



วารสารวิชาการ

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

Huachiew-Chalermprakiet Law Journal

ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม - ธันวาคม 2560 ISSN 2286 - 6965

Vol.8 No.1 (July - December 2017)

บทความวิจัย

ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในระบบงานยุติธรรม
รพีพัฒน์ ศรีศิริลักษณ์ อีระวัฒน์ จันทิก

การศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

ธวัชชัย สุวรรณพานิช ลาวลย์ ทอนพรัตน์ สิริพันธ์ พลรบ พิมพภัสสร เนติโพธิ์ มาลี สุรเชษฐ
วิวิธ วงศ์ทิพย์ เสาวนีย์ อัครโรจน์ อีระเดช มโนสิทธิ์กุล วรณวิภา เมืองถ้ำ ศรีสมัย ผ่องสว่าง
ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี

มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี : ศึกษากรณีการค้ามนุษย์ในกิจการประมง
พรรณนิภา สวยลึก

บ่อขยะแพรงษา : มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ
การเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะจังหวัดสมุทรปราการ
ริเรืองรอง รัตนวิไลสกุล วิภาวี เอี่ยมวรเมธ ภาสนันท์ อัครรักษ์ และคณะ

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
วิญญูมิ บุญลอย มิ่งขวัญ คงเจริญ ชนคนารถ บุญวัฒน์กุล วิรุฬห์ นิลโมจน์

การนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษากรณีความรุนแรงในครอบครัว
ทิพวัลย์ ด่านบรรจง วรียา ล้ำเลิศ

บทความวิชาการ

ข้อสังเกตกฎหมายบางประการในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551

วุฒิชัย เต็งพงศธร



วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

Huachiew Chalermprakiet Law Journal

ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2560) ISSN 2286-6965

Vol. 8 No. 1 (July - December 2017)

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนบางนา-ตราด กม.18 ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

โทรศัพท์ 0-2312-6300 ต่อ 1689 1690 โทรสาร 0-2312-6419

E-mail : faclaw120hcu@gmail.com

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ โฉมิไลกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นัก สุนทรชัย

ประธานหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

หัวหน้าบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัชชัย สุวรรณพานิช

รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรษา สิงห์สงบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรวิทย์ กิจกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เดือนเด่น นาคสีหราช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ช.ชยรินทร์ เพ็ชฌัญไพศิษฏ์

อาจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย

อาจารย์ภัทรวดี ยั่งยืน

ประธานนักศึกษารุ่นปี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ผู้บังคับการราชวัชรวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยนเรศวร

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

กองบรรณาธิการและเหรียญกิตติมศักดิ์

นางวราภรณ์ แจ่มแจ้ง

ผู้ช่วยเลขานุการ

นางอสิรา วงษ์ดี

กำหนดการออกวารสาร

ปีการศึกษาละ 2 ฉบับ (มกราคม - มิถุนายน และ กรกฎาคม - ธันวาคม)

บทความหรือข้อความความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และกองบรรณาธิการไม่มีความรับผิดชอบหรือไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อคิดเห็นนั้น แต่ประการใด



รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกตรวจสอบบทความวารสารวิชาการประจำปี (Peer review)

ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโยภาส

สาขาวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ

สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ

รองศาสตราจารย์ ดร.กิจปดี ก้องเบญจกุล

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

รองศาสตราจารย์ถวัลย์ หอนพรัตน์

สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ/กฎหมายมหาชน

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายในตรวจสอบบทความวารสารวิชาการประจำปี (Peer review)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิก สุนทรชัย

สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร

สาขาวิชากฎหมายอาญา

อาจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

อาจารย์ภัทรวดี ชัยน้อย

สาขาวิชากฎหมายอาญา





สารบัญ

บทความวิจัย

ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวน ในระบบงานยุติธรรม	1
---	---

รพีพัฒน์ ศรีศิริรักษ์ ชีระวัฒน์ จันทิก

การศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558	12
---	----

ชัชชัย สุวรรณพานิช ลาวัลย์ หอนพรัตน์ สิริพันธ์ พลรบ พิมพภัศสร เนติโพธิ์
มาลี สุรเชษฐ วิวิธ วงศ์ทิพย์ เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ชีรเดช มโนลีหกุล วรรณวิภา เมืองถ้ำ
ศรีสมัย ผ่องสว่าง ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี

มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีขีปนาวุธ: ศึกษากรณีการค้ามนุษย์ในกิจการประมง	29
---	----

พรรณนิภา สวลีลิก

บ่อขยะแพรกษา : มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น และการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะจังหวัดสมุทรปราการ	43
---	----

ริเว็องรอง รัตนวิไลสกุล วิภาวี เอี่ยมวรมะธ ภาสนันท์ อัสวรักษ์และคณะ

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย	55
---	----

วิวุฒิ บุญลอย มิ่งขวัญ คงเจริญ ชนกนารถ บุญวัฒน์กุล วิรุพท์ นิลโมจน์

การนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษากรณีความรุนแรงในครอบครัว	80
---	----

ทิพวัลย์ ด้านบรรจง วริยา ล้าเลิศ

บทความวิชาการ

ข้อสังเกตกฎหมายบางประการในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551	93
---	----

วุฒิชัย เต็งพงศธร



บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ดำเนินการมาถึงปีที่ 8 เล่มที่ 1 แล้วโดยได้จัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ของฐานข้อมูล TCI (Thai-Journal Citation Index Centre) ซึ่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติได้รวบรวมบทความหลากหลายด้านที่น่าสนใจจากผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลภายนอก และคณาจารย์ประจำ โดยบทความเหล่านี้มีคุณค่าทางวิชาการ อีกทั้งยังได้นำเสนอความทางกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน เช่นบทความวิจัยเรื่องปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในระบบงานยุติธรรม ซึ่งได้นำเสนอให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนา การปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวน และยังมีบทความวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยมุ่งเน้นศึกษาวิจัยเพื่อทบทวนการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นอกจากบทความวิจัยแล้วยังมีบทความวิชาการเรื่องข้อสังเกตกฎหมายบางประการในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551

กองบรรณาธิการขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ คณาจารย์ที่สนับสนุนบทความมาโดยตลอด และขอขอบพระคุณผู้ส่งบทความมาร่วมเผยแพร่ในครั้งนี้ อนึ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ขอเชิญชวนผู้สนใจส่งบทความตีพิมพ์ที่วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ในฉบับต่อไป เพื่อพัฒนางานวิชาการและเผยแพร่ความรู้ อันเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษา คณาจารย์ และประชาชนทั่วไป ซึ่งคณะจะจัดพิมพ์วารสารวิชาการเผยแพร่ปีการศึกษาละ 2 ฉบับ โดยสามารถติดต่อสอบถามได้ที่ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ โทรศัพท์ 0-2312-6300 ต่อ 1689 หรือ 1690

วุฒิชัย เต็งพงศธร
บรรณาธิการ



ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในระบบงานยุติธรรม

Problems, Impediments and Guidelines to Improve the Efficiency and Performance of Judicial Investigation Officers

รพีพัฒน์ ศรีศิริรักษ์*

ธีระวัฒน์ จันทิก**

บทคัดย่อ

การสอบสวนเป็นขั้นตอนที่สำคัญของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนจึงมีผลต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก หากการสอบสวนกระทำด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมตามบทบัญญัติแล้ว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์และผลดีต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาในภาพรวม แต่จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการทั้งปัญหาทางด้านกฎหมายและปัญหาทางด้านอื่น ๆ ที่ทำให้การสอบสวนไม่เป็นไปตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

กรณีการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง ล่าช้าและไม่เป็นธรรม ปัญหาอาจเกิดจากการสอบสวนเอง โดยลำพังของพนักงานสอบสวนเป็นเหตุให้ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่น การขาดการมีส่วนร่วมรวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจจากภาคประชาชน และการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมไปถึงปัญหาค่าตอบแทนของพนักงานสอบสวนที่ไม่เหมาะสมกับภาระงาน

ดังนั้นเพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและรวดเร็ว ควรมีแนวทางในการแก้ไข ปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าวอันประกอบด้วยข้อเสนอแนะหลายประการ เช่น การกำหนดระเบียบหรือคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่วางแนวปฏิบัติให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น การเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานสอบสวนหรือตำแหน่งอื่น ๆ ของสำนักงาน

*นักศึกษาลัทธิสุตรปรัชญาคุณุฎิบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ สาขาวิชาการจัดการ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ตำรวจแห่งชาติควรเป็นไปด้วยความโปร่งใสตามระบบคุณธรรม รวมถึงการกำหนดมาตรการในการส่งเสริมสิทธิ สวัสดิการ และความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้เพื่อจุดมุ่งหมายในการสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ อันจะทำให้การสอบสวนเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมสืบไป

คำสำคัญ : ปัญหาและอุปสรรค การสอบสวน งานยุติธรรม

Abstract

The judicial investigation is a critical phase of the criminal justice system. The persons suspected then are under a condition to be taken into the prosecution process in court. The investigation can have a significant impact on the administration of justice. Overall, investigation procedures that are fairly and properly conducted and carried out in accordance with the relevant regulations will benefit the proper delivery of justice on the whole. However, the study reveals a number of overriding obstacles that become main barriers to the standard operating procedure for crime investigation. The nature of the dispute investigation process may occur from these following factors: the relevant officers working alone; the entire process is carried out without checks and balances by other institutions; absence of participatory monitoring of officials' performance of their duties from the public sector commission; partial or incomplete evidence; and compensation unsuited for service in the field.

Guidelines and recommendations to address the issues are as follows: firstly, the Royal Thai Police Headquarters should establish the Investigation Procedure Manual to serve as guidelines to assist related officers. Secondly, the merit-based principle and transparency measures should be applied for the recruitment of qualified candidates for investigation officer positions. Finally, measures to support increased welfare and career progression are recommended. Such implementation will promote official morale, *ensuring that the judicial integrity alongside effective, fair and transparent investigation procedures will be enhanced at all times.*

Keyword : Problems and Impediments Inquiry Justice

บทนำ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือหรือวิธีการในการอำนวยความยุติธรรมอย่างเสมอภาคแก่ประชาชนในเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น หลักของกระบวนการยุติธรรมของไทยอยู่ที่การมุ่งสร้างความเป็นระเบียบและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยมีกระบวนการสอบสวนเป็นกระบวนการต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะตามมาภายหลัง¹ การสอบสวนของตำรวจจึงเป็นขั้นตอนแรกและต้นธารที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมและเป็นองค์กรที่สัมผัสประชาชนโดยตรงในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปราม ในการสืบสวน สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน และในการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีสันติการกระทำความผิดและท้ายที่สุดคือการลงโทษ ซึ่งการสอบสวนของตำรวจเป็นกระบวนการที่อาจมีผลถึงขนาดทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้หรือสร้างความไม่เป็นธรรมให้ผู้เสียหายหรือคนในสังคมได้หากกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว

ขาดประสิทธิภาพขาดความยุติธรรมย่อมจะไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง² ดังนั้นการอำนวยความยุติธรรมอันเป็นภารกิจและเป้าหมายสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกระบวนการในชั้นต้นทางนี้เป็นสำคัญ

การสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นคือการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีและสรุปสำนวนเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกฟ้องกระทำความผิดจริงหรือไม่ หากพิสูจน์จนเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องกระทำความผิดจริงโดยปราศจากความสงสัยแล้วศาลก็จะพิพากษาลงโทษ ผู้ถูกฟ้องได้รับโทษและหลังจากพิพากษาแล้วราชทัณฑ์ก็จะเป็นองค์กรที่จะต้องรับภาระหน้าที่ต่อไปในการนำผู้ต้องโทษไปรับโทษตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐนั้นจะมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย แต่ที่สำคัญที่สุดคือขั้นตอนการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าสืบสวนสอบสวนนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อสรุปเป็นสำนวนในการฟ้องคดีขั้นตอนดังกล่าวเรียกว่า “การสอบสวน”³ โดยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอำนาจในการสอบสวนนั้นจะต้อง

¹ชัยเกษม นิติสิริ, *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน* (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2554) 1-17.

²เจมส์ แอล. เกรย์ตัน, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชน มีส่วนร่วม*, แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิสา พงษ์ศักดิ์ศรี (ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภักดิ์ ออฟเซ็ท, 2551) 3.

³ศิพร โกวิท, *ความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550) 86-93.

ดำเนินการตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้โดยเคร่งครัด การดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนนั้นจะต้องกระทำโดยชัดแจ้งไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขตหรือหย่อนยานจนทำให้ผู้ถูกหว่ากระทำความผิดหรือผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ที่ผ่านมาการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายให้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดไว้ที่ตำรวจ ไม่อาจตรวจสอบหรือไม่อาจจะถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน⁴ จนบางครั้งอาจสร้างความกังวลใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้ เพราะการดำเนินการในขั้นตอนนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งปัญหาดังกล่าวปรากฏตามรายงานผลวิจัยการศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขตกรณีพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ามีจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกประชาชนร้องเรียนว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ในแต่ละปีมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลเสียหายต่อภาพลักษณ์องค์กรในวงกว้าง ส่งผลต่อการเชื่อมั่นต่อสังคมในการปฏิบัติงาน ที่สำคัญย่อมกระทบต่อสิทธิพื้นฐานของประชาชนและความเป็นธรรมที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้รับจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนมีความไม่เป็น

ธรรมแก่ประชาชนจนทำให้วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมไม่บรรลุเป้าหมายอีก ทั้งยังสร้างปัญหาให้แก่สังคม

จากความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ผู้เขียนสนใจที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคของกระบวนการสอบสวนคดีอาญาในระบบงานยุติธรรมเพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงให้ได้รับการพัฒนาโดยหากกระบวนการสอบสวนคดีอาญามีกลไกที่มีประสิทธิภาพและประชาชนได้มีส่วนร่วมป้องกันการทุจริต จะช่วยขจัดความเหลื่อมล้ำ ป้องกันการทุจริต และที่สำคัญอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรมต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในระบบงานยุติธรรม
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของฝ่ายสอบสวนให้เป็นการทำงานที่เข้าถึงประชาชน และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบวิธีวิจัย

ศึกษาโดยค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร ตำรา กฎหมาย บทความ วารสาร เว็บไซต์ ที่มีข้อความและเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของฝ่ายสอบสวน ตลอดจน

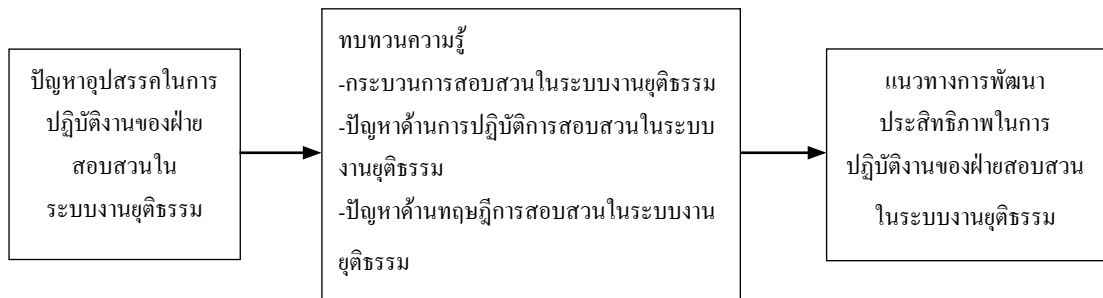
⁴ กุเกียรติ เจริญบุญ, *ปัญหาและข้อบ่งพร่องของตำรวจ* (นครปฐม: บริษัท 21 เซนจูรี, 2549) 51-54.

⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “การควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวน ตัวอย่างสหรัฐอเมริกา” (2521) 9:4 *วารสารนิติศาสตร์* 44, 44-64.

บทบาทหน้าที่และผลการปฏิบัติงานของพนักงาน
สอบสวน

กรอบแนวคิดและขั้นตอนการศึกษา

จากวัตถุประสงค์ในการวิจัยขั้นตอนและ
วิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูลตามที่กล่าวมาข้างต้น
สามารถนำมาเขียนเป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้



ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในระบบงานยุติธรรม จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนนั้นยังมีปัญหาและอุปสรรคในหลายประเด็น โดยการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันอยู่ในภาวะวิกฤตอันเนื่องมาจากไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนได้เพียงพอ ลำช้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เชื่อถือ ไม่เชื่อมั่นว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริตมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดภาวะวิกฤตงานสอบสวนจากโครงสร้างและการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถสรุปประเด็นสำคัญของระบบการปฏิบัติงานฝ่ายสอบสวนของตำรวจได้ดังนี้

(1) ระบบการปฏิบัติงานฝ่ายสอบสวนของตำรวจนั้นมีระบบการบังคับบัญชาคล้ายกับระบบการบังคับบัญชาแบบทหาร และการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานสอบสวนที่เป็นงานในสายงานกระบวนการยุติธรรมมากกว่างานป้องกันและปราบปรามอันเป็นงานหลักของตำรวจ

(2) พนักงานสอบสวนขาดหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระ ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาและผู้มีอิทธิพลได้ง่าย ในบางครั้งพนักงานสอบสวนมักถูกแทรกแซงในการทำงานจากผู้มีอำนาจ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนรูปคดี เช่น ให้มีการเปลี่ยนพยานหลักฐาน หรืออาจไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา จนทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายครั้งที่มีการจับผู้ต้องหาผิดคน บุคคลผู้บริสุทธิ์หลายคนกลายเป็นแพะรับบาป หากแก้ไขการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้แล้วนั้นย่อมส่งผลต่อ

ความน่าเชื่อถือในการทำงานของตำรวจและได้รับการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง

(3) งานสอบสวนถูกแทรกแซงจากนโยบายลด เลือกรับคดี ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายงานอื่นในหลายครั้งที่พนักงานสอบสวนถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในบางครั้งมีการเปิดคดีอยู่หลายครั้งเพื่อให้คดีจบเร็วหรือเพื่อให้ไม่มีการรับคดีเป็นต้นการแทรกแซงดังกล่าวทำให้คดีหลายคดีไม่ได้ผ่านกระบวนการยุติธรรมและหากเป็นคดีที่ประชาชนได้รับผลกระทบและประชาชนไม่เข้าใจถึงปัญหาด้วยแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(4) การทำงานของพนักงานสอบสวนไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทั้งด้านบุคลากรงบประมาณ การพัฒนาและฝึกอบรมเชิงขาดประสิทธิภาพและขวัญกำลังใจในหลายกรณีที่พนักงานสอบสวนต้องออกค่าใช้จ่ายส่วนตัวในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานบรรลุตามเป้าหมาย นอกจากนี้พนักงานสอบสวนยังขาดบุคลากรที่สามารถให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติงานเช่น ตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวนเพื่อให้แบ่งเบาภาระงานบางอย่างที่ไม่ต้องการความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวนเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น

(5) พนักงานสอบสวนมีปริมาณงานต่อคนมากจนเกินไปพบว่าพนักงานสอบสวนจำนวนมาก โดยเฉพาะที่ปฏิบัติหน้าที่ในเมืองขนาดใหญ่ต้องรับผิดชอบคดีมากกว่า 20 คดีอันส่งผลให้พนักงานสอบสวนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถในบางกรณีทำให้คดีเกิดความ

ล่าช้าและบ่อยครั้งที่ถูกดำเนินโดยประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้นๆอย่างไรก็ตามในพื้นที่ที่ยังไม่เป็นเมืองขนาดใหญ่หรือพื้นที่ชนบทจำนวนคดีจะมีไม่มากเท่ากับพนักงานสอบสวนในพื้นที่ใหญ่จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วย

(6) ระบบการตรวจสอบขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและสาธารณะในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานของพนักงานสอบสวนกับประชาชนควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระบบงานสอบสวนในปัจจุบัน การตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนยังขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติหากประชาชนมีโอกาสเข้ามาตรวจสอบการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้วจะช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและยังทำให้ตำรวจและประชาชนมีความใกล้ชิดกันและร่วมมือกันเพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่มากขึ้นอีกด้วย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ศึกษาหาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของฝ่ายสอบสวนให้เป็นการทำงานที่เข้าถึงประชาชน และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในระบบงานยุติธรรมในเบื้องต้น ต้องเรียกความไว้วางใจจากประชาชนกลับมาให้ได้เสียก่อน ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ในเวลาเพียงชั่วข้ามวัน แต่ต้องอาศัยเวลาที่ยาวนาน

โดยเจ้าพนักงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม 2 ประการ
พร้อมกันไป คือ ประการแรก เราต้องมุ่งมั่น
ปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง
อย่างเด็ดขาด จริงจัง และโดยเฉียบพลัน โดย
เจ้าพนักงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบ
ของกฎหมายและศีลธรรมอย่างเคร่งครัด ยึดมั่น
ในความถูกต้องชอบธรรมและแก้ปัญหาโดยคำนึง
ถึงประชาชนผู้เดือดร้อนเป็นสำคัญ ประการที่สอง
ต้องนำตัวเจ้าพนักงานของรัฐที่ลุแก่อำนาจ จงใจ
ฝ่าฝืนตัวบทกฎหมายมาดำเนินคดีเพื่อลงโทษตาม
กฎหมายให้ได้โดยเร็ว และไม่มีการเห็นแก่หน้า
ผู้ใดทั้งสิ้นสิ่งสำคัญที่สุดในการปฏิบัติการเพื่อแก้
ปัญหานี้ก็คือ เจ้าพนักงานของรัฐทุกระดับพึงต้อง
ตระหนักอยู่เสมอว่า อำนาจที่ตนมีอยู่นั้น เป็น
อำนาจตามกฎหมายซึ่งมาพร้อมกับหน้าที่และ
ความรับผิดชอบในการรับใช้ประชาชน ต้อง
ปฏิบัติหน้าที่ของตนให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย
และหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เพ่งเล็งแต่
จะทำผลงานเพื่อเสนอรับความดีความชอบจาก
ผู้บังคับบัญชา หรือกระทำไปเพียงเพื่อความสะใจ
ของตน แม้ว่าอาจจะโชคดี ไม่มีใครสามารถเอาผิด
ได้ตามกฎหมายแต่เหนือกฎหมายนั้นยังมี “กฎแห่ง
กรรม” ซึ่งไม่มีทางรอดพ้นไปจากกฎแห่งกรรมนี้ได้

ดังนั้น เพื่อให้แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพ
ของฝ่ายสอบสวนเป็นการทำงานที่เข้าถึงประชาชน
และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง
โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติวางแนวทางใน
การพัฒนาประสิทธิภาพของฝ่ายสอบสวน ดังนี้

(1) ระบบงานสอบสวนที่ผ่านมามากไม่ได้
ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั้งนี้เห็นได้จากกร
เรียกร้องสิทธิหรือการเรียกร้องให้พนักงานสอบสวน

ทำงานให้โปร่งใสจากประชาชนโดยผ่านสื่อต่าง ๆ
ยิ่งในปัจจุบันด้วยแล้วที่สื่อสังคม (Social media)
เข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่จึงได้เห็นประชาชน
เรียกร้องความโปร่งใสและความยุติธรรมในการ
ปฏิบัติหน้าที่ตามกระบวนการยุติธรรมของพนักงาน
สอบสวนดังนั้นเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการปฏิบัติ
งานและยกระดับความน่าเชื่อถือจากประชาชน
ควรมีการจัดตั้งกรรมการที่ประชาชนเข้ามามีส่วน
ร่วมในการตรวจสอบการทำงานของพนักงาน
สอบสวนโดยอาจเป็นกรรมการในระดับพื้นที่หรือ
ระดับชาติเพื่อให้ประชาชนได้ติดตามการทำงาน
ของพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิดปัญหาความ
แคลงใจในงานสอบสวนจะได้มีระดับที่ลดน้อยลง

(2) ในปัจจุบันการกระทำผิดของคดีต่าง ๆ
มีความสลับซับซ้อนแตกต่างจากในอดีตดังนั้น
เพื่อให้พนักงานสอบสวนมีทักษะในการทำงาน
เพิ่มขึ้นและสามารถติดตามหาพยานหลักฐานจาก
ผู้กระทำผิดได้ถูกต้องรวดเร็วแม่นยำควรมีการ
ส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนได้มีโอกาสเข้าร่วม
อบรมความรู้เฉพาะด้านเพื่อเพิ่มศักยภาพในการ
ทำงานเช่นคดีที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์
พนักงานสอบสวนที่จะทำงานด้านนี้ควรมีความรู้
เฉพาะทางเพื่อสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มขีด
ความสามารถนอกจากนี้ยังควรต้องมีการอบรม
เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของ
พนักงานสอบสวนเพื่อให้ได้รับการพัฒนาความรู้
อย่างต่อเนื่องและทบทวนความรู้อยู่เสมอเพื่อจะได้
ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

(3) ควรจัดหางบประมาณเพื่อเพิ่ม
บุคลากรและทรัพยากรให้พนักงานสอบสวนมี
ศักยภาพมากขึ้นในการปฏิบัติงานในปัจจุบันพนักงาน

สอบสวนแต่ละคนต้องดูแลคดีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเกิดความล่าช้าและอาจผิดพลาดได้หากประชาชนไม่เข้าใจการทำงานของพนักงานสอบสวน ย่อมมีการต่อว่าและไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นควรจัดตั้งตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวน เพื่อคอยสนับสนุนการทำงานของพนักงานสอบสวน ในเรื่องต่างๆ เช่นงานด้านเอกสารงานส่งวัตถุพยาน เป็นต้น ผู้ช่วยพนักงานสอบสวนอาจคัดเลือกมาจากอาสาสมัครในพื้นที่ที่มีความสนใจปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจหรืออยากเข้ามามีบทบาทในการทำงานของกระบวนการยุติธรรมหรือหากมีงบประมาณเพียงพอก็อาจจัดจ้างเจ้าหน้าที่ทำงานประจำได้ด้วยเช่นกัน

(4) นอกจากนี้พนักงานสอบสวนควรยึดหลักนิติธรรม อุดมการณ์ จรรยาบรรณ และยึดหลักกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน โดยจะต้องมีความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาค และเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง โดยยึดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการรักษาความสงบสุขของสังคมและพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีคุณธรรม จริยธรรมจรรยาบรรณที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร ตำราที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของฝ่ายสอบสวน ตลอดจนบทบาทหน้าที่และผลการปฏิบัติงานของพนักงาน

สอบสวนการให้ข้อมูลสำคัญจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับกระบวนการสอบสวนคดีอาญาทั้งผู้ปฏิบัติ ผู้รับการปฏิบัติและภาคประชาชน ได้ข้อค้นพบว่า กระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะการสอบสวนคดีอาญาของไทยปัจจุบันสร้างความหนักใจและความเสื่อมศรัทธาในกระบวนการสอบสวนคดีอาญาในหมู่ประชาชนเป็นอย่างมาก

ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนซึ่งใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามกฎหมาย ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน้าที่ปัญหาดังกล่าว ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทยซึ่งประเทศไทยจะสามารถปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะการสอบสวนคดีอาญาได้ง่ายและรวดเร็วขึ้นหากพนักงานสอบสวนพร้อมรับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของการปฏิบัติหน้าที่ของตนและยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน

แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของฝ่ายสอบสวนต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เข้าร่วมการสอบสวนซึ่งกฎหมายต้องให้อำนาจและกำหนดสถานะทางกฎหมายของประชาชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายต้องผ่านหลักสูตรการเป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนต้องเป็นนักกฎหมายและประกอบวิชาชีพกฎหมายที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงยุติธรรมแล้วและแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้การสอบสวนทุกคดีต้องมีผู้ช่วยพนักงานสอบสวนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาทุกครั้งกำหนดวิธี

การเข้าร่วมสอบสวนในทุกขั้นตอนของการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน มีการลงชื่อเป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนและกำหนดคำตอบแทนอย่างชัดเจนในกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าไม่ว่าจะเลือกแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของงานสอบสวนตามแนวทางใดมีประเด็นที่รัฐบาลและสถาบันที่มีอำนาจตัดสินใจด้านนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างระบบงานสอบสวนของประเทศควรเร่งพิจารณาดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาประสิทธิภาพของงานสอบสวนมีประสิทธิภาพผลฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศได้

ในความเห็นของผู้เขียนเอง กฎหมายไม่ใช่ยาครอบจักรวาลที่จะรักษาเยียวยาปัญหาสังคมได้ทุก ๆ เรื่อง เพราะกฎหมายไม่มีข้อบังคับใด ๆ ที่สามารถบังคับจิตใจของคน แม้ว่าจะตรากฎหมายได้ดีเพียงใด ก็มีโอกาสจะบังคับจิตใจคนได้ กฎหมายไม่อาจเปลี่ยนพฤติกรรมหรืออุปนิสัยเลวร้ายของบุคคลได้ แม้กระนั้นก็ดีกฎหมายก็ยังคงจำเป็นต้องมีอยู่ เพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่มาตรการทางกฎหมายอย่างเดียวคงไม่เพียงพอเราต้องแก้ที่จิตใจของคน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาของพนักงานสอบสวนดังนั้น เพื่อให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาของพนักงานสอบสวนเป็นไปด้วยความถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม ถูกต้องตามหลักกฎหมาย

และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ควรมีการจัดระบบการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ให้มีประสิทธิภาพโดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติวางแนวทางในการพัฒนาระบบงานและบุคลากรในงานสอบสวน ดังนี้

(1) ให้มีกฎหมายระเบียบคำสั่งที่รับรองความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนให้อำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและการรับผิดชอบคดีให้แก่ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานสอบสวนและเข้าใจกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริงเพื่อแก้ไขปัญหาหลักของงานสอบสวน คือการถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่อันทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อกระบวนการยุติธรรมและความมั่นคงของชาติทั้งระบบ

(2) มาตรการแก้ไขจิตใจโดยให้มีโครงการฝึกอบรมพัฒนาจิตใจให้มี “hiri โอตฺตปปะ และมีความเชื่อในกฎแห่งกรรม” เมื่อความเสื่อมโทรมของหลักนิติธรรมในสังคมไทยเป็นเรื่องของความเสื่อมโทรมทางจิตใจ เป็น “กิเลส” ของตัวบุคคล จึงควรมุ่งแก้ไขที่เรื่องของจิตใจเป็นสำคัญว่าจะทำอย่างไร จึงจะทำให้คนมีhiri โอตฺตปปะ หรือมีคุณละอายต่อการทำชั่วและเกรงกลัวต่อบาปซึ่งจะทำให้เขาไม่กล้าที่จะกระทำการทุจริตประพฤติกมิชอบ

(3) ปลุกฝังจิตสำนึกสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันบำเพ็ญประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้ในสังคมหรือชุมชนของตน ให้รู้จักเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ด้อยกว่า ได้เห็นว่ายังมีคนทีลำบากกว่าตนเองอีกมาก เสริมสร้างแนวคิดที่ไม่คิด

แต่จะกอบโกยสมบัติหรือแสวงหาอำนาจ ยศศักดิ์ หรือตำแหน่งเพื่อตนเองโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม เพราะความพึงพอใจในสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงการตอบสนองชั่วคราวชั่วคราวเท่านั้นหาใช่ความสุขที่แท้จริงไม่ คุณค่าแห่งชีวิตเรามีมากกว่าสิ่งเหล่านี้ มากมายนักความสุขที่แท้จริงนั้นอยู่ที่การให้ การ เสียสละ และอุทิศตนทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม

(4) ส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการ ระหว่างพนักงานสอบสวนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการปฏิบัติงานสอบสวนต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญหลายสาขาวิชาชีพไม่ควรปล่อยให้หน้าที่การสอบสวนเป็นความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนตำรวจเท่านั้น

(5) ออกแบบการทำงานให้พนักงาน อัยการมีบทบาทในกระบวนการสอบสวนคดี อาญาร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่าง แท้จริงเพื่อถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการ สั่งและฟ้องคดี

(6) จัดอัตรากำลังพลด้านบุคลากรและ งบประมาณที่เพียงพอและสอดคล้องกับค่าใช้จ่าย ที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบการบริหารบุคลากร และงบประมาณที่ทำให้มั่นใจว่าจะสนับสนุน ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของพนักงาน สอบสวนด้วย

(7) จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงาน สอบสวนระดับชาติและระดับภูมิภาคโดยให้มีการ คัดเลือกตัวแทนจากภาครัฐองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและภาคประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม เข้ามาเป็นคณะกรรมการทั้งสองระดับเพื่อส่งเสริม หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของงาน สอบสวน

(8) เพิ่มศักยภาพในการทำงานของ พนักงานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้เป็นพนักงานสอบสวนมืออาชีพที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน



บรรณานุกรม

ผู้เกียรติ เจริญบุญ, ปัญหาและข้อบ่งพร่องของตำรวจ (นครปฐม: บริษัท 21 เซนจูรี, 2549)

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “การควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวน ตัวอย่างสหรัฐอเมริกา” (2521) 9:4 วารสารนิติศาสตร์.

