

## พลังงานชีวมวลในประเทศไทย นโยบาย กฎหมาย และการเปลี่ยนผ่าน Bioenergy in Thailand, Policies, Laws and Transnational

อริศรา เหล็กคำ

Arisara Lekham

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย 57100 ประเทศไทย

School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai Province 57100 Thailand

อีเมลล์: arisara.lek@mfu.ac.th

Email: arisara.lek@mfu.ac.th

### บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้ตั้งเป้าหมายในการลดการใช้พลังงานจากฟอสซิลลงและเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มขึ้น เนื่องจากปัญหาความมั่นคงทางพลังงานและความกังวลต่อผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งที่ผ่านมา พลังงานความร้อนชีวมวลเป็นพลังงานหมุนเวียนที่มีการใช้มากที่สุดเมื่อเทียบกับแหล่งพลังงานประเภทอื่น โดยรัฐบาลได้ส่งเสริมพลังงานทดแทนด้วยการกำหนดนโยบายส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนและรับซื้อพลังงานหมุนเวียนจากผู้ประกอบการ ภาคเอกชน ส่งผลให้มีผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากชีวมวลส่งขายให้กับรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าชีวมวลอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้ตั้งแต่ระยะก่อสร้าง และระยะดำเนินการ ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงจำเป็นต้องถูกควบคุมและกำกับดูแล นอกจากนี้ยังมีส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม

ทางด้านกฎหมายในการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล พบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องที่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง โดยการกระจายของกฎหมายเป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้กับผู้ประกอบการซึ่งมีความซับซ้อนและ ย้อนแย้งกับนโยบายในการส่งเสริมพลังงานชีวมวลของรัฐบาล ส่งผลให้มีผู้ประกอบการจำนวนมากอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ขออนุญาตจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลขนาดไม่เกิน 10 เมกะวัตต์ เช่น 9.0-9.9 เมกะวัตต์เพื่อไม่ต้องจัดทำรายงาน ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จนนำมาสู่การฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนใบอนุญาตหลายคดี จึงสรุปได้ว่าพลังงานชีวมวลแม้ เป็นพลังงานหมุนเวียนที่มุ่งทดแทนพลังงานฟอสซิลแต่อาจไม่ใช่พลังงานทางเลือกที่ยั่งยืน

**คำสำคัญ:** พลังงานไฟฟ้าชีวมวล, นโยบาย, กฎหมาย, ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, ผลกระทบต่อสุขภาพ

### Abstract

Recently Thailand has set an energy target by reducing fossil energy sectors and increasing the proportion of renewable energy sectors due to Thai Government concerns on energy security and impact of climate change. Biomass is a renewable energy that has highest share of the heat production because of the supporting measures from the Government policies and the measures to purchase power from private sectors which given the increasing of bioenergy business. However, the process of generating electric power from biomass may cause to the environment and health since construction

period and operation period that directly affect which needed to be controlled and also indirectly affect to food security and land use inappropriate manner.

In the regulations for the setting up biomass power plant had been involved with many regulations from several of state agencies which complexes and increasing the process to entrepreneurs that opposite from the policies to promote renewable biomass business. In result, many entrepreneurs take advantages from legal loophole by proposed energy-based electric power plants below 10 megawatts such as 9.0-9.9 megawatts avoided to conduct the EIA or EHIA report which leads to litigation in administrative court to revoke the permission in many cases.

In conclusion, the alternative energy which tries to replaces fossil energy like bioenergy, may not be the sustainable alternative energy.

**Keywords:** Bioenergy, Thailand renewable energy policies, Thailand renewable energy laws, Environmental impact, Health impact

## 1. บทนำ

เมื่อโลกเผชิญปัญหาความมั่นคงทางพลังงานประกอบกับผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้พลังงานฟอสซิลทำให้มีการแสวงหาพลังงานประเภทอื่นมาทดแทนพลังงานสิ้นเปลืองที่ใช้แล้วหมดไป นโยบายของหลายรัฐสนับสนุนให้มีการใช้และพัฒนาพลังงานหมุนเวียนซึ่งเคยเชื่อว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง ดังตัวอย่างการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าขึ้นทั่วโลกเพราะเชื่อว่าเป็นพลังงานที่สะอาดไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็เกิดกระแสต่อต้านการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเพราะมีผู้ได้รับผลกระทบด้านอื่นตามมา ทั้งต่อระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของผู้คนริมฝั่ง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเป็นหลัก ทำให้รัฐบาลหลายสมัยกำหนดนโยบายในการลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ โดยมุ่งพัฒนาพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่นแทน และด้วยการที่เป็นประเทศเกษตรกรรม ทำให้มีเศษวัสดุเหลือใช้จากการเกษตรเป็นจำนวนมากที่แต่เดิมประชาชนนำมาใช้เป็นพลังงานความร้อนในครัวเรือนอยู่แล้ว และมีการพัฒนาแปรรูปเป็นพลังงานไฟฟ้าจากเศษวัสดุเหล่านั้นหรือเรียกว่าพลังงานไฟฟ้าชีวมวล ซึ่งเมื่อเทียบกับพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่น เช่น เซลล์แสงอาทิตย์ พลังงานน้ำ กลับมีต้นทุนที่สูงกว่ามาก ทำให้พลังงานชีวมวลเป็นพลังงานหมุนเวียนที่มีสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับพลังงานประเภทอื่น ประกอบกับรัฐบาลมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนด้วยการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนที่แต่เดิมจำกัดเฉพาะผู้ประกอบการที่มีกำลังผลิตขนาดใหญ่ ต่อมาได้ขยายไปถึงผู้ประกอบการขนาดเล็ก และขนาดเล็กมาก ส่งผลให้มีผู้ลงทุนผลิตไฟฟ้าจากชีวมวลส่งขายให้กับรัฐบาลมากขึ้น โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าชีวมวลขนาดเล็กมากที่สามารถขออนุญาตในการประกอบกิจการได้ง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน ไม่ต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนทำโครงการ ทำให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ขออนุญาตประกอบกิจการในโรงไฟฟ้าชีวมวลขนาดไม่เกิน 10 เมกะวัตต์จำนวนมาก ในขณะที่โรงงานเหล่านี้มักก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบ จนทำให้ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่จะสร้างโรงไฟฟ้ากังวลว่าจะได้รับผลกระทบจึงคัดค้านและนำมาสู่การฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างหลายคดี ทำให้ผู้ประกอบการที่อยู่ระหว่างการตัดสินใจลงทุนเริ่มชะลอการลงทุนซึ่งอาจทำให้เป้าหมายด้านพลังงานทดแทนที่ประเทศไทยตั้งไว้เพื่อเพิ่มสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนไม่เป็นไปตามที่ตั้งไว้

บทความนี้มุ่งศึกษานโยบายและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับพลังงานชีวมวล โดยเฉพาะพลังงานไฟฟ้าจากชีวมวลว่ามีข้อจำกัดหรือสภาพปัญหาอย่างไรในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากฟอสซิลเป็นพลังงานหมุนเวียนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาด้านพลังงานที่ยั่งยืน

## 2. การเปลี่ยนผ่านจากฟอสซิลเป็นพลังงานหมุนเวียน

นับตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมได้มีการค้นพบวิธีการนำพลังงานจากฟอสซิล เช่น พีโตรเลียม ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติมาใช้อย่างแพร่หลายไปทั่วโลกภายใต้กระแสการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ จนปัจจุบันไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพลังงานเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของมนุษย์ที่แทบขาดไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้พลังงานฟอสซิลได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่กระบวนการทำเหมืองแร่ การขุดเจาะ การขนส่งเชื้อเพลิง ที่ได้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก<sup>1</sup> โดยเฉพาะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่ชั้นบรรยากาศจำนวนมากอันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน<sup>2</sup> ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงและโดยอ้อมต่อมนุษย์ สิ่งแวดล้อม และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น การกัดเซาะชายฝั่ง ความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ถี่และรุนแรงขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ทั่วโลกต้องจ่ายเพื่อแลกกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การใช้พลังงานฟอสซิลยังต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในพลังงานที่ร่อยหลอใกล้จะหมดไปในอนาคตอันใกล้และต้องใช้เวลาในการกลับคืน

ความกลัวว่าพลังงานจะหมดไปหรือขาดแคลนพลังงานส่งผลอย่างมากต่อราคาพลังงานทั่วโลก<sup>3</sup> ประกอบกับความต้องการเชื้อเพลิงที่สูงกว่ากำลังการผลิตเป็นอย่างมาก รวมทั้งจำนวนประชากรของโลกมีแต่จะเพิ่มขึ้นทำให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงลดลงได้ยากหากไม่มีแหล่งพลังงานอื่นมาทดแทน ดังนั้น พลังงานทดแทน (Alternative Energy) ประเภทพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy)<sup>4</sup> จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อทดแทนพลังงานสิ้นเปลืองจาก

<sup>1</sup> ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas) ภายใต้ภาคผนวกเอ (ANNEX A) ของพิธีสารเกียวโตประกอบด้วยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) ก๊าซมีเทน (CH<sub>4</sub>) ก๊าซไนตรัสออกไซด์ (N<sub>2</sub>O) ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) ก๊าซเพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) และก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF<sub>6</sub>) โดยมาตรา 3 ได้กำหนดให้รัฐที่มีรายชื่อในภาคผนวกที่ 1 (ANNEX I) จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของกลุ่มในปี ค.ศ. 1990 ที่ได้กำหนดปริมาณที่วัดได้ในภาคผนวกบีและลดการปล่อยภายในช่วง ค.ศ. 2008-2012 ต่อมาพันธกรณีที่สองของพิธีสารเกียวโตได้มีเพิ่มก๊าซไนโตรเจนไตรฟลูออไรด์ (NF<sub>3</sub>) เป็นก๊าซประเภทที่ 7 ที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

<sup>2</sup> สถานการณ์ของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการใช้พลังงานของประเทศไทยในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่หลังภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี 2541 โดยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ต่อปี เช่นเดียวกับการใช้พลังงานของประเทศที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.1 ต่อปี ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โปรดดู สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, **รายงานสถิติพลังงานของประเทศไทย 2560**, กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, หน้า 283 – 291. และปัจจุบันประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงในการตั้งเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกลง 20% ของปี 2005 ให้ได้ภายในปี 2030 โดยเฉพาะสาขาพลังงานและการขนส่ง โปรดดู Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, **Thailand's Intended Nationally Determined Contribution (INDC)**, October 1, 2015 Retrieved July 30, 2016, from [http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Thailand%20First/Thailand\\_INDC.pdf](http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Thailand%20First/Thailand_INDC.pdf)

<sup>3</sup> โปรดดู กุลนันท์ คันธิก, “ความมั่นคงพลังงานโลก”, **จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 83 (2553)**, กรุงเทพมหานคร: บริษัท สแควร์ปรีนซ์ 93 จำกัด, 2553

<sup>4</sup> พลังงานทดแทน (Alternative Energy) หมายถึง พลังงานที่นำมาใช้ทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงและแก๊สธรรมชาติ สามารถแบ่งตามแหล่งที่มาได้ 2 ประเภท ได้แก่ (1) พลังงานสิ้นเปลือง (Nonrenewable Energy) และพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) โดยพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

ฟอสซิล อันจะช่วยบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ลดการนำเข้าวัตถุดิบด้านพลังงาน เช่น น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหินจากต่างประเทศ<sup>5</sup> และควบคุมราคาเชื้อเพลิงไม่ให้สูงเกินไปกว่าที่ผู้บริโภคจะเข้าถึง โดยในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาสัดส่วนของการใช้พลังงานหมุนเวียนทั่วโลกเพิ่มขึ้นถึง 40% เมื่อเทียบกับยุครุ่งเรืองของการใช้ฟอสซิล และมีการคาดการณ์ว่านับตั้งแต่ปี 2000 พลังงานไฟฟ้าที่ได้จากถ่านหินอยู่ประมาณ 900 GW (กิกะวัตต์) จะลดลงเหลือเพียง 400 GW ในปี 2040<sup>6</sup>

อย่างไรก็ดี ในช่วงแรกเริ่มของระยะเปลี่ยนผ่านจากพลังงานฟอสซิลเป็นพลังงานทางเลือกอื่นเพื่อแก้ปัญหาหนึ่งพบว่า การไม่พิจารณาอย่างรอบด้านทำให้กลับกลายเป็นการสร้างอีกปัญหาหนึ่งตามมา ดังตัวอย่างเช่นกรณีการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าที่เคยได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายทั่วโลกเนื่องจากเชื่อว่าเป็นพลังงานที่สะอาดปราศจากมลพิษ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบด้านอื่นทางนิเวศวิทยา ด้านเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนโดยรอบ จนท้ายที่สุดเกิดการระดมต่อต้านการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าทั่วโลก แม้กระทั่งโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่ได้รับ การส่งเสริมภายใต้กลไกโลกร้อน เช่น โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ Santa Rita ที่ตั้งในแม่น้ำ Dolores ในกัวเตมาลาได้รับการสนับสนุนภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก<sup>7</sup> ต่อมาได้มีชาวบ้านที่พึ่งพิงแม่น้ำดังกล่าวได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเขื่อน Santa Rita นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมแล้ว ขั้นตอนการก่อสร้างยังเป็นการละเมิดสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวในการ ปกป้องรักษาหรือ และได้ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation หรือ IFC) ผู้ร่วมให้กู้เงินในการก่อสร้างเพื่อระงับการจ่ายเงินกู้<sup>8</sup> และต่อมา IFC ได้ระงับการจ่ายเงินกู้โดยรับฟังรายงานการไต่สวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>9</sup>

ดังนั้น การนำพลังงานหมุนเวียนชนิดใดมาใช้แทนฟอสซิลจึงต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาเพื่อให้การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานเป็นไปอย่างยั่งยืน

---

“พลังงานสิ้นเปลือง” หมายความว่ารวมถึง พลังงานที่ได้จากถ่านหิน หินน้ำมัน ทราบ น้ำมัน น้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ และนิวเคลียร์ เป็นต้น

“พลังงานหมุนเวียน” หมายความว่ารวมถึง พลังงานที่ได้จากไม้ พิน แกลบ กากอ้อย ชีวมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ลม และคลื่น เป็นต้น

<sup>5</sup> See Carmen G Gonzalez, (2016). “The Environmental Justice Implications of Biofuels”, *The UCLA Journal International Law and Foreign Affairs*, 20 (229) : 230.

<sup>6</sup> See International Energy Agency, (2017). *World Energy Outlook 2017 Executive Summary*, p. 2.

<sup>7</sup> โครงการ Santa Rita เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำเป็นโครงการภายใต้กลไก CDM ที่ขึ้นทะเบียนลำดับที่ 9713 โปรตดู UNFCCC, *Project 9713 : Santa Rita Hydroelectric Plant*. Retrieved November 30, 2017, from <https://cdm.unfccc.int/Projects/DB/ICONTEC1375474606.31/view>

<sup>8</sup> See Carbon Market Watch, *Santa Rita: CDM Hydro Dam in Guatemala*. Retrieved November 30, 2017, from <https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2015/03/Fact-Sheet-FINAL-ENG.pdf>

<sup>9</sup> See Carbon Market Watch, *Closing a (violent) chapter: Santa Rita hydro dam project officially cancelled*. Retrieved November 30, 2017, from <https://carbonmarketwatch.org/2017/11/30/closing-violent-chapter-santa-rita-hydro-dam-project-officially-cancelled/>

### 3. นโยบายด้านพลังงานชีวมวลในประเทศไทย

นโยบายด้านพลังงานทดแทนของประเทศไทยส่งผลให้มีการนำพลังงานชีวมวลมาใช้เพิ่มมากขึ้น หัวข้อนี้จะเป็นเรื่องสถานการณ์พลังงานชีวมวลในประเทศไทย และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะพลังงานชีวมวลของไทย

#### 3.1 สถานการณ์พลังงานชีวมวลในประเทศไทย

ประเทศไทยประสบปัญหาความมั่นคงทางพลังงานเช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกเนื่องจากต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเป็นหลักและมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ<sup>10</sup> รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมให้มีการนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้แทนพลังงานจากฟอสซิล โดยผลการดำเนินการด้านพลังงานทดแทน ปี 2555 – 2557 พบว่าชีวมวล (Biomass)<sup>11</sup> เป็นพลังงานหมุนเวียนที่ได้มีการนำมาใช้ทั้งอยู่รูปของพลังงานความร้อนที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 64 ของพลังงานทดแทนทั้งหมด รองลงมาคือพลังงานเชื้อเพลิงชีวภาพจากเอทานอลและไบโอดีเซล ร้อยละ 19.7 และท้ายสุดคือพลังงานไฟฟ้าร้อยละ 16.3 โดยปัจจุบันชีวมวลในประเทศไทยมีสัดส่วนการใช้สูงสุดเมื่อเทียบกับพลังงานอื่น<sup>12</sup>

ปัจจัยที่ทำให้ชีวมวลมีสัดส่วนการนำมาใช้เป็นพลังงานหมุนเวียนมากที่สุดในประเทศไทย เนื่องจากการเป็นประเทศเกษตรกรรมมีการส่งออกผลผลิตทางการเกษตรแปรรูปแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล จึงมีเศษวัสดุเหลือใช้จากการเกษตรเป็นจำนวนมาก เช่น แกลบ กากอ้อย กากมันสำปะหลัง ชังข้าวโพด ซึ่งเป็นวัตถุดิบในประเทศที่มีราคาถูกสามารถนำไปใช้ในการผลิตพลังงานความร้อนและกระแสไฟฟ้าได้ ประกอบกับในช่วงที่ราคาน้ำมันดีเซลแพงมาก น้ำมันไบโอดีเซลและเอทานอลที่ราคาถูกกว่าเป็นทางเลือกที่ได้รับความนิยมในการใช้อย่างแพร่หลายจวบจนปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี พลังงานชีวมวลมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมเช่นกัน โดยผลกระทบทางตรงของการนำไปเป็นพลังงานความร้อนและพลังงานไฟฟ้า พบว่ากระบวนการตั้งแต่การขนส่งเศษซากวัสดุไปยังโรงงานก่อให้เกิดฝุ่นละอองและมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้เศษวัสดุ อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมตามมา ซึ่งได้เคยมีข้อพิพาทระหว่างชุมชนโดยรอบพื้นที่ที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าและผู้ประกอบการ รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตหลายกรณีจนนำมาสู่การฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง เช่น กรณีกลุ่มอนุรักษ์คนฮักท้องถิ่นยื่นฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยชีวมวล ในพื้นที่ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงรายต่อศาลปกครอง<sup>13</sup>

นอกจากนี้ จากความต้องการพืชพลังงานเพื่อนำไปใช้ในการผลิตไบโอดีเซล ส่งผลให้พืชพลังงานเป็นที่ต้องการของตลาดจนมีการขยายพื้นที่ปลูกพืชพลังงาน เช่น ปาล์มน้ำมัน สับปะรด มากขึ้น ทำให้เกิดความกังวลว่าจะกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารตามมาเพราะเกษตรกรส่วนใหญ่หันมาปลูกพืชพลังงานแทนพืชอาหาร รวมทั้งการเสื่อมโทรมของ

<sup>10</sup> ไชยยันต์ ถาวรธรรม, (2555). “พลังงานทดแทนสำหรับงานอุตสาหกรรมในอนาคต, วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม, 8 (2) : 6.

<sup>11</sup> พลังงานจากชีวมวล เป็นพลังงานที่ได้จากพืชและสัตว์ หรือองค์ประกอบของสิ่งมีชีวิตหรือสารอินทรีย์ต่างๆ รวมทั้งการผลิตจากการเกษตรและป่าไม้ เช่น ไม้พิน แกลบ กากอ้อย วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรอื่นๆ รวมถึง การนำมูลสัตว์ ของเสียจากโรงงานแปรรูปทางเกษตร และขยะ มาเผาไหม้โดยตรงและนำความร้อนที่ได้ไปใช้ หรือนำมาผลิตก๊าซชีวภาพ โดยขบวนการเปลี่ยนแปลงทางชีวเคมีโดยอาศัยจุลินทรีย์ ดู <http://www2.eppo.go.th/vrs/VRS55-06-biomass.html>

<sup>12</sup> กระทรวงพลังงาน, แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 – 2579. กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2558, หน้า 2.

<sup>13</sup> สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่กลุ่มอนุรักษ์คนฮักท้องถิ่นยื่นฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยชีวมวล ในพื้นที่ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย. สืบค้นวันที่ 2 กรกฎาคม 2561 จาก <http://naksit.net/th/?p=628>

ดินจากการปลูกพืชประเภทเดียวเป็นเวลานานอันซึ่งเป็นผลกระทบโดยอ้อม<sup>14</sup> ดังนั้น พลังงานชีวมวลที่ว่าแม้จะเป็นพลังงานหมุนเวียนที่มุ่งทดแทนฟอสซิล แต่อาจจะไม่ใช่พลังงานที่ยั่งยืน

### 3.2 นโยบายส่งเสริมด้านพลังงานทดแทนของประเทศไทย

นโยบายในการส่งเสริมพลังงานทดแทนของประเทศไทยมีมาตั้งแต่ก่อนจัดตั้งกระทรวงพลังงาน ซึ่งปรากฏทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การประกาศนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยในการส่งเสริมและพัฒนาพลังงานทดแทนโดยเฉพาะมาตรการในรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชน และการจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้พลังงานทดแทนในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้น อันสามารถพิจารณาได้ดังนี้

#### 3.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายในการส่งเสริมพลังงานทดแทนของประเทศไทยเริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้ตั้งเป้าหมายให้ลดสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ และกำหนดเป้าหมายให้มีการใช้พลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเพื่อทดแทนน้ำมัน ซึ่งประกอบด้วยพลังงานจากแอลกอฮอล์ ชยะ ไม้โตเร็ว พลังน้ำขนาดเล็ก ก๊าซชีวภาพ ความร้อนใต้พิภพ แสงอาทิตย์ และลม โดยส่งเสริมให้มีการวิจัยพัฒนาและผลิตพลังงานหมุนเวียนที่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ขึ้นมาใช้ประโยชน์<sup>15</sup>

ภายหลังจากที่จัดตั้งกระทรวงพลังงานขึ้นในปี 2545 ได้มีนโยบายของรัฐบาลหลายสมัยที่มุ่งสนับสนุนการศึกษาริวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทนเชิงนโยบายเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาพลังงานทดแทนของประเทศ จนนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ที่ได้ตั้งเป้าหมายการพัฒนาของประเทศไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำ ให้เพิ่มปริมาณการผลิตพลังงานทดแทนจากพืชพลังงาน ได้แก่ เอทานอล และไบโอดีเซล ในปี 2559 ไม่น้อยกว่า 6.2 และ 3.6 ล้านลิตรต่อวัน และเพิ่มผลผลิตพลังงานไฟฟ้าและพลังงานความร้อนจากชีวมวล ก๊าซชีวภาพ ของเสียจากครัวเรือน วัสดุเหลือใช้จากภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรไม่น้อยกว่าร้อยละ 3,440 เมกะวัตต์ และ 5,564 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบในปี 2559 และส่งเสริมการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>16</sup> ซึ่งทำให้ทิศทางพลังงานทดแทนในประเทศไทยเริ่มชัดเจนขึ้นและมีการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดสำหรับการดำเนินการที่ชัดเจน

#### 3.2.2 นโยบายในการรับซื้อพลังงานทดแทน

นโยบายในการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลเพื่อขายให้กับรัฐบาล ซึ่งเริ่มในปี 2532 โดยรัฐบาลได้มีนโยบายในการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้า ด้วยการกำหนดมาตรการส่งเสริมพลังงานทดแทนโดยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า

<sup>14</sup> สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบของการขยายพลังงานชีวมวลต่ออาหาร พลังงานและสิ่งแวดล้อมโปรดดู J.Popp, Z. Lakner, M. Hrang-Rakos and M. Farí, “The effect of bioenergy expansion: Food, energy, and environment” *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 32 (2014): 559 – 578.

<sup>15</sup> มรกต ลิ้มตระกูลม, ประวัติการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทย, สืบค้นวันที่ 9 มีนาคม 2561, จาก <http://www.eppo.go.th/images/about/historyEppo-2.pdf>

<sup>16</sup> โปรดดู แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ข้อ 3 ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน

เอกชนขนาดเล็ก (Small Power Produce : SPP)<sup>17</sup> ที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าและความร้อนร่วม (Cogeneration) จากกากหรือเศษวัสดุเหลือใช้จากการเกษตร และได้มีการขยายไปสู่การรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่น ๆ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ ก๊าซชีวภาพ ขยะ พลังน้ำ พลังงานลม จากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก (Very Small Power Produce : VSPP)<sup>18</sup> ทั้งที่แต่เดิมรับซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ที่สามารถขายไฟฟ้าให้แก่ กฟผ. (Independent Power Producer: IPP)<sup>19</sup> เพื่อเป็นการกระจายโอกาสไปยังพื้นที่ห่างไกลให้มีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ช่วยลดความสูญเสียในระบบไฟฟ้า และลดการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่เพื่อจำหน่ายไฟฟ้า<sup>20</sup> ซึ่งข้อมูลการรับซื้อไฟฟ้าปี 2561 จากโรงไฟฟ้าเอกชน IPP มีทั้งสิ้น 15 โครงการ กำลังติดตั้ง 13,285.000 เมกกะวัตต์ ปริมาณการขายตามสัญญา 12,507.000 เมกกะวัตต์ โรงไฟฟ้า SPP มีทั้งสิ้น 141 โครงการ กำลังติดตั้ง 12,369.000 เมกกะวัตต์ ปริมาณการขายตามสัญญา 8,557.000 เมกกะวัตต์ โรงไฟฟ้า VSPP มีทั้งสิ้น 900 โครงการ กำลังติดตั้ง 13,609.000 เมกกะวัตต์ ปริมาณการขายตามสัญญา 3,904.000 เมกกะวัตต์<sup>21</sup> ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะพลังงานหมุนเวียนประเภทชีวมวลในปี 2561 มีการรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้า SPP ทั้งสิ้น 34 โครงการ กำลังติดตั้ง 1,304.000 เมกกะวัตต์ ปริมาณการขายตามสัญญา 697.000 เมกกะวัตต์ และโรงไฟฟ้า VSPP มีทั้งสิ้น 162 โครงการ กำลังติดตั้ง 114.000 เมกกะวัตต์ ปริมาณการขายตามสัญญา 1,904.000 เมกกะวัตต์ รวมโรงไฟฟ้าประเภทชีวมวลทั้งสิ้น 196 โครงการ กำลังติดตั้ง 1,148.000 เมกกะวัตต์ ปริมาณการขายตามสัญญา 1,791.000 เมกกะวัตต์<sup>22</sup> ประกอบกับมีมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนโดยมีการกำหนดระยะเวลาและปริมาณพลังไฟฟ้ารับซื้อที่ได้รับส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้า (Adder) ในช่วงแรกเริ่มของนโยบายเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการเอกชนสนใจเข้าร่วมลงทุนในกิจการโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก และขนาดเล็ก

<sup>17</sup> ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) หมายถึง โครงการผลิตไฟฟ้าโดยใช้ระบบการผลิตพลังงานความร้อน และไฟฟ้าร่วมกัน (Cogeneration) หรือการผลิตไฟฟ้า โดยใช้พลังงานนอกแบบ กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้เป็นเชื้อเพลิง โดยโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กนั้นเริ่มดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบร่างระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก (SPP) เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 โดยการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ได้ออกระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก ขนาดปริมาณการขายไม่เกิน 50 MW ปัจจุบันรับซื้อขนาดเกินกว่า 10 MW แต่ไม่เกิน 90 MW รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2559) SPP, สืบค้นวันที่ 9 มีนาคม 2561, จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private/spp>

<sup>18</sup> VSPP หมายถึง ผู้ผลิตไฟฟ้าทั้งภาคเอกชน รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไปที่มีการจำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย โดยเมื่อปี พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นควรให้มีการออกระเบียบเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษ สำหรับการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการ SPP ขนาดเล็กเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตไฟฟ้า โดยใช้พลังงานนอกแบบ กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ก๊าซชีวภาพจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์เป็นเชื้อเพลิง และในปี 2545 การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้ออกระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก ขนาดไม่เกิน 1 MW เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการพึ่งพาการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการลดค่าใช้จ่ายการนำเข้าเชื้อเพลิงจากต่างประเทศและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและช่วยแบ่งเบาภาระด้านการลงทุนของรัฐในระบบการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า ต่อมาได้ขยายเป็นไม่เกิน 10 MW รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2559) VSPP, สืบค้นวันที่ 9 มีนาคม 2561 จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private/vspp>

<sup>19</sup> IPP คือ การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนรายใหญ่ เริ่มเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2537 กฟผ.ได้ออกประกาศรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP รอบแรก จำนวน 3,800 MW และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เพิ่มการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนรายใหญ่ต่อมา โปรดดู สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2559) VSPP, สืบค้นวันที่ 9 มีนาคม 2561 จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private/ipp>

<sup>20</sup> กระทรวงพลังงาน, **แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 – 2579**, กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2558, หน้า 3.

<sup>21</sup> คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, **สรุปข้อมูลตามประเภทโรงไฟฟ้า**, สืบค้นวันที่ 13 มีนาคม 2561, จาก <http://www.erc.or.th/ERCSP/MPagePowerPlantType.aspx>

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน. ใส่คำค้นหาเพียง “พลังงานชีวมวล”

มากขายไฟให้กับรัฐบาล ต่อมาจึงเปลี่ยนมารับซื้อไฟฟ้าในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) แทนเพื่อลดต้นทุนในการอุดหนุนผู้ประกอบการ

อย่างไรก็ดี นโยบายในการรับซื้อที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาถือเป็นปัจจัยเสี่ยงที่นักลงทุนกังวลว่าอาจได้รับผลกระทบจากการคืนทุนและชะลอในการลงทุนธุรกิจประเภทนี้ลง นอกจากนี้มาตรการในการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนนั้น แม้จะเป็นการเปิดส่วนแบ่งการตลาดให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในการผลิตกระแสไฟฟ้าที่เดิมจำกัดแต่เพียงการไฟฟ้า ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการรับซื้อพบว่าไม่เป็นไปอย่างเสรีโดยภาคเอกชนไม่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อขายไฟฟ้าแก่ประชาชนได้โดยตรงแต่ต้องขายให้กับการไฟฟ้า โดยที่การไฟฟ้าจะเป็นผู้กำหนดราคาซื้อไฟฟ้าไว้และนำไฟฟ้าดังกล่าวไปจัดจำหน่ายให้กับประชาชนในราคาที่การไฟฟ้ากำหนด

### 3.2.3 กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมพลังงานทดแทน

ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติโรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 แต่สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงานและส่งเสริมพลังงานทดแทนในภาพรวมนั้น ประกอบด้วยพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการในการกำกับ ดูแล ส่งเสริม และช่วยเหลือเกี่ยวกับการใช้พลังงาน โดยมีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พลังงาน เป้าหมายและแผนอนุรักษ์พลังงาน การตรวจสอบและวิเคราะห์การอนุรักษ์พลังงาน วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พลังงาน การกำหนดระดับการใช้พลังงานในเครื่องจักรและอุปกรณ์ การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาและอนุรักษ์พลังงานเพื่อให้การอุดหนุน ช่วยเหลือในการอนุรักษ์พลังงาน การป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงาน ตลอดจนการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับพลังงาน และกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายนี้ โดยแผนอนุรักษ์พลังงานฉบับแรกที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานตั้งแต่ปี 2538 – 2542 และฉบับที่ 2 ปี 2543 – 2547 ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตการณ์พลังงานได้ จึงได้เปลี่ยนเป้าหมายในการลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศให้ได้มากที่สุด และกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาแหล่งพลังงานหมุนเวียนที่มีอยู่ในประเทศทดแทนการนำเข้า โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พลังงานระยะ 10 ปี พ.ศ. 2545 - 2554<sup>23</sup> ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี พ.ศ. 2554 – 2573

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน” ในรูปแบบองค์กรอิสระมีหน้าที่ในการป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดจากการประกอบกิจการพลังงานโดยมิชอบ ให้การคุ้มครองผู้ใช้พลังงานและผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน ซึ่งมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การกำกับกิจการพลังงาน ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551 – 2555 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556-2560 และปัจจุบันอยู่ในแผนฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561-2565

ปัจจุบันกระทรวงพลังงานได้จัดทำแผนบูรณาการในภาพรวมระยะยาว 20 ปี (Thailand Integrated Energy Blueprint : TIEB) โดยให้มีระยะเวลาของแผนสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น 5 แผน เพื่อให้ครอบคลุมมิติทางด้านพลังงาน และห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) อย่างครบถ้วน ประกอบด้วย แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan: PDP) พ.ศ. 2558 – 2579 แผนอนุรักษ์พลังงาน (Energy Efficiency Plan: EEP) พ.ศ. 2558 – 2579 แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (Alternative Energy Development Plan: AEDP) พ.ศ. 2558 – 2579 แผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ (Gas Plan) พ.ศ. 2558 – 2579 และแผนบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil Plan) พ.ศ. 2558 – 2579

<sup>23</sup> มรกต ลิ้มตระกูล, ประวัติการพัฒนากำลังพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทย.



ทางด้านพลังงานทดแทน แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP) ได้นำค่าพยากรณ์ความต้องการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายตามแผนอนุรักษ์พลังงาน (EEP) กรณีที่สามารถบรรลุเป้าหมายในการลดความเข้มข้นในการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ลงร้อยละ 30 ในปี 2579 ซึ่งจะอยู่ที่ระดับ 131,000 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ (ktoe) มาเป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนทั้งในรูปแบบพลังงานไฟฟ้า พลังงานความร้อน และเชื้อเพลิงชีวภาพ รวมทั้งพิจารณาถึงศักยภาพแหล่งพลังงานทดแทนที่สามารถนำมาพัฒนาได้<sup>24</sup> โดยมีค่าเป้าหมายตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทนในปี 2579 โดยพลังงานชีวมวลยังคงมีสัดส่วนเป้าหมายการผลิตพลังงานในระดับสูงดังตารางค่าเป้าหมายตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทน<sup>25</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า จากปัญหาแหล่งพลังงานภายในประเทศไทยไม่เพียงพอที่จำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเป็นหลักจนกระทั่งเกิดวิกฤตพลังงานทั่วโลกจากราคาน้ำมันที่แพงขึ้นมาก ทำให้ประเทศไทยต้องหันกลับมาพัฒนาพลังงานทดแทนภายในประเทศเพื่อลดสัดส่วนการนำเข้าจากต่างประเทศลง นโยบายการแก้ปัญหาความมั่นคงด้านการขาดแคลนพลังงานจึงปรากฏทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แลงการณ์ของนายกรัฐมนตรี แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงพลังงาน ซึ่งมีทั้งมาตรการจูงใจให้เอกชนมาร่วมผลิตไฟฟ้าขายให้กับรัฐ การสนับสนุนการศึกษาวิจัยและเทคโนโลยี จนทำให้มีผู้สนใจเข้าร่วมลงทุนผลิตพลังงานขายให้กับรัฐมากขึ้น ในขณะเดียวกันการดำเนินมลพิษ ทำให้มีนโยบายด้านพลังงานสะอาด พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตามมาในปัจจุบัน ทั้งนี้ แม้แนวนโยบายต่างๆจะพยายามแก้ปัญหาข้างต้น แต่หากไม่มีการกำหนดเป้าหมายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้น แผนพัฒนาพลังงานทดแทนที่ตั้งเป้าหมายในการลดความเข้มข้นในการใช้พลังงานลงให้ร้อยละ 30 ในปี 2579 จึงเป็นการวางกรอบการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

การเปลี่ยนผ่านของนโยบายรัฐในการส่งเสริมด้านพลังงานทดแทนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้มีการขยายสัดส่วนของพลังงานชีวมวลจำนวนมากที่สุดเนื่องจากรัฐบาลเข้าใจว่าภาพรวมสถานการณ์ของประเทศไทยว่าเป็นประเทศเกษตรกรรม ย่อมมีเศษซากวัสดุจากการทำการเกษตรที่สามารถแปรรูปเป็นพลังงานได้ แต่หากการส่งเสริมนั้นไม่มีการขยายช่องทางในการรับซื้อให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชน กิจการด้านการประกอบพลังงานย่อมผูกขาดอยู่กับรัฐ ไม่สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐมีนโยบายรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนอิสระในปี 2532 ซึ่งเป็นโรงงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการลงทุนของรัฐในด้านพลังงานลงและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจการด้านพลังงานของประเทศมากขึ้นต่อมาจึงส่งเสริมให้เอกชนขนาดเล็ก และขนาดเล็กมาก สามารถจำหน่ายไฟฟ้าให้กับรัฐได้ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐที่เปลี่ยนไปมาในด้านการรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อนักลงทุนและมีการชะลอการลงทุนธุรกิจประเภทนี้จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายด้านพลังงานทดแทนของรัฐเองมีความย้อนแย้งในการส่งเสริมด้านพลังงานทดแทน ในขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดการชะลอตัวของการลงทุนเช่นกัน

#### 4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานชีวมวล

การประกอบกิจการพลังงานโดยหลักแล้วอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของกระทรวงพลังงาน แต่การก่อสร้างโรงงานนั้นอาจต้องคำนึงถึงกฎหมายอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจของกระทรวงพลังงานเช่นกัน โดยมีกฎหมายที่สำคัญดังนี้

<sup>24</sup> กระทรวงพลังงาน, แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 – 2579. หน้า 7.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 15.

