



วารสารวิชาการ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal

ISSN (Print): 2392 - 5957

ISSN (Online): 2672 - 9180

ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2564 vol. 9 no. 1 January - June 2021

บทความวิชาการ

- สาเหตุการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศไทย
กิจบดี ก้องเบญจกุล และ พรรณรัตน์ โสธรประภากร
- กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
ฉัตรวรินทร์ ภูวทรัพย์บุล
- การละเมิดลิขสิทธิ์: กรณีการสอนในรูปแบบออนไลน์
มาตา สินคำ
- ศึกษามาตรการชั่วคราวจากคดีการกักเรือชาน ปาเดร ปีโอ: ระหว่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์กับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย
สุมลิกา ดาวสุวรรณ และ ริญญากัณฑ์ ณ สงขลา

บทความวิจัย

- ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยและในเขตเทศบาลนครเชียงราย
ณัฐดนัย นาจันทร์
- การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ
ตรีเนตร สาระพงษ์, อรรถพงษ์ กาวาฬ และ ชรรค์เพชร ชายทวีป
- ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับใบตราส่งตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534
ธนสร สุทธิบัติ, สมชัย ศิริสมบุญแนว, กำชัย จงจักรพันธ์ และ ขวลิศ อรรถศาสตร์
- การโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ
ภัควัฒน์ จรรยาสุทธีวงศ์

คำพิพากษาฎีกาที่ 7125/2557

ปรัชญาคณะนิติศาสตร์: ยึดมั่นหลักนิติธรรม เป็นผู้นำด้านการพัฒนา สร้างเสริมคุณค่าประชาธิปไตยให้ยั่งยืน

ผ่านการรับรองคุณภาพ
TCI
กลุ่มที่ 2



คนของพระราชา ข้าของแผ่นดิน
ขอเป็นข้าราชการทุกชาติไป

แหล่งที่มา: ภาพจากงานประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี





พระบรมราโชบายด้านการศึกษา ๔ ประการ
ของ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร รัชกาลที่ ๑๐



๑. มีทัศนคติที่ถูกต้องต่อบ้านเมือง
๓. มีงานทำ มีอาชีพสุจริต

๒. มีพื้นฐานชีวิตที่มั่นคง มีคุณธรรม
๔. เป็นพลเมืองดี

นายแพทย์เกษม วัฒนชัย ผู้บันทึก



วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2564

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์

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

สาขาที่รับตีพิมพ์

1. สาขาวิชานิติศาสตร์
2. สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

กำหนดการตีพิมพ์

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

ข้อตกลง

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

วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2564

ที่ปรึกษา

อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

บรรณาธิการ

อาจารย์จิรภัทร นันทเศรษฐ์

กองบรรณาธิการ

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

กองบริหารงานวารสาร

นายไกรสร พันธุ์พงศ์แข็ง
นายพงศกร ช่างทอง
นายเจนณรงค์ โพธิมงคล

บทบรรณาธิการ

จากสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในการส่งเสริมให้มีการเผยแพร่และถ่ายทอดองค์ความรู้และนวัตกรรมในด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสู่สาธารณชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อที่บุคคลในสังคมและท้องถิ่นสามารถได้รับความรู้และปรับประยุกต์ใช้ในเรื่องดังกล่าว อันนำมาสู่การพัฒนา ความเจริญรุ่งเรือง และความเข้มแข็งในด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศชาติตามมา ดังนี้ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงมุ่งมั่นผลิตและเผยแพร่งานวารสารวิชาการตลอดเรื่อยมา จนก้าวเข้าสู่ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2564 โดยตลอดระยะเวลาของการดำเนินงานที่ผ่านมา นั้น กองบรรณาธิการได้มุ่งมั่นในการรักษาคุณภาพของวารสาร เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่บทความในด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นบทความทางวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นเวทีในการเผยแพร่องค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าว อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมในท้องถิ่นและประเทศชาติในภายต่อไป

อาจารย์จิรภัทร นันทเศรษฐ์

บรรณาธิการ

บทความวิชาการ

- **สาเหตุการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศไทย**
Causes of Thai Constitutional Changes
 กิจบดี ก้องเบญจบุช และ พรรณรัตน์ โสธรประภากร
 Kijbodi Kongbenjapuch and Phannarat Sothonpraphakorn..... 1
- **กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำ
 การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ตามอนุสัญญา
 สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982**
**Thai Legislation Relating to Promotion and Authorize of Marine Scientific
 Research Activities under National Jurisdiction According to United Nations
 Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS)**
 ฉัตรวรินทร์ ภูวัชรพิบูล
 Chatwarine Phoowatpiboon..... 17
- **การละเมิดลิขสิทธิ์: กรณีการสอนในรูปแบบออนไลน์**
Copyright Infringement: Case Study of Online Teaching
 มาตา สิ้นดำ
 Mata Sindam..... 33
- **ศึกษามาตรการชั่วคราวจากคดีการกักเรือซาน ปาเดร ปีโอ: ระหว่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์
 กับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย**
**Study of Provisional Measures in San Padre Pio Vessel Detention Case:
 Switzerland and Federal Republic of Nigeria**
 สุมัลลิกา ดาวสุวรรณ และ รินยพัทธ์ ณ สงขลา
 Sumullika Dowsuwan and Rinyapath Na Songkhla..... 45

บทความวิจัย

- ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย
และในเขตเทศบาลนครเชียงราย
Legal Problems of Public Submission of Local Ordinance in Thailand and
in Chiang Rai City Municipality
ณัฐดนัย นาจันทร์
Natdanai Nachan..... 57
- การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ
ประเภทต่าง ๆ
Comparative Study of Laws Relating to Disciplinary Procedure for Different
Types of Government Officials
ตรีเนตร สาระพงษ์, อรรถพงษ์ กาวาฬ และ ขรรค์เพชร ชายทวีป
Treenet Sarapong, Attapong Kawan and Khanpet Chaitawee..... 71
- ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับใบตราส่งตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล
พ.ศ. 2534
Legal Problems Relating to Bills of Lading under the Carriage of Goods
by Sea Act B.E. 2534
ธนสร สุทธิบัติ, สมชัย ศิริสมบุญเวช, กำชัย จงจักรพันธ์ และ ขวลิท อุตศาสตร์
Thanasorn Sutthibodee, Somchai Sirisombunwej, Kumchai Jongjakapun and
Chavalit Uttasart..... 87
- การโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเขตเทศบาล
เมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ
Transfer of Public Utilities Inside Housing Projects to Local Administrative
Agencies in Mueang Sisaket Municipality of Sisaket Province in Compliance
with Land Development Act B.E. 2543
ภักวฒน์ จรรยาสุทธีวงศ์
Phakawat Chanyasuthiwong..... 103

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

คำพิพากษาฎีกา

• คำพิพากษาฎีกาที่ 7125/2557.....	116
คำแนะนำสำหรับการเขียนบทความ.....	117
การส่งบทความ.....	140
ขั้นตอนการตีพิมพ์.....	141
แบบเสนอต้นฉบับเพื่อลงตีพิมพ์.....	142
จริยธรรมในการตีพิมพ์.....	143

สาเหตุการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

Causes of Thai Constitutional Changes

กิจบดี ก้องเบญจบุชี¹

หมู่บ้านเดอะแพลน

108/17 ถนนพัฒนาชนบท 3 แขวงคลองสองต้นนุ่น เขตลาดกระบัง กรุงเทพฯ 10520, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: kijbodi@hotmail.com

Kijbodi Kongbenjapuch²

Village the Plan

108/17 Phatthanakan 3 Road, Khlong Song Ton Nun, Ladkrabang, Bangkok 10520, Thailand

Email: kijbodi@hotmail.com

พรรณรัตน์ โสธรประภากร³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี 22000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: tuk3399@hotmail.com

Phannarat Sothonpraphakorn⁴

Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University

Tha Chang, Mueang, Chantaburi 22000, Thailand

Email: tuk3399@hotmail.com

Received: January 20, 2021 Revised: April 12, 2021 Accepted: April 19, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสาเหตุการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศไทยภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุที่แท้จริงในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า ตลอดระยะเวลา 87 ปี ของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้น ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ฉบับ โดยในฉบับปัจจุบัน ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ดังนี้แล้ว พบว่าสาเหตุของการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น มาจากผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจของกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจและแสวงหาประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500

¹ ศาสตราจารย์พิเศษ, นักวิชาการอิสระด้านกฎหมาย.

² Special Professor, Independent Legal Scholar.

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์.

⁴ Assistant Professor, Lecturer.

เป็นการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยตนเอง ภายในต่อมา ระหว่างปี พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2523 เป็นการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างทหารกับฝ่ายระบอบคอมมิวนิสต์ และระหว่าง พ.ศ. 2523 จนถึงปัจจุบัน เป็นการแย่งชิงอำนาจของกลุ่มนักลงทุนทางการเมือง จนเกิดปัญหาขัดแย้งและมีแนวโน้มจะลุกลามบานปลาย จนเป็นเหตุทำให้ทหารต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาและเปลี่ยนรัฐธรรมนูญเป็นระยะ ๆ ตามที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน

คำสำคัญ: การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ; รัฐธรรมนูญ; ประเทศไทย

Abstract

This article aims to study the causes of constitutional changes in Thailand under democratic regime. The main purpose is to identify the real problems and actual causes of constitutional changes in Thailand.

Study results show that during the 87-year course of democratic system in Thailand, there have been 20 constitutions so far. The current Constitution was enacted on April 6, 2017. The main cause of Thai constitutional changes is politicians' abuse of their political power for personal gain and benefits either for themselves or their associates. In other words, from 1932 to 1957, constitutional changes resulted from political changing groups' internal fights for power. Then, from 1957 to 1980, constitutional changes resulted from battles between the army and communism. Finally, from 1980 till present, constitutional changes resulted from battles among different groups of political investors. When their fights for power lead to political conflicts with apparent escalating violence, the army intervened and solved the problems. Consequently, constitutions have been changed time after time.

Keywords: Constitutional Changes; Constitution; Thailand

1. บทนำ

ประเทศไทยนั้น แต่เดิมมาปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การพัฒนาประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตลอดมา แม้กระทั่งการเลิกทาส ที่อาณาจักรสยามประเทศเกิดการสู้รบ เกิดความสูญเสียกว่าจะเลิกทาสได้ต้องบาดเจ็บล้มตายจากการเลิกทาส และใช้เวลานานกว่าจะเลิกทาสสำเร็จ แต่ประเทศไทยพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในการเลิกทาสสำเร็จปราศจากความสูญเสีย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเริ่มมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้กล่าวกับข้าราชการว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ขึ้นครองราชย์ จะให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นของขวัญแก่คนไทย แต่เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงเห็นว่า หากให้ประชาธิปไตยแก่ประชาชนทันทีจะเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี เพราะประชาชนยังขาดความเข้าใจ จึงได้ให้ความรู้และฝึกฝน

ขุนนาง จนกระทั่งผ่านมาถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ได้ให้ร่างรัฐธรรมนูญเตรียมมอบประชาธิปไตยให้กับคนไทย⁵ แต่คณะเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ทำการปฏิวัติเสียก่อน

ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2547 เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ⁶ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2564 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ฉบับ ทั้งฉบับปัจจุบันซึ่งได้ประกาศใช้ไปเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง แสดงให้เห็นว่าเกิดปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้ให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับที่มาของอำนาจ การใช้อำนาจและการถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 20 ฉบับ แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสมอมา การศึกษาสาเหตุการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญไทยนี้ เป็นการศึกษาการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมาใช้จะเกิดจากปัญหาและสาเหตุใด เพื่อจะได้แก้ไขได้อย่างถูกต้องและยั่งยืน มิใช่เป็นการศึกษาจากตัวบทหรือการตีความตัวบทของกฎหมาย

2. ประวัติความเป็นมาการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของไทย

การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย หมายถึง ผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นำเอาอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไปใช้ให้บรรลุผลตามหน้าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ แต่การที่ผู้ที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญนำอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไปใช้นั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริต และหลักประโยชน์ของชาติและประชาชนโดยส่วนรวมด้วยมิใช่มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กลับจะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ ซึ่งตลอดระยะเวลา 87 ปี ของระบอบประชาธิปไตยของไทย การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยยังมีปัญหา เนื่องจากมิได้นำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้อย่างถูกต้อง ดังนั้น แม้จะร่างรัฐธรรมนูญออกมาใช้อีกกี่ฉบับก็ตาม หากผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญยังไม่นำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้อย่างถูกต้อง ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 เป็นฉบับชั่วคราว โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นายกรัฐมนตรียังคงเป็นพระยามโนปกรณนิติธาดา บริหารราชการแผ่นดินมาจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2476 เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงเกี่ยวกับ “เค้าโครงเศรษฐกิจ” จนไม่อาจปรองดองกันได้ นายกรัฐมนตรีเสนอให้ออกพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา โดยให้เหตุผลว่าเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ที่เสนอให้สภาพิจารณานั้นมีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณี⁷ จะเป็นผลเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศและความขัดแย้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นความขัดแย้งในสังคมไทยตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ความขัดแย้งทางความคิดในครั้งนี้ ทำให้เกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 และ

⁵ Thanakit (Pseudonym), *History of the Prime Minister*, 2nd ed. (Bangkok: Pyramid House, 2007), 22. [In Thai]

⁶ Sathian Homkhachon et al., *Political Theory and Ethics* 2, 7th ed. (Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2016), 242. [In Thai]

⁷ Sawang Lanleau, *37 Years of Bangkok's Coup* (D'etat: Ramkhamhaeng University Press, 1972), 5. [In Thai]

เกิดรัฐประหารรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา โดยคณะทหาร พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2476 การบริหารราชการมีความขัดแย้งกับพระราชวินัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) หลายเรื่อง และพระองค์ได้สละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 การบริหารราชการของพระยาพหลพลพยุหเสนาไม่ราบรื่นนัก แต่ยังคงอยู่ในแนวทางของระบอบประชาธิปไตย และหลังจากการประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 และมีการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 3 หลังจากการเลือกตั้ง พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป สภาผู้แทนราษฎรมีมติสนับสนุนให้ หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ในช่วงที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เกิดกบฏพระยาทรงสุรเดช เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2484 และเกิดสงครามอินโดจีนระหว่างไทยกับฝรั่งเศส และลงนามยุติสงคราม เรียกว่า “อนุสัญญาโตเกียว” วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2484 ต่อมาวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 กองทัพญี่ปุ่นยกพลขึ้นบกที่ประเทศไทย และบังคับให้รัฐบาลไทยประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2485 และจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐบาลแพ้คดีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบนครบาลเพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 ตลอดเวลาการเป็นนายกรัฐมนตรี 5 ปีเศษ⁸

วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489 มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 4 และหลังการเลือกตั้งได้เปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ กรณีที่พรรคประชาธิปัตย์เสนอนายควง อภัยวงศ์ ส่วนทางด้านนายปรีดี พนมยงค์ เสนอนายดิเรก ชัยนาม ผลการลงมตินายควง อภัยวงศ์ ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยกัน แต่ในที่สุดรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ มาแพ้คดีของกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ จากการลงมติร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 จึงได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2489 และนายปรีดี พนมยงค์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2489 แต่การบริหารราชการมิได้ราบรื่น ขณะที่นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ควรที่จะวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ตั้งแต่นั้นมาทำให้ขาดความเชื่อถือในกลุ่มนักการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามกับนายปรีดี พนมยงค์ ต่อมาวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ได้ประกาศใช้และรัฐธรรมนูญนี้ห้ามข้าราชการประจำมีตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการกีดกันมิให้ทหารเข้ามามีอำนาจทางการเมืองอีก⁹

ต่อมาวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล (รัชกาลที่ 8) เสด็จสวรรคตด้วยพระแสงปืน ในช่วงที่นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้การบริหารราชการของที่ไม่ราบรื่นจนต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2489 รวมระยะเวลาการเป็นนายกรัฐมนตรี ประมาณ 5 เดือนเศษ และหลังจากนายปรีดี พนมยงค์ ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี แล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้สนับสนุนให้หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกับนายปรีดี พนมยงค์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2489 การบริหารราชการเป็นไปด้วยความยากลำบากมากขึ้น เพราะเกิดปัญหาใหญ่หลายปัญหา โดยเฉพาะกรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล เรื่อง

⁸ Ibid., 356.

⁹ Ibid.

การทุจริตในราชการ เรื่องค่าครองชีพ ฯลฯ จึงเป็นสาเหตุให้รัฐบาลไม่มีความมั่นคงเนื่องจากไม่สามารถแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ได้ จนกระทั่งเที่ยงคืนวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 คณะทหารนำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำการรัฐประหารรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์¹⁰ รวมเวลาการบริหารราชการแผ่นดิน 1 ปีเศษ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ถูกยกเลิก และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 (ฉบับชั่วคราว)¹¹

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นการแย่งชิงอำนาจกันเองระหว่างคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยกัน ฝ่ายหนึ่งเป็นคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เป็นฝ่ายทหาร และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายพลเรือนที่มีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำ เมื่อมีการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตน มิได้ตระหนักถึงหลักการของ ระบอบประชาธิปไตย การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยจึงมีปัญหาเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม และ คณะทำการรัฐประหารรัฐบาลโดยหลวงธำรง นาวาสวัสดิ์ ได้แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 และสนับสนุน ให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยคณะทหารทำการรัฐประหาร ไม่ขอรับตำแหน่งทางการเมือง แต่การบริหารราชการของรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาค่าครองชีพได้ เพราะอยู่ใน ช่วงเศรษฐกิจตกต่ำประกอบกับปัญหาอื่น ๆ เป็นเหตุทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2491 รวมระยะเวลาการเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ ประมาณ 5 เดือนเศษ จากนั้น วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับการสนับสนุนให้กลับมา เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง หลังจากที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาแล้ว 5 ปีเศษ แต่หลังจากเป็นนายกรัฐมนตรีได้เพียง 6 เดือน เกิดกบฏเสนานิการหรือกบฏนายพล เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2491 บุคคลที่คิดก่อการ ได้ถูกจับได้ก่อน ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในสมัยรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ และในสมัยรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ต่อมาวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2491 ได้จับบุคคลที่ไปอบรมที่ประเทศจีน ซึ่งนิยมในระบอบคอมมิวนิสต์ คิดแบ่งแยก ดินแดนภาคอีสาน แต่ถูกจับได้ก่อน ต่อมาวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 เกิดกบฏวังหลัง โดยการนำของนาย ปรีดี พนมยงค์ แต่ถูกรัฐบาลปราบปราม มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ ส่วนนายปรีดี พนมยงค์ ได้หนีออกลี้ภัยไป ยังต่างประเทศ¹² จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะพบว่าความจริงแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการแย่งอำนาจกันเอง ระหว่างกลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งต่างเป็นผู้ร่วมก่อการเปลี่ยนแปลง การปกครองมาด้วยกันวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ต่อมาวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2492 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี และในช่วงนี้ที่รัฐบาลต้องต่อสู้กับภัยคุกคาม จากระบอบคอมมิวนิสต์ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2492 กระทรวงมหาดไทยออกแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบว่า ประเทศไทยถูกคุกคามจากคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อเข้าครอบครองประเทศไทย นอกจากภัย คุกคามจากพรรคคอมมิวนิสต์แล้ว รัฐบาลยังมีปัญหากับสมาชิกรัฐสภาบางกลุ่มที่ไม่พอใจรัฐบาล การบริหารราชการ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำการยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 และนำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มาแก้ไขประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6¹³

¹⁰ Ibid., 508-520.

¹¹ Ibid.

¹² Kanok Wongtrangan, *Politics in Thai Democracy (Research No. 6)* (Bangkok: Chulalongkorn University Press, 1984),

367. [In Thai]

¹³ Ibid.

จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้น มิได้เกิดจากปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันเองและใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแย่งชิงอำนาจ กล่าวคือ หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ประกาศใช้ผู้เข้ามามีอำนาจทางการเมือง คือคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองฝ่ายที่เป็นทหาร เมื่อฝ่ายที่เป็นทหารหมดอำนาจ คณะเปลี่ยนแปลงการปกครองฝ่ายพลเรือนก็ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 มาติดกันฝ่ายทหารมิให้เข้ามามีอำนาจทางการเมือง เมื่อฝ่ายทหารมีโอกาสทำการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ทำให้ทหารเข้ามามีอำนาจทางการเมืองได้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 เป็นฉบับชั่วคราว จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลมากขึ้นโดยหวังจะให้รัฐบาลมีความมั่นคง แต่ถึงรัฐบาลจะมีอำนาจมากก็ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ จึงต้องยึดอำนาจรัฐบาลของตนเอง และนำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มาแก้ไขประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมา มิได้เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

หลังจากคณะทหารได้ทำการยึดอำนาจและนำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 หลังจากการเลือกตั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495 เกิดกบฏสันติภาพ ซึ่งเป็นกลุ่มที่นิยมระบอบคอมมิวนิสต์ ปลุกปั่นประชาชนให้เกลียดชังรัฐบาล รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ซึ่งในช่วงเวลาที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม บริหารราชการอยู่นั้น กลุ่มผู้นิยมระบอบคอมมิวนิสต์มีการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลทั้งภาคอีสานและภาคใต้ เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉินในจังหวัดยะลาและสงขลา เนื่องจากภัยคุกคามจากระบอบคอมมิวนิสต์คุกคามประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างหนัก รวมทั้งประเทศไทยทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเกรงว่าประเทศในภูมิภาคนี้จะตกอยู่ในความครอบครองของระบอบคอมมิวนิสต์ จึงเกิดการประชุมที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ รวม 8 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศปากีสถาน ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทย ก่อตั้งสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ส.ป.อ.) (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO) ประเทศไทยได้ลงนามวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2497 ถึงแม้ว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะได้อำนาจมาด้วยวิธีการทำรัฐประหารจากรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ และต่อมาทำการยึดอำนาจรัฐบาลของตนเอง แต่อีกด้านหนึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามพัฒนาระบอบประชาธิปไตย หลังจากที่ได้เดินทางดูงานในต่างประเทศและกลับมาประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2498 ได้ให้ออกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ที่อนุญาตให้ประชาชนได้เสนอแนะติชมรัฐบาลในที่สาธารณะได้ เพื่อจะได้พัฒนาระบอบประชาธิปไตย แต่กลับมีบุคคลบางกลุ่มนำเอาสิทธิเสรีภาพที่รัฐบาลให้นี้กลับมาทำร้ายรัฐบาล และเผยแพร่ระบอบคอมมิวนิสต์ เรือร่อนเสรีภาพกันอย่างไร้ขอบเขต¹⁴

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 มีการเลือกตั้งทั่วไป จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้นำคณะรัฐมนตรีรวม 9 คน ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพระนคร และได้รับเลือกตั้ง แต่รัฐบาลถูกกล่าวหาว่าโกงการเลือกตั้ง และกลายเป็นประเด็นยุ่งให้เกิดการเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้งและเรียกร้องให้จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และพวก ซึ่งเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า

¹⁴ Sawang Lanleau, 37 Years of Bangkok's Coup, 282-287. [In Thai]

เป็นการสร้างสถานการณ์ของกลุ่มนิยมในระบอบคอมมิวนิสต์ยิ่งขึ้นในสังคมโดยใช้ประเด็นเรื่องทุจริตการเลือกตั้ง และสนับสนุนเรียกร้องให้ทหารเข้าปราบปรามกันเอง เพราะตามข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ทหารกลุ่มนี้ไม่มีความแตกแยกขัดแย้งกัน แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ในที่สุดจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะทำการรัฐประหารรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่ยังไม่ได้เกิดความรุนแรงตามที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ต้องการ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ายึดอำนาจในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 จอมพล ป. พิบูลสงคราม เดินทางออกนอกประเทศ การรัฐประหารครั้งนี้มิได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญให้นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 โดยภายหลังการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนให้ พลโท ถนอม กิตติขจร (ยศขณะนั้น) เป็นนายกรัฐมนตรี แต่การบริหารราชการแผ่นดินมิได้ราบรื่น นอกจากปัญหานักการเมืองเรียกร้องผลประโยชน์แล้ว ยังมีภัยคุกคามจากระบอบคอมมิวนิสต์ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ พลโท ถนอม กิตติขจร ได้ทำการยึดอำนาจรัฐบาลของตนเองยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ห้ามมิว่าสมุททางการเมืองเกินกว่า 5 คน และประกาศสภาวะฉุกเฉินทั่วประเทศ เป็นอันสิ้นสุดรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6¹⁵

หลังจากที่คณะทหารทำการรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สำเร็จ จึงยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 แต่ก็ยังมิได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ใช้ประกาศและคำสั่งคณะทหาร ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า ประกาศคณะปฏิวัติในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นกฎหมายสูงสุด

วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี การบริหารราชการแผ่นดินนอกจากจะต้องเร่งแก้ไขความยากจนและพัฒนาประเทศแล้ว ยังจะต้องต่อสู้กับภัยคุกคาม จากระบอบคอมมิวนิสต์ทั้งในและนอกประเทศ จึงต้องใช้พระราชบัญญัติต่อต้านการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 12 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ในการปราบปรามผู้บ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ ในช่วงรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือรัฐบาลไทยอย่างมาก และหลังจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2507 – พ.ศ. 2508 ประเทศจีนได้ประกาศอย่างเปิดเผยว่าจะเปิดสงครามกองโจรขึ้นในประเทศไทย วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2508 เกิดการปะทะกันด้วยกำลังอาวุธระหว่างเจ้าหน้าที่ของไทยกับกลุ่มแนวร่วมระบอบคอมมิวนิสต์ เรียกวันนั้นว่า “วันเสียเงินแตก” โดยในวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2508 ประเทศจีนคอมมิวนิสต์ประกาศตั้งกองบัญชาการขึ้นในจังหวัดอุบลราชธานี¹⁶ จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาจะเห็นว่า การรัฐประหารหรือยึดอำนาจของทหารนั้น ดูเหมือนว่าไม่เป็นไปตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย แต่ในข้อเท็จจริงแล้วเป็นการปกป้องระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของไทยไว้ อีกทั้งเป็นการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้คงอยู่

การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 จอมพล ถนอม กิตติขจร ถูกกดดันให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และให้มีการเลือกตั้ง เพื่อลดความขัดแย้งได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 พรรคสหประชาไทย

¹⁵ Somkid Lertpaitoon, *Constitutional Law: New Principles under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 1997* (Bangkok: Thammasat University Press, 2005), 9. [In Thai]

¹⁶ Sawang Lanleau, *37 Years of Bangkok's Coup*, 508-520. [In Thai]

มีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรคได้สมาชิกสภาผู้แทน 76 คน พรรคประชาธิปัตย์ มีหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค ได้สมาชิกสภาผู้แทน 57 คน และมีสมาชิกสภาผู้แทนที่ไม่ได้สังกัดพรรค 71 คน การจัดตั้งรัฐบาลของจอมพล ถนอม กิตติขจร จึงต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคเข้าร่วมรัฐบาล จึงเป็นที่มาของการขายเสียงและเรียกร้องผลประโยชน์จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง¹⁷ และต่อๆมา เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2517) ได้บังคับให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ต้องสังกัดพรรคการเมือง

ถึงแม้จอมพล ถนอม กิตติขจร จะสามารถสานต่ออำนาจทางการเมืองของตนต่อไปได้ โดยผ่านกลไกของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่การบริหารราชการแผ่นดินมิได้เป็นไปด้วยความราบรื่น นักการเมืองเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อสนับสนุนรัฐบาล กักคูกคามจากระบอบคอมมิวนิสต์ เกิดความแตกแยกถึงขั้นเกิดจลาจล จอมพล ถนอม กิตติขจร ไม่สามารถบริหารราชการได้จึงทำการยึดอำนาจรัฐบาลของตนเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 อำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่คณะทหารที่ทำการยึดอำนาจได้¹⁸ ซึ่งส่งผลในภายต่อมา เห็นได้ว่า แต่ถึงแม้รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร จะมีอำนาจเพียงใดก็ตาม หาได้ทำให้นักศึกษาเกิดความเกรงกลัว ซึ่งประชาชนและนักศึกษา กลุ่มต่าง ๆ ทำการประท้วงในลักษณะท้าทายอำนาจรัฐ และมีการปลุกระดมในหมู่นักศึกษา ประชาชน นำไปสู่เหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์เช่นนี้จะเกิดอีก หากรัฐบาลทหารคิดสืบทอดอำนาจ เหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มิใช่ชัยชนะของนักศึกษา ประชาชน และไม่ใช่ว่าความพ่ายแพ้ของทหาร แต่เป็นชัยชนะของระบอบคอมมิวนิสต์ที่เข้ามายุยงให้คนไทยแตกแยกและทำร้ายกันเอง นักศึกษาและประชาชน บางกลุ่มเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ของคอมมิวนิสต์

หลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐธรรมนูญยังคงใช้อยู่ สถาบันบัญญัติแห่งชาติได้มีมติให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลและจัดให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 พรรคกิจสังคม มีสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 คน แต่รวมกับอีก 15 พรรคการเมือง จัดตั้งรัฐบาล โดยมีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม เป็นนายกรัฐมนตรี แต่การบริหารราชการแผ่นดินมีปัญหาเหมือนรัฐบาลอื่น ๆ คือการเรียกร้องผลประโยชน์ของนักการเมืองและกักคูกคามจากคอมมิวนิสต์ จึงต้องประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 และกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2519 โดยภายหลังจากการเลือกตั้ง พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่การบริหารราชการแผ่นดินยังคงมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมือง เรียกร้องผลประโยชน์และแย่งตำแหน่งทางการเมือง ส่วนกักคูกคามจากคอมมิวนิสต์ยังคงมีอยู่ แม้ว่าสงครามเวียดนามจะสงบ ประเทศไทยได้เกิดความรุนแรง วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทำการรัฐประหาร รัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เพื่อหยุดยั้งความรุนแรงมิให้บานปลาย ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2519) และให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2519 แต่การบริหารราชการแผ่นดิน มีความตึงเครียดในหมู่ประชาชนทั่วไป พลเรือเอก สงัด ชลออยู่

¹⁷ Ibid.¹⁸ Ibid.

ทำการรัฐประหารรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี การกึ่งแรก คือร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 โดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากได้เสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกที่มาจากแต่งตั้งจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สนับสนุนแต่การบริหารราชแผ่นดินเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ จึงประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงได้เลือกพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกอยู่ขณะนั้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่ห้ามข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2523 และในช่วงระยะเวลาที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์น้อยลง และเพื่อแก้ปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่ยังอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ รัฐบาลได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ให้ผู้หลงผิดเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์สู้รบกับรัฐบาลกลับมาใช้ชีวิตปกติ “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย”¹⁹

ปัญหาภัยคุกคามของรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ขณะนั้นคือการขยายบทบาทของพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก²⁰ วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ปลดพลเอก อาทิตย์ กำลังเอกออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และแต่งตั้งพลเอก ขวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้บัญชาการทหารบกแทน และได้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีก และได้ประกาศยุบสภาจากปัญหาภายในของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งส่งผลต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 ผลการเลือกตั้งพรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุด 87 คน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 แต่การบริหารราชการแผ่นดินมิได้เป็นไปด้วยความราบรื่น มีความขัดแย้งกับทหารที่ยังมีอำนาจในกองทัพประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป มีความรู้สึกตรงกันว่ารัฐบาลมีการทุจริตอย่างกว้างขวาง ในที่สุดรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 โดยพลเอก สนธ คุ้มสนธิ และพลเอก สุจินดา คราประยูร และสาเหตุของการรัฐประหาร เนื่องจากรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ มีการทุจริตอย่างกว้างขวาง นักการเมืองเข้มแข็งข้าราชการประจำ เป็นรัฐบาลเผด็จการรัฐสภา และหลังจากทำการรัฐประหารแล้วได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 นายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลและมีเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น ที่จะแก้ปัญหาและร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติ และได้ยึดทรัพย์สินของนักการเมืองหลายคนรวมทั้งพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ²¹ แต่ในภายหลังศาลได้มีคำพิพากษาว่าคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน กระทำการขัดรัฐธรรมนูญจึงต้องคืนทรัพย์สินทั้งหมดให้กับผู้ถูกยึดทรัพย์สิน

¹⁹ Somkid Lertpaitoon, *Constitutional Law: New Principles under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 1997*, 12. [In Thai]

²⁰ Suthachai Yimprasert, *Democracy History Stream*, 2nd ed. (Bangkok: P Press, 2008), 198. [In Thai]

²¹ Norati Sethabutr, *Land of Thailand*, 2nd ed. (Bangkok: Thammasat University Press, 2000), 180. [In Thai]

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 และจัดให้มีการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้มีการทุจริตการเลือกตั้งอย่างกว้างขวางในหลายรูปแบบ มีพรรคการเมือง 5 พรรค สนับสนุนให้พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2535 เกิดกระแสต่อต้านอย่างรุนแรง เพราะเห็นว่าการขึ้นมาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีด้วยความไม่ชอบธรรม เป็นการสืบทอดอำนาจเผด็จการทหารผ่านรัฐธรรมนูญ การประท้วงขับไล่ ให้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทวีความรุนแรงขึ้น ถึงกับเกิดการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมประท้วงกับฝ่ายบ้านเมือง มีผู้ชุมนุมบาดเจ็บและเสียชีวิต ในที่สุด พลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และแกนนำผู้ประท้วง คือ พลตรี จำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) และพลเอก สุจินดา คราประยูร ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติให้ พลอากาศเอก สมบูรณ์ ระหงส์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ประธานรัฐสภา นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ กลับนำชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นทูลเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรได้เคลื่อนไหวให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในหลายเรื่อง ประชาชนเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ประกาศยุบสภาและกำหนดให้วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 เป็นวันเลือกตั้งทั่วไป ผลการเลือกตั้งพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2535 โดยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย มีพรรคพลังธรรมเป็นพรรคหนึ่งเข้าร่วมรัฐบาลขอปรับคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2537 โดยนำเอา พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นทางการเมืองของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และในการปรับคณะรัฐมนตรีของพรรคพลังธรรมครั้งนี้ ทำให้เกิดความขัดแย้งแตกหักในพรรคพลังธรรม แกนนำพรรคหลายคนเตรียมแยกตัวจากพรรคพลังธรรม ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2537 พรรคความหวังใหม่ออกจากการร่วมรัฐบาล เนื่องจากความเห็นไม่ตรงกับพรรคอื่น เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ต่อมาเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2538 พรรคฝ่ายค้านเปิดอภิปราย เรื่อง ส.ป.ก. 4-01 ว่ารัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์บริหารราชการไม่สุจริต เป็นผลให้พรรคพลังธรรมที่ร่วมรัฐบาลถอนตัวจากการสนับสนุนรัฐบาล เป็นผลทำให้นายชวน หลีกภัย บริหารราชการต่อไปไม่ได้ จึงประกาศยุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 โดยผลการเลือกตั้งพรรคชาติไทยได้คะแนนเสียงมากที่สุด คือ 92 เสียง นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาล การบริหารราชการของนายบรรหาร ศิลปอาชา ประสบปัญหาหลายเรื่อง โดยเฉพาะ ปัญหาเรียกร้องของสมัชชาคนจน ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ฯลฯ และเกิดปัญหาประชาชนไม่ยอมรับความรู้ความสามารถของรัฐมนตรีจึงต้องปรับคณะรัฐมนตรี และถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ถึงแม้รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จะผ่านการอภิปรายแต่ถูกกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาลให้ลาออก แต่นายบรรหาร ศิลปอาชา เลือกที่จะทำการยุบสภา เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 และกำหนดวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เป็นวันเลือกตั้ง โดยภายหลังการเลือกตั้งวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลผสม 6 พรรค การบริหารราชการของรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นช่วงเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ต้องตัดงบประมาณ ลดรายจ่ายภาครัฐ และปัญหาเศรษฐกิจต้องปิดสถาบันการเงิน 10 แห่ง จนเกิดความขัดแย้งกับพรรคร่วมรัฐบาล และปรับคณะรัฐมนตรี ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องนำเงินตราสำรองมาปกป้องค่าเงินบาท แต่ในที่สุดไม่สามารถจะตรึงค่าเงินบาทไว้ได้ จำต้องปล่อยให้ค่าเงินลอยตัว²²

²² Suthachai Yimprasert, *Democracy History Stream*, 105-120. [In Thai]

วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2546 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ประกาศจะตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองเดียว โดยใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการบีบพรรคร่วมรัฐบาลต้องยุบพรรคมาร่วมกับพรรคไทยรักไทย กลายเป็นเผด็จการรัฐสภา ฝ่ายค้านไม่สามารถจะตรวจสอบรัฐบาลได้ และรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ได้สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน จากนโยบายที่ประชาชนรู้สึกว่าจะทำได้ แต่ในขณะเดียวกันได้มีกลุ่มต่อต้านพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เกิดขึ้นตั้งแต่คดีชุกหุน อีกทั้งแรงกดดันให้ประชาชนงดออกเสียงในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม พรรคไทยรักไทย ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้ง วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ 377 คน พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวสำเร็จ ต่อมาวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2548 พรรคฝ่ายค้านขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี กรณีการทุจริตซื้อเครื่องตรวจกระเป๋าสานของสนามบินสุวรรณภูมิ และรัฐบาลเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำ ซึ่งการบริหารราชการ สมัยที่ 2 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ถึงแม้จะมีเสียงข้างมากในสภา แต่ในขณะเดียวกันมีกลุ่มผู้ต่อต้านมากขึ้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐบาลใช้เสียงข้างมากออกกฎหมายเกี่ยวกับการขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด จากความไม่โปร่งใสของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และครอบครัวในหลายเรื่อง รวมทั้งการกำหนดนโยบายการบริหารราชการ ประชาชนส่วนหนึ่งมองว่าเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย และจากประเด็นความไม่โปร่งใสของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ถูกนำไปใช้ในการปลุกกระแสมและชุดคันเรื่องต่าง ๆ ทำให้กลุ่มต่อต้านมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ๆ จนกระทั่งวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 มี 27 องค์กรเข้าร่วมขับไล่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยมีพลตรี จำลอง ศรีเมือง อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรม มีกลุ่มผู้ขับไล่มากยิ่งขึ้น วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 กลุ่มผู้ประท้วงได้เรียกชื่อกลุ่มว่า “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” ทำการประท้วงขับไล่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จึงประกาศยุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 แต่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ได้บุกล้อมทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2549 และประกาศชุมนุมยืดเยื้อ²³

การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 พรรคประชาธิปัตย์ไม่ส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ได้รณรงค์ให้ประชาชนลงคะแนนไม่เลือกพรรคการเมืองใด ทำให้ต้องเลือกตั้งใหม่ 38 เขต แม้จะมีการเลือกตั้งใหม่ก็ยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ ขณะเดียวกันการเรียกร้อง “ให้ทักษิณออกไป” ทวีความรุนแรงขึ้น จนกระทั่งฝ่ายต่อต้านกับฝ่ายที่สนับสนุนพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จะปะทะกัน ทำให้ทหารนำโดยพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก ร่วมกับผู้บัญชาการเหล่าทัพอื่น ทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และเรียกคณะทหารที่ทำการรัฐประหารว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (คปค.) ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 และสนับสนุนพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีเวลาบริหารราชการในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เนื่องจากคณะทหารทำการรัฐประหารได้ประกาศว่า การยึดอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาความแตกแยกในสังคมและจะใช้อำนาจระยะเวลาสั้น ๆ และรัฐบาลได้ดำเนินการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำ

²³ Ibid.

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อีกทั้งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่ทำความเสียหายให้แก่รัฐ และเป็นที่มาของคดีที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ถูกฟ้องเป็นคดีความและอยู่ในการพิจารณาคดีในชั้นศาล²⁴

วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 และมีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 การเลือกตั้งครั้งนี้ไม่มีพรรคไทยรักไทย เนื่องจากถูกศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาให้ยุบพรรค จึงจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ชื่อพรรคพลังประชาชน และผลการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคพลังประชาชนได้รับชัยชนะ นายสมักร สุนทรเวช คือ ตัวแทนของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่หลบหนีไปพำนักในต่างประเทศได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2551 นายสมักร สุนทรเวช ถูกศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาขาดคุณสมบัติในการเป็นนายกรัฐมนตรี กรณีรับจ้างจัดรายการโทรทัศน์ พรรคพลังประชาชนได้มีมติให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งเป็นน้องเขยของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นคนต่อไป เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2551 ต่อมาวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษายุบพรรคพลังประชาชน กรณีกรรมการบริหารพรรคทุจริตการเลือกตั้ง เป็นผลทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ขาดคุณสมบัติการเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกพรรคจึงได้รวมตัวกันตั้งพรรคการเมืองใหม่ ชื่อพรรคเพื่อไทย แต่การหาผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งนี้พรรคที่เคยสนับสนุนพรรคไทยรักไทย สนับสนุนพรรคพลังประชาชนเปลี่ยนมาสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์จัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาล ทำให้ความไม่พอใจให้กับผู้สนับสนุนพรรคเพื่อไทย จนเกิดความรุนแรงอันเนื่องมาจากการชุมนุมประท้วงของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ กล่าวหาว่าการจัดตั้งรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีทหารให้การสนับสนุนเป็นรัฐบาลเผด็จการ ทำให้เกิดความรุนแรงปะทะกันระหว่างฝ่ายบ้านเมืองกับกลุ่มผู้ประท้วง ในช่วงปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2553 จึงต้องประกาศใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดระยะเวลาช่วงที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ถือได้ว่าเป็นช่วงที่ยากลำบาก มีผู้เสียชีวิตที่เกิดจากการชุมนุมประท้วง มีการใช้อาวุธสงคราม ในที่สุดรัฐบาลต้องใช้กำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมจึงได้ยุติลง วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554²⁵

พรรคเพื่อไทย ชูนโยบาย “ทักษิณคิดเพื่อไทยทำ” เพื่อเรียกคะแนนนิยมของประชาชนที่ยังนิยมพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ให้สนับสนุนพรรคเพื่อไทย ผลการเลือกตั้งพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง จัดตั้งรัฐบาล โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ใช้เหตุให้เกิดการทุจริตเรื่องจำนำข้าวอย่างกว้างขวาง และนำมาซึ่งการฟ้องร้องรัฐมนตรีและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยในช่วงที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2554 การบริหารราชการไม่มีอะไรที่โดดเด่น นอกจากพยายามที่จะออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้กับพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มสนับสนุนพรรคเพื่อไทยที่ต้องหาคดีความอยู่ในศาล และพยายามจะแก้รัฐธรรมนูญเพื่อให้พรรคการเมืองของตนได้ประโยชน์ จนเกิดการประท้วงขับไล่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมี

²⁴ Panarath Bhuddhabhornkitikhun et al., “Constitutional Development of the Kingdom of Thailand B.E. 2560,” *Journal of Pacific Institute of Management Science Humanities and Social Science* 3, no. 1 (July 2017): 208-213. [In Thai]

²⁵ Ibid.