เจมส์ แอล. เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชน มีส่วนร่วม. แปลโดย ชัยเกษม นิตสิริ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2554)

ศิพร โกวิท, ความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน (นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550)





การศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนด
การประมง พ.ศ. 2558¹
Research on the Amendment of Emergency Decree
on Fisheries, B.E. 2558

ชัชชัย สุวรรณพานิช* ลาวัลย์ หอนพรัตน์* มาลี สุรเชษฐ*
สิริพันธ์ พลรบ** วิวิธ วงศ์ทิพย์**
เสาวนีย์ อัสวโรจน์***
ธีรเดช มโนลีหกุล**** วรรณวิภา เมืองถ้ำ****
พิมพ์ภัสสร เนติโพธิ์***** ศรีสมัย ผ่องสว่าง*****
ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี*****

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยเพื่อทบทวนการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 วิธีการศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีการศึกษาทบทวนวรรณกรรมจากกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกรณีศึกษาจากต่างประเทศ ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกและการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ชาวประมง ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ผู้ประกอบการด้านการประมง ผู้ประกอบการด้านการแปรรูปสัตว์น้ำและธุรกิจต่อเนื่อง หน่วยงานภาครัฐ องค์กร หรือ

¹บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “การศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558” ได้รับ การสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

*รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

***ศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

****อาจารย์ ดร.ประจำ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

*****อาจารย์ประจำ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

*****นักวิจัยโครงการ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

สมาคมที่เกี่ยวข้องกับการประมง และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการประมงทุกภาคส่วน เพื่อรวบรวม ข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สำหรับการวิเคราะห์แนวทางการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า การบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ยังมี ปัญหาบางประการในด้านความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ด้านการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ และ ด้านนโยบายและมาตรการส่งเสริมอื่นของภาครัฐ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายโดยนำ บทเรียนจากต่างประเทศประกอบ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ (1) มาตรการเชิงนโยบายในด้านการ บริหารจัดการประมง (2) ระบบควบคุมติดตามเรือ และระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (3) แรงงาน ประมงและการค้ามนุษย์ (4) การสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

คำสำคัญ : กฎหมายประมง การทำประมงผิดกฎหมาย ทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำ

Abstract

This research purports to review and re-examine the implementation of the 2015 Fisheries Act (B.E. 2558). The research methodology employed within this study involves literature review from relevant laws and concerning regulations and practices including case studies from selected countries. In depth interviews are also carried out on key informants and all relevant interest parties, namely, fishermen, breeders and fish farmers, fishery entrepreneurs, fishery producers and other related businesses, state entities, organisations and concerning fishery associations. The data collection is done so as to gather all related information and existing difficulties arising out of the 2015 Act implementation, of which will be utilised upon analysing and constructing possible solutions and guidelines for the Fisheries Act. The research findings reveal that the implementation of the 2015 Act still contains certain problems and difficulties with respect to its vagueness and the implementation in practice, including the aspect of certain underlying policies and government supports. The researchers accordingly propose a number of essential amendments, basing and referencing from selected case studies, and hereby present policy recommendations on the following key issues: (1) fishery and aquatic resources management policy, (2) VMS and tracing or tracking back system, (3) fishing labour and human trafficking, and (4) an international collaboration and agreement amongst relevant parties.

Keywords : Fishery law, IUU fishing, Fishery and aquatic resources

บทนำ

ประเทศไทยถือเป็นผู้ส่งออกสินค้าสัตว์น้ำในลำดับต้นของโลก โดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าในหมวดกุ้ง หมีก ปลาสดแช่เย็น แช่แข็ง รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทูน่า กว่าสามแสนล้านบาท นับเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศมากเป็นอันดับต้น ๆ อีกด้วย กิจกรรมประมงจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ในฐานะแหล่งที่มาของรายได้ การว่าจ้างแรงงาน และก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกจำนวนมากไม่แพ้การผลิตอาหารวิเคราะห อัตรการจับสัตว์น้ำของเรือสำรวจด้วยอวนลาก ทั้งในอ่าวไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 และในทะเลอันดามัน ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 - 2557 พบว่ามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการทำประมงมากเกินไป เนื่องจากขาดการควบคุมปริมาณการลงแรงประมง ทำให้เกิดการขยายตัวทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือประมง และการรับเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในการทำประมงซึ่งไม่สอดคล้องกับปริมาณการเกิดทดแทนของทรัพยากรธรรมชาติ กลายเป็นมูลเหตุให้เกิดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในพื้นที่ทำการประมงในน่านน้ำไทย ทั้งที่เกิดขึ้นจากเรือประมงไทยและเรือประมงต่างชาติ รวมถึงการประมงนอกล่านน้ำไทย (ทะเลหลวงหรือน่านน้ำของรัฐอื่น) ที่ละเมิดโดยเรือประมงไทย

จากการที่ประเทศไทยได้รับการประกาศเตือน (ใบเหลือง) จากสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ภายหลังการตรวจประเมิน เมื่อ

วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ถึงการจัดให้มีมาตรการป้องกันยับยั้ง และจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังโดยเร่งด่วนจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสัตว์น้ำของประเทศไทยไปยังสหภาพยุโรป รวมถึงความมั่นคงของประเทศ ไทยในภาพรวม ประกอบกับการประมงไทยก่อน พ.ศ. 2558 ดำเนินการภายใต้กฎหมายเก่ามายาวนาน คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งมุ่งเน้นการส่งเสริมการประมงแบบเสรีให้กับทุกคนที่ต้องการทำการประมง และขาดมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงในน่านน้ำรวมถึงนอกล่านน้ำไทย เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนยังขาดการบริหารจัดการการทำประมงให้สอดคล้องกับการผลิตสูงสุดของธรรมชาติ เพื่อให้สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน และหากไม่มีการแก้ไขอย่างเร่งด่วนอาจมีผลกระทบต่อ การประมงของประเทศ ดังนั้น จึงมีการตรา “พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558” ขึ้น เพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการประมง อันเป็นการป้องกันยับยั้ง และจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน มิให้กระทบต่อการส่งออกสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของ ประเทศ ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ดี เนื่องจาก

การตราพระราชกำหนดดังกล่าว ต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดข้างต้นอีกครั้งหนึ่ง โดยจัดให้มีการดำเนินการศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ และครอบคลุมทุกมิติยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อบกพร่องเชิงเนื้อหาของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 รวมถึงความไม่เหมาะสมและปัญหาต่างๆ อันเกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

(2) เพื่อสังเคราะห์ทางเลือกกว่าด้วยแนวทางการจัดทำทบัญญัติทางกฎหมายการประมง โดยอาศัยบทเรียนจากต่างประเทศ ทั้งที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการประมงมาอย่างต่อเนื่อง ประเทศที่เคยประสบปัญหาการบริหารจัดการประมงแต่สามารถปรับปรุงจนประสบความสำเร็จ และประเทศที่ยังคงประสบกับปัญหาการบริหารจัดการประมงอยู่

(3) เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งผ่านการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ต่อไป

ขอบเขตของการดำเนินโครงการ

(1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและมิติที่หลากหลายและซับซ้อนของปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU Fishing) มาตรการตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 รวมทั้งศึกษาสังเคราะห์ทางเลือกกว่าด้วยแนวทางการจัดทำทบัญญัติทางกฎหมายการประมง : บทเรียนจากต่างประเทศ

(2) ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีผู้ให้ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกกับชาวประมง ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ผู้ประกอบการด้านการประมง ผู้ประกอบการด้านการแปรรูปสัตว์น้ำและธุรกิจต่อเนื่อง หน่วยงานภาครัฐ องค์กรหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการประมง และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จำนวน 2 ครั้ง

(3) ขอบเขตด้านสถานที่

จัดทำแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยการรับฟังความคิดเห็นการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จากส่วนกลางในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือที่พิษณุโลก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ขอนแก่น ภาคตะวันออกที่ระยอง ภาคกลางที่สมุทรสาคร ภาคตะวันตกที่ประจวบคีรีขันธ์ ภาคใต้ที่สุราษฎร์ธานี ปัตตานี และพังงา นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการลงพื้นที่เก็บ

ข้อมูลและเดินทางไปเพื่อศึกษา ข้อมูลและแนวทางปฏิบัติจากประเทศเพื่อนบ้านในการบริหารจัดการประมง ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์

ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการประมงทุกภาคส่วน เพื่อรวบรวมข้อมูลและปัญหาต่างๆ ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สำหรับการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

เครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูล

ได้แก่ (1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) (2) การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) (3) การประชุมกลุ่มย่อย สันทนา กลุ่ม (Focus Group) ทั้งนี้ ตามขอบเขตการศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การจัดทำรายละเอียดข้อบกพร่องในเชิงเนื้อหาและการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สำหรับเป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขจากบทเรียนจากต่างประเทศ ส่วนแบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกเมื่อเก็บข้อมูลมาแล้วนำไปวิเคราะห์เนื้อหา ตามประเด็นคำถามที่สร้างขึ้นออกมาเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา เพื่อความเข้าใจและสามารถรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายละเอียดทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ผลการศึกษาข้อบกพร่องในเชิงเนื้อหาและการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแนวทางการปรับปรุงแก้ไขจากบทเรียนจากต่างประเทศ

(2) ได้พระราชกำหนดการประมงที่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านการทำการประมงในประเทศและต่างประเทศ

(3) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจและยอมรับในพระราชกำหนดการประมงมากยิ่งขึ้น อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการนำไปปฏิบัติ

ผลการศึกษา

1. การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

1.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) การพัฒนาที่ยั่งยืน (2) การประมงอย่างยั่งยืน (3) การทำประมงในระบบเศรษฐกิจ (4) แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบ (5) แนวคิดด้านการอนุรักษ์ (6) แนวคิดพื้นฐานเรื่องสิทธิและเสรีภาพ (7) แนวคิดพื้นฐานเรื่องความร่วมมือของประชาชน (8) แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลมหาชน (9) หลักการเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (10) กฎหมายระหว่างประเทศและมาตรการที่เกี่ยวข้อง

1.2 สภาพปัญหาการทำการประมงของประเทศไทยในปัจจุบัน

(1) สภาพภูมิศาสตร์บริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งสามารถสรุปไปความสำคัญของลักษณะชายฝั่งทะเลไทย โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ฝั่ง คือ ฝั่งอ่าวไทย และฝั่งทะเลอันดามัน

(2) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย ได้แก่ ชาวประมง ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ผู้ประกอบการด้านการประมง ผู้ประกอบการด้านการแปรรูปสัตว์น้ำและธุรกิจต่อเนื่อง หน่วยงานภาครัฐ องค์กร หรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการประมง และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการประมงในทุกภาคส่วน

(3) สถานการณ์การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ในต่างประเทศทั่วโลก

2. สถานการณ์การประมงในประเทศไทย (Thailand and the Country's Fishery Climates)

2.1 ภาพรวมการประมงของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมการทำประมงรายใหญ่ของโลก โดยมีการส่งออกสินค้าในหมวดสัตว์ทะเลแช่แข็ง เช่น กุ้ง หิมิก ปลาสด รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากทูน่า อุตสาหกรรมประมงทางทะเลจึงถือได้ว่าเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ในฐานะอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกเป็นจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับวิกฤติปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคแรงงานประมง ดังเห็นได้จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2557 (Trafficking in Persons Report 2014 หรือ TIP Report) โดยไทยถูกจัดอันดับบัญชีกลุ่มที่ 2 (Tier 2 Watch List) ลงมาอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3

สาเหตุสำคัญเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งมุ่งส่งเสริมสิทธิการทำประมงแบบเสรี จึงทำให้ชาวประมงมีอิสระในการทำการประมงจนเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆ และจากการเพิ่มปริมาณการจับนี้เองที่ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์ทะเลในน่านน้ำไทยถูกจับเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพการผลิต และทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเกิดสถานะเสื่อมโทรม จึงทำให้หน่วยงานทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง พยายามร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย และพยายามทำให้กฎหมายประมงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการปัญหาการประมงของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประมง เพื่อเพิ่มหลักการใหม่ๆ ที่สำคัญให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านการประมง และสภาพของสังคมในปัจจุบัน รวมไปถึงให้สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม IUU Fishing ของสหภาพยุโรปอีกด้วย

2.2 กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงในประเทศไทยที่สำคัญและใช้บังคับมาตามลำดับ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีบทบาทสำคัญมากในการรักษาทรัพยากรและสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเล เพื่อก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และในพระราชบัญญัตินี้ยังมีการเน้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษ

ทางน้ำ และการควบคุมวิธีการ เครื่องมือ ตลอดจน ฤดูกาลในการจับสัตว์น้ำ อย่างไรก็ดี กลับปรากฏว่าทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณน่านน้ำของไทย กลับยังต้องประสบกับภาวะเสื่อมโทรม จนเลยชั้นวิกฤต จากสาเหตุสำคัญ คือ กฎหมายขาดการบังคับใช้อย่างเข้มงวด รัฐขาดกำลังคน และงบประมาณอย่างเพียงพอ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยประสบกับปัญหาที่สลับซับซ้อนมีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำมากเกินไปจนเกินสมควร นอกจากนี้กฎหมายเก่ายังไม่เปิดช่องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ทั้งที่ชาวประมงในหลายท้องที่มีศักยภาพพอที่จะร่วมบริหารจัดการทรัพยากรประมงของตนเอง จึงมีการร่วมกันปรับปรุงแก้ไขและให้ใช้กฎหมายประมงใหม่ คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

(2) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มีหลักการที่สำคัญคือ เพื่อควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำการประมงแบบครบวงจร กล่าวคือ เริ่มจากกระบวนการผลิตไปจนถึงกระบวนการแปรรูป ในการใช้เพื่ออุปโภคและบริโภค มีการกำหนดมาตรการในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำโดยคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งส่งเสริมองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวจะมีสิทธิเสนอแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมง และช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

ตามกฎหมาย มีการกำหนดให้มีการเก็บสถิติการประมง เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและการบริหารจัดการด้านการประมง

ในการควบคุมการทำการประมง มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงหรืออาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ มีการกำหนดเขตการประมง ได้แก่ เขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด ตามลักษณะของพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้เหมาะสม มีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ฯลฯ มีสภาพบังคับโดยมาตรการทางปกครอง เช่น การพักใช้ใบอนุญาต การระงับการอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต หรือหนังสืออนุญาตมาใช้บังคับ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถทำได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ไม่มีความเจตนาในการกระทำความผิด และมีบทกำหนดทางอาญาที่ความเหมาะสมกับการกระทำความผิดในแต่ละเรื่อง อย่างไรก็ดี ยังปรากฏการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ยังขาดมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในเขตน่านน้ำไทย และนอกน่านน้ำไทย

(3) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

จากสถานการณ์การทำประมงผิดกฎหมาย และความจำเป็นข้างต้น จึงได้มีการตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 อย่างเร่งด่วนเพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง

สืบค้น และตรวจสอบการประมง อันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งต่อมาในเดือนธันวาคม 2558 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ทำให้พระราชกำหนดดังกล่าวมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติแต่ยังคงชื่อพระราชกำหนด เช่นเดิม มาตรการสำคัญตามพระราชกำหนดนี้ เช่น กำหนดให้การทำการประมงนอกน่านน้ำไทยจะต้องได้รับใบอนุญาตการทำประมงนอกน่านน้ำจากอธิบดี และต้องมีผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่ในเรือประมง มีสภาพบังคับโดยมาตรการทางปกครองและทางอาญาอย่างเข้มงวด

2.3 ประเด็นและสภาพปัญหาอันมีนัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประกาศใช้ พรก. ประมง พ.ศ. 2558

(1) ประเด็นและข้อปัญหาในเชิงประสิทธิภาพและความชัดเจนของกฎหมาย เช่น ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ เช่น นิยามของทะเลชายฝั่ง “ทะเลชายฝั่ง” ในกรณีเขตพื้นที่ในการทำประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ กรณีการห้ามทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ควรพิจารณาถึงลักษณะแตกต่างของพื้นที่ในแต่ละจังหวัด กรณีการจับสัตว์น้ำขนาดสัตว์น้ำที่ห้ามจับ ช่วงเวลาและพื้นที่ที่ห้ามจับ ลักษณะเครื่องมือจับสัตว์น้ำที่ห้ามใช้ ลักษณะการใช้ การครอบครอง วิธีการประกาศที่เกี่ยวข้อง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ วิธีการประกาศที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นข้อปฏิบัติต่างๆ เรื่องคนประจำเรือ อุปกรณ์ เช่น การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง (VMS) การรายงานต่างๆ ไม่ชัดเจนและไม่สะดวกในทางปฏิบัติ บางกรณีเป็นภาระแก่ชาวประมงมากเกินไป บางกรณีไม่ครอบคลุมบุคคลที่ควรต้องปฏิบัติ เช่น ผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่ในเรือประมง ควรขยายรวมถึงเรือขนถ่ายด้วย กรณีการขอใบอนุญาตทำเรือประมงพาณิชย์ ควรมีการแยกประเภทของเรือประมงพาณิชย์ให้เหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้น คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอควรเหมาะสมกับลักษณะของกิจการ

ปัญหาเชิงปฏิบัติการและการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การกักเรือรวบรวม และประมวลผลข้อมูลเพื่อจัดทำสถิติการประมง กรณีการห้ามมิให้มีการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง ควรอนุญาตกรณีทางราชการมีความจำเป็นในการจับเพื่อทำสถิติ กรณีการกำหนดขอบเขตการกระทำ ความผิด และอัตราโทษ ยังไม่ชัดเจน รุนแรงเกินไป ไม่เหมาะสมกับลักษณะการกระทำ บางกรณีควรต้องเอาผิดด้วย เช่น ผู้จำหน่ายเครื่องมือผิดกฎหมาย การกำหนดมาตรการทางปกครองโดยการปิดโรงงานหรือการสั่งให้พักใช้ใบอนุญาต ควรมีการแจ้งเตือนก่อน

(2) ประเด็นและข้อปัญหาในเชิงนโยบายและหลักการของกฎหมาย

ปัญหาขอบเขตของกฎหมาย เช่น ควรเพิ่มนิยาม “ประมงพื้นบ้าน” และ “ประมงพาณิชย์” ให้มีความชัดเจนเพิ่มมากยิ่งขึ้น กรณีเขตพื้นที่ในการทำประมงพื้นบ้าน และทำการประมงนอกชายฝั่ง มีการเสนอให้ขยายออกไปเป็น 12 ไมล์ทะเล ควรขยายความเพิ่มเติมว่ามีความต่างระหว่าง “ทำการประมง” และ “การ

ประมง” ซึ่งทำให้เกิดปัญหาประเด็นเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงซึ่งอาจจะไม่ถือว่าอยู่ในความหมายของ “ทำการประมง” ส่งผลถึงการปฏิบัติ เช่น เรื่องการนำเข้าสัตว์ที่มาจาก การเพาะเลี้ยง

ปัญหาองค์กรนโยบายและบริหารจัดการตามกฎหมาย เช่น กรณีความเหมาะสมขององค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ และองค์ประกอบของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด กรณีการกระจายอำนาจแก่คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด

ปัญหามาตรการทางกฎหมาย เช่น กรณีการจัดให้มีระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ ควรคำนึงและดูความเหมาะสมของขนาดเรือด้วย และบริบทประเทศไทย กรณีหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ ควรเป็นหน้าที่ในด้านของวิทยาศาสตร์และการสังเกตการณ์สภาพทางชีวภาพเท่านั้น เช่นเดียวกับในทางสากล

ปัญหามาตรการช่วยเหลือชาวประมง อาชีพการประมง เช่น ควรมีกองทุนช่วยเหลือผู้ทำอาชีพทางการประมงโดยเฉพาะ ปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินของเกษตรกร ควรจัดหาพื้นที่ให้ชาวบ้านสามารถทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง ซึ่งต้องจ้างแรงงานต่างด้าว

3. บทเรียนจากกลุ่มประเทศศึกษา (Case Studies from Selected Countries)

ในบทความนี้ขอยกตัวอย่างจากกลุ่มประเทศที่เป็นต้นแบบและกลุ่มประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหามหาการประมงผิดกฎหมาย ดังนี้

3.1 กลุ่มประเทศต้นแบบที่เป็นเลิศในทางปฏิบัติและนโยบาย

(1) สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป เป็นกลุ่มประเทศที่นำเข้าและส่งออกสินค้าประมงมากเป็นอันดับหนึ่งของโลกได้สังเกตเห็นถึงภัยคุกคามที่เกิดจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตทางทะเล รวมไปถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในอุตสาหกรรมดังกล่าวได้วางข้อกำหนดและข้อปฏิบัติต่าง ๆ ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศที่สามที่ต้องการส่งออกสินค้าประมงเข้าสู่ตลาดยุโรปต้องมีหลักการและแนวปฏิบัติที่สำคัญทางด้าน การประมง ได้แก่ 1) Port State Control of Third Countries: มาตรการควบคุมเรือประมงโดยรัฐเจ้าท่า 2) Catch Certification: ใบรับรองการจับสัตว์น้ำ 3) Community Alert System: ระบบการแจ้งเตือนของประชาคม 4) การจัดทำรายการประเภทเรือที่เข้าข่ายว่าเป็นการทำประมงแบบ IUU (Community IUU Vessel List) 5) การจัดทำบัญชีรายชื่อประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก (Non-Cooperating Third Country List) และ 6) การกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติสำหรับการประมงที่ถูกต้อง (Enforcement Measures and Sanction)

(2) กลุ่มประเทศคาบสมุทรสแกนดิเนเวีย: ตัวอย่างประเทศนอร์เวย์

นอร์เวย์ เป็นประเทศที่ส่งออกผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมประมงได้มากที่สุด ในยุโรปและเป็นอันดับสองของโลก ให้ความสำคัญ

สำคัญกับหลักการทำประมงอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อยู่บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัยอย่างละเอียด มีความเข้าใจในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรด้านประมงและสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอร์เวย์ถือได้ว่าเป็นประเทศแรกในโลกที่มีกระทรวงประมง อีกทั้งยังมีสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านการประมงมายาวนานกว่าร้อยปี นั่นคือสถาบัน The Directorate of Fisheries และ The Institute of Marine Research

การทำประมงเชิงพาณิชย์ในนอร์เวย์ถูกควบคุมผ่านการกำหนดโควตาและข้อกำหนดต่าง ๆ ในใบอนุญาตการทำประมง โดยสภาระหว่างประเทศเพื่อการสำรวจทางทะเลหรือ International Council for the Exploration of the Sea (ICES) ภายใต้อำนาจของกุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางทะเลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งด้านขนาดของปริมาณสัตว์น้ำและลักษณะของระบบนิเวศที่มีชีวิตทางทะเลเหล่านั้นอาศัยอยู่ และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด จากสมาคมชาวประมง ภาคอุตสาหกรรมประมง สหภาพการค้า รัฐสภา หน่วยงานท้องถิ่น องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ มีมาตรการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมายโดยใช้ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) มาตรการการขอใบอนุญาตเข้าไปทำประมงในเขตทะเลหลวง มีระบบ VMS ซึ่งการตรวจเช็คเหล่านี้จะทำให้เรือประมงที่เข้าข่ายว่าเป็นการประมงผิดกฎหมาย เข้าจอดตามท่าเรือของนอร์เวย์ได้ยาก และไม่มีแหล่งรองรับการระบายสินค้าทางทะเลที่จับมาแบบผิดกฎหมาย กฎหมายการประมงที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติการประมง ค.ศ. 2005

(3) ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นแหล่งทรัพยากรทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์ของอีกแห่งของโลก และทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ทำอุตสาหกรรมการประมงใหญ่เป็นอันดับที่ 5 ของโลก แนวทางในการจัดการด้านการประมงในญี่ปุ่น จะถูกกำหนดโดยประเภทของการทำประมงและอาณาเขตที่ทำประมง ซึ่งสามารถแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ประมงน่านน้ำไกล หรือ ประมงสากล คือ การทำประมงในเขตทะเลหลวง ภายใต้อัตถกทวิภาคีในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของต่างประเทศ 2) การประมงนอกชายฝั่ง ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะในประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนภายใต้อัตถกทวิภาคีในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย 3) ประมงชายฝั่ง เป็นการทำประมงที่ดำเนินการภายในน่านน้ำที่อยู่ติดกับหมู่บ้านชาวประมงตามแนวชายฝั่งและกว่า 89% ของชาวประมงในญี่ปุ่นเป็นการทำประมงชายฝั่ง ซึ่งโดดเด่นด้วยระบบการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางที่กำหนดสิทธิต่าง ๆ ในการทำประมง และให้หน่วยงานท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านการบริหารจัดการตนเอง

การบริหารจัดการของการประมงในประเทศญี่ปุ่น ถูกออกแบบให้ดำเนินการตามแนวทางการทำประมงระบบที่เหมาะสม โดยมี 3 เครื่องมือที่สำคัญคือ 1) Input Control หรือ Restriction of fishing effort 2) Output control หรือ Restriction of catches และ 3) Technical Control หรือ Restriction of fishing gear and areas กฎหมายการประมงที่สำคัญ คือ กฎหมายประมง 1949 และกฎหมายสมาคมผู้ประกอบการประมง

1984 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง 1951 กฎหมาย The Law Concerning Preservation and Management of Living Marine Resources (1996, revised 2001) นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังมีสถาบันการศึกษาวิจัยประมงแห่งชาติ หรือ The National Research Institute of Fisheries Science ซึ่งต่อมาภายหลังได้กลายเป็นองค์การศึกษาค้นคว้าด้านการประมง The Fisheries Research Agency (FRA) ซึ่งถือเป็นสถาบันวิจัยที่เป็นอิสระจากรัฐบาลที่มีบทบาทในการส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่ครอบคลุมการประมงทั้งหมด เพื่อเพิ่มศักยภาพของงานวิจัยให้มีประสิทธิภาพ และสามารถจัดการทรัพยากรทางทะเลได้อย่างยั่งยืน ผ่านการพัฒนาด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ

3.2 กลุ่มประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

(1) ประเทศฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่สำคัญในอุตสาหกรรมการทำประมงของโลก อุตสาหกรรมประมงของฟิลิปปินส์ประกอบด้วย การทำประมงในทะเล การทำประมงในน้ำจืด และการทำฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำซึ่งอุตสาหกรรมประมงในทะเลยังสามารถแบ่งออกเป็นการทำประมงในเขตเทศบาลเมืองหรือเรียกอีกอย่างว่า การทำประมงท้องถิ่น และการประมงเชิงพาณิชย์ จากข้อกำหนดใน The Philippine Fisheries Code of 1998 นั้นได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของการทำประมงประเภทต่าง ๆ ไว้ เช่น การทำประมงท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การจัดการของเทศบาลท้องถิ่น (Local Government Code -

LGC) โดยกำหนดให้สามารถทำการประมงประเภทท้องถิ่นภายในระยะ 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง เรียกว่าเขต Municipal Marine Waters และกำหนดให้สามารถใช้เรือขนาดไม่เกิน 3 ตันกรอส โดยในการทำประมงพื้นบ้าน ชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่จะใช้เรือแบบพื้นบ้านหรือในภาษาถิ่นเรียกว่าเรือ Banca ใช้การพายเป็นหลัก และจับโดยลูกเรือไม่เกิน 2 คน ขึ้นอยู่กับขนาดเรือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการจับ นอกจากนี้ชาวฟิลิปปินส์ยังนิยมจับปลาแบบพื้นบ้านบนแพไม้ไผ่ที่เรียกว่า Topayao โดยใช้อุปกรณ์ตกปลาแบบพื้นบ้านอีกด้วย การประมงเชิงพาณิชย์ จะต้องดำเนินการในน่านน้ำที่ไกลกว่าเขตประมงท้องถิ่นและต้องใช้เรือที่มีขนาดใหญ่กว่า 3 ตันกรอส โดยการทำประมงพาณิชย์นั้นจะแบ่งออกเป็น 1) การทำประมงเชิงพาณิชย์ขนาดเล็ก ซึ่งจะดำเนินการโดยชาวประมงที่ใช้เรือขนาดระหว่าง 3.1 - 20 ตันกรอส 2) การทำประมงพาณิชย์ขนาดกลาง จะดำเนินการโดยใช้เรือขนาด 20.1-150 ตันกรอส และ 3) การทำประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ ต้องใช้เรือที่มีขนาดมากกว่า 150 ตันกรอส ขึ้นไป เป็นต้น

แม้จะแบ่งเขตการทำประมงพื้นบ้านกับประมงเชิงพาณิชย์ออกจากกันอย่างชัดเจน แต่ความยากจนของชุมชนชาวประมงผลักดันให้ชาวประมงส่วนใหญ่ การทำประมงที่เข้าข่ายว่าเป็นการประมงที่ผิดกฎหมาย เพื่อให้ได้ปริมาณการจับที่มากขึ้น และส่วนหนึ่งยังมีสาเหตุมาจากมาตรการทางกฎหมายและข้อบังคับที่ไม่ชัดเจน ช่วงโหว่จากเอกสารต่าง ๆ เช่น การจดทะเบียนเรือหรือใบอนุญาตการจับที่ไม่ถูกต้อง ปัญหาการใช้เครื่องมือและวิธีการจับที่ผิดกฎหมาย เช่น ใช้อวน

ศาลี้ลากไปตามท้องน้ำ ตลอดจนการใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงอย่างการใช้ระเบิดจับปลา กฎหมายการประมงที่สำคัญ คือ The Philippine Fisheries Code ได้ระบุถึงการจัดการด้านประมงในฟิลิปปินส์ ให้เป็นการทำงานร่วมกันของสองหน่วยงาน คือ Bureau of Fisheries and Aquatic Resources – BFAR ที่มีสำนักงานภูมิภาคในแต่ละภูมิภาค โดยจะเป็นผู้กำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมง และหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Units - LGUs) ที่ดำเนินงานภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นภายในขอบเขตที่กำหนดโดยกฎหมายและนโยบายการประมงแห่งชาติ โดยการออกกฎหมายประมงท้องถิ่น หรือ Local Government Code of 1991 ส่วนจังหวัด (Provinces) มีบทบาทในการประสานงานภายในจังหวัดกับเทศบาล และให้ความช่วยเหลือสำนักงาน BFAR ในระดับภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม เมื่อปี 2557 สหภาพยุโรปได้ประกาศเตือนฟิลิปปินส์ว่าเป็นประเทศกลุ่มเสี่ยงในการทำประมงผิดกฎหมาย จึงมีการปรับปรุงกฎหมายการประมง โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิด และเพิ่มมาตรการบังคับบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน รวมทั้งการตรวจสอบย้อนกลับ สิ่งสำคัญคือการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งรัฐบาลของฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญกับประมงพื้นบ้าน เห็นได้จากเมื่อประมงพื้นบ้านรวมตัวกันเสนอรายชื่อเครื่องมือประมงแบบทำลายล้าง ภาครัฐก็รับฟังและรีบออกมาตรการเพื่อมาจัดการกับประมงเหล่านั้น หรือให้ชาวประมงในชุมชนร่วมตรวจการณ์กับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเฝ้าระวังเรือประมงผิดกฎหมาย มีการใช้มาตรการจัดให้มีผู้สังเกตการณ์