#### 4.1 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีบริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ มั่นคง เป็นธรรมต่อผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงาน ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน การบริการของระบบโครงข่ายพลังงาน ปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้พลังงาน ชุมชนท้องถิ่น ประชาชน และผู้รับใบอนุญาตในการมีส่วนร่วม เข้าถึง ใช้ และจัดการด้านพลังงาน และส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด<sup>26</sup> โดยมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน<sup>27</sup> และกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ<sup>28</sup> รวมถึงมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้มีการบริการไฟฟ้าไปยังท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า<sup>29</sup>

การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งกิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ หรือกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน ไม่ว่าจะ มีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตามต้องได้รับอนุญาตจาก กกพ.<sup>30</sup> เว้นแต่เป็นกิจการพลังงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามที่ประกาศไว้ในพระราชกฤษฎีกา<sup>31</sup> แต่กกพ.อาจกำหนดให้กิจการที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต เป็นกิจการที่ต้องมาแจ้งต่อสำนักงานได้<sup>32</sup> หากผู้ใดฝ่าฝืนประกอบกิจการไปโดยไม่มีใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสองหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน<sup>33</sup>

ใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานมีสองประเภท ได้แก่ (1) ใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานไฟฟ้า ซึ่งมี 5 ประเภท ประกอบด้วย ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้า ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า ใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า และ ใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า โดยใบอนุญาตการประกอบกิจการ

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 7

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, หมวด 2 ส่วนที่ 1 มาตรา 10 – 29

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, หมวด 2 ส่วนที่ 2 มาตรา 30 - 46

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, หมวด 2 ส่วนที่ 2 มาตรา 30 - 46

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 93 - 96

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 47 วรรคสาม

พระราชกฤษฎีกา ประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการ พ.ศ. 2552 ได้ประกาศให้กิจการดังต่อไปนี้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจาก กกพ.

- (1) กิจการผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมของแต่ละแหล่งผลิตต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์
- (2) กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าตาม (1) นำไฟฟ้าที่ได้จากการผลิตไปใช้ในกิจการของตนเอง
- (3) กิจการจำหน่ายไฟฟ้าที่มีขนาดการจำหน่ายไฟฟ้าต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์โดยผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้า
- (4) กิจการศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าซึ่งโดยปกติไม่มีหน้าที่สั่งการด้านการผลิตไฟฟ้าโดยตรง
- (5) กิจการเก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซที่มีปริมาณการเก็บรักษาก๊าซธรรมชาติเหลวรวมของแต่ละแหล่งเก็บรักษาต่ำกว่าห้าหมื่นลิตร

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 47 วรรคสี่ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นกิจการที่ต้องแจ้ง พ.ศ. 2551

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 133

ไฟฟ้าทุกประเภทมีอายุไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าให้รวมถึงการขอใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน และ (2) ใบอนุญาตประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ<sup>34</sup> ทั้งนี้ เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้รับชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการพลังงานให้แก่สำนักงานแล้วให้กทพ.ออกใบอนุญาตให้<sup>35</sup> และผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถโอนสิทธิตามใบอนุญาตให้บุคคลอื่นได้<sup>36</sup>

สำหรับเกณฑ์ในการพิจารณาการออกใบอนุญาตนั้น เริ่มตั้งแต่การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะประกอบกิจการพลังงานตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 ที่มีสาระสำคัญดังนี้ เป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือเป็นนิติบุคคลต่างประเทศซึ่งมีสำนักงานสาขาในประเทศไทย มีศักยภาพทางการเงินและเทคนิคที่เพียงพอที่จะก่อสร้างและดำเนินกิจการพลังงาน มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองหรือสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่หรือทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการ หากผู้ยื่นคำขอต้องการปลูกสร้างอาคาร ให้ยื่นหลักฐานเกี่ยวกับการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานมาประกอบ รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบกิจการโดยละเอียด

ทางด้านการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จะกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่ไม่ครอบคลุมตามที่ประกาศไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดให้กิจการหรือโครงการของโรงไฟฟ้าที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงาน EIA ประกอบด้วยโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนขนาด 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป และกิจการหรือโครงการที่ต้องจัดทำ EHIA ประกอบด้วยถ่านหิน ขนาด 100 เมกะวัตต์ ขึ้นไป ชีวมวล 150 เมกะวัตต์ขึ้นไป ก๊าซธรรมชาติ หรือพลังงานความร้อนรวม 3,000 เมกะวัตต์ ขึ้นไป และนิวเคลียร์ทุกขนาด<sup>37</sup> ดังนั้น หากมีการขอรับอนุญาตดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าไม่ถึงขนาดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำ EIA หรือ EHIA แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องทำ EIA/ EHIA ส่งผลให้มีโรงไฟฟ้าจำนวนมาก โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าชีวมวลขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าขนาด 9.0 – 9.9 เมกะวัตต์ เพื่อเลี่ยงไม่ต้องทำ EIA ตามกฎหมาย และนำมาสู่การฟ้องเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตหลายคดี เช่น คดีเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย ที่ผู้ประกอบการขอจัดตั้งโรงไฟฟ้าชีวมวลขนาด 9.4 เมกะวัตต์<sup>38</sup>

ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน เปิดช่องให้ กทพ. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตได้ โดยในปี 2556 กทพ. ได้ออกระเบียบกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข ติดตาม และตรวจสอบโครงการที่มีการขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ

<sup>34</sup> ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 52 และระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการอนุญาตและการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 55

<sup>37</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

<sup>38</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.248/2560 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2560

สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียงสถานประกอบการตามประเภทแหล่งพลังงาน อาทิ พลังงานชีวมวล ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำรายงานตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อม
- (2) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ
- (3) การปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม<sup>39</sup>

ดังนั้น แม้โรงงานไฟฟ้าชีวมวลขนาดไม่เกิน 10 เมกะวัตต์ จะไม่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ จัดทำรายงานตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเช่นกัน

ต่อมาได้มีประกาศเพิ่มเติม กำหนดให้การประกอบการไฟฟ้าที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องดำเนินการตามประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice) ว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ กรณีการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล (ประเภทเชื้อเพลิงแข็ง)<sup>40</sup> ได้แก่ เชื้อเพลิงที่ได้มาจากอินทรีย์สาร หรือสิ่งมีชีวิต รวมทั้งผลผลิตทางการเกษตร การทำป่าไม้ได้แก่ ไม้พื้น เศษไม้ แกลบ ฟาง ชานอ้อย ต้นและใบอ้อย ใบปาล์ม กะลาปาล์ม ทะลายปาล์ม กะลามะพร้าว โยมะพร้าว เศษพืช และวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรอื่นๆ ที่ไม่รวมถึงกระบวนการผลิตไฟฟ้าจากมูลสัตว์และก๊าซชีวภาพให้เป็นมาตรฐานเดียวกันครอบคลุมตั้งแต่ระยะเตรียมการโครงการ ระยะก่อสร้าง และระยะดำเนินการ ตลอดจนกรณีที่มีการรื้อถอนอาคารบางส่วนหรือทั้งหมด โดยผู้ขอใบอนุญาตจะต้องเสนอรายการตรวจสอบรอบด้าน (Environmental Checklist) ประกอบการรับขออนุญาต

ทางด้านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมักมีการฟ้องคดีว่าขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ขอรับใบอนุญาตนั้นมักให้ข้อมูลไม่ครบถ้วนที่จะเพียงพอต่อการตัดสินใจ และอาจจะไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสีย แม้จะมีประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการ และหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. 2558 เพื่อให้เป็นหน้าที่ของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และมีระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและทำความเข้าใจกับประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบการไฟฟ้า พ.ศ. 2559 สำหรับโรงไฟฟ้าแต่ละประเภทตามกำลังผลิตติดตั้งรวม ที่มีกำลังผลิตติดตั้งรวมตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป และที่มีกำลังผลิตติดตั้งรวมตั้งแต่ 3 เมกะวัตต์ขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 เมกะวัตต์ และที่มีกำลังผลิตติดตั้งรวมน้อยกว่า 3 เมกะวัตต์ แล้วก็ตาม เนื่องจากเป็นกรณีที่มีการกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นภายหลังจากที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการแล้วจึงมารับฟังความคิดเห็น และพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ประชาชนในพื้นที่โดยรอบโรงไฟฟ้าได้รับข้อมูลไม่เพียงพอต่อการแสดงความคิดเห็น

<sup>39</sup> ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555

<sup>40</sup> ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง มาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล (ประเภทเชื้อเพลิงแข็ง) ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2555

รวมถึงจำนวนคนที่ได้รับข้อมูลนั้นอาจไม่ครอบคลุมจำนวนผู้อาจได้รับผลกระทบโดยรอบจนต้องนำไปสู่การฟ้องศาล ดังเช่นกรณีโรงไฟฟ้าชีวมวลอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงรายที่แม้ผู้ประกอบได้จัดให้มีการจัดทำประชาคมรับฟังความคิดเห็นแต่มีผู้เข้าร่วมเพียง 1,239 คน ซึ่งเป็นประชากรเพียงร้อยละ 15.97 ของประชากรในพื้นที่ทั้งสิ้น 7,756 คน<sup>41</sup> จนชาวบ้านนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเนื่องจากการจัดรูปแบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการจัดให้มีคำชี้แจงและเหตุผลต่างๆ กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ<sup>42</sup>

#### 4.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

โรงงานไฟฟ้าจะถือเป็นโรงงานประเภทที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต่อเมื่อมีการใช้เครื่องจักรตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป ซึ่งต้องขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการโรงงาน และมีการตรวจสอบลักษณะความถูกต้องของการก่อสร้าง ระบบความปลอดภัย ระบบผลิตภายในโรงงาน อาคารต่างๆ ก่อนที่จะดำเนินการได้ โดยมีการจำแนกโรงงานออกเป็น 3 ประเภท โดยโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าดังต่อไปนี้ ถูกจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามลำดับที่ 88 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 24 พ.ศ. 2558) ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้<sup>43</sup>

(1) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ทุกขนาด ยกเว้นที่ติดตั้งบนหลังคา ดาดฟ้า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคารซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ โดยมีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์แสงอาทิตย์ไม่เกิน 1,000 กิโลวัตต์

(2) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานความร้อน ทุกขนาด ซึ่งโรงไฟฟ้าชีวมวลเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ไม่ว่าจะมีการผลิตขนาดใดก็ตามต้องได้รับใบอนุญาตประกอบโรงงานด้วย

(3) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ ทุกขนาด ยกเว้นการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากเขื่อนหรือจากจากอ่างเก็บน้ำขนาดกำลังการผลิตไม่เกิน 15 เมกะวัตต์ การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำแบบสูบกลับ การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำท้ายเขื่อน การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากฝายและการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากคลองส่งน้ำ

นอกจากนี้กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงานไว้ ซึ่งผู้ประกอบการต้องปฏิบัติให้สอดคล้องด้วย

#### 4.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ผู้ประสงค์จะขออนุญาตจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ใดที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม<sup>44</sup> หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมือง

<sup>41</sup> สำนักข่าวอิสรา, ศาลปกครองสั่งเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานผลิตไฟฟ้าชีวมวลเชียงราย, สืบค้นวันที่ 13 มีนาคม 2561, จาก <https://www.isranews.org>

<sup>42</sup> ประชาไท, ศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลเวียงเหนือ, สืบค้นวันที่ 13 มีนาคม 2561, จาก <https://prachatai.com/journal/2017/07/72282>

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติการโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 7

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27

รวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น<sup>45</sup> หากฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูก เปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะได้<sup>46</sup>

มีกรณีตัวอย่างที่ชุมชนกลุ่มรักษ์ทุ่งสงฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและ ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโรงไฟฟ้าชีวมวล ต.ทุ่งสัง อ.ทุ่งใหญ่ จ.นครศรีธรรมราช เนื่องจากการออกใบอนุญาตทั้งสองขัด ต่อกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2556 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการออกใบอนุญาต โดยพื้นที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมที่มีข้อกำหนดห้ามประกอบกิจการ โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า<sup>47</sup>

อย่างไรก็ดี คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ ใช้บังคับผังเมืองรวม สำหรับการประกอบกิจการบางประเภท ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559 ข้อ 1 ใ้ ยกเว้นการบังคับใช้กฎกระทรวงเรื่องผังเมืองรวมทุกฉบับในทุกพื้นที่ทั่วประเทศสำหรับการอนุมัติอนุญาตให้ประกอบ กิจการโรงงานลำดับที่ 88 และกิจการอื่นๆ โดยโรงไฟฟ้าชีวมวลเป็นการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานความร้อนซึ่งเป็น กิจการโรงงานลำดับที่ 88 ตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 – 2579 ได้รับยกเว้นไม่ต้อง ดำเนินการตามกฎหมายผังเมืองรวมตามคำสั่งนี้ ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถอนุมัติอนุญาตให้ประกอบกิจการได้โดยไม่ต้อง พิจารณาข้อห้ามตามกฎหมายผังเมือง และจากกรณีโรงไฟฟ้าชีวมวลทุ่งสังข้างต้นที่ชาวบ้านอ้างเขตผังเมืองซึ่งเป็น มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่มาเพิกถอนการออกใบอนุญาตจะไม่ได้รับความคุ้มครองอีกต่อไป

#### 4.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การก่อสร้างโรงไฟฟ้าต้องผ่านการตรวจสอบว่าเป็นอาคารประเภทใด ซึ่งต้องได้รับในการอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รวมถึงการรื้อถอน โดยถูกควบคุมภายใต้กฎหมายนี้

#### 4.5 กฎหมายอื่นๆ

ในบางพื้นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าหากอยู่ในเขตชุมชนอาจจะต้องพิจารณาว่าอยู่ในรอบขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน หรือการดำเนินการปรับสภาพพื้นที่ดิน เช่น ขุดดิน ถมดิน ต้องได้รับอนุญาต จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 48

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 83

<sup>47</sup> มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตโรงไฟฟ้าชีวมวลทุ่งสัง ตั้งกลางชุมชน-ขัดผังเมือง, สืบค้นวันที่ 13 มีนาคม 2561, จาก <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=2594#more-2594>

## 5. สรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุป

การพัฒนาด้านเศรษฐกิจส่งผลให้มีความต้องการใช้พลังงานมากขึ้นจนนำไปสู่วิกฤติพลังงานเนื่องจากพลังงานสิ้นเปลืองทั้งปิโตรเลียม ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติที่ใช้อยู่จะหมดไป ทำให้มีการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่นๆ เช่น พลังงานน้ำ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานชีวมวลมาทดแทน ซึ่งโลกได้เรียนรู้ว่าพลังงานหมุนเวียนเหล่านี้เป็นเพียงทางเลือกด้านพลังงาน ที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีและกระบวนการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพมาช่วยลดผลกระทบด้านลบ

พลังงานชีวมวลในประเทศไทยมีต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าค่อนข้างถูกเมื่อเทียบกับการลงทุนในพลังงานประเภทอื่นในขณะที่ได้ไฟฟ้าเท่ากัน และหากบริหารจัดการที่ดียังเป็นแหล่งกำจัดเศษซากวัสดุทางการเกษตรในโรงงานไฟฟ้าที่เป็นสถานที่ปิด อันสามารถทำให้มีการกรองมลพิษทางอากาศก่อนปล่อยออกสู่ที่โล่งแจ้งได้ แต่ในกระบวนการลำเลียงวัตถุดิบจากพื้นที่เกษตรกรรมมายังโรงงานต้องใช้รถบรรทุกขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดฝุ่นละอองและมลพิษทางอากาศจากการลำเลียงตามมา และมีผลกระทบโดยอ้อมทำให้ถนนพัง เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้ผลผลิตทางการเกษตรขึ้นอยู่กับฤดูกาล หากมีการจัดตั้งโรงงานไฟฟ้าจะต้องสามารถหาวัตถุดิบป้อนเข้าโรงงานได้ตลอดทั้งปี ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการควรใช้ความระมัดระวัง

ทางด้านนโยบายของประเทศไทยในการส่งเสริมและสนับสนุนด้านพลังงานทดแทน โดยเฉพาะมาตรการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ประกอบกิจการเอกชนขนาดเล็กและขนาดเล็กมากเป็นปัจจัยสำคัญที่การลงทุนด้านพลังงานชีวมวลมีสัดส่วนที่สูงขึ้นมาก เพราะมีขั้นตอนในการขออนุญาตไม่ยุ่งยากซับซ้อน ประกอบกับมาตรการกำหนดราคารับซื้อไฟฟ้าไว้สูงสุดในระยะเวลาที่แน่นอนส่งผลให้ผู้ประกอบการมั่นใจว่าจะได้กำไรจากการลงทุน ทำให้มีการสร้างโรงงานไฟฟ้าชีวมวลขนาดเล็กและขนาดเล็กมาก แต่ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการรับซื้อส่งผลให้ผู้ประกอบการเกิดความเสี่ยงและตัดสินใจชะลอการลงทุนจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐเองอาจเป็นข้อจำกัดในการส่งเสริมพลังงานทดแทนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้แผนพัฒนาพลังงานทดแทนแม้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาพลังงานได้ทั้งหมด แต่ได้มีการตั้งเป้าหมายในการลดความเข้มข้นในการใช้พลังงานลงให้ได้ร้อยละ 30 ในปี 2579 ทำให้มีกรอบในการดำเนินการที่ชัดเจนขึ้น

ทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขออนุญาตจัดตั้งโรงไฟฟ้าชีวมวลพบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องและกระบวนการขออนุญาตมีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลานานเนื่องจากต้องขออนุญาตผ่านหลายหน่วยงาน ซึ่งหากรัฐบาลต้องการส่งเสริมให้มีการพัฒนาทดแทนโดยภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพควรแก้ไขกระบวนการให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว และด้วยกระบวนการที่ยุ่ยากส่งผลให้ผู้ประกอบการมักอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการขออนุญาตสร้างโรงไฟฟ้าขนาดเล็กไม่เกิน 10 เมกะวัตต์จำนวนมาก ที่ไม่ต้องจัดทำ EIA/EHIA เพราะรัฐเห็นว่าเป็นโครงการที่มีผลกระทบเพียงเล็กน้อยแต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนจนมาคัดค้านการก่อสร้างและฟ้องให้เพิกถอนใบอนุญาตหลายคดี จนต้องออกเป็นคู่มือประมวลเป็นหลักการปฏิบัติ (Code of Practice: CoP) สำหรับโรงไฟฟ้ากำลังการผลิตต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ และให้ดำเนินการจัดทำ Environmental Checklist ประกอบการขออนุญาต อันเป็นพัฒนาการในการแก้ไขกฎระเบียบเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมาย นอกจากนี้ทางด้านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพบว่ารูปแบบการจัดรับฟังความคิดเห็นอาจจะไม่ทั่วถึง และไม่เปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอจนนำไปสู่การฟ้องศาลเพื่อคัดค้านหลายคดี และแม้จะมีการออกระเบียบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมา แต่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นอาจจะต้องพิจารณาเป็นแต่ละรายกรณีซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลคดีโรงไฟฟ้าชีวมวลเชิงรายได้ให้แนวคำวินิจฉัยที่ดีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) การพัฒนาพลังงานหมุนเวียนให้เกิดประสิทธิภาพต้องอาศัยเทคโนโลยีเข้ามาช่วย ดังนั้น ทุกภาคส่วนทั้งรัฐและเอกชนควรร่วมพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อลดต้นทุนของพลังงานหมุนเวียนเช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลมให้ถูกลงจะได้มีส่วนของพลังงานเพิ่มขึ้น รวมถึงการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการประหยัดพลังงาน

(2) การส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานในด้านใด คงปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่มีผลกระทบเกิดขึ้น ดังนั้น อย่างน้อยควรให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบได้มีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนอย่างแท้จริงก่อนดำเนินโครงการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์ เพื่อมิให้ถูกฟ้องร้องเพิกถอนภายหลัง ซึ่งผู้ประกอบการจะเสียหายอย่างมาก

(3) ภายหลังจากได้รับอนุมัติให้ดำเนินโครงการแล้ว ควรมีมาตรการตรวจสอบประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโรงงานอยู่เสมอ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการป้องกันมลพิษผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจจะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยตรงหรือโดยอ้อมได้ การนำกรอบทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนมาพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐและธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะช่วยส่งเสริมให้กลไกภายใต้ระบอบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบรรลุผลมากขึ้น เพราะสิทธิมนุษยชนผูกพันทั้งรัฐและธุรกิจให้ปฏิบัติตามพันธกรณี นอกจากนี้ยังพบว่า การปฏิบัติตามกลไกภายใต้ระบอบของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเอง เช่น โครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำ Santa Rita ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นตามมา ซึ่งรัฐและธุรกิจที่ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องใช้ความระมัดระวังอย่างรอบด้านในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการทุกขั้นตอนด้วย

### บรรณานุกรม

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน. กระทรวงพลังงาน. *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นวันที่ 9 มีนาคม 2561, จาก [http://www.dede.go.th/ewt\\_news.php?nid=82](http://www.dede.go.th/ewt_news.php?nid=82)

กระทรวงพลังงาน.(2558). *แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 – 2579*. กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน.

กุลนันท์ คันธิก, “ความมั่นคงพลังงานโลก”, *จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 83 (2553)*, กรุงเทพมหานคร : บริษัท สแควร์ ปริ้นซ์ 93 จำกัด, 2553

ไชยยงค์ ถาวรธรรม, (2555). “พลังงานทดแทนสำหรับงานอุตสาหกรรมในอนาคต, *วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม*, 8 (2) : 6-22.

\_\_\_\_\_. *ประวัติกระทรวงพลังงาน*. สืบค้นวันที่ 9 มีนาคม 2561, จาก <http://energy.go.th/2015/about-energy/>

มรกต ลิ้มตระกูล. *ประวัติการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทย*. สืบค้นวันที่ 9 มีนาคม 2561, จาก <http://www.eppo.go.th/images/about/historyEppo-2.pdf>

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. *ฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตโรงไฟฟ้าชีวมวลทุ่งสัง ตั้งกลางชุมชน-ขัดผังเมือง*. สืบค้นวันที่ 13 มีนาคม 2561, จาก <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=2594#more-2594>



- Aueatchasai, S. and Fongsuwan, W. (2015). “Environmental Impact Factors on Thai Biomass Power Projects: A Structural Equation Model. *Research Journal of Business Management* 9 (1): 124-140.
- Gonzalez, C. (2016). “The Environmental Justice Implications of Biofuels. *The UCLA Journal International Law and Foreign Affairs*, 20 (229): 229-274.
- International Energy Agency. (2017, *World Energy Outlook 2017 Executive Summary*. Retrieved February 10, 2018, from [https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO\\_2017\\_Executive\\_Summary\\_English\\_version.pdf](https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO_2017_Executive_Summary_English_version.pdf)
- J.Popp, Z. Lakner, M. Hrang-Rakos and M. Fari. (2014). “The effect of bioenergy expansion: Food, energy, and environment”. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 32. 559 – 578.
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. *Thailand’s Intended Nationally Determined Contribution (INDC)*. October 1, 2015 [Online]. Retrieved 13 March 2018, from [http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Thailand%20First/Thailand\\_INDC.pdf](http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Thailand%20First/Thailand_INDC.pdf)

**ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558**  
**Enforcement problems of the Security Guard Business Act, B.E. 2558 (2015)**

ปานจินต์ สุทธิกีวี

Parnjin Sutthikawee

นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 ประเทศไทย

Faculty of Law, Chiang Mai University, Chiang Mai Province 50200 Thailand

อีเมลล์: parnjin.s@gmail.com

Email: parnjin.s@gmail.com

**บทคัดย่อ**

ในปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ มีการว่าจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยเพื่อให้ช่วยดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกันอย่างแพร่หลาย บริษัทเอกชนซึ่งประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยมีบทบาทมากขึ้น และเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทรักษาความปลอดภัยกว่า 4,000 แห่งมีพนักงานรักษาความปลอดภัยกว่า 400,000 คน<sup>1</sup> และมีอัตราความเติบโตทางธุรกิจร้อยละ 15 ถึง 20<sup>2</sup>

เนื่องจากบริษัทรักษาความปลอดภัย มีนโยบายและมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน อีกทั้งลักษณะงานที่มีความใกล้ชิดกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 จึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานของธุรกิจรักษาความปลอดภัยที่มีอยู่จำนวนมากในปัจจุบัน แต่กระนั้นพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้สร้างข้อจำกัดบางประการให้กับผู้ประกอบการอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยและผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย ภายหลังจึงได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ 67/2559 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2559 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพื่อแก้ไขข้อกฎหมายดังกล่าว

สถานการณ์ภายหลังจากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 โดยคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินั้น ยังปรากฏให้เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ของอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัย บทความนี้จะจึงจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาอันเกี่ยวกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชนก่อนและหลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ว่าสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติได้มากน้อยเพียงใด และควรมีการปรับแก้พระราชบัญญัติฉบับนี้เพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยฉบับแรกของประเทศไทย หากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงตัวบทกฎหมายที่ “เป็นมาตรฐาน” แต่ไม่อาจ “สร้างมาตรฐาน” ของ

<sup>1</sup> วรณโชค ไชยสะอาด, (2559), **จัดระเบียบปรปภ.เมื่อวุฒิการศึกษาสำคัญกว่าประสบการณ์ชีวิต**, สืบค้นวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <https://www.posttoday.com/politic/report/425934>

<sup>2</sup> **กฎหมายธุรกิจรักษาความปลอดภัย**, สืบค้นวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://songmetta.com/security/pdf/registrar/security-business-law.pdf>

ธุรกิจรักษาความปลอดภัยได้จริง อาจถือได้ว่าตัวกฎหมายนั้นไม่เป็นส่วนหนึ่งของบริบทที่แท้จริง ไม่ตอบโจทย์หรือแก้ไขปัญหา  
จึงไม่ยังให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีมาตรฐานในสังคมตามที่ได้มีการคาดหวังเอาไว้

**คำสำคัญ:** ธุรกิจรักษาความปลอดภัย, บริษัทรักษาความปลอดภัย, พนักงานรักษาความปลอดภัย

### Abstract

At present, organizations employ security companies to help ensure the security of their lives and property. Private companies, which operate security services play an increasingly important role and increasing number of companies. Currently, Thailand has over 4,000 security companies and more than 400,000 security guards, and 15 to 20 percent of business growth.

Due to security company has different policies and standards for performing work. In addition, the nature of work is close to life and property safety. Therefore, Security Guard Business Act, B.E. 2558 (2015) legislated to set the standard of many existing security guard businesses. However, the Act has created some restrictions for security guards and security guard business. Later, there was an order from the National Council for Peace and Order No. 67/2559 dated 10 November 2016. By virtue of Article 44 of the Constitution of the Kingdom of Thailand. (Temporary) BE 2557 to amend the law.

The situation after the amendment of the Security Act BE 2558 by order of the National Security Council, it also appears that The Acts does not cover all areas of security guard occupation. This article will focus on issues related to private security guard business. Before and after the enforcement of The Security Guard Business Act, B.E. 2558 (2015), how much of a problem before the law was resolved? Should this amendment be further amended?

Security Guard Business Act, B.E. 2558 (2015) is the first law on security guard business in Thailand. If the Act is only a law but cannot "standardize" the security business. It can be considered that the law is not part of the real context, not answer the plaintiff or solve the problem. It does not bring peace and standards in society as expected.

**Keywords:** The Security Guard Business, Security Company, Security Guard

## 1. บทนำ

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558<sup>3</sup> เป็นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยฉบับแรกของประเทศไทยโดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เนื่องจากว่าบริษัทที่ประกอบธุรกิจให้บริการด้านการรักษาความปลอดภัยนั้นมีความใกล้ชิดในความปลอดภัย ในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้ยังส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและสถานการณ์ในปัจจุบันนี้มีผู้ประกอบการธุรกิจอันเกี่ยวกับการให้บริการรักษาความปลอดภัยเป็นจำนวนมากขึ้นโดยแต่ละบริษัทนั้นมีมาตรฐานในการให้บริการที่แตกต่างกันออกไป พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานของธุรกิจรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานของพนักงานรักษาความปลอดภัยด้วย เพื่อเป็นการยกระดับให้ ธุรกิจรักษาความปลอดภัยมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน และเป็นการสร้างมาตรฐานและสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการและเป็นการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคมต่อไป

## 2. การรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน

### 2.1 ความหมายของการรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน

ประชาชนส่วนใหญ่มักมองว่าการรักษาความปลอดภัยเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยผ่านหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งแนวคิดนี้มาจากแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในการป้องกันตนเองของปัจเจกชนในอดีตโดยรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง ถ้าเป็นเรื่องกรณีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่เมื่อสังคมขยายตัวมากขึ้นหากรัฐปล่อยให้เอกชนโต้ตอบกันเองมักก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง และตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ<sup>3</sup> ซึ่งวางหลักว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิป้องกันตนเองจากภัยอันตรายที่มากกระทบชีวิตร่างกายทรัพย์สินตลอดจนสิทธิอื่นๆได้ แต่ถ้าประชาชนทุกคน ต่างใช้สิทธิในการป้องกันพร้อม ๆ กันสังคมอาจเกิดความวุ่นวาย ดังนั้นจึงเกิดความยินยอมพร้อมใจที่จะมอบสิทธิในการป้องกันภัยให้แก่รัฐ โดยผ่านทางหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมขึ้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปแนวความคิดที่จะให้รัฐรับผิดชอบในทุกเรื่องทำให้รัฐต้องแบกรับภาระหนักเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ประเทศต่างๆจึงมีแนวความคิดว่าจะให้ภาคเอกชนดำเนินการบางอย่างเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ อย่างเช่นการรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน เป็นต้น

การรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน (Private Security) ในภาษาอังกฤษอาจใช้อีกคำหนึ่งว่า Industrial Security หมายถึงการพิทักษ์รักษาหรือป้องกันทรัพย์สินมิให้สูญหายเสียหายหรือโยกย้ายไปโดยไม่ได้การยินยอมจากเจ้าของ รวมทั้งการดูแลคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของบุคคล ความหมายของการรักษาความปลอดภัยเอกชนโดยทั่วไปจึงหมายรวมถึงการรักษาความปลอดภัยบริษัทห้างร้านสำนักงานธนาคารโรงเรียนโรงพยาบาลสถานที่สาธารณะสถานที่ขนส่งท่าเรือและท่าอากาศยาน เป็นต้น

การรักษาความปลอดภัยเอกชนแพร่ขยายไปยังสถานประกอบการของรัฐบาลธุรกิจเอกชนสถาบันการเงินรวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย นอกจากนี้ในประเทศไทยแล้วหน่วยงานทั้งหลายของสหรัฐอเมริกาที่มีพนักงานรักษา

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ตราขึ้นโดย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีศาสตราจารย์พิเศษ พรเพชร วิชิตชลชัย เป็นประธานสภา โดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ไว้เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2558 โดยมี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและได้มีการประกาศลงราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 120 วันหลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งตรงกับวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2559

ความปลอดภัยทำหน้าที่อยู่เป็นจำนวนมากซึ่งยืนยันให้เห็นว่าบทบาทของพนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนมีความสำคัญมากขึ้นไม่เฉพาะเพียงแต่ในประเทศไทยเท่านั้นแต่รวมถึงนานาประเทศด้วย

## 2.2 วิวัฒนาการของงานรักษาความปลอดภัยภาคเอกชนของต่างประเทศ

จุดเริ่มต้นของการรักษาความปลอดภัยภาคเอกชนเริ่มจากการมารวมตัวกันของประชาชนเพื่อปกป้องตนเองและครอบครัวให้พ้นจากสัตว์ร้ายและศัตรู ในยุคโรมันโบราณการรักษาความปลอดภัยเอกชนประกอบด้วยกองทัพ ทาสและบุคคลซึ่งเอกชนจ้างมาเพื่อปกป้องประชาชน ต่อมาในประเทศสหราชอาณาจักรยุคแรก ๆ การรักษาความปลอดภัยเอกชนเป็นการรวมกลุ่มกันของประชาชนเพื่อปกป้องตนเองและผู้อื่นและมีนักสืบเอกชนซึ่งกลายเป็นรูปแบบเริ่มต้นของตำรวจซึ่งในปี.ศ.1819 ได้มีการจัดตั้งกรมตำรวจขึ้นในลอนดอนเป็นครั้งแรก ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากประเทศสหราชอาณาจักรเรื่องตำรวจ จึงมีการก่อตั้งกรมตำรวจขึ้นในเซนต์เมืองและมีการแต่งตั้งนายอำเภอในเซนต์ชายแดน

ต่อมาในช่วงปี.ศ.1850 เป็นยุคใหม่ของอุตสาหกรรมรักษาความปลอดภัยซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากนายอลัน พิงเคอร์ตัน (Allan Pinkerton) ผู้ก่อตั้งหน่วยสืบสวนแห่งชาติพิงเคอร์ตัน มีหน้าที่หลักในการรักษาความปลอดภัยให้แก่ขบวนรถไฟโดยริเริ่มเทคนิคการสืบสวนแบบใหม่เช่นการแฝงกายการพิสูจน์ลายมือการสะกดรอยการเก็บประวัติอาชญากรรมไว้รวมกันการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเช่นการให้ข้อมูลแก่สกอตแลนด์ยาร์ด ธุรกิจมีชื่อเสียงจากการอารักขาอับราฮัมลินคอล์นในช่วงสงครามกลางเมืองหลังจากสงครามกลางเมืองธุรกิจมุ่งเน้นที่การป้องกันการปล้นรถไฟ ลูกค้าน่าสำคัญได้แก่กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาบริษัทรถไฟนายธนาคารนักเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์

กลางศตวรรษที่ 19 เป็นยุคของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่เช่นสัญญาณกันขโมยรถหุ้มเกราะโทรเลข เป็นต้น และช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 เป็นยุคอุตสาหกรรมเพื่อมุ่งเน้นการรักษาความปลอดภัยให้แก่โรงงานหรือบริษัทมีการพัฒนาหน่วยงานทางการรักษาความปลอดภัยให้มีความเชี่ยวชาญ มีการจ้างหน่วยงานรักษาความปลอดภัยที่มีความชำนาญ

อุตสาหกรรมรักษาความปลอดภัยขยายตัวอย่างมากในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้งหน่วยงานต่างๆขึ้นเพื่อป้องกันการก่อวินาศกรรมปี.ศ.1995 มีการก่อตั้ง the American Society of Industrial Security (ASIS) ขึ้น เพื่อพัฒนาวิชาชีพรักษาความปลอดภัย

## 2.3 วิวัฒนาการของงานรักษาความปลอดภัยภาคเอกชนของไทย

ในอดีตชาวชนบทของประเทศไทยมีวิธีการดูแลทรัพย์สินของตนโดยมีการจัดเวรยามป้องกันรักษาความปลอดภัย ทรัพย์สินของตนอาทิวัวควายและทรัพย์สินมีค่าอื่นๆให้ปลอดภัยจากการถูกโจรกรรมหรือปล้นสะดม ต่อมาเมื่อธุรกิจค้าขายของประเทศเติบโตขึ้นจึงเริ่มมีการจ้างเวรยามเพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยร้านค้าหรือสถานที่ต่างๆในเวลา กลางคืน โดยส่วนใหญ่เป็นการจ้างแขกยามชาวอินเดียแต่ก็ไม่ได้ได้รับความนิยมเท่าที่ควรเนื่องจากแขกยามไม่มีความรู้ความสามารถและไม่มีความละเอียดรอบคอบในการทำงาน

อาชีพรักษาความปลอดภัยได้เริ่มถือกำเนิดขึ้นเป็นรูปธรรม อย่างไม่เป็นทางการเมื่อพ.ศ. 2508 ซึ่งในสมัยนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาได้ส่งกำลังทหารเข้าร่วมรบในสงครามเวียดนาม จึงมีการว่าจ้างให้มีผู้ดูแลรักษาความปลอดภัยในฐานทัพต่างๆเช่นที่อุ้งถ้ำมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยโดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและมีระเบียบวินัยเป็นอย่างดี จึงมีบุคคลกลุ่มหนึ่งทำการรวบรวมทหารที่ปลดประจำการแล้วให้มาทำหน้าที่เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยแก่ฐานทัพหรือรู้จักในนาม Thai guard ซึ่งถือเป็นบุคคลกลุ่มแรก ที่เริ่มต้นงานด้านการรักษาความปลอดภัยของเอกชนในประเทศไทย

เนื่องจากบุคลากรด้านการรักษาความปลอดภัยของ Thai guard มีจำนวนจำกัดจึงไม่สามารถรองรับความต้องการของธุรกิจที่มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วได้เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้นจึงส่งผลให้มีความต้องการบุคลากรด้านการรักษาความปลอดภัยเพิ่มขึ้น ต่อมาเริ่มเห็นความสำคัญของงานรักษาความปลอดภัยและสามารถที่จะทำเป็นอาชีพได้จึงมีการจัดตั้งบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนมากขึ้นและได้รับความนิยมนอกจากนี้ใช้บริการเป็นอันมากปัจจุบันมีบริษัทที่ดำเนินกิจการรักษาความปลอดภัยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมากกว่า 4,000 บริษัท<sup>4</sup>

การรักษาความปลอดภัยเคยเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยและเพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินโดยสามารถประกอบอาชีพและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย ซึ่งสังคมไทยในอดีต ยังไม่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากมายนักบ้านเมืองไม่มีความสับสนวุ่นวาย รัฐจึงยังสามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างทั่วถึงแต่ปัจจุบันประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ปัญหาความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจส่งผลให้จำนวนอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้นและทำให้กำลังของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงพอต่อการดูแลรักษาความปลอดภัย ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงประชาชนจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือตนเองโดยการว่าจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยหรือบริษัทรักษาความปลอดภัยมาดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน

#### 2.4 ประเภทของงานรักษาความปลอดภัย

ปัจจุบันแบ่งลักษณะของงานรักษาความปลอดภัยได้เป็น 5 ประเภท<sup>5</sup>

**ประเภทที่ 1** การรักษาความปลอดภัยอาคารและสถานที่ (Physical Security) ได้แก่การดูแลรักษาความปลอดภัยตามบริษัทห้างร้านสำนักงานอาคารสถานที่โรงงานสิ่งก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรสถานการศึกษาศูนย์การค้า โรงภาพยนตร์โรงแรมโรงพยาบาลสถานบันเทิงท่าเรือท่าอากาศยานรวมทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

**ประเภทที่ 2** การรักษาความปลอดภัยด้านการอำนวยความสะดวกและการจราจร ได้แก่การควบคุมดูแลการจราจรโดยมีพนักงานรักษาความปลอดภัยประจำอยู่ที่ช่องทางเข้าออก หรือด้านหน้าของบริษัทอาคารสำนักงาน ห้างสรรพสินค้าสถานที่จัดงานแสดงสินค้าโรงเรียนโรงพยาบาลโรงแรมโรงงานอุตสาหกรรม สถานบันเทิงต่างๆรวมทั้งสถานที่ที่มีการก่อสร้างบนผิวจราจรเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้สัญจรไปมาและยานพาหนะที่ผ่านเข้าออกในพื้นที่ที่มีการรักษาความปลอดภัย

**ประเภทที่ 3** การรักษาความปลอดภัยแก่บุคคล (Personal Security) ได้แก่การอารักขาบุคคล การป้องกันการก่อการร้ายการเดินทางบนการคมนาคมต่อชีวิตการตรวจสอบประวัติบุคคลการสืบสวนสอบสวนการหาข่าวการตรวจหา ยาเสพติด และการบังคับกฎหมายความปลอดภัย เป็นต้น

**ประเภทที่ 4** การรักษาความปลอดภัยในการขนส่ง ได้แก่ การดูแลรักษาความปลอดภัยในการขนส่งเงินสด ทรัพย์สินและเอกสารจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งโดยใช้ยานพาหนะในการขนส่ง

<sup>4</sup> วรณโชค ไชยสะอาด, (2559), **จัดระเบียบปรก. เมื่อวุฒิการศึกษาสำคัญกว่าประสบการณ์ชีวิต**, สืบค้นวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <https://www.posttoday.com/politic/report/425934>

<sup>5</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์, 2538, 11, ใน ทิพย์อาภา เสฐจินตนิน, **การรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานความปลอดภัย**, 2551, 53.