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ตั้งแต่พุทธศักราช พ.ศ. 2556 ถึงพฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยในระหว่างการประชุมของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ กปปส. เพื่อขับไล่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ขณะเดียวกันมีกลุ่มสนับสนุนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เหตุการณ์ต่าง ๆ เริ่มมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้น พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ได้ประกาศศกฏอัยการศึกและเชิญทุกฝ่ายมาทางออกร่วมกัน แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำการรัฐประหารรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี เข้าบริหารราชการแผ่นดิน รวมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไว้ในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ และได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา 1 ชุด เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จและประกาศ ใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20²⁶ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เหมือนกับรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ผ่านมา ๆ มา คือผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญให้ผู้มีอำนาจในขณะที่ยังร่างรัฐธรรมนูญได้สานต่ออำนาจต่อไปอีก

3. วิเคราะห์สาเหตุการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกปี พ.ศ. 2547 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี พ.ศ. 2560 รวมระยะเวลา 85 ปี ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ฉบับ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีเหตุผลแตกต่างกัน แต่เมื่อได้ศึกษาจากข้อเท็จจริงจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับแล้วพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันเองของคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองฝ่ายทหารโดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นแกนนำ กับอีกฝ่ายหนึ่งเป็นคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองฝ่ายพลเรือน โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำจนในที่สุดคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองฝ่ายพลเรือนพ่ายแพ้จากกบฏวังหลวง นายปรีดี พนมยงค์ ลี้ภัยทางการเมืองไปพำนักยังประเทศจีนคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารปี พ.ศ. 2500 เป็นอันสิ้นสุดของคณะเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2547 ในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 เกิดการยึดอำนาจและรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญรวม 6 ฉบับ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2523 การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นการแย่งชิงอำนาจระหว่างทหารที่ต้องรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขกับกลุ่มผู้นำ และได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์ ทั้งในและนอกประเทศโดยผ่านกลไกทางการเมืองของไทยและได้สิ้นสุดเมื่อ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ให้ผู้ที่หลงผิดเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ผิดกฎหมายออกมารวมกับรัฐบาลเพื่อพัฒนาชาติไทย เป็นผลทำให้ผู้ก่อการร้ายพรรคคอมมิวนิสต์ค่อย ๆ ลดลงและหมดไป ประกอบกับประเทศไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนเลิกให้ความช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยด้วย รวมทั้งสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่มีความขัดแย้งของประเทศมหาอำนาจลดน้อยลง ในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2523 เกิดการยึดอำนาจและรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญรวม 6 ฉบับ

²⁶ Ibid.

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ถึงปี พ.ศ. 2560 การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างกลุ่มทุนทางการเมือง แต่อำระขอบประชาธิปไตยโดยใช้เงินไปแสวงหาอำนาจและเอาอำนาจไปแสวงหาผลประโยชน์ โดยใช้กระบวนการทางการเมืองและนโยบายประชานิยม เกิดการทุจริตเชิงนโยบาย และเกิดการแบ่งแยกประชาชน ที่เป็นแนวทางอย่างหนึ่งที่ระบอบคอมมิวนิสต์ใช้ ในการแทรกแซงประเทศต่าง ๆ เป็นผลทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม มีแนวโน้มจะเกิดความรุนแรงประกอบกับปัญหาการทุจริตอย่างกว้างขวางในระบบราชการ ทำให้ทหารเข้ามาทำการรัฐประหารและมีบทบาททางการเมืองจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) ในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2560 เกิดการแทรกแซงทางการเมืองโดยทำการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญรวม 8 ฉบับ

จากการศึกษา พบว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมิได้เป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยจะเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญที่ดีและเป็นประชาธิปไตยจะต้องมาจากทัศนคติของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นประชาธิปไตยด้วย หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญก็จะเป็นประชาธิปไตย และหากรัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตย ผู้ใช้รัฐธรรมนูญคือนักการเมืองและประชาชนจะต้องเป็นประชาธิปไตยด้วย หากนักการเมืองหรือประชาชนไม่เป็นประชาธิปไตย ก็ยากที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะยังคงอยู่ต่อไป โดยให้ศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกา 200 กว่าปี ไม่เคยเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเหตุใดจึงเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง เพราะกระบวนการทางสังคมของเขาเป็นประชาธิปไตย

4. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผล

รัฐธรรมนูญของไทยนั้น ได้ประกาศใช้มาแล้ว 20 ฉบับ โดยพบว่ารัฐธรรมนูญหลายฉบับผู้ร่างขาดหลักความสุจริต ไม่นำพาต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย แต่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสนองความต้องการของผู้ร่างหรือความต้องการของผู้มีอำนาจ มิได้ร่างรัฐธรรมนูญตามความต้องการของประชาชน จริงอยู่ถึงแม้จะมีการลงประชามติ แต่ผู้ลงประชามติมาลงประชามติด้วยเหตุผลใด และได้อ่านรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีความเข้าใจมากน้อยเพียงใด ตลอดจนความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเพื่อแย่งชิงอำนาจกันมิใช่เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2500 เป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจกันเองของคณะราษฎร กับฝ่ายทหาร ช่วงปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2523 เป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจของฝ่ายทหารที่ต้องการรักษาระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขกับกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนของพรรคคอมมิวนิสต์ ช่วงปี พ.ศ. 2523 ถึงปี พ.ศ. 2560 เป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจกันเองของกลุ่มทุนทางการเมือง

4.2 ข้อเสนอแนะ

การที่ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญที่มั่นคงถาวร ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

4.2.1 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ควรมีความรู้และมีจิตสำนึกของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วางโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย

4.2.2 นักการเมืองและประชาชน ควรมีความรักความเข้าใจและห่วงใยในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ และนักการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชน

4.2.3 ประชาชนคนไทย ควรตระหนักถึงความรับผิดชอบในเรื่องสิทธิและหน้าที่ในมาตรา 50 ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชไทย 2560

4.2.4 โดยข้อเสนอแนะตามข้อ 4.2.1 ถึงข้อ 4.2.3 จะสำเร็จได้นั้น ควรมีการใช้กระบวนการกล่อมเกลากิจการทางการศึกษา รวมถึงสื่อมวลชนและรัฐบาลร่วมมือกันอย่างจริงจัง ภายใต้หลักสุจริตและประโยชน์สาธารณะ

References

- Huntington, Samuel P. "Democracy's Third Wave." *Journal of Democracy* 2, no. 2 (1991): 12-34.
- Kanok Wongtrangan. *Politics in Thai Democracy (Research No. 6)*. Bangkok: Chulalongkorn University Press, 1984. [In Thai]
- Natdanai Nachan. "The Constitution of Royal Kingdom of Thailand B.E. 2560's Compliance with the Objectives of Constitutionalism." *Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal* 8, no. 2 (July - December 2020): 17-29. [In Thai]
- Norati Sethabutr. *Land of Thailand*. 2nd ed. Bangkok: Thammasat University Press, 2000. [In Thai]
- Panarath Bhuddhabhornkititkhun, Phetcharat Euaapisitwong, Samart Chuenmueng, Khampan Akaraneth, and Apiwat Ponsayom. "Constitutional Development of the Kingdom of Thailand B.E. 2560." *Journal of Pacific Institute of Management Science Humanities and Social Science* 3, no. 1 (July 2017): 208-213. [In Thai]
- Sathian Homkhachon, Sukhum Nuansakul, Ruchira Techangkun, and Yuangrat Wedel. *Political Theory and Ethics* 2. 7th ed. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2016. [In Thai]
- Sawang Lanleau. *37 Years of Bangkok's Coup*. D'etat: Ramkhamhaeng University Press, 1972. [In Thai]
- Somkid Lertpaitoon. *Constitutional Law: New Principles under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 1997*. Bangkok: Thammasat University Press, 2005. [In Thai]
- Suthachai Yimprasert. *Democracy History Stream*. 2nd ed. Bangkok: P Press, 2008. [In Thai]
- Thanakit (Pseudonym). *History of the Prime Minister*. 2nd ed. Bangkok: Pyramid House, 2007. [In Thai]

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาต
ให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ
ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
Thai Legislation Relating to Promotion and Authorize of Marine Scientific
Research Activities under National Jurisdiction According to
United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS)

ฉัตรวรินทร์ ภู่วรรณพิบูล¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
2 ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: chatwarine@outlook.com

Chatwarine Phoowatpibool²

Faculty of Law, Ubon Ratchathani Rajabhat University
2 Nai Mueang, Mueang, Ubon Ratchathani 34000, Thailand
Email: chatwarine@outlook.com

Received: January 29, 2021 Revised: April 23, 2021 Accepted: April 30, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งศึกษาถึงกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมทั้งกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ กล่าวคือ ในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป เพื่อให้ทราบถึงกรอบของกฎหมายและการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ตามที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แล้วนั้น พันธกรณีแห่งอนุสัญญาได้ผูกพันให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามในฐานะรัฐภาคี โดยที่ประเทศไทยต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมายภายในเพื่อให้มีความสอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ดังนี้ ตามที่กฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายของประเทศไทยแล้ว ในประเด็นเรื่องการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น ถือว่ายังไม่มี ความก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ ได้แก่ 1) ขาดการผลักดันจากรัฐบาล 2) ด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 3) ด้านหน่วย

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

งานที่เกี่ยวข้อง และ 4) ด้านการบูรณาการความร่วมมือ ทั้งที่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นกิจกรรมทางทะเลที่สามารถสร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ดังนั้นประเทศไทยจึงควรต้องเร่งดำเนินการและพัฒนาระบบการบริหารจัดการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้อนุสัญญาฯ

คำสำคัญ: ประเทศไทย; การส่งเสริมและอนุญาต; การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล; เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ; อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

Abstract

This article aims to study laws relating to marine scientific research according to United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS) as well as Thai legislation relating to promotion and authorize of marine scientific research activities under national jurisdiction including territorial sea, exclusive economic zone and continental shelf zone. The ultimate purpose is to identify Thai legal framework and administration to comply with the UNCLOS. Another objective is to analyze related obstacles and hence to identify recommendations.

Results show that; Thailand is ratified to UNCLOS. Thailand has to comply its obligations as a state member, to implementation of state law in accordance and accommodating the obligations of the convention. Marine scientific research is provided in PART XIII of the UNCLOS. However, there are little progress of Thai laws relating to the promotion and authorize of marine scientific research activities under national jurisdiction due to multiple problems and obstacle; 1) Lack of government support, 2) Law Implementation and conduct of the relevant committees, 3) Relating agencies and 4) Lack of collaboration. Marine science research is an important sea activity that can yield national sea interests as well as contribute to the national development. As a result, Thailand should accelerate the legal amendments as well as improve related administrative systems so as to achieve efficiency and effectiveness of the UNCLOS.

Keywords: Thailand; Promotion and Authorize; Marine Scientific Research; National Jurisdiction; United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS)

1. บทนำ

ตามที่มนุษย์ได้เรียนรู้การใช้ประโยชน์จากทะเลในการดำรงชีวิตมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่โบราณกาลจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นด้านโภชนาการ ด้านการคมนาคมและการขนส่ง ด้านแหล่งที่อยู่อาศัย รวมถึงด้านเศรษฐกิจ ซึ่งทะเลมีพื้นที่ครอบคลุม 3 ใน 4 ส่วนของโลก โดยคิดเป็นร้อยละ 97 ของปริมาณน้ำทั้งหมดบนโลก ดังนั้นการดำรงชีวิตของประชากรจึงล้วนต่างพึ่งพาอาศัยความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่ง ดังปรากฏข้อมูลว่าทะเลเป็นแหล่งอาหารโปรตีนขนาดใหญ่ที่สุดของโลก ซึ่งมีราคาถูกกว่าโปรตีนชนิดอื่นบนบก และมีประโยชน์อย่างยิ่งแก่ประเทศที่ยากจน นอกจากนี้ ทะเลยังช่วยลดผลกระทบจากปรากฏการณ์โลกร้อน

โดยการดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์เอาไว้ถึงร้อยละ 30 เป็นต้น³ อย่างไรก็ตาม แม้มนุษย์เรียนรู้การใช้ประโยชน์จากทะเลมาอย่างยาวนานก็ตาม แต่ทะเลนั้นเป็นระบบนิเวศทางธรรมชาติขนาดใหญ่ที่อุดมไปด้วยทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต โครงสร้างของทะเลประกอบไปด้วยผิวน้ำ ท้องทะเล ห้วงน้ำ พื้นดินท้องทะเล ดินใต้ผิวดิน ชั้นบรรยากาศเหนือผิวน้ำ ซึ่งภายในท้องทะเลหนาแน่นไปด้วยคลื่นเสียง ความดันและความหลากหลายทางชีวภาพของท้องทะเล ดังนั้นการศึกษาและการใช้ประโยชน์จากทะเลจึงจำเป็นต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในแขนงวิชาต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องได้แก่ สมุทรศาสตร์ชีวภาพ สมุทรศาสตร์เคมี สมุทรศาสตร์ฟิสิกส์ สมุทรศาสตร์ธรณี สมุทรศาสตร์อุทุนิยม และรวมถึงอุทกศาสตร์ เพื่อการศึกษาทะเล ที่เรียกว่า การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Scientific Research)⁴

โดยกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 (ซึ่งต่อไปผู้เขียนจะขอใช้คำว่าอนุสัญญา 1982) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไว้เป็นการเฉพาะ⁵ โดยเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทางระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่รัฐทั้งปวง รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจสามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในพื้นที่ทางทะเลต่าง ๆ ทั้งภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ และนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศที่ด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ⁶ เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลอย่างแพร่หลายและเป็นประโยชน์ต่อสังคมระหว่างประเทศ

เมื่อก้าวถึงประเทศไทยนั้น ได้มีการลงนามในอนุสัญญา 1982 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2525 และได้ให้สัตยาบันเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา 1982 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ดังนั้นประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา 1982 กล่าวคือ ประเทศไทยต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมายภายใน โดยการตรากฎหมายหรือปรับแก้ไขกฎหมายภายใน เพื่อให้มีความสอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว อีกทั้งต้องดำเนินการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลที่เชื่อมโยงสอดคล้อง และสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับ 3 ระดับ คือ ทั้งในระดับท้องถิ่น (Local Level) ระดับประเทศ (National Level) และระดับระหว่างประเทศ (International Level)⁷

แม้ว่าปัจจุบันการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้เป็นที่แพร่หลายในทางระหว่างประเทศแล้วก็ตาม แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายภายในประเทศไทยแล้ว โดยเฉพาะในแง่ขอบเขตของการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น ยังไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากพบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ 1) ขาดการผลักดันจากรัฐบาล 2) ด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 3) ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 4) ด้านการบูรณาการความร่วมมือ ทั้งที่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นกิจกรรมทางทะเลที่สามารถสร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศชาติอย่างยิ่ง

³ Phadermsak Jarayaphan, Sarun Petpirun and Komol Jirachaisuthikul, *National Interests at Sea Situations and Proposals* (Bangkok: Fund Office Research Support, 2013), 12. [In Thai]

⁴ Chaichan Mahasat, *Marine Science on Marine Surveys* (Bangkok: Mass, 2007), 17. [In Thai]

⁵ Andreyev E. P., *The Legal Regime of Marine Scientific Research* (n.p.: I. P. Blisheko, 1986), 55.

⁶ Tim Daniel, "Legal Aspects of Marine Scientific Research (MSR) and Part XIII of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)," ABLOS Conference, Monaco, October 10, 2005, 12.

⁷ Soparat Jarusombat, *United Nations Convention on the Law of the Sea (1982), and Its Implementation in Thailand* (Research Report) (Bangkok: Thammasat University Press, 2014), 27-28. [In Thai]

จากเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการศึกษาในเรื่องนี้ โดยบทความฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ของภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 รวมทั้งกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ กล่าวคือ ในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป เพื่อให้ทราบถึงกรอบของกฎหมายและการดำเนินงานของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการดำเนินงานของประเทศไทย อันนำมาสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางที่เป็นประโยชน์ตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ 1982 ในที่สุด

2. ลักษณะและสาขาของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

ตามที่ทะเลเป็นทรัพยากรที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้นการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องดำเนินการโดยบุคลากรและหน่วยงานที่มีความรู้และชำนาญการด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเลโดยเฉพาะ โดยวิทยาศาสตร์ที่นำมาศึกษาทะเลนี้ จะอยู่ในรูปแบบสหสาขาไม่ว่าจะเป็นด้านฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา ธรณีวิทยา และอุตุนิยมวิทยา มาประยุกต์ใช้ หรือที่เรียกว่าวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Science)⁸ เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อระบบนิเวศทางทะเลได้อย่างลุ่มลึก โดยวัตถุประสงค์ของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้นคือ เพื่อสังเกตการณ์และอธิบายความหลากหลายทางชีวภาพ ปรากฏการณ์และการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติของทะเล รวมถึงเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างสมเหตุสมผล การจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอย่างยั่งยืน อีกทั้งในด้านการสงวนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ด้านความปลอดภัยต่อเส้นทางการเดินเรือและจากภัยธรรมชาติทางทะเล ด้านโภชนาการและยารักษาโรค รวมถึงด้านการใช้ทะเลเพื่อการทหารอีกด้วย โดยการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น มีความสัมพันธ์กับวิทยาศาสตร์ในกระบวนการทางเทคนิค ดังนั้น จึงมีขอบเขตการศึกษาและการวิจัยเป็น 5 สาขา⁹ คือ

2.1 สมุทรศาสตร์ชีวภาพ (Biological Oceanography)

เป็นการศึกษาและวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำ ปะการัง และพืชต่าง ๆ, ความสัมพันธ์กันในระบบนิเวศ, การศึกษาชนิดพันธุ์ของปะการัง เป็นต้น

2.2 สมุทรศาสตร์เคมี (Chemical Oceanography)

เป็นการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบทางเคมีของน้ำทะเล, ความสัมพันธ์ของหินและแร่ต่าง ๆ ที่มีต่อคุณสมบัติทางเคมีของน้ำทะเล, ปฏิกิริยาทางเคมีที่เกิดขึ้นระหว่างน้ำทะเลกับอากาศ เป็นต้น

2.3 สมุทรศาสตร์ฟิสิกส์ หรือสมุทรศาสตร์กายภาพ (Physical Oceanography)

เป็นการศึกษาและวิจัยถึงคุณสมบัติทางกายภาพทางธรรมชาติและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทะเลหรือมหาสมุทรโดยใช้กระบวนการทางฟิสิกส์ เช่น หลักการความโน้มถ่วง, พลังงานแม่เหล็ก เป็นต้น

2.4 สมุทรศาสตร์ธรณี (Geological Oceanography)

สมุทรศาสตร์ธรณีแบ่งออกเป็นธรณีวิทยาทางทะเลและธรณีทางฟิสิกส์ ซึ่งเป็นการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับลักษณะของพื้นมหาสมุทรโดยใช้กระบวนการทางธรณีวิทยา เช่น การศึกษาโครงสร้างและส่วนประกอบของพื้นทะเลและมหาสมุทร, การศึกษาการกระจายของแร่ธาตุต่าง ๆ เป็นต้น

2.5 สมุทรศาสตร์อุตุนิยม (Meteorological Oceanography)

เป็นการศึกษาและวิจัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างทะเลกับบรรยากาศ, ภูมิอากาศขึ้นในอากาศ, ทิศทางความเร็วของลม, ชนิดและปริมาณเมฆฝน เป็นต้น ซึ่งสมุทรศาสตร์อุตุนิยมมีประโยชน์อย่างมากต่อการเดินเรือและความปลอดภัยระหว่างการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

⁸ Odessa Streete D. "Maritime Zone (Marine Scientific Research) Regulations IMO," last modified 2017, accessed March 12, 2020, <https://www.imli.org/wp-content/uploads/2021/03/Donnette-Odessa-Streete.pdf/>

⁹ Chaichan Mahasat, *Marine Science on Marine Surveys*, 12-15. [In Thai]

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล มิใช่เพียงแต่การที่มีนักวิทยาศาสตร์เป็นกลุ่มคณะเดินทางไปสำรวจวิจัยเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องใช้เรือที่ติดตั้งอุปกรณ์ สารเคมี ระบบโทรคมนาคม สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้างที่ทันสมัย และใช้คนประจำเรือ ผู้ช่วยนักวิจัยที่มีความรู้ความชำนาญในด้านวิทยาศาสตร์แขนงต่าง ๆ รวมถึงผู้ประสานงานกับรัฐชายฝั่ง เพื่อให้การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลสามารถดำเนินการโดยราบรื่น มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือเพื่อให้บรรลุผลของโครงการวิจัย (Achieved the Purpose the Research Project)¹⁰ จนนำมาสู่ความสำเร็จของโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในที่สุด

3. กรอบกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

กฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 ซึ่งมีทั้งหมด 6 ตอน ประกอบไปด้วยข้อกฎหมาย ข้อที่ 238 ถึงข้อที่ 265 จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า เนื้อหาแห่งกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล โดยกฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่รัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจสามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ในพื้นที่ทางทะเลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ หรือนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันได้กำหนดให้สิทธิและอำนาจแก่รัฐชายฝั่งไว้ด้วยเช่นกัน จึงกล่าวได้ว่าอนุสัญญาฯ 1982 นี้ ถือเป็นกฎหมายแม่บทฉบับแรกในทางระหว่างประเทศ ที่บัญญัติถึงกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไว้อย่างสมบูรณ์และชัดเจนที่สุดในปัจจุบัน โดยเนื้อหาของกฎหมายมีการกำหนดกรอบไว้เป็นการทั่วไป (General) เพื่อให้สามารถพิจารณาร่วมกับภาคอื่น ๆ ในอนุสัญญาฯ 1982 และอนุสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้โดยง่าย ซึ่งจะทำให้เกิดความสมบูรณ์ในเนื้อหาบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ 1982 มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อให้รัฐภาคีทั้งหลายสามารถนำไปปรับใช้ภายในรัฐของตนได้อย่างไม่ยุ่งยากมากนัก¹¹

ในหัวข้อนี้ จะขอมุ่งศึกษาถึงกรอบกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามอนุสัญญาฯ 1982 ในประเด็นด้านการส่งเสริมให้สิทธิแก่รัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ สามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ดังนี้

3.1 คำนิยาม

เมื่อทำการศึกษากฎหมายการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 นั้น เป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีการบัญญัติถึงคำนิยามของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไว้แต่อย่างใด โดยเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญกับคำนิยามของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลมากนัก เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำที่มีความหมายชัดเจนอยู่ในตนเองอยู่แล้ว กล่าวคือ การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เป็นกิจกรรมการสำรวจ การทดลองหรือการศึกษาระบบนิเวศทางทะเลโดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์ ดังนั้นการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจึงมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง ซึ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นครอบคลุมถึงผิวน้ำ พื้นดิน ชั้นใต้ผิวน้ำ ก้นทะเลลึกบรรยากาศเหนือท้องทะเล รวมถึงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติของทะเล ดังนั้นการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจึงถือว่าเป็นการสำรวจทางวิทยาศาสตร์ โดยมีสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นวัตถุประสงค์ของการวิจัยนั่นเอง¹²

3.2 ขอบเขตของบทบัญญัติทั่วไป และวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

ภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้อย่างกว้างขวางในทุกพื้นที่ทางทะเล แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ การทำวิจัย

¹⁰ Nipihcha Phoowatpiboon, "Direction for Thailand's Implementation of the UNCLOS 1982 Convention Concerning Marine Scientific Research," (Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2012), 13-16. [In Thai]

¹¹ Alfred H. A. Soons, *Marine Scientific Research and the Law of the Sea 1982* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2009), 20-21.

¹² Tim Daniel, "Legal Aspects of Marine Scientific Research (MSR) and Part XIII of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)," 35.

วิทยาศาสตร์ทางทะเลถูกจำกัดภายใต้ข้อบังคับแห่งอนุสัญญาฯ 1982 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลอย่างเกินขอบเขต ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้เสื่อมโทรม อีกทั้งต้องเคารพและคำนึงถึงสิทธิและอำนาจของรัฐชายฝั่ง และรวมไปถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐอื่นที่พึงมี¹³ ซึ่งปรากฏในตอนที 1 ของภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 ประกอบด้วยข้อที่ 238 ถึงข้อที่ 241 โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ

1) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการสันติ¹⁴ กล่าวคือ ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการทหาร และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเลของรัฐชายฝั่ง รวมถึงไม่แสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ อีกทั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนความรู้ของสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อมวลมนุษยชาติ และแบ่งปันผลประโยชน์โดยผ่านความตกลงร่วมกัน

2) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องเป็นไปตามวิธีและปัจจัยทางวิทยาศาสตร์ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982 ตลอดจนข้อบังคับสำหรับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล¹⁵

3) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องไม่เป็นรบกวนต่อการใช้ทะเลโดยชอบธรรมอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982¹⁶ เช่น สิทธิการผ่านโดยสุจริต เป็นต้น

4) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไม่ก่อให้เกิดสิทธิพื้นฐานทางกฎหมาย¹⁷ เหตุผลนั้นเพื่อเป็นการเคารพอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทะเลอาณาเขต รวมถึงสิทธิอธิปไตยเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง ดังนั้นจึงไม่มีรัฐใดหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจใดสามารถอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรทางธรรมชาติจากการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐชายฝั่งได้ และรวมถึงไม่สามารถกล่าวอ้างเขตอำนาจเหนืออุปกรณ์ สิ่งติดตั้ง หรือเกาะเทียมในดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน

3.3 ขอบเขตของการทำและการส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ

เมื่อกล่าวถึงการทำและการส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น ได้แก่ ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ซึ่งปรากฏในตอนที 3 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 ประกอบไปด้วยข้อที่ 245 ถึงข้อที่ 257 โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ

1) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขต

ในพื้นที่ทะเลอาณาเขตนั้น รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (Sovereignty) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจึงต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขของรัฐชายฝั่งอย่างเคร่งครัด

- การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขตต้องได้รับความยินยอมจากรัฐชายฝั่ง โดย“ชัดแจ้ง” เท่านั้น¹⁸ ซึ่งความยินยอมโดยชัดแจ้งนั้น ต้องมีการสื่อสารเป็นทางการ เช่น หน่วยงานของรัฐบาลได้แจ้งผ่านเป็นหนังสือ หรืออาจทำการแถลงการณ์ แต่ต้องเป็นข้อความที่ชัดเจน ไม่ใช่ในลักษณะข้อความสันนิษฐานหรือข้อความคลุมเครือ

- โดยหากรัฐชายฝั่งได้อนุญาตให้ดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล รัฐชายฝั่งสามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยได้ ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่ง โดยรัฐอื่นและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจต้องปฏิบัติตามโดยอย่างเคร่งครัด¹⁹

¹³ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982), Article 238.

¹⁴ Ibid., Article 240.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid., Article 241.

¹⁸ Ibid., Article 245.

¹⁹ Ibid.

2) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป

ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปนั้น เป็นพื้นที่ภายใต้สิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ซึ่งอำนาจของรัฐชายฝั่งมีเพียงตามที่กฎหมายรับรองให้ ดังนั้นการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปนั้น จะเป็นไปตามข้อบังคับของอนุสัญญาฯ 1982

- รัฐชายฝั่งเป็นผู้มีสิทธิออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามเงื่อนไขและข้อกำหนดที่สอดคล้องอนุสัญญาฯ 1982²⁰

- ความยินยอมของรัฐชายฝั่งให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป มี 2 กรณี กล่าวคือ

1) กรณีแรก ความยินยอมโดยชัดแจ้ง ในกรณีเป็นพฤติการณ์ปกติ และการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลมีวัตถุประสงค์เพื่อความมุ่งประสงค์ทางสันติ และเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพื่อคุณประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งปวง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กำหนดให้รัฐชายฝั่งต้องให้ความยินยอมแต่อนุสัญญาฯ 1982 ไม่ได้กำหนดขอบเขตของสถานการณ์ปกติว่าเป็นเช่นไร ดังนั้น ในเรื่องพฤติการณ์ถือเป็นเรื่องภายในของแต่ละรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยในกรณีที่มีข้อพิพาทเรื่องดินแดนระหว่างกัน ก็ถือได้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่ไม่ปกติ²¹

2) กรณีที่สอง ความยินยอมโดยปริยาย ถือเป็นความยินยอมโดยอัตโนมัติ ในกรณีที่เมื่อรัฐชายฝั่งได้รับข้อมูลในโครงการวิจัยจากรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจแล้ว รัฐชายฝั่งต้องพิจารณาความยินยอมภายในเวลา 4 เดือนนับจากที่ได้รับข้อมูลในโครงการวิจัยดังกล่าวแล้ว ดังนั้นรัฐชายฝั่งต้องมีการบอกกล่าวโดยชัดแจ้งถึงความยินยอมหรือปฏิเสธความยินยอม หากรัฐชายฝั่งไม่ทำการปฏิเสธหรือแสดงคัดค้านใด ๆ ภายในเวลาดังกล่าวแล้ว ย่อมถือว่าเป็นความยินยอมโดยปริยายให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล โดยรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจสามารถเริ่มโครงการวิจัยได้ภายใน 6 เดือน นับจากที่แจ้งข้อมูลในโครงการวิจัยดังกล่าวแก่รัฐชายฝั่ง²²

3.4 การระงับชั่วคราว หรือการยุติการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามอนุสัญญาฯ 1982

เมื่อรัฐชายฝั่งได้ให้ความยินยอมแก่โครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลแล้ว ไม่ว่าจะเป็นความยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม ดังนี้ อนุสัญญาฯ 1982 ไม่ตัดสิทธิรัฐชายฝั่งที่จะระงับโครงการวิจัยโดยชั่วคราว หรืออาจยุติโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล หากโครงการวิจัยนั้นดำเนินการโดยไม่ชอบธรรมตามกฎหมาย หรือมีวิธีทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไม่เหมาะสมทางวิทยาศาสตร์ หรือไม่สอดคล้องต่อข้อบังคับแห่งอนุสัญญาฯ 1982²³ เหตุที่กฎหมายกำหนดให้มีการระงับโครงการวิจัยโดยชั่วคราวนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้รัฐชายฝั่งใช้อำนาจสั่งให้ยุติโครงการวิจัยได้อย่างอำเอวใจ ขณะเดียวกันเพื่อให้รัฐชายฝั่งใช้อำนาจบังคับการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย

เมื่อรัฐชายฝั่งสั่งให้มีการระงับชั่วคราวหรือยุติในโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล รัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจต้องยุติในโครงการวิจัยดังกล่าวทันที และเรื้อวิจัยต้องไม่เคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ แต่ยังคงมีอิสระในการเดินเรือภายใต้บังคับกฎหมายข้อที่ 58 แห่งอนุสัญญาฯ 1982

²⁰ Ibid., Article 246.

²¹ Alfred H. A. Soon, *Marine Scientific Research and the Law of the Sea* 1982, 150-160.

²² United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982), Article 246 - Article 249 and Article 252.

²³ Ibid., Article 253.

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทย

ในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทยนั้น จะขอมุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ได้แก่ ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขต

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายภายในที่เป็นรูปของพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้นักวิจัยต่างประเทศเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจของประเทศไทย ซึ่งในเรื่องของการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศสามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น ปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบสภาวิจัยแห่งชาติว่าด้วยการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้ามาทำการวิจัยในประเทศไทย พ.ศ. 2550 (ต่อไปจะขอเรียกว่า ระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนในการขออนุญาต รวมถึงขั้นตอนในระหว่างการดำเนินโครงการวิจัยจนเสร็จสิ้นโครงการวิจัย ดังนี้ มีการกำหนดขั้นตอนในการขออนุญาตเข้ามาทำโครงการวิจัยในประเทศไทย, การรายงานตัว, การชำระค่าประกัน, การส่งรายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์, ขั้นตอนระหว่างการดำเนินโครงการวิจัยในประเทศไทย, การขออนุญาตขยายระยะเวลาโครงการวิจัย และการยุติโครงการวิจัย²⁴ ซึ่งระเบียบนี้มีอำนาจบังคับใช้เพียงแค่ทะเลอาณาเขต ดังนั้นแล้ว ชาวต่างประเทศที่ประสงค์เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในพื้นที่ทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ต้องขออนุญาตตามแบบคำร้องที่สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) กำหนด โดยขั้นตอนในการขออนุญาตเป็นไปตามระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550

ทั้งนี้ สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็นเพียงหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการทำวิจัยเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาอนุญาตแก่โครงการวิจัย จำเป็นที่สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) ต้องทำการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อพิจารณาว่าควรให้อนุญาตหรือไม่อย่างไร โดยเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตนั้น ยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งการพิจารณาอนุญาตในปัจจุบันยึดถือแนวทางในโครงการวิจัยครั้งก่อน ๆ ที่ได้เคยอนุญาตไปแล้ว

โดยระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550 เป็นข้อกำหนดที่พิจารณาอนุญาตในกรณีที่นักวิจัยต่างประเทศประสงค์เข้าทำการวิจัยในประเทศไทยเท่านั้น ไม่ได้มีสภาพบังคับเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่อย่างใด ระเบียบดังกล่าวจึงเสมือนเป็นตัวเชื่อมโยงกฎหมายอื่น ดังนั้น การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล จำเป็นต้องอาศัยข้อบังคับจากกฎหมายอื่นร่วมด้วย เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมอุปกรณ์ ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องทะเลมากกว่า 50 ฉบับ ดังนั้นจึงเกิดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งในการดำเนินงาน ต้องประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่เฉพาะของตนเอง ดังนั้น การประสานงานจึงไม่เป็นในทิศทางเดียวกัน จึงเกิดความล่าช้าและขาดความเป็นเอกภาพในการประสานงาน²⁵

ผู้เขียนเห็นว่าการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขตดูไม่เป็นปัญหามากนัก เนื่องจากประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ทะเลอาณาเขตอย่างสมบูรณ์เช่นเดียวกับพื้นที่ทางบกและน่านน้ำภายใน ในการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น รัฐบาลอาจใช้กลไกสั่งการในด้านบริหารเพื่อให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบเกี่ยวกับการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ ซึ่งมาตรการของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในพื้นที่ทะเลอาณาเขต ยังถือว่ามี ความเพียงพอกับพันธกรณีในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982

²⁴ The National Research Council of Thailand Regulation on the Permission of Foreign Research to Conduct research Thailand B.E. 2550, Article 7-17, Royal Gazette Krisdika Version vol. 124 Section 88 ง (July 25, 2007): 25-27. [In Thai]

²⁵ Nipichcha Phooawatpiboon, "Direction for Thailand's Implementation of the UNCLOS 1982 Convention Concerning Marine Scientific Research," 100-101. [In Thai]

4.2 การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป

เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทยพบว่า ยังไม่มีกฎหมายภายในในเรื่องของการส่งเสริมและอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป เนื่องจากระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550 มีเขตอำนาจทางกฎหมายเพียงแค่ทะเลอาณาเขตเท่านั้น ยังไม่ได้ขยายอำนาจไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป แต่ทั้งนี้ ตามกรอบกฎหมายของการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 นั้น กำหนดให้สามารถทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ครอบคลุมทั้งในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ดังนั้นในเรื่องการอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปนั้น เป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องทบทวนและเร่งดำเนินการ

ส่วนกฎหมายภายในอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลที่มีเขตอำนาจขยายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปแล้ว ได้แก่ พรบ. ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514, พรบ. ประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถพึงบังคับใช้ได้ในช่วงที่มีการดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ซึ่งในส่วนของการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปนั้น ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่มีเขตอำนาจไปถึงพื้นที่ดังกล่าว

5. คณะกรรมการในการดำเนินงานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1982

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ 1982 โดยคณะกรรมการชุดสำคัญ ได้แก่ 1) “คณะกรรมการอำนวยการและประสานการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (อปท.)” และ 2) “คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย” ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะจะมีคณะอนุกรรมการย่อย มีอำนาจหน้าที่และแนวทางในการดำเนินงานเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982²⁶ ดังนี้

1) คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการอำนวยการและประสานการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (อปท.) มีอยู่ 3 คณะ ได้แก่

1.1) คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจชล.) (Marine Knowledge Management Subcommittee)

1.2) คณะอนุกรรมการด้านการให้ความรู้เกี่ยวกับผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล

1.3) คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายและองค์กรในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของชาติทางทะเล

2) คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย มีอยู่ 5 คณะ ได้แก่

2.1) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

2.2) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมีชีวิตให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

²⁶ Soparat Jarusombat, *United Nations Convention on the Law of the Sea (1982), and Its Implementation in Thailand* (Research Report), 27-28. [In Thai]

2.3) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรไม่มีชีวิตให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

2.4) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

2.5) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางภาษีและศุลกากร การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การถ่ายทอดเทคโนโลยี มลพิษและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข และโบราณคดีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลแล้ว ถือว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางภาษีและศุลกากร การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การถ่ายทอดเทคโนโลยี มลพิษและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข และโบราณคดีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย ที่ 1384/2556 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพันธุ์กรณี ให้ข้อคิดเห็นในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางภาษีและศุลกากร การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การถ่ายทอดเทคโนโลยี มลพิษและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขและโบราณคดีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982 และเชิญส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล²⁷

สำหรับแนวทางในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการทั้ง 5 คณะที่กล่าวนั้น จะใช้การประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายภายใน ไปจนถึงการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใหม่ เช่น การร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ปี พ.ศ. ... เป็นต้น ก่อนนำเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป²⁸ ซึ่งปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลปรากฏทั้งในส่วนของการให้อนุญาต และทั้งในส่วนของการระหว่งการดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ได้แก่ ระเบียบสภาวิจัยแห่งชาติฯ พ.ศ. 2550, พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พรบ. ประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น อีกทั้งในการดำเนินการนั้น มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเจ้าท่ากรมศุลกากร, กรมควบคุมมลพิษ, สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็นต้น ซึ่งในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามอนุสัญญาฯ 1982 นั้น มีกรรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยหลักในการประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ เพื่อให้การพัฒนาและการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และขับเคลื่อนการดำเนินงานผ่านคณะอนุกรรมการฯ ตามที่ปรากฏนั้น ซึ่งมีข้อดี กล่าวคือ ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ 1982 ในแต่ละด้านมีผู้รับผิดชอบชัดเจน สามารถติดตาม ตรวจสอบความก้าวหน้าและปัญหาของการดำเนินงานจากผู้รับผิดชอบหลักได้ทันที ช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ มีข้อจำกัดในเรื่องของการประชุมที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านล้วนเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักวิชาการ หรืออาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยที่มีคุณวุฒิสูง เช่น อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อัยการสูงสุด เป็นกรรมการ เป็นต้น ส่งผลให้การประชุมในแต่ละครั้งเกิดขึ้นได้ยาก จึงนำมาสู่การขับเคลื่อนการดำเนินงานเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ 1982 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร²⁹ ทั้งที่กิจกรรมการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลสามารถ

²⁷ Ibid., 34.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid., 82.

สร้างและรักษามลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล แต่ถูกลดลำดับความสำคัญไว้ให้เป็นประเด็นที่ไม่เร่งด่วน เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายด้านการเมืองหรือด้านเศรษฐกิจ จึงส่งผลให้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982 ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เห็นควรในการเพิ่มอำนาจเรื่องการตัดสินใจให้แก่คณะอนุกรรมการฯ แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างรัดกุมของคณะกรรมการฯ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตัดสินใจของคณะอนุกรรมการสร้างความเสียหายในภายหลัง นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดกรอบของระยะเวลาในการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานนั้นสามารถวางแผนงานได้ทันทั่วถึง และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982

6. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1982

ลักษณะภูมิศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทยได้เอื้ออำนวยต่อการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลอย่างยิ่ง เนื่องจากมีพื้นที่ทางทะเลกว้าง มีแนวชายฝั่งทะเลทอดยาวกว่า 2,800 กิโลเมตร รวมถึงมีทรัพยากรทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ³⁰ ซึ่งสามารถช่วยสร้างองค์ความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลได้เป็นอย่างมากทั้งภายในประเทศของตน และแก่ประเทศอื่น ๆ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจร่วมด้วย แต่ปรากฏว่าการใช้ประโยชน์จากทะเลของประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก เมื่อศึกษาถึงเรื่องการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทยแล้ว พบว่ายังไม่มี ความก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งที่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นกิจกรรมทางทะเลประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้และผลประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีประเทศที่พัฒนาแล้วหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ที่ประสงค์เข้ามาดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งสามารถเข้าร่วมดำเนินโครงการวิจัยหรือได้รับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลร่วมด้วย (จากการเผยแพร่ผลของโครงการวิจัย, จากการเข้าร่วมโครงการวิจัย และรวมถึงให้โอกาสแก่รัฐชายฝั่งและที่เสียเปรียบทางภูมิศาสตร์เพื่อนบ้าน มีสิทธิเข้าร่วมโครงการวิจัยร่วมด้วย) ซึ่งย่อมเกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยได้ไม่น้อย โดยที่ประเทศไทยนั้นไม่จำเป็นต้องลงทุนด้านทุนทรัพย์ในการดำเนินโครงการวิจัย เนื่องจากการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องใช้เทคโนโลยีและทุนทรัพย์ที่สูง รวมถึงต้องดำเนินการโดยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและชำนาญการ โดยเฉพาะ จึงมักดำเนินการโดยประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่

แม้ว่าในทางระหว่างประเทศมีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลมาหลายศตวรรษ แต่อย่างไรก็ตาม การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลยังคงถือเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับประเทศไทย ซึ่งการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาฯ 1982 ในเรื่องดังกล่าว ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

1) ขาดการผลักดันจากรัฐบาล

การขาดการผลักดันจากรัฐบาล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย นโยบายจึงไม่ต่อเนื่อง รวมถึงรัฐบาลไม่ค่อยส่งเสริมและผลักดันให้ทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ 1982 ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ในการพิจารณาข้อกำหนดให้อนุญาตเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล อาจต้องมีการลงสำรวจลงพื้นที่ทางทะเลเพื่อประกอบการดำเนินการด้วย ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น

³⁰ Thawisak Piyakan, *Problems of Marine Scientific Research and Survey from New Line of the Sea from the Protection of Thailand's Marine Interests and New Line of the Law of the Seas* (Bangkok: Ramkhamhang University, 2006), 13. [In Thai]

2) ด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

การอนุวัติการกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982 ถือว่าเป็นภารกิจสำคัญของประเทศไทย และจากการที่ประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับทะเลหลายฉบับ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานนั้น จึงส่งผลให้การอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยประสบกับปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องความล่าช้า ความไม่ต่อเนื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงผู้พิจารณากฎหมายขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายที่กำลังพิจารณา อีกทั้งเมื่อเข้าสู่กระบวนการแก้ไขแล้ว กฎหมายที่เสนอไปก็อาจถูกปรับแก้ ตัดทอน หรือบางครั้งอาจถูกตีตกไป³¹

แม้ปัจจุบัน ประเทศไทยมีระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550 เพื่อบังคับใช้ในเรื่องการพิจารณา อนุญาตการให้เข้าทำโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลก็ตาม แต่ข้อกฎหมายดังกล่าว มีเขตอำนาจเพียง แค่ว่าทะเลอาณาเขต และแม้ว่าประเทศมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทะเลอยู่มากกว่า 50 ฉบับก็ตาม ซึ่งดูเหมือนว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อทะเลอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายภายในของประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการใช้ทะเลนั้น ส่วนใหญ่มีเขตอำนาจเพียงแค่ว่าทะเลอาณาเขตเท่านั้น มีเพียงไม่กี่ฉบับที่มีเขตอำนาจ ขยายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น ดังนั้นการ บังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยจึงมีปัญหาในเรื่องของเขตอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลทำให้หน่วยงาน ที่ถือกฎหมายนั้น มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพียงแค่ว่าทะเลอาณาเขต โดยไม่มีอำนาจขยายไปถึง เขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปตามไปด้วย

และทั้งนี้ แม้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และขับเคลื่อนการดำเนินงานผ่านคณะอนุกรรมการฯ ที่ปรากฏนั้น แต่ทั้งนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ มีข้อจำกัดในเรื่องของ การประชุมที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านล้วนเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักวิชาการ หรืออาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยที่มีคุณวุฒิสูง เช่น อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นต้น จึงส่งผลให้การ ประชุมในแต่ละครั้งเกิดขึ้นได้ยาก (ตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนข้างต้น) จึงทำให้การขับเคลื่อนในการดำเนิน การที่เกี่ยวกับอนุสัญญาฯ 1982 ไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

ดังนั้น จึงเห็นควรให้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982 เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาให้แล้วเสร็จ ของการดำเนินงานในแต่ละด้าน

3) ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในด้านหน่วยงานนั้น แม้มีสภาวิจัยแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการพิจารณาอนุญาต ให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล แต่เขตอำนาจของสภาวิจัยแห่งชาติมีเพียงแค่ว่าทะเลอาณาเขต และแม้จะมี กระทรวงการต่างประเทศที่ทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ และหน่วยงาน ภายในประเทศที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่กระทรวงการต่างประเทศก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจหรือดุลพินิจ ในการอนุญาต หรือระงับชั่วคราว หรือยุติการทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล อีกทั้งบุคลากรในหน่วยงาน ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และตามที่ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทะเล หลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีลักษณะแบ่งแยกหน้าที่เฉพาะกัน ดังนั้นการประสานงานในเรื่อง การทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจึงมักประสบปัญหาความล่าช้า เนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพ ในการประสานงานที่เป็นทิศทางเดียวกัน

ดังนั้น จึงเห็นควรให้ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของสภาวิจัยแห่งชาติ ให้สามารถดำเนินการ ดังกล่าวได้ภายในหน่วยงานของตนเอง โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2502

³¹ Soparat Jarusombat, *United Nations Convention on the Law of the Sea (1982), and Its Implementation in Thailand* (Research Report), 84-85. [In Thai]

หรือทำการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการด้านวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในภาพรวม

4) ด้านการบูรณาการความร่วมมือ

ในด้านการบูรณาการนั้น พบว่าในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982 จะต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาบูรณาการ แต่ในทางปฏิบัติมีหลายหน่วยงานที่ไม่สามารถบูรณาการร่วมกันได้เท่าที่ควร เช่น ในเรื่องการทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานที่ถือกฎหมายกับหน่วยงานที่คอยให้คำแนะนำ เช่น กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ กับหน่วยงานอื่น อาจมีความเข้าใจไม่ตรงกัน³² รวมถึงแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่แบ่งแยกเฉพาะกัน การประสานงานและแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายจึงไม่เป็นทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ 1982 ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

7. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผล

ตามที่มนุษย์เรียนรู้การใช้ประโยชน์จากทะเลมาอย่างยาวนานก็ตาม ทั้งในเรื่องการดำรงชีวิต การค้า การท่องเที่ยว การคมนาคมและการขนส่ง ด้านโภชนาการ และแหล่งที่อยู่อาศัย จึงกล่าวได้ว่าทะเลเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและมวลมนุษยชาติซึ่งนำมาสู่ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล แต่ทั้งนี้ ทะเลนั้นเป็นระบบนิเวศทางธรรมชาติขนาดใหญ่ที่อุดมไปด้วยทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต และมีความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้นการเรียนรู้ การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากทะเล จึงต้องดำเนินการโดยบุคลากรและหน่วยงานที่มีความรู้และชำนาญการด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเลมาทำการการศึกษา และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ที่เรียกว่า การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Scientific Research) เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อระบบนิเวศทางทะเลได้อย่างลุ่มลึก และก่อให้เกิดผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้อย่างคุ้มค่า

กฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทางระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้สิทธิแก่รัฐทั้งปวง รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจสามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในพื้นที่ทางทะเลต่าง ๆ ทั้งภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ และนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศที่ด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลอย่างแพร่หลายในทางระหว่างประเทศ

เมื่อกล่าวถึงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ (ได้แก่ ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป) เป็นที่พิจารณาได้ว่า

1) กรณีทะเลอาณาเขตนั้น รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (Sovereignty) การเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982 นี้โดยเคร่งครัด

2) กรณีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปนั้น เป็นพื้นที่ภายใต้สิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ซึ่งอำนาจของรัฐชายฝั่งมีเพียงตามที่กฎหมายรับรองให้ ดังนั้นการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปนั้น เป็นไปตามข้อบังคับของอนุสัญญาฯ 1982

เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทย ซึ่งได้ให้สัตยาบันเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ 1982 แล้วนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ 1982 ซึ่งประเทศไทยต้องดำเนินการ

³² Ibid., 86.