บนเรือ ทำให้ประเทศฟิลิปปินส์ใช้เวลา 11 เดือนในการปลดล๊อคใบเหลืองได้สำเร็จ

(2) ประเทศอินโดนีเซีย

อินโดนีเซีย ทำการประมงได้เป็นอันดับ 3 ของโลก โดยการประมงในทะเลแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ การทำประมงขนาดเล็กกับการทำประมงขนาดใหญ่ สำหรับการประมงขนาดเล็ก สามารถแบ่งย่อยลงไปได้อีก 2 ส่วน คือ ประมงพื้นบ้าน และประมงเชิงพาณิชย์ โดยใช้เกณฑ์ของขนาดเรือและเครื่องมือที่ใช้ในการจับประมงพื้นบ้าน ของอินโดนีเซียจะใช้เครื่องมือแบบผสมผสานของทั้งเครื่องมือจับปลาแบบพื้นบ้านไปจนถึงเครื่องมือประเภทต่าง ๆ เช่น ดาข่ายขนาดต่าง ๆ ฯลฯ ส่วนเรือที่ใช้เรือแบบพื้นบ้านที่ออกจับสัตว์น้ำตามชายฝั่ง ไปจนถึงเรือติดเครื่องยนต์ขนาดเล็กที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ตันกอรอลงไป การประมงเชิงพาณิชย์มีการพัฒนาระบบประมงสมัยใหม่ และมีการลงทุนในสัญญาระหว่างอินโดนีเซียและกลุ่มประเทศที่ทำประมงระยะไกล เพื่อพัฒนาการทำประมงและกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้ามาหาประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตทะเลหลวงใกล้เคียง

แต่ถึงกระนั้น อินโดนีเซียก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย เพราะการทำประมงมากเกินไปในทะเลและน้ำจืด โดยเฉพาะการประมงพื้นบ้านในเรือที่ไม่มีเครื่องยนต์ที่ออกจับบริเวณชายฝั่ง การประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะถูกรุกล้ำโดยเรือประมงชาวต่างชาติทั้งที่มีและไม่มีใบอนุญาต จึงมีการจัดตั้ง หน่วยงานเพื่อการวิจัยและพัฒนาด้านประมง และเป็นผู้พัฒนาระบบ VMS เพื่อติดตาม

การทำประมงทั้งเรือประมงของอินโดและของต่างชาติ ที่เข้ามาทำประมงในเขตของประเทศ โดยกำหนดให้เรือที่เข้ามาในเขตน่านน้ำของอินโดนีเซียที่มีขนาดมากกว่า 100 ตันกรอส ต้องมีเครื่องส่งสัญญาณดังกล่าว และต้องระบุสถานที่จับ การเคลื่อนที่ของเรือ ประเภทของเครื่องมือที่ใช้ การถ่ายส่งสัตว์น้ำจากเรือลำอื่น และทำเรือที่เรื่อนั้นไปขึ้นปลา ฯลฯ นอกจากนี้รัฐบาลยังส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างต่อเนื่องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกหลายส่วน ผลจากการที่อินโดนีเซียปรับปรุงกฎหมายใหม่นั้น ทำให้ประเทศอินโดนีเซียกลายเป็นตัวอย่างของความเด็ดขาดในด้านการบังคับใช้กฎหมายด้านการประมง กฎหมายที่สำคัญ คือ กฎหมายการประมงฉบับที่ 31/2004 (แก้ไข ค.ศ. 2009) ขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ดูแลควบคุมกิจการการประมงของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน่วยงานหลักที่รับหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้ว่าการรัฐของแต่ละรัฐ ซึ่งในแต่ละรัฐก็ได้มีการจัดการบริหารการปกครองระดับรัฐเป็นของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันแต่ละรัฐก็ยังอยู่ภายใต้กรอบการบริหารเชิงนโยบายที่กำหนดออกจากส่วนกลาง

4. บทวิเคราะห์เชิงนโยบายและประเด็นปัญหาภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

4.1 ปัจจัยร่วมที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของแต่ละประเทศได้แก่ (1) ความชัดเจนเชิงนโยบาย (2) การสนับสนุนจากภาครัฐ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (4) การกระจายอำนาจสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

(5) การปลูกฝังจิตสำนึกและธรรมาภิบาลให้มีการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน

4.2 บทวิเคราะห์ประเด็นและข้อปัญหาภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

(1) ประเด็นเรื่องการทำประมงพื้นบ้าน ประมงพาณิชย์ และการกำหนดเขตและสิทธิในการทำประมง

ปัญหาความไม่เหมาะสมในการจำกัดระยะชายฝั่ง ได้มีการแก้ไขกฎหมายแล้ว ส่วนการทำประมงพาณิชย์ พบว่าการประมงไทยมีปัญหา “กองทัพนวด” คือ เรือใหญ่ออกไปจับปลาโดยใช้เครื่องมือขนาดใหญ่ เช่น อวนที่สามารถกวาดจับปลาได้ในปริมาณมาก จากนั้นจึงให้เรือรับจ้างลำเล็กขนถ่ายปลาเพื่อนำขึ้นฝั่งแทน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งประเภทเรือประมงพาณิชย์แยกย่อยลงไปอีก นอกจากนี้ ในเรื่องของสุขอนามัยบนเรือประมงนั้น เห็นว่าเหมาะสมคืออยู่แล้วหากเรื่อนั้นเข้าชายเรือประมงพาณิชย์ แต่ต้องมีมาตรการบังคับและติดตามผลเพื่อให้สามารถรักษาระดับตามมาตรฐานได้ต่อไป ประเด็นเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่สาธารณะ ทางผู้วิจัยเห็นว่าในบทบัญญัติของกฎหมายมีข้อยกเว้นไว้อยู่แล้ว ดังนั้นหากจะมีการขออนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่สาธารณะก็ให้แก้ไขที่ข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

(2) ประเด็นกลุ่มปัญหาอันเกิดจากความไม่ชัดเจนของคำนิยาม

กรณีนิยาม “ทะเลชายฝั่ง” ควรเสนอให้เป็นอำนาจของประมงจังหวัดพิจารณา

เป็นรายกรณีไป แต่ต้องมีข้อมูลทางทะเลของพื้นที่นั้น ๆ ประกอบ เช่น ถูกลดจับสัตว์น้ำ หรือประเภทชนิดของพันธุ์สัตว์น้ำ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความเข้าใจในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรด้านประมงและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมและควรกระจายการมีส่วนร่วมไปยังฝ่ายที่มีความเชี่ยวชาญ เช่น ประมงท้องถิ่นหรือชุมชนประมงท้องถิ่นร่วมมือกับนักวิชาการหรือนักวิจัย เพื่อพัฒนาศักยภาพร่วมกัน ดังตัวอย่างในประเทศนอร์เวย์ หรือฟิลิปปินส์

กรณีนิยาม “ประมงพื้นบ้าน และ ประมงพาณิชย์” จากลักษณะของการทำประมงในประเทศไทยมีความซับซ้อน ทั้งเรื่องของขนาดเรือที่เหมาะสม ประเภทของเครื่องมือที่ใช้จับสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดเขตพื้นที่ที่สามารถเข้าไปทำการประมงในประเภทต่าง ๆ ได้ โดยอาจนำตัวอย่างของระบบ Total Allowable Catch (TAC) ของประเทศญี่ปุ่นที่เป็นกรกำหนดขอบเขตการทำประมงที่ชัดเจน กำหนดโควตาจำนวนเรือในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งกำหนดสายพันธุ์ปลาต่าง ๆ ที่เรือประมงแต่ละชนิดนั้นสามารถจับได้

(3) ประเด็นกลุ่มปัญหาเชิงปฏิบัติการและการบังคับใช้กฎหมาย

กรณีของการจัดทำสถิติประมงนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดี แต่อาจทบทวนให้การจัดทำสถิติมีข้อมูลครอบคลุม โดยควรเปิดโอกาสให้ประมงจังหวัดและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการจัดส่งหรือรวบรวมข้อมูลทางสถิติของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลของท้องถิ่นเพื่อนำไปพัฒนาการทำ

ประมงในพื้นที่ได้ต่อไปในอนาคต ตัวอย่างประเทศที่มีการจัดการด้านประมงที่ดีเลิศอย่างประเทศนอร์เวย์ ก็มีการจัดทำสถิติด้านประมงส่งเป็นรายปี ซึ่งอยู่ภายใต้หน้าที่ของกลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางทะเล จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวนำไปพิจารณาและเจรจากำหนดโควตาการจับสัตว์น้ำในแต่ละปี รวมถึงกำหนดโควตาของจำนวนเรือและเทคนิคที่สามารถใช้ในการจับสัตว์น้ำ รวมถึงมาตรการสำคัญอื่น ๆ สำหรับปีถัดไปแบบปีต่อปี

ประเด็นการพิจารณาบทลงโทษให้มีความเหมาะสมและผ่อนผันยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่าอัตราโทษและมาตรการทางปกครองถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญและกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายเร่งด่วนของประเทศไทยถือเป็นการส่งสัญญาณและกำหนดทิศทางที่ชัดเจนต่อจุดยืนของประเทศไทยที่ต้องการแก้ไขปัญหาและกระตุ้นให้เจ้าของกิจการโรงงานที่เกี่ยวข้องต้องดูแลบริหารจัดการระบบของโรงงานของตนให้ได้มาตรฐาน เพื่อที่จะได้รับการยอมรับจากนานาชาติ ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ และความเชื่อถือ ตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศไทย

ประเด็นการกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ประจำเรือประมง แม้หน้าที่ดังกล่าวจะเป็นหน้าที่เฉพาะในด้านของวิทยาศาสตร์และการสังเกตการณ์สภาพทางชีวภาพ ผู้วิจัยเห็นว่าหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์นั้นเป็นหน้าที่ในลักษณะเฉพาะกาล เนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาประมงที่ไม่ใช่แค่การทำประมงที่ผิดกฎหมาย แต่ยังหมายรวมไปถึงปัญหาที่คุกคามสิทธิมนุษยชนอย่างการค้ำมนุษย์ในอุตสาหกรรม

การประมงอีกด้วย ทั้งนี้ อาจมีมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการทำงานของผู้สังเกตการณ์บนเรือ โดยการนำระบบการตรวจสอบเรือ (VMS) มาใช้ควบคู่ไปกับการจัดให้มีผู้สังเกตการณ์บนเรือ โดยเฉพาะในน่านน้ำนอกชายฝั่งและในพื้นที่ห่างไกลที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบ VMS มาตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถค้นหาที่มาที่ไป และวิธีการทำประมงของเรือลำนั้น ๆ ได้ถูกต้อง

ประเด็นเรื่องการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำในส่วนของทางราชการ ผู้วิจัยเห็นว่าโดยเจตนารมณ์ของทางราชการเป็นไปเพื่อส่งเสริมการประมง แต่เพื่อป้องกันการตีความกฎหมายควรแก้ไขให้บทบัญญัติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัย อย่างไรก็ตาม ภายใต้นี้ได้มีเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการประมง เช่น “eDNA” หรือเทคโนโลยีการตรวจหาร่องรอยทางดีเอ็นเอของสัตว์ที่หลงเหลืออยู่ในสิ่งแวดล้อมเพื่อศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพของสัตว์น้ำ น่าจะเป็นประโยชน์ในอนาคตสำหรับการดำเนินการของกรมประมงหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาเก็บข้อมูลต่อไป

(4) ประเด็นกลุ่มปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการ

ประเด็นเรื่ององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ” และ “คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด” ผู้วิจัยเห็นว่า ลักษณะการทำประมงแตกต่างกันไปตามลักษณะของพื้นที่ ซึ่งหากพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพปัญหาแล้วจะต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจให้กับ

ประมงจังหวัด และกำหนดปริมาณสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากทั้งภาครัฐ ทั้งที่เป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ตลอดจนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงให้สมดุลและเอื้อประโยชน์ต่อกัน โดยทั้งนี้ สามารถนำแนวทางปฏิบัติของประเทศฟิลิปปินส์มาใช้ในการกำหนดแนวทางและกรอบการทำงานของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ โดยฟิลิปปินส์นั้นมีการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจน เช่น หน้าที่กำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมง จะเป็นของ Bureau of Fisheries and Aquatic Resources – BFAR ที่เป็นองค์กรของรัฐบาลกลางแต่มีสำนักงานภูมิภาคในแต่ละภูมิภาค ส่วนหน้าที่ในการบริหารและประสานงานภายในจังหวัดก็เป็นของรัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่างๆ เป็นต้น

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการแก้ไขกฎหมายการประมง

5.1 ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นไปตามบทวิเคราะห์ข้างต้น โดยจัดทำตารางแสดงรายละเอียดหลักการและเหตุผลในการแก้ไขประกอบรายงานการศึกษาวิจัย

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) มาตรการเชิงนโยบายในการบริหารจัดการประมง การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและเน้นให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ควรมีคู่มือและกำหนดแนวทางปฏิบัติ โดยจะต้องเป็นแนว

ปฏิบัติร่วมที่ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำ
ประมงของประเทศสามารถยึดถือเพื่อให้แนวทาง
การพัฒนาประมงของประเทศเป็นไปในทิศทาง
เดียวกัน การจัดระเบียบข้อมูลต่าง ๆ ต้องทำให้มี
ประสิทธิภาพ ง่ายต่อการเข้าถึงและนำไปใช้
เพราะทุกหน่วยงานต้องทำงานแบบบูรณาการร่วม
กันอย่างเป็นระบบและตรงกับความเป็นจริง

(2) ระบบควบคุมติดตามเรือ
และระบบการตรวจสอบย้อนกลับ ประเทศไทยได้
วางระบบให้มีการตรวจสอบตามมาตรฐานสากล
กำหนด (Monitoring Control System: MCS) ซึ่ง
ถือได้ว่าเป็นการวางระบบครั้งใหญ่เพื่อควบคุม
และติดตามเรือประมงในทะเลของประเทศไทย
ทั้งระบบ ซึ่งได้ดำเนินการขั้นต้นไปแล้วเรียบร้อย
โดยเริ่มจากการติดตั้งระบบ VMS บนเรือประมง
พาณิชย์ที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปเป็นประเภท
แรกก่อน นอกจากนั้นยังมีการวางระบบ E-License
ที่จะช่วยพัฒนาการจัดระเบียบเรือทั้งหมดให้เป็น
ปัจจุบัน (Real Time) และสามารถเข้าถึงได้
ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยทั้งหมดนี้เป็นการนำ
มาตรการทางเทคโนโลยีเข้ามาใช้จัดระเบียบและ
ปรับปรุงระบบการตรวจสอบการทำประมงให้มี
ประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล

(3) แรงงานประมงและการค้า
มนุษย์ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญในอุตสาหกรรม
ประมงและการแปรรูปสัตว์น้ำของประเทศไทย
แต่นอกจากการใช้กฎหมายป้องกันและปราบปราม
การค้ามนุษย์อย่างจริงจังแล้ว ควรเพิ่มมาตรการ

การคุ้มครองสิทธิแรงงานในภาคอุตสาหกรรมให้
เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล โดยมาตรการ เช่น
การจดทะเบียนที่ถูกต้อง เพื่อที่จะสามารถคุ้มครอง
สิทธิและป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ถูก
ละเมิดสิทธิได้ และจะต้องได้รับความร่วมมือจาก
หลายหน่วยงานของประเทศ โดยผ่านการทำงาน
ร่วมกันในรูปแบบของสหวิชาชีพและมีการบูรณา
การการทำงานร่วมกัน และมีการสร้างกรอบความ
ร่วมมือระหว่างประเทศ

(4) การสร้างกรอบความร่วมมือ
ระหว่างประเทศ นอกจากกรอบความร่วมมือ
ระหว่างประเทศในด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน
แล้ว การเจรจาหรือและการสร้างกรอบความ
ร่วมมือในการพัฒนาการทำประมงร่วมกันใน
ระดับระหว่างประเทศ ก็เป็นอีกหนึ่งแนวทาง
สำคัญในยกระดับการพัฒนาและปรับปรุงปัญหา
ด้านการทำประมง เพราะต่อให้ประเทศไทยมีความ
พยายามในการปรับปรุงและแก้ปัญหาการทำ
ประมงที่ผิดกฎหมาย แต่หากไม่ได้รับความร่วม
มือจากประเทศอื่นๆใกล้เคียง ก็จะไม่สามารถแก้
ปัญหาด้านประมงให้หมดไปได้ เพราะทรัพยากร
ทางทะเลถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่เชื่อมต่อกันทั้ง
โลก หากจะให้ปัญหาการรุกรานทรัพยากรดังกล่าว
หมดไป ก็มีความจำเป็นที่ทุกประเทศทุกภูมิภาค
ทั่วโลกจะต้องให้ความร่วมมือกัน สร้างแนวทาง
ปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรง
จุดและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทรัพยากรทางทะเล
ยังคงอยู่และสามารถบริโภคได้อย่างยั่งยืนสืบไป



บรรณานุกรม

- เกษม จันทร์แก้ว, *วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์, 2530)
- ชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, *ประเมินผลการดำเนินการและมาตรการการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ของประเทศไทย ในรอบ 5 เดือน* (พ.ศ.- ก.ย.2558) (13 ตุลาคม 2559) Thai Publica <<http://thaipublica.org/2015/10/wichan-iuu-6/>>
- นิวัต เรืองแก้ว, *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพฯ: รั้วเขียว วี บี บุ๊คเซนเตอร์, 2537)
- ประสิทธิ์ ตงยิ่งเจริญ, *การวางแผนและการวิเคราะห์โครงการ* (13 ตุลาคม 2559) มหาวิทยาลัยบูรพา <<http://www.ex-mba.buu.ac.th/research/Rayong/YMBA12/51730135/ch2.pdf>>
- มัทยา ศรีพนา, *ปัญหาแรงงานประมงและการประมงที่ผิดกฎหมาย: ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงไทย* (13 ตุลาคม 2559) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา <<http://library.senate.go.th>>
- วิชัย เทียนน้อย, *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ* (13 ตุลาคม 2559) มหาวิทยาลัยบูรพา <http://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/54930415/bibliography.pdf>
- วิฑูรย์ ปัญญากุล, *ปลาหายไปในไหน สาเหตุและผลกระทบจากการทำประมงเกินขีดจำกัด* (13 ตุลาคม 2559) มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี <<http://www.etheses.rbru.ac.th/pdf-uploads/thesis-167-file10-2016-02-09-09-44-43.pdf>>
- เสถียร เหลืองอร่าม, *การจัดการและวิธีปฏิบัติงาน* (13 ตุลาคม 2559) มหาวิทยาลัยบูรพา <http://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/54930534/chapter2.pdf>
- อนันต์ เกตุวงศ์, *หลักและเทคนิคการวางแผน* (13 ตุลาคม 2559) มหาวิทยาลัยบูรพา <http://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/54930546/chapter2.pdf>
- อรนุช แสงจารีก, *มาตรการในการป้องกัน ขั้วยัง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม* (13 ตุลาคม 2559) ThaiPublica <<http://thaipublica.org/2016/01/iuu-reform-opportunities-1/>>
- อำนาจ เจริญศิลป์, *โลกและการอนุรักษ์* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2528)



มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใน ศึกษากรณีการค้ามนุษย์ในกิจการประมง

Non-tariff barrier: A case Study of Human Trafficking In Fishing Industry

พรรณนิภา สายลึก*

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายในกรณีการค้ามนุษย์ในกิจการประมง นอกจากนี้ยังศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าของไทยและต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าโดยอาศัยการค้ามนุษย์ที่มีผลกระทบต่อธุรกิจภาคประมงของไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม

ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มกำลังพัฒนาซึ่งต้องการขยายตัวทางเศรษฐกิจและด้วยสภาพภูมิประเทศที่ตั้งอยู่ติดกับชายฝั่งทะเล จึงทำให้ภาคอุตสาหกรรมประมงทะเลของไทยเติบโตได้อย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อประเทศไทยยังคงขาดแคลนแรงงานในภาคประมงทะเลมาโดยตลอด ทั้งนี้แรงงานในเรือประมงทะเลต้องเจอกับสภาพการทำงานที่ยากลำบาก เสี่ยงอันตราย และต้องอยู่กลางทะเลเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ส่งผลให้ไม่มีแรงงานอยากทำงานในเรือประมงทะเล ผลที่ตามมาจึงทำให้เกิดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานประมง ซึ่งมีการลักลอบนำแรงงานต่างชาติเข้ามา มากขึ้นก่อให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานตามมา

จากการศึกษาพบว่าหากเวทีเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศมีการหยิบยกประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ขึ้นมาใช้เป็นเงื่อนไขในการค้าแล้วประเทศไทยจะได้รับผลกระทบอย่างน้อยเพียงใด หากมองถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตที่จะได้รับ เป็นไปได้ว่านานา

*นักศึกษาลัทธิศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ประเทศอาจใช้ประเด็นนี้เพื่อเป็นการกีดกันทางการค้าในการชะลอการนำเข้าสินค้าในธุรกิจภาคประมงจากไทยซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการส่งออกของไทยเป็นอย่างมาก และยังเป็นการทำลายภาพพจน์ของไทยในเวทีโลก

อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ให้การป้องกันหรือให้ความคุ้มครองแรงงานก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยยังขาดการบูรณาการในแง่ของอำนาจการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการทั้งต่อผู้ค้ามนุษย์รายใหญ่ และรายย่อยจึงอาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

จากปัญหาดังกล่าวผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา โดยสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยจัดให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถทำการเข้าตรวจเรือได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องขออนุญาตเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการเข้าตรวจสอบเมื่อมีเหตุอันน่าสงสัย และบังคับใช้กฎหมายต่อนายจ้างที่ละเมิดสิทธิแรงงานในที่ทำงานอย่างจริงจัง นอกจากนั้นแล้วควรจัดให้มีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับการจ้างงาน สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการต่าง ๆ ที่แรงงานพึงจะได้รับตลอดจนการได้รับการคุ้มครองในการดำเนินชีวิตอยู่บนเรือในระหว่างการทำงาน ทำให้ผู้ที่ประกอบอาชีพแรงงานภาคประมงมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเพื่อเป็นแรงงานจงใจให้แรงงานเต็มใจที่จะเข้ามาทำงานมากขึ้น ส่งผลให้ไม่เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน ผู้ประกอบการก็ไม่จำเป็นต้องจัดหาแรงงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้ไม่เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานภาคประมงในที่สุด

คำสำคัญ : มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโทษภัย การค้ามนุษย์ แรงงานประมง

Abstract

An object of this thesis is to study an idea and theory of non-tariff barrier in a case study of a human trafficking in fishing industry. It also includes a comparative study of legal policy and measure regarding to Thailand's measure of trade barrier and foreign country to analyze a concrete solution relevant to the measure of trade barrier appropriately and effectively by referring to the human trafficking that affects the fishery business.

Thailand is a developing country aiming for economic expansion and, due to its coastal geographic, Thailand's fishery industry has been rapidly developing resulting in a shortage of a

sea labor in the fishery business simultaneously. Seeing that the sea labor in the fishery ship has to face a difficult and risky work environment, including its long period of sea cruising, no labor wants to work on the fishery ship. As a consequence, human trafficking agent in fishing has been established which leads to an escalation in smuggling of illegal foreign labor and human trafficking problem.

According to the study, its result shows that if an international trading negotiation has raised an issue of labor standard relevant to human trafficking as a trading condition, how much consequence Thailand would have suffered considering a future effect that might occur. Perhaps, other nations may raise this issue as the trade barrier to slow an importation of fishery goods from Thailand resulting in a great effect in Thailand's exportation and destruction of Thailand's reputation among international trade.

Despite of Thailand's regulations of labor safe guard and protection, an enforcement of labor law, a protection and suppression regulation are not fully effective as they should be given that it lacks of integration of enforcement power to take a legal action against both major and minor human trader. To put in another word, legal enforcement of such regulations was completely failed.

Regarding to the described problems, the author suggests solutions that systematic enforcement of the labor protection law and the protection and suppression regulation of human trafficking have to be established provided that local officers in relating unit has to be enabled to inspect the ships at all time with suspicious cause for promptness without court order, and enforce the law to an employer who violates employee's rights in work place pragmatically.

Moreover, the standard of labor protections in employment, work environment, benefits, and other welfare which employee ought to receive are necessary, together with a life protection during an on-board working period provided to improve quality of life of sea labor and to attract labor to work willingly which will resolve shortage of sea labor. Hence, the operator does not have to seek for illegal labor and human trafficking in fishery business will be dissolved.

Keywords : non-tariff barrier, human trafficking, fishermen workers

บทนำ

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่แต่ละประเทศล้วนถวิลหาความร่วมมือและพันธมิตร จึงเกิดมิติใหม่ในการเจรจาที่จะร่วมมือกันในการทำการค้าการลงทุนในทางทางธุรกิจระหว่างกันมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้นานาประเทศมีความต้องการที่จะทำการค้าระหว่างประเทศร่วมกันเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

การค้าระหว่างประเทศแสดงให้เห็นถึงการค้าที่ไร้พรมแดน ทำให้เกิดการกระจายวิทยาการใหม่ๆ ไปทั่วโลก อีกทั้งยังช่วยให้มีการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น เมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้นส่งผลให้ประชาชนมีงานทำมีรายได้ เป็นการสร้างความมั่นคงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ผลกระทบที่สำคัญประการหนึ่งของโลกาภิวัตน์ต่อระบบเศรษฐกิจ คือ การเพิ่มการแข่งขันมากขึ้นและรุนแรงมากขึ้นในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าในภาพรวมทุกประเทศให้การสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ และมีความพยายามที่จะเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างกันมากขึ้นเพื่อลดกำแพงภาษีและจัดอุปสรรคทางการค้า แต่ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามที่จะนำเอามาตรการกีดกันทางการค้ามาใช้มากขึ้น โดยเฉพาะมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโทษภาษี เพื่อเป็นการสร้างอุปสรรคต่อการส่งออกของประเทศคู่ค้า และเป็นการกีดกันการนำเข้าที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งการส่งออกถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการส่งออกช่วยเพิ่ม

ความต้องการของสินค้าที่ผลิตในประเทศซึ่งมีขอบเขตจำกัดให้มีความต้องการสินค้ามากขึ้น

การค้าระหว่างประเทศมีความเป็นสถาบันมากขึ้น มีองค์กรระดับโลกที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการเศรษฐกิจโลกเพิ่มมากขึ้น เช่น องค์กรการค้าโลก หรือ WTO ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น หากไม่ทำตามเงื่อนไข ข้อตกลงของการค้าระหว่างประเทศเหล่านี้ การส่งสินค้าไปขายในต่างประเทศก็จะเกิดปัญหาขึ้น เช่น โรงงานอุตสาหกรรมต้องปิดกิจการลง เพราะประเทศคู่ค้าไม่ยอมสั่งสินค้า เนื่องจากโรงงานเหล่านี้ดูแลคนงานไม่ได้มาตรฐานตามหลักการสิทธิมนุษยชน หรือใช้สารเคมีที่อันตรายต่อคนหรือต่อสิ่งแวดล้อมในการผลิตสินค้าของตน ไม่มีการลงโทษใดที่รุนแรงไปกว่าการลงโทษของผู้บริโภคที่ไม่ซื้อสินค้านั้น ซึ่งเป็นไปตามตรรกะของระบบทุนนิยมที่ว่าอยู่ด้วยตลาดก็ตายด้วยตลาดซึ่งเป็นเกิดปัจจัยทางเศรษฐกิจแบบใหม่

จากข้อมูลแผนรายงานประจำปีสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2557 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยอยู่ในกลุ่มบัญชีที่ 3 ซึ่งหมายถึงประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหามา ส่งผลให้สินค้าส่งออกของประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศลดอันดับการค้ามนุษย์ของไทยจากระดับ 2 มาเป็นระดับ 3 (Traff-

ficking in Persons Report)** ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันเหยื่อการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกา และเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา เผยแพร่รายงานประจำปี เรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2558 (Trafficking in Persons Report 2015 หรือ TIP Report 2015) เป็นการสำรวจทุกประเทศโดยในปี 2558 ประเทศไทยยังคงอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ระดับเลวร้ายที่สุด โดยอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 ติดต่อกันเป็นปีที่ 2 นับตั้งแต่ปี 2557 และในปี 2559 ประเทศไทยถูกจัดให้ขึ้นไปอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 โดยสหรัฐอเมริกา มองว่ารัฐบาลไทยได้ดำเนินความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการจัดการค้ามนุษย์ในช่วงเวลาการทำรายงานจัดอันดับ แต่เท่าที่การดำเนินงานนั้นยังไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำสุดอย่างครบถ้วน การถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองนั้นเป็นการย้ำว่า ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยยังมีอยู่อย่างกว้างขวางและรัฐบาลต้องแสดงความเป็นผู้นำในการดำเนินการมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยให้มีผลงานเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผล

การค้ามนุษย์ เป็นปัญหาสังคมที่ประชาคมโลกห่วงใยและเร่งหามาตรการแก้ไขป้องกันด้วยถือว่าการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและในยุคประชาธิปไตยได้มีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ประเทศที่เจริญแล้วได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก ด้วยเหตุนี้จึงอาจมีผลให้ประเทศ

สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรกีดกันสินค้าไทย แม้การประกาศจะไม่มีบทลงโทษ แต่การห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์และประชาชนที่ต่อต้านสินค้าจากผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ที่เข้าข่ายในลักษณะของการค้ามนุษย์ ส่งผลให้ผู้ประกอบการในประเทศสหรัฐอเมริกา งดซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการของประเทศไทยซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีแรงงาน เวทีการค้าระดับภูมิภาคและในระดับการค้าโลก

จากสถิติการส่งออกสินค้าประมงของไทยพบว่าในช่วงปี 2550 – ปี 2555 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าประมงสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในทุก ๆ ปี ทำให้ประเทศไทยมีความเติบโตและก้าวหน้าในการส่งออกสินค้าประมง จนส่งผลให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทะเลรายใหญ่ของโลก แต่ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการถูกใช้มาตรการกีดกันทางการค้าจากประเด็นการค้ามนุษย์จนส่งผลให้มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงของไทยในปี 2556 – ปี 2559 มีมูลค่าการส่งออกสินค้าประมงลดลงอย่างต่อเนื่อง

กระแสโลกาภิวัตน์ที่โลกไร้พรมแดนมีการเปิดกว้างให้มีการโยกย้ายถ่ายเทการลงทุนและทรัพยากรที่ใช้เพื่อการผลิตและบริการ เพื่อให้มนุษย์มีโอกาสได้ประโยชน์จากการบริโภคอย่างเต็มที่ จึงเกิดการอพยพแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นที่ปรากฏการณ์ปกติของยุคโลกาภิวัตน์ ประกอบกับการขาดแคลนแรงงานระดับไร้ฝีมือจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็น

จำนวนมาก โดยแรงงานเหล่านี้จึงอาจตกเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงาน การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน การถูกหน่วงเหนี่ยวกักขังและทารุณกรรม

นอกจากนั้นแล้ว ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มกำลังพัฒนาซึ่งต้องการขยายตัวทางเศรษฐกิจและด้วยสภาพภูมิประเทศที่ตั้งอยู่ติดกับชายฝั่งทะเลจึงทำให้ภาคอุตสาหกรรมประมงทะเลของไทยเติบโตได้อย่างรวดเร็ว และส่งผลให้ประเทศไทยยังคงขาดแคลนแรงงานในภาคประมงทะเลมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานในเรือประมงทะเลต้องเจอกับสภาพการทำงานที่ยากลำบาก ต้องทำงานอย่างโดดเดี่ยวห่างไกลครอบครัว เสี่ยงอันตราย และต้องอยู่กลางทะเลเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ส่งผลให้ไม่มีแรงงานอยากทำงานในเรือประมงทะเล ผลที่ตามมาทำให้เกิดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานประมง ซึ่งมีการลักลอบนำแรงงานต่างชาติเข้ามามากขึ้นก่อให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานตามมา นับว่าประเทศไทยตกอยู่ในสถานการณ์ที่ล่อแหลมเป็นอย่างมากจากการค้ามนุษย์เนื่องจากมีที่ตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของกลุ่มแม่น้ำโขง และยังเป็นศูนย์กลางเดินทางของเอเชียกับภูมิภาคต่างๆของโลกทั้งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ จึงควรมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการป้องกันแก้ไข มีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดอย่างไร ตลอดจนมีแนวโน้มในการดำเนินการในอนาคตอย่างไร

วิทยานิพนธ์นี้จึงต้องการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรคที่เกิดจาก

มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีไข่มุก รวมทั้งพิจารณาหาแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะทางด้านนโยบายในการควบคุมการกีดกันทางการค้าโดยอาศัยการค้ามนุษย์ในธุรกิจภาคประมง เพื่อกำหนดท่าทีเชิงรุกและเชิงรับของนโยบายการค้าระหว่างประเทศในกรอบเวทีต่าง ๆ ของโลก โดยเน้นถึงมาตรการทางด้านแรงงาน (Labor Measures) ที่ถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการกีดกันทางการค้า จึงเป็นเหตุให้ไทยไม่สามารถส่งออกสินค้าไปยังประเทศคู่ค้าได้ ผู้ประกอบการจึงมีผลกระทบต่อการขาดรายได้และกระบวนการผลิตจึงต้องมีการหยุดชะงักเพราะไม่สามารถดำเนินการผลิตและส่งออกได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในประเด็นที่จะศึกษาได้มีการศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศมาเลเซีย โดยในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประเทศต้นแบบในการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายการต่อต้านการค้ามนุษย์ จึงเป็นที่น่าศึกษาข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาเปรียบเทียบ และปรับใช้กับประเทศไทย ส่วนประเทศมาเลเซียนั้นมีพื้นที่ภูมิประเทศอยู่ติดกับชายฝั่งทะเลซึ่งก็ประสบปัญหาในเรื่องของกระบวนการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2557 มาเลเซียถูกประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศจัดอันดับการค้าการมนุษย์ให้อยู่ในระดับ Tier3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดและในปีต่อมาก็ได้เลื่อนอันดับขึ้นมาอยู่ในระดับ Tier2 จึงเป็นที่น่าศึกษาถึงมาตรการของประเทศมาเลเซียที่ได้มีความพยายามต่อต้านการค้ามนุษย์และสามารถแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้ไปในทางที่ดีขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโชงาษี
2. เพื่อศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกีดกันทางการค้าของไทยและต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อธุรกิจภาคประมง
3. เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในการกีดกันทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจภาคประมงที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจภาคประมงของไทย
4. เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาลเพื่อที่จะลดปัญหาในเรื่องของการกีดกันทางการค้าของไทยจากธุรกิจภาคประมง

สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันการกีดกันทางการค้าทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในการขับเคลื่อนธุรกิจ การหมุนเวียนสินค้าทั้งการนำเข้า และการส่งออกจากปัญหาเรื่องของการค้ามนุษย์ในกิจการประมง ดังนั้นภาครัฐจึงควรเข้ามาตรวจสอบ และมีการควบคุมแก้ไขสาเหตุของมาตรฐานแรงเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมาย รวมถึงกำหนดนโยบายในการควบคุมการกีดกันทางการค้าโดยการค้ามนุษย์เพื่อลดการถูกกีดกันและการเลือกปฏิบัติทางการค้าโดยไม่เป็นธรรม

ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโชงาษีเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจภาคประมงโดยมุ่งเน้นถึง

แนวคิดของสิทธิและเสรีภาพในกิจการแรงงานประมง

2. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกีดกันทางการค้า การค้ามนุษย์ และแรงงานประมงในประเทศไทย รวมไปถึงในระดับสากล ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เป็นต้น รวมถึงอนุสัญญาและปฏิญญาสากลที่เกี่ยวข้องของการศึกษาของการกีดกันทางการค้าที่มีโชงาษีกรณีการค้ามนุษย์ในกิจการประมง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโชงาษี
2. เพื่อทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจในการประมงจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโชงาษี
3. เพื่อทราบถึงประเด็นปัญหาในการกีดกันทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจภาคประมงที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจภาคประมงของไทย
4. เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาลให้กับภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อที่จะลดปัญหาในเรื่องของการกีดกันทางการค้าของไทยจากธุรกิจภาคประมง

วิธีดำเนินงานวิจัย

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้า

และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งจากหนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสาร อนุสัญญา พิธีสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และ เอกสารเผยแพร่ทั้งจากภาครัฐและเอกชน โดยการเสนอข้อมูลวิจัยในเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

บทวิเคราะห์

ปัญหาและผลกระทบด้านการส่งออกสินค้าในธุรกิจภาคประมง : ประเทศไทยพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง การส่งออกเป็นปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยที่มีความสำคัญมากขึ้นโดยลำดับ จึงเป็นที่น่าวิตกว่าหากมีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น อาจจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งออกของไทยและสร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมีนัยสำคัญ

การค้ามนุษย์ทำให้ภาพรวมการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะการส่งออกสินค้าประมงมีปัญหาโดยการค้ามนุษย์ของไทยจะเป็นการเปิดทางไปสู่การใช้มาตรการการคว่ำบาตรทางการค้าจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต่อไป ถ้าหากไทยถูกคว่ำบาตรจริงก็จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงอุตสาหกรรม อาหารแช่แข็ง และอุตสาหกรรมกุ้งค่อนข้างมาก เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกหลักของสินค้า กุ้ง และหมู่น้ำจืดจากไทย รวมทั้งยังมีผลในเชิงจิตวิทยาที่ประเทศคู่แข่งทางการค้าจะนำไปขยายผลเพื่อโจมตีอุตสาหกรรมการค้าของไทยว่ามีการค้ามนุษย์ ใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ ส่งผลให้สูญเสียรายได้จากการส่งออกสินค้าเป็นจำนวนมาก

แม้ว่ามาตรการกีดกันทางการค้าที่มีไม่ใช่อายุจะมีผลกระทบมาระยะหนึ่งแล้ว แต่ปัญหายังคงไม่ได้รับการแก้ไขมากนัก เนื่องจากภาครัฐดำเนินมาตรการเชิงตั้งรับมากเกินไป ฐานข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี และข้อมูลเชิงเทคนิคและวิชาการที่เกี่ยวข้องการทำงานที่ยังขาดการประสานกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และนักวิชาการ รวมทั้งผู้ประกอบการยังขาดความตระหนักในเรื่องนี้

ปัญหาและผลกระทบต่อผู้ประกอบการในธุรกิจภาคประมง : ผู้ประกอบการในธุรกิจส่งออกได้รับผลกระทบจากมาตรการกีดกันทางการค้าตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตไปจนถึงการกระจายสินค้า อีกทั้งยังไม่สามารถคาดการณ์การใช้มาตรการได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ผู้ประกอบการในประเทศย่อมต้องเผชิญความท้าทายจากต้นทุนการประกอบการที่สูงขึ้นทั้งในการทำประมงจับสัตว์น้ำ หรือในธุรกิจต่อเนื่องทั้งแปรรูปเบื้องต้นไปถึงแปรรูปขั้นปลาย ซึ่งในกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมส่งออกอาหารไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง หากมองไปในระยะข้างหน้า อุตสาหกรรมส่งออกอาหารไทยยังต้องเผชิญความท้าทายจากมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีอีกไม่น้อย ผู้ประกอบการพยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับมาตรฐานของแต่ละประเทศ แต่ต้องเผชิญกับความท้าทายด้านต้นทุน เวลา การเข้าถึงข้อมูล นอกจากปัญหาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการปฏิบัติตามเงื่อนไขการกีดกันทางการค้าแล้ว ผู้ประกอบการยังต้องรับมือกับความยุ่งยากในกระบวนการผลิตด้วย

การกีดกันทางการค้ามีผลกระทบต่อทั้งรูปแบบของการพัฒนาและความเจริญรุ่งเรือง รวมทั้งปัญหาความอดอยาก ตัวอย่างง่าย ๆ ของผลกระทบที่เกิดคือกระบวนการส่งออกสินค้าประเทศกำลังพัฒนามักมีรายได้น้อยสำคัญมาจากการส่งออก เมื่อการส่งออกสินค้าต้องเจอกับกำแพงต่าง ๆ ในการกีดกันการค้า การส่งออกย่อมชะงัก ผู้ส่งออกขาดรายได้ ทำให้ลดการส่งสินค้าจากผู้ผลิต ซึ่งส่วนมากเป็นเกษตรกรที่ผลิตสินค้า การเกษตรที่เน่าเปื่อยเสียหายได้

ทัศนคติเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ผู้ประกอบการอาจจะมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะนำไปสู่พฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง เช่น สินค้าและบริการยังสามารถขายได้ ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการคิดเช่นนี้ทำให้ผู้ประกอบการตกเป็นฝ่ายตั้งรับยอมเป็นผู้รับผลกระทบ การรอให้เกิดปัญหาแล้วจึงแก้ไขเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการที่ปรับตัวช้าได้รับผลกระทบมากกว่าผู้ประกอบการที่เริ่มปรับตัวก่อน การปรับตัวหรือกระบวนการผลิตให้สอดคล้องกับมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อาจมีต้นทุนในการปรับเปลี่ยนและต้องอาศัยเวลาในการปรับตัว ซึ่งผู้ประกอบการอาจเสียประโยชน์บ้างในระยะสั้น แต่จะได้ประโยชน์มากในระยะยาว และยังส่งผลดีต่อภาพรวมของสังคมและประเทศด้วย ทั้งนี้แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการต้องทำบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่และทำงานประสานกัน เพื่อที่จะสามารถนำพาเศรษฐกิจประเทศไทยรอดในภาวะการแข่งขันที่รุนแรงได้

การที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ถาวรมากขึ้น แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อด้านลบบ้าง แต่ผลดีด้านบวกที่เกิดขึ้น คือเป็นแรงผลักดันให้ผู้ผลิตต้องยกระดับคุณภาพการผลิตสินค้าและบริการ ทำให้ความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้ประโยชน์จากผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ประกอบการให้ความสนใจต่อสังคมหรือสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมด้วย แนวโน้มในอนาคตมาตรฐานที่ถูกสร้างขึ้นจากสหรัฐอเมริกาหรือสหภาพยุโรปหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว น่าจะถูกผลักดันให้กลายเป็นมาตรฐานของโลกและมีการพัฒนาเงื่อนไขของการกีดกันการค้าที่เข้มงวดมากขึ้น และมีรูปแบบการกีดกันทางการค้าแบบใหม่ออกมามากขึ้น เช่น ปัจจุบันเริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับการนำมาตรการป้องกันภาวะโลกร้อนมาใช้ โดยระบุว่า สินค้าที่จะนำเข้าประเทศนั้น กระบวนการผลิตต้องไม่มีส่วนในการทำลายชั้นบรรยากาศ หรือมาตรการด้านจริยธรรมผู้ประกอบการ โดยกำหนดให้บริษัทผู้ผลิตจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม หรือต้องทำกิจกรรม CSR (Corporate Social Responsibility) เป็นต้น หากผู้ประกอบการในประเทศไทยไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐานเหล่านี้ย่อมสูญเสียโอกาสทางการตลาดจากโลกที่กำลังเปิดกว้างและเชื่อมโยงกันมากขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์

ปัญหาและผลกระทบต่อแรงงานในธุรกิจภาคประมง: แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเพื่อคุ้มครองแต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพ

เพราะกฎหมายไม่ได้ปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ จะเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ของประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องในการคุ้มครอง แรงงานภาคประมงหลายประการ และขาด มาตรการในการให้การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย ขาดสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ที่เทียบเท่ากับ แรงงานในกิจการประเภทอื่น ไม่มีมาตรฐานการ ดำเนินชีวิตในระหว่างอยู่บนเรือ สถานการณ์ด้าน กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติการคุ้มครองแรงงานภาค ประมงจึงไม่ตอบสนองต่อปัญหาที่มีอยู่ และเกิด ขึ้นไม่เพียงพอต่อสภาพการทำงานจริงเป็นเพียง กฎหมายเพื่อลงตา เป็นความพยายามของรัฐ เพียงแค่นำกฎหมายมาก่ออ้างว่าได้มีข้อกำหนด ให้การคุ้มครองแรงงานเพื่อทำการค้ากับนานา ประเทศ มิได้เป็นการคุ้มครองแรงงานภาคประมง อย่างแท้จริง จึงเป็นปัญหาเชื่อมโยงทำให้เกิด ภาวะขาดแคลนแรงงานในภาคประมงที่เกิดขึ้นใน ปัจจุบัน ส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการภาคประมง มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมากจึงเกิด ขบวนการค้ามนุษย์เพื่อจัดให้แรงงาน ซึ่งเป็น ปัญหาทำให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงาน ภาคประมงมากขึ้น สอดคล้องกับผลการศึกษา ที่ว่าปัญหาการบังคับใช้แรงงานในภาคประมง นอกน่านน้ำ ปรากฏมิติของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในหลากหลายแง่มุม สภาพปัญหาที่ค้นพบ เช่น การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิด ยังไม่ สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้เสียหาย ไม่สามารถเข้าถึง หรือไม่ได้รับการสนับสนุน ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้การ พิจารณาในชั้นพนักงานสอบสวนก็ไม่ขยายผลไป ยังผู้ที่เกี่ยวข้อง และยังตัดผู้กระทำความผิดใน

วงจรรอบไปเกือบทั้งหมด และกระบวนการ พิจารณา และดำเนินคดีที่ล่าช้าทำให้ผู้เสียหาย เปลี่ยนความประสงค์ไม่ต้องการดำเนินคดีแก่ ผู้กระทำความผิด และปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ใน ส่วนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังไม่มี ประสิทธิภาพพอ โดยเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงาน ในพื้นที่ยังไม่มีส่วนร่วมในการช่วยกันปราบปราม เข้าจับกุมและตรวจสอบเรือต้องสงสัย นอกจากนี้ แล้วเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถเข้าทำการตรวจสอบ เรือที่สงสัยได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากตามขั้นตอน แล้วจะต้องมีการขออนุญาตเพื่อขอตรวจค้นเรือ ทำให้กระบวนการที่จะเข้าตรวจสอบเรือล่าช้าไม่ทัน ท่วงที และการตรวจเรือประมงขาดประสิทธิภาพ โดยยังมีการปลอมแปลงเอกสารคนประจำเรือ โดยเฉพาะผู้เสียหายที่ถูกล่อลวงมามากถูกสวมรูป ในเอกสารปลอม กระบวนการแจ้งและตรวจตรา เรือประมงที่เข้าออกนอกน่านน้ำยังไม่ปรากฏ ประสิทธิภาพ เท่าที่ควรกฎหมายและระเบียบที่ไม่ ได้ถูกนำมาบังคับใช้จริง สถานะจำนวนลูกเรือ และเรือที่ออกจากท่าไปไม่สามารถตรวจสอบได้ ในระบบของทางราชการ ขาดข้อมูลและสถานะ จำนวนที่แท้จริงของแรงงานประมงทะเล นอกจากนี้ แล้วสภาพการทำงานในช่วงออกทะเลไม่มี กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับการทำงานที่แน่นอน ไม่ได้ กำหนดเวลาการทำงานเวลาพักวันหยุด เป็นการ ทำงานตามสภาพที่เกิดขึ้นในลักษณะทำงานไปพักไป กล่าวคือเมื่อเจอฝูงปลาตามที่ต่างๆ ได้ก็งัดก็ต้องการ ให้ลูกเรือร่วมกันวางอวน หรือทำงานอื่นที่เกี่ยวข้อง กับการจับปลา และสัตว์น้ำจนแล้วเสร็จ ในระหว่าง นี้จะต้องทำงานติดต่อกันตลอดไม่มีเวลาพัก วันทำงาน เวลาทำงาน และเวลาพักจึงไม่แน่นอน ขึ้นอยู่

กับช่วงเวลาที่พบฝูงปลา ปริมาณปลา และสัตว์น้ำที่จะจับในแต่ละครั้ง และในช่วงออกทะเลลูกจ้างในเรือประมงมีโอกาสประสบอันตรายและเสี่ยงภัยหลายประเภท เช่น ประสบอันตรายจากการใช้เครื่องมือ เครื่องใช้ในการทำประมงส่งผลให้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต การเจ็บไข้จากการตรากตรำทำงานในทะเล อันตรายจากสิ่งคมในเรือที่ขาดคุณธรรมภัยจากโจรสลัด ภัยทางธรรมชาติ ภัยจากการรุกล้ำน่านน้ำ และไปจับปลาในเขตหวงห้ามทำให้ลูกเรือบาดเจ็บหรือถึงแก่ความตาย หรือถูก จับกุม ถูกจำคุกในต่างประเทศโดยไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือดูแลที่ดีจากเจ้าของเรือ

บทสรุป

จากการที่สหรัฐจัดอันดับการแก้ไขปัญหาลดและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย หากมองถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตที่จะได้รับคือผลกระทบจากมาตรการกีดกันทางการค้าจากสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะสินค้าส่งออกที่มีการใช้แรงงานผิดกฎหมาย และปัญหาการค้ามนุษย์เป็นสำคัญ นอกจากมาตรการกีดกันทางการค้าจากสหรัฐแล้ว เป็นไปได้ว่าประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรปอาจใช้เป็นข้ออ้างในการชะลอการนำเข้าสินค้าจากไทย หรือใช้มาตรการกีดกันทางการค้าได้ในอนาคต ขณะเดียวกันยังเป็นสิ่งที่ทำลายภาพพจน์ของไทยในเวทีโลก และอาจมีผลกระทบต่อแนวโน้มการลงทุน และการระงับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แม้ว่าปัจจุบันสหรัฐอเมริกาก็ยังไม่มีการคว่ำบาตรทางการค้ากับกลุ่มประเทศที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ต้องเฝ้าระวังก็ตาม แต่นัยสำคัญของข่าวสารที่ได้ถูกกระจายออกไปแล้ว

ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวทีโลก และอาจทำให้บริษัทข้ามชาติบางแห่งทบทวนนโยบายการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ถูกกล่าวหาว่ามีการค้ามนุษย์ ดังเช่นอุตสาหกรรมประมงของไทย นอกจากนี้ ไทยยังอาจสูญเสียความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้าและไม่เกี่ยวข้องกับมนุษยธรรม รวมทั้งอาจถูกสหรัฐอเมริกา คัดค้านไม่ให้ได้รับการให้ความช่วยเหลือจากสถาบันระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก เป็นต้น

จากรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ระบุว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ เหยื่อส่วนใหญ่ซึ่งเข้ามาในประเทศไทยจะถูกบังคับ ชูเชื้อ หลอกลวง ให้เข้าสู่การใช้แรงงานหรือถูกกดขี่ในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคประมง นอกจากนั้น ได้มีรายงานพฤติกรรมการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตามแนวชายแดน ซึ่งอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ไม่มีเอกสารประจำตัวระหว่างไทย และประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ลาว พม่า และกัมพูชา โดยแรงงานเหล่านี้ต่อมาได้กลายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ชายชาวพม่า กัมพูชา และไทยส่วนใหญ่ต้องตกเป็นเป้าหมายบังคับเกณฑ์แรงงานในเรือประมงสัญชาติไทยที่ล่องเรืออยู่ในบริเวณน่านน้ำทะเลไทย และน่านน้ำสากล ลูกเรือประมงบางคนอยู่ในทะเลเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน และได้รับค่าแรงน้อยนิด บางคนยังถูกข่มขู่และทรมานบ่อยครั้งมีการข่มขู่ว่าจะตัดเงิน รวมทั้งการไม่จ่ายเงิน

ค่าจ้างเต็มจำนวน การทำธุรกิจประมงนี้จึงเป็นกิจการที่ไม่มีระเบียบกำกับทั่วไป ลูกเรือประมงไม่มีการทำสัญญาว่าจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรกับนายจ้าง และยังพบว่ารูปแบบการบังคับใช้แรงงานนี้ยังคงดำเนินต่อไป และจากการติดตามตรวจสอบของนานาชาติทำให้นายหน้าค้ำมนุษย์ต้องหันไปใช้วิธีการใหม่ ๆ ที่ทำให้การตรวจจับอาชญากรรมเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

หากประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการกีดกันทางการค้าอย่างจริงจังคาดว่าในเบื้องต้นจะสร้างความเสียหายอย่างมากโดยเฉพาะภาคการส่งออกสินค้าในอุตสาหกรรมการประมง อาหารทะเล อาหารทะเลแช่แข็ง อาหารที่แปรรูปจากอาหารทะเล หากรวมถึงสินค้าอุตสาหกรรมต่อเนื่องกับการใช้แรงงานที่ถูกมองว่าเป็นปัญหาเรื่องการค้ำมนุษย์ เพราะประเทศไทยใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากก็จะยิ่งทำให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น เมื่อทำให้เกิดปัญหาทั้งการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมและการละเมิดสิทธิแรงงานการค้ำมนุษย์จึงเกิดขึ้น เป็นผลให้การประมงไทยต้องเผชิญหน้ากับวิกฤติปัญหาที่สำคัญคือ การค้ำมนุษย์เพื่อนำมาเป็นแรงงานประมง นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมาธิการยุโรปด้านประมงและทะเล สหภาพยุโรป (EU) ได้ให้ “ใบเหลือง” เพื่อแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการเรื่องการขาดมาตรการที่เพียงพอ ในการต่อสู้กับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งทั้ง 2 ปัญหา ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในประเทศไทย และยังส่งผลกระทบต่อการค้าด้านอุตสาหกรรมประมงไทย รวมทั้งอาจ

ทำให้ไทยต้อง ถูกคว่ำบาตรหรือการถูกมาตรการกีดกันทางการค้า ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ภาคอุตสาหกรรมประมงระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันประเด็นการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานเป็นเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อ ประโยชน์ในการค้าระหว่างประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยการสร้างความเชื่อมโยงกลไกกฎหมายภายในประเทศเข้ากับมาตรฐานด้านแรงงานขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับระหว่างประเทศ เพื่ออ้างอิงมาใช้โดยมิก่อให้เกิดข้อโต้แย้งคัดค้าน ซึ่งปัจจุบันพบว่าสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปในนามของประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นตลาดการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญของไทยให้ความสำคัญและมีการนำประเด็นดังกล่าวมาใช้ในการค้าระหว่างประเทศอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ในขณะที่การแก้ปัญหาของไทยเกี่ยวกับในเรื่องนี้นั้น ยังมีลักษณะเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าสำหรับกรกล่าวหาเป็นคราว ๆ ไป ส่วนการแก้ปัญหาการบริการจัดการภายในประเทศ ยังคงเป็นกระบวนการและขั้นตอนในเชิงสัญลักษณ์ของทางราชการ เช่น การจัดตั้งคณะทำงาน การกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ หรือการกำหนดให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ล้วนแล้วแต่เป็นวิธีการเดิมที่เคยปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ขณะที่ในทางปฏิบัติยังคงพบว่าการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานก็ยังคงเกิดขึ้นสืบเนื่องตลอดมา

ดังนั้น แนวทางการแก้ปัญหาของไทยอาจสามารถดำเนินการได้ในสองกรณีใหญ่ ๆ กล่าว

คือ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานโดยเร่งด่วนให้เกิดความเชื่อถือต่อประเทศคู่ค้าเพื่อรักษาตลาดของสินค้าดังกล่าวเอาไว้ และกรณีที่สองหากคาดว่าจะยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาภายในประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้ภายในระยะอันใกล้ ก็อาจแสวงหากลุ่มตลาดที่เห็นว่ามีศักยภาพเพื่อรักษาปริมาณการส่งออกสินค้าแต่ละประเภทและรักษาเสถียรภาพของตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวไปในขณะเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

หลักเกณฑ์การป้องกันมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโช้ภาษี: สำหรับปัญหาและอุปสรรคการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโช้ภาษีในการค้าระหว่างประเทศ ภาครัฐและภาคเอกชนของไทยต้องทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เพื่อหาทางลดผลกระทบจากมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโช้ภาษีที่ยังคงมีอยู่ นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดของการใช้เขตการค้าเสรี โดยผู้เขียนมีความเห็นเสนอให้ภาครัฐต้องสนับสนุนให้ภาคเอกชนผู้ประกอบการมีความรู้ มีข้อมูลความเท่าทันอย่างชัดเจนในเรื่องของมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโช้ภาษีที่ยังคงมีอยู่ ตลอดจนควรเป็นที่ปรึกษาที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำกับภาคเอกชนในการส่งออก และจัดการกับมาตรการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ ด้วย ให้ข้อมูลและคำปรึกษาอย่างเป็นทางการ และเร่งรัดประสานงาน ติดตามผล และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อคงขีดความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าในธุรกิจภาคประมง และแสวงหาตลาดการค้าที่มีได้

เป็นประเทศที่นำเงื่อนไขการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาใช้ในการค้าระหว่างประเทศ และเป็นตลาดที่มีศักยภาพหรือโอกาสรองรับสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ในอุตสาหกรรม กลุ่มเป้าหมาย การจัดตั้งหน่วยงานสำหรับติดตามและเฝ้าระวังประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าภายใต้กรอบขององค์การค้าโลก ในภาพรวม ได้แก่ ควรมีการติดตามความคืบหน้าในการจัดทำมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อพิพาทใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ควรมีการปรึกษาหารือ กับประเทศคู่ค้าถึงความสอดคล้องของมาตรการกับความตกลงเป็นระยะ ๆ และเผยแพร่ข้อมูล ด้านมาตรฐานสินค้าและมาตรการต่างๆ ของประเทศคู่ค้า ให้แก่ผู้ประกอบการไทย โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็ก นอกจากนั้นแล้วภาครัฐต้องสนับสนุนทั้งด้านข้อมูล และบทวิเคราะห์เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการตั้งรับ และปรับตัวต่อมาตรการกีดกันทางการค้าในส่วนของภาคเอกชนนั้นควรเร่งพัฒนาคุณภาพสินค้า โดยคำนึงถึงมาตรฐานสากลและกฎระเบียบของประเทศคู่ค้าสำคัญๆ ทั้งด้านสุขอนามัย และสวัสดิภาพแรงงาน เพื่อกระตุ้นให้การส่งออกของไทยขยายตัวตามเป้าหมาย ซึ่งจะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญให้เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างต่อเนื่อง

นโยบายในการควบคุมการกีดกันทางการค้าโดยอาศัยการค้ามนุษย์ในธุรกิจภาคประมง: ปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมงมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาพการทำงานในเรือประมงและความต้องการใช้แรงงานที่เข้มข้นในภาคธุรกิจประมงจึงเกิดแรงงานผิดกฎหมาย โดยมีนายหน้า

ลักลอบนำแรงงานเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยผิดกฎหมายและลักลอบนำพามาทำงานบนเรือประมง และที่สำคัญกฎหมายของไทยที่หลายหน่วยงานรับผิดชอบไม่เอื้อต่อการเข้าตรวจสอบในการทำประมง และคุ้มครองคนทำงานบนเรือประมง

ในการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์รูปแบบของแรงงานภาคประมงทะเลนั้นภาครัฐควรมีบทบาทในบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีความชอบธรรมและการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่ล่าช้า และจะต้องสามารถขยายผลไปยังตัวการที่กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเพื่อนำตัวมาดำเนินคดี โดยต้องบังคับใช้กฎหมายต่อนายจ้างที่ละเมิดสิทธิแรงงานในที่ทำงานอย่างจริงจัง และภาครัฐต้องสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยจัดให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำพณิชยนาวิ กรมประมง และศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล โดยออกบัตรพนักงานตรวจให้กับทหารเรือ ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถทำการเข้าตรวจเรือได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องขออนุญาตเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการเข้าตรวจสอบเมื่อมีเหตุอันเป็นที่น่าสงสัย โดยจัดกำลังบุคลากรเจ้าหน้าที่เข้าไปเข้มงวดกวดขันดูแลปัญหาอย่างต่อเนื่อง และเอาผิดทางวินัยโดย

เด็ดขาดกับเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้แล้วควรควบคุมให้มีการจดทะเบียนเรือการขออนุญาตการใช้เรือเพื่อทำการประมง เพื่อป้องกันการสวมทะเบียนเรือ และมีการแก้ไขปัญหาผู้ปฏิบัติงานบนเรือที่ไม่มีเอกสาร หรือใบรับรองที่ถูกต้องโดยพิจารณาลดขั้นตอนการดำเนินการขอเอกสารและลดค่าใช้จ่ายในการนำลูกจ้างขึ้นทะเบียน ควรมีการผ่อนผันและขยายเวลาให้แรงงานต่างด้าวมีเวลาไปขึ้นทะเบียนแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย จัดโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เพียงพอต่อความต้องการของแรงงานภาคประมง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานภาคประมงทะเล ทำให้ทราบว่ากฎหมายเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานภาคประมงนั้นมีความสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึง เนื่องจากเป็นกรอบขั้นพื้นฐานที่จะช่วยในการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ในแรงงานภาคประมง กล่าวคือการจัดให้มีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับการจ้างงาน สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการต่าง ๆ ที่แรงงานพึงจะได้รับตลอดจนการได้รับการคุ้มครองในการดำเนินชีวิตอยู่บนเรือในระหว่างการทำงานทำให้ผู้ที่ประกอบอาชีพแรงงานภาคประมงมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จะเป็นแรงงานจงใจให้แรงงานเต็มใจที่จะเข้ามาทำงานมากขึ้น รัฐสามารถลดการผ่อนผันในการนำเข้าของแรงงานต่างด้าว ส่งผลให้ประเทศไทยไม่เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน ผู้ประกอบการก็ไม่จำเป็นต้องจัดหาแรงงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการทำให้ประเทศไม่เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานภาคประมงในที่สุด



บ่อขยะแพรกษา : มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้ บ่อขยะจังหวัดสมุทรปราการ

Praekasa Landfill: Legal Measures on Landfill Control of Local Administration Organization and the Remedies to People Affected by Landfill Fire, Samutprakan Province

ริเรื่องรอง รัตนวิไลสกุล*
วิภาวี เอี่ยมวรเมธ*
ภาสนันท์ อัครวิทย์และคณะ**

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ตัวแทนประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา วัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 16–22 มีนาคม 2557 ซึ่งถือว่าเป็นไฟไหม้บ่อขยะครั้งรุนแรงและส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อย่างมากจนต้องประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติฉุกเฉิน ทำให้เกิดกลุ่มเครือข่ายต่อต้านบ่อขยะแพรกษาได้ออกมาร่วมกันสะท้อนปัญหาเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และสาธารณชนได้รับรู้และแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมรอบบ่อขยะ ผลการศึกษาพบว่าควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถควบคุมบ่อขยะหรือสถานที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้านการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์และมนุษย

**อาจารย์ประจำ สาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

พบว่าประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะได้รับการเยียวยาด้วยค่าชดเชยเป็นตัวเงิน แต่สิ่งที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการมากที่สุดคือการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยรอบบ่อขยะให้อยู่ได้อย่างปลอดภัย

คำสำคัญ : บ่อขยะ มาตรการทางกฎหมาย การเยียวยา

Abstract

This article is a qualitative study, which collecting data from documents and interviewing of the representatives of the people affected from the fire on Praekasa landfill. The objective of the research was to study legal measures on landfill control by local organizations and remedies to people affected by the fire on Praekasa landfill, Samutprakan Province on 16-22 March 2014. The incident was violent and had a massive effect on people living in the area. The government had to declare a state of emergency. Meanwhile, anti Praekasa landfill network group had reflected problems on this incident to make the awareness of governmental and private sectors, including those of public in order to restore the environment around the landfill. The result of the study found that there should be provisions of laws to effectively control by local government over landfills. The study of the remedies to the people whom affected by the incident found that they were remedied only with money. The most important things that they needed, is the restoring on an environmental area around the landfill.

Keywords : Landfill, Legal measures, Remedy

บทนำ

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าและเติบโตตามสถานการณ์โลก ต้องอาศัยการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 และต่อเนื่องมาจนถึงฉบับที่ 12 ในปัจจุบัน ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาตินี้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการขาดแคลน

บริการพื้นฐานต่าง ๆ การมุ่งเน้นการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น การคมนาคมขนส่ง การพลังงาน และการสนับสนุนการลงทุนด้านอุตสาหกรรม¹ ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและพฤติกรรมกรบริโภคที่สร้างปริมาณของเสียหรือขยะจำนวนมากในแต่ละวันทำให้ปัญหาการ

¹ฉัฐวุฒิ เลิศการ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 (27 กุมภาพันธ์ 2556) ฉัฐวุฒิ เลิศการ <<http://natthawut7840.blogspot.com/2013/02/1-11.html>>.

จัดการขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการลักลอบทิ้งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากการสำรวจปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,782 แห่งของกรมควบคุมมลพิษในปี 2556 พบว่าประเทศไทยมีปริมาณขยะมูลฝอยรวม 26.77 ล้านตันเพิ่มขึ้นจากปี 2555 ประมาณ 2 ล้านตัน โดยขยะมูลฝอยร้อยละ 46 มาจากองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ร้อยละ 38 มาจากเทศบาล และร้อยละ 16 มาจากกรุงเทพฯ ปริมาณขยะมูลฝอยจำนวน 26.77 ล้านตันนี้ แบ่งเป็นปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปกำจัดแบบถูกต้องจำนวน 7.2 ล้านตันคิดเป็นร้อยละ 27 ปริมาณขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ 5.1 ล้านตันคิดเป็นร้อยละ 19 ปริมาณขยะมูลฝอยที่กำจัดแบบไม่ถูกต้อง 6.9 ล้านตันคิดเป็นร้อยละ 26 และปริมาณขยะมูลฝอยที่ไม่ได้เก็บขนทำให้ตกค้างในพื้นที่ 7.6 ล้านตันคิดเป็นร้อยละ 28² สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดการลักลอบทิ้งขยะมูลฝอยและของเสียอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ว่างเปล่าของประเทศเป็นจำนวนมากและหนึ่งในพื้นที่เหล่านั้นก็คือ “บ่อขยะแพรกษา” ซึ่งมีพื้นที่กว่า 150 ไร่อยู่ใน

ซอยแพรกษา 8 หมู่ 4 ตำบลแพรกษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ไฟไหม้บ่อขยะครั้งรุนแรงเมื่อวันที่ 16-22 มีนาคม 2557 และต้องใช้เวลามากกว่าสัปดาห์ไฟถึงจะมอดดับ ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างจนทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องอพยพออกจากพื้นที่³ ซึ่งผลการตรวจคุณภาพอากาศในช่วงที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ของกรมควบคุมมลพิษ (คพ.) พบว่าชุมชนในรัศมี 1 กิโลเมตรรอบบ่อขยะมีสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินค่ามาตรฐาน 20-30 เท่า และพบฝุ่นขนาดเล็กมากปริมาณถึง 350 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่ามาตรฐาน 30 เท่า ซึ่งกรมควบคุมมลพิษระบุว่าอยู่ในขั้นวิกฤตและควรอพยพประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัศมี 1.5 กิโลเมตรรอบบ่อขยะออกจากพื้นที่⁴ จากการศึกษาของเพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และการลงพื้นที่สำรวจข้อห่วงกังวลของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา : ด้วยการสนทนากลุ่ม⁵ ได้รับการบอกเล่าจากคนในชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะว่าสภาพแวดล้อมของพื้นที่แพรกษาเมื่อปี พ.ศ. 2540 ไม่มีปัญหาบ่อขยะเกิดขึ้น จะมีเพียงสถานการณ์ช่วงฝนตกที่น้ำในบ่อดินไหลล้นออกมาเท่านั้น สภาพชุมชนโดยทั่วไปมีต้นไม้และบ่อพลาสติกจำนวน

²ไทยพับลิก้า, สถานการณ์ขยะของไทยวิกฤตขยะ 26 ล้านตันกำจัดได้อย่างถูกต้องแค่ 7.2 ล้านตัน (13 กรกฎาคม 2558) ไทยพับลิก้า <<http://thaipublica.org/2014/09/thailands-garbage-crisis>>.

³ไทยพับลิก้า, กรณีบ่อขยะแพรกษา : ผู้วาระแห่งชาติจัดการขยะของประเทศไทย (1 สิงหาคม 2558) ไทยพับลิก้า <<http://thaipublica.org/2014/08/praksa-1>>.

⁴เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง.

⁵ริเรื่อรอง รัตนาวิไลสกุลและทีมวิจัยแพรกษา มจร. 2505, ลงพื้นที่สำรวจข้อห่วงกังวลของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา : ด้วยการสนทนากลุ่ม (27 พฤศจิกายน 2557: 9.00-16.00 น.)

มาก คลองใสสะอาด และไหลเชื่อมต่อกันหลายสาย ชาวบ้านยังสามารถจับปลากินได้ มีการจัดตั้งสหกรณ์แสนสุขจากชาวบ้านที่มาจากกลุ่มคนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยจากที่ต่างๆ ในปี พ.ศ. 2541 เริ่มมีการทิ้งขยะในบ่อดินที่เคยขุดไว้พร้อม ๆ กับนิคมอุตสาหกรรมบางปูเริ่มขยายตัว ในช่วงปี 2542-2543 ได้มีร้องเรียนจากคนในชุมชนเกี่ยวกับกลิ่นจากบ่อขยะ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในขณะนั้นต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 เข้าดำเนินการจับและปรับผู้ลักลอบเอาขยะมาทิ้งในบ่อขยะ และได้เฝ้าสังเกตสีน้ำที่รอบบ่อขยะ แต่พบว่ายังมีการนำขยะมาทิ้งในบ่อขยะอย่างต่อเนื่อง และยังมีอีกว่าในบ่อขยะมีเศษปูนอิฐที่มาจาก การทุบตึกและอาคารมาทิ้งในบ่อขยะ ซึ่ง อบต. สามารถดำเนินการได้เพียงจับปรับตามอำนาจในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 เท่านั้น ในปี 2553-2554 สถานการณ์บ่อขยะเริ่มสร้างปัญหาให้กับคนในชุมชนมากขึ้น ชาวบ้านเริ่มได้รับกลิ่นเหม็นจากบ่อขยะรุนแรงขึ้น จึงได้ร้องเรียนไปยัง อบต. อีก ประกอบกับพบว่ามีรถบรรทุกได้นำขยะมาทิ้งช่วงเวลา 02.00-8.00 น. จนกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องเข้ามาดำเนินการจับปรับรถคันที่ทิ้งกระป๋องสีลงในพื้นที่ที่ไม่ใช่สถานที่ที่ขยะเป็นเงิน 2,000 บาท และอบต. ได้ดำเนินการปรับและสั่งปิดบ่อขยะเพราะส่งกลิ่นเหม็นเป็นเวลา 7 วัน แต่ก็ยังมีการลักลอบนำขยะมาทิ้งอย่างต่อเนื่อง อบต.จึงได้ดำเนินการ

แจ้งเจ้าของที่ให้หยุดกิจการรับทิ้งขยะและสั่งให้ทำรั้วกั้นและปิดป้ายห้ามนำขยะมาทิ้ง ขณะเดียวกันได้ออกใบอนุญาตให้มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับขยะในพื้นที่ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข ต่อมาในปี 2555 ชุมชนและกลุ่มองค์กรธุรกิจได้ร้องเรียนไปยังสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) และ อบต. แพร่ภษา อีกครั้ง เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นบ่อขยะจนไม่สามารถทำงานได้ ประกอบกับสำนักข่าวช่อง 3 ได้เผยแพร่ภาพการลักลอบทิ้งน้ำเสียอุตสาหกรรมลงในพื้นที่แพร่ภษา จึงขอให้ภาครัฐทำการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไข ผลการตรวจสอบพบว่ามีขยะชุมชนฝังปนกับขยะอุตสาหกรรม จึงได้สั่งให้หยุดกิจการและให้นำหินหรือดินมาบดทับขยะ รวมทั้งให้ดำเนินการปรับรถบรรทุกที่นำขยะมาลักลอบทิ้งเป็นจำนวนเงิน 5,000 บาท นอกจากนี้ยังตรวจพบว่ามีการทิ้งขยะโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาตและมีการดันขยะลงบ่อดินที่มีน้ำขังลึก จึงได้มีการดำเนินการแจ้งให้เจ้าของกิจการฉีดน้ำจุลินทรีย์เพื่อลดกลิ่น ต่อมาสำนักงานคณะ กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภาคที่ 6 ได้ทำการตรวจคุณภาพน้ำทิ้งจากบ่อขยะพบว่ามีค่า COD และ ค่า BOD เกินค่ามาตรฐาน จึงได้แนะนำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดให้บำบัดขยะอย่างถูกวิธีและแก้ไขปัญหากลิ่นเหม็น แต่ก็พบว่ายังมีการทิ้งขยะทั้งกลางวันและกลางคืน คนในชุมชนโดยรอบจึงได้แจ้งทาง อบต. อีกครั้งว่าบ่อขยะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของคนในชุมชนอย่างมาก อบต. จึงออกคำสั่งห้ามผู้ครอบครองบ่อดินใช้สถานที่ที่จนกว่าจะระงับเหตุ

รำคาญได้ ในเดือนเมษายน 2556 อบต. พงษ์
หลักฐานว่าผู้ครอบครองบ่อดินยังรับขยะมาทิ้ง จึง
แจ้งความดำเนินคดีกับบุคคลผู้ครอบครองบ่อดิน
โดยให้เสียค่าปรับ 2,000 บาทในฐานะฝ่าฝืนคำสั่ง
และในเดือนมกราคม พ.ศ. 2557 ได้แจ้งให้ผู้
ประกอบการหยุดใช้สถานที่ฝังขยะหากฝ่าฝืนจะ
ดำเนินการตามกฎหมาย แต่เหตุการณ์ไม่คาดคิด
ได้เกิดขึ้นในวันที่ 16 มีนาคม 2557 เมื่อเกิดไฟ
ไหม้บ่อขยะเป็นเวลานานถึงวันที่ 22 มีนาคม
2557 รวมเวลา 7 วันและยังเกิดไฟไหม้ซ้ำต่อ
เนื่องอีกหลายครั้งตั้งแต่เดือนมีนาคม-พฤษภาคม
ทำให้ชุมชนแพรกษาได้รับผลกระทบจาก ไฟ
ไหม้บ่อขยะเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกลิ่น ผุน
ควัน และโรคจากทางเดินหายใจ จึงต้องอพยพ
ย้ายที่อยู่ประชาชนชั่วคราว⁶

จากความรุนแรงของไฟไหม้บ่อขยะ
แพรกษานี้เอง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ต้อง
ประกาศเป็นภัยพิบัติฉุกเฉินระดับชาติตาม
พ.ร.บ.ป้องกันและสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา
15⁷ ดังนั้นจึงควรทำการศึกษาว่ามาตรการทาง
กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร จึงทำให้
มีบ่อขยะอันตรายเกิดขึ้นภายในชุมชน และเมื่อ
เกิดเหตุการณ์ไฟไหม้บ่อขยะอย่างรุนแรงจนทำให้
ประชาชนในชุมชนแพรกษาได้รับผลกระทบอย่าง
มาก โดยเฉพาะเรื่องกลิ่น ผุนควัน และโรคจาก

ทางเดินหายใจและต้องอพยพย้ายที่อยู่ประชาชน
ชั่วคราว ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้
บ่อขยะได้รับการเยียวยาอย่างไร

การทบทวนวรรณกรรม

1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ
การควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่น

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม
ดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ
ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.
2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.
2550 โดยพบว่ากฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจ
หน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการ
ควบคุมดูแลและจัดเก็บขยะ แต่มาตรการทาง
กฎหมายดังกล่าวยังขาดความเหมาะสมและ
ชัดเจน เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ
จัดการขยะหลายฉบับ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนใน
การดำเนินการและการบังคับใช้กฎหมาย จึงทำให้
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุม

⁶เอ-เอส-ทีวี ผู้จัดการรายวัน, ไฟไหม้บ่อขยะ...คนที่ต้องรับผิดชอบ (20 กันยายน 2557) เอ-เอส-ทีวี ผู้จัดการรายวัน
<<http://www.manager.co.th/AstvWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=9570000032365> >.

⁷สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ, ห่วงประชาชนในพื้นที่เสี่ยงรับพิษขยะ (3 ตุลาคม 2558) จิตอาสาพลังแผ่นดิน
<<http://www.Thaihealth.or.th/Content/23488-%E0%B8%B0.html>>.

ดูแลและจัดเก็บขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย แต่มิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดทำบ่อขยะเพื่อรองรับขยะมูลฝอยในท้องถิ่น หรือให้อำนาจในการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบ่อขยะในท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งยังไม่มีข้อกำหนดท้องถิ่นใดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นให้ประชาชนในพื้นที่คัดแยกขยะก่อนทิ้ง รวมทั้งขั้นตอนการคัดแยกขยะระหว่างการขนส่งก็ยังไม่มีความมีประสิทธิภาพเพียงพอเนื่องจากพนักงานเก็บขยะไม่ได้คัดแยกขยะควบคู่ไปกับการจัดเก็บขยะ⁸ จึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันปัญหาไฟไหม้บ่อขยะในพื้นที่ต่างๆ

2. การกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง

ความรับผิดทางแพ่งในการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 เป็นการรับผิดทางแพ่งที่ได้

กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษที่เป็นเหตุให้ผู้รับได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย โดยในพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 4 ให้คำนิยามความหมายคำว่า “แหล่งกำเนิด” ไว้ว่าหมายถึงชุมชน โรงงาน อุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษนั้น ส่วนคำว่า “มลพิษ” หมายถึงของเสีย วัตถุอันตรายและมวลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษหรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและให้หมายความรวมถึงรังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือนหรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย ดังนั้นผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนตามมาตรา 96 ได้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐ^{9, 10}

⁸ นันทิยา หินนันทและคณะ, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (2558) 12:2 วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี 182, 182-193.

⁹ กฤษณพล ณ ถลาง, รายงานหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 11 (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2556) 24-25.

¹⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2557) 488-489.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แพรงษา 8 หมู่ 4 ตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ

2. เพื่อศึกษาการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะเมื่อวันที่ 16–22 มีนาคม 2557 บริเวณซอยแพรงษา 8 หมู่ 4 ตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาคั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กระบวนการรับฟังข้อห้วงกังวลของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากไฟไหม้บ่อขยะแพรงษา จังหวัดสมุทรปราการเมื่อวันที่ 16–22 มีนาคม 2557 โดยการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ อาทิ ตัวยกกฎหมาย ความเห็นของนักวิชาการ บทความจากหนังสือพิมพ์ สื่อออนไลน์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาเรียบเรียง และวิเคราะห์สรุปมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะแพรงษา จังหวัดสมุทรปราการ

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในพื้นที่แพรงษา 8 หมู่ 4 ตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ

บ่อขยะที่คนไทยเรียกกันติดปากหรือศัพท์ในทางวิชาการที่เรียกว่าหลุมฝังกลบ (Landfill) หมายถึง พื้นที่เปิดซึ่งมีการขุดเป็นหลุมขนาดใหญ่ใช้เป็นแหล่งกำจัดกากของเสียในขั้นสุดท้าย โดยมีรวบรวมขยะมูลฝอยและกากของเสียที่ผ่านกระบวนการบดอัดแล้วฝังลงในหลุมและปิดทับด้วยชั้นดินเพื่อให้เกิดการย่อยสลายตามธรรมชาติ ในระยะเวลาอีกหลายปีข้างหน้า หลุมฝังกลบแบ่งออกได้ 2 ประเภทตามชนิดของกากของเสียที่นำมากำจัด ได้แก่ หลุมฝังกลบตามหลักสุขาภิบาล (sanitary landfill) ซึ่งใช้ฝังกลบขยะมูลฝอยทั่วไปที่ไม่เป็นขยะอันตราย เช่น มูลฝอยชุมชน จากบ้านเรือน ตลาดสด อาคารสำนักงาน และหลุมฝังกลบแบบปลอดภัย (secure landfill) ซึ่งใช้ฝังกลบขยะอันตรายจำพวกกากอุตสาหกรรม แต่บ่อขยะที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนจะเป็นบ่อขยะในพื้นที่เปิดที่ถูกคนมักง่ายและเห็นแก่ตัวลักลอบทิ้งขยะมูลฝอยจากชุมชนและกากของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม จนเกิดเป็นกองขยะ (dumping area) ขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบได้ บ่อขยะจึงเป็นบ่อรวบรวมขยะที่รอเวลาจะปะทุเป็นปัญหาต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ดังเช่นบ่อขยะแพรงษา จังหวัดสมุทรปราการ¹¹

จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่มีความเกี่ยวข้องกับการลักลอบทิ้งขยะ

¹¹กรีนเทรน.คอม, สถานการณ์ไฟไหม้บ่อขยะแพรงษา : ผลกระทบการแก้ไข (22 กุมภาพันธ์ 2559) กรีนเทรน.คอม<<http://www.greenintrend.com>>

ในพื้นที่แพรกษา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและดำเนินการกับบ่อขยะเอกชนที่เกิดปัญหาแล้ว ตามอำนาจหน้าที่ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 แต่สถานการณ์บ่อขยะก็ยังสร้างปัญหาให้กับคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบทลงโทษของกฎหมายไม่รุนแรงเพียงพอ จึงทำให้มีการกระทำผิดในพื้นที่ซ้ำอีก สังเกตได้จากการที่ อบต. ได้ดำเนินการจับปรับและให้มีการล้อมรั้วสังกะสี เพื่อป้องกันการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะในบ่อขยะเอกชน ตามที่มีอำนาจหน้าที่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการโรงงาน พ.ศ. 2535 หมวด 4 การควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษ หรือสิ่งอื่นใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ข้อ 13 การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูลและวัสดุที่ไม่ใช้หรือกรณีที่บ่อขยะเอกชนทิ้งขยะอุตสาหกรรมหรือสารเคมี ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่และอบต. ก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2550 มาตรา 18 เกี่ยวกับการเก็บขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นฯ เพื่อดำเนินการลงโทษกับผู้กระทำผิดแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่ามีกรณีลักลอบทิ้งขยะอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องซึ่งสะท้อนได้ว่ากฎหมายเห็นว่าผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการทิ้งขยะหรือสิ่งปฏิกูลในพื้นที่สาธารณะต่าง ๆ เป็นเรื่องของคนมักง่ายหรือคนเห็นแก่ตัวเท่านั้น ไม่ใช่เป็น

ความคิดที่เป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนหรือสังคมหรือส่วนรวม จึงมีบทลงโทษเพียงแค่ปรับเท่านั้น ทำให้ผู้กระทำผิดกระทำความผิดซ้ำซากโดยไม่กลัวบทลงโทษทางกฎหมาย ดังนั้นควรมีการปฏิรูปกฎหมายให้มีบทลงโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการทิ้งขยะหรือสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะต่าง ๆ อย่างไม่ถูกต้องให้ได้รับโทษที่หนักขึ้น เพื่อให้สามารถคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่มาจากขยะชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้จากผลการศึกษานันทียา หินนันทและคณะ¹² เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหาหลายประการ อาทิ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 31 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศให้กิจการใดกิจการหนึ่งเป็นกิจการที่อันตรายต่อสุขภาพ แต่มิได้ประกาศให้กิจการบ่อขยะหรือสถานที่ฝังกลบมูลฝอยเป็นกิจการที่อันตรายต่อสุขภาพเอาไว้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถอาศัยความตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้บ่อขยะหรือสถานที่ฝังกลบมูลฝอยเป็นกิจการที่

¹² นันทียา หินนันทและคณะ, อ้างแล้ว 9, 182.

ต้องมีการควบคุมในท้องถิ่นนั้นได้ ดังนั้นจึงควรมีการบัญญัติให้กิจการบ่อขยะหรือสถานที่ฝังกลบมูลฝอยเป็นอีกกิจการหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอีกทั้งมาตรา 20 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือขยะมูลฝอย แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ให้ประชาชนทุกครัวเรือนต้องคัดแยกขยะก่อนทิ้งหรือให้ผู้ประกอบการรับจ้างเก็บขนขยะและมูลฝอยต้องคัดแยกขยะไว้แต่ประการใด ทำให้มีขยะจำนวนมากเข้าสู่การฝังกลบ ดังนั้นเพื่อเป็นการลดปริมาณขยะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขยะจากชุมชนและของเสียจากโรงงาน จึงควรกำหนดให้ประชาชนและผู้ประกอบการที่รับจ้างเก็บขนขยะต้องมีหน้าที่ในการคัดแยกขยะก่อนทิ้งด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 71 ก็ได้กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือขยะมูลฝอยเป็นความผิด จึงมิได้มีผลบังคับในทางกฎหมายแต่ประการใด ทำให้กระบวนการคัดแยกขยะต้องอาศัยการณรงค์ขอความร่วมมือเท่านั้น จึงไม่เกิดประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลดปริมาณขยะในการเข้าสู่กระบวนการฝังกลบของบ่อขยะ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับการศึกษาของนันทิยา หินนันทน์ และคณะ (2558) ที่เห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายสามารถควบคุมบ่อขยะหรือสถานที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขึ้น อีกทั้งยังเป็นแนวทางการป้องกันปัญหาบ่อขยะในพื้นที่อื่น ๆ ด้วย

2. การเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะเมื่อวันที่ 16–22 มีนาคม 2557 บริเวณซอยแพรกษา 8 หมู่ 4 ตำบลแพรกษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ

จากเหตุการณ์ไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายพันคนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบบ่อขยะทั้งด้านสุขภาพกาย สิ่งแวดล้อม และสุขภาพจิต รวมทั้งความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ โดยกรมควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจวัดห่างจุดเกิดเหตุในรัศมี 200 เมตร พบว่ามีก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์อยู่ในเกณฑ์ทำให้เกิดพิษเฉียบพลัน และเมื่อทำการวัดโดยตรงที่กองขยะพบว่ามีความเข้มข้นเกินมาตรฐานไปถึง 6 เท่า ซึ่งถ้าหากสูดเข้าไปมาก ๆ จะเวียนหัวใจเต้นเร็ว แน่นหน้าอก อาจถึงขั้นหมดสติและเสียชีวิตได้ นอกจากนี้ควันพิษที่เกิดขึ้นยังทำให้เกิดสารอินทรีย์ระเหยและสารไดออกซินฟิวเร็น ซึ่งสารทั้ง 2 กลุ่มนี้ เป็นสารก่อมะเร็ง และพบอีกว่าในระยะที่ตรวจวัด 500 เมตร ห่างจากที่เกิดเหตุไฟไหม้ มีค่าความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศ ที่ระดับ 5-8 ส่วนในล้านส่วน (ppm) และในระยะที่ตรวจวัด 1 กิโลเมตรห่างจากที่เกิดเหตุมีค่าความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศที่ระดับ 2-4 ส่วนในล้านส่วน (ppm) ซึ่งมีค่าสูงกว่าขีดจำกัดการรับสัมผัสสารเคมีแบบเฉียบพลันของมนุษย์ ซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 0.75 ส่วนในล้านส่วน (ppm) จึงอาจทำให้ประชาชนมีอาการระคายเคืองอย่าง

รุนแรงต่อระบบทางเดินหายใจ¹³ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบฯ ไฟไหม้บ่อขยะที่สมุทรปราการและความละเอียดของนโยบายสิ่งแวดล้อมไทยจึงรวมตัวกันประมาณ 2,000 คน ร่วมกันฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางปกครองแก่หน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง¹⁴ และเรียกร้องให้มีการปิดบ่อขยะ รวมทั้งเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้สามารถอาศัยอยู่ต่อไปได้อย่างปลอดภัย¹⁵ จากการสัมภาษณ์นายสุชาติ นาคคน¹⁶ เกี่ยวกับการยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อขอให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะเมื่อวันที่ 16–22 มีนาคม 2557 ให้ได้รับการคุ้มครองชั่วคราวและให้มีการฟื้นฟูพื้นที่บริเวณบ่อขยะแพรกษา ซึ่งได้รับการบอกเล่าว่าศาลได้ดำเนินการให้พื้นที่บริเวณบ่อขยะแพรกษาเป็น “พื้นที่คุ้มครองชั่วคราว” โดยมีข้อตกลงว่าทางองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาต้องมีการทำรายงานส่งศาลเป็นประจำทุกวันที 5 ของทุกเดือน และให้มีการฟื้นฟูสภาพพื้นที่โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คนเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ

ผลการศึกษาการเรียกร้องของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะแพรกษาเมื่อปี 2557 โดยชี้ให้เห็นถึงประเด็นความเสียหายและ

ผลกระทบที่ได้รับจากไฟไหม้บ่อขยะฯ ทั้งทางด้านสุขภาพและ อนามัย สุขภาพจิต และความเสียหายทางเศรษฐกิจในความเป็นอยู่ของชาวบ้านที่ลำบากในช่วงนั้น พบว่าศาลแพ่งตัดสินให้จำเลย (บริษัทตั้งเด่นชัย) ต้องจ่ายเงินเยียวยาผู้เสียหายจากเหตุไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา รายละ 3,000 บาท รวมทั้งหมดเป็นเงินกว่า 3,900,000 บาท และให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบฯ สามารถรับเงินได้ในวันที่ 16 กรกฎาคม 2559 โดยมีตัวแทนจากเครือข่ายต่อต้านบ่อขยะแพรกษา สภานายความตัวแทนจากมูลนิธิบูรณะนิเวศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสื่อมวลชนร่วมกันเป็นสักขีพยานในการจ่ายเงินเยียวยาในครั้งนี้¹⁷ อย่างไรก็ตามเสียงสะท้อนจากชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในครั้งนี้ บอกเล่าว่าเงินค่าชดเชยที่ได้รับไม่มากนักเมื่อเทียบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งด้านสุขภาพ อนามัย สภาพจิตใจ และความเสียหายทางเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น แต่สิ่งที่ทำให้รู้สึกสบายใจก็คือบริษัทเจ้าของบ่อขยะรับปากจะฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยรอบบ่อขยะให้ชาวบ้านได้อยู่อย่างปลอดภัยโดยมีการตั้งคณะทำงานฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมน้ำบาดาล กระทรวงสาธารณสุข

¹³ธรา บัวคำศรี, ไฟไหม้บ่อขยะที่สมุทรปราการและความละเอียดของนโยบายสิ่งแวดล้อมไทย (10 สิงหาคม 2558) Greenpeace Thailand <<http://www.greenpeace.org/seasia/th/new/blog/48554>>.

¹⁴ไทยรัฐ, ฟ้องแพ่ง 2 ล้าน : เปรกบ่อขยะแพรกษา ผิดข้อหาละเมิด (26 ตุลาคม 2557) ไทยรัฐ ออนไลน์ <<http://www.thairath.co.th/content/450498>>.

¹⁵ไทยพับลิก้า, กรณีบ่อขยะแพรกษา : สุวาระแห่งชาติการจัดการขยะของประเทศไทย (1 สิงหาคม 2558) ไทยพับลิก้า <<http://thaipublica.org/2014/08/praksa-1>>.

¹⁶ปิยะนาถ สิริรัตนวงศ์, การสัมภาษณ์ตัวแทนชุมชนที่ได้รับผลกระทบฯ เกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีต่อศาล (4 ตุลาคม 2558 : 18.00-19.30 น.).

¹⁷มูลนิธิบูรณะนิเวศ, จ่ายเงินเยียวยาผู้เสียหายจากเหตุไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา (10 ตุลาคม 2559) ครอบครัวยุว 3 <<http://www.earththailand.org/th/article/1255>>.

มูลนิธิบูรณะนิเวศ นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม และบริษัทเจ้าของบ่อขยะ รวมทั้งตัวแทนชาวบ้าน ร่วมกันจัดทำแผนฟื้นฟูและที่สำคัญที่สุดก็คือ บ่อขยะแพรงษาได้ปิดลงอย่างถาวรไม่มีการนำขยะเข้ามาทิ้งอีก อย่างไรก็ตามสิ่งที่ยังเป็นข้อกังวลของประชาชนในพื้นที่ก็คือขยะเดิมที่นำมาทิ้งมีสารพิษหรือไม่ ประเด็นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะเมื่อวันที่ 16-22 มีนาคม 2557 บริเวณซอยแพรงษา 8 หมู่ 4 ตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ไม่ใช่เพียงการเยียวยาด้วยค่าชดเชยเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญต่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยรอบบ่อขยะให้ประชาชนในพื้นที่สามารถอยู่ได้อย่างปลอดภัย

สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษานี้ได้ให้ข้อคิดที่ว่าแนวทางการป้องกันไฟไหม้บ่อขยะ ต้องอาศัยความร่วมมือของภาคประชาสังคม ได้แก่ ประชาชนเจ้าของกิจการ ห้างร้าน อาคาร สำนักงาน เอกชน และหน่วยงานราชการต่างๆ ให้ทำการคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนนำไปทิ้ง เพื่อไม่ให้เกิดกองขยะที่จะกลายเป็นบ่อขยะปนเปื้อนสารอันตรายทั้งจากบ้านเรือนและจากโรงงานอุตสาหกรรมที่รอเวลาจะปะทุเป็นปัญหาต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นมาตรการทางกฎหมาย

จึงน่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญในดำเนินการให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชน ผู้ขนส่งและผู้รับกำจัดขยะก่อนนำไปทิ้ง แต่ผลการศึกษาพบว่ากฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย แต่มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจในการจัดทำบ่อขยะเพื่อรองรับขยะมูลฝอยในท้องถิ่น ดังนั้นควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบ่อขยะ และมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นให้ประชาชนทุกครัวเรือนต้องคัดแยกขยะก่อนทิ้ง รวมทั้งกำหนดวันเวลาในการจัดเก็บขยะแต่ละประเภทอย่างชัดเจน เพื่อให้การจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันปัญหาการเกิดไฟไหม้บ่อขยะ

ด้านการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะเมื่อวันที่ 16-22 มีนาคม 2557 พบว่าแม้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบฯ จะได้รับการเยียวยาเป็นเงินค่าชดเชยแล้วก็ตาม แต่พวกเขาก็ยังมีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับขยะเดิมที่มีสารพิษหรือไม่ ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญต่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยรอบบ่อขยะให้ประชาชนในพื้นที่สามารถอยู่ได้อย่างปลอดภัยและยั่งยืน



บรรณานุกรม

- กฤษณพล ฌ ถกลาง, รายงานหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 11 (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2556)
- กรีนเทรน.คอม, สถานการณ์ไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา : ผลกระทบและการแก้ไข (22 กุมภาพันธ์ 2559) กรีนเทรน.คอม <[http://www. greenintrend.com.](http://www.greenintrend.com)>
- ณัฐวุฒิ เลิศการ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 (27 กุมภาพันธ์ 2556) ณัฐวุฒิ เลิศการ <<http://natthawut7840.blogspot.com/2013/02/1-11.html>>
- ไทยพับลิก้า, กรณีบ่อขยะแพรกษา : สุวาระแห่งชาติการจัดการขยะของประเทศไทย (1 สิงหาคม 2558) ไทยพับลิก้า <<http://thaipublica.org/2014/08/praksa-1>>
- ไทยพับลิก้า, สถานการณ์ขยะของไทยวิกฤติขยะ 26 ล้านตันกำจัดได้อย่างถูกต้องแค่ 7.2 ล้านตัน (13 กรกฎาคม 2558) ไทยพับลิก้า < [http://thaipublica.org/2014/09/thailands-garbage-crisis.](http://thaipublica.org/2014/09/thailands-garbage-crisis)>
- ไทยรัฐ, ฟ้องแพ่ง 2 ล้าน : เบรkb่อขยะแพรกษา ผิดข้อหาละเมิด (26 ตุลาคม 2557) ไทยรัฐออนไลน์ <<http://www.thairath.co.th/content/450498>>
- ธรา บัวคำศรี, ไฟไหม้บ่อขยะที่สมุทรปราการและความละเอียดของนโยบายสิ่งแวดล้อมไทย (10 สิงหาคม 2558) Greenpeace Thailand <<http://www.greenpeace.org/seasia/th/new/blog/48554>>
- นันทิยา หินนันทและคณะ, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม ดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” (2558) 12:2 วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี
- มูลนิธิบูรณะนิเวศ, จ่ายเงินเยียวยาผู้เสียหายจากเหตุไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา (10 ตุลาคม 2559) ครอบครัวยุว 3 <<http://www.earththailand.org/th/article/1255>>
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนส่งเสริมสุขภาพ, ห่วงประชาชนในพื้นที่เสี่ยงรับพิษขยะ (3 ตุลาคม 2558) จิตอาสาพลังแผ่นดิน <[http://www.Thaihealth.or.th/Content/23488-%E0%B8%B0.html.](http://www.Thaihealth.or.th/Content/23488-%E0%B8%B0.html)>
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2557)
- เอ-เอส-ทีวี ผู้จัดการ, ไฟไหม้บ่อขยะ...คนที่ต้องรับผิดชอบ (20 กันยายน 2557) เอ-เอส-ทีวี ผู้จัดการรายวัน <<http://www.manager.co.th/AstvWeekend/ViewNews.aspx?NewsID9570000032365>>



ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

Factors that Affect Law Enforcement on Promotion of Non-Formal and Informal Education

วิวุฒิ บุญลอย*

มิ่งขวัญ คงเจริญ**

ชนกนารถ บุญวิวัฒนะกุล**

วิรุพท์ นิลโมจน์****

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยในระยะช่วงแรกจากหัวข้อวิจัยเรื่อง การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 งานวิจัยมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การดำเนินการวิจัยประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ 1) การสำรวจปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และ 2) การตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรครวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 นำผลที่ได้จากการสำรวจมาทำการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ประเด็นที่สำคัญสำหรับใช้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริม

*นิสิตปริญญาเอก คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

**อาจารย์ ดร.ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

***ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

****ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมมาตรฐานการศึกษานอกระบบ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กระทรวงศึกษาธิการ

การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษาจากสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานครและจังหวัดเชียงใหม่ ขอนแก่น ระยอง นนทบุรี และสุราษฎร์ธานี และศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเขต/อำเภอ ซึ่งความเป็นตัวแทนได้จากการใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (multi-stage sampling) ดำเนินการสุ่มแบบแบ่งชั้นตามขนาดของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด/กรุงเทพมหานคร และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (simple random sampling) สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการทางสถิติประกอบด้วย ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายมีดังนี้ ในส่วนของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มีประเด็นดังนี้ 1) การจัดการศึกษา 2) การบริหารจัดการการศึกษา 3) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 4) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม 5) สิทธิในการรับการศึกษา 6) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ 7) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน. สำหรับผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 มีขอบเขตดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม 2) ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย 3) การใช้กฎหมาย 4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัว 5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหา สาระ และ 6) ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไข

คำสำคัญ : การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551

Abstract

This article is part of research in the early stages of research on the topic is a study of law enforcement on promotion of non-formal and informal education act, B.E.2551. The objectives of this research are: 1) to study problem and obstacle to enforce the law, promote non-formal and informal education act, B.E.2551 2) to analyze the factors that affect law enforcement, promote non-formal and informal education act, B.E.2551 and 3) to prepare guidelines for enforcement of this act to be more effective. The study consisted of two phases: 1) to explore the factors effecting law enforcement, promote non-formal and informal education act, B.E. 2551 and 2) to verify and make recommendations on them. A study of obstacle to various factors. Affecting law

enforcement, promote non-formal and informal education act, B.E. 2551. The results of the survey were analyzed in order to get important issues for the proposed guidelines for enforcing of non-formal and informal education act, B.E. 2551 study by the Office of the samples of non-formal and informal education, Bangkok and Chiang Mai Khon Kaen Rayong Nonthaburi and Surat Thani, non-formal and informal education area /district. This is represented by the use of multi-stage random sampling method conducted a random stratified according to the size of the office promoting non-formal and informal education Province/ Bangkok. The sampling is simple random sampling for instruments used in the research consisted of questionnaires and interview schedule and statistical methods used in the research were frequency, percentage, mean, standard deviation and content analysis.