**ประเภทที่ 5** การรักษาความปลอดภัยด้านข้อมูลข่าวสาร (information Security) ได้แก่การป้องกันการจารกรรมความลับข้อมูลการค้าอุตสาหกรรมสิ่งประดิษฐ์คอมพิวเตอร์และการต่อต้านการจารกรรม เป็นต้น

## 2.5 สถานการณ์ของธุรกิจรักษาความปลอดภัยก่อนมีพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

ก่อนที่พระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 จะบังคับใช้บุคคลทั่วไปสามารถประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยได้ โดยไม่มีการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม พนักงานรักษาความปลอดภัยมีหลายประเภท เช่น พนักงานรักษาความปลอดภัยขององค์การทหารผ่านศึกและพนักงานรักษาความปลอดภัยของหน่วยงาน พนักงานรักษาความปลอดภัยของบริษัทเอกชน ซึ่งปัญหาของการรักษาความปลอดภัยเอกชนของไทย เช่น กรณีที่ผู้มีอิทธิพลเปิดบริษัทรักษาความปลอดภัยบังหน้าแต่เบื้องหลังรับงานนอกกฎหมาย รวมถึงพนักงานรักษาความปลอดภัยบางรายประพฤติตัวไม่เหมาะสมหรือทำผิดกฎหมายกรณีบริษัทรักษาความปลอดภัยลดการส่งพนักงานไปฝึกอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการการรักษาความปลอดภัย หรือกรณีการขาดการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมรวมทั้งค่าจ้างต่ำ ไม่เหมาะสมกับสภาพการทำงานเป็นเหตุให้อุตสาหกรรมบางรายอาศัยอาชีพนี้ในการประกอบอาชญากรรม

## 2.6 ประวัติและความเป็นมาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558

ช่วงปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีกรณีที่มีผู้มีอิทธิพลเปิดบริษัทรักษาความปลอดภัยบังหน้าโดยมีธุรกิจเบื้องหลังเป็นการรับงานนอกกฎหมายรวมถึงมีกรณีที่พนักงานรักษาความปลอดภัยประพฤติตนไม่เหมาะสม<sup>7</sup> หรือทำผิดกฎหมายในระหว่างปฏิบัติหน้าที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยเอกชน(ชื่อเดิม) เพื่อเป็นการจัดระเบียบควบคุมธุรกิจรักษาความปลอดภัยทั่วประเทศและให้ความคุ้มครองผู้ใช้บริการเนื่องจากในขณะนั้นมีบริษัทรักษาความปลอดภัยทั่วประเทศกว่า 3,000 แห่งและมีบุคคลซึ่งรับจ้างเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยประมาณ 2,000 คน ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดๆ ที่ควบคุมธุรกิจรักษาความปลอดภัยเป็นการเฉพาะ<sup>8</sup>

เหตุผลหลักในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาด้านมาตรฐานของธุรกิจรักษาความปลอดภัยที่แตกต่างกันในแต่ละบริษัท จึงสมควรกำหนดให้มีมาตรฐานของธุรกิจรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานของพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยการยกระดับมาตรฐานธุรกิจรักษาความปลอดภัยและเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยอันเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการและช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยของสังคม เนื่องจากธุรกิจให้บริการรักษาความปลอดภัยมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอร่างพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยเอกชน พ.ศ. ... มีสาระสำคัญคือให้มีกฎหมายส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจการรักษาความปลอดภัยและผู้ประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยของภาคเอกชนโดยกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานผู้ประกอบอาชีพเป็น

<sup>6</sup> ทิพย์อาภา เสฐจินตนิน, การรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานความปลอดภัย, 2551, 3.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>8</sup> Manager Online, (2550), สดข. เตรียมต้น พ.ร.บ. รักษาความปลอดภัยเข้า ครม., สืบค้นวันที่ 25 มิถุนายน 2561, จาก <https://mgronline.com/crime/detail/9500000121918>

พนักงานรักษาความปลอดภัยของภาคเอกชนให้มีความมาตรฐานเดียวกันและสามารถช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย รวมทั้งมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของตำรวจด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญาและสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีรวมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาทิสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไปพิจารณาและสั่งให้คณะกรรมการประสานงานสถานนิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาข้อเสนอสถานนิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2558 สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับหลักการตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยจำนวน 15 คนโดยมีพล.อ.อู๊ด เบื้องบนเป็นประธานและมี พล.ต.ต. พรชัยขันธ์ เป็นเลขานุการ

เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2558 สำนักงานตำรวจแห่งชาติผ่านความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัย<sup>9</sup>

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 132 ตอนที่ 104 ก หน้า 24 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 120 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด 1 มาตรา 72 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

การร่างพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มีหลักกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้แก่ Private Security Services Act 2004 ของประเทศไอร์แลนด์ Security Services Act 2007 ของประเทศแคนาดา และ Private Security Industry Act 2007 ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้ระบบใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยเอกชน<sup>10</sup>

## 2.7 สารสำคัญของพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

ปัจจุบันมีผู้ประกอบการให้บริการรักษาความปลอดภัยเป็นจำนวนมากแต่มีมาตรฐานในการประกอบธุรกิจที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ธุรกิจการให้บริการรักษาความปลอดภัยมีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนและส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 จึงได้ประกาศใช้เพื่อกำหนดมาตรฐานของธุรกิจรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานของพนักงานรักษาความปลอดภัยซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

### ลักษณะสำคัญของธุรกิจรักษาความปลอดภัย

#### 2.7.1. ความหมายของธุรกิจรักษาความปลอดภัย<sup>11</sup>

ธุรกิจรักษาความปลอดภัยหมายถึงธุรกิจการให้บริการรักษาความปลอดภัยหรือจัดให้มีพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตทำหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคล โดยได้รับเงินหรือประโยชน์

<sup>9</sup> กฎหมายธุรกิจรักษาความปลอดภัย, สืบค้นวันที่ 25 มิถุนายน 2561, จาก <http://songmetta.com/security/pdf/registrar/security-business-law.pdf>

<sup>10</sup> กลุ่มงานพัฒนากฎหมายสำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558, กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2559, 35.

<sup>11</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558



ตอบแทนอื่นใดแต่ไม่รวมถึง การให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยหน่วยงานของรัฐตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยได้กล่าวถึงบุคคล 3 ฝ่ายคือ

(1) บริษัทผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย ให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยจัดให้มีพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคล

(2) ผู้ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตที่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

(3) ผู้ที่ว่าจ้าง ซึ่งเป็นคู่สัญญาของบริษัทรักษาความปลอดภัยที่ได้จัดให้มีพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตทำหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลให้กับผู้ว่าจ้างโดยได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทน

### 2.7.2. บริการรักษาความปลอดภัยต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ<sup>12</sup>

บริษัทรักษาความปลอดภัยและผู้ว่าจ้างจะต้องทำสัญญาเป็นหนังสือในการใช้บริการรักษาความปลอดภัย และต้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด หากสัญญาการให้บริการรักษาความปลอดภัยมิได้ทำเป็นหนังสือหรือมีรายการไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดสัญญาดังกล่าวจะตกเป็นโมฆะ ซึ่งในสัญญาจะต้องมีรายการอย่างน้อย 8 ประการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของบริษัทรักษาความปลอดภัยและผู้ว่าจ้าง
- (2) วันที่ทำสัญญา
- (3) ขอบเขตของงานและระยะเวลาให้บริการรักษาความปลอดภัย
- (4) ค่าจ้างและการจ่ายเงินค่าจ้าง
- (5) หน้าที่และความรับผิดชอบของบริษัทรักษาความปลอดภัยและผู้ว่าจ้าง
- (6) ค่าปรับ
- (7) การกำหนดค่าเสียหาย
- (8) การเลิกสัญญา

2.7.3. มาตรฐานการรักษาความปลอดภัยที่คณะกรรมการกำหนด<sup>13</sup>ในการให้บริการรักษาความปลอดภัย บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยซึ่งประกอบด้วย

- (1) กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต
- (2) จัดให้มีระบบบันทึกเหตุการณ์ประจำวันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย ภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบรักษาความปลอดภัย
- (3) มีศูนย์ประสานงาน ให้คำแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต

<sup>12</sup> มาตรา 25 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>13</sup> มาตรา 26 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

(4) จัดให้มีอุปกรณ์การสื่อสาร ที่ใช้ระหว่างศูนย์ประสานงานกับพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตในระหว่างปฏิบัติหน้าที่

(5) ทบทวนความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่แก่พนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตอย่างสม่ำเสมอ

#### 2.7.4. พนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตต้องมีคุณสมบัติสำคัญดังนี้มีสัญชาติไทยอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ<sup>14</sup>ได้รับหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการรักษามความปลอดภัยจากสถานฝึกอบรมที่นายทะเบียนกลางรับรอง ซึ่งจะต้องไม่มี ลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ ไม่ติดสุรา ติดยาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบเป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ และในกรณีที่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด จากความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายความผิดเกี่ยวกับทรัพย์หรือความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันหรือความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต เว้นแต่เป็นโทษที่ได้กระทำโดยประมาทหรือเป็นความผิดลหุโทษ และจะต้องไม่ใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกรณีเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตยังไม่ถึง 2 ปี ถือว่าไม่มีคุณสมบัติที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย

#### 2.7.5. หน้าที่ของบริษัทรักษาความปลอดภัย

(1) บริษัทรักษาความปลอดภัยต้องจัดให้มีพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตเป็นผู้ให้บริการรักษาความปลอดภัยแก่ผู้ว่าจ้าง<sup>15</sup>

(2) บริษัทรักษาความปลอดภัยมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือแก่ตำรวจ<sup>16</sup>ซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจในท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของบริษัทรักษาความปลอดภัย หรือเป็นสถานที่ที่บริษัทรักษาความปลอดภัยได้ให้บริการอยู่ ในการเข้าขอตรวจดูข้อมูลบันทึกเหตุการณ์ประจำวันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยบริเวณ ที่บริษัทรักษาความปลอดภัยรับผิดชอบ และให้บริการ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชน

(3) กรณีที่บริษัทรักษาความปลอดภัยได้รับแจ้งจากพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตว่ามีข้อมูลเกี่ยวกับการอาชญากรรมเบาะแสนร้ายหรือการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นหรือเชื่อว่าเกิดขึ้นภายในบริเวณหรือสถานที่ที่รับผิดชอบนั้นให้บริษัทรักษาความปลอดภัยแจ้งแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในท้องที่นั้นๆทันที<sup>17</sup>

(4) บริษัท รักษาความปลอดภัย ต้องจัดทำบัญชีรายชื่อพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตเพื่อยื่นต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย หากมีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตบริษัทรักษาความปลอดภัยต้องจัดทำบัญชีรายชื่อพนักงานรักษาความปลอดภัย

<sup>14</sup> แก้ไขตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 67/2559 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจรักษาความปลอดภัย

<sup>15</sup> มาตรา 27 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>16</sup> มาตรา 28 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>17</sup> มาตรา 29 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

ที่เป็นปัจจุบันเพื่อยื่นต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้บัญชีรายชื่อพนักงานรักษาความปลอดภัยดังกล่าวต้องมีรายการเกี่ยวกับประวัติของพนักงานด้วย<sup>18</sup>

(5) บริษัทรักษาความปลอดภัยมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการดำเนินการของบริษัทในแต่ละรอบปีที่ผ่านมาเพื่อยื่นเสนอต่อนายทะเบียนภายในเดือนมกราคมของปีถัดไปโดยวิธีการให้ทำตามที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด<sup>19</sup>

(6) ในกรณีที่บริษัทรักษาความปลอดภัยประสงค์ที่จะเลิกกิจการ ในระหว่างที่ใบอนุญาตยังไม่หมดอายุ ให้ยื่นคำขอเลิกประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยต่อนายทะเบียน<sup>20</sup>

## 2.8 สาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจรักษาความปลอดภัยตามคำสั่งคณะกรรมการสงบแห่งชาติ ที่ 67/2559<sup>21</sup>

ภายหลังพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 และผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งการตรานุญาตและการกำหนดมาตรการรองรับตามที่กฎหมายบัญญัตินี้มีปัญหาขัดข้องทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เหตุเพราะคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัยทั้งที่ประกอบอาชีพนี้อยู่แต่เดิมและที่จะเข้าสู่อาชีพในอนาคตถึงแม้จะมีบทเฉพาะกาลยกเว้นหรือมีการผ่อนผันไว้ให้แล้วเป็นบางเรื่อง แต่อย่างไรก็ตามความรู้ความเข้าใจและการปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์ใหม่ยังคงมีอยู่คณะกรรมการสงบแห่งชาติและรัฐบาลจึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 67/2559 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจรักษาความปลอดภัย (คำสั่ง คสช. ที่ 67/2559) และถึงแม้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558 มีขึ้นเพื่อเป็นการจัดระเบียบธุรกิจรักษาความปลอดภัยให้ผู้ประกอบอาชีพนี้มีความพร้อมในหลายด้านทั้งด้านสมรรถนะวุฒิภาวะและทัศนคติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ดี เพื่อให้สมาชิกที่ได้รับความไว้วางใจและดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของผู้อื่น แต่เนื่องจากมีเหตุขัดข้องและปัญหาที่ตามมา โดยผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยและพนักงานรักษาความปลอดภัยบางส่วนยังไม่สามารถปฏิบัติตามได้อย่างครบถ้วนบริบูรณ์จึงอาจมีผลให้การใช้บังคับกฎหมายกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สาธารณะ จึงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558 ในบางประการ ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยและพนักงานรักษาความปลอดภัย ดังนี้

2.8.1 ก่อนพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558 บังคับใช้ ไม่มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยแต่ละบริษัทสามารถกำหนดคุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัยได้เอง ผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ก็สามารถประกอบอาชีพนี้ได้ ภายหลังมีพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยกำหนดให้พนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตต้องสำเร็จวุฒิการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ขึ้นไป ทำให้ผู้ที่ประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยอยู่เดิมและกำลังจะเข้าสู่อาชีพในอนาคตชี้แจงว่าถูกตัดโอกาสในทางการประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัย เนื่องจากมีพนักงานรักษาความปลอดภัยจำนวนมากที่ไม่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยและ

<sup>18</sup> มาตรา 30 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>19</sup> มาตรา 31 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>20</sup> มาตรา 32 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>21</sup> คำสั่งคณะกรรมการสงบแห่งชาติ ที่ 67/2559 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจรักษาความปลอดภัย

พนักงานรักษาความปลอดภัยบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการกำหนดคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษาดังกล่าว<sup>22</sup> ภายหลังจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติได้เชิญผู้เกี่ยวข้องร่วมหารือหรือทำความเข้าใจร่วมกัน<sup>23</sup> จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 67/2559 ข้อที่ 2 ได้ยกเลิกความใน (3) ของก. โดยมีการเปลี่ยนแปลง คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เรื่องวุฒิการศึกษาภาคบังคับจากเดิมที่บังคับให้ต้องสำเร็จการศึกษาวุฒิมัธยมศึกษาปีที่ 3 ขึ้นไปเปลี่ยนเป็นกำหนดให้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับที่ใช้อยู่ในขณะสำเร็จการศึกษาซึ่งหมายความว่า เกณฑ์การสำเร็จการศึกษาภาคบังคับนั้นไม่เท่ากัน โดยเกณฑ์วัดตามอายุของผู้ที่จะเข้ามาประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัย เช่น หากสำเร็จการศึกษาในปี พ.ศ. 2520 การศึกษาภาคบังคับคือประถมศึกษาปีที่ 6<sup>24</sup> ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ประกาศใช้วันที่ 31 มีนาคม 2520 หรือตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ประกาศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2545 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2546 การศึกษาภาคบังคับต้องจบมัธยมศึกษาปีที่ 3<sup>25</sup>

2.8.2 ขยายเวลาให้ผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย และผู้ประสงค์จะเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต ซึ่งเคยประกอบธุรกิจหรือประกอบอาชีพในสังกัดของผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2559) ซึ่งยื่นคำขอรับใบอนุญาตไม่ทันภายในกำหนด (บริษัทที่ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย ยื่นภายในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 และพนักงานรักษาความปลอดภัย ยื่นภายในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2559) สามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยหรือใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต แล้วแต่กรณีเพิ่มเติมได้ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 โดยเมื่อได้ยื่นคำขอแล้วให้ประกอบธุรกิจหรือเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

2.8.3 ยกเว้นคุณสมบัติเรื่องวุฒิการศึกษา ตามมาตรา 34 ก (3) และลักษณะต้องห้ามเรื่องการมีประวัติได้รับโทษจำคุกบางฐานความผิด ตามมาตรา 34 ข (3) ให้กับพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตในสังกัดของผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย เฉพาะผู้ที่เคยเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2559)<sup>26</sup>

## 2.9 วิเคราะห์สถานการณ์หลังพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ประสงค์รับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยจึงทำให้ปัญหาบางประการมีกฎหมายออกมาควบคุม เช่น กรณีที่ผู้มีอิทธิพลเปิดบริษัทรักษาความปลอดภัยบังหน้าแต่เบื้องหลังรับงานนอกกฎหมาย<sup>27</sup> ตามมาตรา 16 ได้กำหนดให้ผู้

<sup>22</sup> ธุรกิจรปภ. ไม่แฮปปี้ พรบ. ใหม่ แค่จัดระเบียบแต่ไม่เท่าเทียม สร้างภาระ-เพิ่มค่าใช้จ่าย, วันที่สืบค้น 25 มิถุนายน 2561, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/250978>.

<sup>23</sup> คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ 67/2559

<sup>24</sup> แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 - 2524

<sup>25</sup> แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 - 2559

<sup>26</sup> ข่าวตำรวจ กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, (2560), สารคดีสำคัญของคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 67/2559 เกี่ยวกับธุรกิจการรักษาความปลอดภัย ฉบับที่ 056, สืบค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2561, จาก <https://saranitnet.police.go.th/publication/?p=4271>

<sup>27</sup> ทิพย์อาภา เสฐฐจินตนิม, การรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานความปลอดภัย, 2551, 3.

ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยต้องมีใบอนุญาต โดยให้มีการกำหนดเงื่อนไขการประกอบธุรกิจโดยนายทะเบียน ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขบางประการตามมาตรา 17 หรือในกรณีที่พนักงานรักษาความปลอดภัยบางรายประพฤติตัวไม่เหมาะสมหรือทำผิดกฎหมายนั้น ตามมาตรา 34 ก.(4) กำหนดให้ผู้ประสงค์รับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย ต้องผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยจากสถานฝึกอบรมที่นายทะเบียนกลางรับรองเพื่อฝึกให้พนักงานรักษาความปลอดภัยปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานและรับทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่กรณีบริษัทรักษาความปลอดภัยลดการส่งพนักงานไปฝึกอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการการรักษาความปลอดภัยนั้น กฎหมายได้กำหนดให้บริษัทรักษาความปลอดภัยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยตามมาตรา 26 ซึ่งหากฝ่าฝืนนั้น มีโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท<sup>28</sup>ซึ่งกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 26 นั้น นอกจากมีบทลงโทษทางแพ่งแล้ว ยังมีบทลงโทษทางปกครอง ซึ่งอาจถูกพักใบอนุญาตหากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องภายในสามสิบวัน (ไม่เกินสองครั้ง)<sup>29</sup> และอาจถูกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยในกรณีที่เคยถูกพักใช้ใบอนุญาตมาแล้วสองครั้งภายในหนึ่งปีหลังจากถูกพักใบอนุญาตครั้งแรก<sup>30</sup>กรณีการขาดการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของพนักงานรักษาความปลอดภัย ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 34ข. (3) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย<sup>31</sup>และกำหนดให้บริษัทรักษาความปลอดภัยต้องจัดทำบัญชีรายชื่อพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตซึ่งต้องมีรายการเกี่ยวกับประวัติของพนักงานรักษาความปลอดภัยด้วย<sup>32</sup> และกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 34ข. (3) นายทะเบียนจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตและในกรณีของค่าจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัย ไม่เหมาะสมกับสภาพการทำงานเป็นเหตุให้อดีตอาชญากรรมบางรายอาศัยอาชีพนี้ในการประกอบอาชญากรรม ก็ได้กำหนดให้ระบุค่าจ้างในสัญญาซึ่งต้องทำเป็นหนังสือ มิฉะนั้นจะถือว่าสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นโมฆะ<sup>33</sup>

พนักงานรักษาความปลอดภัยเดิมมีหลายประเภท เช่น พนักงานรักษาความปลอดภัยขององค์การทหารผ่านศึก พนักงานรักษาความปลอดภัยของหน่วยงานและพนักงานรักษาความปลอดภัยของบริษัทเอกชน เป็นต้นแต่เมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้ พนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนจึงอาจแบ่งเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต กรณีที่มีใบรับอนุญาตสังกัดบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชน และพนักงานความปลอดภัยอิสระซึ่งรับจ้างรักษาความปลอดภัยโดยไม่สังกัดบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชน

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ไม่ครอบคลุมถึงทุกพื้นที่ของอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัย เนื่องจากความหมายของพนักงานรักษาความปลอดภัยตามมาตรา 3 หมายถึงพนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนเท่านั้น ดังนั้นพนักงานรักษาความปลอดภัยประเภทอื่น ๆ จึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย ซึ่งพนักงานรักษาความปลอดภัยในส่วนที่ไม่ได้ใบอนุญาตในการประกอบอาชีพ ทั้งในส่วนที่ไม่มีคุณสมบัติ หรือเพราะมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย หรือไม่ประสงค์จะรับใบอนุญาต หรือเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยประเภทอื่น ๆ จึงไม่มีกฎหมายเฉพาะเข้ามาควบคุมมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งสถานะและมาตรฐานของพนักงานรักษาความปลอดภัยเหล่านี้ จึงไม่ต่างจากก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติบังคับใช้

<sup>28</sup> มาตรา 58 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>29</sup> มาตรา 42 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>30</sup> มาตรา 45 (1) พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>31</sup> มาตรา 34 ข. (3) พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>32</sup> มาตรา 30 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

<sup>33</sup> มาตรา 25 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

## 2.10 บทสรุปจากการสัมภาษณ์พนักงานรักษาความปลอดภัย

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้โดยตรงกับบริษัทเอกชนซึ่งประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย รวมถึงพนักงานรักษาความปลอดภัยซึ่งประกอบอาชีพทั้งก่อนและหลังพระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้ ซึ่งผู้เขียนได้จัดแบ่งประเภทของพนักงานรักษาความปลอดภัยซึ่งได้ศึกษา ดังนี้

### 2.10.1 พนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนซึ่งประกอบอาชีพก่อนพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 บังคับใช้

พนักงานรักษาความปลอดภัยหญิงอายุ 48 ปี ปฏิบัติงานในบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนเป็นระยะเวลา 11 ปีวุฒิการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แต่เนื่องจากปฏิบัติงานก่อนพระราชบัญญัติบังคับใช้ จึงได้รับการยกเว้นตามมาตรา 34 ปัจจุบันขอใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยและบริษัทรักษาความปลอดภัยที่สังกัดเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้

พนักงานรักษาความปลอดภัย ชาย อายุ 50 ปี ปฏิบัติงานในบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนเป็นระยะเวลา 19 ปีวุฒิการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ไม่ขอใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย เนื่องจากมีปัญหาสุขภาพมีอาการของโรคลมชักและเป็นลมวูบอยู่บ่อยครั้ง เกิดจากการประสบอุบัติเหตุรถชนเมื่อหลายปีก่อน บริษัทรักษาความปลอดภัยให้ค่าชดเชยก่อนให้ออกจากงานเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ โดยพนักงานรักษาความปลอดภัยท่านนี้ รับงานอิสระแทนพนักงานรักษาความปลอดภัยรายอื่นในกรณีพนักงานรายอื่น ขาดงาน หรือลางาน

### 2.10.2 พนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนซึ่งประกอบอาชีพหลังพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 บังคับใช้

พนักงานรักษาความปลอดภัยหญิงอายุ 39 ปี ปฏิบัติงานในบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนเป็นระยะเวลา 8 เดือนวุฒิการศึกษาเดิมคือประถมศึกษาปีที่ 6 แต่เนื่องจากปฏิบัติงานหลังพระราชบัญญัติบังคับใช้ จึงต้องผ่านเกณฑ์การศึกษาว่าด้วยการศึกษาค่าบังคับตามมาตรา 34 โดยได้เรียนตามหลักสูตรส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง

พนักงานรักษาความปลอดภัย ชายอายุ 28 ปี ปฏิบัติงานในบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนเป็นระยะเวลา 5 เดือนวุฒิการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เคยปฏิบัติงานเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยอิสระแต่ได้รับเงินค่าตอบแทนไม่แน่นอน ลำบาก จึงขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง เพื่อทำงานในสังกัดบริษัทเอกชนที่มีค่าตอบแทนดีกว่า

## 2.11 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 บังคับใช้กับบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชน ไม่บังคับใช้ องค์การทหารผ่านศึก พนักงานรักษาความปลอดภัยอิสระพนักงานรักษาความปลอดภัยของหน่วยงาน ฯลฯ ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558 ให้ความหมายคำว่า ธุรกิจรักษาความปลอดภัยตามพระราชบัญญัตินี้ว่าธุรกิจการให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยมีพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตทำหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นใดแต่ไม่รวมถึงการให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยหน่วยงานของรัฐตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ใจความตามมาตรา 3 ได้ระบุชัดเจนว่า พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้เฉพาะกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชนเท่านั้น ดังนั้นบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนจึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหมายความว่าพนักงาน

รักษาความปลอดภัยที่สังกัดบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนถูกบังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เช่นกันซึ่งไม่รวมถึงพนักงานรักษาความปลอดภัยอิสระซึ่งรับจ้างทำงานให้กับสถานที่ต่างๆ โดยไม่ผ่านบริษัทรักษาความปลอดภัย และยังไม่มีรวมถึงองค์การทหารผ่านศึกที่ จัดขึ้นเพื่อจัดหางานให้ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึกและทหารนอกประจำการตามพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ.2510 ได้ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนธุรกิจของเอกชน ทั้งในด้านหน่วยงาน และตัวบุคคล และพนักงานรักษาความปลอดภัยของหน่วยงานต่างๆ

### 3. สรุป

เนื่องจากบริษัทซึ่งประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยเป็นการให้บริการโดยจัดให้มีพนักงานรักษาความปลอดภัยทำหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคล พนักงานรักษาความปลอดภัยจึงเป็นผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบสูงต้องปฏิบัติงานอยู่ในกรอบของกฎหมายและตามสัญญาจ้างปัจจุบันผู้ประกอบการรักษาความปลอดภัยมีเป็นจำนวนมาก พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558 จึงได้ออกมาบังคับใช้เพื่อสร้างมาตรฐานให้แก่ธุรกิจรักษาความปลอดภัยและสร้างมาตรฐานให้แก่พนักงานรักษาความปลอดภัย เพื่อเป็นการยกระดับและเสริมสร้างศักยภาพของธุรกิจรักษาความปลอดภัย และพนักงานรักษาความปลอดภัยเองเพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยได้กำหนดให้บริษัทที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย และพนักงานรักษาความปลอดภัยจะต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนซึ่งเดิมกฎหมายกำหนดให้ต้องทำทันทีที่มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติ แต่ตามคำสั่งคสช.ที่ 67/2559 ได้มีการกำหนดเวลาผ่อนปรนให้แก่พนักงานรักษาความปลอดภัยและผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยแต่อย่างไรก็ตามหลังจากที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยได้ออกบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคมพ.ศ.2559 และได้มีคำสั่งคสช.ที่ 67/2559 ออกมาเพื่อปรับแก้ไขพระราชบัญญัตินั้น พนักงานรักษาความปลอดภัยและบริษัทรักษาความปลอดภัยต้องยื่นขอรับใบอนุญาตภายในวันที่ 26 กุมภาพันธ์พ.ศ. 2560 มิฉะนั้นแล้วจะมีความผิดทางอาญาโดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยหากไม่มีใบอนุญาต ก็จะมีมีความผิดทางอาญา โดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกิน 5,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

พนักงานรักษาความปลอดภัยยังมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการจับกุมผู้กระทำความผิด หรือหน้าที่รักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลรวมทั้งระงับเหตุและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณที่รับผิดชอบรักษาความปลอดภัยอยู่ตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างของผู้ว่าจ้างและหน้าที่แจ้งเหตุเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาหรือน่าเชื่อว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นภายในบริเวณหรือสถานที่ที่รับผิดชอบรักษาความปลอดภัยโดยต้องแจ้งสถานการณ์เหล่านั้นให้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจท้องที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ให้ทราบโดยทันทีรวมทั้งปิดกั้นและรักษาสถานที่เกิดเหตุให้คงสภาพเดิมไว้จนกว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้มีอำนาจหน้าที่จะเดินทางมาถึงสถานที่เกิดเหตุ โดยการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและตามสัญญาจ้าง หากขัดต่อหลักกฎหมายและตามสัญญาจ้างแล้วพนักงานรักษาความปลอดภัยจะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2558 ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัยว่าต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ซึ่งต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษภาคบังคับ และได้รับหนังสือรับรองว่าผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยจากสถานฝึกอบรมที่นายทะเบียนกลางรับรอง และไม่มีลักษณะต้องห้ามคือไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยา

เสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนดกฎหมายยังห้ามคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถและกฎหมายไม่อนุญาตให้ขอรับใบอนุญาตได้ ในกรณีเป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกสำหรับความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกายความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน หรือความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เว้นแต่ได้กระทำโดยประมาทหรือเป็นความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาจะไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยได้เลย แม้ว่าจะพ้นโทษมาเกินสามปีแล้วก็ตาม

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย ไม่ได้บังคับใช้กับพนักงานรักษาความปลอดภัยของหน่วยงานพนักงานรักษาความปลอดภัยอิสระ พนักงานรักษาความปลอดภัยจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกและอื่นๆ แต่บังคับใช้เฉพาะกับเพียงพนักงานรักษาความปลอดภัยจากบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนเท่านั้นผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการที่จะให้อาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยได้รับการยกระดับ ให้มีมาตรฐาน สามารถควบคุมและตรวจสอบได้จึงจำเป็นที่จะต้องให้พนักงานรักษาความปลอดภัยในทุกส่วนงานหรือในทุกประเภท อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายฉบับเดียวกัน การออกกฎหมายมาเพื่อบังคับ กลุ่มคนซึ่งประกอบอาชีพเดียวกันแต่บังคับเป็นเพียงบางกลุ่มนั้นแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมมาตรฐานและเพิ่มศักยภาพและคุณภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยหรือธุรกิจรักษาความปลอดภัยได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ อีกทั้งเป็นการผลักไสให้ ผู้ที่ไม่ประสงค์จะขอใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย หันไปเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยแบบอิสระหรือประเภทอื่น ที่อาจตรวจสอบคุณลักษณะคุณสมบัติไม่ได้หรือตรวจสอบได้ยาก ดังนั้นกลุ่มพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ไม่ได้มีการคัดกรองหรือไม่มีใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตก็ยังคงกระจายตัวอยู่ในส่วนต่างๆของสังคมซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรทำให้ผู้ที่อยู่ในอาชีพรักษาความปลอดภัย เข้ามาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานและเข้ามาควบคุมธุรกิจและอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยอย่างแท้จริง

ตามมาตรา 10 (4) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ประกอบกับมติคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยในการประชุมครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2560<sup>34</sup> จึงได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยว่าด้วยกำหนดมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2560 มีระยะเวลาการฝึกอบรมตามหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยไม่น้อยกว่า 40 ชั่วโมงประกอบด้วยภาคทฤษฎี 16 ชั่วโมงและภาคปฏิบัติ 24 ชั่วโมง<sup>35</sup> ซึ่งพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนจะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรดังกล่าว จากที่ผู้เขียนได้สอบถามพนักงานรักษาความปลอดภัยซึ่งปฏิบัติงานในบริษัทเอกชน ยังมีพนักงานรักษาความปลอดภัยซึ่งได้รับใบอนุญาตแล้วบางส่วนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาอย่างครบถ้วน และชัดเจน แม้จะผ่านการอบรมมาแล้วก็ตาม

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ยังถือว่าเป็นกฎหมายใหม่สำหรับสังคมไทยในปัจจุบัน การบังคับใช้อาจยังขลุกขลักอยู่บ้างติดขัดอยู่ไม่น้อยแต่สามารถปรับแก้ได้ด้วยการฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนทั้งผู้ที่ถูกกฎหมายบังคับโดยตรงได้แก่พนักงานรักษาความปลอดภัยและบริษัทรักษาความปลอดภัย หรือกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ผู้ใช้บริการการรักษาความปลอดภัย เพื่อที่จะได้มีการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมาย และการแก้ไขบทบัญญัติของ

<sup>34</sup> ระเบียบคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยว่าด้วยกำหนดมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2560

<sup>35</sup> ระเบียบคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยว่าด้วยกำหนดมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2560



กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กฎหมายต่าง ๆ มีความรอบคอบและเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมธุรกิจรักษาความปลอดภัยเพื่อให้มีมาตรฐานตรวจสอบได้และ เพื่อให้มีการพัฒนาเป็นประโยชน์แก่ความสงบเรียบร้อยในสังคมต่อไป

#### บรรณานุกรม

- คำขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต (แบบ ภ.6) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 67/2559 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจรักษาความปลอดภัย
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2538). 11. อังใน ทิพย์อาภา เสฐจินตนิน. การรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานความปลอดภัย. (2551). 53.
- แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 - 2524
- แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2559
- พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558
- ระเบียบคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยว่าด้วยกำหนดมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยพ.ศ. 2560
- วรรณโชค ไชยสะอาด. (2559). “จัดระเบียบรปภ.” เมื่อวุฒิการศึกษาสำคัญกว่าประสบการณ์ชีวิต. สืบค้นวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <https://www.posttoday.com/politic/report/425934>
- อาชีพ รปภ. รู้ยัง! ต้องขึ้นทะเบียนภายใน 26 ก.พ.60 ฝ่าฝืนเจอทั้งคุก-ปรับ. (2560). สืบค้นวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <https://money.sanook.com/464029>.
- Dempsey, John S. (2008). 2 - 31, อังใน ทิพย์อาภา เสฐจินตนิน. การรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานความปลอดภัย. (2551). 22.

**ข้อจำกัดทางกฎหมายและทางเลือกของผู้ใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ:**

**กรณีอุเบอร์และแกร็บคาร์**

**Legal limitations and customer's choice on public transport services:**

**Case study of Uber and Grab Car**

ตะวัน ต้นชาลี

Tawan Tanchalee

นักวิจัยอิสระ

Independent Researcher

อีเมลล์: benkinov@hotmail.com

Email: benkinov@hotmail.com

**บทคัดย่อ**

ในปัจจุบันการเดินทางโดยรถโดยสารสาธารณะ ผู้โดยสารสามารถเลือกใช้บริการผ่านแอปพลิเคชัน (Application) ในชื่อ อุเบอร์ (Uber) และหรือ แกร็บคาร์ (GrabCar) ทั้งอุเบอร์และแกร็บคาร์เป็นบริการรถโดยสารสาธารณะที่ผู้โดยสารสามารถตรวจสอบราคาก่อนเดินทางได้ บริการสุภาพ มารยาทดี มีการประเมินให้คะแนนหรือติชมคนขับได้ และที่สำคัญที่สุดคือ ไม่ปฏิเสธผู้โดยสาร ดังนั้นอุเบอร์และแกร็บคาร์มีแนวโน้มจะได้รับความนิยมมากขึ้น เมื่อมีการแข่งขันกันของผู้ให้บริการการเดินทางมากขึ้น ผู้ได้รับประโยชน์คือ ประชาชนผู้ใช้บริการ สำหรับอุเบอร์และแกร็บคาร์ แม้จะได้รับความนิยม แต่ก็ยังไม่ได้รับรองอย่างถูกต้องโดยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการนำรถยนต์มาใช้ผิดประเภทตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 ซึ่งผู้โดยสารส่วนใหญ่ทราบถึงปัญหาดังกล่าว แต่ยังคงที่จะใช้บริการเป็นการยอมรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นด้วยตัวเองเมื่อมีตัวเลือกในการใช้บริการมากขึ้น ผู้โดยสารในฐานะผู้บริโภคมีสิทธิ์เลือกใช้บริการอย่างเสรี ไม่ควรถูกข้อจำกัดทางกฎหมายนำไปสู่การปิดกั้นการแข่งขันของผู้ให้บริการอย่างอุเบอร์และแกร็บคาร์ โดยบทความฉบับนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวทั้งนี้อุเบอร์และแกร็บคาร์ ไม่ใช่การก่ออาชญากรรม เมื่อเกิดปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาช่วยแก้ปัญหาและหามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเสรีภายใต้กรอบของกฎหมายต่อไป

**คำสำคัญ:** ข้อจำกัดทางกฎหมาย, ผู้โดยสาร, พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522

**Abstract**

Nowadays, passengers are capable of traveling with public transports through applications namely Uber and GrabCar. An approximate fare of Uber and GrabCar ride can be checked prior to the journey. The drivers offer polite and good manner service and, besides, passengers satisfaction survey is available at the end of each trip. Most of all, there is no chance for the drivers to deny passengers. Therefore, Uber and GrabCar are gaining more interest, and once the transportation service becomes more competitive, the customers gain more benefits. On the other hand, regardless of their

popularity, Uber and GrabCar are not legally recognized due to the wrongful use of vehicle type according to the Vehicle Act 1979. Such issue is well known among most customers, yet they prefer to make that choice and are willing to accept their own risk. When more options are offered, the customers as consumers have the right to freedom of choice and by no means should be restricted by the law which could lead to obstruction to the competitiveness of Uber and GrabCar. This article intends to analyze such problem because Uber and GrabCar are not criminals. Once a problem arises due to legal restriction, the concerned state agencies should take action to relieve the problem and provide adequate legal measures to enhance fair and free competition under the legal framework.