อนุวัติการกฎหมายภายใน โดยการตรากฎหมายหรือปรับแก้กฎหมายภายใน เพื่อให้มีความสอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งในเรื่องการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น แม้ว่าจะเป็นที่แพร่หลายในทางระหว่างประเทศมาหลายศตวรรษ โดยส่วนใหญ่ปรากฏให้เห็นในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลยังคงถือเป็นเรื่องที่ทำหายสำหรับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ในประเด็นเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทย ภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐตามอนุสัญญาฯ 1982 ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ 1) ขาดการผลักดันจากรัฐบาล 2) ด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 3) ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 4) ด้านการบูรณาการความร่วมมือ ทั้งที่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลสามารถสร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง จากปัญหาที่กล่าวมานั้น อาจส่งผลและก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องขาดความชัดเจนในการพิจารณาใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในประเทศไทย เมื่อมีรัฐอื่น ๆ หรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจได้ประสงค์ยื่นข้อเสนอโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลมายังประเทศไทย อีกทั้งในเรื่องแนววิถีการปฏิบัติในการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์การอนุญาตหรือคำสั่ง การกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหรือใช้อำนาจในประเมินและติดตามโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเพื่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสในการรับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลร่วมด้วย (จากเผยแพร่ผลของโครงการวิจัย การเข้าร่วมโครงการวิจัย รวมถึงการให้โอกาสแก่รัฐไร้ชายฝั่งและที่เสียเปรียบทางภูมิศาสตร์เพื่อนบ้านมีสิทธิเข้าร่วมโครงการวิจัยร่วมด้วย) เนื่องจากการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น ไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อรัฐที่ทำโครงการวิจัยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเทศไทยและรัฐอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนาซึ่งไม่สามารถดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ด้วยตนเอง แต่สามารถเข้าร่วมโครงการหรือนำผลของโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไปทำการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรทางทะเล สร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ภายใต้เขตพื้นที่ทางทะเลของรัฐตนเองได้ ดังนี้แล้ว จึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยควรทบทวนและตระหนักถึงอย่างยิ่ง

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในเรื่องกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เห็นควรมีข้อเสนอแนะดังนี้

7.2.1 รัฐบาลควรให้ความสำคัญในเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง รวมถึงส่งเสริมและผลักดันให้ทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดหน่วยงานเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ 1982 โดยตระหนักถึงด้านนโยบายในด้านการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ซึ่งเป็นกิจกรรมทางทะเลประเภทหนึ่ง ที่สามารถสร้างผลประโยชน์และพัฒนาความก้าวหน้าของประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – พ.ศ. 2580) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ...”

7.2.2 ในด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982 เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกรอบระยะเวลาของการดำเนินงานในแต่ละด้านให้แล้วเสร็จ

7.2.3 ในด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของสภาวิจัยแห่งชาติ ให้สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ภายในหน่วยงานตนเอง โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2502 หรือทำการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการด้านวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในภาพรวม

7.2.4 ในด้านการบูรณาการความร่วมมือ เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการบูรณาการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน เช่น ในเรื่องการทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การประสานงานและหาแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามอนุสัญญาฯ 1982

References

- Chumphon Patjusanond, Pornchai Danwivat, and Thamnit Sumantakul. *Study of the Process of Becoming a Party to the Convention United Nations on the Law of the Sea 1982*. Bangkok: Office of Research Fund, 2010. [In Thai]
- Chumphon Patjusanond. *Challenges of Managing National Interests at Sea in Thailand under the Rules International: United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 and Thailand's Supporting Legislation*. Bangkok: Research Fund Office, 2013. [In Thai]
- Daniel, Tim. "Legal Aspects of Marine Scientific Research (MSR) and Part XIII of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)." ABLOS Conference, Monaco, October 10, 2005.
- Hilde, Woker, Bernhard Schartmuller, Knut OlaDolvenc, and Katalin Blix. "The Law of the Sea and Current Practices of Marine Scientific Research in the Arctic." *Marine Policy* 115, (February 2020): 1-9.
- Nipihcha Phoowatpiboon. "Direction for Thailand's Implementaion of the Unclos 1982 Convention Concerning Marine Scientific Research." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2012. [In Thai]
- Phadermsak Jarayaphan, Sarun Petpirun, and Komol Jirachaisuthikul. *National Interests at Sea Situations and Proposals*. Bangkok: Fund Office Research Support, 2013. [In Thai]
- Sarun Petpirun. *Samut Tha-Koranee*. Bangkok: Kasetsart University Press, 2006. [In Thai]
- Soon, Alfred H. A. *The Legal Regime of Marine Scientific Research: Current Issues*. N.p.: Brill Nijhoff, 2007.
- Soon, Alfred H. A. *Marine Scientific Research and the Law of the Sea 1982*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2009.
- Sopharat Jarusombat. *United Nations Convention on the Law of the Sea (1982) and Its Implementation in Thailand* (Research Report). Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University, 2016. [In Thai]
- Thawisak Piyakan. *Problems of Marine Scientific Research and Survey from New Line of the Sea from the Protection of Thailand's Marine Interests and New Line of the Law of the Seas*. Bangkok: Ramkhumhang University, 2006. [In Thai]
- United Nations. *Marine Scientific Research a Revised Guide to the Implementation of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. New York: United Nations, 2010.
- Yu, Chuxiao. "Implications of the UNCLOS Marine Scientific Research Regime for the Current Negotiations on Access and Benefit Sharing of Marine Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction." *Ocean Development & International Law* 51, no. 1 (2020): 2-18.

การละเมิดลิขสิทธิ์: กรณีการสอนในรูปแบบออนไลน์

Copyright Infringement: Case Study of Online Teaching

มาตา สิ้นคำ¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

140 ถนนกาญจนาภิเษก ตำบลเขาopusข้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: mataharees@hotmail.com

Mata Sindam²

Faculty of Law, Thaksin University

140 Kanjanavanit Road, Khao Rupchang, Mueang, Songkhla 90000, Thailand

Email: mataharees@hotmail.com

Received: January 28, 2021 Revised: April 17, 2021 Accepted: April 22, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการเรียนการสอนที่ได้เปลี่ยนรูปแบบจากการเรียนการสอนในห้องเรียนมาเป็นในรูปแบบออนไลน์ ซึ่งผู้สอนอาจมีความจำเป็นต้องนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้ในการสอนของตน ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้า ดัดแปลงงาน ทั้งการสอนเป็นการเผยแพร่งานต่อสาธารณชนอยู่ในตัวเอง ซึ่งอาจจะละเมิดลิขสิทธิ์ได้ ซึ่งจากการศึกษาทำให้ทราบถึงสิทธิของผู้สอน ในการนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้ได้โดยเข้าข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 นั้น มิได้มุ่งคุ้มครองเจ้าของลิขสิทธิ์แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังคุ้มครองสาธารณประโยชน์ให้มีสิทธิสามารถนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นไปใช้ได้ หากกระทำอยู่ภายในขอบเขตของข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ที่ กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการศึกษาที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งหากมิได้เพื่อหาทำหรือกระทำในเชิงพาณิชย์แล้วนั้น ก็จะเข้าข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นปัญหาว่าจะนำมาใช้ในปริมาณใดนั้น จึงจะเข้าข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เพียงแต่ต้องไม่ขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์ และไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควร โดยกรณีนี้จะเข้าข้อยกเว้นหรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

คำสำคัญ: การละเมิดลิขสิทธิ์; การสอน; รูปแบบออนไลน์

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

Abstract

This article aims to study the teaching procedure shifting from classroom-based activities to online platforms whereby teachers sometimes have to use another person's copyright works in their online teaching organization. The use of copyright works may be in such forms as reproduction, adaptation and publication, which may somehow constitute copyright infringement. The main objective of this study is to identify a teacher's right to use another person's copyright works to what extents it can be an exemption of copyright infringement.

Results of the study show that the Copyright Act B.E. 2537 protects not only copyright owners but also public interest to use copyright works of other people as long as the use is within the scope of copyright infringement exemption. Especially, the law clearly provides that copyright works can be used for educational purpose. Exemptions also cover the use of copyright works for non-profit or not commercial purpose. Nevertheless, a problem may arise from the fact that the act does not provide to what extents copyright works can be used. In other words, it is ambiguous how much a teacher can use copyright works without being subject to copyright infringement. The act merely provides that the use of copyright works shall not be an obstacle for the owner to acquire normal interests from their works and not affect the owner's legal rights excessively. In conclusion, an exemption of copyright infringement shall be considered on a case-by-case basis.

Keywords: Copyright Infringement; Teaching; Online Format

1. บทนำ

ด้วยสถานการณ์ในปัจจุบันนับตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 2019 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างประสบปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) รวมทั้งในประเทศไทย เพื่อเป็นการยับยั้งและควบคุมมิให้เกิดการแพร่ระบาดมากไปกว่าเดิม นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในข้อกำหนดซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2558 (ฉบับ 20) ประกาศลงวันที่ 16 เมษายน 2564 ข้อ 1 การห้ามการดำเนินการหรือจัดกิจกรรมหรือที่เสี่ยงต่อการแพร่โรค (1) ห้ามการใช้อาคารหรือสถานที่ของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทุกประเภทเพื่อการจัดการเรียนการสอน การสอบ การฝึกอบรม หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้เสี่ยงต่อการแพร่โรค เว้นแต่การใช้เป็นที่เอกเทศตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อหรือการใช้เป็นสถานที่เพื่อให้ความช่วยเหลืออุปกรณ์ หรือใช้สถานที่ตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ของข้อกำหนด (ฉบับที่ 16) ลงวันที่ 3 มกราคม 2564³ ด้วยข้อกำหนดดังกล่าวสถาบันการศึกษาจึงจำต้อง

³ The Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548, Article 1, Royal Gazette Krisdika Version vol. 138 Section 82 ง (April 16, 2021): 25. [In Thai]

ปรับเปลี่ยนรูปแบบการเรียนการสอนจากเดิมมาอยู่ในรูปแบบออนไลน์ การเรียนการสอนในระบบออนไลน์นั้นมีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เนื่องจากหลีกเลี่ยงการนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้ในการสอนได้ยาก ไม่ว่าจะเป็นการนำ หนังสือ เพลง ภาพยนตร์ ภาพถ่าย หรือการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น การนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้นั้นเป็นการทำซ้ำหรือดัดแปลงหรือเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 15 เป็นสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ หากผู้อื่นทำการดังกล่าวข้างต้นนั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ของเจ้าของลิขสิทธิ์⁴ ซึ่งตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์นอกจากผู้ที่ละเมิดลิขสิทธิ์จะต้องรับผิดชอบในทางแพ่งซึ่งต้องชดเชยค่าเสียหายแล้วนั้น ยังต้องรับผิดชอบในทางอาญาอีกด้วยซึ่งมีโทษทั้งปรับและจำคุก อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเป็นเรื่องที่ผูกอยู่กับผลประโยชน์สองด้านตรงข้ามกัน คือ ผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ของเจ้าของสิทธิ การใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจึงต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทั้งสองด้านไปพร้อมกันและมีความจำเป็นต้องสร้างสมดุลเสมอ⁵ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 จึงเปิดช่องให้ผู้อื่นสามารถใช้งานอันมีลิขสิทธิ์ แม้จะไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ได้ โดยไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ เมื่อการสอนออนไลน์เป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ และแตกต่างจากการสอนในรูปแบบเดิมที่เป็นการเรียนการสอนในห้องเรียน อาจารย์ผู้สอนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอนรูปแบบดังกล่าว จึงอาจก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายลิขสิทธิ์ในกรณีการสอนออนไลน์ไม่ชัดเจนซึ่งอาจจะส่งผลต่อการละเมิดงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นได้ เพื่อให้การเรียนการสอนออนไลน์ไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น ผู้สอนจึงจำต้องรู้ข้อกำหนดลิขสิทธิ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจจะเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แต่ก็ยังมิละเมิดงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้ได้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน

2. การละเมิดลิขสิทธิ์ในกรณีการสอนในรูปแบบออนไลน์

การละเมิดลิขสิทธิ์นั้น ต้องกระทำแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตเท่านั้น หากกระทำแก่งานที่ไม่มีลิขสิทธิ์หรือกระทำแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นโดยได้รับอนุญาต การกระทำดังกล่าวย่อมไม่เข้าการละเมิดลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 27 ถึงมาตรา 31 การละเมิดลิขสิทธิ์แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ การละเมิดลิขสิทธิ์โดยตรงและการละเมิดลิขสิทธิ์โดยอ้อม ซึ่งการสอนในรูปแบบออนไลน์นั้นอาจจะเกิดการละเมิดได้ทั้งสองประเภท

2.1 งานอันมีลิขสิทธิ์

งานอันมีลิขสิทธิ์ที่จะได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 นั้นต้องอยู่ในบทบัญญัติของมาตรา 4 และมาตรา 6 ซึ่งมีด้วยกัน 9 ประเภท ได้แก่ วรรณกรรม นาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพ และงานอื่นใด อันเป็นงานในแผนกคดี

⁴ Chaiyot Hemaratchata, *The Explanation of Intellectual Property Law*, 8th ed. (Bangkok: Winyuchon, 2001), 54. [In Thai]

⁵ Jumpol Pinyosinwat and Bhumindr Butr-indr, *The Explanation of Intellectual Property Law* (Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University, 2021), 285-286. [In Thai]

แผนกวิทยาศาสตร์ หรือแผนกศิลปะ การสอนออนไลน์ให้หลีกเลี่ยงการละเมิดลิขสิทธิ์นั้น ลำดับแรกให้ผู้สอนพิจารณาว่าการสอนของตนที่ได้นำงานของผู้อื่นมาใช้นั้น แท้จริงแล้วเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้หรือไม่ เพราะหากมีใช้งานอันมีลิขสิทธิ์แล้วนั้น แม้จะนำมาใช้ก็หาเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้สอนจึงจำต้องรู้ว่างานที่ตนนำมาใช้ในการเรียนการสอนนั้นเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์หรือไม่ กล่าวคือ หนังสือบางเล่ม เพลงบางเพลง ภาพบางภาพ ภาพยนตร์บางเรื่องอาจจะเป็นงานที่ไม่มีลิขสิทธิ์แต่อย่างใด อาจเนื่องจากงานดังกล่าวสิ้นอายุความคุ้มครอง การจำกัดเวลาการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ (Limitation on Duration) เหตุผลที่สำคัญที่มีแนวความคิดในการจำกัดเวลาการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ก็เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้มีการผูกขาด เพราะถ้าให้ความคุ้มครองแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของเจ้าของลิขสิทธิ์ตลอดไป ก็เท่ากับเป็นการอนุญาตให้มีการผูกขาดลิขสิทธิ์ในงานนั้น ๆ และจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ความเจริญก้าวหน้า และการพัฒนาในด้านการสร้างสรรค์งานนั้นตลอดไป ซึ่งส่งผลเสียหายต่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม⁶ เมื่อพ้นกำหนดเวลาการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์แก่งานใดแล้ว ถือว่างานนั้นเป็นสาธารณสมบัติ⁷ ถ้าผู้ใดจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือการสร้างสรรค์งานต่อไปก็ย่อมที่จะทำได้ ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติการจำกัดเวลาการคุ้มครองไว้ในมาตรา 19 ถึงมาตรา 26 ซึ่งสิทธิในการได้รับการคุ้มครองลิขสิทธิ์ทันที นับตั้งแต่ผู้สร้างสรรค์ได้สร้างสรรค์งานอันมีลิขสิทธิ์ขึ้นโดยไม่ต้องจดทะเบียน การคุ้มครองดังกล่าวจะมีตลอดอายุของผู้สร้างสรรค์ และคุ้มครองต่อไปอีก 50 ปี นับแต่ผู้สร้างสรรค์ถึงแก่ความตาย หรืองานดังกล่าวเป็นงานที่ไม่มีลิขสิทธิ์มาตั้งแต่แรกตามที่พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 6 วรรคสอง และมาตรา 7 ได้บัญญัติไว้อย่างแนวความคิด หลักการ การค้นพบ หรือทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ หรือคณิตศาสตร์ หรือข่าวประจำวัน และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นเพียงข่าวสาร รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงคำพิพากษา คำสั่ง คำวินิจฉัย รายงานของทางราชการ เป็นต้น จากบทบัญญัติข้างต้นจะสังเกตได้ว่างานที่ไม่มีลิขสิทธิ์นั้นเป็นงานที่มีวัตถุประสงค์มุ่งให้ประชาชนรับรู้เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว เมื่อมีการนำไปใช้จึงเป็นการเผยแพร่ให้ประชาชนรู้อย่างเป็นการดี อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงจากข่าวสารนั้นให้ระมัดระวังของบทความวิเคราะห์ข่าว เนื่องจากผู้เขียนมีการสร้างสรรค์งานขึ้นใหม่โดยใช้ทักษะบวกกับการวิเคราะห์ข่าวในรูปแบบของตนไม่ได้มีเพียงแต่ข้อเท็จจริงเท่านั้น จึงหาใช่เป็นเพียงข่าวประจำวันและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นเพียงข่าวสารไม่ บทความข่าวจึงเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ การนำไปใช้ในการสอนโดยไม่ได้รับอนุญาตอาจเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ได้ แต่ถ้าผู้สอนพิจารณาแล้วว่างานที่นำมาสอนนั้นไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์ ผู้สอนสามารถนำไปใช้ในการสอนออนไลน์ได้ โดยไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด

⁶ Lawrence Lessig, "Does Copyright have Limits?," last modified 2005, accessed February 1, 2021, <http://www.classic.austlii.edu.au/au/journals/QUTLawJVL/2005/15.html/>

⁷ Ruth L. Okediji, "The International Copyright System Limitations, Exceptions and Public Interest Considerations for Developing Countries," last modified 2006, accessed February 1, 2021, https://www.unctad.org/system/files/official-document/iteipc200610_en.pdf/

⁸ Stanford Libraries, "Welcome to the Public Domain," last modified 2019, accessed February 1, 2021, <https://www.fairuse.stanford.edu/overview/public-domain/welcome/>

2.2 การคุ้มครองลิขสิทธิ์

ลิขสิทธิ์ก็เป็นทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่ง ที่มนุษย์ได้แสดงออกถึงการใช้สติปัญญาของตน โดยไม่ได้มีการลอกเลียนจากผู้ใด โดยใช้ความรู้ความสามารถและได้แสดงออกมาซึ่งผลงานในรูปแบบต่าง ๆ ผู้สร้างสรรค์ย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะใช้ประโยชน์จากงานที่ตนได้สร้างสรรค์ขึ้นและมีสิทธิที่จะเข้าหางานที่ตนได้สร้างสรรค์ขึ้นไม่ให้ผู้อื่นนำงานที่ตนได้สร้างสรรค์ขึ้นดังกล่าวไปใช้ไม่ว่าก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจหรือไม่ โดยไม่รับอนุญาตจากตน⁹ โดยสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์เป็นสิทธิที่พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติคุ้มครองเจ้าของลิขสิทธิ์ไว้ในมาตรา 15 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 14 เจ้าของลิขสิทธิ์ย่อมมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวดังต่อไปนี้ คือ (1) ทำซ้ำหรือดัดแปลง (2) เผยแพร่ต่อสาธารณชน (3) ให้เช่าต้นฉบับหรือสำเนางานโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ และสิ่งบันทึกเสียง (4) ให้ประโยชน์อันเกิดจากลิขสิทธิ์แก่ผู้อื่น (5) อนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิตาม (1) (2) หรือ (3) โดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดหรือไม่ก็ได้ แต่เงื่อนไขดังกล่าวจะกำหนดในลักษณะที่เป็นการจำกัดการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรมไม่ได้ การสอนออนไลน์โดยการนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้นั้นอย่างไรก็หลีกเลี่ยงที่จะกระทบสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตราข้างต้นหาได้ไม่ ดังนั้น ลำดับถัดมาจากที่ต้องพิจารณางานนั้นเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์หรือไม่ เมื่อผู้สอนพิจารณาแล้วงานที่นำมาสอนนั้นเป็นงาน อันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่น การสอนในรูปแบบออนไลน์กรณีที่มีการทำซ้ำ ดัดแปลง หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่น ซึ่งเป็นสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ หากกระทำการดังกล่าวข้างต้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์อาจจะเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ได้ หากผู้สอนต้องการนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้ในการสอน การขออนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ก่อนจึงเป็นหนทางที่ดีที่สุด เพราะหากได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์แล้วนั้นและนำไปใช้ภายในขอบเขตการอนุญาตก็จะเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การขออนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์โดยตรงนั้นอาจจะเป็นเรื่องยาก ไม่ว่าจะเป็นเพราะไม่รู้ว่ามีผู้ใดเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ หรือแม้จะรู้ว่าผู้ใดเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์แต่ไม่รู้จักติดต่อกับเจ้าของลิขสิทธิ์ได้อย่างไร หรือไม่แน่ใจว่าเจ้าของลิขสิทธิ์จะอนุญาตให้นำงานไปใช้หรือไม่ เป็นต้น การสอนในรูปแบบออนไลน์จึงอาจเกิดกรณีการนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นไปใช้ในการสอนโดยไม่ได้รับอนุญาต การนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้ในการสอนโดยไม่ได้อำนาจอนุญาตนั้นแท้จริงแล้วไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์เสมอไปหากการนำไปใช้นั้นเข้าข่ายยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

3. ข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์

ข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ถือว่าเป็นข้อจำกัดสิทธิของลิขสิทธิ์ (Limitation of Copyright) ประการหนึ่ง ความจำเป็นที่ต้องมีข้อจำกัดสิทธิเนื่องโดยสภาพของลิขสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาดที่จะหวงห้ามห้ามปรามมิให้ผู้อื่นกระทำการอันมีลิขสิทธิ์ หากไม่มีข้อจำกัดสิทธิหรือการใช้งานลิขสิทธิ์โดยชอบธรรม ผู้อื่นก็จะไม่มีโอกาส

⁹ Lionel Bently and Brad Sherman, *Intellectual Property Law*, 3rd ed. (The United States: Oxford University Press, 2009), 136.

ได้ใช้ประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์โดยที่เจ้าของลิขสิทธิ์ไม่ยินยอมได้เลยจนกว่าจะสิ้นระยะเวลาการคุ้มครอง เพราะจะเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ไปแทบทุกกรณี ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายลิขสิทธิ์ที่จะกระตุ้นให้มีการสร้างสรรค์งานเพื่อใช้เป็นประโยชน์แก่สังคมในขั้นสุดท้าย ก็จะไม่เป็นผลเท่าที่ควร¹⁰ ดังนั้น ระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ในยุคของเทคโนโลยีจึงพยายามสร้างสมดุลแห่งผลประโยชน์ ระหว่างเจ้าของลิขสิทธิ์และสาธารณประโยชน์โดยให้ผู้อื่นสามารถใช้งานลิขสิทธิ์ได้ตามความเหมาะสมโดยไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ หลักเกณฑ์การใช้งานลิขสิทธิ์โดยชอบธรรมนี้จะปรากฏอยู่ในกฎหมายลิขสิทธิ์ประเทศต่าง ๆ เสมอในฐานะเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่จะเป็นตัวประสานประโยชน์ของเจ้าของลิขสิทธิ์และสังคม¹¹ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนางานอันมีลิขสิทธิ์ ดังนั้น ผู้อื่นอาจนำงานอันมีลิขสิทธิ์นั้นไปทำซ้ำ หรือดัดแปลง หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชน ได้โดยไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ถ้าหากว่าเป็นการใช้งานอันมีลิขสิทธิ์นั้นเป็นไปตามสมควร โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการใช้นั้นต้องไม่ขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติ โดยเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควร ซึ่งต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควรด้วย¹² พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ไว้ใน มาตรา 32 ถึงมาตรา 43 ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในข้อ 9 ของอนุสัญญากรุงเบิร์นว่าด้วยการคุ้มครองงานวรรณกรรมและศิลปกรรม (Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works) และข้อ 13 ของข้อตกลงการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPS) หรือที่เรียกว่าข้อตกลงทริปส์

4. ข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ กรณีเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา

การนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ในกรณีที่ใช้เพื่อประโยชน์ในทางการศึกษาพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติข้อยกเว้นในมาตรา 32 ไว้ว่าการกระทำแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่น หากไม่ขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์ และไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควร มิให้ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ไม่ว่าจะเป็นกรณีวิจัยหรือศึกษางานนั้นอันมิใช่การกระทำเพื่อหากำไร กรณีทำซ้ำ ดัดแปลง นำออกแสดง หรือทำให้ปรากฏ โดยผู้สอนเพื่อประโยชน์ในการสอนของตนอันมิใช่การกระทำเพื่อหากำไร กรณีทำซ้ำ ดัดแปลงบางส่วนของงาน หรือตัดทอนหรือทำบทสรุปโดยผู้สอน หรือสถาบันศึกษาเพื่อแจกจ่ายหรือจำหน่ายแก่ผู้เรียนในชั้นเรียนหรือในสถาบันศึกษา ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการกระทำเพื่อหากำไร หรือกรณีนำงานนั้นมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการถามและตอบในการสอบ หรือกรณีการกล่าว คัดลอก เลียน หรืออ้างอิงงานบางตอนตามสมควรจากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีการรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานนั้น ข้อสังเกตกรณีที่จะเข้าข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์นั้นต้องเป็นการกระทำที่มีได้มุ่งหวังผลกำไร หากเป็นการสอนที่มุ่งหวังผลกำไรหรือในเชิงพาณิชย์ ย่อมไม่เข้า

¹⁰ WIPO, "Understanding Copyright and Related Rights," last modified 2016, accessed February 5, 2021, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_909_2016.pdf/

¹¹ Danilo Mandic, "Balance: Resolving the Conundrum between Copyright and Technology ?," last modified May, 2011, accessed February 5, 2021, https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/wipo_ipr_ge_11/wipo_ipr_ge_11_topic2-related2.pdf/

¹² Stanford Libraries, "Welcome to the Public Domain," last modified 2019, accessed February 1, 2021.

ข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด ซึ่งมีปรากฏจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1908/2546 โดยอาจารย์ผู้สอนมีการจัดพิมพ์หนังสือเพื่อจำหน่ายขึ้น โดยนางงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาทำซ้ำหรือดัดแปลงในส่วนสาระสำคัญ ศาลเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อหากำไร จึงไม่เข้าข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ ทั้งนี้ การนำงานของผู้อื่นมาใช้ในการสอนนั้นต้องคำนึงปริมาณงานด้วย แม้จะมีได้มุ่งหวังผลกำไรแต่หากนางงานของผู้อื่นมาทั้งหมดหรือปริมาณที่มากทั้งเป็นส่วนสาระสำคัญของงานนั้นอาจจะไม่เข้าข้อยกเว้นได้ จากคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า การคัดลอก เลียน หรืออ้างอิงงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นต้องไม่เป็นการกระทำที่เกินสมควร โดยศาลได้วินิจฉัยว่าปริมาณที่จำเลยนางงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้มีจำนวนถึง 30 หน้า จาก 150 หน้า นั้นเป็นการกระทำเกินสมควร จึงเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม ต้องพิจารณาประเภทของงานอันมีลิขสิทธิ์ด้วยว่าเป็นงานประเภทใดประกอบด้วย แม้ปัจจุบันจะมีคำพิพากษาวางบรรทัดฐานไว้บ้าง แต่ไม่ครอบคลุมในงานอันมีลิขสิทธิ์ทุกประเภท เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายลิขสิทธิ์ของสหรัฐอเมริกา (Copyright Act 1976) ได้บัญญัติหลักการใช้ที่เป็นธรรมอยู่ในมาตรา 107 โดยแนวทางการในการพิจารณาว่าการกระทำเช่นใดเป็นการใช้งานลิขสิทธิ์โดยชอบธรรม ซึ่งมีข้อเท็จจริงที่ใช้ในการประกอบพิจารณา วัตถุประสงค์และลักษณะของการใช้งานรวมถึงการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวได้กระทำไปเพื่อการศึกษาได้เป็นการกระทำเพื่อแสวงหากำไร เช่น การเรียนการสอน การศึกษาวิจัย ถือว่าเป็นการใช้งานลิขสิทธิ์โดยชอบธรรม แต่หากเป็นไปในทางการค้า หรือหากำไรนั้นมักจะถูกพิจารณาว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ แต่ก็มีข้อยกเว้นเนื่องจากศาลจะพิจารณาโดยซึ่งน้ำหนักขององค์ประกอบข้ออื่น ๆ ประกอบด้วย สำหรับกรณีที่ใช้เพื่อการศึกษาโดยไม่แสวงหากำไรจะมีโอกาสที่จะเข้าข่ายการใช้งานอย่างเป็นธรรมเพราะถือว่ามีผลกระทบต่อตลาดน้อยกว่าการใช้เพื่อการค้า อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นกรณีที่วัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อการศึกษาก็ตาม หากการกระทำนั้นอาจเข้าข่ายเป็นการค้าก็ได้ถ้ามีการแสวงหากำไรด้วย การพิจารณาองค์ประกอบศาลจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการใช้ว่าเป็นการใช้ที่สุจริตและเป็นธรรมมากกว่าการพิจารณาว่าเป็นการใช้เพื่อการค้า หรือเพื่อการศึกษาที่ไม่ได้แสวงหากำไร การใช้งานลิขสิทธิ์โดยชอบธรรมสหรัฐอเมริกานี้ ได้ลดความเข้มข้นของสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ที่มีอยู่ เพื่อให้สาธารณชนเข้ามาใช้งานอันมีลิขสิทธิ์ได้โดยมีขอบเขตที่จำกัด โดยส่วนใหญ่จะเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมอันเป็นการส่งเสริมการศึกษาและขยายองค์ความรู้ให้มากขึ้น โดยอนุญาตให้มีการใช้งานที่เป็นธรรมหลายประการ ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำเป็นการใช้ที่เป็นธรรมหรือไม่โดยทั่วไปจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป¹³ ในทางปฏิบัติผู้เขียนจึงเห็นว่าควรพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยให้คำนึงถึงว่าการกระทำของตนนั้นขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์ และไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควรหรือไม่ จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงโดยอาศัยปัจจัยและข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาประกอบ โดยเฉพาะเรื่องปริมาณในการนำไปใช้ หากมีปริมาณจำนวนมากยิ่งมีโอกาสที่จะเกินกรอบที่กฎหมายยอมให้ใช้สิทธิได้¹⁴ อย่างเช่น ผู้สอนแจกจ่ายเอกสารประกอบการสอนซึ่งเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นจนอาจทำให้เจ้าของลิขสิทธิ์ไม่อาจจำหน่ายงานของตนได้ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าว แม้จะทำ

¹³ Kittapas Tangsomboon, "The Implications of the Protection of Technological Measures for the Fair Use of Copyrighted Works," (Master's thesis, Faculty of Law, Bangkok University, 2010), 34-35. [In Thai]

¹⁴ Department of Intellectual Property Thailand, "Fair Use of Copyrighted Works Manual for Librarian and Libraries," last modified 2016, accessed February 5, 2021, https://www.ipthailand.go.th/images/781/_29082560.pdf. [In Thai]

ไปเพื่อใช้ในการเรียนการสอนและมีได้มุ่งหวังผลกำไรก็ตาม แต่ไม่เข้าข่ายเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ เนื่องจากอาจทำให้รายได้ของเจ้าของลิขสิทธิ์ลดลงจึงขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์ และกระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควร ดังนั้น ผู้สอนจึงควรตระหนักว่าตนเองมีสิทธิใช้งานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นได้แต่ต้องในปริมาณที่เหมาะสม ไม่มีวัตถุประสงค์การใช้ในเชิงพาณิชย์และคำนึงถึงผลประโยชน์ของเจ้าของลิขสิทธิ์ด้วย เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้การกระทำของตนเข้าข่ายการละเมิดลิขสิทธิ์ แม้พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติเปิดช่องให้ผู้สอนสามารถนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาทำซ้ำ ดัดแปลง หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ แต่ก็ยังส่อเสี่ยงต่อการละเมิดลิขสิทธิ์ เพราะไม่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่างานมาใช้ได้ปริมาณเท่าไร อย่างไม่ใช่ว่าเพื่อหากำไร อย่างไรก็ตามไม่ขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์ และกระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควร ซึ่งในทางปฏิบัติยากต่อการพิจารณา เมื่อมีการนำงานไปใช้ในการสอนจึงอาจเกิดการฟ้องร้องขึ้นได้ ซึ่งศาลอาจพิพากษาให้การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อผู้สอน อย่างไรก็ตาม หากผู้สอนไม่มั่นใจว่าการนำงานอันมีลิขสิทธิ์มาใช้โดยไม่ได้อุญาตเจ้าของลิขสิทธิ์นั้น จะส่อเสี่ยงกับการละเมิดลิขสิทธิ์หรือไม่ จะเข้าข่ายเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์หรือไม่ แต่การสอนออนไลน์ของตนนั้นยังมีความจำเป็นจะต้องใช้งานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่น ทางออกของผู้สอนอีกหนทางหนึ่งในปัจจุบัน คือ คำนึงงานที่มีสัญญาอนุญาตครีเอทีฟคอมมอนส์ (Creative Commons: CC)¹⁵ ซึ่งสัญญาอนุญาตครีเอทีฟคอมมอนส์เป็นสัญญาอนุญาตในทางลิขสิทธิ์ประเภทหนึ่งซึ่งสร้างสรรค์ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์สามารถแสดงข้อความที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนได้นำผลงานนั้นไปใช้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตและไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด แต่ผู้ที่นำผลงานไปใช้จะต้องทำตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้บนผลงานผ่าน 4 สัญลักษณ์ที่แทนแต่ละเงื่อนไข ได้แก่ (1) อนุญาตให้ผู้อื่นสามารถนำงานไปใช้ ทำซ้ำ แจกจ่าย หรือดัดแปลงงานนั้นได้แต่ไม่ใช่เพื่อการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ (Non Commercial: NC), (2) อนุญาตให้ผู้อื่นทำซ้ำ แจกจ่าย หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชน และดัดแปลงจากงานดังกล่าวได้เฉพาะกรณีที่ผู้ใช้นั้นได้แสดงเครดิตผู้ให้อนุญาตตามที่ระบุไว้ใช้สัญลักษณ์ (Attribution BY: BY), (3) อนุญาตให้ผู้อื่นทำซ้ำ แจกจ่าย หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนในรูปแบบที่ไม่ถูกดัดแปลงเท่านั้น (No Derivative Works: ND) และ (4) อนุญาตให้ผู้อื่นแจกจ่ายงานดัดแปลง เปลี่ยนรูปหรือต่อเติมงานได้เฉพาะกรณีที่งานดัดแปลงนั้น เผยแพร่ด้วยสัญญาอนุญาตที่เหมือนกันทุกประการกับงานต้นฉบับ (Share Alike: SA) โดยสัญญาอนุญาตครีเอทีฟคอมมอนส์ (Creative Commons Licence: CC)¹⁶ นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีให้แก่ผู้สอนที่สามารถนำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาใช้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เพียงแต่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในแต่ละสัญลักษณ์ก็ไม่เสี่ยงต่อการละเมิดลิขสิทธิ์

¹⁵ Penn Libraries University of Pennsylvania, "Using Third Party Materials in Online Courses," last modified 2021, accessed February 9, 2021, <https://www.guides.library.upenn.edu/copyright/onlinecourses/>

¹⁶ Creative Commons, "About CC Licenses," last modified 2021, accessed February 9, 2021, <https://www.creativecommons.org/about/ccllicenses/>

5. ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ในการสอนรูปแบบออนไลน์

ประเด็นปัญหาที่ข้อควรระวังอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนมีความกังวล คือ กรณีผู้สอนบางท่านอาจเข้าใจผิดว่างานที่เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตแล้วไม่มีเครื่องหมายบอกว่าผู้ใดเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ หรือมีถ้อยคำให้ดาวน์โหลดฟรีแล้วนำมาแปลหรือจัดเรียงใหม่ตน สามารถนำมาใช้ได้โดยไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ เพราะเจ้าของลิขสิทธิ์ไม่ได้สงวนสิทธิ์ไว้ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด เพราะยังไม่อาจตีความได้ว่าเจ้าของลิขสิทธิ์ได้สละสิทธิเป็นการทั่วไป แม้ว่าการนำมาใช้นั้นจะมีการระบุแหล่งที่มาที่ยังถือว่าละเมิดลิขสิทธิ์ได้¹⁷ ประเด็นปัญหากรณีนำเพลง หรือภาพยนตร์มาใช้ในการสอน หากเป็นผลงานที่ยังคงได้รับความนิยมอยู่ในขณะนั้น การนำมาใช้ในการสอนต้องเป็นด้วยความระมัดระวังเมื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ไม่ได้รับความนิยมแล้ว¹⁸ เนื่องจากอาจขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์และกระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควร เนื่องจากอาจทำให้เจ้าของลิขสิทธิ์จำหน่ายงานของตนเองได้น้อยลง อย่างไรก็ตาม ผู้สอนควรใช้งานเหล่านั้นผ่านเว็บไซต์ยูทูบ (YouTube) โดยตรง โดยไม่มีการทำซ้ำจะเป็นวิธีการที่ดีกว่า¹⁹ เนื่องจากงานที่อยู่ในเว็บไซต์ดังกล่าว มักเป็นงานที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว²⁰

6. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผล

การสอนออนไลน์นั้น อาจมีการทำซ้ำ ดัดแปลง หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งกฎหมายคุ้มครองให้เป็นสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ หากผู้สอนทำการดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตก็อาจเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์นั้นมิได้มุ่งคุ้มครองเจ้าของลิขสิทธิ์แต่ฝ่ายเดียว ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้ผู้อื่นสามารถใช้งานอันมีลิขสิทธิ์ได้โดยไม่ละเมิด หากการนำไปใช้นั้นอยู่ในขอบเขตการใช้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสมต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ ซึ่งกรณีการสอนในรูปแบบออนไลน์นั้นหากผู้สอนมิได้มุ่งหวังกำไรและไม่ขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์ และไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควรแล้ว การสอนดังกล่าวนั้นก็มิเป็นละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด ซึ่งหัวใจของกฎหมายลิขสิทธิ์คือการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์ของเจ้าของลิขสิทธิ์และสาธารณประโยชน์ไม่ได้มุ่งคุ้มครองแต่เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

¹⁷ Sommai Chanruang, *Intellectual Property Law* (Bangkok: Thai Bar Association under the Royal Patronage Press, 2011), 75. [In Thai]

¹⁸ Penn Libraries University of Pennsylvania, "Using Third Party Materials in Online Courses," last modified 2021, accessed February 9, 2021.