The results of the analysis of the factors that affect law enforcement are as follows. In law enforcement on promotion of non-formal and informal education act, B.E.2551 with the following issues: 1) Educational Management 2) Educational Administration and Management 3) the involvement of partners 4) equality 5) the right to be educated 6) the role and authority of the commission and 7) the role and authority of the office of non-formal, for law enforcement on promotion of non-formal and informal education act, B.E.2551 in each region are as follows: 1) participation, 2) knowledge and understanding, 3) use the law 4) the independence and flexibility 5) clarity and appropriateness of content and 6) time to enforce and revision

Keywords : education, non-formal, informal education, factors that affect law enforcement on promotion of non-formal and informal education act, B.E.2551

บทนำ

เมื่อปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารจัดการศึกษาของชาติกระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งระบบ ได้มีการปฏิบัติมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาได้มีการปรับปรุง

แก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 303 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ในประเด็น

กฎหมายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของชาติ ใน ส่วนของการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาใน ระบบ การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตาม อรรถศาสตร์ การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอด ชีวิต ฯลฯ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย เพื่อกำหนด หน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพและ มาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุก รูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม¹ จึงได้มีการดำเนินการจัดทำ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบและ การศึกษาตามอรรถศาสตร์

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศ ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งต่อมากกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างให้เป็นไปตามพระราช- บัญญัตินี้ ตามมาตรา 10 แบ่งออกเป็น 6 สำนักงาน สำหรับสถานะของสำนักบริหารงานการศึกษานอก โรงเรียนนั้น เมื่อพิจารณากฎกระทรวงแบ่งส่วน ราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นส่วนราชการภายในสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามข้อ 3 (10) แห่งกฎกระทรวงให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์ ดังนั้น

สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนจึงไม่มี ฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน²

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศ ใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอรรถศาสตร์ พ.ศ. 2551 ด้วยเหตุผล ที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนด หลักการจัดการศึกษาที่สำคัญ คือ การจัดการศึกษา ที่ยึดหลักการศึกษาดูแลชีวิตสำหรับประชาชน และให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษา รวมทั้งสถานศึกษาอาจจัดการศึกษา ในระบบ การศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตาม อรรถศาสตร์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบ ก็ได้ โดยเป็นการผสมผสานระหว่างการศึกษาทั้ง สามรูปแบบ เพื่อให้สามารถพัฒนาการศึกษาและ คุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างต่อเนื่องตลอด ชีวิต สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน ยก ฐานะเป็นสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอรรถศาสตร์ (สำนักงาน กศน.) เลขาธิการกศน. เป็นผู้บริหารสำนักงานมีฐานะ เทียบเท่าอธิบดี เป็นส่วนราชการในสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเหมือนเดิม และไม่เป็น นิติบุคคล

อย่างไรก็ตาม การมีพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม อรรถศาสตร์ พ.ศ. 2551 ส่งผลให้การดำเนินการส่งเสริม

¹วนิดา แสงสารพันธ์และคนอื่นๆ, *โครงการศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ* (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551) 1.

²สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *เรื่องการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ. 2547* (29 มีนาคม 2559) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <<http://61.19.241.70/rkj/uploadword/691240.doc>>

และสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้กับประชาชนได้รับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีแนวทางที่ชัดเจนและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ประกาศใช้แล้วพบว่า มีปัญหาดังนี้³

1) โครงสร้างการบริหารไม่สอดคล้องกับปริมาณงานทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากสำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นเพียงระดับสำนักในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ การกำหนดโครงสร้างการบริหารภายในจึงไม่สามารถกำหนดให้มีหน่วยงานระดับกองได้

2) กระบวนการพิจารณาการออกกฎกระทรวงตามมาตราในพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 นั้น มีความล่าช้า ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎกระทรวงในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาทำให้สำนักงาน กศน. ไม่มีเครื่องมือในการปฏิบัติงาน

ซึ่งส่งผลให้ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ พ.ศ. 2551

3) ข้อจำกัดของอำนาจในการอนุมัติอนุญาต สั่งการตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะสถานะของสำนักงาน กศน. ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้สำนักงาน กศน. มีเพียงอำนาจในการอนุมัติอนุญาต สั่งการตามกฎหมาย ตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายเท่านั้น⁴

4) การส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของภาคีเครือข่าย พบว่าในช่วงระยะเวลา 5 ปี หลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จึงได้ตั้งคณะกรรมการภาคีเครือข่าย ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายที่จะเข้ามาในการดำเนินงานด้านการศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ

5) เนื่องจากกรณีไม่มีบทลงโทษในกรณีที่ปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อไม่มีบทลงโทษความรู้สึกที่ต้องทำตามก็น้อยลงและไม่มีความผิด

³ สัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, บุญชนะ ล้อมสิริอุดม เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2555, เบญจพร จันทร์เจริญ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2555, ประสิทธิ์ แสงพินิจ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2555, ดิสกุล เกษมสวัสดิ์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2555, คมกฤษ จันทร์จร ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. เขตราชบุรี, ลัดดาวัลย์ เลิศเพ็ญเมธา ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัดนครนายก, ชัยยศ อิมสุวรรณ์ ตำแหน่ง รองเลขาธิการสำนักงาน กศน., นายวราวุฒิ พยัคฆพงษ์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันสำนักงาน กศน. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ประเสริฐ หอมดี ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันสำนักงาน กศน. ภาคเหนือ

⁴ สุพล นิตไกรพจน์และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดลอดชีวิต (กรุงเทพฯ: บริษัทนำทางการพิมพ์ จำกัด, 2556) 44-46.

6) ปัญหาของจำนวนผู้เรียนในการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่มีจำนวนอยู่ปริมาณมาก จากสถิติจำนวนผู้เรียนการศึกษานอกระบบโรงเรียน จำแนกตามระดับการศึกษาของหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ตั้งแต่ปีการศึกษา 2557-2558 พบว่าภาพรวมทั้งหมดยังมีจำนวนประมาณปีละ 1 ล้านคนขึ้นไป ซึ่งมีข้อมูลในแต่ละปีการศึกษาตามลำดับดังนี้ ปีการศึกษา 2557 มีจำนวนนักศึกษาทั้งหมด 1,222,450 คน แบ่งเป็นระดับประถมศึกษา 112,401 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 471,120 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 638,929 คน ส่วนปีการศึกษา 2558 มีจำนวนนักศึกษาทั้งหมด 1,202,308 คน แบ่งเป็นระดับประถมศึกษา 92,558 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 470,371 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 639,379 คน⁵ และเมื่อจำแนกประเภทนักศึกษาตามกลุ่มเป้าหมายแล้วพบว่ามียุทธศาสตร์กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายดังนี้คือ เด็กด้อยโอกาส สตรีกลุ่มเสี่ยง ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้นำท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้ต้องขัง ทหารกองประจำการ ผู้ใช้แรงงาน แรงงานต่างด้าว เกษตรกร ชาวไทยภูเขา นักศึกษาในสถาบันศึกษาปอเนาะ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้ปฏิบัติศาสนกิจคนไทยในต่างประเทศ เยาวชน เด็กต่างด้าว (อายุ 6-15 ปี) เด็กขาดเรียน เด็กเร่ร่อน ผู้หนีภัยในพื้นที่พิภพฯ เป็นต้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 มาจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้ต้องมีการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อหาคำตอบทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และเพื่อให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางให้เกิดความทันสมัยและเหมาะสมกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่วิจัยและขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่วิจัย

การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม

⁵สำนักงาน กสท. จำนวนนักศึกษาของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (1 มีนาคม 2559) ระบบสารสนเทศ สำนักงาน กสท. <<http://203.172.142.230/mis-dashboard>>.

อัยยาศัย พ.ศ.2551 ได้ดำเนินการทำวิจัยในช่วงแรกจากการศึกษาสภาพ ปัญหาและอุปสรรค การบังคับใช้ต่อพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 และปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 จากการวิเคราะห์เอกสารและการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้มีประสบการณ์ของหน่วยงานและสถานศึกษาของสำนักงาน กศน. ในกรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ขอนแก่น ระยอง นนทบุรี และสุราษฎร์ธานี

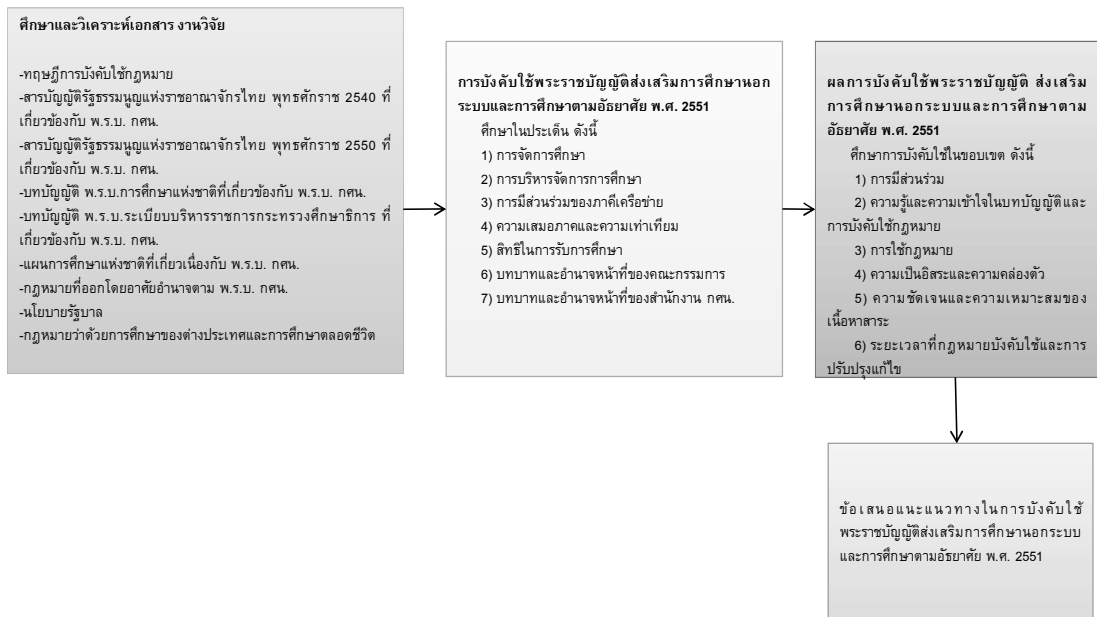
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้และปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ในประเด็นต่อไปนี้ ได้แก่

ขอบเขตของการศึกษา

โดยกรอบแนวคิดในการวิจัยมีดังนี้

กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551

1. การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การศึกษานอกระบบ⁶ คือ รูปแบบหนึ่งของการจัดการศึกษา เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาในการศึกษา การวัดและประเมินผล โดยเป็นการจัดการศึกษาที่เป็นกิจกรรมแก่กลุ่มเป้าหมายที่นอกเหนือจากการศึกษาในระบบ ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการการเรียนรู้เฉพาะกลุ่มต่างๆ ของประชากร ตามความเหมาะสม

การศึกษาตามอัธยาศัย⁷ คือ การศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส อีกทั้งเป็นการจัดกิจกรรมที่เป็นกระบวนการ หรือเป็นการจัดสภาพแวดล้อมสถานการณ์ และเป็นการศึกษาที่เกิดขึ้นตามวิถีชีวิต ตามความต้องการ โดยเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งอาศัยการเรียนรู้จากสิ่งรอบตัวขยายออกไปสู่ภายนอกอย่างตั้งใจและไม่ตั้งใจ ทั้งในแง่ของผู้เรียนในแง่ของผู้จัด หรือสภาพการที่เอื้อต่อการเรียนรู้

2. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ส่วนที่ 1 การบังคับใช้กฎหมายใน

ลักษณะทั่วไปมีดังนี้ ความหมายของการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไป เป็นการปรับใช้กฎหมายหรือการใช้ การตีความกฎหมาย ในสองลักษณะด้วยกันคือ ในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร เป็นการปรับใช้กฎหมายแบบ Active และการปรับใช้ขององค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้ดำเนินการปรับใช้กฎหมายแบบ Passive⁸ การใช้กฎหมายตามวิชานิติศาสตร์โดยแท้ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการคือ ความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมาย และความรู้ในเรื่องนิติวิธี⁹ ส่วนการใช้กฎหมายทั่วไป เป็นการนำกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรไปสู่การบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และการเข้าใจกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีความสำคัญที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการต่างๆ ในกฎหมาย ผ่านกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ในลักษณะกิจกรรม ได้แก่ การบันทึกเจตนารมณ์ของกฎหมาย การจัดทำคู่มือหรือเอกสารประกอบการบังคับใช้กฎหมาย การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย การกำหนดผู้รับผิดชอบที่มีความพร้อม การสนับสนุนการใช้กฎหมาย การติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย และปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย¹⁰ ส่วนการตีความความเป็นกระบวนการ (process) ค้นหาความหมายของกฎหมายจาก

⁶ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์* (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2555) 373.

⁷เพ็งอึ้ง, 374.

⁸เจตน์ สดาวรรณศิริ, “การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมในสังคม : ข้อพิจารณาบางประการว่าด้วย กฎหมายกับการบังคับใช้ และความยุติธรรมกับสังคม” ใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553) 255, 255-256.

⁹สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2540) 18-19.

¹⁰สำนักนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, *รายงานการวิจัยการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2551* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2551) 2.

การอ่านวิเคราะห์ถ้อยคำตัวอักษรของกฎหมาย คำนี้ถึงเหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมายเรื่อง นั้น ๆ และขอบเขตในแง่ของเวลาการใช้บังคับ ของกฎหมาย ประกาศเมื่อใดก็มีผลการบังคับใช้ เมื่อนั้น¹¹

ส่วนที่ 2 การบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต¹² เป็นการนำกฎหมายมาใช้พิจารณาจากปัจจัยสำคัญใน 2 ประการคือ ด้านระยะเวลา พิจารณาจากระยะเวลาที่กฎหมายบังคับใช้ และการปรับปรุงแก้ไข ศึกษาให้เหมาะสมกับลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย การศึกษาต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ ความต้องการ ของตลาดแรงงาน และสภาพแวดล้อมต่างๆ ทาง การเรียนรู้ที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และด้าน ขอบเขตของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในการศึกษา หรือการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต มีประเด็นของ ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) การบริการเพื่อตอบสนองต่อสิทธิขั้น พื้นฐานและเป็นสวัสดิการ 2) การส่งเสริมความ เป็นอิสระและคล่องตัว ตามหลักการกระจายอำนาจ 3) ความหลากหลายของกฎหมาย กิจกรรม กลุ่ม เป้าหมายการศึกษา 4) การมีส่วนร่วม เพื่อส่งเสริม ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมเพื่อการสนับสนุน

และพัฒนาการเรียนการสอนตลอดชีวิต และ 5) สิทธิ ประโยชน์ สำหรับในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมีความชัดเจนในการระบุถึงแนวทางในการส่งเสริม การพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต

ส่วนที่ 3 การบังคับใช้กฎหมายตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551¹³ ประกอบด้วย 1) ขั้นตอน วิธีการ และการนำกฎหมายไปปฏิบัติ ใช้ นั้นเป็นขอบเขตด้านภารกิจที่ต้องดำเนินการ ตามพันธกิจของสำนักงาน กศน. มีดังนี้คือ ขั้นตอน กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายจากแนวการปฏิบัติงาน ประจำปีของแต่ละปี และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ต้องศึกษากฎหมายให้ถ่องแท้แล้วดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด 2) วิธีการบังคับ ใช้กฎหมาย เป็นการนำนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น จากแนวทางการปฏิบัติงานประจำปีไปสู่การ ปฏิบัติได้จริง กำหนดกลไกและวิธีการในการ ปฏิบัติงาน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของ โครงการและกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ และผู้มี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติให้เป็นไป ตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งประชาชนที่จะได้ รับประโยชน์ต้องมีการตรวจสอบ ติดตาม ผู้ที่นำ กฎหมายไปใช้ปฏิบัติ

¹¹ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว 9, 149.

¹² สนอง โลหิตวิเศษ, เอกสารปรับปรุงชุดวิชา 26301 การศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษานอกระบบโครงสร้างหน่วยที่ 9 กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิตในต่างประเทศ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557), 58-66.

¹³ สัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2555, คมกฤษ จันทร์ ขจร ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. เขตราชบุรีบูรณะ, ชัยยศ อิมสุวรรณ์ ตำแหน่ง รองเลขาธิการสำนักงาน กศน., นายวารวุฒิ พยัคฆพงษ์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันสำนักงาน กศน. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ประเสริฐ หอมดี ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันสำนักงาน กศน. ภาคเหนือ

ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551¹⁴ มีดังนี้ 1) กระบวนการพิจารณาการออกกฎกระทรวงตามมาตราในพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ล่าช้าติดขัดขั้นตอนการพิจารณาจากหน่วยงาน คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 2) ประเด็นภาคีเครือข่าย การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคีเครือข่ายตาม มาตรา 10 และมาตรา 11 เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมให้แก่ประชาชน การมีส่วนร่วมและความช่วยเหลือจากเครือข่ายในด้านการบริหารจัดการ การระดมทรัพยากรทุกเรื่อง เป็นต้น 3) การไม่มีบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย 4) การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเรียนรู้ เช่น แหล่งการเรียนรู้ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน สื่อและเทคโนโลยีที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้เรียนมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ และ 5) ประเด็นอื่นๆ มีดังนี้ (1) เรื่องความชัดเจนทางกฎหมาย (2) เรื่องการบริหารจัดการภายในองค์กร

3. สารบัญญัตินโยบายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁵ และพุทธศักราช 2550¹⁶ ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับผ่านการลงประชามติ 7 สิงหาคม 2559) เกี่ยวข้องกับการศึกษาในประเด็นเรื่องความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และสิทธิในการศึกษาในการได้รับการศึกษาฟรีไม่น้อยกว่าสิบห้าปีจากรัฐ หรือไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งรัฐต้องกำหนดแผนในการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้แก่ นโยบายด้านการศึกษาให้กับประชาชน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว

3.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542¹⁷ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามีดังนี้ การจัดการศึกษา ยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน การมีส่วนร่วมของสังคม และการพัฒนากระบวนการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง สิทธิของบุคคล จัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ 1) การศึกษาในระบบ 2) การศึกษานอกระบบ และ 3) การศึกษา

¹⁴ สัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, อ่างแล้ว

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (23 พฤษภาคม 2558) ราชกิจจานุเบกษา <<http://www.ratchakittha.soc.go.th>>.

¹⁶ ชีรพล อรุณะกสิกรและคณะ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550) 28.

¹⁷ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการวิเคราะห์สาระสำคัญ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2542) 45-47.

ตามอรรถาธิบาย แนวทางการจัดการศึกษา ถือหลัก ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และถือว่าผู้เรียนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน คือ บุคคล ชุมชน สถาบันศาสนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน สถานศึกษา สถานประกอบการ และสถาบัน องค์กรต่าง ๆ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น และการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา อันจะนำไปสู่การแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

3.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546¹⁸ เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้ชัดเจน มีการแบ่งส่วนราชการ กำหนดให้สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงตามมาตรา 25 และกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและ

ประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในสำนักงานปลัดกระทรวง ทำหน้าที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษาตามมาตรา 27 ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้

3.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551¹⁹ และกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญและเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีสาระสำคัญดังนี้

1) หลักการเป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิตที่นอกเหนือจากการศึกษาในระบบ เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้รับความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษา

2) ลักษณะของการศึกษานอกระบบ คือ กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการ มีวัตถุประสงค์ที่มีลักษณะเฉพาะ การกำหนด รูปแบบและระยะเวลาเรียนหรือฝึกอบรมที่ชัดเจนในลักษณะยืดหยุ่นตามศักยภาพของผู้เรียน

3) ส่วนการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการเรียนรู้ของบุคคลที่สามารถเลือกกิจกรรม

¹⁸ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 62 ก (10 ตุลาคม 2556) ราชกิจจานุเบกษา <<http://www.ratchakitcha.soc.go.th>>.

¹⁹นันท ภาสุกและคณะ, พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 : พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติ (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553) 1-8.

ที่จะเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความสนใจ ความพร้อมและโอกาสของผู้เรียน ตามศักยภาพของแต่ละบุคคล การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่นอกเหนือจากการศึกษาในระบบ โรงเรียน การกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาและการให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษตามอัธยาศัย เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้ที่สอดคล้องตามความสนใจของผู้เรียน การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ให้มีความหลากหลาย

4) เป้าหมายของการศึกษานอกระบบ เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้ภาคีเครือข่ายเกิดแรงจูงใจ และมีความพร้อมส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมทางการศึกษา

5) เป้าหมายของการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ ทักษะพื้นฐานในการแสวงหาความรู้สอดคล้องกับความสนใจและสามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ และการเทียบโอนผลการเรียนกับการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

6) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ส่วนราชการของรัฐที่เกี่ยวข้องและภาคีเครือข่าย ใน 5 เรื่อง ได้แก่ (1) สื่อและเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา งบประมาณด้านการเงิน รวมถึงทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา (2) การจัดการศึกษา การพัฒนาทางวิชาการและ

บุคลากร (3) การสร้างพัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายและเหมาะสมกับผู้เรียน (4) สิทธิประโยชน์ตามความเหมาะสมให้แก่ผู้ส่งเสริมและสนับสนุน และ (5) ทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้บุคคลได้เรียนรู้ตามความสนใจและความต้องการ

7) ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับภาคีเครือข่าย ใน 3 เรื่อง ได้แก่ (1) จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายแก่ผู้เรียน ได้แก่ แหล่งการเรียนรู้ ศูนย์การเรียนรู้ ชุมชน และสื่อและเทคโนโลยี (2) ให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และ (3) เปิดโอกาสให้ภาคีเครือข่ายได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องทรัพยากร และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนต่าง ๆ

8) การกำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การกำหนดจำนวนอนุกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาของประธานและอนุกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย คณะอนุกรรมการภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดและกรุงเทพมหานคร คณะอนุกรรมการภาคีเครือข่าย และคณะกรรมการสถานศึกษา การบริหารและการจัดตั้งสำนักงาน กศน. ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559²⁰ ระบุว่า การสร้างความเป็นธรรมในสังคมให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานในการสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคง สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย สอดแทรกการพัฒนาคนด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่เสริมสร้างวัฒนธรรมการถือคุณ พัฒนาทักษะให้คนมีการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3.6 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559²¹ ระบุว่า การจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติฯ ได้คำนึงถึงการพัฒนาศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และให้ความสำคัญทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ พัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุลเพื่อ

เป็นฐานหลักของการพัฒนา เมื่อพิจารณาจากกรอบ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญาและการเรียนรู้ เป็นขั้นตอนกระบวนการที่ต้องให้การส่งเสริมการจัดการศึกษา อบรมและเรียนรู้ของสถาบันศาสนาและสถาบันทางสังคมทุกระบบการศึกษา และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา การร่วมมือกันของภาคเอกชน ชุมชนและทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

3.7 นโยบายรัฐบาล²² แนวนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลที่ผ่านมาสยามซึ่งอยู่ในช่วงคณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของอดีตนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และปัจจุบันภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการ การปฏิรูประบบความรู้และการเรียนรู้ของสังคมไทย เพื่อให้ได้มาตรฐานสากล การมีส่วนร่วมในการศึกษา เพื่อให้ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การพัฒนาศึกษา การมีโอกาสด้านการศึกษา จาก การได้รับการศึกษาฟรี เพื่อให้เกิดความเสมอภาค

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559* (14 กรกฎาคม 2555) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <www.nesdb.go.th/Default.aspx?2554>.

²¹ ก่อ สมนระกูล, *ประมวลสาระชุดวิชา ปรัชญาและหลักการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หน่วยที่ 8-15* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2554) 48-50.

²² คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 2551, (25 พฤษภาคม 2558) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 2554, (14 กรกฎาคม 2555) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 2557, (25 พฤษภาคม 2558)

และความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน การพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ได้ปฏิรูปครูยกฐานะครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง ปฏิรูประบบการผลิตครูให้มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ เป็นต้น การยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริมอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ตลอดจนสร้างแรงงานที่มีทักษะเพื่อให้ตรงกับความต้องการแรงงาน การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงในเรื่องการเงินสำหรับการใช้ในการศึกษา ส่งเสริมการเรียนรู้แบบบูรณาการ เพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถมีความรู้และทักษะใหม่ที่สามารถประกอบอาชีพได้หลากหลาย และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา เพื่อพัฒนาการศึกษาให้เท่าเทียมนานาชาติใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งยกระดับคุณภาพ และการกระจายโอกาสทางการศึกษา

4. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของต่างประเทศ

สรุปกฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิต มีประเด็นสาระสำคัญที่นำมาใช้ดังนี้คือ

4.1 กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ในที่นี้ขอยกตัวอย่างประกอบด้วย สาธารณรัฐเกาหลีใต้

ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศเดนมาร์ก มีสาระสำคัญดังนี้

1) มีโครงสร้างการบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาตลอดชีวิตของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีศูนย์การศึกษาตลอดชีวิต คณะกรรมการเฉพาะเพื่อการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแห่งชาติ และคณะกรรมการความร่วมมือทางด้านการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการศึกษาตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต²³

2) มีการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาตลอดชีวิต มีการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่หลากหลาย เช่น การศึกษาตลอดชีวิตที่เน้นมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์กลาง เมืองแห่งการเรียนรู้ การรู้หนังสือผู้ใหญ่ การฝึกอบรมผู้ใหญ่ และระบบธนาคารหน่วยกิตการศึกษา (ACBS)²⁴ เพื่อเป็นช่องทางให้กับผู้เรียนที่มีปัญหาอุปสรรคในการศึกษาในระบบ มีระบบการศึกษาที่วางแผนจากรัฐบาลกลาง และในรูปของกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3) มีกฎหมายกองทุนการบริจาคเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อการพัฒนาทักษะ และทักษะความรู้ และเพื่อยกระดับพัฒนาทักษะของบุคคลต่าง ๆ ในการเข้าสู่การทำงาน และการส่งเสริมในการพัฒนาทักษะ ความรู้ และ

²³ สุมาลี สังข์ศรี, การเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประเทศไทย (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2556) 144-145.

²⁴ National Institute for Lifelong Education, *The Academic Credit Bank System (ACBS)* (4 May 2013) National Institute for Lifelong Education <<http://www.nile.or.kr/eng/contents/contents.jsp>>.

ยกระดับของทักษะในการเข้าสู่ความสามารถในการทำงาน²⁵

4) การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมกันจัดการศึกษา และปัจจัยสำคัญของการเป็น Nordic countries มีลักษณะสำคัญสองประการ คือ ความเท่าเทียมกันผ่านทางการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีนโยบายโมบิลิชั่น (policy of mobication) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างนโยบายการจ้างแรงงานและนโยบายด้านการศึกษา²⁶

4.2 กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของกลุ่มประเทศที่พัฒนาใหม่ ในที่นี้ขอยกตัวอย่างประกอบด้วย สาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล มีสาระสำคัญดังนี้

1) การส่งเสริมให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐเพิ่มการลงทุนด้านการศึกษา และในเมืองต่างๆ สร้างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนประเภทศูนย์วัฒนธรรม ศูนย์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์กีฬา หรือ

ศูนย์บันเทิง ตลอดจนมีการกำหนดหลักสูตรและกิจกรรมการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน²⁷ และรูปแบบการศึกษาชุมชน “Shequ education”²⁸ ตามนโยบายการบริหารชุมชนใหม่จากระบบการจัดการชุมชนที่ขึ้นอยู่กับการกำกับดูแลโดยตรงจากหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งอยู่ในชุมชนท้องถิ่น มาเป็นการจัดกลุ่มตามขนาดของชุมชนในส่วนราชการที่เล็กกว่าอำเภอ

2) การรับรองสิทธิความเป็นพลเมือง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และรับรองให้การศึกษาเป็นสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับอย่างทั่วถึงตามแนวคิดการศึกษาเพื่อปวงชน รวมถึงบุคคลที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระบบ การศึกษาฟรีจากรัฐ²⁹ คือ เท่าเทียมกันเกี่ยวกับเงินทุนด้านการศึกษา การโอนเงินสดตามเงื่อนไข ซึ่งเป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ครอบครัวที่ยากจน มีรูปแบบที่ใช้คือ “บราซิลโมเดล”³⁰ คือ มุ่งเน้นเฟื่อาระวังเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง การให้ความสำคัญกับครูในพื้นที่ยากลำบาก และอุดหนุนครอบครัวของเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง

²⁵Attorney General’s Chambers Singapore, *Lifelong Learning Endowment Fund Act (CHAPTER 162 A)* (9 January 2014) Attorney General’s Chambers Singapore <<http://statutes.agc.gov.sg/aol/>>.

²⁶Claus Holm, “Lifelong Learning-Policy and Vision” (Paper presented Proceedings of The Policy Forum on 47th SEAMEO Council Conference (SEAMEC 47), (Vietnam, 20 March, 2013) 23-24.

²⁷มูลนิธิสุข-แก้ว แก้วแดง, รายงานการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพและแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนของสำนักงาน กศน. เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 (กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, 2556) 53-54.

²⁸Soonghee Han and Makino Atsushi, *Learning Cities in China. ASEM Education and Research Hub for Lifelong Learning Policy Briefs* (11 June 2014) AARHUS University <<http://asemllhub.org/policy-briefs/learning-cities-in-china/>>.