**Keywords:** Legal Restriction, Passenger, the Vehicle Act 1979

## 1. บทนำ

ในปัจจุบันเราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเทคโนโลยีออนไลน์เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันมากขึ้น เราสามารถทำธุรกรรมการเงินออนไลน์ ซื้อสินค้าออนไลน์ จองตั๋วเครื่องบินออนไลน์ เป็นต้นโดยทำผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟน (Smartphone) ซึ่งเรียกสั้นๆว่า โทรศัพท์มือถือได้อย่างง่ายดาย มีความสะดวกรวดเร็ว มีขั้นตอนการใช้งานที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนสามารถต่อยอดไปถึงการทำธุรกิจต่างๆให้ง่ายขึ้นโดยผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นช่องทางในการรับข่าวสารข้อมูลเศรษฐกิจเหตุการณ์บ้านเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโทรศัพท์มือถือเป็นเครื่องมือที่ทุกคนแทบจะมีไว้ใช้งานกัน

การทำกิจกรรมออนไลน์บนโทรศัพท์มือถือสามารถกระทำผ่านแอปพลิเคชัน (Application) แม้กระทั่งการเรียกรถแท็กซี่ก็สามารถทำได้ นอกจากแท็กซี่แล้ว ผู้โดยสารสามารถเรียกใช้บริการรถโดยสารสาธารณะอย่างอื่นที่คล้ายกับแท็กซี่ได้ โดยเรียกใช้บริการผ่านแอปพลิเคชันที่เรียกว่า อุเบอร์ (Uber) และหรือ แกร็บคาร์ (GrabCar) ซึ่งทั้งอุเบอร์และแกร็บคาร์นี้เป็นผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ผู้บริโภครสามารถตรวจสอบราคาผ่านทางแอปพลิเคชันก่อนเดินทางได้ บริการสุขภาพ มารยาท และที่สำคัญที่สุดคือ ไม่ปฏิเสธผู้โดยสารอุเบอร์และแกร็บคาร์มีแนวโน้มที่จะได้รับความนิยมจากผู้บริโภคมากขึ้น เมื่อมีการแข่งขันกันของผู้ให้บริการการเดินทางมากขึ้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์คือ ประชาชนผู้บริโภคในฐานะผู้ใช้บริการสาเหตุที่อุเบอร์และแกร็บคาร์ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่แท็กซี่ปฏิเสธผู้โดยสาร ไม่กตมิเตอร์ โกงมิเตอร์ คิดราคาเหมา การไปส่งผู้โดยสารไม่ถึงที่หมายหรืออาจร้ายแรงกว่านั้นถึงขั้นประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ร่างกาย และชีวิตก็เกิดขึ้นมาแล้ว ซึ่งบางครั้งเหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาเที่ยวในประเทศไทย ส่งผลถึงภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยอย่างมาก นอกจากนักท่องเที่ยวแล้ว คนไทยด้วยกันก็ได้รับผลกระทบจากการกระทำของแท็กซี่ดังที่กล่าวมานั้น ถึงแม้แท็กซี่จะเป็นบริการสาธารณะโดยเอกชนภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่ไม่ทำให้สิ่งเหล่านี้น้อยลงไปได้ ซึ่งปรากฏให้เห็นเป็นข่าวอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้นอุเบอร์และแกร็บคาร์ก็เป็นทางเลือกหนึ่งจากปัญหาดังกล่าว ทำให้คนหันมาลองใช้บริการมากขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามอุเบอร์และแกร็บคาร์ยังคงไม่ได้รับการไม่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายเนื่องจากการใช้รถยนต์ผิดประเภทตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 ซึ่งผู้บริโภครก็ทราบถึงปัญหาดังกล่าว แต่ก็เลือกที่จะใช้บริการต่อไป ซึ่งเป็นการยอมรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นด้วยตัวเอง

ดังนั้นแล้วหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาช่วยแก้ปัญหา และหามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเสรีภายใต้กรอบกฎหมาย เพื่อให้ผู้บริโภคได้ใช้บริการและมีสิทธิเลือกการเดินทางโดยรถโดยสารสาธารณะมากขึ้น และเพื่อเป็นการพัฒนารถโดยสารสาธารณะของประเทศไทยให้มีความปลอดภัยและเป็นสากลต่อไป

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับทั้งเกี่ยวกับแท็กซี่ และเกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้บริโภค รวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม

### 2.1 กฎหมายเกี่ยวกับแท็กซี่

สำหรับรถยนต์สาธารณะนั้น ในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า “รถยนต์สาธารณะ” ไว้ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้<sup>1</sup>

“รถยนต์สาธารณะ” หมายความว่า

(1) รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัด ซึ่งได้แก่รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่ใช้รับจ้างระหว่างจังหวัด โดยรับส่งคนโดยสารได้เฉพาะที่นายทะเบียนกำหนด

(2) รถยนต์รับจ้าง ซึ่งได้แก่รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน หรือรถยนต์สาธารณะอื่นนอกจากรถยนต์โดยสารประจำทาง

ส่วนคำว่ารถแท็กซี่นั้น ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ได้ให้ความหมายได้ให้ความหมายของคำว่า “รถแท็กซี่” ไว้ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้<sup>2</sup>

(24) “รถแท็กซี่” หมายความว่า รถยนต์ที่ใช้รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน

จากนิยามของรถยนต์สาธารณะและรถแท็กซี่ สามารถสรุปได้ว่า แท็กซี่ เป็นรถยนต์สาธารณะ ซึ่งรับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน 7 คน

ก่อนจะสามารถขับรถแท็กซี่ ซึ่งเป็นรถยนต์สาธารณะรับจ้างได้นั้น ผู้ขับขี่ต้องมีใบอนุญาตขับรถรถยนต์สาธารณะ ซึ่งในส่วนนี้กรมการขนส่งทางบก จะต้องมีการอบรมและ จะต้องมีการตรวจสอบประวัติอาชญากร จากกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสียก่อน<sup>3</sup> โดยจะใช้เวลาตรวจสอบประมาณ 1 เดือน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก กรมการขนส่งทางบกจะดำเนินการออกใบอนุญาตให้ไปก่อน หากภายหลังตรวจพบมีประวัติอาชญากรจะเพิกถอนใบอนุญาตทันที<sup>4</sup>

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, 2522, เล่มที่ 96, ตอนที่ 77, 22.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, 2522, เล่มที่ 96, ตอนที่ 8, 1.

<sup>3</sup> กรมการขนส่งทางบก, การต่ออายุใบอนุญาตขับรถรถยนต์สาธารณะ(รถแท็กซี่) รถยนต์สามล้อสาธารณะ และรถจักรยานยนต์สาธารณะ, สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก [https://www.dlt.go.th/th/driving-license/view.php?\\_did=83](https://www.dlt.go.th/th/driving-license/view.php?_did=83)

<sup>4</sup> กรมการขนส่งทางบก, “ข่าวกรมการขนส่งทางบก”, DTL NEWS, ;7 พฤษภาคม2553, 10.

### 2.1.1 การจดทะเบียนรถยนต์รับจ้างแท็กซี่

การจดทะเบียนแท็กซี่มีได้ 2 กรณี คือ กรณีบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

**กรณีบุคคลธรรมดา** โดยผู้ยื่นคำขอต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์สาธารณะ และต้องไม่มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ในทะเบียนรถยนต์รับจ้าง และจดทะเบียนได้คนละ 1 คันเท่านั้น

**กรณีนิติบุคคล** โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นหลักฐาน เช่น รายชื่อผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคน พร้อมด้วยภาพถ่ายบัตรประชาชน ของผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคน (กรณีห้างหุ้นส่วนสามัญ) และ หนังสือรับรองนิติบุคคลออกไว้ไม่เกิน 1 ปี พร้อมด้วยภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีอำนาจ (กรณี ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน, ห้างหุ้นส่วนจำกัด, บริษัทจำกัด, บริษัทมหาชน จำกัด) เป็นต้น โดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>5</sup>

ผู้ยื่นคำขอทั้งนิติบุคคล และบุคคลธรรมดา ต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยหลักฐาน(หนังสืออนุญาตให้นำรถไปจดทะเบียน) ตามที่ได้พิจารณาเห็นชอบ แล้วนำรถมาตรวจสภาพ และขอจดทะเบียนรถภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่นำรถมาจดทะเบียนหรือจดทะเบียนหรือจดทะเบียนไม่ครบตามจำนวนที่ขอ ให้ถือว่าไม่ประสงค์จะขอจดทะเบียนรถอีกต่อไป และได้รับความเห็นชอบตามจำนวนรถที่ได้จดทะเบียนแล้วเท่านั้น

### 2.1.2 การนำรถมาจดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่)

รถที่จะนำมาจดทะเบียนกฎหมายได้กำหนดลักษณะไว้หลายประการ โดยจะขอยกตัวอย่างดังนี้<sup>6</sup>เช่น

1) รถต้องเป็นรถใหม่ หรือเป็นรถที่มีอายุการใช้งานไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันจดทะเบียนครั้งแรกและใช้งานมาแล้วเป็นระยะทางไม่เกิน 20,000 กิโลเมตรและไม่ใช่รถที่ทำการซ่อมแซม หรือปรับปรุงมาจากรถที่ประสบอุบัติเหตุรุนแรงที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยในการใช้รถนั้น

2) ลักษณะรถ รถเก๋งสองตอน รถเก๋งสองตอนแวน รถเก๋งสามตอน รถเก๋งสามตอนแวน รถยนต์นั่งสองตอน รถยนต์นั่งสองตอนแวน รถยนต์นั่งสามตอน รถยนต์นั่งสามตอนแวน

3) เครื่องยนต์ต้องมีความจุของกระบอกสูบรวมกันไม่ต่ำกว่า 1,500 ซีซี

4) ต้องไม่ติดตั้งระบบป้องกันการเปิดประตูจากภายในรถ กระจกต้องเป็นกระจกที่โปร่งใสสามารถมองเห็นสภาพภายในรถและสภาพการจราจรภายนอกได้อย่างชัดเจน

5) สีของตัวรถ

- จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร กรณีบุคคลธรรมดา ให้ใช้สีเขียวและสีเหลืองเป็นสีของตัวรถ และกรณีนิติบุคคล ให้ใช้สีเหลืองเป็นสีของตัวรถ และสีน้ำเงินเป็นสีของข้อความ และเครื่องหมายต่างๆ

- จดทะเบียนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครกรณีบุคคลธรรมดา ให้ใช้สีแดงและสีเหลืองเป็นสีของตัวรถ กรณีนิติบุคคล ให้ใช้สีน้ำเงินและสีเหลืองเป็นสีของตัวรถ

<sup>5</sup> กรมการขนส่งทางบก, การจดทะเบียนรถยนต์รับจ้างแท็กซี่, สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก

[https://www.dlt.go.th/th/vehicle-registration/view.php?\\_did=46](https://www.dlt.go.th/th/vehicle-registration/view.php?_did=46)

<sup>6</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา, 2560, เล่มที่ 134, ตอนที่ 81, 9.

6) ต้องมีและใช้มาตรค่าโดยสาร ตามแบบหรือชนิดที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการขนส่งทางบกไว้ด้านซ้ายของผู้ขับขี่

7) ต้องมีเครื่องหมายเป็นอักษรโรมัน “TAXI-METER” ติดตั้งไว้ในแนวนอนบนหลังคาร์ดและให้มีแสงไฟพร้อมด้วยกรอบที่บังคับแสง ให้เห็นเครื่อง หมายได้ชัดเจนในเวลากลางวัน

8) ต้องมีเครื่องหมายอักษร “ว่าง” เมื่อไม่มีผู้โดยสารโดยติดตั้งไว้ด้านซ้ายของคนขับซึ่งสามารถมองเห็นได้ชัดเจนจากภายนอก ทั้งเวลากลางวันและกลางคืน

9) จัดให้มีประกันภัย 2 อย่าง คือ ประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ (ประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ) และประกันภัยอย่างน้อยชั้น 3 คุ้มครองความเสียหายอันเกิดจากการใช้รถรับจ้าง

10) ต้องจัดให้มีกรอบสำหรับติดบัตรประจำตัวผู้ขับขี่ไว้ด้านหน้ารถในลักษณะที่ผู้โดยสารสามารถมองเห็นได้ชัดเจนเป็นต้น

### 2.1.3 สีของแผ่นป้ายทะเบียน

สำหรับรถแท็กซี่นั้นถือเป็นรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งกรมการขนส่งทางบกได้กำหนดให้ให้พื้นแผ่นป้ายใช้สีเหลืองสะท้อนแสง โดยให้ตัวเลขหน้าตัวอักษรประจำหมวด ตัวอักษรประจำหมวด หมายเลขทะเบียนตัวอักษรและขอบแผ่นป้ายใช้สีใช้สีดำ<sup>7</sup>

### 2.1.4 ข้อปฏิบัติของผู้ขับแท็กซี่ตามกฎหมาย

#### 1. ข้อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522

สำหรับข้อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 มีอยู่มากมายหลายข้อ โดยจะขอยกตัวอย่าง เช่น

1) ในขณะที่อยู่ในระหว่างการรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร ผู้ขับขี่รถยนต์สาธารณะหรือรถจักรยานยนต์สาธารณะจะปฏิเสธไม่รับจ้างบรรทุกคนโดยสารมิได้ (มาตรา 57 จัตวา)

2) ต้องพาคนโดยสารไปยังสถานที่ที่จ้างตามเส้นทางที่สั้นหรือถึงที่หมายเร็วที่สุด หรือเส้นทางที่ไม่อ้อมเกินควรและต้องส่งคนโดยสาร ณ สถานที่ตามที่ตกลงกันไว้ และห้ามมิให้พาคนโดยสารไปทอดทิ้งระหว่างทางไม่ว่าด้วยประการใดๆ (มาตรา 57 เบญจ)

3) ในขณะที่ขับรถ ผู้ขับขี่รถยนต์สาธารณะ จะต้องปฏิบัติดังนี้เช่น ไม่สูบบุหรี่ และไม่กล่าวจาไม่สุภาพ เสียสติ ดูหมิ่น ก้าวร้าวหรือแสดงกิริยาในลักษณะดังกล่าวต่อคนโดยสารรวมทั้งไม่ขับรถในขณะที่ห่อนความสามารถในอันที่จะขับได้ ไม่เสพหรือเมาสุราหรือของมึนเมาอย่างอื่น และไม่เสพยาเสพติดให้โทษ และไม่เสพติดวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาทตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทเป็นต้น (มาตรา 57 ฉ)

#### 2. ข้อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

สำหรับข้อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มีอยู่มากมายหลายข้อ โดยจะขอยกตัวอย่าง เช่น

<sup>7</sup> กฎกระทรวงกำหนดขนาด ลักษณะ และสีของแผ่นป้ายทะเบียนรถ และการแสดงแผ่นป้ายทะเบียนรถและเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีประจำปี พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา, 2554, เล่มที่ 128, ตอนที่ 45 ก, 6.

1) ห้ามรถแท็กซี่ปฏิเสธไม่รับจ้างบรรทุกคนโดยสาร เว้นแต่การบรรทุกนั้นน่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ตนหรือแก่คนโดยสาร ในกรณีที่ผู้ขับขีรถแท็กซี่มีความประสงค์จะไม่รับจ้างบรรทุกคนโดยสารให้แสดงป้ายรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร (มาตรา 93)

2) ห้ามมิให้ผู้ใดเรียกให้คนขึ้นรถแท็กซี่โดยส่งเสียงอื้ออึงหรือในลักษณะที่ก่อความรำคาญให้แก่คนโดยสารหรือผู้อื่น รวมถึงห้ามต้อน ดึง เหนี่ยว เพื่อให้คนขึ้นรถแท็กซี่คันใดคันหนึ่ง (มาตรา 95)

3) ห้ามมิให้ผู้ขับขีรถแท็กซี่เรียกเก็บค่าโดยสารเกินอัตราที่ปรากฏจากมาตรแท็กซี่ (มาตรา 96)

4) ในขณะที่ขับรถ ห้ามมิให้ผู้ขับขีรถแท็กซี่กระทำการต่อไปนี้ เช่น สูบบุหรี่ยื่นมือ แขน หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายออกนอกรถ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้สัญญาณจับคันบังคับรถด้วยมือเพียงข้างเดียว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นแข่งหรือตัดหนักรถอื่นในลักษณะฉวัดเฉวียนเป็นที่น่าหวาดเกรงว่าจะเกิดอันตรายรับคนโดยสารภายในบริเวณที่เจ้าพนักงานจราจรได้กำหนดเครื่องหมายจราจรห้ามรับคนโดยสารกล่าววจาไม่สุภาพ เสียดสี ดูหมิ่น ก้าวร้าว หรือแสดงกริยาในลักษณะดังกล่าวต่อคนโดยสาร (มาตรา 99)

5) ต้องพาคนโดยสารไปยังสถานที่ที่ทว่าจ้างตามเส้นทางที่สั้นที่สุดหรือเส้นทางที่ไม่อ้อมเกินควร และต้องส่งคนโดยสาร ณ สถานที่ตกลงกันไว้ และห้ามทอดทิ้งระหว่างทางไม่ว่าด้วยประการใดๆ (มาตรา 100)

6) การแต่งกายของคนขับแท็กซี่ ต้องแต่งกายให้สะอาด สุภาพเรียบร้อย และรัดกุม ด้วยเสื้อเชิ้ตคอตั้งหรือคอพับแขนยาวหรือแขนสั้น ไม่มีลวดลาย การสวมเสื้อให้สอดชายล่างของเสื้ออยู่ภายในกางเกง ยกเว้นเสื้อที่โดยสภาพไม่ต้องสอดชายล่างให้อยู่ภายในกางเกง กางเกงขายาวไม่มีลวดลาย รองเท้าหุ้มส้น หรือหุ้มข้อและติดเครื่องหมาย ชื่อตัวและชื่อสกุลของคนขับรถเป็นภาษาไทย โดยติดที่อกเสื้อด้านซ้าย สีของตัวอักษรให้ตัดกับสีเสื้อ โดยต้องติดให้มองเห็นชัดเจนและไม่มีสิ่งใดปิดบังไว้<sup>8</sup>

### 2.1.5 อัตราค่าบริการ

สำหรับอัตราค่าบริการนั้น กฎหมายกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับรถที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานคร และจดทะเบียนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ดังนี้

<sup>8</sup> ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะเครื่องแต่งกายและเครื่องหมายของผู้ขับขีรถแท็กซี่, ราชกิจจานุเบกษา, 2556, เล่ม 130, ตอนพิเศษ 88 ง, 67.

ตารางอัตราค่าบริการตามที่กฎหมายกำหนด

อัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร <sup>9</sup>	อัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารและค่าบริการอื่นสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร <sup>10</sup>
<p>-1 กิโลเมตรแรก 35 บาท</p> <p>-เกินกว่า 1-10 กิโลเมตร กิโลเมตรละ 5.50 บาท</p> <p>-เกินกว่า 10-20 กิโลเมตร กิโลเมตรละ 6.50 บาท</p> <p>-เกินกว่า 20-40 กิโลเมตร กิโลเมตรละ 7.50 บาท</p> <p>-เกินกว่า 40-60 กิโลเมตร กิโลเมตรละ 8 บาท</p> <p>-เกินกว่า 60-80 กิโลเมตร กิโลเมตรละ 9 บาท</p> <p>-80 กิโลเมตรขึ้นไป กิโลเมตรละ 10.50 บาท</p> <p>-กรณีรถไม่สามารถเคลื่อนที่หรือเดินรถต่อไปได้เกินกว่า 6 กิโลเมตรต่อชั่วโมง อัตรานาทีละ 2 บาท</p> <p>-กรณีการจ้างผ่านศูนย์บริการสื่อสารของผู้รับจ้าง ให้เรียกเก็บค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากที่แสดงไว้ในมาตราค่าโดยสารอีก 20 บาท</p> <p>-กรณีการจ้างจากท่าอากาศยานดอนเมืองหรือท่าอากาศยานสุวรรณภูมิโดยรถยนต์รับจ้างจอดรออยู่ในจุดที่ได้จัดไว้เป็นการเฉพาะ ให้เรียกเก็บค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากที่แสดงไว้ในมาตราค่าโดยสารอีก 50 บาท</p>	<p>-2 กิโลเมตรแรก 40 บาท</p> <p>-เกินกว่า 2-10 กิโลเมตร กิโลเมตรละ 6 บาท</p> <p>-10 กิโลเมตรขึ้นไป กิโลเมตรละ 10 บาท</p> <p>-กรณีรถไม่สามารถเคลื่อนที่หรือเดินรถต่อไปได้เกินกว่า 6 กิโลเมตรต่อชั่วโมง อัตรานาทีละ 1 บาท</p> <p>-ค่าบริการอื่น กรณีการจ้างผ่านศูนย์บริการสื่อสารหรือระบบสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้รับจ้าง ให้เรียกเก็บค่าบริการเพิ่มขึ้นจากที่แสดงไว้ในมาตราค่าโดยสารอีก 20 บาท</p>

โดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าทั้งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มีการวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างดีแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปฏิบัติตัว การแต่งกาย การมีมารยาทต่อผู้โดยสาร หากผู้ขับแท็กซี่ปฏิบัติได้ตามที่กฎหมายกำหนด การคิดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม ถึงแม้จะไม่มีเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเสริมประสิทธิภาพในการเรียกแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชัน ก็เชื่อได้ว่าจะไม่ถูกรังเรียนจากผู้โดยสาร และสามารถแข่งขันในการให้บริการกับผู้แข่งขันรายอื่นได้ แต่ความเป็นจริงแล้วในทางปฏิบัติกลับไม่ราบรื่น โดยมักเกิดปัญหาบ่อยครั้ง ซึ่งเกิดจากตัวผู้ขับแท็กซี่เองที่เป็นเหตุให้ผู้บริโภคหันไปใช้บริการรถโดยสารสาธารณะอย่างอื่นแทน เช่น การปฏิเสธผู้โดยสาร ไม่กดมิเตอร์ โกงมิเตอร์ คิดราคาเหมา หรือไปส่งผู้โดยสารไม่ถึงที่หมาย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แม้จะมีการร้องเรียนอยู่บ่อยครั้ง และทางกรมการขนส่งทางบกก็ได้พยายามแก้ไขแล้ว แต่ก็ไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของผู้บริโภค เพราะเหตุการณ์ปัญหาต่างๆที่แท็กซี่กระทำนั้นก็ยังคงมีให้เห็นในหน้าข่าวอยู่บ่อยครั้ง นอกจากความสะดวกสบายแล้ว เหตุใดผู้บริโภคจึงหันไปใช้อูเบอร์และแกร็บคาร์ทั้งที่เป็นการให้บริการที่ผิดกฎหมายซึ่งวิธีการดำเนินธุรกิจของอูเบอร์และแกร็บคาร์ อาจเป็นเหตุปัจจัยให้คนหันไปใช้บริการมากขึ้นก็ได้

<sup>9</sup> ประกาศอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร, *ราชกิจจานุเบกษา*, 2557, เล่ม 131, ตอนพิเศษ 251 ง, 1.

<sup>10</sup> ประกาศอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารและค่าบริการอื่นสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร, *ราชกิจจานุเบกษา*, 2560, เล่ม 134, ตอนพิเศษ 70 ง, 6.



## 2.2 สิทธิในการเลือกใช้บริการของประชาชน

สำหรับผู้ใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ ถือเป็นผู้บริโภคได้หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจาก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522<sup>11</sup> มาตรา 3 ได้ความดังนี้

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

ดังนั้นจากนิยามดังกล่าวถือได้ว่า ผู้ใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ ถือเป็นผู้บริโภค เพราะเป็นผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจขั้รถโดยสารสาธารณะ ซึ่งสิทธิในการเลือกใช้บริการนี้ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะเลือกใช้บริการได้ตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ได้กำหนดสิทธิเกี่ยวกับเลือกใช้บริการไว้ดังนี้

“มาตรา 4 ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครองดังต่อไปนี้

(2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ”

เมื่อพิจารณาสหิตตามีกฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว ผู้บริโภคมีอิสระที่จะเลือกใช้บริการในการเลือกผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะ ซึ่งอูเบอร์และแกร็บคาร์ ถือได้ว่าเป็นผู้ให้บริการที่ผู้บริโภคมีสิทธิเลือก เพราะฉะนั้นรัฐจะต้องมีการแก้ไขปัญหาให้อูเบอร์และแกร็บคาร์สามารถเป็นตัวเลือกในการให้บริการแก่ผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น ทั้งเป็นการเพิ่มตัวเลือกและเป็นการแข่งขันกันพัฒนาบริการต่างๆให้ดีขึ้น ประชาชนผู้บริโภคทั้งหลายก็จะได้รับประโยชน์ และมีโอกาสเลือกใช้บริการตามที่ตนเองต้องการ ดังนั้นด้วยข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ทำให้ผู้บริโภคไม่มีอิสระในการเลือกใช้บริการได้อย่างเต็มที่ ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรี เปรียบเสมือนถูกผูกขาดด้วยแท็กซี่ รัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่คอยแก้ไขปัญหาจะต้องเข้ามาหาทางออกในข้อจำกัดทางกฎหมายซึ่งได้กล่าวไปแล้ว เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งหลาย และเพื่อยกระดับพัฒนาการให้บริการให้ดียิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต

## 2.3 การแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

การให้บริการรถโดยสารสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นแท็กซี่หรืออูเบอร์และแกร็บคาร์นั้น อาจกล่าวไม่ได้อย่างเต็มที่ถึงเรื่องการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม เพราะข้อจำกัดทางกฎหมายที่จำกัดให้อูเบอร์และแกร็บคาร์อยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมาย ซึ่งหากมีการแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมาย ก็จะสามารถทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าและบริการมากขึ้น ผู้บริโภคมีสิทธิเลือกมากขึ้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560<sup>12</sup> การให้บริการรถโดยสารสาธารณะจะถือเป็นการแข่งขันได้หรือไม่นั้น มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560 ในเรื่องของธุรกิจและการบริการ ได้ให้คำนิยามดังนี้

“ธุรกิจ” หมายความว่า กิจการอันดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางการค้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน การประกันภัย และการบริการ และให้หมายความรวมถึงกิจการอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

“บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใด ๆ การให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงาน

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, **ราชกิจจานุเบกษา**, 2522, ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 96, ตอนที่ 72, 20.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560, **ราชกิจจานุเบกษา**, 2560, เล่มที่ 134, ตอนที่ 70 ก, 22.

จากนิยามทั้งสอง เมื่อพิจารณาแล้วก็จะเห็นได้ว่า การให้บริการโดยสาธารณะจัดได้ว่าเป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง เป็นการบริการ ซึ่งมีการเรียกค่าตอบแทนเป็นผลประโยชน์ในทรัพย์สิน ทั้งนี้ไม่รวมถึงการจ้างแรงงาน ซึ่งการให้บริการโดยสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นการจ้างทำของ คือ เน้นผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ ซึ่งหากจะพิจารณาตามเหตุผลของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าที่มีเจตนารมณ์ในการให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม หากมีการแก้ไขข้อจำกัดให้แก่ผู้ให้บริการและผู้รับบริการ จะจะสามารถเพิ่มผู้แข่งขันในตลาดการให้บริการโดยสาธารณะได้มากขึ้น ผู้บริโภคก็จะมีสิทธิเลือกและสามารถเลือกใช้บริการที่ตนพึงพอใจ เมื่อเกิดการแข่งขันกันมากขึ้น เป็นที่น่าพอใจว่า จะต้องมีการพัฒนาการให้บริการเพื่อดึงดูดลูกค้าให้มาใช้บริการมากขึ้น หากเป็นเช่นนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นการได้กระทำตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีภายใต้กรอบกฎหมายอย่างถูกต้อง ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็จะตกแก่ผู้บริโภคทั้งหลายและเป็นการยกระดับการบริการบริการโดยสาธารณะของประเทศไทยอีกด้วย

### 3. อุเบอร์และแกร็บคาร์

#### 3.1 อุเบอร์ (Uber)

สำหรับอุเบอร์นั้นผู้ก่อตั้งร่วมกัน 2 คน คือ การ์เร็ต แคมป์ (Garrett Camp) และ เทรวิส คาลานิก (Travis Kalanick) แนวคิดของอุเบอร์เกิดจากการที่ทั้งสองคนมีโอกาสดูคุยกัน ณ กรุงปารีสประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 2008 ทั้งสองคนพูดถึงความยุ่งยากของบริการแท็กซี่ ปัญหาในการเรียกรถแท็กซี่ จึงเกิดแนวคิดที่เรียบง่ายต่อการเรียกรถได้เพียงแค่กดปุ่ม<sup>13</sup> และมองว่าถ้าสามารถจัดการรถยนต์ที่หรูหราและคุณภาพของการบริการที่ดี ในลักษณะของการแบ่งเวลา (timeshare) ก็น่าจะเป็นโอกาสทางธุรกิจที่ดีโดยเนื้อแท้แล้วอุเบอร์เป็นบริการ “เรียกรถขนส่งสาธารณะ” เช่นเดียวกับผู้ให้บริการรายอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งบริการดั้งเดิมอย่างการโทรศัพท์เรียกแท็กซี่ ซึ่งอุเบอร์ได้พัฒนาโดยใช้เทคโนโลยี “จับคู่” ระหว่างผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการผ่านแอปพลิเคชัน หมายความว่าอุเบอร์จะไม่มีรถที่เป็นเจ้าของเองแม้แต่คันเดียว ตามแนวคิดผู้ขับขี่ไม่จำเป็นต้องให้บริการเฉพาะลูกค้าของอุเบอร์ตลอดเวลา แต่สามารถเลือกเฉพาะ “เวลาที่ร่วว่าง” มารับงานจากอุเบอร์เป็นรายได้เสริมก็ได้ ถือเป็นการใช้ประโยชน์จากเรื่อง time-sharing ตามแนวคิดของผู้ก่อตั้ง<sup>14</sup>

อุเบอร์เปิดตัวในประเทศไทยปี 2557 ซึ่งในปัจจุบันให้บริการในกรุงเทพมหานคร ภูเก็ต ขอนแก่น เชียงใหม่ เชียงราย และเมืองพัทยา โดยอุเบอร์จะเรียกคนขับรถว่า พาร์ทเนอร์ (Partner) ซึ่งให้ความรู้สึกเหมือนคนขับเป็นหุ้นส่วนในกิจการนี้ด้วย เปรียบเสมือนเป็นเจ้านายตัวเอง โดยอุเบอร์มีจุดเด่นคือ ผู้โดยสารสามารถรู้ราคาค่าโดยสารก่อนการเดินทางผ่านแอปพลิเคชันและสามารถเลือกชำระค่าบริการผ่านบัตรเครดิตได้ สร้างความสะดวกสบาย ทำให้ผู้โดยสารไม่จำเป็นต้องพกเงินสด

#### ประเภทการให้บริการของอุเบอร์

1) อุเบอร์เอ็กซ์ (UberX) เป็นรถในระดับทั่วไป ที่เรียกว่าซิตี้ คาร์ (City Car) เป็นรถยนต์ส่วนบุคคล 4 ประตูทั่วไป ยกเว้นกระบะ มีให้บริการในเมืองไทย

2) อุเบอร์แบล็ค (UberBlack) เป็นบริการรถยนต์ที่หรูขึ้น เป็นรถหรูลีมูซีนี้อและรุ่นตามที่อุเบอร์กำหนด เช่น Audi BMW Mercedes-Benz Volvo เป็นต้น มีให้บริการในเมืองไทย

<sup>13</sup> UBER, ประวัติความเป็นมาของเรา, สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก <https://www.uber.com/th/our-story/>

<sup>14</sup> Blognonebyrad6949, ทำความรู้จักกับ Uber: แพลตฟอร์ม ความท้าทาย และอนาคต, สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก <https://www.blognone.com/node/55707>

3) อุเบอร์เอสยูวี (UberSUV) เป็นรถ SUV เหมาะสำหรับคนที่ต้องการเดินทางกับครอบครัว เพราะรถมีความกว้างและมีที่เก็บสัมภาระเยอะมีให้บริการในเมืองไทย

4) อุเบอร์แอสซิสต์ (UberASSIST) เป็นรถสำหรับผู้ที่ต้องการความสะดวกในการเดินทางในชีวิตประจำวันเป็นพิเศษ ทั้งผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น มีให้บริการในเมืองไทย

5) อุเบอร์แฟลช (UberFLASH) บริการรถยนต์ที่อยู่ใกล้ผู้โดยสารมากที่สุด อาจเป็นได้ทั้งอุเบอร์เอ็กซ์หรืออุเบอร์แบล็ค มีให้บริการในเมืองไทย

6) อุเบอร์แท็กซี่ (UberTaxi) บริการเรียกรถแท็กซี่จากสหกรณ์แท็กซี่ที่เป็นพันธมิตร มีให้บริการในเมืองไทย

#### อัตราค่าโดยสาร\*

Rates Type	Base fare.	Cost per min.	Cost per km.	Minimum charge	Cancellation fee
UberX	10 THB	3.5 THB	4 THB	40 THB	45 THB
UberBlack	50 THB	2.5 THB	14 THB	50 THB	75 THB
UberSUV	50 THB	2.5 THB	14 THB	50 THB	75 THB
UberASSIST	10 THB	3.5 THB	4 THB	40 THB	50 THB
UberFLASH	10 THB	3.5 THB	4 THB	40 THB	45 THB
UberTaxi	39.83 THB	2.7 THB	7.42 THB	47.25 THB	45 THB

\*อัตราค่าบริการ Uber RatesBangkok, จาก <http://uber-rates-bangkok-th.uber-fare-estimator.com/>

สำหรับอุเบอร์ที่คนส่วนใหญ่เรียกใช้บริการคืออุเบอร์เอ็กซ์และอุเบอร์แบล็คซึ่งถือว่ามีกฎหมายคือ การนำรถยนต์ส่วนบุคคลป้ายดำหรือรถยนต์เพื่อการให้เช่าป้ายเขียวมารับจ้างรับส่งผู้โดยสาร เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรถยนต์พ.ศ. 2522 ฐานใช้รถยนต์ผิดประเภทจากที่จดทะเบียนไว้ ไม่ใช่มาตราค่าโดยสารตามที่ทางรัฐกำหนด ผู้ขับรถไม่มีใบอนุญาตขับรถสาธารณะ ไม่เคยผ่านการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม และไม่เข้าสู่ระบบทะเบียนของศูนย์ข้อมูลประวัติผู้ขับรถสาธารณะของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งหากมีอุบัติเหตุเกิดขึ้น ประชาชนจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย และกรณีเกิดเหตุไม่พึงประสงค์เป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ภาครัฐจะไม่สามารถติดตามรถหรือคนขับรถมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ แต่การใช้แอปพลิเคชันเรียกรถนั้นไม่มีความผิด ดังนั้น ผู้ให้บริการแอปพลิเคชันสำหรับเรียกรถแท็กซี่ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการให้บริการรถแท็กซี่ที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยตัวรถต้องจดทะเบียนเป็นรถสาธารณะ (ป้ายเหลือง) มีกรมธรรม์ประกันภัยเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร ผ่านการตรวจสอบสภาพความมั่นคงแข็งแรงของรถตามระยะเวลาที่กำหนด คนขับต้องมีใบอนุญาตขับรถสาธารณะ ผ่านการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประวัติในศูนย์ข้อมูลประวัติผู้ขับรถสาธารณะของกรมการขนส่งทางบก การให้บริการต้องไม่มาตราค่าโดยสารตามอัตราที่ทางราชการกำหนด และต้องให้บริการด้วยความปลอดภัย<sup>15</sup>

<sup>15</sup> กรมการขนส่งทางบก, “ข่าวกรมการขนส่งทางบก”, DTL NEWS, ;9 มีนาคม 2560, ข่าวที่ 129.