¹⁹ Rose-Hulman Institute of Technology John A. Logan Library, "Copyright: Virtual Classroom Instruction," last modified 2021, accessed February 5, 2021, <https://www.library.rose-hulman.edu/c.php?g=104567&p=678482/>

²⁰ Janice T. Pilch, "Copyright Guidelines for Online and Hybrid Teaching," last modified January, 2014, accessed February 5, 2021, <https://www.shawnee.edu/sites/default/files/documents/Copyright-Guidelines-for-Online-and-Hybrid-Teaching.pdf/>

6.2 ข้อเสนอแนะ

การสอนออนไลน์มิให้เข้าข่ายการละเมิดลิขสิทธิ์นั้น ผู้สอนควรต้องพิจารณาเบื้องต้นว่าเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์หรือไม่ หากเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ หนทางที่ดีที่สุดผู้สอนควรขออนุญาตเจ้าของลิขสิทธิ์ หากไม่สามารถขออนุญาตได้ ผู้สอนควรต้องพิจารณาว่าการทำงานของตนนั้นเป็นการใช้งานอย่างเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากผู้สอนไม่ต้องการให้ตนเองตกอยู่ในภาวะสับสนต่อการละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งทางเลือก คือ การใช้งานอันมีลิขสิทธิ์ที่มีสัญญาอนุญาตครีเอทีฟคอมมอนส์ (Creative Commons Licence: CC) เป็นสัญญาอนุญาตในทางลิขสิทธิ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าของงานอันมีลิขสิทธิ์สามารถแสดงข้อความที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนได้นำผลงานนั้นไปใช้ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาต และไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด

References

- Bently, Lionel, and Brad Sherman. *Intellectual Property Law*. 3rd ed. The United States: Oxford University Press, 2009.
- Chaiyot Hemaratchata. *The Explanation of Intellectual Property Law*. 8th ed. Bangkok: Winyuchon, 2001. [In Thai]
- Jumpol Pinyosinwat, and Bhumindr Butr-indr. *The Explanation of Intellectual Property Law*. Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University, 2021. [In Thai]
- Krittapas Tangsomboon. “The Implications of the Protection of Technological Measures for the Fair Use of Copyrighted Works.” Master’ thesis, Faculty of Law, Bangkok University, 2010. [In Thai]
- Lessig, Lawrence. “Does Copyright have Limits ?.” Last modified 2005. Accessed February 1, 2021. <http://www.classic.austlii.edu.au/au/journals/QUTLawJL/2005/15.html/>
- Libraries, Stanford. “Welcome to the Public Domain.” Last modified 2019. Accessed February 1, 2021. <https://www.fairuse.stanford.edu/overview/public-domain/welcome/>
- Mandic, Danilo. “Balance: Resolving the Conundrum between Copyright and Technology ?.” Last modified May, 2011. Accessed February 5, 2021. https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/wipo_ipr_ge_11/wipo_ipr_ge_11_topic2-related2.pdf/
- Okediji, Ruth L. “The International Copyright System Limitations, Exceptions and Public Interest Considerations for Developing Countries.” Last modified 2006. Accessed February 1, 2021. https://www.unctad.org/system/files/official-document/iteipc200610_en.pdf/

Rose-Hulman Institute of Technology John A. Logan Library. “Copyright: Virtual Classroom Instruction.” Last modified 2021. Accessed February 5, 2021. <https://www.library.rose-hulman.edu/c.php?g=104567&p=678482/>

Sommai Chanruang. *Intellectual Property Law*. Bangkok: Thai Bar Association under the Royal Patronage Press, 2011. [In Thai]

WIPO. “Understanding Copyright and Related Rights.” Last modified 2016. Accessed February 5, 2021. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_909_2016.pdf/

ศึกษามาตรการชั่วคราวจากคดีการกักเรือซาน ปาเตร ปิโอ:
ระหว่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์กับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย
Study of Provisional Measures in San Padre Pio Vessel Detention Case:
Switzerland and Federal Republic of Nigeria

สุมลลิกา ดาวสุวรรณ¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

140 ถนนกาญจนวนิช ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: sumullika.d@tsu.ac.th

Sumullika Dowsuwan²

Faculty of Law, Thaksin University

140 Kanjanavanit Road, Khao Rupchang, Mueang, Songkhla 90000, Thailand

Email: sumullika.d@tsu.ac.th

ริญยาพัทธ์ ณ สงขลา³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

140 ถนนกาญจนวนิช ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: rinyapath.n@tsu.ac.th

Rinyapath Na Songkhla⁴

Faculty of Law, Thaksin University

140 Kanjanavanit Road, Khao Rupchang, Mueang, Songkhla 90000, Thailand

Email: rinyapath.n@tsu.ac.th

Received: February 2, 2021 Revised: April 22, 2021 Accepted: April 28, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงวิธีการของศาล ในการพิจารณาการออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราว ในคดีการกักเรือเรือซาน ปาเตร ปิโอ ระหว่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์กับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย เพื่อให้ทราบถึงวิธีการพิจารณาในการออกมาตรการชั่วคราวของศาล ในกรณีสถานการณ์ความจำเป็นเร่งด่วน และการกระทบสิทธิของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมกรณีอาจมีความเสี่ยงภัยอันใกล้จะถึง

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

³ อาจารย์.

⁴ Lecturer.

ผลการศึกษาพบว่า ในคดีการกักเรือซาน ปาเดร ปีโอ นั้น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้มีการร้องขอมาตรการชั่วคราวต่อศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดภาพชัดเจนว่า การพิจารณาถึงวิธีในการออกมาตรการชั่วคราวของศาลนั้น จะต้องพิจารณาถึงเรื่องการกระทบสิทธิของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ที่จะส่งผลทำให้ศาลต้องออกมาตรการชั่วคราว ซึ่งคดีดังกล่าวนี้ สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ในฐานะรัฐเจ้าของธงที่จะร้องขอมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิต่อศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศในข้อพิพาทเกี่ยวกับการกักเรือ ซึ่งในคดีนี้ ศาลมีวิธีการพิจารณาว่า การออกมาตรการชั่วคราวนั้นจะต้องปรากฏพฤติการณ์ที่เป็นลักษณะมีความเสี่ยงภัยอันใกล้จะถึงต่อฝ่ายที่ร้องขอ ประกอบกับมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องออกมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิ เช่น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เรือที่ถูกกักนั้น ได้ถูกโจมตีด้วยอาวุธ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อคนบนเรือ หรือปรากฏเหตุการณ์ว่าได้มีกองกำลังปล้นของโจรสลัดและการปล้นติดอาวุธที่อาจเป็นอันตรายต่อลูกเรือ จึงเป็นเหตุให้ศาลเห็นควรที่จะออกมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิได้ หรือแม้แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีความคุกคามต่อความปลอดภัยของกัปตันและลูกเรืออีก 3 คน ตลอดจนได้มีการจำกัดอิสรภาพและเสรีภาพเป็นเวลานาน จากคดีดังกล่าวนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องการกระทบสิทธิของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จนเป็นเหตุให้ศาลนั้นเห็นควรออกมาตรการชั่วคราว

คำสำคัญ: มาตรการชั่วคราว; เรือซาน ปาเดร ปีโอ; ประเทศสวิตเซอร์แลนด์; สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย

Abstract

The main objective of this article is to study the tribunal's methods before prescribing provisional measures related to San Padre Pio Vessel detention case between Switzerland and Federal Republic of Nigeria. It is to identify the tribunal's consideration procedure in prescribing provisional measures amid urgency and immediate dangers. The measures would certainly affect a certain state's rights.

Results show that in San Padre Pio detention case, Switzerland applied for provisional measures from the International Tribunal for the Law of the Sea. Obviously, the tribunal needed to take many factors into consideration because any consequent measures would surely affect the party states' rights. In San Padre Pio case, the tribunal asserted that provisional measures prescription must be based on the fact that the applicant was faced with immediate dangers together with an urgency. The applicant's right protection was the ultimate goal of the measures. For example, the detained vessels were under an armed attack, a pirate or an armed robbery. All of these situations could put all the people on board risk their lives. As a result, the tribunal should prescribe provisional measures to protect their rights as well as in a case where the captain and three of his crews' security was jeopardized or they were deprived of freedom and liberty for very long. The San Padre Pio case asserted that a tribunal may prescribe provisional measures when a certain state's right was affected or diminished.

The measures of this case can be applied in any case whereby Thailand as a vessel owner under detention may apply for provisional measures to protect the rights under the international law of sea.

Results of the study show that the Copyright Act B.E. 2537 protects not only copyright owners but also public interest to use copyright works of other people as long as the use is within the scope of copyright infringement exemption. Especially, the law clearly provides that copyright works can be used for educational purpose. Exemptions also cover the use of copyright works for non-profit or not commercial purpose. Nevertheless, a problem may arise from the fact that the act does not provide to what extents copyright works can be used. In other words, it is ambiguous how much a teacher can use copyright works without being subject to copyright infringement. The act merely provides that the use of copyright works shall not be an obstacle for the owner to acquire normal interests from their works and not affect the owner's legal rights excessively. In conclusion, an exemption of copyright infringement shall be considered on a case-by-case basis.

Keywords: Provisional Measures; Padre Pio Vessel; Switzerland; Federal Republic of Nigeria

1. บทนำ

ในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารระหว่างกันนั้น สามารถทำได้ง่ายดาย โดยผ่านระบบเทคโนโลยีเชื่อมโยงไร้สาย ทำให้ทั่วทุกมุมโลกสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ ซึ่งปัจจัยสำคัญดังกล่าวนี้ ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยส่งผลให้การติดต่อซื้อขายสินค้า ตั้งแต่ภายในประเทศ จนกระทั่งติดต่อซื้อขายสินค้านี้ระหว่างประเทศเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การซื้อขายสินค้าที่เป็นลักษณะการซื้อขายสินค้านี้ระหว่างประเทศนั้น จะต้องมีการขนส่งเพื่อให้สินค้าจากมุมหนึ่งของโลก ไปอยู่ในเงื้อมมือของผู้ซื้อที่อยู่อีกมุมหนึ่งของโลกโดยผ่านการขนส่งประเภทต่าง ๆ และการขนส่งที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก คือ การขนส่งทางทะเลที่สามารถขนส่งสินค้าได้ในจำนวนมากและราคาถูก อีกทั้ง ยังเป็นการขนส่งที่มีการเสี่ยงภัยน้อย⁵ ด้วยเหตุนี้ การขนส่งทางทะเลจึงเป็นการขนส่งที่ได้รับความนิยมมากที่สุดจากบรรดาผู้ประกอบการและผู้ซื้อทั่วโลก ทั้งนี้ การขนส่งสินค้าทางทะเลจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งนั้น จะต้องผ่านเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบริเวณทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพื่อนำสินค้าไปส่งยังจุดหมายปลายทางอีกประเทศหนึ่ง ประกอบกับเมื่อกล่าวถึงการขนส่ง มีข้อสังเกตได้ว่า เรือที่ขนส่งสินค้าจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งนั้น จะต้องมีการแวะจอดเมืองท่าต่าง ๆ เพื่อเติมน้ำมัน ซึ่งทำให้เกิดธุรกิจประเภทหนึ่ง กล่าวคือ ธุรกิจเรือบรรทุกน้ำมันให้บริการเติมน้ำมันแก่เรือสินค้านั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็น ณ ท่าเรือ หรืออาจจะในเขตทางทะเลต่าง ๆ ก็ได้ และเรือต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบรรทุกสินค้า

⁵ Narthsirinth Natirir, "Shipping Route Planning and Strategy," *Journal of Transportation and Logistics* (2019): 9. [In Thai]

ตลอดจนเรือที่บรรทุกน้ำมันเพื่อจำหน่ายทั้งหลาย ย่อมต้องมีสัญชาติดังที่สะท้อนให้เห็นจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐเจ้าของธงกับเรือ⁶ จากการที่เรือนั้นชักธงของรัฐซึ่งได้จดทะเบียนเรือ ทั้งนี้ เมื่อได้มีการจดทะเบียนเรือแล้ว เรือย่อมแล่นผ่านเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธง หากการแล่นผ่านดังกล่าวปรากฏข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐชายฝั่งได้กักเรือและจับกุมคนบนเรือไม่ว่าจะเนื่องด้วยสาเหตุใด รัฐเจ้าของธงเรือนั้นสามารถคุ้มครองสิทธิของเรือที่ถือสัญชาติตนได้ และสามารถคุ้มครองสิทธิของลูกเรือที่อยู่บนเรือ ตลอดจนสินค้าได้อย่างไรนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวจะนำมาสู่ความไม่เห็นต้องตรงกันระหว่างรัฐเจ้าของธงและรัฐชายฝั่งในการกักเรือ ประกอบกับข้อพิพาทดังกล่าวไม่สามารถยุติได้ด้วยการระงับข้อพิพาททางการทูต แต่ต้องอาศัยกลไกการระงับข้อพิพาททางตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทโดยศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (ต่อไปเรียกว่า ศาลกฎหมายทะเล) หรืออนุญาโตตุลาการตามภาคผนวก 7 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (ต่อไปเรียกว่า อนุสัญญาฯ) ก็ตาม ซึ่งสำหรับการระงับข้อพิพาททางตุลาการนั้น ก่อนที่ศาลหรืออนุญาโตตุลาการจะระงับข้อพิพาทเสร็จสิ้นออกมาเป็นคำตัดสิน หรือคำวินิจฉัยในส่วนเนื้อแท้แห่งคดีนั้น อาจต้องใช้ระยะเวลา บางครั้งรัฐคู่พิพาทในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือสามารถร้องขอให้ศาลออกมาตรการชั่วคราว เพื่อคุ้มครองสิทธิบางประการได้หากมีความเสี่ยงภัยที่จะเกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับเรือ โดยจากประเด็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาฯ ทางผู้เขียนได้เลือกที่จะนำคดีเรือซาน ปาเตร ปิโอ ระหว่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์กับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ในส่วนที่เป็นมาตรการชั่วคราวมาเป็นกรณีศึกษาว่า ศาลจะมีวิธีการในการพิจารณาว่า พฤติกรรมอย่างไรที่เหมาะสมเห็นควรออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อก่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนต่อการคุ้มครองสิทธิของเรือ ลูกเรือ และสินค้า ก่อนที่จะมีคำตัดสินในส่วนของเนื้อแท้แห่งคดีต่อไป ทั้งนี้ สำหรับคดีนี้ผู้เขียนต้องขออธิบายเพิ่มเติมว่า คดีเรือซาน ปาเตร ปิโอ (San Padre Pio) เป็นคดีที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นโจทก์ฟ้องสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียต่อศาลอนุญาโตตุลาการ ตามภาคผนวก 7 แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่รอการจัดตั้งศาลอนุญาโตตุลาการดังกล่าว รัฐเจ้าของธงเรือ คือ สวิตเซอร์แลนด์ได้อาศัยฐานทางกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการชั่วคราว ตามข้อ 290 วรรคห้า⁷ ของอนุสัญญาฯ ร้องขอให้ศาลกฎหมายทะเลฯ ออกมาตรการชั่วคราว ซึ่งศาลจะมีวิธีการในการออกมาตรการชั่วคราวเช่นไรนั้น ดังจะพิจารณาต่อไป แต่ก่อนที่ไปพิจารณาวิธีการของศาลดังกล่าว ผู้เขียนจะเริ่มอธิบายในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุที่นำคดีขึ้นสู่ศาลก่อน

2. ข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุที่นำคดีขึ้นสู่ศาล และวิธีการของศาลในการออกคำสั่งมาตรการชั่วคราวในการกักเรือเรือซาน ปาเตร ปิโอ

2.1 ข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุที่นำคดีขึ้นสู่ศาล

จากคดีเรือซาน ปาเตร ปิโอ ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งเป็นมูลเหตุขึ้นสู่ศาล กล่าวคือ เรือเอ็น เอ็น เอส ซากบามา (NNS “Sagbama”) ซึ่งเป็นเรือของกองทัพสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียได้พบเรือซาน ปาเตร ปิโอ ซึ่งชักธงของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ที่จุดบริการเติมน้ำมัน ณ ท่าเรือโอดูดู (Odudu) ของประเทศไนจีเรีย ในเวลาสองทุ่มของคืนวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 2018 โดยเรือของกองทัพสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียได้ร้องขอให้เรือ

⁶ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (United Kingdom: Cambridge University Press, 2015), 160.

⁷ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, Article 290 Paragraph 5.

ซาน ปาเตร ปิโอ แสดงใบอนุญาต แต่เรือดังกล่าวไม่มีหลักฐานใบอนุญาตแสดงถึงการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และเอกสารการชำระภาษีนำเข้า การป้องกันทางทะเลและการให้บริการเติมน้ำมัน ณ จุดที่ถูกจับ สืบเนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้วันต่อมาคือ วันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 2018 เรือซาน ปาเตร ปิโอ ได้ถูกจับโดยกองทัพเรือสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ณ ขณะกระทำการขนถ่ายน้ำมันแบบเรือต่อเรือ (Ship to Ship) และยิ่งปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า เรือลำดังกล่าวยังได้ให้บริการน้ำมันที่ท่าเรือโอคูดู ประกอบกับเรือลำนี้ยังตั้งจุดให้บริการน้ำมันในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย⁸ ซึ่งสำหรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้เป็นบริเวณที่รัฐชายฝั่งสามารถขยายออกไปได้ไม่เกิน 200 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต⁹ และบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งย่อมมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจ แสวงประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งบริเวณเขตนี้รัฐชายฝั่งย่อมมีเขตอำนาจในการสร้างและใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้งตลอดจนสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล¹⁰ ทั้งนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังเช่นว่า ในวันดังกล่าวสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียจึงได้ออกหมายจับเรือซาน ปาเตร ปิโอ และจากการสืบสวนพบว่า ใบอนุญาตแสดงถึงการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ได้ออกเมื่อวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 2018 ซึ่งถือว่าได้รับอนุญาตภายหลังจากการถูกจับ หลังจากการจับกุมดังกล่าวกองทัพเรือสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียได้สั่งให้เรือซาน ปาเตร ปิโอ พร้อมทั้งลูกเรือและสินค้าไปยังท่าเรือฮาร์คอร์ต (Harcourt) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไนจีเรีย เพื่อกักเรือและลูกเรือทั้งหมด ต่อมาวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2018 ลูกเรือได้ถูกส่งไปยังคณะกรรมการอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย (ต่อไปจะเรียกว่า คณะกรรมการฯ) เพื่อสอบสวนเบื้องต้น อีกทั้ง ในวันเดียวกันนี้ลูกเรือทั้ง 16 คน ได้ถูกย้ายไปในเรือนจำประเทศไนจีเรีย ต่อมาเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2018 คณะกรรมการฯ ได้ตั้งข้อหาว่าการกระทำของเรือซาน ปาเตร ปิโอ ได้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายและไม่มีใบอนุญาต แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2018 ลูกเรือได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำประเทศไนจีเรียแต่ในขณะที่กัปตันและเจ้าหน้าที่อีก 3 คนยังอยู่ในเรือนจำต่อเป็นระยะเวลา 5 สัปดาห์ก่อนที่กัปตันและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะถูกปล่อยออกจากเรือนจำและกลับไปตามเงื่อนไขการประกันตัว โดยทั้งนี้ จากคำสั่งของศาลสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียที่ให้มีการประกันตัว ศาลสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียได้มีคำสั่งดังนี้ “จำเลยจะต้องฝากหนังสือเดินทางไว้กับนายทะเบียนศาลและจำเลยจะต้องไม่ออกนอกประเทศไนจีเรียโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือคำสั่งจากศาลก่อน” หลังจากที่ถูกกัปตันและเจ้าหน้าที่ได้รับการประกันตัว ตลอดจนได้รับการปล่อยตัวจะต้องมีการส่งหนังสือเดินทางให้แก่นายทะเบียนศาล ลูกเรือจึงสามารถที่จะขึ้นฝั่งได้ตามต้องการ อีกทั้งเมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 2019 ศาลสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียได้ตั้งข้อหาต่อกัปตัน เกี่ยวกับความถูกต้องของเอกสารที่ส่งให้แก่กองทัพเรือสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2018 และต่อมาวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 2019 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียได้ส่งหนังสือให้แก่สถานทูตสวีเดนและแลนด์เกี่ยวกับเงื่อนไขการประกันเรือและไม่ให้นำเรือซาน ปาเตร ปิโอ แล่นออกไป แต่ทั้งนี้ ในส่วนของกัปตันและลูกเรือสามารถเดินทางไปอยู่อาศัย

⁸ Switzerland v. Nigeria, 9 (International Tribunal for the Law of the Sea 2019).

⁹ United Nation Convention on the Law of the Sea, Article 57.

¹⁰ Natalie Klein, *Maritime Security and the Law of the Sea* (New York: Oxford University Press, 2011), 88.

ในประเทศไนจีเรียได้ ซึ่งเงื่อนไขการประกันตัวดังกล่าว ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เห็นว่า เป็นเงื่อนไขการประกันตัวที่ไม่ได้รับการเคารพในโลกของความเป็นจริง ที่ว่ากับต้นและลูกเรือจะถูกขังในเรือและไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ประกอบกับลูกเรือยังไม่ได้รับอนุญาตให้รับการพยาบาลอย่างเร่งด่วนด้วย¹¹ ด้วยเหตุนี้ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์จึงได้มาร้องขอต่อศาลกฎหมายทะเลฯ ให้ออกมาตรการชั่วคราวในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการออกหมายจับและการกักเรือซาน ปาเดร บีโอ ลูกเรือและสินค้าภายใต้ข้อ 290 วรรคห้า¹² ซึ่งการร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งมาตรการชั่วคราวนี้ อยู่ในระหว่างที่การจัดตั้งศาลอนุญาโตตุลาการ ตามภาคผนวก 7 ของอนุสัญญา¹³ ทั้งนี้ ศาลกฎหมายทะเลฯ จึงได้เริ่มกระบวนการในการออกคำสั่งมาตรการชั่วคราวดังกล่าวจะพิจารณาต่อไป

2.2 วิธีการของศาลในการออกคำสั่งมาตรการชั่วคราวในการกักเรือเรือซาน ปาเดร บีโอ

2.2.1 กระบวนการพิจารณา

เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2019 ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้ส่งคำร้องขอมาตรการชั่วคราวต่อศาลกฎหมายทะเลฯ ที่เกี่ยวข้องกับการที่สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียออกหมายจับ การกักเรือซาน ปาเดร บีโอ ลูกเรือ และสินค้า อีกทั้งในวันเดียวกันนี้ นายทะเบียนศาลได้ส่งคำร้องขอดังกล่าวให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ประจำประเทศเยอรมนี

คดีนี้ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ไม่มีผู้พิพากษาที่ถือสัญชาติตนนั่งประจำเป็นองค์คณะ จึงได้เลือกผู้พิพากษาเฉพาะกิจตามมาตรา 17 วรรคสาม ของธรรมนูญศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (ต่อไปเรียกว่า ธรรมนูญฯ) ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีที่ว่า ถ้าขณะพิจารณาข้อพิพาท ปรากฏว่าศาลไม่มีสมาชิกซึ่งมีสัญชาติของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในขณะที่พิจารณาข้อพิพาทรวมในองค์คณะ แต่ละฝ่ายจะเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าร่วมขึ้นมานั่งเป็นองค์คณะก็ได้¹⁴ ซึ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เลือกมานั่งเป็นองค์คณะนั้น เรียกว่าผู้พิพากษาเฉพาะกิจ (Judge Ad Hoc)¹⁵ สำหรับคดีนี้การที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ได้เลือกผู้พิพากษาเฉพาะกิจโดยอาศัยฐานทางกฎหมายตามมาตรา 17 วรรคสาม ศาลจึงเห็นว่า คดีนี้คู่ความทั้งสองฝ่ายต่างฝ่าย ต่างไม่มีการคัดค้านประเด็นการเลือกผู้พิพากษาเฉพาะกิจที่ต่างฝ่ายต่างเลือกเข้ามานั่งเป็นองค์คณะ ศาลจึงตั้งผู้พิพากษาเฉพาะกิจที่คู่ความทั้งสองฝ่ายเลือกเข้ามานั่งพิจารณาคดี¹⁶ ต่อมาวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2019 ศาลได้มีการหารือเบื้องต้น (Initial Deliberation) เกี่ยวกับคำคู่ความ¹⁷ และศาลได้ออกนั่งพิจารณาต่อสาธารณชนในกระบวนการแถลงด้วยวาจาเมื่อวันที่ 21 และ 22 มิถุนายน ค.ศ. 2019 โดยในการนี้คู่กรณีได้มีการแสดงภาพถ่ายและเอกสาร

¹¹ Switzerland v. Nigeria, 10-12 (International Tribunal for the Law of the Sea 2019).

¹² Ibid., 2.

¹³ Ibid.

¹⁴ Statute of International Tribunal on the Law of the Sea, Article 17 Paragraph 3.

¹⁵ Sandrine De Herdt, "Judges ad Hoc and the International Tribunal for the Law of the Sea: An Overview of its Practice," *Journal of International Dispute Settlement* (September 2020): 438.

¹⁶ Switzerland v. Nigeria, 3 (International Tribunal for the Law of the Sea 2019).

¹⁷ Ibid., 4.

ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งวันดังกล่าวนายทะเบียนศาลส่งจดหมายไปยังตัวแทนของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียเพื่อขอเอกสารเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม คดีนี้ก่อนที่ศาลอนุญาโตตุลาการ ตามภาคผนวก 7 ของอนุสัญญาจะจัดตั้งและไปพิจารณาตัดสินในส่วนเนื้อแท้แห่งคดี ปรากฏข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้มาร้องขอมาตรการชั่วคราวต่อศาลกฎหมายทะเลฯ โดยมีคำร้องขอมาตรการชั่วคราวดังกล่าวต่อไป

2.2.2 คำร้องขอมาตรการชั่วคราว

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้ร้องขอต่อศาลกฎหมายทะเลฯให้ออกมาตรการชั่วคราว ดังนี้ “สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียจะต้องออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อให้มั่นใจว่าลูกเรือ เรือซาน ปาเตร บีโอ และสินค้าทั้งหมดที่อยู่บนเรือจะได้ออกจากสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียโดยพลัน กล่าวคือ

(ก) เรือซาน ปาเตร บีโอ ลูกเรือและสินค้าสามารถที่จะออกจากสถานที่ที่กักขังและในบริเวณเขตอำนาจของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ตลอดจนสามารถใช้เสรีภาพในการเดินเรือซาน ปาเตร บีโอ โดยชักธงประเทศสวิตเซอร์แลนด์ภายใต้สิทธิของอนุสัญญาฯ

(ข) สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียต้องปล่อยตัวกับตันและเจ้าหน้าที่ของเรือซาน ปาเตร บีโอ อีกทั้ง อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวออกจากดินแดนและเขตอำนาจรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย

(ค) ให้ระงับกระบวนการทางศาลตลอดจนกระบวนการทางปกครองทั้งหมด รวมทั้งงดเว้นการเริ่มกระบวนการใหม่ที่อาจส่งข้อพิพาทไปยังศาลอนุญาโตตุลาการ ตามภาคผนวก 7 ของอนุสัญญาฯ”¹⁸ ส่วนทางด้านสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ได้ร้องขอต่อศาลให้ศาลปฏิเสธคำร้องขอมาตรการชั่วคราวของประเทศสวิตเซอร์แลนด์¹⁹

2.2.3 เขตอำนาจศาลเบื้องต้น

เมื่อศาลกฎหมายทะเลฯ ได้รับคำร้องขอมาตรการชั่วคราว จึงเริ่มพิจารณาก่อนว่า รัฐคู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้มีการแลกเปลี่ยนทัศนะ ตามข้อ 283 ของอนุสัญญาฯ หรือไม่ ซึ่งตามข้อ 283 นั้นเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐภาคีเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความและการปรับใช้อนุสัญญาฯ ให้รัฐคู่กรณีในข้อพิพาทจะต้องดำเนินการแลกเปลี่ยนทัศนะอย่างเร่งด่วน เพื่อระงับข้อพิพาทโดยการเจรจา หรือโดยสันติวิธี²⁰ ซึ่งศาลได้เริ่มพิจารณาว่า ประเทศสวิตเซอร์แลนด์พยายามที่จะแลกเปลี่ยนทัศนะ ตามข้อ 283 ของอนุสัญญาฯ กับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการกักเรือ ลูกเรือ และสินค้า อีกทั้งประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้ส่งบันทึกลงวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 2019 ไปยังสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ศาลสังเกตว่าประเทศสวิตเซอร์แลนด์ไม่ได้รับการตอบกลับใด ๆ จากสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียที่เกี่ยวกับการละเมิดอนุสัญญาฯ และกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบกับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียไม่ได้มีส่วนร่วมใด ๆ ในการแลกเปลี่ยน

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid., 8.

²⁰ United Nation Convention on the Law of the Sea 1982, Article 283.

ทักษะกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้น ศาลยังได้พิจารณาเห็นว่า ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ พยายามที่จะเยียวยาข้อตกลง และความพยายามดังกล่าวเพียงพอตามข้อ 283 ของอนุสัญญาฯ แล้ว ก่อนที่จะตั้ง กระบวนการของศาลอนุญาโตตุลาการ และศาลยังเห็นว่าสำหรับข้อพิพาทนี้ ศาลอนุญาโตตุลาการมีเขตอำนาจ เบื้องต้น เหนือข้อพิพาทที่ยื่นต่อศาล²¹

2.2.4 คำสั่งมาตรการชั่วคราวในการกักเรือ

ก่อนที่ศาลกฎหมายทะเลฯ จะออกคำสั่งมาตรการชั่วคราวในคดีนี้ ศาลได้พิจารณาว่า มีสถานการณ์เร่งด่วน ประกอบกับจะมีความเสี่ยงภัยอันใกล้จะถึงอย่างแท้จริงหรือไม่ เพราะความจำเป็นเร่งด่วนประกอบกับความเสี่ยงภัยอันใกล้จะถึง เป็นสาระสำคัญที่เป็นสิ่งให้ออกมาตรการชั่วคราว เพื่อปกป้อง สิทธิของรัฐที่ร้องขอ²² ศาลกฎหมายทะเลฯ เห็นว่าเรือซาน ปาเดร บีโอ ไม่เพียงแต่ถูกกักไว้เป็นเวลานานเท่านั้น แต่เรือดังกล่าวพร้อมทั้งลูกเรือยังได้รับอันตรายอย่างต่อเนื่อง และศาลยังพบข้อเท็จจริงอีกว่าเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 2019 เรือซาน ปาเดร บีโอ ได้ถูกโจมตีด้วยอาวุธ ซึ่งเป็นอันตรายต่อคนที่อยู่บนเรือ อีกทั้งศาลยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตามรายงานของหอการค้าระหว่างประเทศ ระบุว่าในช่วงไตรมาสแรกของปี ค.ศ. 2019 ได้เกิดเหตุการณ์กองกำลังปล้นของโจรสลัดและการปล้นติดอาวุธถึง 22 ครั้ง และเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าว เกิดที่สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย 14 ครั้ง แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียจะมีมาตรการเสริม ให้แก่เรือ ศาลเห็นว่า เรือและลูกเรือก็ยังคงมีความเสี่ยงที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้ และศาลเห็นว่า ความเสี่ยงดังกล่าว นี้ ก็จะดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ ด้วย ศาลพิจารณาเห็นว่า ยังมีความคุกคามต่อความปลอดภัยของกัปตันและลูกเรือ อีก 3 คน ตลอดจนได้มีการจำกัดอิสรภาพและเสรีภาพเป็นเวลานาน

จากพฤติการณ์ทั้งปวง ศาลพบว่ามีความเสี่ยงภัยอันใกล้จะถึงอย่างแท้จริง ในช่วงระหว่างที่มีการจัดตั้งศาลอนุญาโตตุลาการ ตามภาคผนวก 7 ศาลกฎหมายทะเลฯ ยังเห็นอีกว่า จากพฤติการณ์ถือมีความ จำเป็นเร่งด่วนในสถานการณ์ที่ต้องมีการออกมาตรการชั่วคราว ตามข้อ 290 วรรคห้าของอนุสัญญาฯ ต่อมา ระหว่างการพิจารณาของศาลอนุญาโตตุลาการ ตามภาคผนวก 7 ศาลกฎหมายทะเลฯ ได้ออกมาตรการชั่วคราว ดังนี้

(ก) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์จะต้องแสดงตราสารทางการเงิน (Bond) หรือความมั่นคงทางการเงิน (Financial Security) ในจำนวนเงิน 14,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ให้กับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ในลักษณะหนังสือค้ำประกันโดยธนาคาร (Bank Guarantee)

(ข) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์จะต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่า กัปตันและลูกเรืออีก 3 คน พร้อมทั้งจะเข้าดำเนินคดีทางอาญากับสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย หากศาลอนุญาโตตุลาการ ตามภาคผนวก 7 พบว่าการออกหมายจับและการกักเรือ สินค้า ตลอดจนลูกเรืออยู่ในเขตอำนาจของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ประกอบกับการกระทำดังกล่าวของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ไม่เป็นการละเมิดตามอนุสัญญาฯ อีกทั้งประเทศ สวิตเซอร์แลนด์และสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียจะต้องร่วมมือกันโดยสุจริต ในการดำเนินการดังกล่าว

²¹ Switzerland v. Nigeria, 18-20 (International Tribunal for the Law of the Sea 2019).

²² Eva R. Rieter, "Preventing Irreparable Harm Provisional Measures in International Human Rights Adjudication," (PhD diss, Maastricht University, 2010), 12.

(ค) เมื่อได้มีการแสดงตราสารทางการเงิน หรือความมั่นคงทางการเงินดังกล่าวแล้ว สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียจะต้องปล่อยเรือซาน ปาเตร บีโอ ลูกเรือ และสินค้า ตลอดจนกับตันเรือและลูกเรือ อีก 3 คน ออกจากดินแดนและเขตทางทะเลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียโดยทันที

ทั้งนี้ ศาลกฎหมายทะเลฯ ยังออกคำสั่งว่า ประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียจะต้องดเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่อาจทำให้ข้อพิพาทแย่งหรือทำให้ข้อพิพาทบานปลายออกไป ในระหว่างการจัดตั้งศาลอนุญาโตตุลาการ ประกอบกับศาลยังออกคำสั่งอีกว่า ประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียจะต้องส่งรายงานการกระทำต่าง ๆ ที่ได้กระทำสอดคล้องตามคำสั่งมาตรการชั่วคราวมายัง ศาลกฎหมายทะเลฯ ไม่เกินวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 2019 และให้อำนาจประธานศาลกฎหมายทะเลฯ สามารถที่จะร้องขอรายงานและข้อมูลที่จำเป็นเหมาะสมได้ ภายหลังหากเห็นว่าสมควร²³

3. วิเคราะห์ประเด็นคำสั่งการออกมาตรการชั่วคราวในคดีเรือซาน ปาเตร บีโอ

เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงของคดีเรือซาน ปาเตร บีโอ อันเป็นมูลเหตุที่นำคดีขึ้นสู่ศาล และวิธีการของศาล ตลอดจนการที่ศาลออกคำสั่งมาตรการชั่วคราวในคดีการกักเรือซาน ปาเตร บีโอ ซึ่งสำหรับประเด็นคำสั่งการออกมาตรการชั่วคราวนั้น โดยหลักตามข้อ 290 ของอนุสัญญาฯ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการชั่วคราว ซึ่งสำหรับหลักการเกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวตามฐานทางกฎหมายดังกล่าว ได้วางหลักให้รัฐคู่พิพาทสามารถร้องขอมาตรการชั่วคราวได้ 2 กรณี กล่าวคือ รัฐที่พิพาทสามารถยื่นขอมาตรการชั่วคราวต่อศาลหรือคณะตุลาการที่ได้มีการยื่นฟ้องคดีไปแล้ว ตามข้อ 290 วรรคแรก ของอนุสัญญาฯ หรือนอกจากนี้ อาจร้องขอมาตรการชั่วคราวเมื่อได้มีการยื่นฟ้องคดีไปยังศาลอนุญาโตตุลาการ ขณะที่กำลังรอจัดตั้งศาลดังกล่าวอยู่ ตามข้อ 290 วรรคห้า ของอนุสัญญาฯ²⁴ ทั้งนี้ จากคดีเรือซาน ปาเตร บีโอ เป็นหนึ่งในคดีที่เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่า รัฐที่พิพาทคือ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้ร้องขอต่อศาลกฎหมายทะเลฯ ให้มีการออกคำสั่งมาตรการชั่วคราว ในระหว่างที่มีการจัดตั้งศาลอนุญาโตตุลาการ ตามภาคผนวก 7 ของอนุสัญญาฯ แต่อย่างไรก็ตาม คดีนี้ยังช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มประกอบกับสะท้อนให้เห็นว่า การที่ศาลจะออกมาตรการชั่วคราวนั้น สิ่งที่ศาลจะพิจารณา คือ ความเร่งด่วนของสถานการณ์ ซึ่งความเร่งด่วนเช่นนี้ สำหรับในคดีนี้ช่วยก่อให้เกิดความชัดเจนที่ว่า จะต้องปรากฏลักษณะความเสี่ยงภัยที่ใกล้จะถึง โดยอาจจะเกิดคำถามต่อไปอีกว่า ลักษณะอย่างไรที่เป็นความเสี่ยงภัยที่ใกล้จะถึง เพราะตามตัวบทอนุสัญญาฯ ไม่ได้บรรยายหรือพรรณนาให้เห็นภาพพฤติกรรมตัวอย่างเอาไว้ จากการศึกษาคดีเรือซาน ปาเตร บีโอ ในส่วนคำสั่งมาตรการชั่วคราว สังเกตได้ว่าคดีนี้ช่วยก่อให้เกิดมิติภาพลักษณะพฤติกรรมที่ชัดเจนต่อลักษณะความเสี่ยงภัยที่ใกล้จะถึง ยกตัวอย่างเช่น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เรือที่ถูกกักได้ถูกโจมตีด้วยอาวุธ ซึ่งเป็นอาจเป็นอันตรายต่อคนที่อยู่บนเรือ หรืออาจปรากฏเหตุการณ์ที่ว่า กองกำลังปล้นของโจรสลัดและการปล้นติดอาวุธ แม้ว่ารัฐชายฝั่งที่กักเรือจะมีมาตรการเสริมให้แก่เรือ แต่กรณีนี้ก็ถือว่า เรือและลูกเรือก็ยังมีความเสี่ยงที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้ ศาลก็เห็นควรที่จะออกมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิได้ หรือแม้แต่ถ้า

²³ Switzerland v. Nigeria, 36-37 (International Tribunal for the Law of the Sea 2019).

²⁴ Chumphorn Pachusanond, Jantree Sinsupparoeek and Saratoon Santivasa, *The Proceedings Study of Dispute Settlement under United Nations Convention on the Law of the Sea 1982* (Research Report) (Bangkok: Chulalongkorn University, 2014), 1-24. [In Thai]

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังมีความคุกคามต่อความปลอดภัยของกัปตันและลูกเรืออีก 3 คน ตลอดจนได้มีการจำกัดอิสรภาพและเสรีภาพของกัปตันและลูกเรือเป็นเวลานาน ก็เห็นควรที่จะต้องออกมาตรการชั่วคราว ซึ่งตัวอย่างพฤติกรรมเหล่านี้ ยังเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธง ที่จะทำให้ความคุ้มครองแก่เรือชักธงไทย หากเกิดข้อพิพาทแล้วต้องการที่จะร้องขอมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อคุ้มครองเกี่ยวกับเรือและลูกเรือที่ถูกกักขังด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในมุมมองกลับกันหากประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งที่ไปกักเรือจะมีสิทธิประการใด หากรัฐเจ้าของธงอีกรัฐหนึ่งร้องขอมาตรการชั่วคราว ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิประการใด จากคดีเรือซาน ปาเดร บีโอ ยังสะท้อนให้เห็นอีกว่า แม้ว่าศาลจะออกคำสั่งมาตรการชั่วคราว แต่ฝ่ายรัฐเจ้าของธงเรือก็ต้องวางเงินประกัน เพื่อให้เป็นที่สร้างความมั่นใจต่อรัฐชายฝั่งด้วย

4. สรุปผล

เมื่อพิจารณาถึงคำสั่งมาตรการชั่วคราวในคดีเรือซาน ปาเดร บีโอ ระหว่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย นั้น ช่วยก่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนต่อการกำหนดมาตรการชั่วคราวที่ว่า การที่ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศจะกำหนดมาตรการชั่วคราว ศาลจะมีวิธีการที่จะต้องพิจารณาว่า มีพฤติกรรมใด ที่เป็นความเสียหายที่ใกล้จะถึงต่อรัฐที่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ ซึ่งตามคำสั่งมาตรการชั่วคราวของศาลกฎหมายทะเลฯ ในคดีนี้สะท้อนให้เห็นว่า ความเสียหายที่ใกล้จะถึง ที่นำไปสู่การออกมาตรการชั่วคราวจะต้องปรากฏเป็นพฤติกรรมที่เป็นความคุกคามต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น เรือที่ถูกกักได้ถูกโจมตีด้วยอาวุธ ซึ่งเป็นอาจเป็นอันตรายต่อคนที่อยู่บนเรือ หรืออาจปรากฏเหตุการณ์ที่ว่า กองกำลังปล้นของโจรสลัดและการปล้นติดอาวุธ แม้ว่ารัฐชายฝั่งที่กักเรือจะมีมาตรการเสริมให้แก่เรือ แต่กรณีนี้ก็ถือว่า เรือและลูกเรือก็ยังมีความเสี่ยงที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้ ศาลก็เห็นควรที่จะออกมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิได้ตลอดจนภัยคุกคามเช่นว่านั้น ซึ่งจากพฤติกรรมดังกล่าวสามารถเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือสามารถขอความคุ้มครองสิทธิได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวที่อาจเกิดความเสียหายได้ แต่ทั้งนี้ การที่ศาลออกมาตรการชั่วคราวให้ฝ่ายที่ร้องขอเพื่อคุ้มครองสิทธิแล้ว แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแก่อีกฝ่ายหนึ่งในฐานะรัฐชายฝั่ง ศาลก็อาจให้อีกฝ่ายวางเงินประกันให้อีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่อีกฝ่ายด้วย

References

- Chumphorn Pachusanond, Jantree Sinsupparoeck, and Saratoon Santivasa. *The Proceedings Study of Dispute Settlement under United Nations Convention on the Law of the Sea 1982* (Research Report). Bangkok: Chulalongkorn University, 2014. [In Thai]
- Churchill, Robin. "Dispute Settlement in the Law of the Sea: Survey for 2019." *International Journal of Maritime and Coastal Law* (2020): 17-23.
- Herdt, Sandrine De. "Judges ad Hoc and the International Tribunal for the Law of the Sea: An Overview of its Practice." *Journal of International Dispute Settlement* (September 2020): 438.

-
- Jame, Crawford. *Brownie's Principles of Public International Law*. 8th ed. Great Britain: Oxford University Press, 2012.
- Klein, Natalie. *Maritime Security and the Law of the Sea*. New York: Oxford University Press, 2011.
- Mensah, Thomas A. "Provisional Measures in the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)." *Heidelberg Journal of International Law* (December 2001): 51.
- Narthsirinth Natirit. "Shipping Route Planning and Strategy." *Journal of Transportation and Logistics* (2019): 9. [In Thai]
- Rieter, Eva R. "Preventing Irreparable Harm Provisional Measures in International Human Rights Adjudication." PhD diss, Maastricht University, 2010.
- Tanaka, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.

ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย
และในเขตเทศบาลนครเชียงราย
Legal Problems of Public Submission of Local Ordinance
in Thailand and in Chiang Rai City Municipality

ณัฐดนัย นาจันทร์¹

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: Natdanai.nac@mfu.ac.th

Natdanai Nachan²

School of Law, Mae Fah Luang University
333 Moo1 Thasudh, Mueang, Chiang-Rai 57100, Thailand
Email: Natdanai.nac@mfu.ac.th

Received: December 7, 2020 Revised: February 25, 2021 Accepted: March 4, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาถึงปัญหาของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งโดยเฉพาะในแง่ของการออกแบบกระบวนการการเข้าชื่อ รวมไปถึงเพื่อศึกษาถึงปัญหาของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงรายโดยเฉพาะ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาเชิงกระบวนการของระบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในประเทศไทย และในเขตเทศบาลนครเชียงราย

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติที่ไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ ซึ่งภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ได้ถูกออกแบบมาให้สอดคล้องกับประเภทของกระบวนการดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่สามารถทำได้โดยง่าย โดยเฉพาะเมื่อศึกษาคู่ไปกับกรณีของจังหวัดเชียงรายแล้วจะพบว่า แม้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะไม่เคยถูกนำมาใช้ในกรณีของเทศบาลนครเชียงราย เนื่องจากเทศบาลยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมในแบบอื่นได้ แต่หากมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในอนาคตแล้ว จะพบกับปัญหาในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติอันเนื่องมาจากปัญหาการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงควรถูกปรับปรุง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อได้ง่ายขึ้นในภายต่อไป

คำสำคัญ: การเข้าชื่อเสนอ; ข้อบัญญัติท้องถิ่น; ประเทศไทย; เขตเทศบาลนครเชียงราย

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

Abstract

This article aims to study the accessibility problem of public submission of local ordinance in Thailand with emphasis on design of eligible submitter name collection procedure and particularly, problems of public submission of local ordinance in Chiang Rai City Municipality. The main objective is to identify structural problems of public submission system of local ordinance in Thailand and in Chiang Rai City Municipality.