²⁹Wikipedia, *Brazil-Education policy* (13 December 2013) Wikipedia <http://en.wikipedia.org/wiki/Education_policy_in_Brazil>.

³⁰ศุภีปแนวน้ำ, บทเรียนจาก “บราซิลโมเดล” สู่ทางออก “ปฏิรูปการศึกษาไทย” หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดี ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2556 (9 มิถุนายน 2557) แนวหน้า <<http://www.naewna.com/scoop/81413>>.

4.3 กฎหมายและนโยบายการศึกษา ตลอดชีวิตของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ในพื้นที่ ขอบกตัวอย่างประกอบด้วย ประเทศภูฏาน สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สหพันธรัฐมาเลเซีย มีสาระสำคัญดังนี้

1) การรับรองสิทธิทางการศึกษา³¹ ครอบคลุมแก่ประชาชนทุกกลุ่ม การส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา ในลักษณะให้เปล่าและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ

2) ความมุ่งหมายในการจัดการศึกษา เพื่อการพัฒนา เพิ่มพูนความรู้ ค่านิยมและทักษะของประชากรทั้งหมด ส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา ส่งเสริมความสามารถและศักยภาพของประชาชน ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง และการเชื่อมโยงการเรียนรู้สู่การปฏิบัติ เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร งานวิจัย ได้ตัวแปรที่ศึกษาดังนี้

1. ตัวแปรต้น คือ ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย (ที่สำคัญ) ได้แก่ ปัจจัยด้านกฎหมาย (พ.ร.บ.กศน.) ปัจจัยด้านผู้นำกฎหมายไปใช้และปัจจัยด้านกลไกสนับสนุน ดังนั้น จึงควรจะประกอบด้วย 1) ความชัดเจนของเจตนารมณ์ของ

กฎหมาย 2) ความชัดเจนของข้อความสารบัญญัติ 3) ความครอบคลุมของสารบัญญัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย 4) ความชัดเจนของหลักประกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย 5) ความสอดคล้องของกฎหมายกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ และนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง 6) ความชัดเจนในการกำหนดกลไกเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้ของกฎหมาย 7) ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายของผู้บริหารและบุคลากรกศน. 8) เจตคติของผู้บริหารและบุคลากรกศน.และภาคีเครือข่าย ต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และ 9) ความพร้อมของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย

จากที่ได้ทำการวิเคราะห์เอกสารพบว่า ตัวแปรต้นได้แก่ การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ในแต่ละประเด็นความสำคัญตามลำดับจากมากไปน้อยดังนี้ 1) การจัดการศึกษา 2) การบริหารจัดการการศึกษา 3) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 4) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม 5) สิทธิในการรับการศึกษา 6) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ 7) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน. มีที่มาจาก การวิเคราะห์ตามตารางดังต่อไปนี้

³¹สนอง โสहितวิเศษ, อ้างแล้ว 12, 47-50.

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	ประเด็น																					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	รวม
1.ความเสมอภาคและความเท่าเทียม																						9
2.สิทธิในการรับการศึกษา																						8
3.การจัดการศึกษา																						16
4.การบริหารจัดการการศึกษา																						15
5.การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย																						12
6.บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ																						8
7.บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน.																						1

หมายเหตุ : แหล่งที่มาตามหมายเลขเอกสาร กฎหมาย นโยบายการศึกษา เอกสารและงานวิจัย

1. การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่) ผ่านการลงประชามติ 7 สิงหาคม 2559)
3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
5. พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559
7. แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552-2559

8. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555
9. กฎกระทรวงกำหนดจำนวนอนุกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ ใ้มาของประธานและอนุกรรมการ วาระการดำรง ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555
10. กฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของ คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพฯ และคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอก ระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด พ.ศ. 2555
11. กฎกระทรวงกำหนดระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพภายใน สำหรับสถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบ พ.ศ. 2555
12. นโยบายของรัฐบาล
13. ยุทธศาสตร์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนของสำนักงาน กศน.
14. การประเมินการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาปี 2548
15. รายงานสรุปผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาในวาระครบรอบ 6 ปี ของการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
16. การติดตามและประเมินผลการจัดการเรียนรู้นอกระบบและตามอัธยาศัย ปี 2549–2550
17. Hong Kong Qualifications Framework: A Catalyst to Lifelong Learning
18. Adult Educations' Perceptions of Their Organization Promoting Learning Practices and Culture
19. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ 1) สาธารณรัฐเกาหลีใต้ 2) ประเทศญี่ปุ่น 3) สาธารณรัฐสิงคโปร์ 4) ประเทศแคนาดา
20. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตกลุ่มประเทศที่พัฒนาใหม่ ได้แก่ 1) สาธารณรัฐประชาชนจีน 2) สหพันธ์ สาธารณรัฐบราซิล
21. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ได้แก่ 1) ประเทศภูฏาน 2) สาธารณรัฐสังคมนิยม เวียดนาม 3) สหพันธรัฐมาเลเซีย

2. ตัวแปรตาม หมายถึง ผลการบังคับ ใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ในแต่ละ ขอบเขตความสำคัญตามลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม 2) ความรู้และความเข้าใจ ในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย 3) การใช้

กฎหมาย 4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัว 5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหา สาร และ 6) ระยะเวลาที่บังคับใช้ และการ ปรับปรุงแก้ไข มีที่มาจากทฤษฎีการวิเคราะห์ตามตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์ผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	รวม
ประเด็น													
1. ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้													7
2. ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหาสาระ													3
3. ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไข													2
4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัว													5
5. การใช้กฎหมาย													5
6. การมีส่วนร่วม													8

หมายเหตุ : แหล่งที่มาตามหมายเลขเอกสารกฎหมาย เอกสารและงานวิจัย

1. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
2. สภาพการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
3. การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไป
4. การบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาดนตรีชีวิต
5. การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
6. การวิจัยการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
7. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับมลพิษทางน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมยาแผนโบราณตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510
9. การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนในเขต กทม.
10. การประเมินการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550
11. A decade of education reform in Thailand: broken promise or impossible dream
12. Comparing the characteristics of lifelong learning cities in Korea and Japan: A historical sociological approach

ผลการวิจัย

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

การวิจัยเพื่อการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยในลักษณะผสมผสาน (Mixed Research) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Document Research) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งมีผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ในแต่ละประเด็นดังนี้ 1) การจัดการศึกษา 2) การบริหารจัดการการศึกษา 3) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 4) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม 5) สิทธิในการรับการศึกษา 6) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ 7) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน. โดยมีที่มาจากการวิเคราะห์ดังนี้

1. จากแนวคิด หลักการของการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในเรื่องของการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและอธิบายถึงลักษณะเฉพาะของการจัดการศึกษานอกระบบที่มีความยืดหยุ่นสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนนอกระบบ โรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย

ที่ให้ความสำคัญในการจัดกิจกรรมและแหล่งเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลายสำหรับการเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง

2. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในการรับการศึกษา (2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ที่เน้นในเรื่องการจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้กับ ประชาชนที่ประกอบด้วย 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการในระดับนโยบายเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายหลักที่ใช้โดยตรงในการเป็นเครื่องมือและกลไกในการปฏิบัติงานในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่อง หลักการ แนวคิดในการจัดการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา อำนาจและหน้าที่ตามโครงสร้างของสำนักงาน กศน. ในระดับส่วนกลางและในระดับภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ การได้มาของคณะกรรมการภาคีเครือข่ายตามกฎหมายกระทรวงที่เป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และคณะกรรมการสำนักงานส่งเสริมและ

สนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม
อัธยาศัยจังหวัดทุกจังหวัดที่มีส่วนช่วยในการขับ
เคลื่อนการจัดการศึกษาด้วยเช่นกัน และที่สำคัญ
การมีคณะกรรมการสถานศึกษาในระดับอำเภอ
และตำบลที่ทำงานในเชิงปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งมีส่วน
อย่างมากในการทำงานด้านการจัดการศึกษาให้กับ
ประชาชน (5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ได้ให้ความสำคัญ
ในเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียม
การบริหารจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมของ
ภาคีเครือข่าย (6) แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ
ปรับปรุง พ.ศ. 2555-2559 ได้ให้ความสำคัญใน
เรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียม การจัดการ
ศึกษาและการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย และ
(7) นโยบายของรัฐบาล ได้ให้ความสำคัญในเรื่อง
ความเสมอภาคและความเท่าเทียม สิทธิในการรับ
การศึกษา การจัดการศึกษา การบริหารจัดการ
ศึกษาและการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายด้วย
เช่นกัน

3. กฎหมายและนโยบายการศึกษา
ตลอดชีวิตในต่างประเทศ นั้นได้ให้ความสำคัญ
ในเรื่อง 1) มีโครงสร้างการบริหารและหน่วยงาน
ที่รับผิดชอบ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
2) มีการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาตลอดชีวิต
3) มีกฎหมายกองทุนการบริจาคว่าเพื่อการเรียนรู้
ตลอดชีวิต 4) การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ
และเอกชนร่วมกันจัดการศึกษา 5) การส่งเสริม
ให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการบริหาร
จัดการศึกษา และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ
เพิ่มการลงทุนด้านการศึกษา และในเมืองต่าง ๆ
6) การรับรองสิทธิความเป็นพลเมือง ศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ และรับรองให้การศึกษาเป็นสิทธิ
ที่ทุกคนพึงได้รับอย่างทั่วถึงตามแนวคิดการศึกษา
เพื่อปวงชน

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและ
ต่างประเทศ ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิ
ในการรับการศึกษา การจัดการศึกษา การบริหาร
จัดการการศึกษา การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย
ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย

ผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริม
การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
พ.ศ. 2551 มี 6 ขอบเขตดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม
2) ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับ
ใช้กฎหมาย 3) การใช้กฎหมาย 4) ความเป็นอิสระ
และความคล่องตัว 5) ความชัดเจนและความ
เหมาะสมของเนื้อหา สาระและ 6) ระยะเวลาที่
บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไข โดยมีที่มาจาก
การวิเคราะห์ดังนี้

1. สาระสำคัญ สภาพการใช้และการ
บังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอก
ระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ใน
เรื่องของ (1) ความเป็นอิสระและความคล่องตัว
ตามหลักการกระจายอำนาจ (2) การมีส่วน
ร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย (3) ความรู้และ
ความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย
(4) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหา
สาระของกฎหมาย และ (5) การใช้กฎหมาย

2. การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไป
และการบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมสนับสนุน
การศึกษานอกระบบ ในเรื่องของ (1) ความรู้และ

ความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย (2) ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (3) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวตามหลักการกระจายอำนาจ (4) การใช้กฎหมาย และ (5) การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งได้ให้ความสำคัญในเรื่องของ (1) ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย (2) การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย (3) การใช้กฎหมาย (4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวตามหลักการกระจายอำนาจ (5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหาสาระของกฎหมาย

บทสรุป

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้ผลสรุปดังนี้ ประเด็นการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

มี 7 ประเด็นได้แก่ 1) การจัดการศึกษา 2) การบริหารจัดการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 3) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 4) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม 5) สิทธิในการรับการศึกษา 6) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ 7) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน. และขอบเขตผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มี 6 ขอบเขต ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม 2) ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย 3) การใช้กฎหมาย 4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัว 5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหาสาระและ 6) ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น จากปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งในระดับการบริหาร ระดับการปฏิบัติงานและผู้ที่มีส่วนร่วมที่สำคัญ ดังนี้คือ 1. ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติแห่งกฎหมายของผู้บริหารและบุคลากร กศน. และภาคีเครือข่าย 2. เจตคติที่มีต่อกฎหมายของผู้บริหารและบุคลากร กศน. และภาคีเครือข่าย และ 3. มาตรการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ต่อไป



บรรณานุกรม

- กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และการวิเคราะห์สาระสำคัญ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2542)
- กล้า สมตระกูล, ประมวลสาระชุดวิชา ปรัชญาและหลักการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หน่วยที่ 8-15 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554)
- เจตน์ สดาวรรณศิริ, “การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมในสังคม : ข้อพิจารณาบางประการว่าด้วย กฎหมายกับการบังคับใช้ และความยุติธรรมกับสังคม” ใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณานุกรม), รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553)
- ธีรพล อรุณะกสิกรและคณะ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550)
- นันท ภาสุกและคณะ, พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 : พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติ (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553)
- มูลนิธิสุข-แก้ว แก้วแดง, รายงานการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพและแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาดลอดชีวิตสำหรับประชาชนของสำนักงาน กศน. เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 (กรุงเทพฯ : สำนักงานส่งเสริมนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, 2556)
- ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 62 ก. (10 ตุลาคม 2556) ราชกิจจานุเบกษา <<http://www.ratchakitcha.soc.go.th>>.
- ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์ (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2555)
- ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (23 พฤษภาคม 2558) ราชกิจจานุเบกษา <<http://www.ratchakitcha.soc.go.th>>.
- วนิดา แสงสารพันธ์และคนอื่นๆ, โครงการศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

สฎีปแนวนหน้า, บทเรียนจาก “บราซิลโมเดล” สู่ออก “ปฏิรูปการศึกษาไทย” หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดี ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2556 (9 มิถุนายน 2557) แนวหน้า <<http://www.naewna.com/scoop/81413>>.

สนอง โลหิตวิเศษ, เอกสารปรับปรุงชุดวิชา 26301 การศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษานอกระบบโครงสร้าง หน่วยที่ 9 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิตในต่างประเทศ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2557)

สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2540)

สำนักงาน กศน, จำนวนนักศึกษาของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (1 มีนาคม 2559) ระบบสารสนเทศ สำนักงาน กศน. <<http://203.172.142.230/mis-dashboard>>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งสำนักบริหารงาน การศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ. 2547 (29 มีนาคม 2559) <<http://61.19.241.70/rkj/uploadword/691240.doc>>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 (14 กรกฎาคม 2555) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ <www.nesdb.go.th/Default.aspx?2554>.

สำนักนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยการติดตามประเมินผลการ บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2551 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ชุมชนุสสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2551)

สุมาลี สังข์ศรี, การเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประเทศไทย (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2556)

สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยน ภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่อง การส่งเสริมการศึกษานอกระบบ ตลอดชีวิต (กรุงเทพฯ: บริษัทนำทองการพิมพ์ จำกัด, 2556)

Attorney General's Chambers Singapore, *Lifelong Learning Endowment Fund Act (CHAPTER 162*

A) (9January 2014) Attorney General's Chambers Singapore <<http://statutes.agc.gov.sg/aol/>>

Claus. Holm, “Lifelong Learning-Policy and Vision” (Paper presented Proceedings of The Policy

Forum on 47th SEAMEO Council Conference (SEAMEC 47), Vietnam, 20 March 2013)

National Institute for Lifelong Education, *The Academic Credit Bank System (ACBS)* (4 May

2013) National Institute for Lifelong Education <<http://www.nile.or.kr/eng/contents/contents.jsp>>

Soonghee Han and Makino Atsushi, *Learning Cities in China. ASEM Education and Research*

Hub for Lifelong Learning Policy Briefs (11June 2014) AARHUS University < <http://asemlllhub.org/policy-briefs/learning-cities-in-china/>>

Wikipedia, *Brazil–Education policy* (13 December 2013) Wikipedia <[http://en.wikipedia.org/wiki/](http://en.wikipedia.org/wiki/Education_policy_in_Brazil)

[Education_policy_in_Brazil](http://en.wikipedia.org/wiki/Education_policy_in_Brazil)>





การนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษากรณีความรุนแรงในครอบครัว

The Postponement on Prosecution by Public Prosecutor: The Study on Domestic Violence Offense

ทิพวัลย์ ด่านบรรจง*
วริยา ลำเลิศ**

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หัวข้อ “การนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษากรณีความรุนแรงในครอบครัว” มีวัตถุประสงค์หาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยให้พนักงานอัยการใช้การชะลอการฟ้อง กรณีความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงในคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว โดยการนำเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมาย ในการนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ในคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว และหาแนวทางปฏิบัติในการควบคุมดุลพินิจ และเงื่อนไขการชะลอการฟ้องที่เหมาะสม สำหรับผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 ในชั้นชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ

จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ในความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวบางกรณี ไม่อาจยุติลงได้ จึงทำให้พนักงานอัยการ มีความจำเป็นต้องฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งทำให้มีปริมาณคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวมีมากขึ้นโดยไม่จำเป็น และไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องมีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอื่น เรียกว่า “การชะลอการฟ้อง ในชั้นพนักงานอัยการ” มาใช้เสริมในคดี

*นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความคิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว เพื่อให้การบังคับใช้ความผิดในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : ชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ คดีความรุนแรงในครอบครัว เงื่อนไขชะลอการฟ้อง การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง ประโยชน์ของการชะลอการฟ้อง

Abstract

This abstract is a part of thesis “The Postponement on Prosecution by Public Prosecutor: The Study on Domestic Violence”. The purpose of the thesis is to find suitable and practical solutions for Domestic Violence Victim Protection Act B.E. 2550 by allowing public prosecutors to postpone any prosecution in case of the non-serious offence on domestic violence. The author proposed the solutions as the revision of the current Act by applying the prosecution postponement with prosecution on domestic violence offence, control measure on prosecutor discretion and suitable condition on prosecution postponement for the offenders of Domestic Violence Victim Protection Act B.E. 2550.

Based on the study, the author found that the enforcement of the Domestic Violence Victim Protection Act B.E. 2550 on some cases could not be over before the prosecution, making the public prosecutor to prosecute the case. This over-prosecution has unnecessarily led to the overcrowdings of domestic violence case and not beneficial to the society.

The solution for the problem of domestic violence offense according to Domestic Violence Victim Protection Act B.E. 2550 is highly necessary for Thailand to have an alternative procedure called “the postponement on prosecution by public prosecutor” to supplement the procedure of offense on domestic violence in order to make an enforcement of Domestic Violence Victim Protection Act B.E. 2550 more effective and practical than the current version.

Keyword : Postponement on prosecution by prosecutor, Domestic violence offence, Condition on prosecution postponement, Control measure on prosecutor discretion, To supplement the procedure

บทนำ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่มีบทบาทในสังคม และกฎหมายกับสังคมก็เป็นสิ่งที่ควบคู่กัน ดังสุภาษิตที่กล่าวว่า “Ubi societas, ibi jus” ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย¹ แต่ปัจจุบันในสังคมไทย มีความเข้าใจกันว่า ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวนั้นเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องภายในครอบครัว ให้ปรับความเข้าใจกันเองไม่นานนักปัญหาความรุนแรงในครอบครัวก็ยุติลงไปเอง หากครอบครัวใดมีปัญหาความรุนแรงในครอบครัวถึงขนาดเป็นความผิดอาญาก็ให้เป็นหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเข้ามาแก้ไขปัญหาในความรุนแรงในครอบครัวอย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของครอบครัว โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้กำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินงานยุทธศาสตร์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560-2564 โดยให้มีเป้าประสงค์ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น กำหนดให้คนที่ต่ำกว่าได้มีโอกาสทางสังคม ช่วยเหลือตนเองได้ โดยเน้นการขับเคลื่อนในมิติ การพัฒนา ป้องกัน การเสริมสร้างโอกาส และเพิ่มศักยภาพไปที่ ตัวคน ครอบครัว และชุมชน จึงเห็นได้ว่า รัฐได้เห็นถึงความสำคัญว่า “ครอบครัว” เป็นเรื่องสำคัญ จึงได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ เพื่อให้ครอบครัวมี

คุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน เพื่อสนับสนุนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง²

แม้ว่าประเทศไทย ได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 ประกาศใช้บังคับแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวแล้วก็ตาม โดยกำหนดให้ใช้มาตรการดำเนินคดีความผิด ทางอาญา ในรูปแบบวิธีการและขั้นตอน โดยให้มีลักษณะแตกต่างจากความผิดอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบทั่วไป โดยกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว มาตรการคุ้มครองในเบื้องต้น มาตรการคุ้มครองบรรเทาทุกข์ชั่วคราวระหว่างดำเนินคดี และมาตรการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว เพื่อไม่ให้ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวถูกกระทำผิดซ้ำอีก มาตรการมอบโอกาสให้ผู้กระทำผิดดังกล่าวได้กลับตัวเป็นคนดี มาตรการให้ประชาชนที่พบเห็นการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว มีหน้าที่แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทราบให้สามารถช่วยเหลือได้ทันทั่วทั้งที่ เป็นต้น และเป็นการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกด้วย แต่พบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ในบางกรณีความคิดโดยไม่อาจยุติความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวลงได้ในชั้นก่อนฟ้องคดีความผิดด้วยความรุนแรงใน

¹ตุลญา โรจน์ทั้งคำ, *สังคมกับกฎหมาย (Society and laws)* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2554) 15.

²กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *ยุทธศาสตร์กระทรวง พ.ศ. 2560-2564 และยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวง พ.ศ. 2560-2564 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์* (กรุงเทพฯ: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2560) 41

ครอบครัว ดังนั้น จึงต้องหาทางเลือกอื่นมาเสริมพระราชบัญญัติฯดังกล่าว เรียกว่า “การชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ” พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ในความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวนั้น ยังมีความบกพร่องในบางประการ มาตรา 4 โดยบุคคลในครอบครัวได้กระทำความผิดต่อบุคคลผู้ถูกกระทำผิดซึ่งอยู่ในครอบครัวเดียวกัน แต่ความผิดนั้นไม่ใช่ความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว มาตรา 4 กล่าวคือ การกระทำความผิดอาญามีโทษจำคุกเกิน 6 เดือน หรือปรับเกินกว่า 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเกินกว่าที่กำหนดไว้ดังกล่าว หรือการกระทำความผิดอาญาอื่นนอกจากฐานทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 จึงทำให้ความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ไม่อาจยุติลงได้ ต้องฟ้องคดีอาญาต่อไป เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ไม่อาจนำไปปรับใช้กับความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่นโดยผู้กระทำผิดเป็นบุตรของบิดา ซึ่งเป็นผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว อันเป็นความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้บุพการีของตนเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 296 ประกอบ มาตรา 289 (1) กล่าวคือ บุตรทำร้ายร่างกายบิดาของตน ซึ่งเป็นครอบครัวเดียวกันจนเป็นเหตุให้บิดาได้รับอันตรายแก่กาย ดังนั้น บุตรซึ่งกระทำความผิดต่อบิดาของตนในครอบครัวเดียวกันจึงมีความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้บุพการี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 296 ประกอบ มาตรา 289 (1) เห็นได้ว่า แม้ว่าบิดาและบุตรเป็น “บุคคลในครอบครัว” ตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3 แต่ไม่มีความผิดฐานกระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว มาตรา 4 เพราะฐานความผิดดังกล่าวได้กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ได้กำหนดไว้เกินโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และไม่ใช้การกระทำความผิดอาญาฐานทำร้ายร่างกาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 จึงไม่ต้องตามมาตรา 4 จึงไม่มีความผิดอันยอมความได้ จึงเห็นได้ว่าการกระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว มาตรา 4 ได้กำหนดเงื่อนไขอัตราโทษไว้ค่อนข้างต่ำหรือกำหนดไว้เฉพาะในความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ โดยถูกกำหนดไว้อย่างจำกัดไม่ครอบคลุมเพื่อแก้ไขปัญหาคุ้มครองความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ในความผิดอาญาอื่นในบางกรณีเพื่อให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นดังที่กล่าวมาข้างต้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงต้องหาทางเลือกอื่นมาเสริมในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ได้แก่ “การชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ” เพื่อให้พระราชบัญญัติฯดังกล่าวมีความเหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยให้พนักงาน

อัยการ ใช้การชะลอการฟ้องความผิดอาญาที่
ไม่ร้ายแรงในคดีด้วยความรุนแรงในครอบครัว

2. เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมาย
ในการนำการชะลอการฟ้องมาปรับใช้ในชั้น
ชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการในคดีความผิด
ด้วยความรุนแรงในครอบครัว ตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
พ.ศ. 2550

3. เพื่อหาแนวทางปฏิบัติในการควบคุม
ดุลพินิจ และเงื่อนไขชะลอการฟ้อง ที่เหมาะสม
สำหรับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.
2550 ในชั้นชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ

สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการทางอาญาที่บังคับใช้ในคดี
ความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำ
ด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยการ
ลงโทษตามรูปแบบแก่แค้นทดแทนและใช้
มาตรการต่าง ๆ เช่น การใช้มาตรการทางสังคม
สงเคราะห์ จิตวิทยา และการแพทย์ โดยมีรูปแบบ
วิธีการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงใน
ครอบครัว การไกล่เกลี่ยสมานฉันท์ การประนี
ประนอม ให้โอกาสปรับเปลี่ยนพฤติกรรม แต่ก็
ยังคงบกร่องอยู่บางประการ หากว่ามีมาตรการ
อื่นมาปรับใช้เสริมเพื่อให้การแก้ไขปัญหานั้น
ความผิดดังกล่าวให้มีความยุติธรรมและสมบูรณ์
ยิ่งขึ้น โดยการนำการชะลอการฟ้องมาปรับใช้ในชั้น
พนักงานอัยการในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูก
กระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาถึงการชะลอการฟ้อง มาปรับใช้
ในชั้นพนักงานอัยการเพื่อแก้ไขปัญหาในความ
ผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วย
ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 และร่าง
พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง รวมถึงเปรียบเทียบ
กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐ
อเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส
โดยศึกษาถึงมาตรการทางอาญาที่ใช้บังคับอยู่ใน
ปัจจุบัน สภาพปัญหา และสาเหตุการกระทำผิด
ผิดเพื่อนำเสนอกฎหมายที่เหมาะสมกับการนำ
ชะลอการฟ้องมาปรับใช้ในชั้นพนักงานอัยการใน
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความ
รุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ให้มีความยุติธรรม
และสมบูรณ์ยิ่งขึ้นแก่สังคมต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อหาแนวทางปฏิบัติอันเป็นแนวทาง
เลือก โดยการนำชะลอการฟ้อง มาปรับใช้ในชั้น
พนักงานอัยการในความผิดตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
พ.ศ. 2550

2. ได้แนวทางปฏิบัติแนวทางการปรับปรุง
กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการนำการชะลอ
การฟ้องมาปรับใช้ในชั้นพนักงานอัยการ ในความ
ผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วย
ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

3. ได้แนวทางปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วย
การชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการในความ
ผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วย

ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 อย่างยุติธรรม และสมบูรณ์ต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น ตำรา บทความ วารสาร รายงาน สัมมนา วิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติต่างๆ ระเบียบของหน่วยงาน ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ (Website) ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นได้นำข้อมูลทั้งหลายมาทำการศึกษา เรียบเรียงแล้ววิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

ผลการวิจัย

ด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 นอกจากมีมาตรการแก้ไข ฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีของครอบครัว และเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายสูญเสียไปกลับคืนมาให้อยู่ในสภาพเดิมให้มากที่สุดก็ตาม แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ยังมีจุดบกพร่องในบางประการ เพราะการกระทำผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะฐานกระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 4 โดยให้ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำ

ทั้งปรับ และกำหนดให้ความผิดฐานทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 เป็นความผิดอันยอมความได้

แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ยังไม่ครอบคลุมในบางกรณีความผิด เห็นว่าควรหาทางเลือกอื่นมาเสริมในความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว คือ การชะลอการฟ้อง ในการกำหนดเงื่อนไขพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง ในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันได้ ความเหมาะสมเพื่อปรับใช้การชะลอการฟ้องให้เกิดความยุติธรรม ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์ 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการมาใช้ในความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว

การชะลอการฟ้องนำมาใช้เสริมในความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวให้สมบูรณ์ได้ โดยพิจารณาจากการกระทำความผิด และอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะชะลอการฟ้องได้หรือไม่ ส่วนปัญหาเงื่อนไขชะลอการฟ้องได้กำหนดให้ผู้ต้องหาต้องรับสารภาพ หรือยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง โดยกระทรวงยุติธรรมยืนยัน ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. . . . ร่างที่ 1³ ที่ได้จัดทำขึ้นดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฯ มาตรา 6 (2) ผู้ต้องหาต้องรับสารภาพ และร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงาน

³สุธาสนี สันหรัดี, การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551) 110.

อัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล และตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ....⁴ มาตรา 41 (5) ผู้ต้องหายินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

ดังนั้น เมื่อนำการชะลอการฟ้อง มาปรับใช้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ควรนำเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาต้องรับสารภาพ หรือยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง ของทั้งสองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ ใดๆก็ดี ตามเงื่อนไขดังกล่าวจะเกิดความยุติธรรมหรือไม่กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวพ.ศ. 2550 โดยผู้ต้องหารับสารภาพหรือยอมให้ชะลอการฟ้องเพื่อแลกกับการชะลอการฟ้องเพื่อให้ยุติคดีปัญหานี้ไม่ถือเป็นช่องโหว่หรือจุดอ่อนเพื่อชะลอการฟ้อง เมื่อได้ความว่าพนักงานอัยการ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบเหตุผลซึ่งบุคคลใดก็ตาม เช่น ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ ประักปรำตนเองแล้วต้องยอมรับผลร้ายนั้นเพราะบุคคลผู้สุจริตชนทั่วไปย่อมจะไม่ให้การประักปรำตนเอง

ปัญหาเกณฑ์ความผิดใดที่ควรกำหนดเป็นเงื่อนไขการชะลอการฟ้องเพื่อปรับใช้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวพ.ศ. 2550 ผู้เขียนเห็นด้วยตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องฯ มาตรา 41 ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขให้ความผิดซึ่งมีโทษ

ปรับสถานเดียวก็ดี ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี ก็ดี หรือความผิดซึ่งกระทำโดยประมาทก็ดี โดยเฉพาะประเด็นความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี จะเป็นจุดเด่นสนับสนุนให้ผู้กระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว หากกระทำความผิดอาญาอื่นที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ได้รับความผิดในชั้นศาล และได้รับความปกติสุขกลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง

ประเด็นที่ 2 วิเคราะห์การควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้องมาปรับใช้ในความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว

การควบคุมตรวจสอบพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง โดยหลักการแล้วในคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 ให้มีการควบคุมตรวจสอบพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง โดยองค์กรภายในและโดยองค์กรภายนอก

ปัญหาการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ โดยการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในและโดยองค์กรภายนอก ผู้เขียนขอวิเคราะห์การชะลอการฟ้องของต่างประเทศ และร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ร่างที่ 1 และร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้ควบคุมตรวจสอบความชอบ

⁴สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรที่พัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม “การสัมมนา เรื่อง “ชะลอฟ้องกับมาตรการแทนการฟ้อง : ประชาชนได้อะไร” (นิติศาสตร์เสวนา ครั้งที่ 3/2559, อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 19 เมษายน 2559) 14.