แต่ในปัจจุบัน อุเบอร์ได้ขายกิจการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้กับแกร็บเป็นที่เรียบร้อยแล้ว<sup>16</sup> สิ่งที่อุเบอร์ทิ้งไว้เป็นคำถามสำหรับสังคมไทย คือ เหตุใดคนจึงหันมาใช้บริการอุเบอร์ที่ผิดกฎหมายมากกว่าแท็กซี่ที่ถูกกฎหมายซึ่งการมีอยู่ของอุเบอร์นั้นทำให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น มีสิทธิ์เลือกใช้บริการในการเดินทางมากขึ้น ในจุดนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของผู้บริโภค และปัญหาของแท็กซี่ที่ถูกกฎหมายว่าเหตุใดคนถึงหันไปใช้บริการอุเบอร์มากขึ้น ที่ผ่านมานั้นอุเบอร์ได้พยายามที่จะเจรจากับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและหาทางแก้ไขปัญหา แต่ในท้ายที่สุดก็ได้มีการขายกิจการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้กับแกร็บไปเสียก่อน เป็นที่เข้าใจได้ว่า อุเบอร์จะถ่ายโอนผู้ขับขี่ให้ไปสังกัดกับแกร็บในที่สุด

### 3.2 แกร็บคาร์ (GrabCar)

จุดเริ่มต้นของ Grab นั้น ถูกก่อตั้งขึ้นโดย แอนโทนี่ ตัน (Anthony Tan) และ โฮย หลิง ตัน (Hooi Ling Tan) ทั้งคู่เป็นเพื่อนร่วมชั้นกันที่ Harvard Business School โดยทั้งคู่นำปัญหาการเรียกแท็กซี่ที่แสนลำบากในมาเลเซีย มาคิดหาวิธีแก้ไข ซึ่งจากแนวคิดริเริ่มนี้กลายมาเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาแอปพลิเคชันบนสมาร์ตโฟนให้จัดระบบการเรียกรถแท็กซี่ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพในที่สุด กลายเป็นจุดกำเนิดของ แกร็บแท็กซี่ในที่สุด

โดยในวันที่ 8 มีนาคม 2557 แกร็บแท็กซี่ (GrabTaxi) แอปพลิเคชันให้บริการเรียกรถแท็กซี่ เปิดตัวบริการแกร็บคาร์อย่างเป็นทางการ โดยเป็นบริการระดับพรีเมียม ที่ให้ผู้ใช้สามารถเรียกรถลีมูซินผ่านทางสมาร์ตโฟน หลังจากทดลองให้บริการแกร็บคาร์และตั้งแต่มกราคม 2558 โดยมีอัตราการเติบโตขึ้นถึง 3 เท่า ใน 3 เดือน โดยในงานมี 2 ผู้บริหารชาวไทย คุณวีระ จารุพันธ์ศิริ ผู้จัดการใหญ่ บริษัท แกร็บแท็กซี่ ประเทศไทย คุณวิชากร วรธรรม ณ อยุธยา รองผู้จัดการแกร็บคาร์ประเทศไทย และฮุย หลิง ตันผู้ร่วมก่อตั้ง แกร็บแท็กซี่มาร่วมในงานแกร็บคาร์มีการให้บริการในหัวเมืองใหญ่ในประเทศไทย เช่น กรุงเทพฯ พัทยา เชียงใหม่ เชียงราย ภูเก็ต อุบลราชธานี ขอนแก่น นครราชสีมา อุตรดิตถ์ สงขลา หาดใหญ่ สุราษฎร์ธานี เกาะสมุย เป็นต้น โดยแกร็บคาร์สามารถชำระค่าโดยสารผ่านทางบัตรเครดิตหรือบัตรเดบิต ซึ่งผู้โดยสารที่ต้องการชำระค่าเดินทางผ่านบัตร จะทำการลงทะเบียนบัตรเดบิตหรือบัตรเครดิตในแอปพลิเคชันและเลือกวิธีการชำระเงินเป็น Card (บัตรเดบิต หรือ บัตรเครดิต) มาก่อนแล้วและเมื่อมีค่าทางด่วน ให้คนขับแกร็บคาร์สำรองจ่ายเงินของตัวเองออกไปก่อน และไม่ต้องเก็บค่าทางด่วนกับผู้โดยสารคนขับแกร็บจะเก็บเงินค่าทางด่วน โดยการกรอกค่าทางด่วนก่อนที่ผู้โดยสารจะลงจากรถผ่านแอปพลิเคชัน และให้ใส่ก่อนที่จะกดคิดยอดค่าโดยสารทั้งหมด ในหน้าใบเสร็จ ให้ใส่ค่าโดยสารตามมิเตอร์ราคาจริงเท่านั้น ในกรณีที่ผู้โดยสารชำระค่าทางด่วนเอง คนขับแกร็บคาร์ห้ามระบุค่าทางด่วนลงในใบเสร็จเด็ดขาด เพื่อให้ระบบสามารถตัดบัตรเครดิตผู้โดยสารอย่างถูกต้อง

โดยสรุปแล้วแกร็บคาร์เป็นธุรกิจที่แตกตัวมาจากแกร็บแท็กซี่ ซึ่งทางแกร็บแท็กซี่นั้นเป็นการให้บริการรถแท็กซี่ที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่สำหรับแกร็บคาร์นั้น มีการนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาลงทะเบียนแล้วทางแกร็บก็จะส่งผู้โดยสารผ่านแอปพลิเคชันมาให้ใช้บริการ ซึ่งเป็นการใช้รถยนต์ผิดประเภทจากที่จดทะเบียน

#### 3.2.1 ประเภทการให้บริการของแกร็บคาร์<sup>17</sup>

1) แกร็บคาร์ อีโคโนมี (GrabCar Economy) สำหรับแกร็บอีโคโนมี จะเป็นการที่ผู้ขับนำรถส่วนบุคคลหรืออาจนำรถที่จดทะเบียนเพื่อให้เช่า(ป้ายเขียว) มาให้บริการ โดยเมื่อลงทะเบียนเป็นผู้ขับขี่กับแกร็บคาร์แล้ว ก็จะมีการส่ง

<sup>16</sup> แม้อูเบอร์จะขายกิจการให้แกร็บไปแล้ว แต่ในบทความนี้จะยังวิเคราะห์ถึงการดำเนินการของอุเบอร์ในประเด็นทางกฎหมายที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นตัวอย่างในการพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคและให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและเสรีต่อไป

<sup>17</sup> Grab, บริการของเรา, สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก <https://www.grab.com/th/car/>

ผู้โดยสารผ่านแอปพลิเคชันมาให้ซึ่งรถยนต์ที่นำมาให้บริการอาจเป็นกระบะก็ได้ แต่ส่วนใหญ่เป็นรถยนต์ เช่นToyota Vios,HondaJazz,Mazda2 เป็นต้น

2) แกร็บคาร์ พลัส(พรีเมียม) (GrabCar Plus(Premium)) สำหรับแกร็บคาร์ พลัส จะเป็นการที่ผู้ขับนำรถส่วนบุคคลหรืออาจนำรถที่จดทะเบียนเพื่อให้เช่า(ป้ายเขียว) มาให้บริการ โดยเมื่อลงทะเบียนเป็นผู้ขับขี่กับแกร็บคาร์แล้ว ก็จะมีการส่งผู้โดยสารผ่านแอปพลิเคชันมาให้ ซึ่งรถที่ให้บริการในขั้นนี้จะเป็นรถสีเงินมีความหรูหราขึ้นมาอีกระดับ เช่น Toyota Camry, Honda Accord, BMW หรือ Mercedes-Benz เป็นต้น

3) แกร็บ เอ็กซ์แอล (GrabXL 8-12 Seater Van) เป็นการให้บริการรถ 8-12 ที่นั่ง เช่น Toyota Comuter, Hyundai H1 เป็นต้น

### อัตราค่าโดยสาร<sup>18</sup>

	เริ่มต้น	กิโลเมตรละ	ค่าบริการสนามบิน		จองล่วงหน้า
			สุวรรณภูมิ	ดอนเมือง	
GrabCar Economy	60 THB	5 THB	100 THB (สำหรับการเดินทางไป-กลับสนามบิน)	100 THB (สำหรับการเดินทางไป-กลับสนามบิน)	100 THB
GrabCar Plus (Premium)	65 THB	7 THB	300 THB(สำหรับการเดินทางไปสนามบิน)	300 THB(สำหรับการเดินทางไป-กลับสนามบิน)	100 THB
GrabXL	300 THB	20 THB	ไม่มีค่าบริการสนามบิน	ไม่มีค่าบริการสนามบิน	ไม่มีค่าบริการ

อัตราค่าชั่วโมงเร่งด่วนจะขึ้นอยู่กับสภาพการจราจรและสถานที่การใช้บริการ เพื่อความสะดวกของผู้โดยสารสามารถตรวจสอบค่าโดยสารก่อนการยืนยันการเรียกรถอัตราค่าโดยสารหน้าแอปพลิเคชันไม่รวมค่าทางด่วนและสำหรับราคาGrab XLไปสนามบินต้องมีการเรียกใช้ภายในกรุงเทพฯเท่านั้น

โดยสรุปแล้วแกร็บคาร์ เป็นการไ้รถยนต์ส่วนบุคคล (ป้ายดำ) หรือรถยนต์เพื่อการให้เช่า(ป้ายเขียว) รับจ้างรับส่งผู้โดยสารเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรถยนต์พ.ศ.2522ฐานใช้รถยนต์ผิดประเภทจากที่จดทะเบียนไว้ ไม่ใช่มาตรค่าโดยสารตามที่ทางราชการกำหนดผู้ขับรถไม่มีใบอนุญาตขับรถสาธารณะ ไม่เคยผ่านการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและไม่เข้าสู่ระบบทะเบียนของศูนย์ข้อมูลประวัติผู้ขับรถสาธารณะของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งหากมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นประชาชนจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายและกรณีเกิดเหตุไม่พึงประสงค์เป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ภาครัฐจะไม่สามารถติดตามรถหรือคนขับรถมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ แต่การใช้แอปพลิเคชันเรียกรถนั้นไม่ความผิดแต่อย่างใด

<sup>18</sup> Ibid.

#### 4. สภาพปัญหาในการเลือกใช้รถโดยสารสาธารณะ

สำหรับแท็กซี่นั้น เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมาย ขอบปฏิบัติต่างๆ ของแท็กซี่นั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่มีอยู่นั้นพอเพียงและวางกฎเกณฑ์ไว้อย่างดีแล้ว ซึ่งอุเบอร์และแกร็บคาร์ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเกิดปัญหาเดียวกัน คือ การใช้รถยนต์ผิดประเภทจากที่ได้จดทะเบียนไว้ อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของคนขับว่ามีใบขับขี่สาธารณะหรือไม่ อัตราค่าบริการที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย อีกทั้งผู้ขับที่ไม่เคยผ่านการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและไม่เข้าสู่ระบบทะเบียนของศูนย์ข้อมูลประวัติผู้ขับรถสาธารณะของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประชาชน และส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมการใช้รถยนต์ของรัฐ หากมองอีกมุมหนึ่งคือ ผู้โดยสารมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการ หรือยอมรับความเสี่ยงในการใช้บริการ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ทั้งแท็กซี่ อุเบอร์ และแกร็บคาร์แล้ว อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 4.1 การจดทะเบียนและการใช้รถผิดประเภท

ถึงแม้อุเบอร์และแกร็บคาร์จะมีมาตรการความปลอดภัยดีแค่ไหน แต่การจดทะเบียนรถยนต์และการใช้รถยนต์ผิดประเภทนั้น เป็นข้อกฎหมายข้อแรกที่อุเบอร์และแกร็บคาร์ทำผิดกฎหมาย เพราะการจดทะเบียนระบุประเภทของการใช้งานของรถนั้น เมื่อจดทะเบียนแล้ว ก็เกิดหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม คือ หากจดทะเบียนเป็นรถโดยสารสาธารณะ ผู้ขับก็ต้องมีใบขับขี่สาธารณะด้วย อีกทั้งรถยนต์ที่จดทะเบียนการใช้งานเป็นรถโดยสารสาธารณะนั้น จะต้องติดเครื่องหมาย เช่น ต้องมีเครื่องหมายอักษร “ว่าง” เมื่อไม่มีผู้โดยสารโดยติดตั้งไว้ด้านซ้ายของคนขับซึ่งสามารถมองเห็นได้ชัดเจนจากภายนอก ทั้งเวลากลางวันและกลางคืนและอีกประการหนึ่งเป็นเรื่องของการเสียภาษี เพราะอัตราการเสียภาษีการจดทะเบียนรถแต่ละประเภทนั้นไม่เท่ากัน การนำรถยนต์ที่จดทะเบียนผิดประเภทไปหารายได้นั้น เงินได้ที่ได้มาจากการหารายได้ก็อาจไม่เสียภาษี ซึ่งต่างจากแท็กซี่ที่รายได้จะต้องมาเสียภาษี ซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมาย ทำให้แท็กซี่ที่ทำถูกกฎหมายรู้สึกถูกเอาเปรียบ การให้บริการของอุเบอร์และแกร็บคาร์แม้ผู้โดยสารจะรู้ว่าเป็นการใช้รถยนต์ผิดประเภท แต่ก็ยังยอมเข้าเสี่ยงภัยที่จะใช้บริการนั้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของตัวแท็กซี่เอง เพราะเมื่อผู้โดยสารเห็นรถแท็กซี่ และมีการเรียกให้แท็กซี่รับ แต่แท็กซี่กลับปฏิเสธโดยข้ออ้างต่างๆ เช่น จะต้องส่งรถ แก๊สหมด หรือปฏิเสธเส้นทางที่ผู้โดยสารต้องการไป จนมองได้ว่า หากต้องการทำอาชีพขับแท็กซี่ ก็ไม่ควรปฏิเสธผู้โดยสาร แม้จะมีบทลงโทษจากกรมการขนส่งทางบก แต่ก็ยังมีให้เห็นอยู่ตลอด ดังนั้นเมื่อผู้โดยสารเกิดความเบื่อหน่าย ประกอบกับอุเบอร์และแกร็บคาร์ตอบสนองกับความต้องการไม่ปฏิเสธผู้โดยสาร จึงเป็นทางเลือกใหม่ให้ผู้โดยสารและเป็นช่องทางให้คนที่มาขับอุเบอร์และแกร็บคาร์ที่ต้องการหารายได้ แต่อาจมีงานประจำจึงใช้เวลาว่างนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาให้บริการผู้โดยสาร และไม่ปฏิเสธผู้โดยสาร เพราะมีแรงจูงใจในการหารายได้ จึงเกิดเป็นปัญหาที่มาของการใช้รถยนต์ผิดประเภทจากที่จดทะเบียนไว้ เมื่อรถยนต์ที่จดทะเบียนถูกต้องปฏิเสธผู้โดยสาร จึงเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดธุรกิจอุเบอร์และแกร็บคาร์ขึ้น

##### 4.2 การตรวจประวัติอาชญากรรมของผู้ขับ

สำหรับแท็กซี่เป็นที่แน่นอนว่าผู้ขับที่รถโดยสารสาธารณะ จะต้องมียุติบัตรสาธารณะ ซึ่งในปัจจุบันจะต้องมีการตรวจประวัติอาชญากรรมกับทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเมื่อตรวจแล้วจะต้องเข้าสู่ระบบทะเบียนของศูนย์ข้อมูลประวัติผู้ขับรถสาธารณะของกรมการขนส่งทางบกถึงแม้จะมีระบบคัดกรองจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่เราก็มักจะเห็นอยู่ตามหน้าข่าวกรณีคนขับแท็กซี่ที่ก่อเหตุอยู่บ่อยๆ เป็นปัญหาที่สะท้อนให้ผู้โดยสารเกิดความไม่เชื่อมั่นในความปลอดภัย ดังนั้นผู้โดยสารก็มีแนวโน้มที่จะหันมาใช้บริการอุเบอร์และแกร็บคาร์มากขึ้น พร้อมทั้งรับความเสี่ยงจากอุเบอร์และแกร็บคาร์ที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการการตรวจประวัติอาชญากรรมของผู้ขับจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และไม่มียุติบัตรสาธารณะเพราะอุเบอร์และแกร็บคาร์นั้นผู้ขับก็อาจมีเพียงใบขับขี่รถยนต์ส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ทางอุเบอร์และแกร็บคาร์ได้มีการอบรมคนขับให้มีมารยาท มีความสุภาพ และให้ปฏิบัติตามกฎที่ตั้งไว้สำหรับความปลอดภัย อุเบอร์และแกร็บคาร์

การประเมินความพอใจจากผู้โดยสารด้วย หากถูกประเมินต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ก็อาจถูกระงับการขับได้ ซึ่งการประเมินนี้มีผลทำให้คนขับที่ได้รับคะแนนสูงก็จะมีอัตราการเรียกใช้ที่สูงขึ้นด้วย แม้รัฐจะออกมาเตือนและกรณีหากเกิดอันตรายต่อความปลอดภัยรัฐจะไม่สามารถติดตามรถหรือคนขับรถมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ก็ไม่ทำให้คนเลิกใช้ซูเปอร์และแกร็บได้แต่อย่างใด

#### 4.3 อัตราค่าโดยสาร

สำหรับอัตราค่าโดยสารนั้น เป็นที่ทราบดีว่าทั้งอุเบอร์และแกร็บคาร์ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมอัตราค่าโดยสารจากกรมการขนส่งทางบก แต่สำหรับแท็กซี่นั้น ถึงแม้จะถูกควบคุมค่าโดยสารจากกรมการขนส่งทางบกอย่างเข้มงวด แต่ก็ยังมีปัญหาอย่างต่อเนื่อง ทั้งโงมิตอร์ ไมกตมิเตอร์ คิตราคาเหมา หรือแม้กระทั่งไม่ส่งผู้โดยสารไม่ถึงจุดหมาย เมื่อผู้โดยสารประสบปัญหาเหล่านี้ ถึงแม้จะมีการร้องเรียนกับกรมการขนส่งทางบกแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาให้เห็นกันอยู่ตลอด และหากปัญหาเหล่านี้เกิดแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาตินั้น ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยด้วย ซึ่งต่างจากอุเบอร์และแกร็บคาร์ที่แม้จะมีราคาแพงกว่าแท็กซี่ แต่ไม่ปฏิเสธผู้โดยสาร เพราะการกีดกันผู้โดยสารนั้นจะมีผลต่อการประเมินคะแนน อีกทั้งอุเบอร์และแกร็บคาร์ยังมีการคิดค่าโดยสารที่แน่นอน ปรากฏผ่านทางแอปพลิเคชันก่อนการเดินทาง ทำให้ผู้โดยสารสามารถทราบค่าเดินทางล่วงหน้าได้ ปัญหาการปฏิเสธผู้โดยสารของแท็กซี่ทำให้อุเบอร์และแกร็บคาร์ที่ไม่ปฏิเสธผู้โดยสารได้รับความนิยมมากขึ้นเพราะผู้โดยสารรู้สึกได้ว่าสามารถตอบสนองความต้องการของผู้โดยสารได้มากกว่า ถึงแม้จะต้องจ่ายแพงกว่า ก็ไม่ทำให้การเลือกใช้อูเบอร์และแกร็บคาร์เกิดปัญหาแต่อย่างใด

#### 4.4 สิทธิของผู้บริโภคและการแข่งขันที่เป็นธรรม

สิทธิในการเลือกใช้บริการของผู้บริโภค ซึ่งผู้บริโภคมีสิทธิที่จะเลือกใช้บริการ ไม่ว่าจะแท็กซี่ อุเบอร์ หรือแกร็บคาร์ ทั้งนี้ เมื่อมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ก็จะทำให้ผู้บริโภคเสมือนไม่มีทางเลือก ถูกผูกขาดโดยแท็กซี่ เพราะ ถึงแม้แท็กซี่จะปฏิบัติตามกฎหมาย แต่สิ่งที่ปฏิบัติต่อผู้บริโภคนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องในหลายๆ กรณี เช่น ปฏิเสธผู้โดยสาร โงมิตอร์ คิตราคาเหมา ทั้งผู้โดยสารกลางทาง เป็นต้น และเมื่อเกิดพฤติกรรมซ้ำๆ ผู้บริโภคเกิดความเบื่อหน่าย เมื่อมีทางเลือกใหม่และดีกว่า ก็เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ผู้บริโภคจะเลือกใช้บริการในสิ่งที่ตนพึงพอใจในทางเลือกใหม่และดีกว่า ดังนั้นการเลือกใช้บริการของผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความเคารพในสิทธิของผู้บริโภค ถึงแม้ผู้บริโภคจะรู้ว่าอุเบอร์และแกร็บคาร์ผิดกฎหมาย แต่ก็ยังใช้บริการ สะท้อนให้เห็นว่าผู้บริโภคมีสิทธิเลือกใช้บริการในสิ่งที่ตนเองพึงพอใจ ในเมื่อข้อจำกัดของกฎหมายในการเลือกใช้บริการของผู้บริโภคไม่ตรงกัน ดังนั้นรัฐจะต้องแก้ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการมีสิทธิเลือกใช้บริการของผู้บริโภค

การแข่งขันที่เป็นธรรมสำหรับแท็กซี่ อุเบอร์ หรือแกร็บคาร์ นั้น ในทางการให้บริการผู้แข่งขันทุกรายมีสิทธิที่จะแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมและเสรีในการให้บริการ เมื่อผู้แข่งขันรายใดให้บริการดี ผู้บริโภคเกิดความประทับใจ และเลือกใช้บริการก็เป็นสิ่งที่ผู้แข่งขันรายนั้นสมควรได้รับเพราะเกิดจากการบริการที่ดีของตน แต่อูเบอร์ หรือแกร็บคาร์นั้นอาจจะกล่าวไม่ได้เต็มที่ว่าได้แข่งขันกับแท็กซี่อย่างเป็นธรรมและเสรีมากนัก เพราะมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้ทั้งอุเบอร์และแกร็บคาร์ยังคงผิดกฎหมายอยู่ และถึงแม้จะผิดกฎหมาย แต่ผู้บริโภคก็เลือกที่จะใช้บริการ โดยยอมรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น รัฐจะต้องแก้ปัญหาสำหรับข้อจำกัดทางกฎหมาย ว่าเพราะเหตุใด ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายจึงให้บริการได้ดีกว่าผู้ที่กระทำถูกกฎหมายทั้งที่ในบางครั้งอัตราค่าโดยสารของอุเบอร์และแกร็บคาร์ก็มีราคาสูงกว่าแท็กซี่ที่ถูกกฎหมาย ดังนั้นหากรัฐแก้ไขปัญหาระบบข้อจำกัดทางกฎหมายได้ ก็เป็นเรื่องที่น่ายินดียิ่ง เพราะจะทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เสรีและเป็นธรรม

ดังนั้น ทั้งสิทธิของผู้บริโภคและการแข่งขันที่เป็นธรรมของ แท็กซี่ อุเบอร์และแกร็บคาร์นั้น รัฐในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะต้องมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เมื่อสิทธิของผู้บริโภคถูกละเลย การแข่งขันไม่เปิดโอกาสให้ผู้แข่งขันรายใหม่เข้ามาในตลาด ผู้ที่เสียประโยชน์คือประชาชนผู้บริโภคทั้งหลายนั่นเอง

## 5. สรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุป

โดยสรุปแล้วกฎหมายเกี่ยวกับแท็กซี่ของประเทศไทยนั้นไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522นั้นเมื่อพิจารณาแล้ว หากแท็กซี่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ จะไม่มีปัญหาเกิดขึ้นอย่างทุกวันนี้ เพราะกฎหมายบัญญัติและวางกฎเกณฑ์สำหรับแท็กซี่ไว้อย่างดี แต่สิ่งที่เป็นปัญหาโดยแท้จริง คือ คนขับแท็กซี่ที่กระทำผิดและกรมการขนส่งทางบกไม่มีการกวดขันและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังต่อบุคคลเหล่านี้ การคัดกรองคนขับแท็กซี่ ความสุภาพ มารยาทในการให้บริการ การปฏิบัติตัวต่อผู้โดยสาร เป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลโดยตรงที่ทำให้ผู้โดยสารพึงพอใจต่อการใช้บริการ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น อุเบอร์และแกร็บคาร์สามารถตอบสนองความต้องการต่อผู้โดยสารได้ ผู้โดยสารยินยอมเสี่ยงกับคนขับที่อาจไม่มีใบขับขี่สาธารณะ คนขับไม่เคยตรวจประวัติอาชญากรกับทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และไม่เข้าสู่ระบบทะเบียนของศูนย์ข้อมูลประวัติผู้ขับขี่รถสาธารณะของกรมการขนส่งทางบก อัตราค่าโดยสารที่แพงกว่าปกติ และเป็นการใช้รถผิดประเภทจากการที่จดทะเบียนไว้ซึ่งมีความผิดตามกฎหมายทั้งสิ้น เมื่อแท็กซี่ที่ถูกลงกฎหมาย แต่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผู้โดยสารหันไปหาสิ่งที่ผิดกฎหมาย แต่สามารถตอบสนองความต้องการต่อผู้โดยสารได้ ก็เป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาว่าเกิดขึ้นกับกรมการขนส่งทางบกและแท็กซี่ในประเทศไทย การเกิดขึ้นของอุเบอร์และแกร็บคาร์จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนปัญหาของแท็กซี่ไทยได้เป็นอย่างดี เมื่อเกิดการแข่งขันของผู้ให้บริการ ผู้โดยสารก็มีสิทธิเลือกใช้บริการมากกว่าแท็กซี่ทำให้ปรากฏชัดถึงความต้องการของผู้โดยสารในการเลือกใช้บริการ ถึงแม้ในปัจจุบันแท็กซี่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงให้ดีขึ้น แต่ภาพลักษณ์ในอดีตก็ยังคงเป็นเหตุที่ทำให้ผู้โดยสารขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยจากการใช้บริการแท็กซี่ และหากอุเบอร์และแกร็บคาร์สามารถแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายได้ และปฏิบัติตามกฎหมายแท็กซี่ที่ยังไม่ปรับปรุงการให้บริการก็ต้องยอมรับถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งล้วนเกิดจากการกระทำของตัวแท็กซี่เองทั้งสิ้น

### 5.2 ข้อเสนอแนะ

ในเบื้องต้นรัฐจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับแท็กซี่ และในขณะเดียวกันรัฐจะต้องแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายให้กับผู้ให้บริการรายใหม่ที่เข้าสู่ตลาดการแข่งขัน ซึ่งปัญหาหลักที่จะต้องแก้ไขให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นคือ การจดทะเบียน ใบขับขี่สาธารณะ การตรวจสอบประวัติอาชญากร อัตราค่าโดยสาร เป็นต้น สำหรับอุเบอร์และแกร็บคาร์นั้นก็จะต้องให้ความร่วมมือกับรัฐในการหาข้อสรุป เพื่อนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและเสรี ตลอดจนสร้างความหลากหลายแก่ผู้บริโภคในการเลือกใช้บริการและที่สำคัญรัฐจะต้องไม่ละเลยและเคารพสิทธิในการเลือกใช้บริการของผู้บริโภคที่สะท้อนถึงปัญหา ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงวงการรถโดยสารสาธารณะต่อไปในอนาคตโดยท้ายที่สุดแล้วผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก็คือประชาชนบริโภคนั่นเอง



### บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดขนาด ลักษณะ และสีของแผ่นป้ายทะเบียนรถ และการแสดงแผ่นป้ายทะเบียนรถและเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีประจำปี พ.ศ. 2554. (2554). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 128, ตอนที่ 45 ก, 6.
- กฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน พ.ศ. 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134, ตอนที่ 81, 9.
- กรมการขนส่งทางบก. การจดทะเบียนรถยนต์รับจ้างแท็กซี่. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก [https://www.dlt.go.th/th/vehicle-registration/view.php?\\_did=46](https://www.dlt.go.th/th/vehicle-registration/view.php?_did=46)
- กรมการขนส่งทางบก. การต่ออายุใบอนุญาตขับรถสาธารณะ (รถแท็กซี่) รถยนต์สามล้อสาธารณะ และรถจักรยานยนต์สาธารณะ. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก [https://www.dlt.go.th/th/driving-license/view.php?\\_did=83](https://www.dlt.go.th/th/driving-license/view.php?_did=83)
- กรมการขนส่งทางบก. (2553, 7 พฤษภาคม). ข่าวกรมการขนส่งทางบก DTL NEWS. ข่าวที่ 110.
- กรมการขนส่งทางบก. (2560, 9 มีนาคม). ข่าวกรมการขนส่งทางบก DTL NEWS. ข่าวที่ 129.
- ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะเครื่องแต่งกายและเครื่องหมายของผู้ขับขี่รถแท็กซี่. (2556). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 130, ตอนพิเศษ 88 ง, 67.
- ประกาศอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารและค่าบริการอื่นสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร. (2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134, ตอนพิเศษ 70 ง, 6.
- ประกาศอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร. (2557). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131, ตอนพิเศษ 251 ง, 1.
- พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134, ตอนที่ 70 ก, 22.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. (2522). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 96, ตอนที่ 72, 20.
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522. (2522). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 96, ตอนที่ 8, 1.
- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522. (2522). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 96, ตอนที่ 77, 22.
- Blognone by nrad 6949. ทำความรู้จักกับ Uber: แพลตฟอร์ม ความท้าทาย และอนาคต. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก <https://www.blognone.com/node/55707>
- Grab. บริการของเรา. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2561, จาก <https://www.grab.com/th/car/>
- UBER. ประวัติความเป็นมาของเรา. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2561, จาก <https://www.uber.com/th/our-story/>

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 กรณีอำนาจหน้าที่ของ  
คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก  
The Enforcement problem of Dormitory Act B.E.2558 Case of  
Board of Dormitory Promotion Authority.

ทศพร มุรัตน์

Thotsaphorn Munrat

สำนักนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100 ประเทศไทย

School of Law, Chiang Rai Rajabhat University, Chiang Rai Province 57100 Thailand

อีเมลล์: Lawland2004@hotmail.com

Email: Lawland2004@hotmail.com

### บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก โดยมีวิธีการศึกษาจากการค้นคว้าทางเอกสาร และค้นคว้าข้อมูลจากผลงานวิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษพบว่าตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 รวมทั้งมีหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ต่อคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากผู้พักอาศัยไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่กลุ่มผู้ประกอบการหอพักในพื้นที่เรียกเก็บค่าเช่าและค่าใช้ไฟฟ้าสูงเสมือนเป็นหอพักของผู้มีวิชาชีพหรือผู้มีรายได้ จึงไม่เกิดความเป็นธรรมกับฝ่ายผู้พักอาศัยและเป็นการสร้างภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้พักและครอบครัวเนื่องจากผู้พักยังอยู่ในระหว่างการศึกษาไม่ใช่ผู้มีรายได้จากการประกอบอาชีพ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักต้องประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุม (1) อัตราค่าเช่าหอพัก (2) อัตราค่าใช้ไฟฟ้าต่อหน่วย ให้สอดคล้องกับค่าครองชีพและเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่

**คำสำคัญ:** หอพัก, ผู้พัก, ผู้ประกอบการกิจการหอพัก, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### Abstract

This article aims to study the development guidelines for the enforcement of the Dormitory Act BE 2558 according to the authority of the Dormitory Promotion Board. The study was based on document research. And research from the research on the problem of enforcing the Dormitory Act BE 2558 in the area of Chiang Rai. The study found that under Dormitory Act BE 2558, The Board of Directors The Minister of Social Development and Human Security is the Chairman. It has the authority to issue regulations. The Dormitory Act, BE 2558, as well as the duty to monitor and

evaluate the efficiency and enforce and propose modifications to the Dormitory Act BE 2558 to the Cabinet. But because the residents are not fair because of the dormitory operators in the area charge for rent and high electricity costs as a dormitory of professionals or income earners. It is not fair to the residents and the burden on the expenses of the guest and the family because the guest is still studying, not earning a living. As a result, the Board recommends that the Dormitory Promotion Board announce the criteria for the control. (1) Dormitory rental rates (2) Utilities per unit. In line with the cost of living and economy in each area.

**Keywords:** Dorm, Residents, Operators Hostels, Local Administration

## 1. บทนำ

เดิมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการหอพักคือพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2507 มีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบกิจการหอพักไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน รัฐบาลจึงเห็นสมควรกำหนดแนวทางและวิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างการศึกษาระหว่างกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ขึ้นใช้และให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (17 เมษายน 2558) เป็นต้นไป

ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ได้กำหนดสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 เดิมอย่างมาก อาทิ ในส่วนของผู้ประกอบการหอพัก มีการกำหนดลักษณะของหอพักใหม่โดยแบ่งเป็นหอพักสถานศึกษาและหอพักเอกชน และต้องแยกเป็นหอพักชายและหอพักหญิง มีการกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ของผู้ประกอบการหอพักและผู้จัดการหอพักแตกต่างจากกฎหมายเดิม กำหนดให้ผู้ดูแลหอพักหญิงต้องเป็นหญิงเท่านั้น มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องชำระค่าธรรมเนียมกิจการหอพักให้แก่รัฐในอัตราสูงขึ้นไปกว่ากฎหมายเดิม มีบทกำหนดโทษถึงจำคุกหากผู้ประกอบการหอพักมีการฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น ในส่วนของผู้พักอาศัย มีการกำหนดค่านิยามคำว่า “ผู้พัก” แตกต่างไปจากกฎหมายเดิม มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการหอพักสามารถเรียกเก็บเงินค่าเช่าล่วงหน้าได้ ซึ่งตามกฎหมายเดิมไม่ได้กำหนดไว้ โดยสามารถเรียกเก็บเงินค่าเช่าล่วงหน้าไม่เกินอัตราค่าเช่าสามเดือน และให้นำเงินค่าเช่าล่วงหน้าที่ดังกล่าวชำระเป็นค่าเช่าสามเดือนสุดท้ายของสัญญาเช่าในกรณีที่ผู้พักขอเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาเช่า และผู้พักจะขอเงินค่าเช่าล่วงหน้าคืนจากผู้ประกอบการหอพักไม่ได้ มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการหอพักอาจเรียกเก็บเงินประกันได้ไม่เกินอัตราค่าเช่าหนึ่งเดือนผู้ประกอบการหอพักต้องคืนเงินประกันให้แก่ผู้พักในวันที่สัญญาเช่าสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ตามจำนวนที่เหลืออยู่หลังจากหักเป็นค่าเสียหายที่ผู้พักก่อให้เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของผู้ประกอบการหอพักจัดไว้ให้ผู้พักใช้สอย ซึ่งตามกฎหมายเดิมไม่ได้กำหนดเรื่องเงินประกันเอาไว้ เป็นต้น

ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก แบ่งเป็น 3 คณะ คือ (1) คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน โดยมีอำนาจหน้าที่ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 รวมทั้งมีหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเสนอแนวทางใน

การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ต่อคณะรัฐมนตรี (2) คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ และ (3) มีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหอพักตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งติดตามประเมินผล และตรวจสอบประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการหอพักเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยบทความนี้ได้มีวิธีการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร จากหนังสือ บทความ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และค้นคว้าข้อมูลจากผลงานวิจัยเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

## 2. สารสำคัญของพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2558 และยกเลิกพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ด้วยเหตุที่สาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบกิจการหอพักไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน จึงสมควรกำหนดแนวทางและวิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างการศึกษากลับไปประกอบกิจการหอพักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.1 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 22 เมษายน 2558 (มาตรา 2) ดังนั้นจึงมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับทุกหอพักที่มีผู้พักเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษานในสถานศึกษาไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี โดยเรียกเก็บค่าเช่า แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับหอพักของกระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา (มาตรา 7)

ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติหอพักฯ ได้นิยามความหมายของคำว่าหอพัก ผู้พัก และนายทะเบียนไว้ดังต่อไปนี้

(1) หอพัก หมายความว่า สถานที่ที่รับผู้พักเข้าพักอาศัยโดยมีการเรียกเก็บค่าเช่า

(2) ผู้พัก หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษานในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี<sup>1</sup>

(3) นายทะเบียน หมายความว่า

(3.1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

<sup>1</sup> เดิมตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ไม่มีการกำหนดช่วงอายุของผู้พักไว้

(3.2) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(3.3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(3.4) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(3.5) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

เดิมพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 กำหนดให้สำนักงานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักในเขตพื้นที่จังหวัดนั้นๆ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียน แต่ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 นี้ได้โอนภารกิจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักในเขตพื้นที่แทน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (เหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558)

## 2.2 รูปแบบของหอพัก

ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ได้แบ่งลักษณะของหอพักออกเป็น 2 รูปแบบ คือ<sup>2</sup>

(1) หอพักสถานศึกษา คือ หอพักที่ผู้ประกอบกิจการหอพักเป็นสถานศึกษา ที่จัดการศึกษาในระบบตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา)

(2) หอพักเอกชน คือ หอพักที่ผู้ประกอบกิจการหอพักเป็นบุคคลทั่วไปซึ่งไม่ใช่สถานศึกษา

## 2.3 ประเภทของหอพัก

นอกจากมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ได้แบ่งลักษณะของหอพักออกเป็น 2 รูปแบบ คือ หอพักสถานศึกษาและหอพักเอกชนแล้วนั้น ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติหอพักฯ ยังได้แบ่งประเภทของหอพักในแต่ละรูปแบบออกเป็นอีก 2 ประเภท ได้แก่

(1) หอพักชาย

(2) หอพักหญิง

## 2.4 คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการหอพักเอกชน

ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการหอพักเอกชน ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (มาตรา 35)

(1) มีภูมิลานาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(3) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(4) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

<sup>2</sup> เดิมตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ไม่มีการแบ่งรูปแบบหอพักจึงบังคับใช้ทั้งหอพักสถานศึกษาและหอพักเอกชน

(5) ไม่เคยได้รับโทษจากคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน หรือความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

(7) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการหอพักในระยะเวลาห้าปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวตามข้างต้นเช่นกัน

## 2.5 หน้าที่ของผู้ประกอบกิจการหอพักและผู้จัดการหอพัก

ผู้ประกอบกิจการหอพักและผู้จัดการหอพัก ทั้งหอพักสถานศึกษาและหอพักเอกชน มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) แสดงใบอนุญาตประกอบกิจการหอพักและใบอนุญาตผู้จัดการหอพักไว้ในที่เปิดเผย และเห็นได้ง่าย ณ หอพักนั้น (มาตรา 42 และมาตรา 53)

(2) จัดให้มีการประกันภัยเพื่อคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้พักตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 57)

(3) ผู้ประกอบกิจการหอพักสถานศึกษาที่รับผู้พักซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาระดับชั้นพื้นฐาน ต้องจัดให้มีอาหารที่ถูกต้องอนามัยและเพียงพอสำหรับผู้พักอย่างน้อยวันละ 2 มื้อ (มาตรา 58)

(4) จัดให้มีระเบียบประจำหอพักปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยและเห็นได้ง่ายภายในหอพัก โดยระเบียบประจำหอพักอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (มาตรา 59)

(4.1) การรับผู้พัก

(4.2) อัตราค่าเช่าหอพัก เงินค่าเช่าล่วงหน้า เงินประกัน และค่าบริการอื่นๆ ที่เรียกเก็บจากผู้พัก

(4.3) เวลาเข้าออกหอพัก

(4.4) หลักเกณฑ์การเยี่ยมผู้พัก

(4.5) การไปพักที่อื่นเป็นการชั่วคราว

(4.6) การปฏิบัติตนในการอยู่ร่วมกันของผู้พัก

(4.7) ชื่อผู้ประกอบกิจการหอพักและผู้จัดการหอพัก

(4.8) เวลาทำการของหอพัก

(5) จัดให้มีป้ายชื่อเป็นอักษรไทย ซึ่งมีคำว่า “หอพัก” นำหน้า และตามด้วยประเภทของหอพัก โดยป้ายดังกล่าวต้องมีขนาดที่เหมาะสมและติดไว้ ณ หอพักในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่ายจากภายนอกหอพัก (มาตรา 60)