Results of the study show that public submission of local ordinance in Thailand does not lead to a public referendum. Provisions of current applicable laws are not designed to adhere with the aforementioned procedure. As a result, public submission of local ordinance is very difficult. Furthermore, a case study of Chiang Rai province shows that public submission of local ordinance has never been enforced in Chiang Rai City Municipality, because the municipality administration has applied other forms of public participation. Nevertheless, if public submission of local ordinance is to be enforced in the future, some problems may arise from the problematic procedure of public submission. Therefore, laws relating to public submission of local ordinance needs amendments so as to ensure better accessibility to public submission in the future.

Keywords: Public Submission; Local Ordinance; Thailand; Chiang Rai City Municipality

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Indirect Legislative Initiative) มาใช้ โดยในกระบวนการนี้ เป็นกระบวนการที่ประชาชนจะมีส่วนในการเสนอข้อเสนอนั้นทางกฎหมายให้ผู้แทนทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับข้อเสนอนั้นมาประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่โดยประชาชนไม่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตาม การออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยกลับมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทที่กล่าวมาตอนต้น และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จในการบังคับใช้ในประเทศไทย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเฉพาะเขตเทศบาลนครเชียงรายพบว่า เทศบาลนครเชียงรายมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นอย่างยิ่ง โดยได้มีการประกาศให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ เป็นต้นมา พบว่าในเขตเทศบาลนครเชียงรายยังไม่เคยมีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเลยแม้แต่กรณีเดียว จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่า เหตุใด

เทศบาลนครเชียงรายอันถือเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยประชาชนหลากหลายชนชาติ เชื้อชาติ และหลากหลายศาสนา จึงไม่ปรากฏความพยายามในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนผู้อยู่อาศัยในเขตท้องที่นี้เลย รวมทั้งหากมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในอนาคต การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในเขตเทศบาลนครเชียงรายจะประสบปัญหาประการใดหรือไม่

ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาวิจัยเรื่องนี้ บนพื้นฐานของความพยายามในการศึกษาปัญหาว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้มุมมองของการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแบบไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Indirect Legislative Initiative) โดยนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลของต่างประเทศและนำข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเขตพื้นที่เทศบาลนครเชียงราย โดยเฉพาะจำนวนประชากรและความพร้อมในการสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาใช้เพื่อหาข้อสรุปที่ว่า จะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะปรับปรุงให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย สอดคล้องกับหลักการสากล และหากเป็นไปได้ จะมีวิธีการดำเนินการเช่นไรบ้าง

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการออกแบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับกระบวนการออกแบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยและในเทศบาลนครเชียงราย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาในเชิงกระบวนการอันเกิดจากการออกแบบกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ รวมถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในอำนาจของเทศบาลนครเชียงราย

1.3 สมมติฐาน

กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในประเทศไทยในช่วงเวลาปัจจุบันนั้น ถูกออกแบบมาในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางของการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย ซึ่งไม่เคยมีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเลย แม้หน่วยงานของรัฐพยายามที่จะเชิญชวนสนับสนุน อันเป็นสิ่งที่จำต้องแก้ไข เพื่อให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถใช้บังคับได้อย่างแท้จริงในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ จะดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมถึงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของเทศาภิบาลนอร์เวย์ เนื่องจากเป็นหนึ่งในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองและมีกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ในแง่ของการออกแบบระบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น ไม่รวมถึงการศึกษาปัจจัยภายนอกประการอื่นที่ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและเอกสารภาษาต่างประเทศ งานวิจัย หนังสือ วารสาร บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทความและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการศึกษาเปรียบเทียบ วิเคราะห์และหาข้อสรุป เพื่อจัดทำแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และระเบียบของเทศบาลนครเชียงรายที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาเชิงกระบวนการของระบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนประเทศไทยและในเทศบาลนครเชียงราย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในประเทศไทย ให้สอดคล้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นไปได้ภายในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

2. ผลการวิจัย

2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นและการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นภายใต้พื้นฐานของแนวคิดว่าการกระจายอำนาจการปกครอง โดยต้องการสร้างระบบการปกครองที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทันทั่วถึง และควรให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ตอบสนองต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วยตนเอง² ด้วยลักษณะของแนวคิดพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผูกติดอยู่กับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่นี้เองที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแยกตัวเองออกจากการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้

การจัดการปกครองในรูปแบบที่เน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในระบบการเมืองคือการส่งเสริมให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ขึ้นมาในสังคม³ โดยกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นสามารถ

² Anwar Shah and Sana Shah, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments,” in *Local Governance in Developing Countries*, ed. Anwar Shah (Washington: World Bank, 2006), 4.

³ David Held, *Models of Democracy* (Malden: Polity Press, 2006), 215.

ทำได้ในหลายลักษณะ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงเช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในส่วนที่เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะที่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบาย หรือการเข้าไปให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการบางอย่าง⁴

ดังนั้น เมื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นคือรูปแบบของการปกครองที่ควรจะมีผู้ติดเข้ากับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว” การนำเอาส่วนหนึ่งของกระบวนการที่จะส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังเช่นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาปรับใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมและควรที่จะคาดหวังกับความสำเร็จของกระบวนการดังกล่าว ในฐานะของเครื่องมือที่จะพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

โดยหากจะพิจารณาเฉพาะเครื่องมือที่เรียกว่าการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อันเป็นการนำเอากระบวนการที่ใช้อยู่ในรัฐส่วนกลางมาใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า กระบวนการนี้สามารถถูกแบ่งแยกออกได้เป็นสองประเภท ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Direct Initiative) และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Indirect Initiative)⁵ ซึ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสองประเภทยังมีลักษณะที่เหมือนกัน นั่นคือ การเสนอความเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยากให้มีการประกาศใช้ไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป้าหมายของการนำเอากระบวนการทั้งสองประเภทมาใช้บังคับนั้นกลับไม่เหมือนกัน กล่าวคือ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นมุ่งหวังให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ คือให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในท้ายที่สุด⁶

สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น เป็นกระบวนการที่แตกต่างจากกระบวนการแรกอย่างสิ้นเชิงในแง่ของเป้าหมายของกระบวนการ เนื่องจากกระบวนการนี้ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าไปเป็นผู้ตัดสินใจในตอนท้ายว่าร่างกฎหมายที่ตนเสนอไปจะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ โดยหน้าที่ในการตัดสินใจนี้ยังคงถูกสงวนไว้ให้กับสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ⁷ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของ กระบวนการดังกล่าวจึงมุ่งเน้นไปที่การบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับฟังข้อเสนอทางกฎหมายของประชาชนเป็นหลัก

2.2 การออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่นำมาใช้ในประเทศไทยนั้น ได้แก่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ข้อบัญญัติ) ของประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

⁴ Natdanai Nachan, “Participation of Citizens in the Legislative Initiative in Accordance with Constitution under Thai Political Culture,” (Master’s thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2016), 35-42. [In Thai]

⁵ The ACE Electoral Knowledge Network, “Legislative Initiative: Direct or Indirect,” last modified May 27, 2010, accessed May 24, 2020, <http://www.aceproject.org/main/english/em/index.html/>

⁶ International IDEA, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2008), 61-62.

⁷ Ibid., 83-85.

ซึ่งสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International Institute for Democracy and Electoral Assistance: International IDEA) อันเป็นองค์กรที่จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรงของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติไว้⁸ ดังนี้

- จะต้องไม่จำกัดประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอมากจนเกินไป
- เพื่อแบ่งแยกกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะนี้ออกจากการเสนอประเด็นทางการเมืองไปยังสภาเพื่อให้พิจารณา (Petition) ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายเต็มรูปแบบ (Formulated Draft Law) ไปยังสภา และควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายด้วย
- ในกระบวนการที่ประชาชนไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ไม่ควรกำหนดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ต้องใช้ให้มากเกินไป แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรกำหนดให้จำนวนรายชื่อน้อยเกินไปในลักษณะที่จะทำให้เสียงของประชาชนไม่มีความน่าสนใจที่จะรับฟังมากพอ
- รัฐควรให้การช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเภทนี้ทั้งในเชิงกระบวนการและการสนับสนุนงบประมาณ⁹

เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีลักษณะเดียวกัน ดังนั้น ข้อเสนอข้างต้นจึงนำไปปรับใช้กับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย และภายใต้ข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) นี้เอง ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างกรณีที่ผู้เขียนเห็นว่ามีการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่น่าสนใจเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป โดยตัวอย่างที่จะยกในที่นี้คือกรณีของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งกล่าวสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

ประเทศนอร์เวย์ ได้นำกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนในระดับท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Act) ค.ศ. 1992 ประเทศนอร์เวย์กำหนดให้ประชาชนผู้ลงทะเบียนอยู่อาศัยภายในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยไม่จำกัดประเภทของข้อบัญญัติที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ ชาวนอร์เวย์สามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในเรื่องใดก็ได้ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของ

⁸ Ibid., 83-93.

⁹ Ibid.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์ นั้นแม้จะมีเขตอำนาจที่ทับซ้อนกันแต่มีหน้าที่แยกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้การกำหนดประเภทไว้อย่างกว้างนี้ ไม่ก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนมากนัก¹⁰

ประชาชนชาวนอร์เวย์สามารถเสนอความต้องการในทางนิติบัญญัติของตนได้ทั้งในรูปแบบของร่าง ข้อบัญญัติหรือประเด็นทางกฎหมายที่หวังจะให้สภาท้องถิ่นพิจารณา¹¹ ทั้งนี้ ประชาชนชาวนอร์เวย์ที่ประสงค์จะ เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องรวบรวมรายชื่อให้ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตราเดียวกัน คือ ไม่น้อยกว่าร้อยละ สองของจำนวนผู้ที่ได้จดทะเบียนอยู่อาศัยในเขตเทศบาลหรือเขตเคาน์ตีนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม หากสามารถรวบรวม รายชื่อผู้สนับสนุนจำนวน 300 คน สำหรับเขตเทศบาล และจำนวน 500 คน สำหรับเขตเคาน์ตีได้ก็เพียงพอแล้ว

เนื่องจากกฎหมายในประเทศนอร์เวย์ไม่ได้มีการบัญญัติถึงเอกสารที่จำต้องรวบรวมเพื่อตรวจสอบ ความถูกต้องของรายชื่อ ทำให้การรวบรวมรายชื่อสามารถทำได้โดยง่ายและค่อนข้างเป็นอิสระ รวมทั้งสามารถใช้การเข้าชื่อผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วย¹² เมื่อรายชื่อถูกตรวจสอบแล้ว จะถูกส่งต่อไปยังสภาท้องถิ่นเพื่อ ให้พิจารณา โดยในการพิจารณาของสภาท้องถิ่นตามความในมาตรา 39 พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นกำหนดให้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติมา และหากสภาท้องถิ่น ให้การรับรองบรรดาข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอมาเพื่อประกาศใช้ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ หน่วยงานทั้งหลายมีพันธะ ที่จะต้องผูกพันต่อร่างข้อบัญญัตินั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นับแต่ที่ประเทศนอร์เวย์เปิดให้มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 มีการเข้า ชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉลี่ยปีละ 29.5 ครั้ง โดยมีการร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอผ่านการพิจารณาและ ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติเพียงราวร้อยละ 25 ของร่างข้อบัญญัติทั้งหมดที่มีการเสนอมา ในขณะที่ส่วนใหญ่นั้น ตกไป และมีอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้รับการประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติแต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบในทางการ เมืองกับนโยบายของฝ่ายบริหารท้องถิ่น¹³ ข้อมูลเชิงสถิตินี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการดำเนินการในประเทศนอร์เวย์ แม้จะมีการกำหนดขั้นตอนบางประการที่แตกต่างจากข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) แต่เมื่อพิจารณาว่า แม้ร่างนั้นจะไม่ผ่านการรับรองจากสภาท้องถิ่นแต่กลับก่อให้เกิดผลกระทบเชิงนโยบายแล้ว ย่อมถือว่ากระบวนการที่พยายามจะเรียกร้องให้ผู้ปกครองรับฟังความต้องการทางกฎหมายของประชาชนประสบ ผลสำเร็จแล้ว

¹⁰ Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, *Local Government in Norway* (Norway: Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, 2008), 9.

¹¹ Kommunal-Og Moderniseringsdepartementet, *Veileder: Innbyggerforslag* (Norway: Kommunal-Og Moderniseringsdepartementet, 2015), 8-9.

¹² Dag Arne Christensen et al., *Evaluering av Innbygger-Initiativordningen* (Norway: Norsk Institutt for by-Og Regionforskning, 2010), 24-28.

¹³ Ibid., 40-70.

2.3 ปัญหาทางกฎหมายของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย และบทวิเคราะห์กรณีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงราย

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาในภาพรวมของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย และกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาวาดด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงราย มีดังต่อไปนี้¹⁴

2.3.1 ปัญหาทางกฎหมายของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย

1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเภทของข้อบัญญัติที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

เมื่อพิจารณาความในรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับความในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะพบว่า ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติที่กว้างมาก คือเสนอได้ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัด ซึ่งแม้จะเป็นไปตามข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) แต่ปัญหาสำคัญกลับเกิดขึ้น เมื่อไปพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีการกีดกันที่ต้องปฏิบัติตามเกินกว่า 40 ภารกิจ และมีเขตพื้นที่ที่ทับซ้อนกันสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อประชาชนและต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างข้อบัญญัติ

ปัญหาในส่วนนี้ เมื่อพิจารณาถึง มาตรา 5 (2) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้กำหนดให้ประชาชนที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติแนบมากับรายชื่อที่ใช้สนับสนุนร่างข้อบัญญัติดังกล่าวด้วย การกำหนดให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายเต็มรูปแบบ (Formulated Draft Law) มาเพื่อประกอบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แม้จะถูกต้องตามข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) แต่สิ่งที่ขาดไปนั่นคือ ไม่มีการให้หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องจัดทำอย่างละเอียดก่อนโดยผู้มีความรู้ทางด้านนิติบัญญัติ จึงเป็นไปได้ยากที่ประชาชนโดยทั่วไปจะสามารถเขียนข้อบัญญัติที่ถูกต้องได้ด้วยตัวเอง เมื่อร่างข้อบัญญัติที่เสนอไปมีแนวโน้มที่จะบกพร่องสูง ร่างนั้นย่อมตกไปได้ง่ายและย่อมเป็นเหตุทำลายคุณค่าของรายชื่อที่ประชาชนได้ทำการรวบรวมมา

¹⁴ Slaisopin Piromkraipak, "Human Rights and Perception Process of the Local Ordinance Act B.E. 2542," *Chaiyaphum Province Mahamakut Graduate School Journal* 16, no. 1 (January-June 2018): 214-215. [In Thai], quoted in Sirilada Prasopsut, "The Initiative of People to Enlist for Proposing the Local Ordinance," (Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2002), 114-118. [In Thai]

3) ปัญหาที่เกี่ยวกับจำนวนรายชื่อและการรวบรวมรายชื่อ

ปัญหาในส่วนนี้ เกิดจากกรณีที่มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ต้องใช้จำนวนรายชื่อจากประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า “กึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ จำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วมีไม่เท่ากัน คือ มีตั้งแต่หลักหมื่นจนถึงหลักแสนคน การกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้เพื่อเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติไว้ที่หนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้มีแนวโน้มที่จะต้องใช้รายชื่อสนับสนุนมากกว่าหนึ่งหมื่นคน ซึ่งมากกว่าจำนวนที่จำต้องใช้ในการเสนอกฎหมายระดับประเทศตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ต้องใช้รายชื่อทั้งสิ้นหนึ่งหมื่นรายชื่อ ดังนั้น การกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำเป็นต้องเข้าชื่อร่วมกันตามอัตราส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ แทนที่จะเป็นจำนวนตายตัว และมีแนวโน้มว่ารายชื่อจะต้องใช้มีจำนวนสูงกว่ารายชื่อที่ใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศนั้น ย่อมไม่สมเหตุสมผล และก่อให้เกิดปัญหาที่ว่า การรวบรวมรายชื่อย่อมไม่สามารถทำได้โดยง่ายหรือไม่สามารถทำได้เลยในบางเขตพื้นที่ นอกจากนี้ ในการรวบรวมรายชื่อยังพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการเข้าชื่อซึ่งทำให้การเข้าชื่อมีลักษณะเป็นสิ่งที่ทำได้ยากสำหรับประชาชนบางกลุ่ม

4) ปัญหาที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน

ปัญหาประการที่สี่นี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติของประชาชนทั้งระบบ โดยหากพิจารณาขั้นตอนที่ใช้ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนแล้วจะพบว่า มีปัญหาดังแต่ขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ กล่าวคือ มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้การตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อนั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านรายชื่อได้ หากรายชื่อนั้นถูกคัดค้านและทำให้จำนวนรายชื่อไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ผู้เข้าชื่อจะต้องรวบรวมรายชื่อใหม่ให้แล้วเสร็จในสามสิบวัน ไมเช่นนั้นร่างนั้นจะตกไป ซึ่งเป็นกรณีที่ทำให้ร่างที่ประชาชนเสนอสามารถตกไปได้โดยง่ายมาก เพราะมีโอกาสแก้ไขเพียงแค่ครั้งเดียว

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการพิจารณาเนื้อหาของข้อบัญญัติโดยแท้ ตามความที่กำหนดพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 จะพบว่าร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอไปมีสิทธิที่จะตกไปตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับการพิจารณาจากสภาท้องถิ่น หากร่างนั้นเป็นร่างที่เกี่ยวข้องกับการเงินนั้น เพราะต้องให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ รับรองก่อนจึงจะเสนอให้สภาพิจารณาได้ หากร่างที่ประชาชนเสนอไม่ผ่านเกณฑ์นี้เสียตั้งแต่ต้นแล้วย่อมตกไปทันที

ถัดมา หากพิจารณาความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภา เกี่ยวกับรายละเอียดการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะพบว่า ไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณา ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา รวมทั้งร่างที่ประชาชนเสนอมายังมีสิทธิที่จะตกไป หากไม่สามารถ

พิจารณาหรือประกาศใช้ให้แล้วเสร็จได้ภายในอายุของสภาท้องถิ่น คือ ไม่มีการนำเอาหลักประกันความต่อเนื่องของการพิจารณามาใช้ ทั้งนี้ แม้ร่างนั้นจะผ่านการพิจารณาจากสภาทันเวลา แต่เนื่องจากประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการพิจารณาเลย ย่อมทำให้เกิดความเคลงใจได้ว่า ร่างที่ผ่านการพิจารณานั้นจะสอดคล้องกับร่างที่ประชาชนเสนอเข้าไปหรือไม่ นอกจากนี้ แม้ร่างจะผ่านการพิจารณาไปแล้ว แต่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นรวมทั้งตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาคยังมีอำนาจคัดค้าน ร่างข้อบัญญัติที่สภาท้องถิ่นผ่านการพิจารณาแล้วรวมทั้งให้นำร่างนั้นกลับไปพิจารณาใหม่ด้วย นั่นยังทำให้ร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับความมั่นคงและแน่นอนในกระบวนการพิจารณาเลย

2.3.2 ปัญหาว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงราย

จากการสำรวจของผู้เขียนพบว่า นับแต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงราย ในแง่หนึ่ง นั้นทำให้ยังไม่มีปัญหาในลักษณะที่เป็นปัญหาเฉพาะของเขตเทศบาลนครเชียงราย จนถึงขนาดที่นำมาจับคู่เทียบกับปัญหาการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในระดับประเทศได้โดยตรง ทั้งนี้ เนื่องมาจากความเทศบาลนครเชียงรายยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นได้ อันจะแสดงให้เห็นในรายละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตาม มีความกังวลจากทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหาที่อาจจะได้พบในกรณีที่มีการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้ในเขตเทศบาลนครเชียงราย ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับที่พบในกระบวนการระดับประเทศ อันเนื่องมาจากการออกแบบกระบวนการที่ไม่เหมาะสม โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) หากพิจารณาเทศบาลนครเชียงรายในฐานะส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับประเทศ จะพบว่าได้รับผลกระทบจากปัญหาเชิงโครงสร้างของกฎหมายที่กำหนดแนวทางในการเข้าชื่อไว้เช่นเดียวกันนั้นคือ กระบวนการที่ซับซ้อนย่อมก่อให้เกิดความยากในการดำเนินการตาม ไม่ว่าจะเป็นความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ทำให้การเสนอข้อบัญญัติสับสนบ้างหนึ่งให้อยู่ในขอบอำนาจของเทศบาลนั้นทำได้โดยยาก ปัญหาในส่วนนี้สอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าซึ่งได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้เขียนถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว รวมทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ในการเข้าชื่อที่มากเกินไป ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงรายแล้วพบว่าตามการสำรวจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากครั้งที่มีการเลือกสภาเทศบาลนครเชียงรายในวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ปรากฏว่าเทศบาลนครเชียงรายมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ทั้งสิ้น 49,702 คน นั้นหมายความว่าหากอ้างอิงตัวเลขดังกล่าวเพื่อคำนวณจำนวนรายชื่อที่จำต้องใช้เพื่อเข้าชื่อเสนอเทศบาลบัญญัติ จะพบว่าจำเป็นต้องใช้รายชื่อถึง 24,851 รายชื่อ¹⁵ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่มากและเป็นไปได้ยากยิ่งที่จะรวบรวมให้สำเร็จ

¹⁵ Wuthisarn Tanchai, interview by Natdanai Nachan, King Prajadhipok's Institute, February 20, 2020. [In Thai]

นอกจากนี้ในขั้นตอนของการเก็บรวบรวมรายชื่อที่ต้องการแนบเอกสารส่วนบุคคลประกอบไปกับการรวบรวมรายชื่อนั้น ยังมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างผู้รวบรวมรายชื่อกับผู้เข้าชื่อ เพราะเป็นการนำเอกสารทางทะเบียนที่ปรากฏข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ อันเป็นความกังวลที่สะท้อนผ่านการให้สัมภาษณ์ของนายปรีชา อนุรักษ์ รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงราย¹⁶

2) หากพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของเทศบาลนครเชียงรายพบว่าลักษณะเฉพาะของเทศบาลนครเชียงรายที่ทำให้ไม่มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติเกิดขึ้น เนื่องมาจากเทศบาลนครเชียงรายยังเป็นเมืองที่ไม่ได้มีการเจริญเติบโตมากนัก นั้นทำให้การดูแลของเทศบาลนั้นมีความทั่วถึง¹⁷ เทศบาลยังสามารถทำงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ประกอบกับเทศบาลนครเชียงรายค่อนข้างให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลของประชาชนผ่านการจัดกิจกรรมประชาพิจารณ์ซึ่งสะท้อนผ่านการจัดทำโครงการต่าง ๆ พุดคุยกับชุมชน¹⁸ ปัจจัยเหล่านี้เองที่เป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นในเทศบาลนครเชียงราย

อย่างไรก็ตาม หากถึงคราวที่มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้ในเขตเทศบาลนครเชียงราย ก็คงต้องประสบปัญหาในทางกฎหมายเนื่องจากโครงสร้างกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการ ทั้งนี้ แม้เทศบาลจะพร้อมให้ความช่วยเหลือแต่ก็ยังไม่มีความพร้อมที่จะสามารถมารับรองได้ว่าผ่านอุปสรรคทางกฎหมายที่กล่าวถึงในตอนต้นไปได้อย่างครบถ้วน¹⁹

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกระบวนการค่อนข้างมาก เนื่องจากโครงสร้างกระบวนการไม่เอื้อต่อการเข้ามีส่วนร่วมของชุมชน ในขณะที่หากพิจารณาเฉพาะเขตเทศบาลนครเชียงราย การที่ยังไม่มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในพื้นที่จะกล่าวว่าเป็นข้อดีก็ได้หากพิจารณาว่า เทศบาลยังสามารถทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่หากถึงคราวที่ต้องนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติมาเรียกร้องความต้องการทางกฎหมายของประชาชนแล้ว ย่อมติดอุปสรรคในเชิงโครงสร้างที่กฎหมายในระดับประเทศได้กำหนดเอาไว้อย่างแน่แท้ ทั้งนี้ เป็นไปตามความเห็นของผู้เขียนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องดังที่ได้เสนอไว้แล้วตอนต้น

¹⁶ Preecha Anurak, interview by Natdanai Nachan, Office of Chiang Rai Municipality, April 30, 2020. [In Thai]

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Chiang Rai Municipality, "The Strategy of Chiang Rai Municipality," 2003, 38. [In Thai]

¹⁹ Ibid.

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาที่กล่าวมานี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย อันเป็นกระบวนการในลักษณะซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติให้สอดคล้องกับข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) และแนวปฏิบัติของต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อที่เทศบาลนครเชียงรายจะได้นำเอาข้อเสนอในการปรับปรุงที่จะกล่าวไว้ต่อจากนี้ไปใช้ เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลนครเชียงรายประสงค์จะผลักดันให้เกิดขึ้นในอนาคต ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวไว้โดยย่อ ดังนี้

โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับคุณลักษณะความเป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น สามารถทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายรวมทั้งระเบียบข้อบังคับเพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในส่วนท้องถิ่นเข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ โดยเฉพาะในส่วนของกรร่างข้อบัญญัติซึ่งแม้จะไม่มีมีการแก้ไขกฎหมายกลางแต่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถกระทำเองได้ ทั้งนี้ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือในแง่ของการตั้งจุดรับ ลงชื่อ หรือการช่วยประชาสัมพันธ์ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ และการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในทุกขั้นตอน

ในส่วนของการเสนอว่าด้วยการแก้ไขกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในระดับประเทศนั้น แม้ว่าเทศบาลนครเชียงรายจะไม่สามารถกระทำเองได้เองโดยตรง แต่ก็ขอเสนอไว้ด้วยความหวังว่า หากมีการปรับปรุงต่อไปในอนาคตจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น ข้อเสนอที่ว่านี้ประกอบด้วยการปรับลดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ในการเข้าชื่อลงให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร ซึ่งหากเป็นไปได้ควรอยู่ในระดับที่น้อยกว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ รวมถึงการลดหรือตัดใช้เอกสารทางทะเบียน เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การกำหนดให้ในกรณีที่ร่างที่ประชาชนเสนอเป็นร่างที่เกี่ยวข้องการเงิน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนอย่างน้อยที่สุดได้เข้ามาชี้แจงความเป็นไปของร่างที่ประชาชนเสนอในขั้นตอนนี้ และการให้หลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอ

References

- Chiang Rai Municipality. "The Strategy of Chiang Rai Municipality." 2013. [In Thai]
- Christensen, Dag Arne, Gro Sandkjær Hanssen, Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold, and Jacob Aars. *Evaluering av Innbygger-Initiativordningen*. Norway: Norsk Institutt for by-og Regionforskning, 2010.
- Constitutional Court. "Academic Seminar Summary on People and Right to Local Ordinance Initiative." *Constitutional Court Journal* 3, no. 9 (September-November 2001): 3. [In Thai]

Held, David. *Models of Democracy*. Malden: Polity Press, 2006.

International IDEA. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008.

Kommunal-Og Moderniseringsdepartementet. *Veileder: Innbyggerforslag*. Norway: Kommunal-Og Moderniseringsdepartementet, 2015.

Natdanai Nachan. "Participation of Citizens in the Legislative Initiative in Accordance with Constitution under Thai Political Culture." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2016. [In Thai]

Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development. *Local Government in Norway*. Norway: Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, 2008.

Shah, Anwar, and Sana Shah. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments." In *Developing Countries*, edited by Anwar Shah, 4. Washington: World Bank, 2006.

Sirilada Prasopsub. "The Initiative of People to Enlist for Proposing the Local Ordinance." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2002. [In Thai]

Slaisopin Piromkraipak. "Human Rights and Perception Process of the Local Ordinance Act B.E. 2542." *Chaiyaphum Province Mahamakut Graduate School Journal* 16, no. 1 (January-June 2018): 214-215. [In Thai]. Quoted in Sirilada Prasopsub. "The Initiative of People to Enlist for Proposing the Local Ordinance." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2002. [In Thai]

The ACE Electoral Knowledge Network. "Legislative Initiative: Direct or Indirect." Last modified May 27, 2010. Accessed May 24, 2020. <http://www.aceproject.org/main/english/em/index.html/>

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ¹
Comparative Study of Laws Relating to Disciplinary Procedure for Different
Types of Government Officials²

ตรีเนตร สารพงษ์³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
85 ถนนสกลมารค์ ตำบลเมืองศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: treeneat.s@ubu.ac.th

Treenet Sarapong⁴

Faculty of Law, Ubonratchathani University
85 Sathonlamark Road, Mueangsrikai, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand
Email: treeneat.s@ubu.ac.th

อรรถพงษ์ กาวาฬ⁵

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
85 ถนนสกลมารค์ ตำบลเมืองศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: atth1982@gmail.com

Attapong Kawan⁶

Faculty of Law, Ubonratchathani University
85 Sathonlamark Road, Mueangsrikai, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand
Email: atth1982@gmail.com

ขรรค์เพชร ชายทวีป⁷

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
85 ถนนสกลมารค์ ตำบลเมืองศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: khanubu@hotmail.com

Khanpet Chaitawee⁸

Faculty of Law, Ubonratchathani University
85 Sathonlamark Road, Mueangsrikai, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand
Email: khanubu@hotmail.com

Received: February 15, 2021 Revised: April 20, 2021 Accepted: April 28, 2021

¹ ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), ประจำปีงบประมาณ 2562.

² Granted Research Grant, Office of the Civil Service Commission (OCSC), 2019.

³ รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

⁴ Associate Professor, Lecturer.

⁵ อาจารย์.

⁶ Lecturer.

⁷ อาจารย์.

⁸ Lecturer.

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 หน่วยงาน เพื่อให้ทราบถึงการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า 1) ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของข้าราชการบางประเภท เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ต่างกันตรงที่ใช้บุคคลกับรูปแบบกรรมการ 2) การสืบสวนข้อเท็จจริงของข้าราชการบางประเภท ไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนเอาไว้ 3) กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของข้าราชการบางประเภท คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนไม่ต้องมีปริญญาทางกฎหมาย 4) การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมีส่วนที่ต่างกัน ในส่วนของการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการบางประเภท กำหนดให้คัดค้านกรรมการที่แตกต่างกัน 5) ระยะเวลาการสอบสวนพบว่า ส่วนของการขยายระยะเวลา มีความแตกต่างกัน 6) กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง มีความต่างกันในเรื่องระยะเวลาที่ข้าราชการในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน 7) การสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะทหารและตำรวจจะมีโทษทัณฑ์กรรม กักยาม และกักขัง ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สถานโทษ อัตราโทษ และการสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนสามัญแตกต่างกัน ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน 8) การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะการรายงานไปยังคณะกรรมการที่ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยที่ต่างกัน 9) การอุทธรณ์ ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่ข้าราชการบางประเภทไม่มี และ 10) การดำเนินการทางวินัย แก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว มีการกำหนดระยะเวลาที่แตกต่างกันไปในข้าราชการแต่ละประเภท ดังนี้ เห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนต่าง ๆ จำนวน 16 หน่วยงานนั้น ยังมีความลักลั่นกันอยู่ ทั้งในเรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัย และกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ

คำสำคัญ: เปรียบเทียบกฎหมาย; การดำเนินการทางวินัย; วินัยของข้าราชการ; ข้าราชการ

Abstract

This article aims to study laws relating to disciplinary procedure for officials in 16 government agencies. The ultimate goal is to make a comparison of laws relating to disciplinary procedure for different types of government officials.

Study results are as follows; 1) the person authorized to start the disciplinary procedure for certain government officials is a director with power to appoint them. There is a difference: some agencies assign the authority to an individual while other agencies assign it to a committee, 2) methods and steps of fact investigation have not been identified for certain groups of government officials, 3) in case of not serious disciplinary offences of certain government officials, the investigating committee members are not required to hold a law degree, 4) the investigation

procedures are different from agencies to agencies and the objection procedures of certain groups of government officials are different, 5) investigation period extensions are different, 6) in case of obvious offence, there are different procedures for an offence of dereliction for over 15 days, 7) punishments for not serious disciplinary offences are different. Especially, soldiers and policemen are subject to penalty of extra works, detention and confinement. In case of serious disciplinary offences, there is no universal standard of punishments and ordinary civil servants are subject to different rates of punishments, 8) scrutiny of disciplinary procedure differ from agencies to agencies, especially submission of case report to scrutiny committee, 9) civil servants can submit an appeal to the Merit System Protection Committee in parallel with the Civil Service Commission while other groups of government officials do not have the right to submit their appeals to the Committee and the Commission and 10) there are different timeframes for performing disciplinary procedure against former government officials. In conclusion, there is an overlap of disciplinary procedures among 16 government agencies in terms of disciplinary punishment standards and different procedures for different types of government officials.

Keywords: Law Comparison; Disciplinary Procedure; Disciplines of Government Officials; Government Officials

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินงานทางวินัยของข้าราชการส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งมีข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 ประเภท อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานกรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กระทรวงกลาโหม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และกรณีสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งผู้เขียนได้ใช้กรณีศึกษา 2 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โดยหน่วยงานแต่ละแห่งนั้น จะมีกฎหมายว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัยเป็นของตนเอง โดยในแต่ละแห่งได้มีการบัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยวินัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) (โดยต่อไปจะขอเรียกว่า สำนักงาน ก.พ.) มาปรับใช้ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่ากระบวนการการดำเนินการทางวินัยยังพบปัญหาความสับสน หรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายอยู่หลายประการทำให้เกิดปัญหาว่าเหตุใดข้าราชการเหมือนกันเพียงแต่คนละสังกัดจึงมีกฎหมาย หรือกติกาทางด้านวินัยในการทำงานที่แตกต่างกัน⁹

⁹ OCSC, interview by Treenet Sarapong, n.p., November 25, 2018. [In Thai]

นอกจากนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ได้นำเอากฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลมแต่เมื่อมีการออกกฎหมายลูกก็มีบทบัญญัติที่แตกต่างจากกฎหมายของสำนักงาน กพ.

โดยในบทความเรื่องนี้ จะทำการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย คือ 1) ประเด็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย 2) กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริง 3) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง 4) องค์ประกอบคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน 5) การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน 6) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา 7) ระยะเวลาในการสอบสวน 8) การสั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน 9) กรณีความผิดโดยชัดแจ้ง 10) สถานโทษแรง/ไม่แรง 11) การพิจารณาโทษแรง/ไม่แรง 12) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ และ 13) การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว

1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 องค์กร

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวินัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาในประเด็นเรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยและกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 ประเภท

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวินัยเรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร จากเอกสารด้านกฎหมายวินัยของราชการ จำนวน 16 ประเภท และรายงานผลการดำเนินงานด้านวินัยที่รายงานมายังสำนักมาตรฐานวินัยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

รวมถึงทำการสัมภาษณ์ และประชุมสนทนากลุ่มจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อันได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายของกระทรวงต่างๆ กรรมการจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวง ตุลาการศาลปกครอง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายวินัยของกรมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมหาวิทยาลัย หน่วยงานละ 1 คน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1) ทำให้ทราบถึงข้อเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 องค์กร

1.5.2) ทำให้ได้ถึงข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหากฎหมาย ปัญหาความลักลั่น หรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ

2. ผลการวิจัย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยพบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย

อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายปกครองจำต้องมีขึ้น เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองสามารถเดินหน้าต่อไปได้ซึ่งโดมินิก ลอสเช็ก (Dominique Loschak) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดว่าด้วยวินัย¹⁰ ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุโดยกำหนดไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ทั้งนี้ ในส่วนของหน่วยงานอื่นที่นำกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม บางแห่งกลับมีการออกกฎหมายเฉพาะ เพื่อกำหนดตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยไว้ในกฎหมายของตน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2555 กำหนดให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในส่วนของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะในบางหน่วยงาน เช่น ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับ) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 49 กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย แต่ไม่ได้ระบุว่าผู้บังคับบัญชาในระดับใด จึงต้องไปศึกษาระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยของสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งว่า กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในระดับใดบ้างเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ซึ่งแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน¹¹

ส่วนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยคือผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 72 ซึ่งอาจไม่ใช่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเหมือนข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเป็นความลักลั่นของกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของแต่ละหน่วยงาน ที่ไม่ได้มีมาตรฐานเดียวกัน

ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงการที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในหลายระดับมีอำนาจดำเนินการทางวินัย อาจส่งผลดีในแง่ของความเร็วในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากผู้บังคับบัญชาในระดับต้นก็สามารถดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งถ้ากำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยทั้งวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและวินัยอย่างร้ายแรงก็อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความล่าช้าทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาได้

¹⁰ Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action* (Bangkok: Winyuchon Press, 2016), 67. [In Thai]

¹¹ Chamchai Sawangsak, *Administrative Law Concerning Personnel Management and Disciplinary Action* (Bangkok: Winyuchon Press, 2017), 421-431. [In Thai]

แต่ทั้งนี้ การที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในหลายระดับมีอำนาจดำเนินการทางวินัยก็ควรพึงระวังในการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกัน¹² และในส่วนของ การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้นในทุกหน่วยงาน เนื่องจากการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออกและไล่ออก ซึ่งส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องออกจากราชการ ดังนั้น ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจึงควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

2.2 กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริง

กระบวนการในการสืบสวนข้อเท็จจริงของข้าราชการพลเรือนเปรียบเทียบกับข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 16 หน่วยงาน พบว่ามีกระบวนการในการสืบสวนข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่พยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาสืบดำเนินการสืบสวน หรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่¹³ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงด้วยตนเอง หรือมอบหมายข้าราชการผู้ใดคนหนึ่งสืบสวนข้อเท็จจริง หรือออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นก็ได้ โดยการสืบสวนให้ทำในทางลับแต่ในบางหน่วยงาน เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นไว้ให้ชัดเจนว่าจำเป็นต้องดำเนินการอย่างไร จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ หรือมีบางหน่วยงานที่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงไว้เป็นการเฉพาะแยกออกมาจากการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีความแตกต่างกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่กำหนดหลักเกณฑ์การสืบสวนข้อเท็จจริงรวมไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556¹⁴

2.3 กระบวนการสอบสวนทางวินัย

2.3.1 การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนเปรียบเทียบกับข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 16 หน่วยงานแล้วจะเห็นว่า มีหลักการที่เป็นสาระสำคัญเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้ ในส่วนขององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนนั้น จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยก็ได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากไม่มีกรรมการที่เป็นนักกฎหมายเพื่อให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ ก็อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้¹⁵

¹² Worapoj Wisarootpitch, *The Concept and Some Basic Principles of Administrative Law* (Bangkok: Winyuchon Press, 2019), 120. [In Thai]

¹³ Rules on Disciplinary Actions of the Civil Service Office B.E. 2556, Part 2. [In Thai]

¹⁴ Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitaweeep and Attapong Kawan, *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report), (n.p.: Office of the Civil Service Commission, 2019), 2-5. [In Thai]

¹⁵ Ibid., 2-5.

2.3.2 การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

1) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนเปรียบเทียบกับข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 16 หน่วยงานแล้วจะเห็นว่า ในส่วนขององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนมีสาระสำคัญที่ตรงกัน ทั้งในส่วนของจำนวนกรรมการสอบสวน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน บุคคลผู้เป็นประธานกรรมการสอบสวนต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาโดยกรรมการต้องมีผู้มีความรู้ทางกฎหมาย เช่น เป็นนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

2) การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน

การดำเนินการจะต้องอยู่บนหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักการนี้มีทั้งของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส¹⁶ โดยเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน มีความลักลั่นอยู่บางส่วน เช่น กรณีของข้าราชการตำรวจ ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการคัดค้าน กรณีเป็นคู่หมั้นหรือญาติเกี่ยวพันทางสมรสไว้ แต่กรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 22 (2) (3) กำหนดให้การเป็นคู่หมั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันกันทางสมรสนับได้เพียง 3 ชั้น เป็นเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยด้วย กรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดให้การเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหาเป็นสาเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยด้วย ซึ่งกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ มิได้กำหนดสาเหตุดังกล่าวเป็นสาเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยด้วย นอกจากนี้ ในกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มิได้กำหนดให้การเป็นผู้มีสาเหตุโกรธเคืองกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุแห่งการคัดค้าน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 22 (4) กำหนดให้การเป็นผู้มีสาเหตุโกรธเคืองกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา เป็นสาเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งแตกต่างจากกรณีข้าราชการพลเรือนตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556¹⁷

3) หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน

3.1) การประชุมนัดแรก

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการสอบสวนของข้าราชการพลเรือนสามัญและหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน แต่ทั้งนี้ยังมีบางหน่วยงานที่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการประชุมครั้งแรกไว้ว่าจะต้อง

¹⁶ Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*, 86. [In Thai]

¹⁷ Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitaweep and Attapong Kawan, *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report), 2-5. [In Thai]

ดำเนินการภายในระยะเวลาที่วัน เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จึงเห็นควรมีการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือน คือ กำหนดให้มีการประชุมครั้งแรกภายใน 7 วัน นับแต่ประธานรับทราบคำสั่ง เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

3.2) การรวบรวมพยานหลักฐาน

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 16 หน่วยงาน ในส่วนของการรวบรวมพยานหลักฐานมีหลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนในการรวบรวมพยานหลักฐานหลักเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ

3.3) การประชุมพิจารณาผลมติเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน

ข้อกล่าวหา

มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกันในข้อกำหนดและการดำเนินการทางวินัยกล่าวคือตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้การประชุมพิจารณาผลมติเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเป็นไปตามแบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา (ดว.5) หรือ แบบ สว.3 เดิม แต่ในส่วน of หน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะยังคงใช้แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว.3 เดิมตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาอยู่ อีกทั้งหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ ยังคงมีการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา ตามแบบ สว. 2 ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้ยกเลิกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 2 เดิมไปแล้ว เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ยังคงมีการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.2 ยกเลิกขั้นตอนดังกล่าวมาใช้ในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา (ดว. 5) หรือแบบ สว. 3 เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญ¹⁸

3.4) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เปรียบเทียบข้าราชการพลเรือนสามัญและหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนเช่นเดียวกัน¹⁹

3.5) การประชุมเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

การประชุมเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวนของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน²⁰

¹⁸ Ibid., 2-5.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

3.6) การจัดทำรายงานการสอบสวน

การจัดทำรายงานการสอบสวนของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน²¹

4) ระยะเวลาการสอบสวน

เปรียบเทียบข้าราชการพลเรือนสามัญและหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกัน เช่น ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2557 คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จสามารถขอขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยกฎสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากไม่แล้วเสร็จสามารถขยายระยะเวลาต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ โดยสามารถขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน หรือกรณีของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เปรียบเทียบมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การลงโทษ การแจ้งคำสั่ง และการรายงานการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 14 กำหนดให้คณะกรรมการต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว สามารถขอขยายระยะเวลาต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกินครั้งละ 30 วัน หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยวินัย พ.ศ. 2552 ข้อ 19 กำหนดให้การสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 150 วัน สามารถขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งระยะเวลาการสอบสวนและการขยายระยะเวลาการสอบสวน ซึ่งผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน²²

5) การสั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

5.1) หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งพักราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน²³

5.2) หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน²⁴

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

6) กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งของส่วนราชการต่าง ๆ มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่จะความลึกซึ้งกันบ้างในส่วนของการกระทำที่เป็นความผิดชัดแจ้งในบางกรณี เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการข้าราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน กฎหมายของส่วนราชการหลายแห่งไม่คำนึงถึงว่าข้าราชการผู้นั้นจะกลับเข้ามาปฏิบัติราชการในภายหลังหรือไม่ หากละทิ้งหน้าที่ราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน แม้จะกลับเข้ามาปฏิบัติราชการในภายหลังก็ถือว่าเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ หากข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ามาปฏิบัติราชการภายหลังจึงต้องดำเนินการสอบสวนก่อนโดยไม่ถือเป็นความผิดชัดแจ้ง หรือความผิดชัดแจ้งที่มีลักษณะเฉพาะของบางหน่วยงาน นอกเหนือจากที่ ก.พ. กำหนด เช่น การกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ เป็นต้น

2.4 การส่งลงโทษ

2.4.1 กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

สถานโทษที่ใช้ในการส่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญกับหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกัน เช่น ข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการกลาโหม มีโทษทัณฑ์กรรม กักขังและกักขัง หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีสถานโทษในส่วนของการลดขั้นเงินเดือนที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขเป็นลดเงินเดือนให้เหมือนข้าราชการพลเรือน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษาได้ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลมาใช้รูปแบบเดียวกับข้าราชการพลเรือนแล้ว ซึ่งไม่มีขั้นเงินเดือน ดังนั้น โทษลดขั้นเงินเดือนจึงไม่สามารถส่งลงโทษได้ และอัตราโทษที่ลงในสถานโทษเดียวกันของแต่ละหน่วยงานมีอัตราโทษที่แตกต่างไม่เป็นมาตรฐานเดียว เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลา 1 เดือน 2 เดือน หรือ 3 เดือน และลงโทษลดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ หากเป็นกรณีส่งลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนถ้าจำนวนเงินที่จะต้องตัดหรือลดมีเศษไม่ถึง 10 บาท ให้ปัดเศษทิ้ง แต่ในส่วนของการส่วนท้องถิ่นให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจส่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ และเป็นเวลาไม่เกินสามเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนไม่เกิน 1 ขั้น และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ และเป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กรณีลงโทษตัดเงินเดือนผู้บังคับบัญชาจะส่งลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละห้าและเป็นระยะเวลาไม่เกินสามเดือน และลงโทษลดขั้นเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาจะส่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ไม่เกินหนึ่งขั้น²⁵

2.4.2 กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในการส่งลงโทษวินัยร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ส่งลงโทษตามมติคณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.) ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจลงโทษในรูปแบบของ

²⁵ Ibid.