ด้วยกฎหมายของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง เพื่อป้องกันปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความไม่โปร่งใส หรือการใช้กลฉ้อฉล จึงเป็นหลักประกันให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยถูกต้อง

สำหรับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. . . . ร่างที่ 1 และร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. . . . มีข้อดีข้อเสีย ดังนี้

1) ข้อดี ในร่างพระราชบัญญัติฯ สองฉบับดังกล่าวนี้กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง โดยองค์กรภายนอก ได้แก่ ผู้เสียหาย ต้องให้ความยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการจึงจะสั่งชะลอการฟ้องได้ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฯ มาตรา 6 (3) ผู้เสียหายต้องยินยอมให้มีการชะลอการฟ้องด้วย และร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องฯ มาตรา 41 (4) พนักงานอัยการไม่อาจสั่งชะลอการฟ้องในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วย

ส่วนการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกโดยศาล ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฯ มาตรา 9 (1) ไม่ให้พนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้องโดยตนเอง ต้องนำเสนอให้ศาลพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฯ มาตรา 10

ความผิดอาญาและอัตราโทษในการสั่งชะลอการฟ้อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ มาตรา 41 ความผิดซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุก

ไม่เกิน 5 ปี หรือความผิดที่กระทำโดยประมาทในกรณีที่ทำให้ความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี มีความเหมาะสมอย่างยิ่งในคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว เพราะการดำเนินคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวไม่เกิดประโยชน์สาธารณะ

ในการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในโดยอัยการสูงสุด ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ มาตรา มาตรา 41 โดยอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ให้ทำการตรวจสอบพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง

2) ข้อเสีย ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฯ ไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายในโดยองค์กรอัยการ เพื่อถ่วงดุลการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ เพราะการตรวจสอบสั่งชะลอการฟ้องของต่างประเทศนั้นมีทั้งการตรวจสอบโดยองค์กรภายในและโดยองค์กรภายนอกด้วย

ส่วนร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ มาตรา 44 กรณีอัยการสูงสุดได้รับคำสั่งชะลอการฟ้อง จากพนักงานอัยการแล้วพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นชอบ ในจุดนี้ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรภายนอกโดยศาลให้พิจารณาตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่งเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่คู่ความ เช่น ประเทศฝรั่งเศส

เมื่อเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองกับกฎหมายชะลอการฟ้องของต่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้นร่างพระราชบัญญัติฯ สอง

ฉบับนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำกฎหมายชะลอการฟ้องของต่างประเทศ โดยให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายในและโดยองค์กรภายนอก เช่น ประเทศฝรั่งเศสให้ศาล เป็นองค์กรภายนอกทำการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง โดยพนักงานอัยการจะสั่งชะลอการฟ้องได้ ต้องให้ศาลเห็นชอบก่อนที่จะชะลอการฟ้อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ โดยให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกองค์กรโดยศาล

บทสรุปผลการวิจัย

ในปัจจุบัน ประเทศไทย ได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาคความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว โดยมุ่งคุ้มครอง พื้นฟูผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ไม่มุ่งเน้นการใช้มาตรการลงโทษทางอาญาอย่างเต็มรูปแบบต่อผู้กระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว เพราะผู้กระทำความผิดนั้นก็เป็นบุคคลในครอบครัวเช่นกัน ซึ่งกฎหมายนี้ได้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีวิธีการบำบัดแก้ไขผู้กระทำความผิด ไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก และเปิดช่องให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวกลับตัวเป็นคนดีของครอบครัว ด้วยมาตรการและวิธีการแก้ไขแบบพิเศษ ซึ่งต่างออกไปจากวิธีการแก้ไขอย่างผู้กระทำความผิดแบบปกติโดยทั่วไป

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองในความรุนแรงในครอบครัว เมื่อพิจารณาในบทนิยาม มาตรา 3 “บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส บุตร บุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งบุคคลใด ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน” การตีความคำว่า “บุคคลในครอบครัว” ในพระราชบัญญัตินี้มีความหมายอย่างกว้าง โดยให้ถือตามสภาพความเป็นจริง และชนบทธรรมเนียมประเพณีสังคมไทย จึงมีความหมายกว้างกว่าครอบครัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อความมั่นคงของสถาบันครอบครัวไทย⁵ ดังนี้

1. คู่สมรส หมายถึง ชายและหญิงที่อยู่ร่วมกันโดยจดทะเบียนสมรส
2. คู่สมรสเดิม หมายถึง ชายและหญิงที่เคยจดทะเบียนสมรส ต่อมาภายหลังได้จดทะเบียนหย่า
3. ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส
4. บุตร หมายถึง บุตรตามความเป็นจริง ไม่ว่าบุตรนั้นจะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม
5. บุตรบุญธรรม
6. สมาชิกในครอบครัว หมายถึง บุคคลที่มีสายสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือทางเครือญาติ

⁵ ฝายนิตการ กองกลาง สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2551) 6.

เช่น บิดา มารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมแต่บิดามารดาหรือร่วมแต่บิดาหรือมารดา ลุง ป้า น้า อา ปู่ ย่า ตา ยาย เป็นต้น

7. บุคคลใด ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครอบครัวเดียวกัน หมายถึง บุคคลใดที่ต้องพึ่งพาอาศัยไม่ว่าจะทางเศรษฐกิจหรือสังคม และอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องมีสายสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือทางเครือญาติ ที่ต้องปรากฏว่าสายสัมพันธ์หรือการพึ่งพิงมีอยู่ในขณะที่มีการใช้ความรุนแรง

เมื่อบุคคลในครอบครัว ไม่ว่าจะโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามความที่ดังกล่าวมานั้น ได้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 3 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” หมายความว่า การกระทำใด ๆ โดยมุ่งประสงค์ให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพ หรือการกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ ไม่กระทำการ หรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแต่ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท” สรุปได้เป็น 3 องค์ประกอบ ดังนี้⁶

1. เป็นการกระทำใด ๆ โดยเจตนาให้เกิดอันตรายแก่กาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว โดยไม่จำเป็นต้องเกิดผลแห่งการกระทำเพียงมีเจตนาที่จะกระทำให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือก็เป็นความผิดแล้ว

2. เป็นการกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่กาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว แม้ว่าอันตรายยังไม่เกิดแต่ผู้กระทำรู้ว่าอันตรายอาจเกิดขึ้นได้ก็ถือว่ากระทำความรุนแรงแล้วซึ่งต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆไป

3. บังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ ไม่กระทำการ หรือยอมรับการกระทำอย่างใดโดยไม่ชอบ แต่ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ผู้กระทำความผิดฐานกระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ รวมทั้งการกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 โดยมีอัตราโทษจำคุก ไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับให้เป็นความผิดอันยอมความได้ด้วย ดังนั้น คดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวจึงถูกจำกัดเพียงความผิด ตามมาตรา 4 เท่านั้น ไม่อาจนำมาแก้ไขปัญหาคความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างแท้จริงตามพฤติการณ์ของความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งสมควรยุติคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ โดยไม่สมควรนำคดีอาญานั้นขึ้นไปในชั้นพิจารณาคดีในชั้นศาลโดยไม่จำเป็น โดยไม่เกิดประโยชน์ต่อคู่ความและสาธารณะ

⁶ พึ่งอ้าง, 5.

ความคิดอาญาอื่นซึ่งไม่ใช่ฐานกระทำด้วยความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 4 สมควรหาทางเลือกอื่นมากกว่าการฟ้องคดีเพื่อไม่นำคดีอาญาฟ้องต่อศาลโดยไม่จำเป็น และไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะและคู่ความ โดยการสั่งชะลอการฟ้อง ในชั้นพนักงานอัยการมาปรับใช้ ในความคิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ยิ่งกว่า

เมื่อศึกษาการชะลอการฟ้อง ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. . . . ฉบับที่ 1 และร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. . . . เปรียบเทียบกับกฎหมายชะลอการฟ้อง ในต่างประเทศดังที่กล่าวมาแล้วนั้น สำหรับประเทศไทยสมควรอย่างยิ่งในการนำ การชะลอการฟ้องมาใช้เสริมความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ส่วนความคิดอาญาใดบ้างซึ่งเป็นความรุนแรงในครอบครัว ที่จะถูกกำหนดให้ชะลอการฟ้องได้นั้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้อง คดีอาญาฯ มาตรา 41 ความผิดซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือความผิดที่กระทำโดยประมาท มีความเหมาะสมอย่างยิ่งเพื่อนำมาเป็นเงื่อนไขชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ เพราะ การสั่งฟ้องคดีอาญากับบุคคลผู้กระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัวไม่เกิดประโยชน์สาธารณะ และคู่ความ แม้ความผิดนั้นกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี

ส่วนการควบคุมตรวจสอบพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง สมควรนำข้อดีในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. . . . ฉบับที่ 1 และร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. . . . และกฎหมายชะลอการฟ้องในต่างประเทศ โดยนำการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และโดยองค์กรภายในของอัยการ มาทำการควบคุมตรวจสอบสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ในคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เพื่อให้การสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนมีความเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยการนำการชะลอการฟ้องมาขึ้นในชั้นสั่งฟ้องของพนักงานอัยการเป็นสิ่งจำเป็นมาก สำหรับประเทศไทย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นสนับสนุนเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการแก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ควรมีความชัดเจน และครอบคลุมปัญหาในความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ดังต่อไปนี้

1) เรื่องเงื่อนไขความผิดที่ควรนำมาชะลอการฟ้องมาใช้ในคดีความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูก

กระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยการนำหลักเกณฑ์ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. . . . มาตรา 41 ได้แก่ ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือความผิดที่กระทำโดยประมาท มาปรับใช้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

2) เรื่องเงื่อนไขควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เพื่อให้ตรวจสอบพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง ในความผิด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ขอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และเป็นธรรมต้องให้ศาลพิจารณาอนุญาตเห็นชอบด้วย โดยการนำหลักเกณฑ์ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฯ มาตรา 9 (1) ประกอบมาตรา 10 โดยไม่ให้พนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้องโดยตนเอง กล่าวคือ ต้องนำเสนอให้ศาลพิจารณาอนุญาต

3) เรื่องเงื่อนไขควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในโดยองค์กรอัยการ เพื่อให้ตรวจสอบพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง ในความผิด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ขอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และเป็นธรรม ต้องให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในอัยการสูงสุด โดยนำหลักเกณฑ์ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ มาตรา มาตรา 41 โดยอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ให้ทำการตรวจสอบพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้องด้วยอีกชั้นหนึ่ง

4) เรื่องเงื่อนไขการควบคุมตรวจสอบการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ควรนำหลักปฏิบัติของกฎหมายชะลอการฟ้องของต่างประเทศที่กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และโดยองค์กรภายใน มาใช้เป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

5) เรื่องเงื่อนไขการควบคุมตรวจสอบพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง โดยองค์กรภายนอก ต้องให้ผู้เสียหายยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการจึงจะสั่งชะลอการฟ้องได้ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฯ มาตรา 6

(3) ผู้เสียหายต้องยินยอมให้มีการชะลอการฟ้องด้วย และร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องฯ มาตรา 41 (4) พนักงานอัยการไม่อาจสั่งชะลอการฟ้องในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วยจึงจะชะลอการฟ้องได้ให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

6) เรื่องเงื่อนไขการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ต้องกำหนดให้ผู้ต้องหารับสารภาพและร้องขอให้ชะลอการฟ้อง ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. . . . ร่างที่ 1 มาตรา 6 (2) และ ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. . . . มาตรา 41 โดยผู้ต้องหายินยอมให้มีการชะลอการฟ้องมาใช้แก้ไขเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติคุ้มครอง

ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

7) เงื่อนไขอื่น ๆ ในการชะลอการฟ้อง เช่น ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง เว้นแต่ เคยได้รับการชะลอการฟ้องในความคิดที่กระทำโดยประมาท หรือพ้นระยะเวลาชะลอการฟ้องมาแล้วเกิน 5 ปี นับแต่พนักงานอัยการสั่งยุติคดี ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการ

ฟ้องคดีฯ มาตรา 41 ประกอบ มาตรา 51 เป็นต้น หรือ กำหนดเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติ กรณีพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้อง ให้พนักงานอัยการกำหนดให้ผู้ต้องหาไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมความประพฤติ กระทำกิจกรรมบริการสังคม การฝึกงานประกอบอาชีพ เป็นต้น ให้นำมาใช้แก้ไขเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550



บรรณานุกรม

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *ยุทธศาสตร์ กระทรวง พ.ศ. 2560-2564 และยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวง พ.ศ. 2560-2564 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์* (กรุงเทพฯ: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2560)

ศุลญา โรจน์ทั้งคำ, *สังคมกับกฎหมาย (Society and laws)* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2554)

ฝ่ายนิติกร กองกลาง สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, *คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2551)

สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรชีวภาพ สำนักงานศาลยุติธรรม “การสัมมนา เรื่อง “ชะลอฟ้องกับมาตรการแทนการฟ้อง : ประชาชนได้อะไร” (นิติศาสตร์เสวนา ครั้งที่ 3/2559, อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 19 เมษายน 2559)

สุธาสิณี ล้นหรีดี, *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551)



ข้อสังเกตกฎหมายบางประการในคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 3577/2551

Notification of the Supreme Court Judgment 3577/2551

วุฒิชัย เต็งพงศธร*

บทคัดย่อ

ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับที่ 3577/2551 มีใจความสำคัญว่า จำเลยใช้อวัยวะเพศของจำเลย ouch ouch ouch ของผู้เสียหาย และใช้มือลูบคลำอวัยวะเพศของผู้เสียหายหลายครั้ง แสดงว่าจำเลยไม่มีเจตนา สอดใส่อวัยวะเพศเข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหาย จำเลยจึงมีความผิดฐานกระทำอนาจารซึ่งคำพิพากษา ศาลฎีกา ดังกล่าว มีข้อสังเกตที่น่าสนใจในหลายประการ ประการที่แรกตามแนวคำพิพากษา การกระทำ ดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ศาลฎีกา พิจารณาว่าการกระทำความผิดดังกล่าวมีความผิดเพียงอนาจาร ประการที่สองการจะเป็นความผิดฐาน พยายามข่มขืนกระทำชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำชำเราจะต้องได้ความว่าผู้กระทำมีเจตนาการสอดใส่ อวัยวะเพศของผู้กระทำเข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหายเท่านั้นเป็นการตีความที่ขัดต่อบทบัญญัติใน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 วรรคสอง ฉบับปัจจุบัน หรือไม่

คำสำคัญ : ข้อสังเกตกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551

Abstract

According to the Judgment of the Supreme Court 3577/2551, the defendant used his sex organ and hands to contact the victim's sex organ in many times. Obviously, the defendant did not have intention to insert his sex organ into the victim's sex organ. Hence, the defendant was found guilty of public indecency. Referring to the Judgment, there are many interesting notices. The first observation shows that the way of sexual harassment in this case is close to the guilty of rape in the Criminal Code of Thailand. However, the Supreme Court considered and confirmed

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

that the defendant was found guilty of public indecency only. The second notice is that the guilty of rape will be in the Judgment of the court just in the case of the defendant inserting his sex organ into the victim's sex organ. Does this event lead to the interpretation which conflicts with Thai Criminal Code Section 276 or not.

Keywords : Notification Supreme Court Judgment 3577/2551

บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 9 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับเพศ ได้มีการแก้ไขใหม่ครั้งใหญ่เมื่อปีพุทธศักราช 2550 ส่งผลให้แนวบรรทัดฐานของศาลฎีกาเดิมที่เคยตัดสินไว้ในหลายกรณีไม่สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานได้อีกต่อไป¹ แต่อย่างไรก็ตามหลังจากมีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้ออกมาเพื่อวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการกระทำที่ถือเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราตามประมวลกฎหมายอาญาที่น่าสนใจฉบับหนึ่ง คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวนี้ คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551

ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ใจความสำคัญว่า จำเลยเอาอวัยวะเพศของจำเลยถูกลบบริเวณอวัยวะเพศของผู้เสียหายและใช้มือลูบคลำ

อวัยวะเพศของผู้เสียหายหลายครั้ง จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลชั้นต้นในคดีดังกล่าวพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 279 วรรคสอง จำคุก 2 ปี จำเลยให้การรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณามีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 กึ่งหนึ่งคงจำคุก 1 ปี ต่อมาจำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 5 พิพากษาแก้เป็นว่า ให้จำคุกจำเลย 1 ปี ลดโทษให้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 กึ่งหนึ่ง คงจำคุก 6 เดือน นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น จำเลยฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า

“จำเลยเพียงแต่ใช้อวัยวะเพศของจำเลยถูกลอวัยวะเพศของผู้เสียหายและใช้มือลูบคลำอวัยวะเพศของผู้เสียหายหลายครั้ง แสดงว่าจำเลยไม่มีเจตนาสอดใส่อวัยวะเพศเข้าไปในอวัยวะเพศ

¹ เช่น ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 276 (เดิม) ที่วางหลักว่า ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราจะต้องกระทำต่อหญิงอื่น แต่ในประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบันความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราไม่จำเป็นต้องกระทำต่อหญิงเท่านั้น การกระทำชำเราระหว่างชายกับชายหรือหญิงกับหญิงก็ถือเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราตามประมวลกฎหมายอาญาได้เช่นเดียวกัน ในทำนองเดียวกันกับนิยามของคำว่า “กระทำชำเรา” ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 276 (ใหม่) ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากหลักเกณฑ์เดิมค่อนข้างมาก กล่าวคือ ตามกฎหมายเก่า การกระทำชำเราไม่ได้กำหนดนิยามของการกระทำชำเราไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การกระทำชำเราตามกฎหมายในอดีตจึงความรวมแต่เฉพาะการกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศของผู้ถูกระทำเท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 210/2529 1316/2518 117/2524) แต่ตามกฎหมายปัจจุบัน การกระทำชำเรานอกจากจะหมายถึง การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศของผู้ถูกระทำแล้ว ยังหมายความรวมถึง การใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกับทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่นหรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่นอีกด้วย

ผู้เสียหาย จึงเป็นความผิดฐานกระทำอนาจารเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 279 วรรคแรก พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์²

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตที่น่าสนใจในหลายประการดังนี้

ประการแรกตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับดังกล่าวได้วางหลักเอาไว้ว่า การที่ผู้กระทำความผิดจะมีความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำชำเราจะต้องได้ความปรากฏชัดเจนว่า ผู้กระทำความผิดได้ใช้อวัยวะเพศของตนสอดใส่เข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหายหรือมีเจตนาที่จะใช้อวัยวะเพศของตนสอดใส่เข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหายเท่านั้น ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ได้ใช้อวัยวะเพศสอดใส่เข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหายหรือมีเจตนาที่จะใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำความผิดสอดใส่เข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดจะมีความผิดเพียงแต่การกระทำอนาจารตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 279 แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะมีความสุ่มเสี่ยงหรือใกล้ชิดกับการข่มขืนกระทำชำเราสำเร็จเพียงใดก็ตาม ศาลก็จะลงโทษผู้กระทำความผิดในฐานะความผิดข่มขืนกระทำชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำชำเราไม่ได้ ศาลจะลงโทษผู้กระทำความผิดได้เพียงการกระทำความผิดฐานอนาจารเท่านั้น ซึ่งเป็นการตีความที่สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยตัดสินมาแล้วในอดีตก่อนมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 9 เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1839/2538 จำเลยพาผู้เสียหายไปที่ป่าละเมาะและใช้อวัยวะเพศของจำเลยทิ่มตำอวัยวะเพศของผู้เสียหายกับใช้นิ้วชี้ใส่เข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหาย แล้วจำเลยสำเร็จความใคร่ด้วยตนเองจึงเป็นการพรากผู้เสียหายไปจากบิดามารดาผู้ดูแลและกระทำอนาจารแก่ผู้เสียหายเท่านั้นหาใช่เป็นความผิดฐานพยายามกระทำชำเราผู้เสียหายไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 117/2534 จำเลยเพียงแต่ใช้อวัยวะเพศของจำเลยถูกล้วงสัมผัสที่คานนอกของอวัยวะเพศของผู้เสียหายซึ่งเป็นบุตรสาวของจำเลยจนสำเร็จความใคร่ โดยไม่มีเจตนาสอดใส่เข้าไปในอวัยวะเพศผู้เสียหายแต่อย่างใดจึงไม่มีความผิดฐานพยายามกระทำชำเรา แต่การกระทำของจำเลยเป็นความผิดฐานกระทำอนาจารแก่เด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 279 วรรคแรก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4599/2530 จำเลยอุ้มเด็กหญิง ว. ผู้เสียหายอายุ 8 ปีเศษไปนอนบนที่นอนแล้วดึงกางเกงผู้เสียหายรูดลงมาที่เข้าโดยมิได้ถอดออกจากตัวผู้เสียหายและมิได้จับขาคือเสียหยาอย่างออก จำเลยเองก็มิได้ถอดกางเกงของตนออกแต่ได้ล้วงเอาอวัยวะเพศของจำเลยออกมาทางขากางเกงขาสั้นแล้วเอาอวัยวะเพศนั้นจิ้มตรงอวัยวะเพศของผู้เสียหายครั้งเดียวในขณะที่ขาของผู้เสียหายแนบชิดติดกันอยู่ ดังนี้ลักษณะการกระทำของจำเลยดังกล่าวยังไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำชำเราผู้เสียหายได้และจำเลยก็มิได้พยายาม

² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551, ฎ สืบค้นคำพิพากษาเวอร์ชันใหม่ (24 สิงหาคม 2560) ศาลฎีกา <<http://deka.supremecourt.or.th/search>>

ที่จะเอาอวัยวะเพศของจำเลยใส่เข้าไปในช่องคลอดของผู้เสียหาย จำเลยคงมีเจตนาเอาอวัยวะเพศของจำเลยจิ้มให้ถูกอวัยวะเพศของผู้เสียหายเท่านั้น จำเลยจึงมีความผิดเพียงฐานกระทำอนาจาร ไม่ผิดฐานพยายามข่มขืนกระทำชำเรา

ในปัจจุบันประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 ของไทยได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราใหม่³ สิ่งที่เป็นคำถามก็คือ การที่ผู้กระทำความผิดใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำความผิดติดกับอวัยวะเพศของผู้เสียหายตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551 และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 117/2534 หรือ การใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำความผิดที่มดอวัยวะเพศของผู้เสียหาย ควรเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราสำเร็จตามนัยของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 วรรคสองหรือไม่ เพราะลักษณะดังกล่าวมีการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำความผิดกระทำกับอวัยวะเพศของเหยื่อหรือผู้เสียหายตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 ใหม่แล้ว

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551 ที่ศาลมองว่าการที่ผู้กระทำความผิดใช้อวัยวะเพศของตนติดอวัยวะเพศของผู้เสียหายเป็นเพียงแค่ความผิดฐานกระทำอนาจาร ไม่ใช่การข่มขืนกระทำชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำชำเราตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย

อาญา มาตรา 276 ที่แก้ไขใหม่ อาจเป็นเพราะศาลใช้ดุลยพินิจโดยมองไปที่เจตนาของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ดังที่ปรากฏในความตอนหนึ่งของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551 ว่า “จำเลยไม่มีเจตนาสอดใส่อวัยวะเพศเข้าไปในอวัยวะเพศผู้เสียหายจึงเป็นความผิดฐานกระทำอนาจาร”⁴ แต่อย่างไรก็ตามเจตนาของผู้กระทำความผิดเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ยาก ผู้ปฏิบัติงานจะรู้ได้อย่างไรว่าผู้กระทำความผิดมีเจตนาเช่นใด ยกตัวอย่างเช่น ในการปฏิบัติงานถ้าผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหาไม่พฤติการณ์ใช้อวัยวะเพศของตนติดอวัยวะเพศของผู้เสียหายแต่ยังไม่มีการล่วงล้ำเกิดขึ้นและผู้สงสัย/ผู้ต้องหาอ้างต่อพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบว่า ตนไม่มีเจตนาจะสอดใส่อวัยวะเพศของตนเข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหาย พนักงานสอบสวนจะตั้งข้อหาว่าเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานใดระหว่าง “ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา” “ความผิดฐานพยายามข่มขืนกระทำชำเรา” หรือ “ความผิดฐานอนาจาร” ซึ่งอัตราโทษของฐานความผิดทั้งสามข้อหาที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก

ตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา 177 ซึ่งเป็นที่มาของการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 วรรคสอง ได้บัญญัติถึงความหมายและโทษของความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราไว้ว่า⁵

³ มาตรา 276 วรรคสอง การกระทำชำเราตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดย การใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น

⁴ เพิ่งอ้าง

⁵ Section 177, German Criminal Code

Section 177

Sexual assault by use of force or threats; rape

(1) Whosoever coerces another person

1. by force;
2. by threat of imminent danger to

life or limb; or

3. by exploiting a situation in which the victim is unprotected and at the mercy of the offender, to suffer sexual acts by the offender or a third person on their own person or to engage actively in sexual activity with the offender or a third person, shall be liable to imprisonment of not less than one year.

(2) In especially serious cases the penalty shall be imprisonment of not less than two years. An especially serious case typically occurs if

1. the offender performs sexual intercourse with the victim or performs similar sexual acts with the victim, or allows them to be performed on himself by the victim, especially if they degrade the victim or if they entail penetration of the body (rape); or

2. the offence is committed jointly by more than one person.

(3) The penalty shall be imprisonment of not less than three years if the offender

1. carries a weapon or another dangerous instrument;

2. otherwise carries an instrument or other means for the purpose of preventing or overcoming the resistance of another person through force or threat of force; or

3. by the offence places the victim in danger of serious injury.

(4) The penalty shall be imprisonment of not less than five years if

1. the offender uses a weapon or another dangerous instrument during the commission of the offence; or if

2. the offender

- (a) seriously physically abuses the victim during the offence; or

- (b) by the offence places the victim in danger of death.

(5) In less serious cases under subsection (1) above the penalty shall be imprisonment from six months to five years, in less serious cases under subsections (3) and (4) above imprisonment from one to ten years.

ความน่าสนใจก็คือ ในประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมันซึ่งเป็นต้นร่างของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 วรรคสองของไทย ไม่ได้มีการกำหนดให้ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ผู้กระทำจะต้องมีเจตนาที่จะใช้วิธีอะเพศล่วงล้ำเข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหายเท่านั้น⁶ ตาม Section 177 ของ German Criminal Code

⁶เพ็งอ้าง

ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราอาจปรากฏได้ในสองรูปแบบ⁷

รูปแบบที่ 1 คือ การใช้กำลังบังคับ การข่มขู่จะทำให้เกิดอันตรายโดยพลันแก่ร่างกายหรือชีวิตรวมตลอดถึงอาศัยโอกาสที่เหยื่อมาอยู่ในอำนาจของผู้กระทำความผิดอย่างหมดทางสู้ให้จำยอมต่อการกระทำในทางเพศของผู้กระทำความผิดหรือบุคคลที่สาม⁸ ซึ่งคล้ายคลึงกับหลักในเรื่องข่มขืนกระทำชำเราตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 276 ของไทย⁹

รูปแบบที่ 2 คือ การกระทำในทางเพศกับเหยื่อในลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำชำเราหรือยอมให้เหยื่อกระทำในทางเพศกับตนในลักษณะทำนองเดียวกันกับการข่มขืนกระทำชำเรา ซึ่งการกระทำในทางเพศที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการข่มขืนกระทำชำเรานี้จะทำให้คุณค่าของเหยื่อลดลงเป็นพิเศษ¹⁰ (the offender performs sexual intercourse with the victim or performs similar sexual acts with the victim, or allows them to be performed on himself by the victim, especially if they degrade the victim)

ซึ่งจากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมัน นอกจากการใช้ข้อวิยะเพศของผู้กระทำล่วงล้ำเข้าไปในอวัยวะ

เพศของผู้เสียหายจะถือเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราแล้ว¹¹ การกระทำลักษณะอื่นใดในทางเพศที่ทำให้เหยื่อถูกลดคุณค่าของตัวเองลงเป็นพิเศษเช่นเดียวกับการถูกข่มขืนกระทำชำเรา ย่อมถือเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งศาลในประเทศเยอรมันก็เคยได้วินิจฉัยให้การใช้นิ้วสอดเข้าไปในก้นของผู้เสียหายโดยมีเจตนาเพื่อสนองความใคร่¹² หรือการเอานิ้วสอดเข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหายจนมีนัย¹³ เป็นความผิดเช่นเดียวกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา เนื่องจากการกระทำดังกล่าวถือเป็นพฤติกรรมที่สำคัญที่ทำให้ผู้เสียหาย/เหยื่อ ได้รับความอับอายหรือถูกลดคุณค่าของตัวเองลงเป็นพิเศษเช่นเดียวกับการถูกข่มขืนกระทำชำเรา

การกำหนดให้พฤติกรรมใดๆ ของผู้กระทำความผิดที่ทำให้ผู้เสียหายหรือเหยื่อถูกลดคุณค่าของตัวเองลงในทำนองเดียวกันกับการถูกข่มขืนกระทำชำเราเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราสำเร็จ ไม่ใช่ความผิดฐานพยายามข่มขืนกระทำชำเราหรืออนาจารตามกฎหมายและการตีความของศาลประเทศเยอรมัน ถือเป็นสิ่งที่ใหม่และน่าศึกษาเป็นอย่างยิ่งต่อวงการนิติศาสตร์ไทย ถ้าจะเปรียบเทียบกับแนวทางการตีความตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551 ซึ่งมองว่าการจะเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราหรือพยายาม

⁷ เพิ่งอ้าง

⁸ แปลโดย สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ ในหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551

⁹ มาตรา 276 ประมวลกฎหมายอาญา

¹⁰ แปลโดย สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ ในหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551

¹¹ Section 177, *German Criminal Code*

¹² คำพิพากษาของศาลเยอรมันที่ BGH NSiZ 1999, 325 Nr.24

¹³ คำพิพากษาของศาลเยอรมันที่ LG Augsburg NSiZ 1999,307

ข่มขืนกระทำชำเราต้องได้ความว่าผู้กระทำมีเจตนาสอดใส่อวัยวะเพศเข้าไปในอวัยวะเพศผู้เสียหายเท่านั้นถือว่ามีความแตกต่างในด้านมิติในการตีความค่อนข้างมาก กล่าวคือ ตามนัยคำพิพากษาของศาลไทยจะมองไปที่ตัวเจตนาของผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 เป็นหลัก ในขณะที่กฎหมายและคำพิพากษาของศาลเยอรมันจะให้ความสำคัญไปที่ความเสียหายของเหยื่อเป็นอีกหนึ่งปัจจัยประกอบในการพิจารณาตัดสินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดควบคู่กับหลักในเรื่องเจตนา

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการยึดหลักเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญาอย่างเคร่งครัดเป็นสิ่งที่ดี แต่ปัญหาก็คือเราจะทราบได้อย่างไรว่าผู้กระทำความผิดมีเจตนาเช่นใด แม้ว่าในกฎหมายอาญาจะมีหลักในเรื่อง “กรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา” (acta exteriora indicant interiora secreta) กำหนดอยู่ แต่การพิสูจน์ว่าผู้กระทำความผิดมีเจตนาข่มขืนหรือมีเจตนาเพียงแค่กระทำชำเราเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ยาก การตีความกฎหมายโดยมุ่งไปที่หลักเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญาอย่างเคร่งครัด อาจทำให้ประชาชนในสังคมเกิดความรู้สึกว่าคำพิพากษาไม่เป็นธรรม เนื่องจาก ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ได้

มีความรู้ ความเข้าใจในหลักกฎหมายเหมือนนักกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ตีความบทบัญญัติในกฎหมายอาญาพึงต้องระวัง เพราะหากคนในสังคมเห็นว่า คำพิพากษาไม่เป็นธรรม ศาลงโทษผู้กระทำผิดไม่เหมาะสม อาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สถานะดังกล่าวนี้หากปล่อยไว้เป็นระยะเวลานาน อาจนำมาซึ่งการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลรวมถึงการปฏิเสธที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วยวิธีการต่างๆ

แนวคิดในเรื่องการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดโดยพิจารณาจากความเสียหายของเหยื่อ ความรู้สึกถูกกลั่นแกล้งของเหยื่อ รวมถึงการบริบทด้านสังคมประการอื่น ควบคู่กับหลักเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญาจึงถือเป็นเรื่องใหม่และมีความน่าสนใจ เพราะการตีความในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยให้คนในสังคมเข้าใจและยอมรับในผลของคำพิพากษามากกว่าการตีความโดยยึดตัวบทกฎหมายและทฤษฎีในทางอาญาอย่างเคร่งครัดแต่เพียงประการเดียว เนื่องจาก การตีความในลักษณะดังกล่าวมีการนำเอาบริบทในด้านสังคมมาใช้ในการอธิบายผลของคำพิพากษาซึ่งจะส่งผลให้คำพิพากษาสามารถเข้าถึงประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3577/2551, ฎ สืบค้นคำพิพากษาเวอร์ชันใหม่ (24 สิงหาคม 2560) ศาลฎีกา
<<http://deka.supremecourt.or.th/search>>

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 210/2529, ฎ สืบค้นคำพิพากษาเวอร์ชันใหม่ (24 สิงหาคม 2560) ศาลฎีกา
<<http://deka.supremecourt.or.th/search>>



คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

เลขที่ 18/18 ถนนบางนา-ตราด กิโลเมตรที่ 18 ตำบลบางโจลง

อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

E-mail : faclaw120hcu@gmail.com

ศูนย์แนะนำกฎหมายสำหรับประชาชน

โทร. 0-2312-6300 ต่อ 1689, 1690