(6) จัดให้มีการตรวจสอบประวัติคนที่จะรับเข้าทำงานในหอพักว่าไม่มีประวัติอาชญากรรมและไม่เป็นโรคติดต่อหรือนำรังเกียจตามที่คณะกรรมการกำหนด และคนดูแลห้องพักของหอพักหญิงต้องเป็นหญิง (มาตรา 61)

(7) ผู้จัดการหอพัก ต้องจัดทำทะเบียนผู้พักแต่ละรายและส่งให้แก่นายทะเบียนทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่มีการทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าสิ้นสุดลง โดยทะเบียนผู้พักอย่างน้อยให้มีรายการ ดังต่อไปนี้

- (7.1) ชื่อ อายุ และเพศของผู้พัก
- (7.2) เลขประจำตัวประชาชนหรือเลขประจำตัวคนต่างด้าวของผู้พัก
- (7.3) ชื่อสถานศึกษาของผู้พัก
- (7.4) ชื่อและที่อยู่ของบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้พัก
- (7.5) วันที่เข้าอยู่ในหอพัก
- (7.6) ลายมือชื่อผู้พัก

ผู้ประกอบการกิจการหอพักต้องเก็บรักษาทะเบียนผู้พักไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปีนับแต่วันที่สัญญาเช่าสิ้นสุดลง โดยจะเก็บไว้ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือรูปแบบใดก็ได้ และต้องให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ (มาตรา 63)

(8) ผู้ประกอบการกิจการหอพักและผู้จัดการหอพักมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันดังต่อไปนี้ (มาตรา 62)

(8.1) ดูแลรักษาสภาพของหอพักให้มีความมั่นคงแข็งแรงและมีระบบการป้องกันอัคคีภัยให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

(8.2) ดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะและอนามัยของหอพักให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุข

(8.3) จัดให้มียาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นไว้ในหอพักเพื่อให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้พักที่เจ็บป่วย

(8.4) จัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟในแต่ละชั้นของหอพักและห้องพักทุกห้องและป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละชั้นของหอพัก

(8.5) ดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีเกิดอัคคีภัย อุทกภัยหรือเกิดอันตรายใดๆ ขึ้น และอาจมีผลกระทบต่อผู้พัก

(9) หน้าที่เฉพาะของผู้จัดการหอพักทั้งหอพักสถานศึกษาและหอพักเอกชน มีดังต่อไปนี้ (มาตรา 64)

(9.1) ดูแลไม่ให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้พักเข้าไปในห้องพัก เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้จัดการหอพัก

(9.2) ดูแลไม่ให้มีการเล่นการพนัน เสพสุรา หรือยาเสพติดในหอพัก

(9.3) ดูแลไม่ให้มีการกระทำการอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการสมคบกันหรือร่วมกันกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

(9.4) ดูแลไม่ให้ผู้พักก่อความรำคาญแก่ผู้พักอื่นหรือผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับหอพัก

(9.5) ให้ความช่วยเหลือและแจ้งให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้พักทราบโดยทันที ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้พักได้รับอันตรายเพราะเจ็บป่วยหรือเหตุอื่นใด

(9.6) แจ้งให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้พักทราบในกรณีที่ผู้พักไปพักที่อื่นโดยไม่แจ้งให้ทราบ

### 3. คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก<sup>3</sup>

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก แบ่งเป็น 3 คณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

#### 3.1 คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก

คณะกรรมการประกอบด้วย (มาตรา 14)

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน
- (2) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธาน
- (3) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (4) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- (5) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (6) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- (7) เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา
- (8) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (9) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- (10) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน
- (11) อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน เป็นกรรมการและเลขานุการ

#### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก (มาตรา 15) มีดังนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบาย แผนงานมาตรการ และการจัดระเบียบหอพัก
- (2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่หอพักที่ได้รับการประกาศเกียรติคุณตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศเกียรติคุณหอพัก และการให้การสนับสนุนแก่หอพักที่ได้รับการประกาศเกียรติคุณ รวมทั้งการออกกฎกระทรวงอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหอพักตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้

<sup>3</sup> เดิมตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ไม่มีการบัญญัติถึงคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักไว้



(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### 3.2 คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการประกอบด้วย (มาตรา 22)

- (1) ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ
- (2) ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
- (4) ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (5) ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- (6) ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน
- (7) ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- (8) ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจนครบาล
- (9) ผู้อำนวยการสำนักการโยธา
- (10) ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา
- (11) ผู้อำนวยการสำนักอนามัย
- (12) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง จากผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีประสบการณ์ด้านการศึกษา จิตวิทยา กฎหมาย และกิจการเด็กและเยาวชนด้านละ 1 คน เป็นกรรมการ
- (13) ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม เป็นกรรมการและเลขานุการ

### 3.3 คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักจังหวัด

คณะกรรมการประกอบด้วย (มาตรา 23)

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (2) ปลัดจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) พัฒนาการจังหวัด เป็นกรรมการ
- (4) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นกรรมการ
- (5) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เป็นกรรมการ
- (6) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ
- (7) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เป็นกรรมการ

(8) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีประสบการณ์ด้านการศึกษาจิตวิทยา กฎหมาย และกิจการเด็กและเยาวชน ด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(9) ให้ท้องถิ่นจังหวัดเป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้ท้องถิ่นจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการ ในสำนักงาน ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักจังหวัด มีดังต่อไปนี้**

(1) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบาย แผนงานมาตรการ และการจัดระเบียบหอพัก

(2) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักในเรื่องการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่หอพักที่ได้รับการประกาศเกียรติคุณตามพระราชบัญญัตินี้

(3) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก ในเรื่องเกี่ยวกับการประกาศเกียรติคุณหอพัก และการให้การสนับสนุนแก่หอพักที่ได้รับการประกาศเกียรติคุณ

(4) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก ในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหอพักตามพระราชบัญญัตินี้

(5) ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก

(6) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักมอบหมาย

#### **4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักกับหลักบริการสาธารณะ**

คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ที่ได้รับมอบอำนาจทางปกครองในด้านการกำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักแทนรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยรองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายไว้ว่า “บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ โดยบริการสาธารณะนั้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการคือ (1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึง การที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะนั้นด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการและยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้ออกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย (2) กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วในข้อ (1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน”<sup>4</sup> การบริการสาธารณะของรัฐมีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ (1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคในการบริการสาธารณะ เป็นหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะ

<sup>4</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2547. หน้า 32-34.

จะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ แต่ในความเป็นจริงประชาชนมีลักษณะและโอกาสที่แตกต่างกันไป เช่นในเรื่องเพศ อายุ หรือสุขภาพร่างกาย เป็นต้น หลักว่าด้วยความเสมอภาคในการบริการสาธารณะจึงคำนึงถึงลักษณะและโอกาสของประชาชนด้วย ให้ประชาชนทุกคนที่มีลักษณะและโอกาสอย่างเดียวกันต้องมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน (2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ คือ การบริการทางสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำบริการ (3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในการบริการสาธารณะ คือ บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในการอำนวยการของฝ่ายปกครองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะที่คตินั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

จากข้อมูลในงานวิจัยเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย พบว่าผู้พักอาศัยมีความต้องการให้คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก ซึ่งตามมาตรา 15 ได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 รวมทั้งมีหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ต่อคณะรัฐมนตรี ดำเนินการให้มีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอัตราค่าเช่าหอพักและหลักเกณฑ์การคิดคำนวณอัตราค่าใช้ไฟฟ้าต่อหน่วยให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากกลุ่มผู้ประกอบการในพื้นที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าและค่าใช้ไฟฟ้าสูงเสมือนเป็นหอพักของผู้มีวิชาชีพหรือผู้มีรายได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับฝ่ายผู้พักอาศัยและเป็นการสร้างภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้พักและครอบครัวเนื่องจากผู้พักอาศัยยังอยู่ในระหว่างการศึกษายังไม่ใช้ผู้มีรายได้จากการประกอบอาชีพ ซึ่งความต้องการของผู้พักอาศัยดังกล่าวสอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเสมอภาคในการบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนตามลักษณะและโอกาสที่แตกต่างกันไป เพื่อให้ประชาชนทุกคนที่มีลักษณะและโอกาสอย่างเดียวกันมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน และสอดคล้องกับหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในการบริการสาธารณะ ที่การบริการสาธารณะที่คตินั้นต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น หากมีการกำหนดอัตราค่าเช่าหอพักและอัตราค่าใช้ไฟฟ้าต่อหน่วยในแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้องกับบริบททางสภาพเศรษฐกิจ รายได้และค่าครองชีพของครอบครัวผู้พักอาศัยในแต่ละพื้นที่มาคำนึงประกอบจะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 5. บทสรุป

ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก แบ่งเป็น 3 คณะ คือ (1) คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน (2) คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ และ (3) มีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหอพักตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก ซึ่งตามมาตรา 15 ได้

บัญญัติให้คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักมีอำนาจหน้าที่ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 รวมทั้งมีหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเสนอแนะทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักดังกล่าวควรต้องดำเนินการให้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอัตราค่าเช่าหอพักและหลักเกณฑ์การคิดคำนวณอัตราค่าใช้ไฟฟ้าต่อหน่วยให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับฝ่ายผู้พักอาศัยและไม่สร้างภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้พักและครอบครัวเนื่องจากผู้พักยังอยู่ในระหว่างการศึกษาไม่ใช่ผู้มีรายได้จากการประกอบอาชีพ สอดคล้องกับหลักบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองต้องกระทำด้วยความเสมอภาคและต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักจึงต้องดำเนินการให้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอัตราค่าเช่าหอพักและหลักเกณฑ์การคิดคำนวณอัตราค่าใช้ไฟฟ้าต่อหน่วยให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่โดยคำนึงถึงอัตราค่าครองชีพในพื้นที่นั้นๆ

#### บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507. (2507, 21 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 27 ตอนที่ 13พ.
- พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558. (2558, 22 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 32ก.
- ทศพร มุรธาพันธ์ และคณะ. (2559). งานวิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย. เชียงราย : มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งกีดขวางและอุปสรรคบนทางเดินเท้า :  
กรณีศึกษาป้ายไฟโฆษณาบนถนนนิมมานเหมินท์**  
**The Legal Problems on The Obstacles on Pedestrian Ways:  
A Case Study Advertising Lights Label on Nimmanhaemin Road**

แพรวนวิทย์ สมุทรประดิษฐ์

Praenawee Samutpradit

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50202 ประเทศไทย

Faculty of Law, Chiang Mai University, Chiang Mai Province 50202 Thailand

อีเมลล์: s.pearnawee@gmail.com

Email: s.pearnawee@gmail.com

**บทคัดย่อ**

การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์มุ่งศึกษาสภาพปัญหาทางเดินเท้าที่ถือเป็นส่วนประกอบหนึ่งของถนนและเส้นทาง เป็นพื้นที่ที่สามารถรองรับการเข้าถึงการใช้งานของประชาชนได้อย่างหลากหลาย แตกต่างกันไปไม่ว่าจะด้วย เพศ อายุ ฐานะ ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ในการใช้ทางเดินเพื่อไปทำงาน ไปโรงเรียน เดินเพื่อท่องเที่ยว หรือเดินเพื่อการออกกำลังกาย ซึ่งการศึกษานี้มุ่งศึกษาในส่วนของมิติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจำกัดขอบเขตพื้นที่การศึกษา บนเขตทางเดินเท้าถนนนิมมานเหมินท์ เชียงใหม่ เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการบริหารจัดการทางเดินเท้า เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างเสริมประสิทธิภาพทางเดินเท้าที่เหมาะสมต่อผู้ใช้ทางเดินเท้า ในเขตพื้นที่ถนนนิมมานเหมินท์ เชียงใหม่ ในส่วนของการบริหารจัดการในการติดตั้งป้ายไฟโฆษณา ที่มีลักษณะการติดตั้งอยู่บริเวณกึ่งกลางทางเดินเท้า กีดขวางการใช้เส้นทางเดินเท้าเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาสภาพปัญหาทางเดินเท้าเขตถนนนิมมานเหมินท์ในปัจจุบันพบว่า ตลอดแนวระยะทางศึกษา 1.327 กิโลเมตรนั้น เป็นเส้นทางหลวงหมายเลข 11 อยู่ในอำนาจหน้าที่การดูแลของแขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2 โดยได้รับโอนสายทางจาก เทศบาลนครเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2552 ส่งผลให้ถนนนิมมานเหมินท์อยู่ภายใต้บังคับตาม พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่กรมทางหลวงในการพิจารณาอนุญาตกระทำการใดๆในเขตทาง ที่ครอบคลุมไปถึงทางเดินเท้าตลอดแนวถนนด้วย อีกทั้งสืบเนื่องจากถนนนิมมานเหมินท์ยังคงอยู่ในเขตพื้นที่ในการบริหารจัดการของเทศบาลนครเชียงใหม่ แขวงศรีวิชัย มีหน้าที่ดูแล จัดการ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในเขตความพื้นที่การดูแลของตนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทั้งนี้การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสะอาดของถนนเส้นนิมมานเหมินท์นั้น กระทำโดยอาศัยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ส่งผลให้ในทางการดำเนินงานจัดการทั้งแนวทางการบริหารจัดการยังเป็นไปโดยอาศัยการร่วมมือประสานงานร่วมกันทั้งสองฝ่าย

ความขึ้นนี้จึงมุ่งหมายศึกษารูปแบบการจัดการ อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทางเดินเท้า ในส่วนของการจัดการทางเดินเท้า เพื่อให้เกิดเป็นต้นแบบของทางเดินเท้าในการนำไปพัฒนาศึกษาในเขตพื้นที่อื่นๆ ให้เป็นมาตรฐาน สะดวกปลอดภัย ปราศจากป้ายไฟโฆษณากีดขวางเส้นทางเดินเท้าให้ เกิดเป็นเส้นทางเดินเท้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งานทางเดินเท้าได้อย่างแท้จริง ผ่านการนำเสนอมุมมองทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางเดินเท้า และเพื่อให้

ประชาชนทราบถึง ความพึงมี พึ่งได้ ในการใช้ทางเดินเท้าของตนเอง อันเป็นการนำไปสู่การสร้างแรงจูงใจด้วยการแสดงให้เห็นถึงความสามารถสำคัญของทางเดินเท้าเพื่อการหันมาให้ความสนใจ ใส่ใจ พัฒนา ทางเดินเท้าที่ดีให้เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ชุมชนใกล้เคียง หรือพื้นที่รอบตัวของตนเองไม่ว่าจะอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาตัวอย่างหรือไม่ก็ตาม

**คำสำคัญ:** ป้ายโฆษณา ทางเดินเท้า อุปสรรค ถนนนิมมานเหมินท์

### Abstract

The study methodology to observe footpath problems that one part of the route. The footpaths are utilized for population in every single demographic though their objectives are going to work, school, sightseeing or even exercise. Hereby, this study methodology is emphasizing on related law or statute by focusing on Nimmanhemin. Street in Chiang Mai in order to recognize the matter of laws related with footpath managing system, guidance to develop effectiveness footpath usability for populations. In the part of managing light advertising plate in Nimman-Hemin road, Chiang Mai, which place on the middle of footpath that is extremely interfere for human usability.

Referring to studying, the footpath area length of 1.327 kilometers located in public street number 11 those are under-control of Sub Department of highways number 2 which transfer from City Municipal on 27 March B.E. 2552. that effect the Nimmanhemin Road is influence by of Act of Highways B.E. 2535 which it authorizes the department to consider any actions in controlled area including footpath.

Although the areas are under authorized of sub department of highway number 2 from Act of Highways B.E. 2535, by the managerial practice, it would need the cooperation from Chiangmai Municipal because Nimmanhemin also under the control of Chiang Mai Municipal Sub-district Srivicha. In order to manage and control the tidy, it shall be used the Act of Municipal B.E. 2496 and edited version (12th version) B.E. and Act Maintenance of the Cleanliness and Orderlines B.E. 2535 in the operation.

This article is made for observing managing system, authority in footpath management to be footpath managing prototype model to use in other areas which be standard, convenient, safe, and non-advertising plate interfere footpath usability in order to really utilize on population footpath using through present perspective that law related to population. Also, to be inspiration or ideal to aspire population realize the importance of footpath and develop them better in their area and other areas around them even out of study methodology's area.

**Keywords:** Advertising screen, Footpath, Nimmanhemin

## 1. บทนำ

หากมองว่าพื้นที่สีเขียวเป็นเหมือนปอดของเมือง ถนน และเส้นทางคงเปรียบเสมือนเส้นเลือดที่จำต้องแผ่ขยายหล่อเลี้ยงไปทั่วทุกพื้นที่ของร่างกายเพื่อการดำรงชีวิต เคลื่อนไหว ให้อวัยวะส่วนต่างๆทำงาน ดังเช่นร่างกายมนุษย์ที่เลือดจะคอยสูบฉีดไปยังส่วนต่างๆ ตามความต้องการของอวัยวะอย่างเหมาะสม<sup>1</sup>เช่นนั้นแล้วการจะสร้างให้ถนน และเส้นทาง เป็นดังเส้นเลือดได้นั้น ย่อมทำได้โดยการพัฒนาจัดระเบียบ วางแผนเส้นทางให้เป็นไปอย่างเป็นมาตรฐานสามารถตอบสนองการเข้าถึงเส้นทางได้อย่างเต็มรูปแบบ ผ่านการวางแผนควบคุม จัดการให้เป็นไปตามความต้องการของพื้นที่อย่างมีระเบียบแบบแผน

ทางเดินเท้า ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเดินทางสัญจรที่จำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินชีวิตประจำวัน ทั้งยังเป็นส่วนเชื่อมต่อการสัญจรรูปแบบอื่นๆ เช่น การเดินไปขึ้นรถโดยสารประจำทาง หรือการเดินไปยังลานจอดรถ ทั้งทางเดินเท้าที่ดียังสามารถรองรับการใช้งานได้ทั้ง เด็ก วัยทำงาน วัยชรา หรือผู้พิการที่ต้องการเดินทางไปยังสถานที่ต่างในบริเวณใกล้เคียง<sup>2</sup> เดินเพื่อการออกกำลังกาย<sup>3</sup> เดินเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ หรือเดินเพื่อการท่องเที่ยว ทั้งหมดนี้จึงทำให้การเดินถือเป็นส่วนสำคัญของระบบการสัญจรที่ช่วยเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ต่างๆ เข้าหากัน เพิ่มสามารถด้านการเข้าถึงการใช้งานในพื้นที่ต่างๆ ที่มีข้อจำกัดด้านขนาดพื้นที่อย่าง ตรอก ซอกซอยขนาดเล็ก ให้สามารถเกิด การไหลเวียนของเศรษฐกิจ เกิดการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง<sup>4</sup> ดังเช่นเส้นเลือดที่คอยส่งเม็ดเลือดไปหล่อเลี้ยงตามส่วนต่างๆของร่างกายอย่างทั่วถึง เหมาะสมตามความต้องการ และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นโครงข่าย การมีเส้นทางที่มีระเบียบแบบแผน สามารถรองรับความต้องการของพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง คงเปรียบเสมือนคนที่มีร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์นั่นเอง

แต่ในปัจจุบันผู้ใช้ทางเดินเท้าหลายแห่งในประเทศไทยกลับต้องพบเจอการติดตั้งป้ายโฆษณาบนทางเดินเท้า เกิดเป็นอุปสรรค กีดขวาง สร้างความยากลำบากในการใช้เส้นทาง หรือในบางจุดติดตั้งส่งผลให้ผู้ใช้ทางเดินเท้าจำเป็นต้องหลบเลี่ยงลงมาเดินบนพื้นผิวจราจร ก่อให้เกิดความอันตราย เสี่ยงภัยทั้งต่อผู้ใช้ทางเท้าและผู้ขับขี่ยานพาหนะ

โดยในการศึกษาครั้งนี้ได้มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่การศึกษา ในประเด็นด้านกฎหมายที่ครอบคลุมพื้นที่ถนนนิมมานเหมินท์ จังหวัดเชียงใหม่ ถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่กำลังประสบปัญหาด้านสิ่งกีดขวาง และอุปสรรคบนทางเดินเท้าจากปัญหาการติดตั้งป้ายโฆษณาถูกล้ำทางเดินเท้า ส่งผลให้ผู้ใช้ทางเดินเท้าไม่สามารถใช้ทางเดินเท้าได้อย่างสะดวก ปลอดภัย โดยปัญหาเกิดขึ้นจากการละเลย ไม่ให้ความสำคัญต่อทางเดินเท้าเท่าที่ควร แม้ปัจจุบันจะมี

<sup>1</sup> Help urban sprawl: Dense centers with green spaces หยุดการแผ่ลามของแผ่นดิน: สร้างความหนาแน่นของศูนย์กลางด้วยพื้นที่สีเขียว, สรุปเชิงปฏิบัติการ “แนวคิดเมืองยั่งยืนกับอนาคตของเมืองเชียงใหม่”, 24 สิงหาคม พ.ศ.2545, หน้า 25

<sup>2</sup> ได้มีการทำการสำรวจ ระยะทางเฉลี่ยที่คนกรุงเทพฯ อันสามารถนับมาใช้อ้างอิงคิในส่วนของระยะทางของบุคคลในการใช้การสัญจรโดยทางเดินเท้า ด้านข้อจำกัดของระยะที่ใช้ในการเดินของคนกรุงเทพฯ โดยศูนย์ออกแบบพัฒนาเมือง หรือthe urban change agent (Uddc) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) พบว่าระยะทางเฉลี่ยที่คนกรุงเทพฯ พร้อมที่จะเดินเท้าไปยังสถานที่ต่างๆ อยู่ที่ประมาณ 10 นาที หรือราว 800 เมตรในขณะที่คนญี่ปุ่นเดินได้ 820 เมตร คนอเมริกันเดินได้ 805 เมตร (“เมืองเดินได้ เมืองเดินดี” โครงการที่ศูนย์ออกแบบพัฒนาเมือง ,[ระบบออนไลน์].www.goodwalk.org/press/’เมืองเดินได้-เมืองเดินดี’-ก้าวแรกเปลี่ยนกรุงเทพฯ-ให้เดินได้จริง)

<sup>3</sup> Delisa JA, Gans BM, editors. **Rehabilitation medicine principles and practice**. 4th ed. Philadelphia: Lippincott Raven,access data February 20 ,2016

<sup>4</sup> ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดวางแผนโครงข่ายระบบขนส่งมวลชน ให้ดำเนินการไปพร้อมกับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบของสถานี โดยเรียกว่า Transit Oriented Development-TOD เพื่อเป็นการส่งเสริมความหนาแน่นในพื้นที่รอบสถานี และใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค สาธารณูปการและที่ดินได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติทางหลวง 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2549 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทางเดินเท้าก็ตาม

ความขึ้นนี้จึงมุ่งหมายศึกษารูปแบบการจัดการ อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทางเดินเท้า ในส่วนของการจัดการ การติดตั้งป้ายไฟโฆษณาถูกล้ำทางเดินเท้าถนนนิมมานเหมินท์ จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้เกิดเป็นต้นแบบของทางเดินเท้าในการนำไปพัฒนาศึกษาในเขตพื้นที่อื่นๆ ให้เป็นมาตรฐาน สะดวก ปลอดภัย ปราศจากป้ายไฟโฆษณา กีดขวางเส้นทางเดินเท้าให้ เกิดเป็นเส้นทางเดินเท้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งานทางเดินเท้าได้อย่างแท้จริง ผ่านการนำเสนอมุมมองทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางเดินเท้า เพื่อให้ประชาชนทราบถึง ความพึงมี พึงได้ ในการใช้ทางเดินเท้าของตนเอง อันเป็นการนำไปสู่การสร้างแรงจูงใจด้วยการแสดงให้เห็นถึงความสามารถสำคัญของทางเดินเท้าเพื่อการหันมาให้ความสนใจ ใส่ใจ พัฒนา ทางเดินเท้าในพื้นที่ชุมชนใกล้เคียง หรือพื้นที่รอบตัวของตนเองไม่ว่าจะอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาตัวอย่างหรือไม่ก็ตาม

## 2. ประวัติสายทางถนนนิมมานเหมินท์

แต่เดิมพื้นที่บริเวณถนนนิมมานเหมินท์ในปัจจุบันเป็นที่ดินส่วนบุคคลที่ได้มีการก่อสร้างถนนขึ้นเพื่อใช้เป็นทางผ่านบริเวณที่ดินจัดสรรบ้านแจ่งหัวริน เส้นทางระหว่างถนนห้วยแก้ว ไปยังถนนสุเทพ ในปีพ.ศ.2519 นางอุณณ์ ชูติมา<sup>5</sup> เจ้าของพื้นที่ได้มอบเส้นทางดังกล่าวให้แก่กรมทางหลวงเพื่อสร้างถนนสาธารณะขนาด 4 ช่องจราจร ให้เป็นประโยชน์ในการคมนาคม<sup>6</sup>สืบไป ในกาลนั้นกรมทางหลวงได้ทำการขึ้นทะเบียนเส้นทางที่ได้รับมาเป็นระยะทางยาว 1.327 กิโลเมตร เป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข 1185 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.2526 เมื่อเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้ทำการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล จึงทำให้ทางสายดังกล่าวตกอยู่ภายใต้การควบคุมของเทศบาลนครเชียงใหม่ ถนนนิมมานเหมินท์จึงถูกเปลี่ยนประเภททางหลวงเป็นทางหลวงเทศบาลเป็นระยะเวลากว่า 25 ปี จวบจนวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 ถนนนิมมานเหมินท์ได้กลับคืนสู่การควบคุมของกรมทางหลวงอีกครั้งและถูกขึ้นทะเบียนเป็นทางหลวงหมายเลข 11 จากโครงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเชื่อมต่อเส้นทางแยกรินคำ ถึงท่าอากาศยานนานาชาติเชียงใหม่ เพื่อแก้ปัญหาการจราจรในเขตเส้นทาง

ปัจจุบันถนนนิมมานเหมินท์ได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้รับความนิยมของนักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก จนอาจถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรมกลางเมือง (Central Business District) ด้วยลักษณะเป็นย่านที่ตั้งอยู่ใจกลางเมือง ใกล้ท่าอากาศยานนานาชาติเชียงใหม่ ทั้งยังเป็นแหล่งรวมของ ห้างสรรพสินค้า สถาบันทางการเงิน ร้านค้า ร้านอาหาร โรงแรมที่พัก สถานบันเทิง สถานพักผ่อนหย่อนใจอย่าง สวนสุขภาพ และบริการต่างๆ อย่างหลากหลายตามความต้องการ เป็นถนนที่มีผู้คนเดินทางสัญจร<sup>7</sup> คึกคักตลอดเวลาไม่ว่าจะช่วงกลางวัน หรือกลางคืนก็ตาม และด้วยลักษณะของถนนนิมมานเหมินท์มีลักษณะเป็นตรอกซอกซอยขนาด 2 ช่องจราจรให้ยานพาหนะสามารถเดินทางผ่านเข้าออกได้ทุกมุมของถนน ประกอบกับ

<sup>5</sup> บันทึกการโอนมอบทางหลวง วันที่ 27 มีนาคม 2552, “ประวัติสายทาง ถนนนิมมานเหมินท์ กม.0+000-กม.1+327”, สำนักการช่างเทศบาลนครเชียงใหม่

<sup>6</sup> เสนอ นิลเดช, “ประวัติ”, ลานนาปริทัศน์ ในวาระครบรอบปีคล้ายวันมรณะ นางกิมฮ้อ นิมมานเหมินท์, 2525

<sup>7</sup> พรหมทิภา สายวัฒน์, “การปรับปรุงพื้นที่ว่างสาธารณะในย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง กรุงเทพมหานคร”, 2552, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารส่วนใหญ่ตามแนวเขตถนนเป็นไปแบบราบมากกว่าแนวสูง<sup>8</sup> มีร้านค้าเรียงรายชิดติดแนวถนนเต็ม 2 ข้างทาง ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่และนักท่องเที่ยวที่เข้ามาใช้เส้นทาง มักเลือกใช้การเดินทางสัญจรในเขตพื้นที่ด้วยการใช้ทางเดินเท้าเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางระหว่างร้านค้า หรือระหว่างตรอกซอกซอยต่างๆ ทางเดินเท้าจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชน และนักท่องเที่ยว สามารถเดินทางสัญจรไม่ว่าจะเพื่อการดำเนินชีวิต ท่องเที่ยว พักผ่อนในแนวเขตถนนนิมมานเหมินท์สามารถเดินทางได้อย่างสะดวก ถนนนิมมานเหมินท์จึงอาจเป็นเส้นทางที่ถือได้ว่า เป็นถนนสายเศรษฐกิจ เป็นย่านการค้าที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่ ที่ควรได้รับการเข้ามาสนใจ ให้ความใส่ใจในการพัฒนาพื้นที่ มีความเจริญยิ่งขึ้นไป

แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าตลอดเกือบทั้งแนวเขตถนนนิมมานเหมินท์ในเขตพื้นที่การศึกษา 1.327 กิโลเมตรนั้น มีอุปสรรคกีดขวางทางเดินเท้าอยู่มากมาย ไม่ว่าจะเป็น เสาไฟฟ้า ตู้โทรศัพท์ ต้นไม้ ป้ายโฆษณาร้านค้า หรือแม้แต่ความสกปรก เน่าเสีย คราบน้ำมันจากการประกอบอาหาร ก็ถือเป็นสิ่งที่สร้างความเดือนร้อนรำคาญให้แก่คนเดินเท้าได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกือบตลอดแนวถนนมีการติดตั้งป้ายโฆษณาที่มีลักษณะติดตั้งฝังยึดติดแน่นกับผิวทางเดินเท้า มีจุดติดตั้งอยู่บริเวณกึ่งกลางทางเดินเท้า สร้างความลำบากแก่ผู้ใช้เส้นทางให้ต้องหลบหลีกอุปสรรคดังกล่าว นักท่องเที่ยวที่ต้องการเดินทางท่องเที่ยว เยี่ยมชมร้านค้าตลอดแนวถนนจำเป็นต้องเดินหลบหลีก อุปสรรคต่างๆ จนบางครั้งอาจจำเป็นต้องเดินบนพื้นผิวจราจร สร้างความอันตรายทั้งต่อผู้ใช้ทางเดินเท้าเอง และผู้ขับขี่ยานพาหนะสัญจรไปมาในพื้นที่ตลอดแนวเขตถนนนิมมานเหมินท์เป็นอย่างมาก

ดังนั้นแล้วจึงจำเป็นต้องมีการหันมาให้การดูแลสนใจ จัดระเบียบ ทางเดินเท้าตลอดแนวถนนนิมมานเหมินท์ ให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ดี รองรับรูปแบบการใช้งาน ของผู้คนที่เดินทางสัญจรไปมาตลอดแนวเขตถนนนิมมานเหมินท์ที่ผู้คนมักเลือกการเดินทางท่องเที่ยวตามแนวเขตถนน คนที่ต้องการใช้ทางเดินเท้าเพื่อการสัญจรไปยังสถานที่ใกล้เคียง ผู้ที่ต้องการใช้เส้นทางในการวิ่งออกกำลังกายไปยังสวนสุขภาพ ให้สามารถใช้เส้นทางได้อย่างสะดวกและปลอดภัย ผ่านการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลที่มีผลบังคับใช้ในพื้นที่ศึกษา เพื่อแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

### 3.อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการทางเดินเท้าถนนนิมมานเหมินท์

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการ บำรุงรักษา ถนน เส้นทาง และทางเดินเท้าในระยะแนวการศึกษาถนนนิมมานเหมินท์ตลอดสาย 1.327 กิโลเมตรนั้น จะพบว่า อำนาจหน้าที่การดูแลรักษา พัฒนา นั้นได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>9</sup> หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ เกี่ยวกับแนวทางของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวถึงหลักการการให้บริการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำเนิน

<sup>8</sup> กมลรัตน์ บำรุงตน, “การใช้ประโยชน์ที่ดินและการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในย่านพาณิชย์กรรมศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาย่านสีลม สาทร”, 2546, จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย

<sup>9</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ชีวิตประจำวันของประชาชน ที่รัฐพึงกระทำให้เกิดความสอดคล้องในแต่ละพื้นที่ และตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

ในการนี้ ถนน ถูกจัดเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ที่รัฐต้องดำเนินการจัดให้มี ก่อสร้าง บำรุง และบำรุงรักษา ให้ประชาชนสามารถใช้เส้นทางได้อย่าง สะดวก ปลอดภัย โดยหน้าที่ดังกล่าวนี้ ถูกจัดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงคมนาคม<sup>10</sup> อันมีหน้าที่ในการบริหารงาน วางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และเนื่องข้อจำกัด ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป จึงได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนย่อยโดยกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558 ได้มีการบัญญัติกำหนดแบ่งส่วนราชการของกรมทางหลวง ออกเป็น 40 หน่วยงานสำนัก (ส่วนกลาง) 18 สำนักงานทางหลวงส่วนภูมิภาค 103 แขวงทาง<sup>11</sup> 1 สำนักงานบริหารศูนย์สร้างทาง 1 สำนักก่อสร้างสะพาน และ 5 ศูนย์สร้างทาง 4 ศูนย์สร้างและบำรุงสะพาน<sup>12</sup> เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความเหมาะสม สอดคล้องกับหน้าที่ ลักษณะการทำงานของแต่ละพื้นที่สูงสุด

### 3.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดการทางเดินเท้าตามกฎหมายของกรมทางหลวง

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่กล่าวมาแล้วนั้น ถนนนิมมานเหมินท์ ถือเป็นเขตพื้นที่ ที่อยู่ภายใต้การแบ่งเขตพื้นที่ ในการดูแลรักษาเส้นทาง ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การกำหนดแนวทางหลวงตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558พบว่า ถนนนิมมานเหมินท์นั้นถือเป็นเส้นทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 11 ภายใต้การดูแลของสำนักทางหลวงที่ 1<sup>13</sup> แขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2<sup>14</sup> เป็นผู้ดูแลเส้นทาง อันมีหน้าที่ในการวางแผนงานบำรุงรักษา และอำนวยความสะดวกเพื่อความปลอดภัย<sup>15</sup> ทั้งนี้ในส่วนของอำนาจการดูแลทางเดินเท้าถนนนิมมานเหมินท์ ในมิติทางกฎหมายก็ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 ได้มีการบัญญัติให้ความหมายของทางเดินเท้าไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 ว่า “ทางเท้า หมายถึง ส่วนหนึ่งของทางหลวง” อัน

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

มาตรา 20 กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มี กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง คมนาคม

<sup>11</sup> การกำหนดแนวทางหลวงตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 (7) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ออกประกาศกระทรวงคมนาคม กำหนดแนวทางหลวงและเขตอำนาจ

<sup>12</sup> กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558

<sup>13</sup> กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558

ข้อ 19 สำนักงานทางหลวงที่ 1-18 มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) วางแผน สำรวจ ออกแบบ ตรวจสอบและวิเคราะห์ทางวิศวกรรมเกี่ยวกับ งานบำรุงรักษาทางหลวง งานอำนวยความสะดวกทางหลวง และงานก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก ของแขวงทางหลวง

(2) วางแผนและดำเนินการก่อสร้างโครงการขนาดกลาง และบำรุงรักษาโครงข่ายทางหลวง ที่ได้รับมอบหมาย

<sup>14</sup> กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558

(2) แขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2 ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทางหลวงในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่อำเภอเมือง (ตำบลสุเทพ ตำบลหายยา ตำบลช้างคลาน ตำบลหนองหอย...