คณะกรรมการ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานมีการดำเนินการพิจารณาสั่งลงโทษแตกต่างกัน เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงและวินัยร้ายแรงแต่เพียงผู้เดียว เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสถานโทษ อัตราโทษ และการสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนสามัญมีความแตกต่างไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องเลือกโทษทางวินัยให้เหมาะสม²⁶ มิฉะนั้นจะทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁷ หากการพิจารณากระทำในรูปแบบที่หลากหลายอาจทำให้เกิดความไม่มีมาตรฐาน หรือการปรับใช้กฎหมาย เช่น การลงโทษในความผิดฐานทุจริต ซึ่งอาจพิจารณานำมติ ครม.²⁸ ที่กำหนดให้ลงโทษฐานทุจริตด้วยการไล่ออก แต่ผู้บังคับบัญชาบางคน หรือแต่ละระดับอาจตีความว่าตามหนังสือดังกล่าวใช้คำว่า “ควร” ไม่ได้บังคับ และควรยึดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งให้อำนาจดุลพินิจ และมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่ามติคณะรัฐมนตรี (ครม.)²⁹

2.5 การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

ข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษลงทัณฑ์ ยุติเรื่อง หรือลดโทษแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกันในการดำเนินการ เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อรายงานดำเนินการทางวินัยให้นำเสนอเข้า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) พิจารณาลำดับ หรือกรณีข้าราชการธุรการ สำนักงานอัยการสูงสุด กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้ที่อัยการสูงสุดมอบหมายส่งเรื่องให้คณะกรรมการอัยการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการธุรการสำนักงานอัยการสูงสุด (อ.ว.ธ.) แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการอัยการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการธุรการสำนักงานอัยการสูงสุด (อ.ว.ธ.) มีมติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย หรือการออกจากราชการแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการอัยการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการธุรการสำนักงานอัยการสูงสุด (อ.ว.ธ.) รายงานให้คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ทราบ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการออกคำสั่ง หรือปฏิบัติตามมติของข้าราชการธุรการสำนักงานอัยการสูงสุด (อ.ว.ธ.) หรือข้าราชการศาลรัฐธรรมนูญเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งลงโทษ ลงทัณฑ์ ยุติเรื่อง หรือลดโทษแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (อ.ก.ศร.) หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (อ.ศร.) แล้วแต่กรณี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการรายงานการลงโทษและดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างไม่มีมาตรฐานเดียวกัน โดยในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญให้รายงาน

²⁶ Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*, 109. [In Thai]

²⁷ Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court, Procedure O. 1458-1459 (B.E. 2558). [In Thai]

²⁸ Letter, No. Nr 0205/W 234 (December 24, 1993). [In Thai]

²⁹ Saharat Notayah and Treeneat Saraphong, “Legal Problems of Punishing Civil Servants Guilty of Serious Disciplinary Offences: Case of Malfeasance,” *Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal* 6, no. 2 (July - December 2019): 18-21. [In Thai]

ต่อคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เพื่อพิจารณาโดยไม่ได้ผ่านคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) หรือคณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) มาก่อน แต่ในส่วนของหน่วยงานอื่นมีการรายงานที่หลายขั้นตอน เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงเป็นความลักลั่นของกฎหมายในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยของแต่ละหน่วยงานที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน³⁰

2.6 การอุทธรณ์

ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค การทำหน้าที่ในลักษณะองค์การที่ตุลาการที่ดูแลการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด่านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร เมื่อผ่านการพิจารณาวินิจฉัยจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว หากผู้อุทธรณ์ยังพอใจสงสัย ก็สามารถไปฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ยังกำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป ซึ่งอาจทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์น้อยกว่าเนื่องจากน้ำหนักหรือความน่าเชื่อถือของผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจดูน้อยกว่า ผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษยังใช้อำนาจมาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ได้ หรือในกรณีของข้าราชการส่วนท้องถิ่นการอุทธรณ์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ ในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ส่งลงโทษเอง ดังนั้น โอกาสที่คณะกรรมการจะพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยอาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากเป็นผู้ส่งลงโทษเอง

2.7 การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วของข้าราชการพลเรือนสามัญและหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกัน ทั้งในส่วนของการดำเนินการและระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัย อาทิเช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนภายใน 180 วัน ซึ่งไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยให้เสร็จภายใน 180 วัน แต่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยภายใน 180 วัน³¹ ข้าราชการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปี ข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจากราชการ ซึ่งเป็นกรณีถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิด ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ เป็นต้น

³⁰ Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitawee and Attapong Kawan, *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report), 2-5. [In Thai]

³¹ Office of the Council of State, "Memorandum of the Office of the Council of State on Disciplinary Actions in Accordance with the Resolutions of the Board of Office of the National Anti-corruption Commission and Former Civil Servant Finished No. 1362/2556," n.d. [In Thai]

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะพบว่าประเด็นความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกันของกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่ให้อำนาจผู้มีอำนาจบังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ในขณะที่ข้าราชการประเภทอื่นอนุโลมให้นำกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญไปใช้บ้าง หรือให้อำนาจผู้อื่นซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ในส่วนประเด็นการสืบสวนข้อเท็จจริงพบว่ามีกระบวนการในการสืบสวนข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันโดยเริ่มจากการสืบสวนเบื้องต้น โดยการสืบสวนให้ทำในทางลับ แต่ในบางหน่วยงานไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นไว้ให้ชัดเจน หรือมีบางหน่วยงานที่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงไว้เป็นการเฉพาะแยกออกมาจากการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ในประเด็นการสอบสวนทางวินัยพบว่าหลักการคล้ายกันสาระสำคัญ แต่ก็มีความแตกต่างที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการว่าจะต้องมีความรู้ หรือประสบการณ์ทางกฎหมาย หรือในเรื่องการคัดค้านกรรมการสอบสวนมีการกำหนดรายละเอียดการคัดค้านที่แตกต่างกันในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพบว่าในการประชุมพิจารณาลงมติเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา พบว่ามีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้มีการประชุมพิจารณาลงมติเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา แต่ในส่วนของหน่วยงานอื่นยังคงใช้แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 3 เดิม ในเรื่องระยะเวลาการสอบสวนมีความแตกต่างกันเรื่องระยะเวลาการสอบสวน ในเรื่องการสั่งพักหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนพบว่ามีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน ในส่วนการสั่งลงโทษความผิดที่ปรากฏชัดพบว่ามีหลักการคล้ายกัน คือ กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการข้าราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน ส่วนราชการหลายแห่งไม่มีข้อพิจารณาว่าจะกลับเข้ามาปฏิบัติราชการในภายหลังหรือไม่

ในเรื่องการสั่งลงโทษพบว่ามีหลักการแตกต่างกัน โดยเฉพาะทหาร ตำรวจ จะมีโทษทัณฑ์กรรม กักยาม และกักขัง กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจลงโทษในรูปแบบของคณะกรรมการ แต่ยังมีหลายหน่วยงานจะให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งเพียงคนเดียวสั่งลงโทษ ในเรื่อง สถานโทษ อัตราโทษ และการสั่งลงโทษ ของข้าราชการพลเรือนสามัญมีความแตกต่างไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ในเรื่องการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยมีความแตกต่างกันพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษ ลงทัณฑ์ ยุติเรื่อง หรือลดโทษแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกันในการดำเนินการ เช่นข้าราชการครูฯ ให้นำเสนอคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (ก.ศ.จ.) เช่นเดียวกับการอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนสามัญ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน ในขณะที่องค์กรอื่นให้อุทธรณ์ไปผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้น สำหรับการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วพบว่ามีระยะเวลาการดำเนินการของข้าราชการแต่ละประเภทที่ต่างกันแตกต่างกัน

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ควรกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานกลางเกี่ยวกับผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยควรมีหลักเกณฑ์กลางเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติว่าสามารถมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาในระดับใดบ้างเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยในส่วนของดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้นในทุกหน่วยงาน

3.2.2 กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริง ควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2.3 ในการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยทุกหน่วยงาน

3.2.4 การสั่งลงโทษ ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยกำหนดสถานโทษ และอัตราโทษในแต่ละสถานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

3.2.5 ควรกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยนำหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2537 มาใช้เป็นกฎหมายกลางร่วมกัน

3.2.6 ควรกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วย ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

3.2.7 ควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยไม่ควรกำหนดระยะเวลาสั้นหรือยาวเกินไป และในกรณีไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ให้สามารถขอขยายระยะเวลาต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหรือให้เร่งรัดให้ดำเนินการทางวินัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยไม่ควรขอขยายเกินหนึ่งครั้งและมีระยะเวลาในการขยายเท่ากัน

3.2.8 ควรกำหนดเหตุที่เป็นความผิดขัดแย้งในแต่ละลักษณะของแต่ละหน่วยงานให้เป็นแนวทางเดียวกัน เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานเกินกว่า 15 วัน ควรใช้แนวทางของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นแนวปฏิบัติของทุกหน่วยงาน

3.2.9 ในการสั่งลงโทษทางวินัย ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษเป็นรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาลงโทษที่มีความเป็นธรรมมากกว่าการพิจารณาลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

3.2.10 ควรกำหนดให้แต่ละหน่วยงานมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยและให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2.11 ควรกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ให้มีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์

3.2.12 ควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ให้หน่วยงาน สามารถดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วทุกหน่วยงาน โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

References

- Anti-Corruption Organization of Thailand. “ “Thai” Corruption Ranked 99 Out of 180 Countries, Hot Issues.” Last modified N.d. Accessed September 3, 2019. <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/1289/4/> [In Thai]
- Arun Panupong. “Legal Interpretation.” *Journal of Law* 26, no. 3 (September 1998): 547. [In Thai]
- Office of the Royal Society. *Royal Institute Dictionary 2011 in Honor of His Majesty the King on the Occasion of the 7th Royal Ceremony December 5, 2011*. Bangkok: Royal Institute, 2013. [In Thai]
- Patpong Amornwat. *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*. Bangkok: Winyuchon Press, 2016. [In Thai]
- Patpong Amornwat. “Considerations on Disciplinary Power: In the Case of the NACC Using the Power to Investigate and Identify Disciplinary Offenses.” Last modified N.d. Accessed April 24, 2019. <http://www.matichon.co.th/news/843836/> [In Thai]
- Phumchai Suwandee. *Basic Knowledge of General Law*. Bangkok: Nititham, 1999. [In Thai]
- Police Lieutenant Colonel Panyong Chenguan. *Consideration of Offenses and Punishments*. N.p.: Office of Public Sector Anti Corruption Commission, 2017. [In Thai]
- Thai Chamber of Commerce Reveals Corruption. “Survey Year 2017 Private Private under the Table as Government Paving 200,000 Billion Damage, Transparency Thailand.” Last modified N.d. Accessed February 16, 2018. <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/sample-sites-2/1561-60-2/> [In Thai]
- Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitawee, and Attapong Kawan. *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report). N.p.: Office of the Civil Service Commission, 2019. [In Thai]
- Worachet Phakirat. *General Administrative Law*. Bangkok: Nitirat, 2011. [In Thai]
- Working Group to Amend the Aawmaking Process. *Basic Guide to Drafting Laws and Legal Forms*. Bangkok: Council of State, 1962. [In Thai]

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับใบตราส่งตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534

Legal Problems Relating to Bills of Lading under the Carriage of Goods by Sea Act B.E. 2534

ธนสร สุทธิบัติ¹

ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์

อาคารศูนย์ราชการฯ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: txs200@hotmail.com

Thanasorn Sutthibodee²

The Court of Appeal for Specialized Cases

The Government Complex, Chaengwattana Road, Thung Song Hong, Lak Si, Bangkok 10210, Thailand

Email: txs200@hotmail.com

สมชัย ศิริสมบุญเวช³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: oat27376@hotmail.com

Somchai Sirisombunwej⁴

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

Ramkhamhaeng Road, Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand

Email: oat27376@hotmail.com

กำชัย จงจักรพันธ์⁵

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: kumchai555@hotmail.com

Kumchai Jongjakapun⁶

Faculty of Law, Thammasat University

2 Phra Chan Road, Phra Borom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200, Thailand

Email: kumchai555@hotmail.com

¹ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษา, ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์.

² Judge in the Research Division, Court of Appeal for Specialized Cases.

³ รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

⁴ Associate Professor, Lecturer.

⁵ ศาสตราจารย์, อาจารย์.

⁶ Professor, Lecturer.

ชวลิต อุตศาสตร์⁷

บริษัท เอสซีแอล นิชิมูระ จำกัด

อาคารรัชนีการ ถนนสารธร แขวงยานนาวา เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: chavalit@siamcitylaw.com

Chavalit Uttasart⁸

SCL Nishimura Company Limited

Rajanakarn Building, South Sathorn Road, Yannawa, Sathorn, Bangkok 10120, Thailand

Email: chavalit@siamcitylaw.com

Received: October 6, 2020 Revised: December 8, 2020 Accepted: December 17, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 และหาแนวทางแก้ไขข้อกฎหมายดังกล่าว ให้มีความทันสมัย ชัดเจน สอดคล้องกับหลักสากล และมีการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายประการ ได้แก่ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสัญญารับขนของทางทะเลกับใบตราส่ง, ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่งและอำนาจฟ้องของผู้รับตราส่ง, การส่งมอบสินค้าโดยไม่เวนคืนใบตราส่ง, การบันทึกข้อสงวนเกี่ยวกับสภาพสินค้าในใบตราส่ง, ความรับผิดของผู้ขนส่งจากการแจ้งรายละเอียดของผู้ส่งของ และการระบุถึงใบตราส่งเฉพาะบางมาตราเท่านั้น แต่อาจไม่ครอบคลุมบังคับใช้ไปถึงซีเวย์บิล (Sea Waybill) ดังนี้แล้ว จึงมีข้อเสนอแนะ เห็นควรให้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่ง เพื่อให้เป็นไปตามสัญญารับขนของทางทะเล ไม่ใช่เป็นไปตามใบตราส่ง และรวมไปถึงเห็นควรให้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่ง ให้มีความเชื่อมโยงกับสัญญารับขนของทางทะเล ทั้งให้ผู้ขนส่งมีหน้าที่ต้องส่งมอบของ เมื่อมีการเวนคืนใบตราส่ง อีกทั้งเห็นควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องการบันทึกข้อสงวนเกี่ยวกับสภาพสินค้าในใบตราส่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล และควรเพิ่มความชัดเจนในเรื่องความรับผิดของผู้ขนส่งจากการแจ้งรายละเอียดของผู้ส่งของ รวมถึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงให้พระราชบัญญัตินี้ มีผลบังคับใช้กับซีเวย์บิล (Sea Waybill) ซึ่งเป็นเอกสารในการขนส่งสินค้าทางทะเลอีกประเภทหนึ่ง เป็นไปอย่างครอบคลุมไม่จำกัดแต่เพียงเฉพาะในเรื่องของการขนส่งภายใต้ใบตราส่งเท่านั้น

คำสำคัญ: ใบตราส่ง; พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534; การรับขนของทางทะเล

⁷ กรรมการผู้จัดการ.

⁸ Managing Partner.

Abstract

This article aims to study legal problems relating to bill of lading of Thailand according to the Carriage of Goods by Sea Act B.E. 2534 and to identify recommendations to make the act more modernized, following acknowledged international principles, and more practical. Furthermore, the modification will also stimulate economic growth in the future.

The results show that the Carriage of Goods by Sea Act B.E. 2534, still, contains problems with the law relating to bills of lading, specifically, the relationship between the carriage of goods by sea contract and the bill of lading, the relationship between the carrier and the consignee which also relates to the consignee's title to sue, delivering goods without surrendering the bill of lading, reservations of the condition of the goods in the bill of lading, the liability of the carrier from the details provided by the shipper, and the partial governing to other transport documents such as sea waybills. Therefore, a modification shall be made to improve the act by amending the shipper and carrier relationship according to the carriage of goods by sea contract. Also, the relationship between the carrier and the consignee must be associated with the carriage of goods by sea contract. Moreover, the carrier shall only deliver the goods against the surrendering of the bill of lading. Also, reservations of the condition of the goods in the bill of lading must be amended following international principles. Clarification of the liability of the carrier from the details provided by the shipper should also be made. Lastly, the act should accurately govern the implications of other transport documents such as sea waybills, not limited to bills of lading.

Keywords: Bill of lading; The Carriage of Goods by Sea Act B.E. 2534; Carriage of Goods by Sea

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกันและอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความขัดแย้งในการบังคับใช้ แม้จะมีความพยายามในการสร้างอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อให้หลักการเกี่ยวกับใบตราส่งมีลักษณะไปในทางเดียวกัน อันเป็นที่มาของการลงนามอนุสัญญาว่าด้วยการทำให้เป็นอันหนึ่งเดียวกันซึ่งหลักกฎหมายเกี่ยวกับใบตราส่ง (International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Bills of Lading) หรืออนุสัญญาเฮก (Hague Rules) เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1924 แต่อนุสัญญาเฮก (Hague Rules) ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ส่งและผู้รับตราส่ง ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วจำนวนมากยอมรับในการบังคับใช้ของอนุสัญญาเฮก (Hague Rules) แต่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมักเป็นประเทศผู้ส่งสินค้าก็ต้องการ

ให้มีการพัฒนากฎหมายในลักษณะที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ขนส่ง⁹ จึงเรียกร้องให้มีการแก้ไขในเรื่องดังกล่าว และเป็นที่มาของการเพิ่มส่วนเพิ่มเติมอนุสัญญาเฮก (Hague Rules) ที่เรียกว่า ส่วนแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยการทำให้เป็นอันหนึ่งเดียวกันซึ่งหลักกฎหมายเกี่ยวกับใบตราส่ง (Protocol to Amend International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Bills of Lading) ในครั้งแรก ค.ศ.1968 และครั้งที่สอง ค.ศ.1979 หรืออนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) และในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (The United Nations Conference on Trade and Development) หรือองค์การ (UNCTAD) ประเทศกำลังพัฒนาได้เรียกร้องให้จัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีลักษณะครอบคลุมด้านต่าง ๆ ตลอดจนสัญญารับขนของทางทะเลด้วย จึงเป็นที่มาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางทะเล (United Nations International Convention on the Carriage of Goods by Sea 1978) หรืออนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992¹⁰

อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษและประเทศในกลุ่มยุโรปส่วนใหญ่ต่างให้การยอมรับอนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) แต่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) ซึ่งประเทศที่ยอมรับอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) ส่วนใหญ่กลับเป็นประเทศกำลังพัฒนา จึงทำให้เกิดความหลากหลายของกฎหมายที่ใช้ในการขนส่งสินค้าทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับใบตราส่ง แม้ต่อมา คณะกรรมาธิการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Law) หรืออังซีทราล (UNCITRAL) มีแนวคิดที่จะร่างกฎหมายที่ครอบคลุมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และเป็นที่มาของการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติเกี่ยวกับสัญญาการขนส่งระหว่างประเทศทั้งหมดหรือบางส่วนทางทะเล (United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea) หรืออนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) โดยจะมีการบังคับใช้เมื่อมีการให้สัตยาบันครบ 20 ประเทศ แต่ปัจจุบันยังมีประเทศให้สัตยาบันไม่ครบ ทำให้อนุสัญญานับนี้ยังไม่ส่งผลใช้บังคับ ทำให้ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากและมีความแตกต่างกัน ทำให้แนวคิดที่จะทำให้อีกการเกี่ยวกับใบตราส่งมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทำได้ยากยิ่งขึ้น¹¹

ประเทศไทยนั้น ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีใดของอนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น แต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534 ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายและมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นสากล จึงควรที่จะดำเนินการศึกษาและปรับปรุงแก้ไข เพื่อลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534

⁹ The United Nations Conference on Trade and Development, "Bill of Lading Report," last modified 1971, accessed November 1, 2020, http://www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/c4isl6rev1_en.pdf/

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาหาแนวทางการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 โดยมีการศึกษาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules), อนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules), อนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) และหลักกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ หลักคอมมอนลอว์ (Common Law), พระราชบัญญัติใบตราส่ง ค.ศ. 1855 (Bills of Lading Act 1855), พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล ค.ศ. 1992 (Carriage of Goods by Sea Act 1992) ของประเทศอังกฤษ รวมถึงคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์เปรียบเทียบของผลการศึกษา เพื่อหาแนวทางการพัฒนา แก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้เขียนใช้หลักการวิเคราะห์กฎหมาย (Legal Analysis) เพื่อหาข้อสรุปประสิทธิผลของกฎหมายว่าบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับใบตราส่งตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 บทใดบทหนึ่งนั้นจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทยและต่างประเทศ และรวมถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่ามีประสิทธิผลที่ดีกว่ากฎหมายของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร และนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้กฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับในระดับสากลต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534

1.5.2 ทราบถึงข้อเปรียบเทียบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศ

1.5.3 ทราบถึงแนวทางการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบตราส่งของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534

2. ผลการวิจัย

2.1 ผลการวิเคราะห์ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสัญญาการรับขนของทางทะเลกับใบตราส่ง

เมื่อผู้ส่งของคือบุคคลซึ่งเข้าทำสัญญาการรับขนของทางทะเลกับผู้ขนส่ง ดังนั้นระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่ง บุคคลสองคนนี้จะมีความสัมพันธ์ต่อกันตามสัญญาการรับขนของทางทะเลไม่ได้เป็นไปตามใบตราส่ง เพราะ

ใบตราส่งเป็นหลักฐานของสัญญารับขนของทางทะเลเท่านั้น เนื่องจากใบตราส่งเป็นเอกสารที่ออกมาเมื่อผู้ส่งของนำสินค้าไปมอบให้แก่ผู้ขนส่ง ใบตราส่งจึงเป็นเอกสารที่ออกมาภายหลังจากที่สัญญารับขนของทางทะเลเกิดขึ้นแล้ว และใบตราส่งเป็นเอกสารที่ออกโดยผู้ขนส่งเพียงฝ่ายเดียว ผู้ส่งของไม่ต้องลงชื่อในใบตราส่งแต่อย่างใด แต่กลับปรากฏว่าบทบัญญัติเรื่องความรับผิดของผู้ขนส่งตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 บางมาตรากลับมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดข้างต้น แต่ในขณะที่บางมาตราที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว โดยตามมาตรา 60 (2) หากมีการกำหนดความรับผิดของผู้ขนส่งให้มากกว่าที่กฎหมายบัญญัติ ข้อตกลงดังกล่าวจะต้องระบุเอาไว้ในใบตราส่ง สำหรับกรณีตามมาตรา 60 (4) เรื่องการแจ้งให้ทราบถึงราคาก็เช่นเดียวกัน กฎหมายกำหนดว่าต้องระบุในใบตราส่งด้วย จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาเป็นไปตามใบตราส่ง โดยไม่คำนึงว่าใบตราส่งมีสถานะเป็นเพียงหลักฐานของสัญญารับขนของทางทะเลเท่านั้น ในขณะที่มาตรา 11 วรรคสาม กลับอนุญาตให้ผู้ขนส่งพิสูจน์ถึงข้อตกลงให้บรรทุกหรืออาจบรรทุกของบนปากระวางได้ แม้ไม่มีการบันทึกไว้ในใบตราส่ง¹²

สำหรับหลักคอมมอนลอว์ (Common Law) เมื่อใบตราส่งเป็นหลักฐานของสัญญารับขนของทางทะเล ข้อกำหนดด้านหลังใบตราส่งไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ส่งของแต่อย่างใด¹³ ใบตราส่งไม่ใช่ข้อสัญญา แต่เป็นเพียงหลักฐานของสัญญารับขนของทางทะเล ทำให้ผู้ส่งของไม่ผูกพันตามข้อกำหนดในใบตราส่ง ผู้ส่งของยังคงมีสิทธิตามข้อสัญญาและอาจกำหนดให้ผู้ขนส่งออกใบตราส่งที่ตรงกับข้อสัญญา¹⁴ หลักฐานอื่น ๆ เช่น ข้อตกลงด้วยวาจา ก็สามารถนำสืบเพื่อให้เห็นข้อสัญญาที่แท้จริงได้ ทำให้กรณีที่มีความแตกต่างระหว่างข้อสัญญากับข้อกำหนดในใบตราส่ง¹⁵ คู่สัญญาจึงสามารถพิสูจน์ถึงข้อกำหนดในสัญญารับขนของทางทะเลที่แท้จริงได้ สำหรับอนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) มาตรา 5 (g) กำหนดให้ผู้ขนส่งและผู้ส่งของตกลงให้ผู้ขนส่งรับผิดมากกว่าที่อนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) กำหนดเอาไว้ โดยไม่ได้มีเงื่อนไขว่าจะทำได้ต่อเมื่อมีการระบุลงในใบตราส่งเท่านั้น สำหรับอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) มาตรา 1.7 กำหนดว่าใบตราส่งเป็นหลักฐานของสัญญารับขนของทางทะเล โดย มาตรา 6.4 อนุญาตให้ผู้ส่งของกับผู้ขนส่งตกลงความรับผิดที่มากกว่าที่อนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) กำหนดเอาไว้ตามมาตรา 6.1 โดยไม่ได้มีเงื่อนไขว่าข้อตกลงดังกล่าวจะต้องถูกระบุลงในใบตราส่ง แต่ทั้งนี้อนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการแจ้งถึงสภาพและมูลค่าของสินค้าเอาไว้แต่อย่างใด สำหรับอนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) มาตรา 59.1 จำกัดความรับผิดของผู้ขนส่งไว้ เว้นแต่ผู้ส่งของจะแจ้งราคาของสินค้าไว้และมีระบุไว้ในข้อมูลในเอกสารการขนส่ง (Contract Particulars) หรือมีข้อตกลงระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่งให้ผู้ขนส่งต้องรับผิดในจำนวนที่มากกว่านี้ โดยความหมายของข้อมูลในเอกสารการขนส่ง (Contract Particulars) ตามอนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) นั้น หมายถึงข้อมูลเกี่ยวกับสัญญารับขน หรือสินค้าที่ปรากฏในเอกสารการขนส่ง ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าสำหรับอนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) หากเป็นกรณีการแจ้งราคาของสินค้าไว้จะต้องระบุใน

¹² Praewpan Laipanya, *International Trade Law* (Bangkok: Ramkhamhaeng University, 2015), 193-194. [In Thai]

¹³ *Pyrene v. Scindia Navigation Co.*, 2 QB 402. (EWHC 1954).

¹⁴ *Crooks v. Allan*, 5 QBD 38. (EWHC 1879).

¹⁵ *SS Ardennes (Cargo Owner) v. SS Ardennes (Owner)*, 1 KB 55. (EWHC 1951).

เอกสารการขนส่งด้วย แต่สำหรับกรณีมีความตกลงระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่งให้ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบในจำนวนที่มากกว่าที่อนุสัญญาออตเทอร์ดาม (Rotterdam Rules) บัญญัติเอาไว้ มาตรา 59.1 ไม่ได้กำหนดว่าข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องระบุลงในใบตราส่งหรือเอกสารการขนส่งแต่อย่างใดจึงจะมีผลบังคับใช้ได้¹⁶

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อใบตราส่งเป็นหลักฐานแห่งสัญญารับขนของทางทะเลเท่านั้น โดยไม่ใช่สัญญาในสัญญารับขนของทางทะเล อีกทั้งผู้ที่ออกใบตราส่งคือผู้ขนส่ง ผู้ส่งของไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อในใบตราส่งแต่อย่างใดระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่ง ข้อความในใบตราส่งจึงไม่สมควรที่จะผูกพันคู่สัญญาอย่างเด็ดขาด ดังนี้ มาตรา 60 (2) จึงไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นและแตกต่างกับหลักคอมมอนลอว์ (Common Law), อนุสัญญาเฮก/วิสบี (Hague/Visby Rules) และอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) ส่วนกรณีตามมาตรา 60 (4) ก็ไม่สอดคล้องกับหลักของคอมมอนลอว์ (Common Law) และอนุสัญญาเฮก/วิสบี (Hague/Visby Rules) เช่นกัน จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อไม่ให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่งเป็นไปตามใบตราส่ง

2.2 ผลการวิเคราะห์ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่งและอำนาจฟ้องของผู้รับตราส่ง

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่ง พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มาตรา 26 เป็นการสร้างความสัมพันธ์โดยอาศัยใบตราส่งเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีความเชื่อมโยงกับที่มาแห่งนิติสัมพันธ์ ซึ่งก็คือสัญญารับขนของทางทะเล อาจทำให้เกิดปัญหาขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ข้อกำหนดในใบตราส่งไม่เหมือนกันข้อกำหนดในสัญญารับขนของทางทะเล เพราะทำให้มีนิติสัมพันธ์สองประเภทซึ่งมีผลแตกต่างกัน คือ นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่งที่เป็นไปตามสัญญารับขนของทางทะเล และนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่งซึ่งจะเป็นไปตามใบตราส่ง ความแตกต่างระหว่างสองนิติสัมพันธ์อาจส่งผลกระทบในข้อกฎหมายในทางทฤษฎีเรื่องความรับผิดที่ซ้ำซ้อน เพราะผู้ส่งของเป็นคู่สัญญาในสัญญารับขนของทางทะเลกับผู้ขนส่งย่อมมีนิติสัมพันธ์กับผู้ขนส่งตามสัญญารับขนของทางทะเล ในขณะที่เดียวกันผู้รับตราส่งซึ่งรับโอนใบตราส่งก็มีสิทธิต่าง ๆ ต่อผู้ขนส่งตามข้อกำหนดของใบตราส่งด้วย¹⁷

สำหรับหลักคอมมอนลอว์ (Common Law) เคยพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่งด้วยการปรับใช้หลักกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งและผู้รับตราส่งขึ้น และทำให้ผู้รับตราส่งสามารถใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้ขนส่งได้ด้วยตัวเอง ได้แก่ หลักสัญญาโดยปริยาย (Implied Contract) หลักละเมิด (Tort) และหลักการมอบอำนาจให้ดำเนินคดี (Assignment) แต่ก็ไม่ได้ผลที่น่าพอใจพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล ค.ศ. 1992 (Carriage of Goods by Sea Act 1992) จึงถูกพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นหลักสิทธิตามสัญญา (Privity of Contract)¹⁸ ซึ่งทำให้ผู้ขายสามารถโอนสิทธิตามสัญญารับขนของทางทะเลให้แก่ผู้รับตราส่งด้วยการโอนใบตราส่งให้แก่ผู้รับตราส่ง โดยมาตรา 2 (1) กำหนดให้บุคคลใดก็ตามซึ่งเป็น (a) ผู้รับตราส่งโดยชอบด้วยกฎหมาย (b) ผู้รับสินค้าตามซีเวย์บิล (Sea Waybill) (c) ผู้รับสินค้าตามชิพส์เดลิเวอรี่ออเดอร์ (Ship's Delivery

¹⁶ Yvonne Baatz, *The Rotterdam Rules: A Practical Annotation* (London: Routledge, 2009), 59.

¹⁷ Praewpan Laipanya, *International Trade Law*, 130-133. [In Thai]

¹⁸ Simon Baughen, *Shipping Law*, 6th ed. (London: Routledge, 2015), 8.

Order) จะได้รับการโอนและทรงไว้ซึ่งสิทธิตามสัญญารับขนของทางทะเลเสมือนว่าเป็นคู่สัญญาในสัญญารับขนของทางทะเล นอกจากนี้ เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล ค.ศ. 1992 (Carriage of Goods by Sea Act 1992) จึงตัดความเชื่อมโยงระหว่างการโอนกรรมสิทธิ์กับอำนาจฟ้องออกไป และไม่ได้กำหนดให้ผู้รับโอนใบตราส่งที่จะสามารถฟ้องร้องผู้ขนส่งได้จะต้องเป็นผู้ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในสินค้ามาด้วย แต่พิจารณาจากผลของการโอนใบตราส่งว่าเป็นการโอนสิทธิตามสัญญารับขนของทางทะเลเท่านั้น สำหรับกรณีที่ขัดตกลงในสัญญาซื้อขายทำให้การโอนความเสี่ยงภัยไม่สอดคล้องกับการโอนใบตราส่ง มาตรา 2 (4) กำหนดว่า บุคคลใดก็ตามที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับสินค้าและได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญา รับขนของทางทะเล แต่เนื่องจากผลแห่ง มาตรา 2 (1) ส่งผลให้สิทธิดังกล่าวโอนไปยังบุคคลอีกคนหนึ่งแล้ว บุคคลอีกคนหนึ่งอาจใช้สิทธิเพื่อผลประโยชน์สำหรับบุคคลที่ได้รับความเสียหายในทำนองเดียวกับที่บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายคงจะใช้สิทธิหากมีการโอนสิทธิดังกล่าวไป จึงทำให้ผู้รับตราส่งมีสิทธิในการดำเนินคดีและสิทธิต่าง ๆ ภายใต้สัญญารับขนของทางทะเลที่เกี่ยวข้องด้วยได้¹⁹ และภายหลังจากที่มีการโอนใบตราส่งไปแล้วก็จะทำให้ผู้ ส่งของเดิมสิ้นสิทธิในสัญญารับขนของทางทะเลไปด้วยตาม มาตรา 2 (5) (a) ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีการโอนสิทธิ ตาม มาตรา 2 (1) แล้ว การโอนดังกล่าวจะทำให้เป็นการสิ้นไปซึ่งสิทธิต่าง ๆ ซึ่งของบุคคลซึ่งเป็นคู่สัญญาเดิม ในสัญญารับขนของทางทะเล²⁰ แต่ทั้งนี้ สำหรับอนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) และอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสิทธิตามสัญญารับขนของทางทะเลและอำนาจฟ้องของผู้รับ ตราส่งเอาไว้โดยตรง สำหรับอนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) มาตรา 57.1 กำหนดว่า การโอนสิทธิ นั้นเป็นการโอนสิทธิตามเอกสาร ซึ่งน่าจะเป็นการโอนสิทธิในการรับมอบตาม มาตรา 47 และเป็นการโอนสิทธิ ในการควบคุมตาม มาตรา 50 ด้วย²¹ และเมื่อ มาตรา 58 มีการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ใช้สิทธิตาม สัญญารับขนของทางทะเล จึงเชื่อว่าความหมายของ มาตรา 57.1 ต้องการให้เป็นการโอนสิทธิตามสัญญารับ ขนของทางทะเลด้วย สำหรับความรับผิดของผู้ถือตามสัญญารับขนของทางทะเลที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ขนส่งนั้น ตาม มาตรา 58.2 ผู้ถือจะต้องรับผิดเพียงเท่าที่มีการระบุเอาไว้ในเอกสารการขนส่งที่เปลี่ยนมือได้ (Negotiable Transport Document) หรือบันทึกการขนส่งอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Negotiable Electronic Transport Record) จึงหมายความว่า ในกรณีที่ความรับผิดใดไม่ได้ถูกระบุเอาไว้ในเอกสารเหล่านี้ ต้องถือว่าผู้ถือไม่ต้องรับ ผิดในความรับผิดนั้น ๆ ซึ่งจะเห็นว่าคล้ายคลึงกับหลักกฎหมายอังกฤษในเรื่องที่ข้อกำหนดในสัญญารับขนของ ทางทะเลมีความแตกต่างกับข้อตกลงในใบตราส่ง แม้ว่าผู้ขนส่งอาจอ้างข้อตกลงดังกล่าวกับผู้ส่งของได้ แต่เมื่อมี การโอนสิทธิไปยังผู้รับตราส่งแล้ว ผู้ขนส่งไม่อาจอ้างข้อตกลงเช่นนั้นกับผู้รับตราส่งได้²² ตามหลักกฎหมายปิดปาก (Estoppel Doctrine) เพื่อคุ้มครองผู้รับตราส่งที่สุจริต²³

¹⁹ Dunlop v. Lambert, 6 Cl and F 600. (UKHL 1839).

²⁰ East West Corp v. DKBS, 1 Lloyd's Rep 239. (EWCA 2003).

²¹ Yvonne Baatz, *The Rotterdam Rules: A Practical Annotation*, 57.

²² Guenter Treitel and Francis Reynolds, *Carver on Bills of Lading*, 3rd ed. (London: Thomson Reuters, 2011), 5-028 - 5-033.

²³ John F. Wilson, *Carriage of Goods by Sea*, 7th ed. (England: Pearson Education, 2010), 131.

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มาตรา 26 สร้างความสัมพันธ์โดยอาศัยใบตราส่ง โดยไม่มีความเชื่อมโยงกับสัญญารับขนของทางทะเลอันอาจทำให้เกิดปัญหาในทางทฤษฎีว่ามีนิติสัมพันธ์สองประเภท และในทางทฤษฎีอาจก่อให้เกิดความรับผิดที่ซ้ำซ้อนของผู้ขนส่งหรือทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องกับผู้ขนส่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่ง และอำนาจฟ้องของผู้รับตราส่ง ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำหลักการโอนสิทธิมาใช้บังคับตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล ค.ศ. 1992 (Carriage of Goods by Sea Act 1992) และอนุสัญญารอตเทอร์ดาม (Rotterdam Rules) เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับสัญญารับขนของทางทะเล

2.3 ผลการวิเคราะห์ปัญหาการส่งมอบสินค้าโดยไม่เวนคืนใบตราส่ง

ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มาตรา 28 ที่อนุญาตให้ผู้รับตราส่งเรียกให้ส่งมอบของได้เมื่อมีการให้ประกันตามควรแก่ผู้ขนส่ง เพราะการที่ผู้ขนส่งส่งมอบสินค้าไปโดยไม่มีการเวนคืนใบตราส่งถือว่าเป็นการผิดสัญญารับขนของทางทะเล ผู้ขนส่งควรที่จะส่งมอบของเมื่อมีการเวนคืนใบตราส่งเท่านั้น

สำหรับหลักคอมมอนลอว์ (Common Law) การจงใจส่งมอบโดยไม่มีการเวนคืนใบตราส่งถือเป็นการผิดสัญญาอย่างสำคัญ (Fundamental Breach) ซึ่งอาจทำให้ผู้ขนส่งหมดสิทธิในการอ้างข้อยกเว้นความรับผิดและข้อจำกัดความรับผิด²⁴ ส่วนการให้หลักประกันตามสมควรไม่ได้ทำให้การส่งมอบสินค้าโดยไม่มีการเวนคืนใบตราส่งกลายเป็นการส่งมอบที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การที่ผู้ขนส่งได้ส่งมอบสินค้าไปโดยไม่มีการเวนคืนใบตราส่ง ย่อมเป็นการกระทำภายใต้ความเสี่ยงของผู้ขนส่งเอง²⁵ ดังนั้น ผู้ขนส่งจะไม่ถูกบังคับว่าจะต้องยอมรับประกันตามควรแต่อย่างใด²⁶ สำหรับอนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนใบตราส่งเอาไว้โดยเฉพาะ ทั้งที่หลักการเรื่องการเวนคืนใบตราส่งเป็นหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปสำหรับอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) ตามมาตรา 1.7 จะเห็นได้ว่าการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ขนส่งรับที่จะส่งมอบของเมื่อมีการเวนคืนใบตราส่งเท่านั้น สำหรับอนุสัญญารอตเทอร์ดาม (Rotterdam Rules) การส่งมอบเมื่อมีการออกเอกสารการขนส่งที่เปลี่ยนมือได้ (Negotiable Transport Document) หรือบันทึกการขนส่งอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Negotiable Electronic Transport Record) จะเป็นไปตาม มาตรา 47.1 กล่าวคือ ผู้ถือ (holder) จะสามารถเรียกให้ผู้ขนส่งส่งมอบสินค้าได้เมื่อมีการเวนคืนเอกสารการขนส่งที่เปลี่ยนมือได้ (Negotiable Transport Document) จึงสามารถสรุปได้ว่า ข้อกำหนดของอนุสัญญารอตเทอร์ดาม (Rotterdam Rules) กำหนดให้การส่งมอบจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเวนคืนใบตราส่งเช่นกัน ทั้งนี้ เฉพาะกรณีตามมาตรา 47.2 เท่านั้น ที่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่า อาจส่งมอบโดยไม่ต้องเวนคืนใบตราส่ง เมื่อการส่งมอบปกติไม่อาจทำได้ ที่ผู้ขนส่งจะมีสิทธิที่จะส่งมอบของตามข้อกำหนดของผู้ส่งของเมื่อได้รับหลักประกันตามสมควรแล้ว

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 28 ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law), อนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) และอนุสัญญารอตเทอร์ดาม (Rotterdam Rules) และขัดแย้งกับหลักความ

²⁴ Sze Hai Tong Bank v. Rambler Cycle Co Ltd., AC 576. (UKPC 1959) and Mobile Shipping Co. v. Shell Eastern Petroleum Ltd., 2 Lloyd's rep. 655. (EWHC 1987).

²⁵ Sucre Export SA v. Northern Shipping Ltd., 2 Lloyd's Rep 266. (EWHC 1994).