<sup>15</sup> ข้อ 12 แขวงทางหลวง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนเกี่ยวกับงานบำรุงรักษาทางหลวง งานอำนวยความสะดวกทางหลวง และงานก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก

(2) สำรวจ ตรวจสอบและจัดทำแผนและข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งวัสดุงานทางและ สภาพสายทางเบื้องต้น

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานบำรุงรักษาทางหลวง งานอำนวยความสะดวกทางหลวง และงานก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก

หมายความถึง ทางเดินเท้า ย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวง ตกอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ภายใต้การดูแลของสำนักทางหลวงที่ 1 แขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2 ด้วยเช่นกัน

เมื่อทราบถึงอำนาจการจัดการดูแลพื้นที่บนถนนนิมมานเหมินท์ตลอดแนวเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว จะให้สามารถเชื่อมโยงไปสู่การพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการ อนุญาตให้ติดตั้ง หรืออำนาจการออกคำสั่งให้รื้อถอนการติดตั้งป้ายโฆษณา อันเป็นกรณีศึกษาได้ดังต่อไปนี้

### 3.1.1 อำนาจในการอนุญาตติดตั้ง หรือออกคำสั่งให้รื้อถอน ป้ายโฆษณาบนทางเดินเท้า ตลอดแนวเขตพื้นที่การศึกษานนนิมมานเหมินท์ 1.327 กิโลเมตร

เนื่องจากทางเดินเท้า ถนนนิมมานเหมินท์ถือเป็นเขตอยู่ในเขตพื้นที่การดูแลของกรมทางหลวง ส่งผลให้กรมทางหลวงมีหน้าที่ความรับผิดชอบวิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บำรุง และบำรุงรักษา<sup>16</sup> โดยในส่วนของกรมอนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณาในแนวเขตทางหลวงนั้น มีข้อกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทางหลวง 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2549 มาตรา 47 อันมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งใดในเขตทางหลวง หรือรुक้าเข้าไปในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้รวมทั้งมีอำนาจกำหนด มาตรการในการจัดการ เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการตัดขาดของการจราจร” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะพบว่า ได้มีการปรับปรุงแก้ไขจากพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มีการเปลี่ยนแปลงแยกพิจารณาได้ 2 ประการด้วยกันกล่าวคือ

มาตรา 47 แก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมใช้คำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง” เป็น “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งใดในเขตทางหลวง หรือรุก้าเข้าไปในเขตทางหลวง” ซึ่งเมื่อพิจารณาตีความการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวพบว่า พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ.2549 ย่อมส่งผลต่อคำจำกัดความ ข้อกำหนดห้ามมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจากเดิมระบุเพียงคำว่า “ปลูกสร้างสิ่งใด” เป็นคำว่า “สร้างอาคารหรือสิ่งใด” ซึ่งความหมายของ คำว่า “อาคาร” ที่ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมนั้น สามารถตีความตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4 ที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้และหมายความรวมถึง

(1) อัฒจันทร์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน

(2) เขื่อน สะพาน อุโมงค์ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ท่าน้ำ ท่าจอดเรือ รั้วกำแพง หรือประตูที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

(3) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

(ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมี น้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม

(ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนัก เกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>16</sup> กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558,ข้อ 19

(4) พื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กั๊บลรด์ และทางเข้าออกของรด์ สำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา 8 (9)

(5) สิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย

ดังนั้นจากบทบัญญัติมาตรา 47 วรรคแรก ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “อาคาร” นั้นทำให้สามารถตีความลักษณะการปลูกสร้างที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งคำว่า “อาคาร” ตามความหมายในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4 (3) ยังให้ความหมายของ ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้าย ที่มีลักษณะการติดตั้งไว้เหนือทางสาธารณะที่ประชาชนใช้เดินทางสัญจร<sup>17</sup> หรือติดตั้งห่างจากที่สาธารณะ<sup>18</sup> มีระยะห่างน้อยกว่าความสูงของป้ายอยู่ในนิยามความหมายของอาคารอีกด้วย

ทั้งนี้ในมาตรา 47 วรรคแรก ยังได้มีแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะการกระทำจาก คำว่า “ในเขตทางหลวง” เป็น “ในเขตทางหลวง หรือรูก้าเข้าไปในเขตทางหลวง” ซึ่งคำว่า “รูก้า” ที่อาจตีความอนุমানตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1312<sup>19</sup> ที่บัญญัติเกี่ยวกับการปลูกสร้างโรงเรือนรูก้าที่ดินของบุคคลอื่น อันหมายถึงส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารยื่น สร้างบนพื้นที่ของบุคคลอื่น จึงทำให้บทบัญญัติมาตรา 47 สามารถตีความเพิ่มเติมจากเดิมให้ครอบคลุมถึงการห้ามปลูกสร้างหรือเพียงส่วนหนึ่งส่วนใดรูก้าเข้ามาในเขตทางหลวง

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มเติมคำในบทบัญญัติมาตรา 47 มีส่งผลให้การตีความบทบัญญัติดังกล่าวกว้าง และครอบคลุมชัดเจนมากยิ่งขึ้น แต่ในทางกลับกันก็เป็นการเพิ่มช่องว่างในการกระทำการใดๆบนทางเดินเท้า เนื่องจากมาตรา 41 มีการบัญญัติข้อเว้นให้การกระทำการใดๆดังที่ได้กล่าวมานั้นสามารถกระทำได้โดยยื่นขออนุญาตต่อผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ ในการนี้ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง <sup>20</sup>สามารถกำหนดเงื่อนไขการติดตั้ง รูปแบบ จุดติดตั้ง ระยะเวลา หรือเงื่อนไขอื่นใดก็ได้<sup>21</sup> ผลของมาตราดังกล่าวในทางปฏิบัติงาน ตามคู่มือของกรมทางหลวงนั้น มาตรา 47 ถูกใช้เป็นแนวการขออนุญาตกระทำการใดๆในเขตทางหลวง อาทิเช่น การขออนุญาตสร้างสถานีบริการประชาชน(ปั้มยาม) การขออนุญาตปลูกสร้างศาลาทางหลวง การขออนุญาตตกแต่งปรับปรุงทัศนียภาพ การขออนุญาต

<sup>17</sup> กลุ่มพิจารณาปัญหาข้อหารื้อและรื้อเรียน ส่วนมาตรฐานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม, “การจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ และการจดทะเบียนแบ่งที่สาธารณประโยชน์”, กุมภพันธ์ 2548, สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน, ระบบออนไลน์:

<http://www.dol.go.th/lo/smt/article/article3.htm>

<sup>18</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

<sup>19</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 3680/2528

บุคคลที่สร้างโรงเรือนรูก้าโดยสุจริตที่จะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1312 จะต้องเป็นเจ้าของโรงเรือนที่สร้างรูก้าเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นและส่วนที่รูก้าขึ้นจะต้องเป็นส่วนน้อย ส่วนที่อยู่ในที่ดินที่ตนมีสิทธิสร้างต้องเป็นส่วนใหญ่มิฉะนั้นจะเรียกว่าสร้างโรงเรือนรูก้าไม่ได้ ตามฟ้องอ้างว่าโจทก์ปลูกสร้างโรงเรือนของผู้อื่นรูก้าเข้าไปในที่ดินของจำเลยที่ 1 และบรรยายฟ้องต่อไปว่าโรงเรือนส่วนที่รูก้าขึ้นเนื้อที่ประมาณ 12 ตารางวา ประมาณครึ่งหนึ่งของโรงเรือนแสดงว่าโจทก์ไม่ใช่เจ้าของโรงเรือนที่สร้างรูก้า ทั้งส่วนที่รูก้าขึ้นมีใช้ส่วนน้อยอันจะเรียกว่ารูก้าตาม มาตรา 1312 ดังนั้นโจทก์จึงไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 1312

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 47

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

ติดตั้งป้ายแนะนำในเขตทางหลวง ย่อมหมายความรวมถึงการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณาทางเดินเท้า ก็สามารถใช้มาตราดังกล่าวขออนุญาตกระทำได้เช่นกัน

### 3.1.2 อำนาจในการออกคำสั่งให้รื้อถอน ป้ายโฆษณาบนทางเดินเท้า ตลอดแนวเขตพื้นที่การศึกษานนนิมมานเหมินท์ 1.327 กิโลเมตร

ทั้งนี้ในส่วนของอำนาจในการรื้อถอนป้ายโฆษณาหรือการกระทำใดๆ ที่กระทำขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือกระทำผิดแบบเงื่อนไข นั้นบทบัญญัติในมาตรา 47 วรรค 4 “อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้นำมาตรา 37 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม” มีผลให้การกระทำใดๆ ที่ได้กระทำขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือกระทำผิดแบบเงื่อนไข อันหมายความรวมถึงการติดตั้งป้ายที่ไม่เป็นไปตามแบบเงื่อนไข หรือจุดติดตั้งตามที่ได้ตกลงไว้ในการขออนุญาตติดตั้งนั้น สำนักทางหลวงสามารถใช้อำนาจตาม มาตรา 37 วรรค 3 บัญญัติว่า “ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย อาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดระยะเวลาตามสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายรื้อถอนทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น” ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวมานั้น ขั้นตอนการดำเนินการรื้อถอนป้ายที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข มีขั้นตอนดังนี้

- (1) ตรวจสอบความถูกต้องของได้ป้ายนั้นๆกระทำขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือกระทำผิดเงื่อนไขการอนุญาตหรือไม่
- (2) แจ้งต่อผู้กระทำให้ทำการรื้อถอนทำลาย ป้ายนั้นเสีย
- (3) หากผู้กระทำไม่ทำการรื้อถอนทำลายภายในระยะเวลาอันสมควร ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนหรือทำลายได้ทันทีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอันสมควร
- (4) การรื้อถอนโดยคำสั่งจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย นั้นสามารถเรียกเก็บค่ารื้อถอนจากผู้กระทำได้ทั้งหมด ทั้งผู้กระทำนั้นไม่สามารถเรียกค่าเสียหาย หรือค่าชดเชยได้

มาตรา 47 วรรค 4 จึงถือเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจสั่งรื้อถอนป้ายที่ติดตั้งโดยไม่ได้รับอนุญาต ป้ายที่ไม่ได้ติดตั้งตามแบบ หรือจุดที่ได้แจ้งขออนุญาตไว้ โดยการรื้อถอนนั้น อาจมีขึ้นโดยการแจ้งต่อเจ้าของป้ายเพื่อให้ทำการรื้อถอนภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งหากเจ้าของป้ายมิได้ดำเนินการตามผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงย่อมมีอำนาจในการรื้อถอนป้ายดังกล่าวได้ทันที

อย่างไรก็ดีในส่วนของการจัดการนั้น ยังมีความทับซ้อนกันตามกฎหมายในส่วนของการบริหารจัดการพื้นที่ต่างๆ ดังเช่นกรณีถนนนิมมานเหมินท์นั้น แม้ด้วยการโอนย้ายอำนาจการจัดการไปยังกรมทางหลวง เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการ บำรุงรักษาเส้นทางแล้วก็ตาม แต่ในด้านของตำแหน่งที่ตั้งของถนนนิมมานเหมินท์นั้น ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่การดูแลของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย ให้มีหน้าที่ในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามกฎหมายอยู่เช่นเดิม ดังที่จะกล่าวถึงในส่วนองกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ในหัวข้อต่อไป

### 3.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดการทางเดินเท้าตามกฎหมายในเขตพื้นที่การปกครองของเทศบาลนครเชียงใหม่

ถนนนิมมานเหมินทร์ตั้งอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่<sup>22</sup> แขวงศรีวิชัย<sup>23</sup> ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่การดูแล จัดการของเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางเดินเท้า นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 56<sup>24</sup> ที่อ้างอิงเชื่อมโยงถึงบทบัญญัติ มาตรา 53<sup>25</sup> หน้าที่ของเทศบาลเมือง และมาตรา 50<sup>26</sup> ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ให้มีหน้าที่ดูแลรักษาบำรุงเส้นทางไม่ว่าจะเป็นทางบกหรือทางน้ำ รวมถึงหน้าที่ในดูแลรักษาความสะอาดกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่างบนถนนและทางเดินเท้าตามความในมาตรา 50 (2) และ(3) ทั้งนี้ในส่วนหน้าที่กิจการการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยของเส้นทางนั้น ยังต้องเป็นการดำเนินการภายใต้แนวทางข้อกำหนดใน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย

<sup>22</sup> การจัดตั้งเทศบาลนครนั้น ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มาตรา 11 ได้บัญญัติว่า “เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่ การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตาม พระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาล ไว้ด้วย” โดยเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้ถูกจัดตั้งให้เป็นเทศบาลนครในปี พ.ศ. 2478 ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2478 มีพื้นที่รับผิดชอบ 17.50 ตารางกิโลเมตร ต่อมาในปีพ.ศ. 2526 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาย้ายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น และความหนาแน่นของชุมชน ส่งผลให้เทศบาลนครเชียงใหม่มีพื้นที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้นเป็น 40.216 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ได้แก่ ตำบลหายยา ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลสุเทพบางส่วน ตำบลป่าแดดบางส่วน ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลหนองป่าคั้งบางส่วน ตำบลท่าศาลาบางส่วน ตำบลป่าตัน ตำบลหนองหอยบางส่วน และตำบลช้างเผือกบางส่วนโดยการขยายพื้นที่รับผิดชอบดังกล่าวได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับ พิเศษเล่มที่ 100 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 5 เมษายน 2526 ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ได้แก่ ตำบลหายยา ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลสุเทพบางส่วน ตำบลป่าแดดบางส่วน ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลหนองป่าคั้งบางส่วน ตำบลท่าศาลาบางส่วน ตำบลป่าตัน ตำบลหนองหอยบางส่วน และตำบลช้างเผือกบางส่วน

<sup>23</sup> แผนที่แสดงเขตเทศบาล มาตราส่วน 1:20,000 ,/เทศบาลนครเชียงใหม่

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) 46การควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหารโรงมหรสพและสถาน บริการอื่น
- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535<sup>27</sup> ที่บัญญัติถึงรายละเอียดการปฏิบัติงาน การตรวจสอบพื้นที่ให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นไปแนวทางเดียวกัน อาทิเช่น มาตรา 6 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้า หรือมาตรา 8 บัญญัติถึงข้อกำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินผู้ใดวางกระถางต้นไม้รูก้าทางเดินเท้า หรือปล่อยต้นไม้แห้งเหี่ยวเฉา รวมไปถึงการกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ในการดูแลรักษา ตรวจสอบทางเดินเท้า ให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่เสมอ ห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดๆ ให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย ไว้ในมาตรา 17(1)<sup>28</sup>

โดยในส่วนของ การขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา นั้น ได้มีกำหนดไว้ในมาตรา 10<sup>29</sup> ให้การขออนุญาตลักษณะการกระทำด้วยการปิด ทึบ หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิว สามารถกระทำได้เมื่อยื่นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงเขตที่จะ ปิด ทึบ หรือโปรย โฆษณาดังกล่าวพร้อมทั้งแสดงตัวอย่างรูปแบบโฆษณา ตลอดจนระยะเวลาที่ติดตั้ง<sup>30</sup> และเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาต หากไม่กระทำตาม มาตรา 11 ได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าของป้ายหรือถอนป้ายดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวพบว่า มาตรา 10 กำหนดให้อำนาจเฉพาะลักษณะการโฆษณาด้วยการปิด ทึบ หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวเท่านั้น อันมีลักษณะรูปแบบของการโฆษณาแบบชั่วคราว สามารถปลด ถอนออก จัดเก็บได้ง่ายเท่านั้น เนื่องจากต้องไม่เป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 17(1) ที่ก่อให้เกิดทางเท้าชำรุดเสียหาย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตพื้นที่การดูแลของตน ซึ่งคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการมองเขตอำนาจหน้าที่จากพื้นที่นั้นมักคำนึงถึงภาพรวมทั้งหมดไม่อาจแบ่งเป็นส่วนย่อย ส่วนเล็กส่วนน้อย ที่อาจทำให้ยากต่อการปฏิบัติงาน และการดูแลพื้นที่ ส่งผลให้ในส่วนของ

<sup>27</sup>พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 2 (1) พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพ้นกำหนด สามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

มาตรา 17 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

มาตรา 10 การโฆษณาด้วยการปิด ทึบ หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับ หนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนด ในหนังสืออนุญาตด้วย

การขออนุญาต การอนุญาต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และการงดเว้นค่าธรรมเนียมในการขออนุญาต ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกฎกระทรวงดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนว่ากรณีใดพึง อนุญาตได้หรืออนุญาต ไม่ได้ และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ด้วย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของ หน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการโฆษณาด้วยการปิดแผ่นประกาศ ณ สถานที่ซึ่งราชการส่วน ท้องถิ่นจัดไว้เพื่อการนั้น หรือเป็นการโฆษณาในการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการโฆษณาด้วยการปิดประกาศของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือต้นไม้ เพียงเพื่อให้ทราบชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ชื่ออาคาร เลขที่อาคาร หรือข้อความอื่นเกี่ยวแก่การเข้าไปและ ออกจากอาคารนั้น

<sup>30</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลแม่จอน อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงมหาดไทย/ “การโฆษณาด้วยการปิด ทึบ หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ” /เทศบาลตำบลช้างเผือก/ระบบออนไลน์ :

<http://www.changpeuk.go.th/main.php?op=news&type=20&Page=3>

ดูแลความสะอาดนั้น เทศบาลนครเชียงใหม่ ภายใต้การดูแลของแขวงศรีวิชัยยังคงเข้ามาดูแลอยู่เช่นเดิม ซึ่งอาจถือว่าเป็นเรื่องดีที่ทั้ง 2 ภาคส่วนได้ให้ความดูแลสนใจพื้นที่ถนนนิมมานเหมินท์ด้วยกันทั้งสิ้น แต่ในส่วนของป้ายไฟโฆษณาที่กลับถูกเพิกเฉย ให้สร้างความไม่สะดวกแก่ผู้ใช้ทางเดินเท้ามาอย่างเนิ่นนาน แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายอย่าง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 17 ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใดๆ ก็ตามให้เป็นเหตุให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย

แม้ในทางการโอนถ่ายหน้าที่ตามกฎหมายถนนนิมมานเหมินท์จะอยู่ภายใต้อาของกรมทางหลวง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง แต่ด้วยลักษณะปฏิบัติที่ยังมีการดูแลพื้นที่ร่วมกัน ก็ควรเป็นเหตุให้มีการจัดการทางเดินเท้าได้ดียิ่งขึ้นไป มิใช่ยังคงสามารถพบเห็นอุปสรรค สิ่งกีดขวางทางเดินเท้าอย่างเช่นในปัจจุบัน

### 3.3 พิจารณาประเด็นปัญหาการติดตั้งป้ายไฟโฆษณาบริเวณ 2 ซ้างทางถนนนิมมานเหมินท์ บนเขตพื้นที่การศึกษา 1.327 กิโลเมตร

ในส่วนของ การติดตั้งป้ายไฟโฆษณาบนทางเดินเท้าถนนนิมมานเหมินท์ เชียงใหม่ในช่วงระยะทาง 1.327 กิโลเมตร (กม.560+567-กม.563+984) นั้น เป็นการติดตั้งขึ้นโดยบริษัทเจ้าของป้ายไฟโฆษณาอ้างถึงการทำสัญญาอนุญาตกับเทศบาลนครเชียงใหม่เท่านั้น ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับได้ เนื่องจากเทศบาลนครเชียงใหม่ไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ในแนวเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมทางหลวง จากการที่ถนนนิมมานเหมินท์ได้ขึ้นทะเบียนเป็นเส้นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 ภายใต้การดูแลของสำนักทางหลวงที่ 1 แขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2 ทั้งนี้ในส่วน of อำนาจการดูแลทางเดินเท้าถนนนิมมานเหมินท์ จึงเป็นตามบทบัญญัติเรื่องจากจัดสรรเขตอำนาจ ที่มีการวางกรอบหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ ดูแล รวมไปถึงหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษา และพัฒนาทางเดินเท้า ที่ได้มีการบัญญัติให้ความหมายของทางเดินเท้าไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 ว่า “ทางเท้า หมายถึง ส่วนหนึ่งของทางหลวง” หมายถึงทางเดินเท้าถูกจัดเป็นพื้นที่ ที่อยู่ในเขตความดูแลของกรมทางหลวงที่มีหน้าที่ ในการจัดการ ดูแล รักษา การกระทำการใดๆโดยมิได้รับอนุญาตจากกรมทางหลวง ย่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่ออำนาจหน้าที่ ในการนี้ แขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2 ผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ตามตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558 จึงสามารถอาศัยตามความในพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่2) พ.ศ.2549 มาตรา 47 วรรค 4 ประกอบกับมาตรา 37 วรรค 3 เข้ารื้อถอนป้ายดังกล่าวได้โดยอาศัยขั้นตอนตามกฎหมายดังนี้

- (1) แจ้งต่อผู้กระทำให้ทำการรื้อถอนทำลาย ป้ายนั้นเสีย
- (2) หากผู้กระทำไม่ทำการรื้อถอนทำลายภายในระยะเวลาอันสมควร ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนหรือทำลายได้ทันทีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอันสมควร
- (3) การรื้อถอนโดยคำสั่งจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย นั้นสามารถเรียกเก็บค่ารื้อถอนจากผู้กระทำได้ทั้งหมด ทั้งผู้กระทำนั้นไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย หรือค่าชดเชยได้

แต่ปัจจุบันยังคงสามารถพบเห็นป้ายไฟโฆษณาดังกล่าวติดตั้งกีดขวางทางเดินเท้าในเขตถนนนิมมานเหมินท์ ทั้งยังมีลักษณะการหมุนเวียนเปลี่ยนแผ่นป้ายโฆษณาอยู่อย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นถึงการทำสัญญาระหว่างบริษัทเจ้าของป้าย และผู้เช่าป้ายไฟโฆษณานั้นยังคงมีขึ้น เป็นการแสดงถึงการละเลยของหน่วยงานราชการทั้งในส่วน of กรมทางหลวงเจ้าของพื้นที่ และเทศบาลนครเชียงใหม่ ในการเพิกเฉยละเลยการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้ทางเดินเท้ามาอย่างยาวนานต่อเนื่อง อันเป็นการที่เจ้าพนักงานผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบเส้นทาง



ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของตน<sup>31</sup> จนก่อให้เกิดความอันตราย เสี่ยงภัย และเป็นอุปสรรคต่อผู้ใช้เส้นทางเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการเพิกเฉยละเลยการรื้อถอนป้ายไฟโฆษณาดังกล่าวที่เป็นการกระทำผิดทั้งยังมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ที่สามารถระทำการรื้อถอนป้ายดังกล่าวได้ก็ตาม ในกรณีนี้คือกรมทางหลวงผู้ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบดูแลเส้นทางถนนนิมมานเหมินท์ มิได้ใช้อำนาจของตนตามกฎหมายพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 37 ในการรื้อถอนป้ายดังกล่าวจากกรณีปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การพิจารณาให้เห็นถึงความสำคัญของทางเดินเท้าถือเป็นรูปแบบการเดินทางสัญจรที่ควรได้รับการหันมาให้ความสนใจ ใส่ใจให้เกิดการพัฒนา เพื่อให้เกิดทางเดินเท้าที่เหมาะสมต่อความต้องการในแต่ละพื้นที่ และด้วยบทบัญญัติทางกฎหมายและการโอนย้ายเส้นทางถนนนิมมานเหมินท์ให้อยู่ภายใต้กำหนดอำนาจหน้าที่การดูแลของกรมทางหลวงเพียงอย่างเดียว แต่ในทางการปฏิบัติจะเห็นได้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ ยังคงทำหน้าที่ของตนในการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตพื้นที่การดูแลของตน ซึ่งคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการมองเขตอำนาจหน้าที่จากพื้นที่นั้นมักคำนึงถึงภาพรวมทั้งหมดไม่อาจแบ่งเป็นส่วนย่อย ส่วนเล็กส่วนน้อย ที่อาจทำให้ยากต่อการปฏิบัติงาน และการดูแลพื้นที่ ส่งผลให้ในส่วนของการดูแลความสะอาดนั้น เทศบาลนครเชียงใหม่ ภายใต้การดูแลของแขวงศรีวิชัยยังคงเข้ามาดูแลอยู่เช่นเดิม ซึ่งอาจถือว่าเป็นเรื่องดีที่ทั้ง 2 ภาคส่วนได้ให้ความสนใจพื้นที่ถนนนิมมานเหมินท์ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นด้วยลักษณะปฏิบัติที่ยังมีการดูแลพื้นที่ร่วมกัน ก็ควรเป็นเหตุให้มีการจัดการทางเดินเท้าได้ดียิ่งขึ้นไป มิใช่ยังคงสามารถพบเห็นอุปสรรค สิ่งกีดขวางทางเดินเท้าอย่างเช่นในปัจจุบัน แต่ในส่วนของป้ายไฟโฆษณานั้นกลับถูกเพิกเฉย ให้สร้างความไม่สะดวกแก่ผู้ใช้ทางเดินเท้ามาอย่างเนิ่นนาน แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายอย่าง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 17 ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใดๆก็ตามให้เป็นเหตุให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย

#### 4.สรุป

ถนนนิมมานเหมินท์ถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับความนิยมของนักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก ด้วยลักษณะทำเลที่ตั้งอยู่ใจกลางเมือง ใกล้ท่าอากาศยานนานาชาติเชียงใหม่ ทั้งยังเป็นแหล่งรวมของ ห้างสรรพสินค้า สถาบันทางการเงิน ร้านค้า ร้านอาหาร โรงแรมที่พัก สถานบันเทิง และบริการต่างๆ อย่างมากมาย และด้วยลักษณะพื้นที่ การจัดรูปแบบของถนนนิมมานเหมินท์ที่อยู่ในลักษณะการพื้นที่ ที่มีตรอก ซอกซอย เชื่อมต่อกันไปเป็นโครงข่าย มีร้านค้าเรียงรายชิดติดแนวถนนเต็ม 2 ข้างทางจึงทำให้นักท่องเที่ยว หรือผู้คนในบริเวณนั้นมักเลือกใช้ทางเดินเท้าเพื่อการเดินทางสัญจรระหว่างร้านค้าที่อยู่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นจากรูปแบบกิจกรรมของถนนนิมมานเหมินท์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาให้ความสำคัญต่อทางเดินเท้าตลอดแนวเขตถนนนิมมานเหมินท์ เพื่อให้สามารถรองรับความต้องการในการเดินทางสัญจรของประชาชนในพื้นที่และนักท่องเที่ยว แต่ปัจจุบันแนวเขตทางเดินเท้าตลอดสายกลับต้องพบเจออุปสรรค สิ่งกีดขวางติดตั้งป้ายไฟโฆษณาบริเวณกึ่งกลางทางเดินกว่า 37 ป้าย สร้างความลำบากในการใช้เส้นทางเป็นอย่างมาก จนในบางครั้งผู้ใช้ทางเดินเท้าจำต้องหลบหลีกป้ายดังกล่าวลงไปในบ่อนผิวจราจร เป็นความอันตรายต่อทั้งผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ขับขี่ยานพาหนะเป็นอย่างมาก และเมื่อพิจารณาโดยบทบัญญัติทาง

<sup>31</sup> ความคิดเห็นของจิตติ ดิงศักดิ์ทิพย์ ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ว่า “คุณสมบัติของผู้กระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องเป็นผู้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานที่ได้กระทำความผิดในหน้าที่ราชการของตน” (อ้างใน ยุทธพงศ์ ปันออนงค์, “ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กับปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ”, บทความวิชาการ สำนักงานวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มิถุนายน 2559 )

กฎหมายพบว่ามีการกำหนดให้สามารถการกระทำการใดๆในแนวเขตทางหลวงได้ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงเท่านั้น โดยการอนุญาตกระทำการดังกล่าว ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้พิจารณากำหนดเงื่อนไขต่างๆ อาทิเช่น จุดติดตั้ง ระยะเวลาการติดตั้ง ลักษณะของสิ่งติดตั้ง หรือกรณีอื่นใดก็ตาม เพื่อให้แนวทางการใช้ทบทบัญญัติดังกล่าว สามารถเป็นไปได้โดยง่าย เนื่องจากสภาพพื้นที่ ของแต่พื้นที่ที่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นอาจมีความแตกต่างกันออกไป กฎหมายจึงให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆให้เข้ากับสภาพพื้นที่ และข้อจำกัดต่างๆได้ตามความเหมาะสมในพื้นที่อำนาจการดูแลของท้องถิ่นๆ ทั้งนี้ถนนนิมมานเหมินท์ถือเป็นเส้นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 ที่ได้รับการโอนเส้นทางจากโอนเส้นทางของเทศบาลนครเชียงใหม่ แก่กรมทางหลวงเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 มีผลให้ถนนนิมมานเหมินท์อยู่ภายใต้การดูแล ของสำนักงานทางหลวงที่1 ภายใต้พระราชบัญญัติทาง หลวง (ฉบับที่2) พ.ศ.2549 ซึ่งในส่วนของการพิจารณาขอตัดตั้งป้ายไฟโฆษณา นั้น สามารถกระทำได้โดยการยื่นหนังสือต่อแขวงทางแขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2 ที่โดยการอนุญาตนั้นอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 47 พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่2) พ.ศ.2549 ในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในแนวเขตทางหลวง ซึ่งหากมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือข้อกำหนดที่ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตไว้ ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงสามารถใช้อำนาจในการแจ้งต่อผู้ขออนุญาตให้ทำการรื้อถอนป้ายดังกล่าวภายในระยะเวลาตามสมควร และหากไม่ปฏิบัติตามกรมย่อมมีอำนาจในการรื้อถอนป้ายดังกล่าวทั้งเรียกเก็บค่ารื้อถอนทั้งหมดจากผู้ขออนุญาตได้โดยอาศัยความตามในมาตรา 47 วรรค 4 ประกอบกับมาตรา 37 วรรค 3

จากกรณีปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การพิจารณาให้เห็นถึงความสำคัญของทางเดินเท้าถือเป็นรูปแบบการเดินทางสัญจรที่ควรได้รับการหันมาให้ความสนใจ ใส่ใจให้เกิดการพัฒนา เพื่อให้เกิดทางเดินเท้าที่เหมาะสมต่อความต้องการในแต่ละพื้นที่ และด้วยทบทบัญญัติทางกฎหมายและการโอนย้ายเส้นทางถนนนิมมานเหมินท์ให้อยู่ภายใต้กำหนดอำนาจหน้าที่การดูแลของกรมทางหลวงเพียงอย่างเดียว แต่ในทางการปฏิบัติจะเห็นได้ว่าได้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้นยังคงทำหน้าที่ของตนในการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตพื้นที่การดูแลของตน ซึ่งคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการมองเขตอำนาจหน้าที่จากพื้นที่นั้นมักคำนึงถึงภาพรวมทั้งหมดไม่อาจแบ่งเป็นส่วนย่อย ส่วนเล็กส่วนน้อย ที่อาจทำให้ยากต่อการปฏิบัติงาน และการดูแลพื้นที่ ส่งผลให้ในส่วนของการดูแลความสะอาดนั้น เทศบาลนครเชียงใหม่ ภายใต้การดูแลของแขวงศรีวิชัยยังคงเข้ามาดูแลอยู่เช่นเดิม ซึ่งอาจถือว่าเป็นเรื่องดีที่ทั้ง 2 ภาคส่วนได้ให้ความดูแลสนใจพื้นที่ถนนนิมมานเหมินท์ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นด้วยลักษณะปฏิบัติที่ยังมีการดูแลพื้นที่ร่วมกัน ก็ควรเป็นเหตุให้มีการจัดการทางเดินเท้าได้ดียิ่งขึ้นไป มิใช่ยังคงสามารถพบเห็นอุปสรรค สิ่งกีดขวางทางเดินเท้าอย่างเช่นในปัจจุบัน

แต่ในส่วนของป้ายไฟโฆษณานั้นกลับถูกเพิกเฉย ให้สร้างความไม่สะดวกแก่ผู้ใช้ทางเดินเท้ามาอย่างเนิ่นนาน แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายอย่าง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535มาตรา 17 ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใดๆก็ตามให้เป็นเหตุให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย

จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการ ร่วมกันทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ผู้ใช้ทางเดินเท้า ได้รับความสะดวกปลอดภัยในการใช้เส้นทางอย่างสูงสุด ซึ่งความสำเร็จด้านการจัดการนั้นอาจมีขึ้นได้โดยการอาศัยความร่วมมือของทุกคน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ เทศบาลนครเชียงใหม่ กรมทางหลวง หรือประชาชนผู้ใช้ทางเดินเท้าเองก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าวไม่อาจพึ่งเพียงมาตรการทางด้านกฎหมายอย่างเดียวได้ อย่างเช่นปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่การจัดการทางเดินเท้าไม่ว่าจะเป็นด้านความสะอาด ความสวยงาม ที่อยู่ในอำนาจของเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นผู้ดูแลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.

2535 หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 หรือทางเดินเท้าที่อยู่ในเขตพื้นถนนในอำนาจการดูแลของทางหลวงนั้นก็ยังมีพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่2) พ.ศ.2549 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกมากมายบัญญัติถึงการจัดการทางเท้าก็ตาม แต่ในปัจจุบันยังคงพบปัญหาสภาพทางเท้าที่ชำรุดทรุดโทรม ขาดการดูแล มีสิ่งกีดขวางจากการละลายไม่ให้ความสนใจ ทั้งการนำกระถางต้นไม้มาวางบนทางเดินเท้าที่อยู่ติดกับหน้าบ้านของตน การตั้งป้ายร้านค้า การซักรถจักรยานยนต์บนทางเท้า หรือการกระทำอื่นใดที่เกิดขึ้นจากการขาดจิตสำนึก คิดถึงผู้ใช้ทางเท้าว่าต้องประสบการความเสี่ยงภัยจากสิ่งกีดขวางนั้น หรือต้องเสี่ยงภัยจากการหลบหลีกสิ่งกีดขวางลงไปเดินบนพื้นผิวจราจร การเพิกเฉยต่อสิ่งต่างๆเหล่านี้เกิดเป็นการกระทำสะสม เป็นความเคยชินที่ต้องได้รับการแก้ไข โดยการสร้างความคิดในการอยู่ร่วมกัน เช่นกรณีตัวอย่างการติดตั้งป้ายถนนนิมมานเหมินท์นั้น ลักษณะการติดตั้งที่อยู่ระหว่างกึ่งกลางทางเดิน สร้างความยากลำบากต่อผู้ใช้เช่นทางมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่กลับไม่มีผู้ใดให้ความสนใจที่จะเร่งแก้ไขดำเนินการ ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้สามารถรื้อถอนได้แต่กลับละเลยไม่กระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจ ประชาชนผู้ใช้ทางเดินเท้าก็กลับเพิกเฉยต่อสิทธิของตนที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกระทำการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ทำให้ตนประสบความยากลำบากในการใช้เส้นทาง

แม้ว่าจะมีบัญญัติทางกฎหมายกล่าวถึงอำนาจหน้าที่การจัดการทางเดินไว้แล้วก็ตามแต่ปัญหาทางเท้าในปัจจุบันในเขตถนนนิมมานเหมินท์นั้นเกิดจากความความเพิกเฉย ละเลยไม่ให้ความสนใจกับทางเดินเท้า เป็นเหตุให้ทางเดินเท้าไม่สามารถใช้เพื่อการเดินทางสัญจรได้อย่างสะดวก ปลอดภัยเท่าที่ควรจึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้ทั้งส่วนรับทราบถึงหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางเดินเท้า ส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหันมาให้ความสนใจดูแลรักษา และจัดการทางเดินเท้าให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ ทั้งสนับสนุนให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชนเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่อยู่ติดกับทางเดินเท้า ให้ทราบถึงหน้าที่ของตนเองตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ว่าตนมีหน้าที่อย่างไร อาทิเช่น การส่งเสริมให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่ติดอยู่หน้าที่ดินหรืออาคารของตน แจ้งถึงข้อห้ามมินำสิ่งของใดมาวางกีดขวางทางเดินเท้า รวมถึงประชาชนทั่วไปให้มีความตระหนักรู้ถึงสิทธิหน้าที่ และข้อห้ามของตนเอง ว่าสิ่งใดเป็นหน้าที่ร่วมกันในการดูแลรักษาทางเดินเท้า สิ่งใดเป็นข้อห้ามมิให้กระทำ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งหากทุกคนทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน และให้ความร่วมมือปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมก่อให้เกิดทางเดินเท้าที่ดี สามารถรองรับการใช้งานได้ทั่วทุกที่ไป

#### บรรณานุกรม

“เมืองเดินได้ เมืองเดินดี” โครงการที่ศูนย์ออกแบบพัฒนาเมือง ,[ระบบออนไลน์].[www.goodwalk.org/press/](http://www.goodwalk.org/press/)’เมืองเดินได้-เมืองเดินดี’-ก้าวแรกเปลี่ยนกรุงเทพฯ-ให้เดินได้จริง

Delisa JA, Gans BM, editors. Rehabilitation medicine principles and practice. 4th ed. Philadelphia: Lippincott Raven,access data February 20 ,2016

Pim Kemasingki, 1 พฤษภาคม 2558 , “Chiang Mai Sign City” , ระบบออนไลน์ :

<http://www.chiangmaicitylife.com/citylife-articles/chiang-mai-sign-city-thai/>

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2558

- กมลรัตน์ บำรุงตน, “การใช้ประโยชน์ที่ดินและการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในย่านพาณิชย์กรรมศูนย์กลาง กรุงเทพมหานคร:กรณีศึกษาย่านสีลม สาทร”, 2546, จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย
- กลุ่มพิจารณาปัญหาข้อหาหรือและร้องเรียน ส่วนมาตรฐานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม, “การจดทะเบียนโอนเป็นที่ สาธารณประโยชน์
- ก้องภพ สุขกิจบำรุง, “ทฤษฎีความรู้ด้านผังเมือง”, สำนักงานผังเมือง กรมการผังเมือง, ข่าวสารกรมการผังเมือง, ฉบับที่ 72/2542
- การประชุมเชิงปฏิบัติการ “แนวคิดเมืองยั่งยืน กับอนาคตเมืองเชียงใหม่”, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมกับ เครือข่ายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเชียงใหม่, สิงหาคม 2545
- แนวทางหลวงเชียงใหม่ที่2, “ขอผ่อนผันรื้อถอนป้ายโฆษณาจากเขตทางหลวง”, คค06008/บ.4/896,/ 6 กรกฎาคม 2560
- แนวทางหลวงเชียงใหม่ที่2, “ขอรื้อถอนป้ายโฆษณาออกจากเขตทางหลวง”, คค 06008/บ.4/330, 27 กุมภาพันธ์ 2560
- คำพิพากษาฎีกาที่ 3680/2528
- คู่มือการปฏิบัติงาน กรมทางหลวง , กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
- งานสถิติข้อมูลและสารสนเทศ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครเชียงใหม่, 2551, “ประวัติความเป็นมา”, ระบบออนไลน์ : <http://www.cmcity.go.th:80/aboutus/history.php>
- ฉัตรดนัย เลือดสกุล, “การศึกษาค่าดัชนีการเดินเท้า: กรณีศึกษาภายในเขตเทศบาลนครราชสีมา”, 2555, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- ชาตรี ควบพิมาย, รูปแบบทางเท้าที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ในเขตเมืองหลักของ ภูมิภาค: กรณีศึกษาเทศบาลนครราชสีมา, เอกสารการประชุมวิชาการ การส่งเสริมการ เดินและการใช้จักรยานในชีวิตประจำวัน ครั้งที่1, 2556, สำนักงานกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
- ฐาปนา บุญยประวีตร, “การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เล่ม1สำหรับผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ”, มกราคม 2559
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุม์ เจริญเมือง, “ผังเมืองเจียงใหม่ เป็งใจละยัง”, พฤศจิกายน 2551
- โตมร ศุขปรีชา, “ถนนที่มีชีวิต”, ระบบออนไลน์ : <http://thaipublica.org/2013/04/living-street/>
- ถนอม แก้วเขียว, “การศึกษารูปแบบและบทบาทของที่ว่างในชุมชนเมืองกรุงเทพมหานคร, 2556, จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย
- ธนเทพ ชัยบุญเรือง,ธนากร ปัญญาจันทร์, “การประเมินความสะดวกของทางเท้า ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555, โครงการงานทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- บทความประกอบการประชุมวิชาการผังเมืองครั้งที่ 3 นิทรรศการผังเมือง 2559 , “การวางผังและการออกแบบปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและโครงสร้างพื้นฐานเขตเศรษฐกิจพิเศษ”, กุมภาพันธ์ 2559

บันทึกการโอนมอบทางหลวง วันที่ 27 มีนาคม 2552, “ประวัติสายทาง ถนนนิมมานเหมินท์ กม.0+000-กม.1+327”,  
สำนักงานช่าง เทศบาลนครเชียงใหม่

ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การกำหนดแนวทางหลวงตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวง  
คมนาคม พ.ศ.2558

ปรัชญา โรจน์ฤตากร, “ภูมิทัศน์ถนนกับวิถีชีวิตคนกรุงเทพมหานคร”,วารสารนักบริหาร มหาวิทยาลัยกรุงเทพปีที่ 32,  
2555, ฉบับที่ 3

พรรณทิภา สายวัฒน์, “การปรับปรุงพื้นที่ว่างสาธารณะในย่านพาณิชย์กรรมศูนย์กลางเมือง กรุงเทพมหานคร” , 2552,  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2558

พระราชบัญญัติ จราจรทางบก (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติ จราจรทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่2) พ.ศ.2549

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พิชญ พงษ์สวัสดิ์, “เมือง กิน คน” แดงการณว่าด้วยเรื่องนคราภิวัฒน์ การพัฒนาเมือง และสุขภาวะเมืองของไทย,  
นันทบุรี:ศูนย์ศึกษามหาครเมืองและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต,กันยายน 2560

ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์, “ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กับปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ”, บทความวิชาการ  
สำนักงานวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มิถุนายน 2559

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

และการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์”, กุมภาพันธุ์ 2548, สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน, ระบบ  
ออนไลน์ : <http://www.dol.go.th/lo/smt/article/article3.htm>

สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่, “ขอแจ้งผลการดำเนินการรื้อถอนป้ายโฆษณาออกจากทางหลวง”, ชม 52006/4712,  
29 มีนาคม 2560

สำนักสำรวจและออกแบบ กรมทางหลวงชนบท, “คู่มือการติดตั้งป้ายจราจร”, เมษายน 2556

สำนักอำนวยความปลอดภัย กรมทางหลวง, “คู่มือการเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุบนทางหลวง เรื่อง  
วิศวกรรมจราจร(Traffic Engineering), กันยายน 2549

เสนอ นิลเดช, “ประวัติ”,ลานนาปริทัศน์ ในวาระครบรอบปีคล้ายวันมรณะ นางกิมฮ้อ นิมมานเหมินท์, 2525

หมวดทางหลวงเชียงใหม่, “การติดตั้งป้ายโฆษณาบนทางเท้า”, บันทึกข้อความ ที่สทล.1 ขท.เชียงใหม่ที่2.3(ป.1) 034,  
19 มกราคม 2560

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ฮ่อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงมหาดไทย, “การโฆษณาด้วยการปิด รั้ว หรือ โปสเตอร์ผ่านประกาศ หรือใบปลิวในที่สาธารณะ”, เทศบาลตำบลช้างเผือก, ระบบออนไลน์ :

<http://www.changpeuk.go.th/main.php?op=news&type=20&Page=3>

อนุ เนินหาด, “ย่านนิมมานเหมินท์” ,สังคมเมืองเชียงใหม่ เล่ม 37

อเนก เหล่าธรรมทัศน์, “เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น” ,ประชุมงาน:สถาบันคลังปัญญาคณาจารย์เพื่ออนาคตไทย มหาวิทยาลัย รังสิต, สิงหาคม 2557

อานันท์ กาญจนพันธุ์, “ทุนทางสังคมกับการพัฒนาเมือง” ,นนทบุรี:มูลนิธิสถาบันสร้างสรรค์ปัญญาสาธารณะ, พฤษภาคม 2559

## การลงทัณฑ์ของ “เทพเจ้าแห่งความยุติธรรม” Punishment of God of Justice

วรรณมา แท้มทอง

Wanna Tamthong

นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50202 ประเทศไทย

Faculty of Law, Chiang Mai University, Chiang Mai Province 50202 Thailand

อีเมลล์: wanna.tan0108@gmail.com

Email: wanna.tan0108@gmail.com

### บทคัดย่อ

เปาบุ้นจิ้นได้ถูกยกย่องให้เป็นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรมในสังคมไทย แต่ภายใต้ความยุติธรรมของเปาบุ้นจิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากการลงโทษ กลับแสดงถึงความหมายของการลงโทษที่หลากหลาย การลงโทษที่ปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งในละครชุดเปาบุ้นจิ้นก็คือโทษประหาร นอกจากนี้โทษทัณฑ์หลายอย่างในละครยังไม่อาจอธิบายได้ด้วยฐานคิดของระบบกฎหมายสมัยใหม่ แต่ทั้งหมดนี้ก็ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรมของเปาบุ้นจิ้น

บทความชิ้นนี้จึงพยายามทำความเข้าใจเรื่องการลงโทษของเปาบุ้นจิ้นนั้นตั้งอยู่บนฐานคิดแบบใด ทั้งนี้ ละครชุดเปาบุ้นจิ้นเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตสร้างความหมายทางความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมให้กับผู้ชมละครโทรทัศน์ในสังคมไทย เป็นระยะเวลานาน การทำความเข้าใจแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังความยุติธรรมของเปาบุ้นจิ้นในการลงโทษ จะส่วนหนึ่งที่ช่วยให้สามารถทำความเข้าใจเรื่องความยุติธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยได้เช่นกัน

**คำสำคัญ:** เปาบุ้นจิ้น, การลงโทษ, กฎหมายกับวรรณกรรม

### Abstract

Bao Qing Tian is praised as the God of Justice in Thai society. Even though he employs diverse methods of punishment in the administration of his vision of justice, his preferred method remains the death penalty. To a certain extent, his justice cannot be explained by the modern criminal justice system. Despite this concern, the image of Bao Qing Tian as the God of Justice remains unchallenged.