²⁶ Kuwait Petroleum Corporation v. I&D Oil Carriers Ltd., 2 Lloyd's Rep. 541. (EWCA 1994).

เป็นเอกสารสิทธิของใบตราส่งกับหลักการพื้นฐานของผู้ขนส่งภายใต้สัญญารับขนของทางทะเล ทั้งยังให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ หากผู้ขนส่งมีประสงค์ที่จะรับหลักประกันแทนการเวนคืนใบตราส่งก็ควรจะเป็นนิติสัมพันธ์ที่ผู้ขนส่งกับผู้รับของตกลงกันไปต่างหาก จึงเห็นควรนำเรื่องการส่งมอบเมื่อได้รับประกันตามควรออกไป

2.4 ผลการวิเคราะห์ปัญหาการบันทึกข้อสงวนเกี่ยวกับสภาพสินค้าในใบตราส่ง

ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มาตรา 24 คำว่า “ให้ถือว่า” อาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความกฎหมายว่า เป็นไปในลักษณะข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาดหรือไม่ และไม่มีการแบ่งแยกว่าเป็นกรณีนิติสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ส่งของกับผู้ขนส่ง หรือระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่ง จะเห็นได้จากที่นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าเป็นข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาดนั้น²⁷ ในขณะที่บางท่านเห็นว่าเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของกฎหมายเท่านั้น จึงถือได้ว่าผู้ขนส่งมีการระงับการพิสูจน์โต้แย้งข้อสันนิษฐานดังกล่าว²⁸

สำหรับแนวคิดของหลักคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้น การระบุรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพสินค้าลงในใบตราส่งไม่ถือว่าเป็นข้อสัญญาระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่งแต่อย่างใด เพราะหากการระบุดังกล่าวเป็นข้อสัญญา ผู้รับตราส่งย่อมสามารถเรียกร้องความเสียหายได้หากข้อความดังกล่าวไม่ตรงกับความเป็นจริงโดยไม่ต้องพิสูจน์ถึงการละเมิดของผู้ขนส่ง²⁹ ดังนั้นหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) จึงยอมให้ผู้ขนส่งพิสูจน์เกี่ยวกับรายละเอียดของสินค้าเป็นอย่างอื่นได้³⁰ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ใช่ข้อสัญญา แต่ด้วยผลของหลักกฎหมายปิดปาก เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่ง ผู้ขนส่งจึงไม่สามารถพิสูจน์เป็นอย่างอื่นกับผู้รับตราส่งที่กระทำการโดยเชื่อใบตราส่งดังกล่าวได้³¹ สำหรับพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล ค.ศ. 1992 (Carriage of Goods by Sea Act 1992) มาตรา 4 บัญญัติว่า ใบตราถือเป็นหลักฐานที่ห้ามพิสูจน์เป็นอย่างอื่น (Conclusive Evidence) หากมีการโอนไปยังผู้ถือใบตราส่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับอนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) ตามมาตรา III กฎที่ 4 ใบตราส่งถือเป็นหลักฐานเบื้องต้นที่เพียงพอ (Prima Facie) เกี่ยวกับเครื่องหมายจำเป็นเพื่อบ่งตัวของหน่วย น้ำหนัก ปริมาณ และสภาพของสินค้าเท่านั้น ซึ่งคำว่าหลักฐานเบื้องต้นที่เพียงพอ (Prima Facie) นี้มีความหมายว่าเอกสารดังกล่าวมีผลใช้ได้ เว้นแต่จะมีพยานหลักฐานพิสูจน์เป็นอย่างอื่น แต่ทั้งนี้ อนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) มาตรา III กฎที่ 4 วรรคที่สองยังมีข้อกำหนดต่อไปอีกว่า การพิสูจน์เป็นอย่างอื่นจะไม่สามารถรับฟังได้หากใบตราส่งถูกโอนไปยังบุคคลภายนอกที่สุจริตแล้ว ซึ่งหมายความว่าหากมีการโอนใบตราส่งไปยังบุคคลภายนอกที่สุจริตแล้ว คุุความฝ่ายใดก็ไม่สามารถพิสูจน์เป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) มาตรา 16.3 (a) และ (b) และอนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) มาตรา 36.2 (a), มาตรา 40 และมาตรา 41 มีแนวคิดทำนองเดียวกัน³²

²⁷ Kumchai Jongjakapun, *International Trade Law*, 5th ed. (Bangkok: Thammasat University, 2012), 203. [In Thai]

²⁸ Patachit Ekjariyakorn, *Carriage of Goods by Sea*, 4th ed. (Bangkok: Winyuchon, 2017), 267. [In Thai]

²⁹ Paul Todd, *Principles of the Carriage of Goods by Sea* (London: Routledge, 2016), 340.

³⁰ *Compania Naviera Vasconzada v. Churchill & Sim*, 1 KB 237. (EWHC 1906).

³¹ Guenter Treitel and Francis Reynolds, *Carver on Bills of Lading*, 2-001.

³² Thanasorn Sutthibodee, *International Trade Law*, 4th ed. (Bangkok: Chulalongkorn University, 2020), 284-288. [In Thai]

ดังนี้ ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มาตรา 24 อาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความของคำว่า “ให้ถือว่า” ว่าเป็นข้อสันนิษฐานที่ได้เด็ดขาด หรือเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้น และมาตรา 24 ไม่ได้มีการจำแนกว่าบทบัญญัติดังกล่าวใช้ในกรณีที่เป็นการโต้แย้งกันระหว่าง ผู้ส่งของกับผู้ขนส่ง หรือระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่ง แต่อย่างใด ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักคอมมอนลอว์ (Common Law), พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล ค.ศ. 1992 (Carriage of Goods by Sea Act 1992), อนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules), อนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) และอนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) ดังนี้ จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงให้มีความชัดเจนตามความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่ง และผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่ง

2.5 ผลการวิเคราะห์ปัญหาความรับผิดของผู้ขนส่งจากการแจ้งรายละเอียดของผู้ส่งของ

พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดของผู้ขนส่งในกรณีที่เกิดความไม่ถูกต้องของข้อความที่ผู้ส่งของแจ้งเอาไว้ตามมาตรา 32 ในกรณีที่มีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ถูกต้องแท้จริงของข้อความที่ผู้ส่งของแจ้ง ผู้ส่งของต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ขนส่งและผู้ขนส่งต้องรับผิดตามสัญญาการรับขนของทางทะเลต่อบุคคลภายนอก แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความรับผิดของผู้ขนส่ง ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 4 มาตรา 39 ถึงมาตรา 50 โดยมีมาตรา 39 เป็นบทบัญญัติหลักในการพิจารณาความรับผิดของผู้ขนส่ง มาตรา 32 ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 4 เรื่องความรับผิดของผู้ขนส่ง แต่อยู่ในหมวดที่ 3 เรื่องหน้าที่และสิทธิของผู้ส่งของ ดังนั้น ผู้ขนส่งจึงยังสามารถโต้แย้งตามมาตรา 39 ว่าผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดเนื่องจากการสูญหายหรือเสียหายของสินค้าไม่ได้เกิดขึ้นในระหว่างที่ของอยู่ในความดูแลของผู้ขนส่ง³³

สำหรับหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ใบตราส่งเป็นเพียงหลักฐานเบื้องต้นที่เพียงพอ (Prima Facie) ของรายละเอียดที่ระบุเอาไว้ในใบตราส่ง ไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดของสินค้าที่ระบุเอาไว้ หรือการรับเอาไว้ในความดูแลของผู้ขนส่ง การบรรทุกลงเรือ หน่วย น้ำหนัก หรือปริมาณต่าง ๆ³⁴ ส่วนพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล ค.ศ. 1992 (Carriage of Goods by Sea Act 1992) มาตรา 4 บัญญัติว่าใบตราส่งไม่ว่าจะเป็นชนิดบรรทุกแล้ว หรือรับไว้รอการบรรทุกหากมีการลงชื่อโดยผู้ขนส่งแล้วจะถือเป็นหลักฐานที่ห้ามพิสูจน์เป็นอย่างอื่น (Conclusive Evidence) หากมีการโอนไปยังผู้ถือใบตราส่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบต่อผู้รับตราส่งในกรณีที่ใบตราส่งระบุปริมาณสินค้ามากกว่าที่มีการส่งสินค้าจริงจากผลของการเป็นหลักฐานที่ห้ามพิสูจน์เป็นอย่างอื่นด้วยผลของการผิดสัญญา (Breach of Contract)³⁵ สำหรับอนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) กำหนดเอาไว้ใน มาตรา III กฎที่ 5 ว่าให้ถือว่าผู้ส่งของได้รับรองกับผู้ขนส่งในความถูกต้องในเวลาที่ทำกรขนส่งเกี่ยวกับเครื่องหมาย หมายเลข จำนวน และน้ำหนัก ที่ผู้ส่งของเป็นผู้แจ้งหรือจัดให้ และผู้ส่งของจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ขนส่งในความเสียหาย สูญหาย ส่งมอบชักช้า จากความไม่ถูกต้องแท้จริงในเรื่องดังกล่าว แต่สิทธิของผู้ขนส่งในการเรียกร้องให้ผู้ส่งของรับผิดไม่สามารถนำมาใช้ในการจำกัด

³³ Chawala Trading Co., Ltd. v. Danzas Co., Ltd., Judgment number 3208 (Supreme Court 2009). [In Thai]

³⁴ Smith v. Bedouin Steam Navigation Co., 33 SLR 96. (UKHL 1896).

³⁵ Guenter Treitel and Francis Reynolds, *Carver on Bills of Lading*, 2-027.

ความรับผิดตามสัญญารับขนของ ทางทะเลกับบุคคลอื่นได้นอกจากผู้ส่งของ ในขณะที่อนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) มาตรา 17 กำหนดว่า ให้ถือว่าผู้ส่งของรับรองกับผู้ขนส่งเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อความเกี่ยวกับ ลักษณะทั่วไปแห่งของ เครื่องหมาย หน่วย น้ำหนัก หรือปริมาณอย่างอื่น หากผู้ส่งของเป็นผู้แจ้งเกี่ยวกับข้อความดังกล่าว และผู้ส่งของจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากความไม่ถูกต้องของข้อความเหล่านี้ แม้ว่าใบตราส่งจะถูกโอนจากผู้ส่งของไปแล้ว ผู้ขนส่งจะไม่สามารถจำกัดความรับผิดตามสัญญารับขนของทางทะเลได้กับบุคคลอื่นยกเว้นผู้ส่งของ สำหรับอนุสัญญาโรตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) มาตรา 31.1 กำหนดให้ผู้ส่งของมีหน้าที่จัดหาข้อมูลที่ต้องใช้ในการจัดทำข้อมูลในเอกสารการขนส่ง (Contract Particulars) ซึ่งรวมไปถึงรายละเอียดตาม มาตรา 36.1 เกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้า เครื่องหมาย จำนวนหีบห่อ หรือหน่วย ปริมาณ และน้ำหนัก ที่จัดทำมาโดยผู้ส่งของ นอกจากนี้ มาตรา 31.2 ให้ถือว่าผู้ส่งของรับรองความถูกต้องของข้อมูลที่จัดทำมาตามมาตรา 31.1 และผู้ส่งของจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ขนส่งในความเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากความไม่ถูกต้องของข้อมูลนั้น³⁶

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มีปัญหาเรื่องความรับผิดของผู้ขนส่งจากการแจ้งรายละเอียดของผู้ส่งของ และสมควรแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าว แต่ไม่สมควรปรับพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกฎหมายต่างประเทศ เพราะไม่อาจบรรลุถึงการแก้ไขปัญหาก็สมฤทธิ์ผลได้แต่อย่างใด แต่เห็นควรให้กำหนดมาตรา 39 อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 32 ด้วย

2.6 ผลการวิเคราะห์ปัญหาจากการระบุถึงใบตราส่งเฉพาะบางมาตราเท่านั้น แต่อาจไม่ครอบคลุมไปถึง ซีเวย์บิล (Sea Waybill)

พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 นั้น ไม่ได้กำหนดเอาไว้ว่า บทบัญญัติจะบังคับใช้เฉพาะกับการขนส่งของทางทะเลที่มีการออกใบตราส่งเท่านั้น และการที่กำหนดนิยามคำว่า “ผู้รับตราส่ง” ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มาตรา 3 ยังรวมไปถึงบุคคลซึ่งมีชื่อเป็นผู้รับของในกรณีที่ไม่มีการออกใบตราส่งหรือมีการออกเอกสารที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นด้วย ทำให้การขนส่งของทางทะเลระหว่างประเทศที่มีการออกเอกสารการขนส่งเป็นซีเวย์บิล (Sea Waybill) จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 ด้วย แต่พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องหลักการข้างต้น ในขณะที่มาตรา 11 วรรคสอง และวรรคสาม มีการระบุถึงใบตราส่งหรือเอกสารอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งสัญญารับขน ของทางทะเลแต่มาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา 23, มาตรา 24 และมาตรา 59 ไม่ได้ระบุถึงกรณีที่มีการระบุเอาไว้ในซีเวย์บิล (Sea Waybill) เอาไว้ด้วย³⁷

สำหรับพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล ค.ศ. 1992 (Carriage of Goods by Sea Act 1992) กำหนดไว้อย่างชัดเจนใน มาตรา 1 (1) ว่ามีผลใช้บังคับกับเอกสารต่อไปนี้ คือ ใบตราส่ง, ซีเวย์บิล (Sea Waybill) และชิพส์เดลิเวอรี่ออร์เดอร์ (Ship's Delivery Order) และมาตราอื่น ๆ ก็บัญญัติไว้ให้สอดคล้อง

³⁶ Yvonne Baatz, *The Rotterdam Rules: A Practical Annotation*, 31.

³⁷ Thanasorn Sutthibodee, *International Trade Law*, 299-300. [In Thai]

กับหลักการข้างต้น สำหรับอนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) เมื่อพิจารณาถึงมาตรา III กฎที่ 3 และ กฎที่ 7 และมาตรา X จะพบว่า หากสัญญาฉบับหนึ่งของทางทะเลใดที่ตั้งใจไม่ออกไปตราส่งอยู่แล้ว อนุสัญญาเฮก/วิสบี้ (Hague/Visby Rules) จะไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้³⁸ สำหรับอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) มาตรา 2.1 และมาตรา 18 จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) สามารถนำมาบังคับใช้กับการขนส่งที่มีการออกซีเวย์บิล (Sea Waybill) ได้³⁹ สำหรับอนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) มาตรา 5.1 ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นการขนส่งที่มีการออกใบตราส่งเท่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 1.14 – 1.16 และ มาตรา 35 จะเห็นว่าครอบคลุมถึงซีเวย์บิล (Sea Waybill) อยู่แล้ว

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อลดข้อโต้แย้งและความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับผลของการบังคับใช้ของ พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 ในกรณีที่เป็น การขนส่งตามซีเวย์บิล (Sea Waybill) จึงเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นตามหลักของพระราชบัญญัติการขนส่งสินค้าทางทะเล พ.ศ. 2535 (Carriage of Goods by Sea Act 1992), อนุสัญญาฮัมบูร์ก (Hamburg Rules) และอนุสัญญารอตเตอร์ดัม (Rotterdam Rules) โดยเห็นควรให้กำหนดมาตราที่เกี่ยวข้องบัญญัติถึงซีเวย์บิล (Sea Waybill) ด้วย

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

จากการศึกษาสรุปผลได้ว่า พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสัญญาฉบับของทางทะเลกับใบตราส่ง เนื่องจากบางมาตรากำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งของกับผู้ขนส่งเป็นไปตามใบตราส่ง ทั้งที่ใบตราส่งเป็นเพียงหลักฐานของสัญญาฉบับของทางทะเล โดยปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งกับผู้รับตราส่งและอำนาจฟ้องของผู้รับตราส่งเพราะความสัมพันธ์ไม่มีความเชื่อมโยงกับสัญญาฉบับของทางทะเล ปัญหาการส่งมอบสินค้าโดยไม่เวนคืนใบตราส่งเพราะกำหนดให้ผู้ขนส่งต้องส่งมอบของเมื่อได้รับประกันตามควร ปัญหาการบันทึกข้อสงวนเกี่ยวกับสภาพสินค้าในใบตราส่งเพราะไม่ชัดเจนว่าเป็นข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาดหรือไม่ ปัญหาความรับผิดของผู้ขนส่งจากการแจ้งรายละเอียดของผู้ส่งของเพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ในเรื่องความรับผิดของผู้ขนส่ง และ ปัญหาการระบุดังใบตราส่งเฉพาะบางมาตราเท่านั้น แต่อาจไม่ครอบคลุมไปถึงซีเวย์บิล (Sea Waybill) เพราะไม่ได้ระบุดังซีเวย์บิล (Sea Waybill) ไว้ในทุกมาตราที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักสากลต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 เห็นควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 60 (2) โดยยกเลิกคำว่า “โดยระบุไว้ในใบตราส่ง” เป็นดังต่อไปนี้

³⁸ Paul Todd, *Bills of Lading and Bankers Documentary Credits*, 4th ed. (London: Informa Law, 2007), 77.

³⁹ Richard Aikens, Richard Lord and Michael Bools, *Bills of Lading*, 2nd ed. (London: Informa Law, 2016), 2.16.

“ผู้ส่งของและผู้ขนส่งตกลงกันกำหนดความรับผิดชอบของผู้ขนส่งไว้มากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 58”

และเห็นควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 60 (4) โดยยกเลิกคำว่า “โดยแสดงราคาของนั้นไว้ในใบตราส่ง” เป็นดังความต่อไปนี้

“ผู้ส่งของได้แจ้งราคาของที่ขนส่งให้ผู้ขนส่งทราบและผู้ขนส่งยอมรับ”

3.2.2 เห็นควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 26 เป็นดังความต่อไปนี้

มาตรา 26 วรรคหนึ่ง “ผู้รับตราส่งโดยชอบด้วยกฎหมายจะได้รับการโอนและทรงไว้ซึ่งสิทธิต่าง ๆ ตามสัญญารับขนของทางทะเลเสมือนว่าผู้รับตราส่งนั้นเป็นคู่สัญญาในสัญญารับขนของทางทะเลเอง แต่ผู้รับตราส่งไม่ผูกพันในหน้าที่และความรับผิดชอบใดตามสัญญารับขนของทางทะเลที่ไม่ได้มีการระบุลงไว้ในใบตราส่ง”

มาตรา 26 วรรคสอง “บุคคลใดก็ตามที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับสินค้าและได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญารับขนของทางทะเล แต่เนื่องจากผลจากการโอนสิทธิตามวรรคหนึ่งส่งผลให้สิทธิดังกล่าวโอนไปยังผู้รับตราส่งแล้ว ให้ผู้รับตราส่งอาจโอนสิทธิตามใบตราส่งคืนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายภายในเวลาอันสมควรเพื่อให้เขาใช้สิทธิเรียกร้องได้ทันที หรือผู้รับตราส่งจะใช้สิทธิเรียกร้อง เพื่อผลประโยชน์สำหรับบุคคลที่ได้รับความเสียหายในทำนองเดียวกับที่บุคคลที่ได้รับความเสียหายคงจะใช้สิทธิก็ได้ หากผู้รับตราส่งละเลยไม่ปฏิบัติ ผู้รับตราส่งจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น”

3.2.3 เห็นควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 28 โดยยกเลิกคำว่า “หรือให้ประกันตามควร” เป็นดังความต่อไปนี้

“เมื่อได้ออกใบตราส่งให้แก่กันไว้แล้ว ผู้รับตราส่งจะเรียกให้ส่งมอบของได้ต่อเมื่อเวนคืนใบตราส่งนั้นแก่ผู้ขนส่ง”

3.2.4 เห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มาตรา 24 เป็นดังความต่อไปนี้

“ถ้าผู้ขนส่งหรือบุคคลอื่นซึ่งออกใบตราส่งในนามของผู้ขนส่งมิได้บันทึกสภาพแห่งของเท่าที่เห็นได้จากภายนอกไว้ในใบตราส่ง ให้สันนิษฐานเบื้องต้นว่าของตามใบตราส่งนั้นมีสภาพภายนอกเรียบร้อย แต่ในกรณีที่มีการโอนใบตราส่งไปยังบุคคลภายนอกที่สุจริตแล้ว ให้ถือว่าของอยู่ในสภาพเรียบร้อยโดยไม่ให้ผู้ขนส่งพิสูจน์เป็นอย่างอื่น”

3.2.5 เห็นควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 39 วรรคหนึ่งใหม่ โดยเพิ่มข้อความให้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 32 ด้วย เป็นดังความต่อไปนี้

“ภายใต้บังคับมาตรา 32, มาตรา 51, มาตรา 52, มาตรา 53, มาตรา 54, มาตรา 55, มาตรา 56 และมาตรา 58 ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเป็นผลจากการที่ของซึ่งได้รับมอบจากผู้ส่งของ

สูญหาย เสียหาย หรือมีการส่งมอบชักช้า ถ้าเหตุแห่งการสูญหาย เสียหาย หรือการส่งมอบชักช้า นั้นได้เกิดขึ้นในระหว่างที่ของดังกล่าวอยู่ในความดูแลของตน”

3.2.6 เห็นควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 4 วรรคหนึ่ง ต่อจากคำว่า “ใบตราส่ง” เป็นดังความต่อไปนี้

“หรือเอกสารอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งสัญญารับขนของทางทะเล”

และเห็นควรเพิ่มเติมข้อความที่ต่อจากคำว่า “ใบตราส่ง” ในมาตรา 12, มาตรา 13, มาตรา 24, มาตรา 25, มาตรา 32, มาตรา 59 (1) และมาตรา 60 (3) นั้น เป็นดังความต่อไปนี้

“หรือเอกสารอื่นอันเป็นการแสดงว่าผู้ขนส่งได้รับของตามที่ระบุในเอกสารนั้น ไว้ในความดูแลหรือได้บรรทุกของลงเรือแล้ว”

References

- Aikens, Richard. *Richard Lord and Michael Bools, Bills of Lading*. 2nd ed. London: Informa Law, 2016.
- Baatz, Yvonne. *The Rotterdam Rules: A Practical Annotation*. London: Routledge, 2009.
- Kumchai Jongjakapun. *International Trade Law*. 5th ed. Bangkok: Thammasat University, 2012. [In Thai]
- Pataichit Ekjariyakorn. *Carriage of Goods by Sea*. 4th ed. Bangkok: Winyuchon, 2017. [In Thai]
- Praewpan Laipanya. *International Trade Law*. Bangkok: Ramkhamhaeng University, 2015. [In Thai]
- Simon, Baughen. *Shipping Law*. 6th ed. London: Routledge, 2015.
- Thanasorn Sutthibodee. *International Trade Law*. 4th ed. Bangkok: Chulalongkorn University, 2020. [In Thai]
- Treitel, Guenter, and Francis Reynolds. *Carver on Bills of Lading*. 3rd ed. London: Thomson Reuters, 2011.

การโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
ในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ
Transfer of Public Utilities Inside Housing Projects to Local Administrative
Agencies in Mueang Sisaket Municipality of Sisaket Province
in Compliance with Land Development Act B.E. 2543

ภักค์วัฒน์ จรรยาสุทธีวงศ์¹

สาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
319 ถนนไทยพันทา ตำบลโพธิ์ อำเภอเมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ 33000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: phakawatc15@gmail.com

Phakawat Chanyasuthiwong²

Major of Law, College of Law and Government, Sisaket Rajabhat University
319 Thai-Panta Road, Pho, Mueang, Sisaket 33000, Thailand
Email: phakawatc15@gmail.com

Received: February 23, 2021 Revised: April 26, 2021 Accepted: April 30, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาโครงการจัดสรรที่ดินที่นำไปสู่การโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงขั้นตอนการดำเนินการโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ รวมถึงผู้จัดสรรที่ดิน และผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ผลการศึกษาพบว่า โครงการบ้านจัดสรรในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษนั้น ไม่มีโครงการใดที่มีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และบางโครงการนั้น ไม่มีความต้องการที่จะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้าน จัดสรร ซึ่งบรรดาผู้ซื้อที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินนั้น มีความต้องการโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บำรุงรักษาสาธารณูปโภค นั่นคือเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับการโอนสาธารณูปโภค โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนั้นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ดังนั้นแล้ว การที่ผู้จัดสรรที่ดินจะสามารถทำการโอนสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรให้เป็นสาธารณประโยชน์ได้นั้น ผู้จัดสรรที่ดินต้องยื่นขอจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ โดยผู้จัดสรร

¹ รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

² Associate Professor, Lecturer.

ที่ดินต้องแจ้งเป็นหนังสือให้หน่วยงานที่รับโอนทรัพย์สิน นั่นคือเทศบาลเมืองศรีสะเกษ โดยขอให้มิตินในที่ประชุมสภาเทศบาลเมืองศรีสะเกษเพื่อทำการอนุมัติการรับโอนสาธารณูปโภค พร้อมให้ส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค (7 เปอร์เซ็นต์) ที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนด และเมื่อเจ้าพนักงานตรวจสอบเอกสารหลักฐานครบถ้วนถูกต้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานจดทะเบียนทรัพย์สินดังกล่าว จัดสรรสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ และให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งเมื่อโอนเป็นสาธารณประโยชน์แล้วนั้น จะทำให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษสามารถตั้งงบประมาณเข้ามาบริหารจัดการ และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในหมู่บ้านจัดสรรได้

คำสำคัญ: การโอนสาธารณูปโภค; โครงการหมู่บ้านจัดสรร; องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น; การจัดสรรที่ดิน; เทศบาลเมืองจังหวัดศรีสะเกษ

Abstract

This article aims to study the problems of transferring public utilities in housing projects to local administrative agencies as well as the transferring procedure. It is a quantity research based on an in-depth interview with related government officials, land developers and clients in Mueang Sisaket Municipality of Sisaket Province.

Results show that a juristic person of housing project has never been established in any housing projects in Mueang Sisaket Municipality. In fact, some developers do not want to establish a juristic person to take care of their housing projects. Meanwhile, buyers of housing projects would like their housing project developers to transfer the internal public utilities to competent local administrative agencies. In other words, according to the Land Development Act (Second Edition) B.E. 2558, public utilities should be transferred to Mueang Sisaket Municipality, which is authorized by the law to take care of public utilities. Prior to internal public utilities transfer, a housing project developer is required to apply for a registration of housing project public utilities for public use. A housing project developer needs to submit an official letter of request for consideration of Mueang Sisaket Municipality, which subsequently needs to seek an approval by Mueang Sisaket Municipal Council meeting resolution. Moreover, a land developer needs to pay the public utility maintenance cost (7%) as stated in an announcement of Land Development Board. After verifying all related documents, government officials shall register the public utilities for public use and a housing developer is hence released from duty to take care of and maintain the public utilities as required in a housing plan and land developing license. After accepting the transfer of public utilities in housing projects, Mueang Sisaket Municipality is authorized to allocate budgets to maintain and manage the public utilities accordingly.

Keywords: Transfer of Public Utilities; Housing Projects; Local Administrative Agencies; Land Development; Mueang Sisaket Municipality

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 เริ่มบังคับ และประกาศใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 และตั้งแต่กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ถึง พ.ศ. 2558 นับรวมระยะเวลากว่า 16 ปีเศษ ที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุง ซึ่งอาจแตกต่างจากพระราชบัญญัติอื่น โดยเฉพาะอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม รวมจำนวน 4 ครั้ง จนกระทั่งครั้งสุดท้ายเมื่อมีกฎหมาย พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไข ข้อบกพร่อง ลดข้อร้องเรียน และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างไ้ถี่ เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และคณะ เมื่อพฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมาระยะเวลาหนึ่ง และได้สั่งให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานความมั่นคง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ประมวลผลความเดือดร้อน ความเสียหาย ข้อร้องเรียนของผู้ซื้อ ผู้บริโภคกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่อาศัย ประเภทการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยได้สรุปผลการดำเนินการดังกล่าว ในที่สุดกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศและบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เมื่อพฤศจิกายน พ.ศ. 2558³ เป็นต้นมา

ปัจจุบัน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มีข้อความเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหลายประการ แต่ยังคงเนื้อหาส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติม หมวดว่าด้วยการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ในส่วนของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และจังหวัด เรื่องการแสดงความประสงค์ขอพื้นที่ หรือโอนหน้าที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน เพิ่มการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการขออายัดโฉนดที่ดินกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในแปลง ซึ่งค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค หรือค่าส่วนกลาง เป็นต้น โดยยังคงไว้ซึ่ง “กฎกระทรวง” ว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 และให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. 2545 และให้ใช้ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภค ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 แทน ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่กรกฎาคม พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา⁴

³ Department of Lands, Ministry of Interior, “The Draft of the Land Development Act (No. 2) B.E. 2558,” December 24, 2014. [In Thai]

⁴ Pisit Chuprasit, “Housing Estate Juristic Person,” Knowing Column, *Bangkokbiznews*, 2016, accessed August 8, 2019, <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/639857/> [In Thai]

ดังนั้น ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองศรีสะเกษได้ มีการจัดสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้นอย่างมากในพื้นที่ดังกล่าว ตั้งแต่ขั้นตอนการขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านสรร การโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และมาถึงการบริหารจัดการของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วยกัน และปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย สาเหตุที่สำคัญมาจากเรื่องความเข้าใจและการตีความกฎหมายต่อพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทั้งจากภาครัฐและเอกชนที่ไม่ถูกต้อง⁵ แต่เมื่อพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ได้ถูกประกาศบังคับใช้ จึงทำให้โครงการหมู่บ้านจัดสรรในจังหวัดศรีสะเกษนั้นจำเป็นต้องปรับตัวตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยนี้ ได้ศึกษาโครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 ซึ่งเป็นโครงการหมู่บ้านจัดสรรในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลทำให้โครงการหมู่บ้านจัดสรรที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้มีการขอโอนสาธารณูปโภคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะนำพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินมาศึกษาวิจัยในประเด็นผลกระทบการโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการสิริมงคล 2 ให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีความเข้าใจการโอนสาธารณูปโภคไปให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษ และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาโครงการจัดสรรที่ดินที่นำไปสู่การโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนการดำเนินการโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

โดยทำการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ อำเภอเมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ โดยเฉพาะหมู่บ้านสิริมงคล 2

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

โดยทำการศึกษาประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยกลุ่มผู้ประกอบการหรือผู้จัดสรรที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

⁵ Pairoj Arjaks, *Description of Land Allocation Law*, 3rd ed. (Bangkok: Winyuchon, 2006), 12. [In Thai]

1.3.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้แก้ไขปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ของหมู่บ้านจัดสรรได้อย่างเป็นรูปธรรม ที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่ซื้อที่ดินจัดสรรและผู้จัดสรรที่ดินโดยตรง โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดสรรและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร⁶

2) นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นและมีสิทธิตามกฎหมาย โดยต้องมาจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงที่ดินจัดสรรทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรับโอนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะจากผู้จัดสรรที่ดินมาจัดการและบำรุงรักษา⁷

3) การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจ่ายอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจ่ายอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงิน มาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น และยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดสรรที่ดิน⁸

4) การโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์

การโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์นั้น กรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค หลังจากได้แจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นไปดูแลบำรุงรักษาแล้ว แต่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือพ้นจากระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรร่วมกันจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้วนั้น ผู้จัดสรรที่ดินสามารถจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ต่อไป⁹

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) กับเจ้าหน้าที่องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเทศบาลเมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ รวมถึงผู้จัดสรรที่ดิน และผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

⁶ Wichai Tantikulanan, *Description of the Land Allocation Law* (Bangkok: Pim-augsorn, 2000), 20. [In Thai]

⁷ Poj Sukmaha, *Housing Estate Juristic Person*, 2nd ed. (Bangkok: Chulalongkorn University Press, 2012), 54. [In Thai]

⁸ Partsakorn Chunurai, *Land Allocation Act B.E. 2543* (Research Report) (Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University, 2004), 24. [In Thai]

⁹ Real Estate Business Promotion Office, Ministry of Interior, *The Establishment of a Housing Estate Juristic Person* (Bangkok: Division, Department of Lands, 2016), 32. [In Thai]

1.4.1 ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

แบบบันทึกและเทปบันทึกเสียงในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) เกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และการโอนสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณะประโยชน์

แบบสัมภาษณ์ โดยเน้นการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ¹⁰

1.4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data)

เป็นข้อมูลที่ได้จากเอกสาร ตำรา หนังสือ อินเทอร์เน็ตและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2558 โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Analysis) และข้อมูลเชิงปริมาณ รวมถึงวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อทำการตรวจสอบข้อมูล และทำการสรุปผลข้อมูล โดยผู้เขียนมีการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นระยะตามความเหมาะสม ดังนี้

ตอนที่ 1 นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์สังเคราะห์ เพื่อนำมาเป็นแนวทางให้เกิดกระบวนการตรวจสอบ

ตอนที่ 2 การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม จะทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง (Content Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบรรยายเน้นเนื้อหาที่ปรากฏในข้อความหรือสาระอย่างมีระบบ¹¹

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงสภาพปัญหาโครงการจัดสรรที่ดินที่นำไปสู่การโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.2 ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินการโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.3 ผู้จัดสรรที่ดินได้รับความรู้ในการดำเนินการโอนสาธารณูปโภคได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความรู้เรื่องการโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนผู้สนใจซื้อบ้านจัดสรรจะได้รับความรู้เรื่องดังกล่าว เพื่อใช้ในการประกอบการตัดสินใจซื้อบ้านจัดสรร

2. ผลการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนได้เข้าไปสำรวจโครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 และได้ทำการสัมภาษณ์ผู้จัดสรรที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ภาคีรัฐในเทศบาลที่เกี่ยวข้อง พบว่าเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาได้ การโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยแบ่งประเด็นการศึกษา ดังนี้

¹⁰ Thanee Worapat, *Fundamentals of Legal Research Methodology*, 2nd ed. (Bangkok: Winyuchon, 2010), 21. [In Thai]

¹¹ Ibid.

2.1 สภาพปัญหาโครงการจัดสรรที่ดินที่นำไปสู่การโอนสาธารณูปโภคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ และสำนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ จึงได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ พ.ศ. 2545 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 14 (1) และมาตรา 16 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ในสมัยนายสุจิต นันทมนตรี ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ และประธานกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ในการพิจารณา และ ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมในการจัดสรรที่ดินเอกชนให้เป็นไปตามกฎหมายของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ และสำนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ เพื่อทำการจัดสรรที่ดินในจังหวัดศรีสะเกษให้เป็นไปตามกฎหมาย¹²

โครงการจัดสรรที่ดินในเขตเทศบาลเมืองจังหวัดศรีสะเกษ ได้มีการดำเนินการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จำนวนทั้งสิ้น 7 โครงการ โดยมีรายละเอียด¹³ ดังนี้

- | | |
|---|---|
| 1) ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส แอล คอนกรีต | หมู่บ้านสิริมงคล 1 สร้างจำนวน 59 หลังคาเรือน |
| 2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคล พร็อพเพอร์ตี้ | หมู่บ้านสิริมงคล 2 สร้างจำนวน 146 หลังคาเรือน |
| 3) ห้างหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคล พร็อพเพอร์ตี้ | หมู่บ้านสิริมงคล 3 สร้างจำนวน 71 หลังคาเรือน |
| 4) ห้างหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคล พร็อพเพอร์ตี้ | หมู่บ้านสิริมงคล 4 สร้างจำนวน 96 หลังคาเรือน |
| 5) ห้างหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคล พร็อพเพอร์ตี้ | หมู่บ้านสิริมงคล 5 สร้างจำนวน 70 หลังคาเรือน |
| 6) บริษัทวริยา เรียลเอสเตท วริยากรีนิวัลล์ | หมู่บ้านวริยากรีนิวัลล์ สร้างจำนวน 88 หลังคาเรือน |
| 7) บริษัทวริยา เรียลเอสเตท วริยาลิลเลจ | หมู่บ้านวริยาลิลเลจ สร้างจำนวน 67 หลังคาเรือน ¹⁴ |

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ ผู้เขียนได้ทำการสำรวจเฉพาะโครงการตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ได้มีการจัดสรรที่ดินเพื่อทำการจัดสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรร ในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ และได้รับความนิยมนิยมจากประชาชนในจังหวัดศรีสะเกษ โดยได้มีการสร้างหมู่บ้านจัดสรรในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ รวมทั้งสิ้น จำนวน 597 หลังคาเรือน

แต่ทั้งนี้ โครงการบ้านจัดสรรที่ดินในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ยังไม่มีโครงการใดได้มีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และบางโครงการไม่ต้องการที่จะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งผู้ซื้อที่ดินต้องการโอนสาธารณูปโภคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ โดยการศึกษาวิจัยนี้ ได้ทำการสำรวจเฉพาะโครงการสิริมงคล 2 เท่านั้น เนื่องจากเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่สุดที่สร้างในขณะนั้น และผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีความสัมพันธ์ที่ดี มีการตั้งคณะกรรมการภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร และมีการบริหารจัดการกันเอง แต่ทั้งนี้ ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

¹² Sisaket Provincial Land Office, "The History of the Sisaket Land Office," January 15, 2010. [In Thai]

¹³ Sisaket Provincial Land Office, "The Land Development in Mueang Sisaket," July 20, 2019. [In Thai]

¹⁴ Ibid.

2.1.1 มุมมองเทศบาลในการโอนสาธารณูปโภค

หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2558 มาตรา 44 (2) บัญญัติว่า “...ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์...”

โดยจะทำให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องทำการโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรมาให้อย่างเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ผู้เขียนจึงได้สัมภาษณ์เจ้าพนักงานเทศบาลที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กล่าวคือ สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองศรีสะเกษ ซึ่งกล่าวว่า “หากหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ก็ควรโอนสาธารณูปโภคมาให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการดีกว่า เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนามากขึ้น สามารถจัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือได้ โครงการหมู่บ้านจัดสรรในจังหวัดศรีสะเกษมีการสร้างมาหลายปีแล้ว การโอนสาธารณูปโภคจะทำให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษเข้าไปจัดการได้สะดวกกว่า”¹⁵

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ทำการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานการช่าง เทศบาลเมืองศรีสะเกษ ซึ่งกล่าวว่า “เทศบาลฯ มีหน้าที่ดูแลประชาชน ถ้านิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่พร้อมประชาชนเดือดร้อน ถ้าจะให้เทศบาลเข้าไปดูแลก็เป็นหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปรับผิดชอบ ซึ่งการโอนให้เทศบาลฯ ต้องโอนทั้งพื้นที่ในเขตโครงการหมู่บ้านจัดสรร เทศบาลฯ ไม่ได้พิจารณาถึงความคุ้มค่าของทรัพย์สิน เพราะแต่ละโครงการหมู่บ้านจัดสรรมีการสร้างมานานแล้ว ถนนเริ่มพัง ไฟฟ้าติด ๆ ดับ ๆ ซึ่งถือว่าเป็นภาระที่เทศบาลฯ ต้องรับทรัพย์สินเหล่านั้น นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในโครงการหมู่บ้านจัดสรรจำนวนไม่มาก อาจไม่มีศักยภาพเท่าเทศบาลฯ เพราะการซ่อมบำรุงถนน ทางเท้า ท่อระบายน้ำอุดตัน ไฟฟ้าสาธารณะ เทศบาลมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือ ที่ดูแลประชาชนได้สะดวกกว่า เทศบาลฯ สามารถตั้งงบประมาณในการจัดการดูแลบำรุงรักษา ก่อสร้างเพิ่มเติม”¹⁶

ดังนั้น สำนักงานการช่างดำเนินงานในเรื่องของทรัพย์สิน ส่วนสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องดำเนินการบริการประชาชนเอาขยะมากำจัดเอามาทิ้ง แต่ในส่วนงานของสำนักงานการช่าง หากเทศบาลฯ ไม่ได้รับโอนสาธารณูปโภคตามกฎหมาย สำนักงานการช่างก็ไม่สามารถเข้าไปบริการประชาชนได้ เพราะเป็นเรื่องทรัพย์สินของเอกชน ถ้ายังไม่โอนสาธารณูปโภค เทศบาลฯ ก็ยังไม่สามารถเข้าไปจัดการได้ ถึงแม้หน่วยงานในเทศบาลฯ เข้าไปในโครงการหมู่บ้านจัดสรรก็ยังไม่สามารถบำรุงรักษาทรัพย์สินภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้ แต่ถ้ามีโอนสาธารณูปโภคแล้ว เทศบาลฯ สามารถจัดการบำรุงรักษาและตั้งงบประมาณ ทำให้พิจารณาได้ว่า ในมุมมองของเจ้าพนักงานเทศบาลเมืองจังหวัดศรีสะเกษ มีความพร้อมหากโครงการหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้สำเร็จ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถจัดประชุมแล้วลงมติโอนสาธารณูปโภคมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตามมาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้

¹⁵ Sakchai Trampitak, interview by Phakawat Chanyasuthiwong, Sisakeat Municipality, July 12, 2019. [In Thai]

¹⁶ Apichart Charnterawat, interview by Phakawat Chanyasuthiwong, Sisakeat Municipality, July 12, 2019. [In Thai]

2.1.2 มุมมองผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ผู้จัดสรรที่ดินหรือเจ้าของโครงการหมู่บ้านจัดสรรและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือผู้ซื้อบ้านในโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้น เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่จะตัดสินใจในการบริหารจัดการภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร ผู้เขียนจึงทำการสัมภาษณ์ผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพื่อต้องการทราบเหตุแห่งการโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษ

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ ที่ปรึกษาทางหุ้นส่วนผู้จัดการทางหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคลพร็อพเพอร์ตี้ ซึ่งกล่าวว่า “ทางหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคลพร็อพเพอร์ตี้ ได้สร้างไปแล้วทั้งหมด 7 โครงการหมู่บ้านจัดสรร มีการดำเนินการจะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร 2 โครงการ คือ โครงการหมู่บ้านจัดสรรสิริมงคล 6 และโครงการหมู่บ้านจัดสรรสิริมงคล 7 สำหรับโครงการที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทางหุ้นส่วนจำกัดฯ ได้ดำเนินการ โดยการพูดคุยกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรขอให้จัดตั้งเป็นนิติบุคคล ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีความเข้าใจไม่ตรงกันเรื่องค่าจัดเก็บส่วนกลาง เมื่อไม่สามารถจัดเก็บได้ก็มีค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอต่อการดูแลสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดินได้ดูแลสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร เช่น ไฟฟ้า ประปา การทำความสะอาด การกำจัดขยะ ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินจะดูแลที่ไม่เกินวิสัยที่จะทำได้ เช่น ไฟฟ้าขาด ตรงไหนดูแลได้ก็ดูแล ด้วยบริการลูกค้าสัมพันธ์จึงดูแลลูกค้ามาตลอด ในกรณีที่ผู้จัดสรรโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นสาธารณะประโยชน์ โดยผู้จัดสรรได้แจ้งเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ว่าทางโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้พยายามจัดตั้งนิติบุคคลแล้วแต่ไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจึงมีมติขอโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นสาธารณะประโยชน์ จากนั้น เทศบาลก็จะมาตรวจสอบสภาพสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร ว่ามีสภาพพร้อมใช้งานหรือไม่ เช่นมีถนนต้องซ่อมบำรุง มีท่อน้ำตันหรือไหลสะดวก ไฟฟ้าแสงสว่างเพียงพอ ซึ่งเมื่อทำการซ่อมแซมปรับปรุงเรียบร้อยแล้ว เทศบาลเมืองศรีสะเกษ จะทำการลงมติรับโอนสาธารณูปโภคจากโครงการหมู่บ้านจัดสรร ฉะนั้น โครงการหมู่บ้านจัดสรร ที่มีขนาดเล็กไม่สามารถบริหารจัดการดูแลตนเองได้ การกำจัดขยะ การบำรุงรักษาดูแล ไฟฟ้า ประปา ก็ยังต้องพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช่วยดูแล”¹⁷

ในส่วนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการหมู่บ้านสรนั้น ผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์ ประธานหมู่บ้านโครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 ซึ่งกล่าวว่า “ได้ดำรงตำแหน่งประธานหมู่บ้านสิริมงคล 2 ตั้งแต่เริ่มสร้างหมู่บ้านจัดสรรในปี พ.ศ. 2548 หมู่บ้านสิริมงคล 2 ยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ยังเป็นความรับผิดชอบของผู้จัดสรรที่ดินทางหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคลพร็อพเพอร์ตี้โครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 ได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้น เพื่อดูแลความสะอาดความสงบเรียบร้อย ยาเสพติดให้โทษ งานปีใหม่ ในโครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 มีทั้งหมด 144 ครัวเรือน มีการร่วมมือกันดี ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นข้าราชการและอดีตข้าราชการกว่า 80 เปอร์เซนต์ เกือบจะมีทุกหน่วยงาน หน่วยงานทางการศึกษาและการปกครองมีมาก ถ้าผู้ซื้อที่ดินจะมาร้องเรียนเรื่องสาธารณูปโภค ไฟดับ น้ำไม่ไหล ไม่สะดวก ประสานฯ ก็จะประสานงานแจ้งเทศบาลฯ ประปาหรือไฟฟ้าแล้วแต่กรณี พื้นที่ส่วนกลางมีสนามกีฬา สนามบาสเกตบอล ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนใหญ่ชอบถนนในหมู่บ้านที่ใหญ่และกว้าง มีการจัดวางสาธารณูปโภคได้ดี โดยมีการร่วมกันจัดความรับผิดชอบเป็นสายหมู่บ้านตามถนนที่เป็นซอย เป็นตัวแทนสายเข้ารับผิดชอบ ผู้จัดสรรที่ดินยังเข้ามารับผิดชอบบ้างในเรื่องไฟฟ้า และความสะอาด

¹⁷ Siripong Angsakulkiat, interview by Phakawat Chanyasuthiwong, Sirimongkol Office, July 19, 2019. [In Thai]

ภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร ในโครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 เทศบาลเมืองศรีสะเกษเข้ามาดูแลเรื่องความสะอาด ตัดหญ้า ปิดกวาดทำความสะอาดและจ่ายค่าขยะเดือนละ 24 บาทโดยต่างคนต่างจ่าย ถ้าใครไม่จ่ายก็เป็นหน้าที่เทศบาลฯ มาทวงถามเอาเอง หมู่บ้านสิริมงคล 2 พยายามจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแต่ไม่สำเร็จ ประธานฯ และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนหนึ่งอยากให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้เทศบาลฯ เพื่อจะได้รับการในด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ทุกวันนี้ในโครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 มีความสะดวก เพราะมีสมาชิกสภาเทศบาลอาศัยอยู่ ถ้ามีปัญหาที่รับประสานงานให้ได้”¹⁸

ดังนั้นแล้ว จากมุมมองของผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ได้เห็นประโยชน์จากการให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ ดีกว่าการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรกันเอง

2.2 ขั้นตอนการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการจัดสรรที่ดินในจังหวัดศรีสะเกษ ไม่ได้มีการดำเนินการขอจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือมีการดำเนินการขอจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แต่ไม่สำเร็จ ดังนั้น ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้แก่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 โดยเฉพาะในหมวด 3 การขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ก็จะสามารถให้องค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้านจัดสรรให้เป็นสาธารณประโยชน์ได้ โดยผู้จัดสรรที่ดินอาจยื่นขอจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ให้เป็นสาธารณประโยชน์ได้ โดยให้ดำเนินการ¹⁹ ดังนี้

1) ให้ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งเป็นหนังสือให้หน่วยงานผู้รับโอนทรัพย์สิน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้คือเทศบาลเมืองศรีสะเกษ เพื่อทราบถึงความต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นสาธารณประโยชน์

2) ให้ส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค (7 เปอร์เซ็นต์) ที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนด

3) เมื่อเจ้าพนักงานตรวจสอบเอกสารหลักฐานครบถ้วนถูกต้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานจดทะเบียนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ และให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

4) การจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ต้องแสดงรายละเอียดพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

¹⁸ Boontham Tiangtum, interview by Phakawat Chanyasuthiwong, Sirimongkol Office, July 26, 2019. [In Thai]

¹⁹ Department of Lands, Ministry of Interior, “Regulations of the Central Land Allocation Committee Transfer of Public Utilities to a Housing Estate Juristic Person or Other Legal Juristic Person and Requesting Approval for the Maintenance of Utilities or Registering to Transfer Assets to Public Utilities,” May 27, 2016. [In Thai]

4.1) หลักฐานการตรวจสอบสาธารณูปโภค (หนังสือรับรอง)

4.2) หลักฐานแสดงว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่อาจดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ ภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด

4.3) หลักฐานการส่งเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค 7 เปอร์เซ็นต์ ที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบ ตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนด

4.4) หลักฐานการรับทราบจากหน่วยงานที่จะรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ให้เป็นสาธารณประโยชน์

4.5) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นแปลงสาธารณูปโภค²⁰

เมื่อปรากฏดังนี้ หากผู้จัดสรรที่ดินรายใดมีความประสงค์ขอโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น หรือจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคอย่างหนึ่ง อย่างใด ตามมาตรา 44 (1) และมาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่แจ้งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด เพื่อให้คณะอนุกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายทำการตรวจสอบสาธารณูปโภคภายในโครงการทั้งหมด ตามแบบกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่ง “หนังสือรับรองการตรวจสอบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน” จากประธานคณะอนุกรรมการ เพื่อแสดงเป็นหลักฐานประกอบการดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น โดยผู้ขอจดทะเบียนมีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุม และยื่นคำขอจดทะเบียน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประชุมมีมติ ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคฯ พ.ศ. 2559²¹

ดังนั้น การที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคล พร็อพเพอร์ตี้ ซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินมีความประสงค์จดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคอย่างหนึ่ง อย่างใด ตามมาตรา 44 (1) และ (2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคล พร็อพเพอร์ตี้ ซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่แจ้งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด เพื่อให้ คณะอนุกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายทำการตรวจสอบสาธารณูปโภคภายในโครงการทั้งหมด ตามแบบที่กำหนด โดยผู้ขอจดทะเบียนมีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุม และยื่นคำขอจดทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ที่ประชุมมีมติ

เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด สิริมงคล พร็อพเพอร์ตี้ ดำเนินการได้ครบตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว สาธารณูปโภคในหมู่บ้านสิริมงคล 2 ก็จะโอนไปให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เป็นผู้บำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อไป ซึ่งเทศบาลเมืองศรีสะเกษสามารถจัดตั้งงบประมาณและเข้ามาบริหารจัดการภายในโครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 ได้เช่นกัน เมื่อโครงการหมู่บ้านสิริมงคล 2 ได้มีการโอนเป็นสาธารณะประโยชน์แล้ว ประชาชนทั่วไปก็สามารถเข้าไปในหมู่บ้านสิริมงคล 2 เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมได้เช่นกัน

²⁰ Real Estate Business Promotion Office, Ministry of Interior, *The Establishment of a Housing Estate Juristic Person*, 42. [In Thai]

²¹ Pisit Chuprasit, “Housing Estate Juristic Person,” *Knowing Column, Bangkokbiznews*, 2016, accessed August 8 2019. [In Thai]

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

จากผลการศึกษาได้ข้อสรุปว่า ในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษนั้น ยังไม่มีโครงการหมู่บ้านจัดสรรสามารถจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำเป็นต้องพิจารณาถึงการโอนสาธารณูปโภคในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ โดยผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจัดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดการประชุม เพื่อลงมติในการโอนสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ และเพื่อให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษสามารถเข้ามาบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้ โดยเทศบาลเมืองศรีสะเกษนั้นมีความพร้อมทางด้านแรงงาน อุปกรณ์และงบประมาณที่สามารถบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดี โดยผู้จัดสรรที่ดินต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เทศบาลเมืองศรีสะเกษ พร้อมทั้งให้ส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค (7 เปอร์เซ็นต์) ที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบ ตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนด และเมื่อเจ้าพนักงานตรวจสอบเอกสารหลักฐานครบถ้วนถูกต้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานจดทะเบียนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ และให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณเข้ามาบริหารจัดการภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่โอนให้เป็นสาธารณประโยชน์ได้ แต่เมื่อโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้โอนมาเป็นสาธารณประโยชน์แล้ว ประชาชนทั่วไปผู้ที่ไม่ได้ซื้อบ้านจัดสรรเป็นที่ยอยู่อาศัยภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์นี้ได้เช่นกัน ซึ่งเป็นเรื่อง que ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องคำนึงถึงการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือโอนสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ด้วย

โดยสรุปแล้ว การที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ทำการลงมติการโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับสภาพและขนาดของโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้น ๆ ประกอบในการพิจารณาด้วย โดยหากเป็นโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีขนาดใหญ่ มีสาธารณูปโภคที่พร้อมสรรพ และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีจำนวนมากพอที่จะเฉลี่ยช่วยกันจ่ายเป็นค่าส่วนกลางภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้อย่างไม่มีปัญหา การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจึงน่าจะเป็นสิ่งที่ดี แต่หากสภาพโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีขนาดไม่ใหญ่มาก มีสาธารณูปโภคพอประมาณ การโอนสาธารณูปโภคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น น่าจะเหมาะสมกว่า เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรให้อยู่ในสภาพที่ใช้ได้ดีภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ผู้จัดสรรที่ดินควรให้ความรู้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในเรื่องการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และในเรื่องการโอนให้เป็นสาธารณประโยชน์

3.2.2 ผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ควรสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสามัคคีภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร

3.2.3 ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรควรสร้างจิตสำนึกความเป็นชุมชนภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

References

- Department of Lands, Ministry of Interior. “The Draft of the Land Development Act (No. 2) B.E. 2558.” December 24, 2014. [In Thai]
- Department of Lands, Ministry of Interior. “Regulations of the Central Land Allocation Committee Transfer of Public Utilities to a Housing Estate Juristic Person or Other Legal Juristic Person and Requesting Approval for the Maintenance of Utilities or Registering to Transfer Assets to Public Utilities.” May 27, 2016. [In Thai]
- Pairoj Arjraksa. *Description of Land Allocation Law*. 3rd ed. Bangkok: Winyuchon, 2006. [In Thai]
- Partsakorn Chunurai. *Land Allocation Act B.E. 2543* (Research Report). Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University, 2004. [In Thai]
- Pisit Chuprasit. “Housing Estate Juristic Person.” Knowing Column, *Bangkokbiznews*, 2016. Accessed August 8, 2019. <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/639857/> [In Thai]
- Poj Sukmaha. *Housing Estate Juristic Person*. 2nd ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press, 2012. [In Thai]
- Real Estate Business Promotion Office, Ministry of Interior. *The Establishment of a Housing Estate Juristic Person*. Bangkok: Division, Department of Lands, 2016. [In Thai]
- Sisaket Provincial Land Office. “The History of the Sisaket Land Office.” January 15, 2010. [In Thai]
- Sisaket Provincial Land Office. “The Land Development in Mueang Sisaket.” July 20, 2019. [In Thai]
- Thanee Worapat. *Fundamentals of Legal Research Methodology*. 2nd ed. Bangkok: Winyuchon, 2010. [In Thai]
- Wichai Tantikulanan. *Description of the Land Allocation Law*. Bangkok: Pim-augsorn, 2000. [In Thai]

คำพิพากษาฎีกาที่ 7125/2557

ใช้ทำเหยียบฐานของพระพุทธรูปและใช้มือตบที่บริเวณพระพักตร์ของพระพุทธรูป เป็นความผิดตามมาตรา 206

จำเลยให้บุคคลหนึ่งทำป้ายที่มีข้อความว่า “ทองเหลืองหล่อนี้ ไม่ใช่พุทธเจ้าแน่ ไม่ต้องกราบมัน” ติดที่ฐานองค์พระพุทธรูป กับจำเลยใช้ทำเหยียบฐานของพระพุทธรูป และใช้มือตบที่บริเวณพระพักตร์ของพระพุทธรูปนั้น เป็นการกระทำที่ไม่สมควร ไม่เคารพต่อพระพุทธรูป อันเป็นที่เคารพในทางศาสนาพุทธ อันเป็นการเหยียดหยามศาสนา จำเลยจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 206

แหล่งที่มา: เนติบัณฑิตยสภา

คำแนะนำสำหรับการเขียนบทความ วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นฐานเผยแพร่และถ่ายทอดองค์ความรู้ในด้านกฎหมาย และด้านที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมสู่สาธารณชนอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งเพื่อเป็นสื่อกลางแลกเปลี่ยนความรู้และสร้างความร่วมมือทางด้านกฎหมาย และด้านที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานภายนอก รวมถึงเพื่อพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดผลงานทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

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

ทั้งนี้แล้ว บทความที่เสนอเพื่อตีพิมพ์จะต้องไม่เคยถูกตีพิมพ์เผยแพร่หรืออยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาเพื่อลงตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด กองบรรณาธิการไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอก แต่ผู้เสนอผลงานต้องอ้างอิงแหล่งที่มาให้ครบถ้วนและสมบูรณ์

1. ประเภทบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความวิจัย
- 2) บทความวิชาการ

2. สาขาที่รับตีพิมพ์

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

3. การเตรียมต้นฉบับ

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

3. การเตรียมต้นฉบับ (ต่อ)

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

4. ส่วนประกอบของบทความ

4.1 บทความวิจัย

1) **ชื่อเรื่อง:** ชื่อเรื่องให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

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

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

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

5) **บทนำ:** ประกอบด้วย

5.1) **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา:** เป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ตลอดจนเหตุผลอันมาสู่การศึกษาในเรื่องนี้

5.2) **วัตถุประสงค์:** เป็นการกล่าวถึงเหตุผลและจุดมุ่งหมายอันนำมาสู่การศึกษาในเรื่องนี้ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์จะต้องมีความชัดเจนและสอดคล้องกับเรื่องที่ทำการศึกษา

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

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

5.5) **ระเบียบวิธีการวิจัยหรือการศึกษา:** เป็นการกล่าวว่าการศึกษาในเรื่องนี้ใช้รูปแบบใด มีการอธิบายและวิเคราะห์วิธีการศึกษา โดยให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

5.6) **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ:** เป็นการกล่าวถึงผลของการศึกษาในเรื่องนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใด และในด้านใด

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

7) **สรุปผลและข้อเสนอแนะ:** เป็นการกล่าวให้เห็นว่าผลการศึกษาดังกล่าวตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และกล่าวถึงข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ควรมีประเด็นคำถามเพื่อเป็นแนวทางสานต่อการศึกษาในภายต่อไป

8) **ตารางรูปภาพ แผนภูมิ (ถ้ามี):** โดยเรียงลำดับให้สอดคล้องกับเนื้อเรื่อง กรณีเป็นตารางให้มีคำอธิบายอยู่ด้านบน หากเป็นกรณีรูปภาพและแผนภูมิให้มีคำอธิบายอยู่ด้านล่าง

9) **รายการอ้างอิงและบรรณานุกรม:** รายการอ้างอิงและบรรณานุกรมเป็นการแสดงแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลในบทความ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในการติดตามและตรวจสอบแหล่งที่มาได้ โดยใช้รูปแบบตามที่วารสารกำหนด

4.2 บทความวิชาการ

1) **ชื่อเรื่อง:** ชื่อเรื่องให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

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

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

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

5) **บทนำ:** เป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ตลอดจนเหตุผลอันนำมาสู่การศึกษาในเรื่องนี้ รวมถึงข้อมูลเชิงวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6) **เนื้อหา:** เป็นการกล่าวถึงเนื้อหาที่ทำการศึกษาอย่างเป็นลำดับ ชัดเจน และได้ใจความ

7) **สรุปผล:** เป็นการกล่าวให้เห็นว่าผลการศึกษาดตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และในกรณีที่มีข้อเสนอแนะ ให้กล่าวถึงข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

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

9) **รายการอ้างอิงและบรรณานุกรม:** รายการอ้างอิงและบรรณานุกรมเป็นการแสดงแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลในบทความ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในการติดตามและตรวจสอบแหล่งที่มาได้ โดยใช้รูปแบบตามที่วารสารกำหนด

รูปแบบการเขียนเชิงอรรถ และบรรณานุกรม วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

รายการอ้างอิงและบรรณานุกรมเป็นการแสดงที่มาของข้อมูล เพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลในบทความ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในการติดตามและตรวจสอบแหล่งที่มาได้

รูปแบบการอ้างอิงตามหลักเกณฑ์ของ Turabian ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ

1. การอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหา (Parenthetical Citations-Reference List Style) เรียกว่า ระบบนาม-ปี ประกอบด้วย ผู้แต่ง ปีที่พิมพ์ เลขหน้าที่อ้างอิง ทั้งนี้ การอ้างอิงมักใช้ในสาขาวิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ บางสาขา

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

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

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

เฉพาะบรรณานุกรม (References) ของภาษาไทยนั้น ให้ทำการแปลเป็นภาษาอังกฤษ โดยให้ระบุคำว่า [In Thai] ไว้ท้ายบรรณานุกรมของภาษาไทยที่ทำการแปลนั้น (แต่เชิงอรรถ (Footnote) ภาษาไทย ไม่ต้องทำการแปลเป็นภาษาอังกฤษ กล่าวคือ แปลเป็นภาษาอังกฤษเฉพาะในบรรณานุกรม)

ตัวอย่าง: รูปแบบการเขียนรายการอ้างอิงและบรรณานุกรมประเภทต่าง ๆ

1. รายการอ้างอิง

1) หนังสือทั่วไป

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 1 คน

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

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

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 2 คน

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

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

1) หนังสือทั่วไป (ต่อ)

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 3 คน

¹ นุสรา เตียงเกตุ, วลัย จักรทิพย์ และบุษบา อินต๊ะพันธ์, *แนวทางการท่องเที่ยวพื้นเมือง* (เชียงใหม่: มีเดียทิม, 2551), 22-23.

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

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่งมากกว่า 3 คน

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

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

ตัวอย่าง: กรณีไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง

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

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

2) หนังสือที่มีบรรณาธิการ

รูปแบบ

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

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

ตัวอย่าง

¹ ธมนวรรณ กัญญาหัตถ์ และศรีณพงค์ เทียงธรรม, *ความพึงพอใจของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อประโยชน์ของสมาร์ทโฟน*, บรรณาธิการโดย ชนัญชี ภั้งคานนท์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2554), 119.

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

3) หนังสือแปล

รูปแบบ

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

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

ตัวอย่าง

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

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

4) หนังสือรวมบทความ

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

¹ กอบแก้ว สุวรรณทัต-เพียร, “อารยธรรมตะวันตก,” ใน *สังคมตะวันตกและวิวัฒนาการภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2*, บรรณาธิการโดย วิจิตรรา แสงหาญ (กรุงเทพฯ: คัมภีร์, 2519), 335.

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

5) หนังสือและวารสารในโอกาสพิเศษ

รูปแบบ

ให้ใช้รูปแบบเช่นเดียวกับหนังสือและวารสาร แล้วแต่กรณี เมื่อจบบรรายการให้ใช้เครื่องหมายวรรคตอน ตามด้วยเครื่องหมายวงเล็บ พิมพ์รายละเอียดในโอกาสพิเศษที่จัดพิมพ์ และใช้เครื่องหมายมหัพภาคต่อท้าย

ตัวอย่าง

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

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

6) หนังสือพิมพ์และนิตยสาร

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

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

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

7) หนังสือพิมพ์และนิตยสารออนไลน์

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง, “ชื่อบทความ,”/ชื่อกอลัมน์ (ถ้ามี)/ชื่อหนังสือพิมพ์,/วัน/เดือน/ปีที่พิมพ์,/สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี,/URL
 กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL
 กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL

ตัวอย่าง

¹ วริษฐ์ ลิ้มทองกุล, “คู่สร้างคู่สมกับจุดจบของโลกสิ่งพิมพ์,” คอลัมน์ พรหมแดนสื่อใหม่, *ผู้จัดการ*, 17 ธันวาคม 2560, สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2561, <https://www.mgonline.com/columnist/detail/9600000126809/>
² Olk Armer, “New Energy Code For Large Buildings,” Business News Column, *Time Post*, February 9, 2017, accessed February 29, 2017, <https://www.bangkokpost.com/business/news/1409766/>

8) บทความในวารสาร

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง, “ชื่อบทความ,”/ชื่อวารสาร/เลขปีที่/ฉบับที่/(เดือน/ปี):/เลขหน้า.
 กรณีภาษาไทย ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า ฉ. และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า no.

ตัวอย่าง

¹ วรุฒิ ทวาทศิน, “การนำบริษัทประกันภัยเข้าสู่ระบบการประกันตัวในคดีอาญา: ทางเลือกใหม่ของผู้ต้องหาและจำเลย,” *วารสารบทบัญญัติ* 60, ฉ. 2 (พฤษภาคม 2547): 105.
² Hoclosky Mall, “Political Participation,” *International Encyclopedia of the Social Sciences* 12, no.6 (May 1968): 252-254.

9) บทความในวารสารออนไลน์

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง, “ชื่อบทความ,”/ชื่อวารสาร/เลขปีที่/ฉบับที่/(เดือน/ปี):/เลขหน้า,/สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี,/URL
 กรณีภาษาไทย ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า ฉ. และให้ใช้คำว่า สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL
 กรณีภาษาต่างประเทศ ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า no. และให้ใช้คำว่า accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL

ตัวอย่าง

¹ สวัสดิ์ ประทุมราช, “การวัดผลทางจิตวิทยา,” *จิตพฤติกรรมศาสตร์* 11, ฉ. 1 (มิถุนายน 2557): 6, สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561, <https://www.nrct.go.th/e-publish1/moralbehavior/2557no1/mobile/index.html#p=1/>
² Lucy C. Budd, “Selling the Early Air Age: Age: Aviation Advertisements and the Promotion of Civil Flying in Britain,” *Journal of Transport History* 32, no. 2 (December 2011): 125, accessed January 18, 2016, <https://www.journals.sagepub.com/doi/pdf/10.7227/TJTH.32.2.2/>

10) วิทยานิพนธ์

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

¹ เกียรติพร อำไพ, “ปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย: ศึกษากรณีน้ำมันเถื่อน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), 99.
² Arellano L. Aell, “Lynching and the American Past: Violence, Narrative and Identity,” (Master’s thesis, Faculty of Law, Stanford University, 2004), 8.

11) วิทยานิพนธ์ในฐานข้อมูลออนไลน์

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

¹ ขวัญนุช แสนสุข, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจรัฐในการปิดกั้นเว็บไซต์บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2555), 26-28, สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2561, ใน สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยศรีปทุม, https://www.tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=279343&query=%A1%AE%B%C1%D2%C2&s_mode=any&d_field=&d_start=0000-00-00&d_end=2561-02-09&limit_lang=&limited_lang_code=&order=&order_by=&order_type=&result_id=1&maxid=5/
² Dana S. Levin, “Let’s Talk About Sex ... Education: Exploring Youth Perspectives, Implicit Messages, and Unexamined Implications of Sex Education in School,” (PhD diss., University of Michigan, 2010), 101-102, accessed February 9, 2017, in Deepblue, <https://www.deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/75809/>

12) ระบบเว็บไซต์ออนไลน์

รูปแบบ

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

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า แก๊ไขครั้งสุดท้าย และใช้ สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL

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

ตัวอย่าง

¹ อาทิตย์ โกวิทวรารังกูร, “รถไฟความเร็วสูงจูงจุมูกเรา,” แก๊ไขครั้งสุดท้าย 2560, สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2561, <https://www.posttoday.com/social/think/550280/>

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

13) รายงานการวิจัย วิชาการ ผลงาน การสรุปผล และเอกสารการสอน

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

¹ กมลชัย รัตนสากววงศ์, ศาสตร์รัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538), 86-87.

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

14) เอกสารประกอบการบรรยาย สัมมนา การประชุม และการบันทึกจากปาฐกถา

รูปแบบ

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

กรณีภาษาไทย ให้ใช้ วัน เดือน ปี และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

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

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

15) การอ้างอิงเอกสารที่ปรากฏในเอกสารอื่น

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

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

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

16) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล และเอกสารอื่น ๆ ของทางราชการ

รูปแบบ

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

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า วัน เดือน ปี และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

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

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

17) จุลสาร แผ่นพับ และเอกสารอัดสำเนา

รูปแบบ

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

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

ตัวอย่าง

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

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

18) โสตทัศนวัสดุ และสื่ออื่น ๆ

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

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

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

19) การสัมภาษณ์

รูปแบบ

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

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า สัมภาษณ์โดย และใช้ วัน เดือน ปี

กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า interview by และใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

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

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

20) กฎหมาย

รูปแบบ

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

การอ้างอิงหลักกฎหมาย กรณีไม่ได้อ้างอิงจากเอกสารราชกิจจานุเบกษา ให้ลงรายการเหมือนหนังสือ

เฉพาะการอ้างอิงรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติของสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมายในงานเขียนภาษาต่างประเทศ ใช้รูปแบบ ชื่อกฎหมาย/มาตรา.

ตัวอย่าง

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

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

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

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

21) คำพิพากษา

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

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

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

22) การขยายคำ

รูปแบบ

¹ ชื่อคำที่ขยายความหมาย/(คำศัพท์ภาษาอังกฤษ)/ความหมาย.

ตัวอย่าง

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

² ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) หมายถึง ค่าเสียหายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้ที่ก่อความเสียหาย มากกว่าที่จะเป็นการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหาย.

2. บรรณานุกรม

1) หนังสือทั่วไป

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 1 คน

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

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

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 2 คน

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

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

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 3 คน

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

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

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่งมากกว่า 3 คน

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

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

ตัวอย่าง: กรณีไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง

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

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

2) หนังสือที่มีบรรณาธิการ

รูปแบบ

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

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า บรรณาธิการโดย และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า edited by

ตัวอย่าง

ธมนวรรณ กัญญาหัตต์ และศรัณยพงศ์ เทียงธรรม. ความพึงพอใจของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อประโยชน์ของสมาร์ทโฟน. บรรณาธิการโดย ชนัญชี กังคานนท์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2554.

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

3) หนังสือแปล

รูปแบบ

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

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า แปลโดย และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า translated by (กรณีคนเดียวหรือมากกว่า 1 คน)

ตัวอย่าง

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

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

4) หนังสือรวมบทความ

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อบทความ.”/ใน/ชื่อเรื่อง,/บรรณาธิการโดย หรือรวบรวมโดย,/เลขหน้า./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์,/ปีที่พิมพ์.

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า ใน และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า In

ตัวอย่าง

กอบแก้ว สุวรรณทัต-เพียร. “อารยธรรมตะวันตก.” ใน *สังคมตะวันตกและวิวัฒนาการภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2*, บรรณาธิการโดย กอบแก้ว วิจิตรฯ แสงหาญ, 335. กรุงเทพฯ: คัมภีร์, 2519.

Jelolie, Tebbel. “The Role of Technology in the Future of Libraries.” In *The Metropolitan Library*, edited by Ralph C. Warner, 105. Cambridge, MA: MIT Press, 1972.

5) หนังสือและวารสารในโอกาสพิเศษ

รูปแบบ

ให้ใช้รูปแบบเช่นเดียวกับหนังสือและวารสาร แล้วแต่กรณี เมื่อจบรายการให้ใช้เครื่องหมายวรรคตอนตามด้วยเครื่องหมายวงเล็บพิมพ์รายละเอียดในโอกาสพิเศษที่จัดพิมพ์ และใช้เครื่องหมายมหัพภาคต่อท้าย

ตัวอย่าง

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

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

6) หนังสือพิมพ์และนิตยสาร

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

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

7) หนังสือพิมพ์และนิตยสารออนไลน์

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

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

8) บทความในวารสาร

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

9) บทความในวารสารออนไลน์

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

10) วิทยานิพนธ์

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

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

11) วิทยานิพนธ์ในฐานข้อมูลออนไลน์

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

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

12) ระบบเว็บไซต์ออนไลน์

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อเรื่อง.”/แก้ไขครั้งสุดท้าย/วัน/เดือน/ปี./สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี./URL

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า แก้ไขครั้งสุดท้าย และใช้ สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL

กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า Last modified และใช้ Accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL

ตัวอย่าง

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

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

13) รายงานการวิจัย วิชาการ ผลงาน การสรุปผล และเอกสารการสอน

รูปแบบ

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

ตัวอย่าง

กมลชัย รัตนสกววงศ์. *ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538.

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

14) เอกสารประกอบการบรรยาย สัมมนา การประชุม และการบันทึกจากปาฐกถา

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อเอกสาร.”/รายละเอียดเกี่ยวกับการประชุม,/สถานที่จัดประชุม,/วัน/เดือน/ปี.
 ภาษาไทย ให้ใช้ วัน เดือน ปี และกรณียาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรอิสระในการสร้างธรรมาภิบาล.” เอกสาร
 ประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ประจำปี 2554 โดยคณะกรรมการองค์กรอิสระ, กรุงเทพฯ,
 8-10 ตุลาคม 2554.

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

15) การอ้างอิงเอกสารที่ปรากฏในเอกสารอื่น

รูปแบบ

รายละเอียดเชิงอรรถ (footnote) ของเอกสารอันดับแรก./อ้างถึงใน/รายละเอียดเชิงอรรถ (footnote) ของ
 เอกสารอันดับรอง
 ภาษาไทย ให้ใช้ อ้างถึงใน และกรณียาษาต่างประเทศ ใช้คำว่า Quoted in หรือ Cited by นำหน้าชื่อ
 ผู้แต่งและชื่อเรื่องของเอกสารอันดับรอง

ตัวอย่าง

เริงศรี กฤษมาตร. *ทฤษฎีจิตวิทยาพัฒนาการวัยรุ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นวการพิมพ์, 2540. อ้างถึงใน
 นรากร ใจหาญ. *การพัฒนาของวัยรุ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.

Alice, Wallis O. *Introduction to Microcomputers*. New York: Adam Osbarne, 1977. Quoted in
 Hyman Mar. *Automated Library Circulation System*. New York: Knowledge Industry,
 1981.

16) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล และเอกสารอื่น ๆ ของทางราชการ

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

17) จุลสาร แผ่นพับ และเอกสารอัดสำเนา

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

18) โสตทัศนวัสดุ และสื่ออื่น ๆ

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

19) การสัมภาษณ์

ไม่ต้องปรากฏในบรรณานุกรม

20) กฎหมาย

ไม่ต้องปรากฏในบรรณานุกรม

21) คำพิพากษา

ไม่ต้องปรากฏในบรรณานุกรม

22) การขยายคำ

ไม่ต้องปรากฏในบรรณานุกรม

การส่งบทความ

การส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มีวิธีการส่งดังนี้

1. ผู้เสนอผลงานสามารถส่งบทความต้นฉบับผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไฟล์ ดังนี้

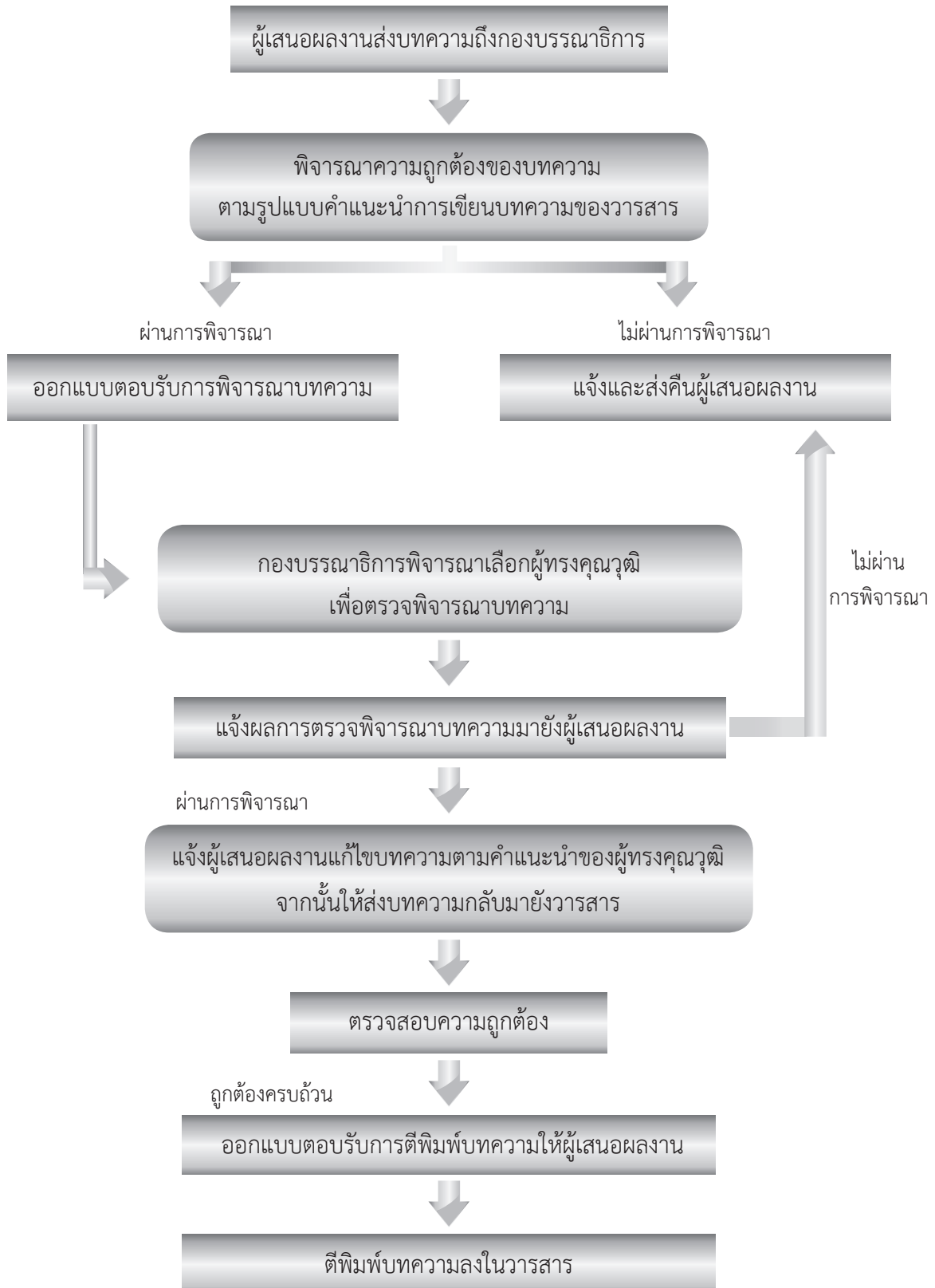
ผู้เสนอผลงานส่งไฟล์บทความต้นฉบับ จำนวน 1 ชุด (เป็นไฟล์ .doc) ผ่านทางอีเมล (Email) และผ่านทางเว็บไซต์ (Website) โดยส่งมายัง

Email: ubru_lawjournal@hotmail.com

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

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

ขั้นตอนการตีพิมพ์



แบบเสนอต้นฉบับเพื่อลงตีพิมพ์
วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

1. ประเภทของบทความ

- .. บทความวิจัย
- .. บทความวิชาการ

2. ชื่อเรื่อง

ภาษาไทย.....

.....

.....

ภาษาอังกฤษ.....

.....

.....

3. ชื่อ/สกุล ผู้เสนอผลงาน

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

4. ข้อมูลผู้เสนอผลงาน

หน่วยงานที่สังกัด.....

ตำแหน่ง/สถานภาพของผู้เสนอผลงาน.....

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

วุฒิการศึกษาสูงสุด.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้.....

โทรศัพท์.....โทรสาร.....อีเมล.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าบทความนี้เป็นงานนิพนธ์ของข้าพเจ้า ข้าพเจ้ายินยอมให้สามารถตรวจและแก้ไขต้นฉบับดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้แล้ว ผลงานดังกล่าวไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ผู้อื่น และไม่เคยนำเสนอหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด

ลงชื่อ.....ผู้เสนอผลงาน

(.....)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

จริยธรรมในการตีพิมพ์ (Publication Ethics)

วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มุ่งมั่นที่จะรักษามาตรฐานด้านจริยธรรมในการตีพิมพ์สูงสุด ดังนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามหลักการและมาตรฐานด้านจริยธรรมในการตีพิมพ์อย่างเคร่งครัด โดยมุ่งมั่นให้การเผยแพร่ผลงานวิชาการเป็นไปอย่างถูกต้อง มีคุณภาพ ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับมาตรฐานการตีพิมพ์ ดังนี้ จึงกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ดี บทบาทหน้าที่จริยธรรมในการตีพิมพ์ ผลงานวิชาการของบุคคล 3 กลุ่ม คือ 1. บรรณาธิการ (Editor), 2. ผู้นิพนธ์ (Author) และ 3. ผู้ทรงคุณวุฒิ ประเมินบทความ (Reviewer) เพื่อให้ศึกษาและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ดังนี้

1. บทบาทหน้าที่ของบรรณาธิการ

1) บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบบทความที่ส่งมาเพื่อเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารทุกบทความ โดยพิจารณาเนื้อหาบทความที่สอดคล้องกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสาร รวมถึงการตรวจสอบคุณภาพบทความในกระบวนการประเมินและคุณภาพบทความก่อนการตีพิมพ์

2) บรรณาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบบทความในด้านความซ้ำซ้อนหรือในด้านการคัดลอกผู้อื่น (Plagiarism) โดยใช้โปรแกรมตรวจสอบความซ้ำซ้อน หากตรวจสอบพบความซ้ำซ้อนหรือการคัดลอกผลงานของผู้อื่นในกระบวนการประเมินบทความ บรรณาธิการต้องหยุดกระบวนการประเมิน และติดต่อผู้นิพนธ์หลักทันที เพื่อขอคำชี้แจง เพื่อประกอบการ “ตอบรับ” หรือ “ปฏิเสธ” การตีพิมพ์บทความนั้น ๆ

3) บรรณาธิการต้องใช้เหตุผลทางวิชาการในการพิจารณาบทความทุกครั้งโดยปราศจากอคติที่มีต่อบทความและผู้นิพนธ์ไม่ว่าด้วยกรณีใด ทั้งในด้านเชื้อชาติ เพศ ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง และสังกัดของผู้นิพนธ์

4) บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้นิพนธ์และของผู้ทรงคุณวุฒิที่ประเมินบทความแก่ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องในระยะเวลาของการประเมินคุณภาพผลงานวิชาการ และจนกว่าบทความได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่

5) บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้นิพนธ์หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่นำบทความหรือวารสารไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือนำไปเป็นผลงานทางวิชาการของตนเอง

6) บรรณาธิการต้องไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงไม่ปิดกั้นหรือแทรกแซงข้อมูลที่แลกเปลี่ยนระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิและผู้นิพนธ์

7) บรรณาธิการต้องปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของวารสารอย่างเคร่งครัด

8) บรรณาธิการต้องรักษามาตรฐานของวารสาร รวมถึงพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและมีความทันสมัยเสมอ

2. บทบาทหน้าที่ของผู้นิพนธ์

1) ผลงานของผู้นิพนธ์ต้องเป็นผลงานที่ไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน รวมถึงไม่อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาตีพิมพ์ที่ใด

2) ผู้นิพนธ์ต้องไม่คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่น โดยต้องมีการอ้างอิงทุกครั้งเมื่อนำผลงานของผู้อื่นมานำเสนอหรืออ้างอิงในเนื้อหาบทความของตนเอง และผลงานต้องไม่มีการละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิบัตรใด ๆ

3) หากผลงานทางวิชาการของผู้นิพนธ์เกี่ยวข้องกับการใช้สัตว์ ผู้เข้าร่วม หรืออาสาสมัคร ผู้นิพนธ์ควรตรวจสอบให้แน่ชัดว่าได้ดำเนินการตามหลักจริยธรรม ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมถึงต้องได้รับความยินยอมก่อนการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทุกครั้ง

4) ผู้นิพนธ์ต้องเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการทำผลงานทางวิชาการ และระบุผลประโยชน์ทับซ้อน (หากมี)

5) ผู้นิพนธ์ต้องยินยอมโอนลิขสิทธิ์ให้แก่วารสารก่อนการตีพิมพ์ และไม่นำผลงานไปเผยแพร่หรือตีพิมพ์กับแหล่งอื่น ๆ หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี แล้ว

6) ชื่อของผู้นิพนธ์ที่ปรากฏในบทความต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในผลงานวิชาการนี้จริง

7) ผู้นิพนธ์ต้องเขียนบทความให้ถูกต้องตามรูปแบบที่วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี กำหนด

8) ในบทความ ผู้นิพนธ์จะต้องไม่รายงานข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างข้อมูลเท็จ หรือการปลอมแปลง บิดเบือน รวมไปถึงการตกแต่ง หรือเลือกแสดงข้อมูลเฉพาะที่สอดคล้องกับข้อสรุป

9) กรณีที่ผลงานเป็นการศึกษาวิจัยและทำการทดลองในคนหรือสัตว์ทดลอง โดยการทดลองในคน อาจส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรี สิทธิ ความปลอดภัย และสุขภาพของคน ขอให้แนบหนังสือรับรองจริยธรรมจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์หรือสัตว์ทดลอง ทั้งนี้ การอนุมัติให้ลงตีพิมพ์ขึ้นอยู่กับพิจารณาจากกองบรรณาธิการวารสาร ถือเป็นขั้นสุดท้าย

3. บทบาทหน้าที่ของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

1) ผู้ทรงคุณวุฒิต้องคำนึงถึงคุณภาพบทความเป็นหลัก พิจารณาบทความภายใต้หลักการและเหตุผลทางวิชาการโดยปราศจากอคติหรือความคิดเห็นส่วนตัว และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้นิพนธ์

2) ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่แสวงหาประโยชน์จากผลงานทางวิชาการที่ตนเองได้ทำการประเมิน และหากพบว่าตนเองอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้นิพนธ์ เช่น เป็นผู้ร่วมโครงการ หรือรู้จักผู้เขียนเป็นการส่วนตัว หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างอิสระได้ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบและปฏิเสธการประเมินบทความนั้น

3) ผู้ทรงคุณวุฒิต้องตระหนักว่าตนเองเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหาของผลงานวิชาการที่รับประเมินอย่างแท้จริง

-
- 4) หากผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบพบว่าบทความที่รับประเมิน เป็นบทความที่คัดลอกผลงานชิ้นอื่น ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบทันที
 - 5) ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของบทความที่พิจารณาแก่ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องในระยะเวลาของการประเมินคุณภาพผลงานวิชาการ และจนกว่าบทความได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่
 - 6) ผู้ทรงคุณวุฒิต้องพึงชี้ให้เห็นจุดแข็งและจุดอ่อน รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขบทความนั้น
 - 7) ผู้ทรงคุณวุฒิต้องรักษาระยะเวลาประเมินตามกรอบเวลาประเมินที่กำหนด รวมถึงไม่เปิดเผยข้อมูลของบทความให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้

ไม่ว่าจะทำอะไร ให้ทำให้ดีที่สุด ทำให้สุดฝีมือ

ไม่ว่างานเล็กงานใหญ่ งานง่ายงานยาก อย่าจับจด อย่าทำครึ่ง ๆ กลาง ๆ

ถ้าทำได้ไม่ดี อย่าทำเลยดีกว่า ขอให้เล็งผลเลิศในงานที่ทำเสมอ

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร



คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal

เลขที่ 2 ถนนราชธานี ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000

โทรศัพท์ 045-352-000 ต่อ 2400

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

พิมพ์ที่: เกษมชัยออฟเซตการพิมพ์ เลขที่ 2 ถนนก้อนสุวรรณ ตำบลวารินชำราบ อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190