This paper aims to understand the fundamental thoughts behind Bao Qing Tian's justice through his employment of punishment. Bao Qing Tian TV series, which has often been rerun on Thailand national television channel, has long been a part of the construction and production of the concept of justice within the Thai audience. Understanding the idea behind Bao Qing Tian's judicial punishment would help to understand the presence of justice in Thai society.

**Keywords:** Bao Qing Tian, Punishment, Law and literature

## 1. บทนำ

คดีนี้กล่าวถึงดอกไม้แดง

ณ ศาลไคฟง แม่เล่ากู่ฉางอ้อต้องการฟ้องเป่าบุ๋นจิ้นเป็นจำเลย ในความผิดฐานแอบปล่อยตัวจันเจา ลูกน้องคนสนิท จันเจาถูกจับขังคุกข้อหาฆ่าเสียหวงลูกบุญธรรมของนางตาย กู่ฉางอ้ออ้างว่าจันเจาใช้โอกาสนี้ขโมยศพเสียหวงไปทำลายหลักฐาน

“เป่าบุ๋นจิ้น: เหลวไหลทั้งเพ ศพของเสียหวงหายไก่อน จันเจาถูกปล่อยตัวที่หลัง

แม่เล่ากู่ฉางอ้อ: แสดงว่าท่านยอมรับว่าปล่อยจันเจาแล้วสิ นี่แหละคือข้อหาแรกที่ข้าจะฟ้องท่าน

เป่าบุ๋นจิ้น: ที่ข้าปล่อยตัวจันเจาเพื่อไปสืบลับคดีต่างหาก

แม่เล่ากู่ฉางอ้อ: นี่คือข้อหาที่สองที่ข้าจะฟ้องท่านเหมือนกัน จันเจาไม่เห็นต้องไปสืบลับคดีเลย เพราะเขาเป็นคนลงมือเอง แล้วทำไมต้องไปสืบลับอีก แต่กลับมาหาหุยม่งคนโปรดของข้าแทน เขาชอบหุยม่งจนเรียกว่าแทบไม่อาจตัดใจ จึงเอาระเบียบบังคับให้นางหนีไป เพราะฉะนั้นข้าจึงมาฟ้องท่านให้ทำลูกน้องทำตามอำเภอใจ

เป่าบุ๋นจิ้น: พุดจาส่งเดช ไม่กลัวว่าข้าตัดสินใจให้เจ้าแจ้งความเท็จจันหรือ

แม่เล่ากู่ฉางอ้อ: ข้ามีทั้งพยาน หลักฐาน จะแจ้งความเท็จได้อย่างไร หุยม่งเอาให้ท่านเป่าดูสิ

เป่าบุ๋นจิ้น: หุยม่งเป็นกระเป๋ขององค์กรจันจริงๆ เจ้าเคยพบเขาหรือ

หุยม่ง: เคยคะ

เป่าบุ๋นจิ้น: ที่ไหน เมื่อไหร่

หุยม่ง: สามวันก่อน ในยามค่ำคืนคะ

เป่าบุ๋นจิ้น: แล้วตอนนี้เขาอยู่ที่ไหน พุด

หุยม่ง: เขาหนีไปแล้วคะ

แม่เล่ากู่ฉางอ้อ: เขาหนีความผิดต่างหาก ตอนแรกจะชวนให้หุยม่งไปด้วย แต่นางไม่ยอม ครั้นจะกลับศาลไคฟงก็ไม่กล้า เลยต้องหนีอย่างไรล่ะคะ

เป่าบุ๋นจิ้น: ข้าไม่ได้ถามเจ้า และยังปากมากอีก ระวังถูกตบนะ

แม่เล่ากู่ฉางอ้อ: ไม่ให้พุดแล้วข้าจะร้องเรียนได้อย่างไร

เป่าบุ๋นจิ้น: ตบปาก”

เปรียบเทียบกับคดีศึกษาจิงจื่อหวงน ยาจกซูมีอาชีพเป็นขอทานอาศัยอยู่ในบ้านร้างกลางเมืองไคฟง วันหนึ่งมีชายพิการถูกทำร้ายร่างกายสาหัสหลงทางมา ยาจกซูจึงช่วยชีวิตเขาไว้และตั้งชื่อให้ว่าคนอาภัพ คืนหนึ่งขณะที่ขบวนของเป่าบุ๋นจิ้นกำลังผ่านบ้านร้าง ยาจกซูไปคุกเข่าขวางหน้าเกี้ยวของเป่าบุ๋นจิ้นเอาไว้ และนำความทุกข์ของชายพิการมาร้องเรียน



“เปาบุ้นจิ้น: เวลาผ่านไปตั้งหลายเดือน เขาทั้งตาบอดและพูดไม่ได้ แล้วจะสื่อสารกับเจ้า  
อย่างไร เจ้าดูแลเขาแบบไหนกัน

ยาจกซู: ไม่ยากหรอก คนเหมือนกันใช้ว่าจะเป็นผู้สนทนาที่โหดแล้ว อยู่ไปนานเข้าก็รู้ใจตัวเอง  
แหละ

เปาบุ้นจิ้น: อยู่ในศาลพูดจาให้มันสำรวมหน่อย ไม่งั้นข้าจะลงโทษที่ลบลู่ศาลนะ

ยาจกซู: ข้าน้อยสึมตัวไปชั่วขณะ ขอได้ทำอภัยให้ด้วย

เปาบุ้นจิ้น: พูดต่อไปว่าเจ้าดูแลเขาอย่างไร”

ทั้งสองกรณีเป็นการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในศาลโคฟง โดยผู้พิพากษาคนเดียวกันคือเปาบุ้นจิ้น สังเกตได้ว่าแม่  
เล่ากู่ฉางอีและยาจกซูต่างพูดจาไม่สำรวมในศาลระหว่างการพิจารณาคดีเหมือนกัน แต่โทษทัณฑ์ที่ทั้งคู่ได้รับกลับมีความ  
แตกต่างกัน แม่เล่ากู่ฉางอีถูกลงโทษด้วยการตบปาก ขณะที่ยาจกซูถูกตักเตือนเพียงเล็กน้อย เมื่อพิจารณาลี้กลงไปยัง  
สถานะของตัวคู่ความจะพบว่าเปาบุ้นจิ้นสั่งตบปากผู้หญิงที่เป็นแม่เล่า ซึ่งเป็นอาชีพที่ผิดศีลธรรมตามบรรทัดฐานของ  
สังคมในขณะนั้น แต่ไม่ลงโทษผู้หญิงที่มีความประพฤติดีช่วยเหลือผู้อื่นอย่างยาจกซู ดังนั้น ถ้าความยุติธรรมคือความเป็น  
กลาง ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เหตุใดการกระทำผิดอย่างเดียวกันเปาบุ้นจิ้นจึงตัดสินลงโทษผู้กระทำต่างกัน  
เช่นนี้

ก่อนอื่นต้องขอบอกว่า ผู้เขียนมิได้มีอคติหรือตั้งแง่กับการตัดสินคดีของเปาบุ้นจิ้นแต่อย่างใด ในวัยเด็กผู้เขียน  
จัดว่าเป็นแฟนละครของเปาบุ้นจิ้นคนหนึ่งก็ว่าได้ เพราะละครชุดเปาบุ้นจิ้นมักเป็นละครที่ออกอากาศในช่วงเย็น ซึ่งเป็น  
เวลาที่หลายครอบครัวรับประทานอาหารและดูโทรทัศน์ร่วมกัน ผู้ใหญ่จึงเลือกเปิดละครนี้ดูสวดแทรกคุณธรรมอย่าง  
เปาบุ้นจิ้นให้เด็กรับชมมากกว่าละครน้ำเน่าที่ออกอากาศในช่วงเวลาเดียวกัน ครอบครัวของผู้เขียนก็เป็นเช่นนั้น ผู้เขียนจึง  
ได้รับชมละครชุดเปาบุ้นจิ้นมาตั้งแต่ยังเด็กและเชื่อว่ายังมีเด็กอีกหลายคนในเมืองไทยที่เติบโตมาพร้อมกับละครเรื่องนี้ หรือ  
อย่างน้อยก็ต้องเคยผ่านหูผ่านตากันมาบ้าง เนื่องจากละครชุดเปาบุ้นจิ้นเองก็มีความโด่งดังอยู่น้อยในเมืองไทย เรียกได้  
ว่าออกอากาศซ้ำให้ได้รับชมกันตั้งแต่รุ่นพ่อ รุ่นลูก ไปจนถึงรุ่นหลาน

ความเป็นเด็กทำให้ผู้เขียนไม่ตระหนักจิตใจต่อกระบวนการยุติธรรมของท่านเปาแห่งศาลโคฟงที่ผู้ใหญ่พร่ำสอน  
ว่าเป็นขุนนางที่ดี ชื่อสัตย์ยุติธรรมเท่าใดนัก จนกระทั่งโตขึ้นและมีโอกาสได้เป็นนักเรียนกฎหมายการรับชมละครเรื่องนี้  
อีกครั้ง ผู้เขียนกลับพบปัญหาหลายอย่างในการตัดสินคดีของเปาบุ้นจิ้นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรมที่ตัวเองเคยชื่นชอบเมื่อ  
ครั้งในอดีต ตัวอย่างของแม่เล่ากู่ฉางอีและยาจกซูที่ยกขึ้นมาก่อนหน้านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความผิดปกติในการตัดสิน  
คดีของเปาบุ้นจิ้น บทความชิ้นนี้จึงต้องการทำความเข้าใจกระบวนการสร้างความยุติธรรมของเปาบุ้นจิ้น โดยเลือกศึกษา  
ผ่านประเด็นการลงโทษ เพื่อดูว่าความคิดในเรื่องการลงโทษของเปาบุ้นจิ้นตั้งอยู่บนฐานคิดของหลักการเช่นไร เพราะหาก  
สามารถทำความเข้าใจความคิดที่อยู่เบื้องหลังความยุติธรรมของเปาบุ้นจิ้นในการลงโทษได้ ก็จะช่วยให้สามารถย้อนกลับ  
มาทำความเข้าใจความคิดเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยได้เช่นกัน

## 2. การดำรงอยู่ของเปาบุ้นจิ้นในเมืองไทย

“เปาบุ้นจิ้น” คือชื่อที่คุ้นหูกันเป็นอย่างดีสำหรับผู้ชมละครโทรทัศน์เมืองไทย นับเป็นเวลาเกือบ 50 ปีแล้วที่  
ภาพของท่านเปาแห่งศาลโคฟงไม่เคยห่างหายไปจากหน้าจอโทรทัศน์ การตัดสินคดีอันเฉียบขาดโดยไม่สนหน้าอินทร์หน้า  
พรหมของเปาบุ้นจิ้น เป็นที่ชื่นชอบของผู้ชมละคร

ในประเทศไทยเรื่องราวของเปาบุ้นจิ้นปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบทั้งวรรณกรรม ژی้ว ภาพยนตร์ และละครโทรทัศน์ โดยเปาบุ้นจิ้นในฐานะวรรณกรรมถูกเขียนขึ้นครั้งแรกสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2441 ในหนังสือชื่อ “เปาเล่งกุงอันเปาบุ้นจิ้น” แปลโดยนายหยองกรมทหารปืนใหญ่ มีเทียบวรรณเป็นบรรณาธิการ<sup>1</sup> หลังจากนั้นเรื่องราวของเปาบุ้นจิ้นก็มักเขียน นักแปล หรือนักศึกษา จัดทำเป็นภาษาไทยไว้หลายเล่ม<sup>2</sup> ช่วง พ.ศ. 2519 นิยายจีนกำลังภายในเป็นที่นิยมอย่างมากในเมืองไทย มีผู้ติดตามล้นหลามหนังสือพิมพ์ไทยรัฐจึงลงทุนจ้าง น.นพรัตน์ นักแปลนิยายจีนชื่อดังมาแปลนิยายเป็นตอนๆ ลงในหนังสือพิมพ์รายวัน จนกลายเป็นจุดขายของหนังสือพิมพ์ส่งผลให้ยอดจำหน่ายหนังสือพิมพ์ไทยรัฐในขณะนั้นจาก 4 แสนฉบับ ขยับขึ้นเป็น 6 แสนฉบับต่อวัน<sup>3</sup> หนึ่งในนั้นมีการจัดทำเรื่องย่อละครชุดเปาบุ้นจิ้นที่ออกอากาศทางช่อง 3 รวมอยู่ด้วย จะเห็นว่าเปาบุ้นจิ้นในฐานะวรรณกรรมถูกแปลขึ้นโดยบุคคลหลากหลายกลุ่ม และถูกตีพิมพ์ตั้งแต่ในหนังสือพิมพ์รายวันไปจนถึงหนังสือแจกในงานทอดกฐิน ซึ่งเนื้อหาที่พิมพ์ออกมานั้นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณงามความดีและความยุติธรรมของเปาบุ้นจิ้นในการตัดสินคดี รวมไปถึงการดำรงตนเป็นขุนนางที่ซื่อสัตย์ หนังสือบางเล่มยกย่องเปาบุ้นจิ้นในทำนองที่เป็นบุคคลต้นแบบซึ่งข้าราชการไทยควรเอาเป็นแบบอย่าง ทำให้ภาพลักษณ์ของเปาบุ้นจิ้นในงานวรรณกรรมไทยมักแฝงไปด้วยการสร้างค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์และความยุติธรรม

นอกจากนี้ มหรสพประเภทژی้วและภาพยนตร์ยังมีการนำเรื่องราวของเปาบุ้นจิ้นมาแสดงหรือออกฉาย เพื่อเอาใจคนจีนพันทะเลในเมืองไทยที่ไม่สามารถฟังภาษาไทยได้อีกด้วย ย้อนกลับไปในช่วงที่ประเทศไทยเพิ่งเริ่มจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ มีเพียงช่อง 4 บางขุนพรหมและกองทัพบกช่อง 5 นั้น รายการที่ออกอากาศทั้งหมดไม่มีภาษาจีน แตกต่างจากรายการวิทยุที่มีการกระจายเสียงเป็นภาษาจีนและสำหรับคนจีนในบางสถานี โดยจะออกอากาศเพลง ข่าวสาร หรือ ژی้ว เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับคนจีนที่ไม่สามารถเข้าใจเนื้อหาของรายการโทรทัศน์ได้ คนจีนเหล่านี้จึงหันไปหาความบันเทิงอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทรทัศน์ซึ่งตนเองสามารถเข้าใจและซาบซึ้งได้ง่ายกว่า ตัวอย่างเช่น ژی้ว ช่วง พ.ศ. 2501 – พ.ศ. 2506 บริเวณเยาวราชศูนย์กลางของชาวจีนพระนครมีโรงژی้วแต่ژی้วตั้งอยู่ถึง 4 – 5 โรงด้วยกัน เรื่องที่แสดงส่วนมากจะเป็นวรรณกรรมจีนที่รู้จักกันดี อย่าง สามก๊ก เปาบุ้นจิ้น ฯลฯ หลังจากนั้นเมื่อมีการนำภาพยนตร์จากฮ่องกงมาฉาย ژی้วก็เริ่มได้รับความนิยมน้อยลง ภาพยนตร์ฮ่องกงที่เข้าฉายในประเทศไทยขณะนั้นมีความหลากหลายอยู่มาก เช่น สามวีรบุรุษรบลิโป้ หยางกวยเพย เตียวเสี้ยน บูเช็คเทียน นางพญางูขาว ความรักในหอแดง ม่านประเพณี ฯลฯ ภาพยนตร์เหล่านี้ใช้ภาษาจีนกลาง แต่ก็ไม่เป็นอุปสรรคสำหรับผู้ชมที่ฟังภาษาจีนกลางไม่ออก เนื่องจากมีบทบรรยายเป็นภาษาจีนกำกับไว้เอาใจชาวจีนแต่ژی้วซึ่งเป็นคนจีนกลุ่มใหญ่ที่สุดในประเทศไทยสมัยนั้น กระทั่ง พ.ศ. 2506 เริ่มมีการพากย์ภาพยนตร์เป็นภาษาจีนแต่ژی้ว เช่น เรื่องเสียดเสียงเทียม จิกปังพะซิงกั้งไข่อ้วง เปาบุ้นจิ้นพบลิโหว เป็นต้น<sup>4</sup> อาจกล่าวได้ว่า คนจีนพันทะเล

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *ตำนานหนังสือสามก๊ก*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2471) หน้า 18

<sup>2</sup> อาทิ เปาบุ้นจิ้นฉบับบริษัท สุรามหาคุณ จำกัด พิมพ์แจกในงานกฐินพระราชทาน ณ วัดดาวดึงสาราม ธนบุรี (2503), เปาบุ้นจิ้นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรม ฉบับสมบูรณ์ภาค 1 ภาค 2 แปลโดยสนิทภรณ์มิตร (2511), ตำนานเปาบุ้นจิ้นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรมแบบอย่างที่ข้าราชการไทยควรเอาอย่าง เขียนโดย หลีปางหงษ์ แปลโดย เรื่องซึ้งรักศรีอักษร (2531), เปาบุ้นจิ้น ฉบับสมบูรณ์ แปลโดย นักศึกษาสาขาวิชาภาษาจีน คณะศิลปศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2538), 21 คดีดังของเปาบุ้นจิ้น แปลโดย อุดลย์ รัตนมันแกม และอดิคม สวัสดิญาณ (2537), เปาบุ้นจิ้นชุด 4 เล่ม ของ เหลียงลีเทียน เล่ม 1 ตอน 15 คดีพิสดารของเปาบุ้นจิ้น (2537) แปลโดย อุดลย์ รัตนมันแกม และอดิคม สวัสดิญาณ เล่ม 2 ตอนฟ้าพิโรธ เล่ม 3 ตอนรักคนละภพ เล่ม 4 ตอนประหารมังกร (2538) ทั้ง 3 เล่มนี้ แปลโดย น.นพรัตน์ ฯลฯ

<sup>3</sup> มังกรหยก, น.นพรัตน์ *เจ้ายุทธจักรแห่งวงการยุทธจักรนิยายกำลังภายในของไทย*, สืบค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2560, จาก <http://jadedragon.net/translator-nor.html>

<sup>4</sup> มิตรชัย กุลแสงเจริญ, *หนังสือพิมพ์ชิงเสียนเยอะเป่า : ภาพสะท้อนสังคมไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501 – 2506)*, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2548, หน้า 242 – 245

ในเมืองไทยเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เป่าบู้จิ้นฝิ่งรากอยู่ในสังคมไทย ด้วยการนำวัฒนธรรมความบันเทิงแบบจีนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในความบันเทิงของไทย จากเดิมที่เป่าบู้จิ้นในรูปแบบหรสพเคยอยู่แค่ในกลุ่มคนจีนด้วยข้อจำกัดทางภาษา ต่อมาเมื่ออุตสาหกรรมละครโทรทัศน์ของไทยเล็งเห็นถึงโอกาสทางธุรกิจ จึงได้รับเอาวัฒนธรรมจีนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจบันเทิง โดยมีการนำละครจีนกำลังภายในหลายเรื่องมาพากย์เสียงเป็นภาษาไทยและออกอากาศทางโทรทัศน์ ทำให้เรื่องราวเป่าบู้จิ้นถูกขยายพื้นที่ความรับรู้ไปสู่คนในสังคมอย่างกว้างขวางขึ้น

สื่อกระแสหลักที่ทำให้เป่าบู้จิ้นเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปในเมืองไทยคงจะหนีไม่พ้นละครโทรทัศน์ ในระยะเวลา 46 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการออกอากาศละครชุดเป่าบู้จิ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) จากสถิติการออกอากาศของสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 เพียงช่องเดียว มีการออกอากาศละครชุดเป่าบู้จิ้นซ้ำถึง 5 ครั้งด้วยกัน<sup>56</sup>

**ตารางที่ 1** แสดงสถิติการออกอากาศละครชุดเป่าบู้จิ้นทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3

ครั้งที่ 1	พ.ศ.2517	เป่าบู้จิ้น (Bao Qing Tian) เวอร์ชันปี 1974 สร้างโดยบริษัท จงหัวเตียนชื่อ ของไต้หวัน (Chinese Television System Inc. หรือ CTS) จำนวน 350 ตอน
ครั้งที่ 2	พ.ศ.2538	เป่าบู้จิ้น (Bao Qing Tian) เวอร์ชันปี 1993 สร้างใหม่โดยบริษัท จงหัวเตียนชื่อ ของไต้หวันเช่นกัน มีทั้งหมด 41 คดี 236 ตอน
ครั้งที่ 3	พ.ศ.2549	เป่าบู้จิ้น (Bao Qing Tian) เวอร์ชันปี 1993
ครั้งที่ 4	พ.ศ.2554	เป่าบู้จิ้น (Bao Qing Tian) เวอร์ชันปี 1993
ครั้งที่ 5	พ.ศ.2558	เป่าบู้จิ้น (Bao Qing Tian) เวอร์ชันปี 1993

การปรากฏตัวครั้งแรกทางหน้าจอโทรทัศน์เมืองไทยของเป่าบู้จิ้นเวอร์ชันปี 1974 เมื่อ พ.ศ. 2517 เป็นที่ชื่นชอบของผู้ชมละครโทรทัศน์อย่างมาก โดยกระแสความนิยมต่อละครชุดเป่าบู้จิ้นขณะนั้นมีมากถึงขนาดที่มีการนำชื่อของเป่าบู้จิ้นไปตั้งเป็นชื่อสินค้าในครัวเรือนอย่างผงซังฟอกเป่าบู้จิ้น ด้วยการใส่โลโก้ว่า “ผงซังฟอกเป่าบู้จิ้นคุณภาพซื้อสัตย์ราคายุติธรรม” และยาสีฟันชื่อสัตย์ ผลิตภัณฑ์ทั้งสองต่างใช้ใบหน้าของนักแสดงนำซึ่งรับบทเป่าบู้จิ้นเป็นสัญลักษณ์ของสินค้า และได้ดึงเอาความซื้อสัตย์และยุติธรรมของเป่าบู้จิ้นมาเป็นจุดขายของสินค้า ซึ่งก็ได้รับการตอบรับจากผู้บริโภคเป็นอย่างดีเช่นกัน

หลังจากนั้นใน พ.ศ. 2538 สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ได้มีการนำละครชุดเป่าบู้จิ้นในเวอร์ชันปี 1993 มาออกอากาศ แน่แน่นอนว่าชื่อของเป่าบู้จิ้นยังคงดึงดูดผู้ชมละครได้เป็นอย่างดี ทำให้ละครชุดเป่าบู้จิ้นเวอร์ชันใหม่นี้ได้รับความนิยมจากผู้ชมละครโทรทัศน์เมืองไทยอีกครั้ง และมีการนำกลับมาออกอากาศซ้ำอีกถึง 3 ครั้งด้วยกัน คือ พ.ศ. 2549, พ.ศ. 2554 และล่าสุด พ.ศ. 2558 สถิติการออกอากาศซ้ำเช่นนี้เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ละครชุดเป่าบู้จิ้นสามารถเข้าถึงผู้ชมละครโทรทัศน์จำนวนมากได้

<sup>5</sup> เป่าบู้จิ้น (ละครโทรทัศน์ พ.ศ. 2536), ใน วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ระบบออนไลน์ : [https://th.wikipedia.org/wiki/เป่าบู้จิ้น\\_\(ละครโทรทัศน์\\_พ.ศ.\\_2536\)](https://th.wikipedia.org/wiki/เป่าบู้จิ้น_(ละครโทรทัศน์_พ.ศ._2536)) สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561

<sup>6</sup> บทความชิ้นนี้เลือกศึกษาเฉพาะละครชุดเป่าบู้จิ้น (Bao Qing Tian) เวอร์ชันปี 1993 ที่ออกอากาศทางไทยทีวีสีช่อง 3 เท่านั้น เนื่องจากเป็นเวอร์ชันที่ออกอากาศบ่อยที่สุดในเมืองไทย

### 3. การสร้างให้เป่าบู้เงินเป็นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรม

เนื้อเรื่องของละครชุดเป่าบู้เงินเล่าถึงการตัดสินใจอันเฉียบขาดของเป่าบู้เงิน และผู้ช่วยอีก 6 คน คือ องครักษ์วังหลวงชั้น 4 จันเจา เลขานุการกงขุนเชอ เจ้าพนักงานตำรวจ 4 นาย ได้แก่ หวังเฉา, หม่าฮั่น, จางหลง และจ้าวหู โดยเรื่องราวทั้งหมดเกิดขึ้นในรัชสมัยฮ่องเต้ซ่งเถียนจงแห่งราชวงศ์ซ่งเหนือ เป่าบู้เงินเป็นเจ้าของเมืองไคฟงและเป็นผู้พิพากษาศาลไคฟงตัดสินคดีความยุติธรรมให้แก่ราษฎร

ในละครชุดเป่าบู้เงินเรามักจะได้ยินหลักการที่ว่า “กษัตริย์ทำผิดโทษเท่าสามัญ”<sup>7</sup> เสมอ หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญที่เป่าบู้เงินยึดถือในการตัดสินคดี ไม่ว่าจะผู้ใดเมื่อกระทำความผิดกฎหมายแล้วจะต้องได้รับโทษทัณฑ์เสมอกัน แม้หลายคดีที่เป่าบู้เงินต้องต่อสู้กับบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า อย่างบรรดาเหล่าเชื้อพระวงศ์ หรือขุนนางด้วยกัน แต่เป่าบู้เงินและคนของศาลไคฟงก็หาได้เกรงกลัวไม่ ช่วยกันสืบหาพยานหลักฐานและนำตัวคนผิดมาลงโทษได้สำเร็จทุกคดีไป นอกจากนี้การตัดสินคดีของเป่าบู้เงินมีได้จำกัดอยู่แค่เมืองไคฟงเท่านั้น แต่ยังคงไปถึงในเมืองอื่นๆ เป่าบู้เงินก็พร้อมที่จะเดินทางไปช่วยเหลือหากมีความยุติธรรมเกิดขึ้น จนราษฎรต่างยกย่องให้เป่าบู้เงินเป็นผู้ทรงธรรม คดีความที่ท่านเป่าตัดสินนั้นต่างได้รับการยอมรับว่าบริสุทธิ์ยุติธรรมจนเป็นที่กล่าวขานไปทั่วแผ่นดิน

เนื้อหาของละครอ้างอิงจากเรื่องเล่า (narrative) ของบุคคลซึ่งมีตัวตนจริงในทางประวัติศาสตร์ขยายรวมกับเรื่องแต่ง (fiction) เพื่อความสนุกสนานของละคร ทำให้ละครชุดเป่าบู้เงินได้รับความนิยมต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน ตอกย้ำให้เป่าบู้เงินกลายเป็นภาพจำของผู้พิพากษาที่ซื่อสัตย์ยุติธรรม จากการรับชมละครชุดเป่าบู้เงินทั้ง 41 คดี 236 ตอน ผู้เขียนสังเกตว่า ในแต่ละคดีของละครจะมีกระบวนการสร้างให้เป่าบู้เงินเป็นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรม โดยเกือบทุกคดีจะต้องมีการพูดถึงเป่าบู้เงินในทำนองที่ว่าท่านเป่าเป็นผู้ทรงธรรม, ตัดสินคดีด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม, เป็นที่พึ่งของประชาชน ฯลฯ ตัวอย่าง

ตารางที่ 2 ตัวอย่างคำพูดที่แสดงถึงความเป็นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรมของเป่าบู้เงิน

คดีนางพญาเงือก	ฮ่องเต้: ท่านราชครู ท่านเป่าทำงานมา 10 กว่าปี เป็นคนรู้จักแยกแยะดีชั่ว ไม่ปล่อยคนโดยพลการหรอก
คดีนางพญาเงือก	จันเจา: คุณหนูจิ้น แผ่นดินนี้ไม่มีจันเจาได้ แต่ขาดเป่าบู้เงินไม่ได้นะ
คดีสับเปลี่ยนองค์ชาย	ก๊ว กงกง: ดินนี้ไม่ใช่ของข้าก๊วหวาย แล้วก็ไม่ใช่ของเป่าบู้เงินด้วย แต่เป็นของสกุลจ้าว ตอนนี้อยู่สามารถค้าจุกบัลลังก์ให้แผ่นดินอยู่สงบได้ ไม่ใช่ฝีมือของข้าหรือว่าท่านอ่อง แต่เป็นของเป่าบู้เงิน
คดีกระบองวิเศษ	อำมาตย์หวัง: แผ่นดินนี้จะหาใครที่ไม่กลัวคนเหมือนกับท่านได้ละท่านเป่า ไม่ว่าขุนนางน้อยใหญ่ท่านกล้าชนไม่เลือกทั้งนั้น
คดีพิณมรณะ	ไซ้อี้เอียน: สวรรค์ไม่ตัดทางคนดี มีท่านเป่าอยู่เขาต้องตัดสินคดีใหม่แน่นอนคะ
คดีดวงใจแม่	หยางหลี่ซื่อ: ท่านเป่าเป็นผู้ทรงธรรม ต้องเข้าใจความทุกข์ของข้า เขาต้องมานี่แน่
คดีชีวนิยายสะใภ้ยอดกตัญญู	จางซ่งเต๋อ: เหตุการณ์อย่างข้าแบบนี้ มีเพียงคนเดียวเท่านั้นที่ช่วยได้ เป่าบู้เงิน ได้ข่าวว่าถ้าเป็นคดียุติธรรมถึงมือเขาเมื่อไหร่ ทุกอย่างก็จะเปิดเผย
คดีอ่างผีสิง	วิญญานหลี่ฮ่าว: ได้ข่าวว่าท่านเป่าเที่ยงธรรมตัดสินได้สามโลก จึงอยากให้ท่านพาไปพบเขาหน่อย เพื่อร้องเรียนต่อหน้า

<sup>7</sup> ละครชุดเป่าบู้เงิน ตอน ราชบุตรเขยจำโหด

คดีประหารมังกร	หลิวเอ้อ (เด็ก): ข้าจะเป็นขุนนางที่ดีเหมือนท่าน (เป่าซุ่นจิ้น) ไม่รังแกราษฎรเหมือนคนอื่น วันหลังท่านสอนขุนนางดีเยอะๆ สิครับ ราษฎรจะได้อุ่นใจ ไม่ต้องคอยตำว่าพวกขุนนางอีก ไฉน
----------------	---

ความยุติธรรมของเป่าซุ่นจิ้นเป็นที่รับรู้และยกย่องโดยทั่วกันตั้งแต่ฮ่องเต้ ขุนนาง ราษฎร ไปจนถึงกษัตริย์วิญญูณ ละครสร้างให้เป่าซุ่นจิ้นกลายเป็นความหวังของกระบวนการยุติธรรมในขณะนั้นที่ไม่ว่าคนหรือผี เมื่อได้รับความไม่เป็นธรรมก็ต่างต้องการให้ท่านเป่าช่วยเหลือ แง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจคดีของเป่าซุ่นจิ้นมีชื่อเสียงไปสามโลก ไม่จำกัดอยู่เฉพาะแค่โลกมนุษย์เท่านั้น ถึงขนาดที่ว่าขุนนางคนหนึ่งเคยทูลต่อฮ่องเต้ว่า “ราชวงศ์ฮั่นไม่มีเฉาซู่ได้ แต่ฝ่าบาทจะขาดเป่าซุ่นจิ้นไม่ได้เด็ดขาด”<sup>8</sup> ภาพในละครตอกย้ำให้เป่าซุ่นจิ้นเป็นเสาหลักของกระบวนการยุติธรรมแห่งยุคสมัย คู่บารมีฮ่องเต้เหวินจง

ความเป็นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรมของเป่าซุ่นจิ้นทำให้คนจีนเรียกเป่าซุ่นจิ้นด้วยความยกย่องว่า “เป่าชิงเทียน” (Bao Qing Tian) ความจริงชื่อละครชุดเป่าซุ่นจิ้นที่เรารับชมกันทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 นั้น หากอ่านออกเสียงตามภาษาจีนแล้วก็อ่านว่าเป่าชิงเทียนเช่นกัน ส่วน เป่าซุ่นจิ้น เป็นชื่อตามเสียงในภาษาถิ่นจีนแต้จิ๋ว<sup>9</sup>

รูปภาพที่ 1 ชื่อละครชุดเป่าซุ่นจิ้นที่ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 จริงๆ แล้วอ่านว่า “เป่าชิงเทียน”



อาจารย์วรศักดิ์ มหัทธโนบล เคยวิเคราะห์เรื่องชื่อเป่าชิงเทียนไว้ว่า เป่า มาจากชื่อสกุลของเป่าซุ่นจิ้น ส่วน ชิงเทียน เป็นภาษาจีนกลางแปลว่า ฟ้าใส หากตีความตามคำไทยร่วมสมัยแล้ว ชิงเทียน ในที่นี้น่าจะแปลว่า โปร่งใส ซึ่งหมายถึง ความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นการตั้งชื่อเพื่อสะท้อนถึงการงานในชีวิตจริงของเป่าซุ่นจิ้น<sup>10</sup> ในยุคสมัยต่อมามีการนำคำว่า ชิงเทียน ไปใช้เรียกข้าราชการที่ชื่อสัตย์ยุติธรรมตามอย่างเป่าชิงเทียน อาทิ ไฮรุ่ย (Hai Rui) ผู้พิพากษาสมัยราชวงศ์หมิง ทำงานด้วยความซื่อสัตย์จนถูกยกย่องว่าเป็น ไฮชิงเทียน เป็นต้น

<sup>8</sup> คดีลับเปลี่ยนองค์ชาย

<sup>9</sup> ถาวร สิกขโกศล (2550), เป่าซุ่นจิ้นกับวัฒนธรรมชื่อของคนจีน ใน ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ 28 ฉบับที่ 7 พฤษภาคม 2550, หน้า 162

<sup>10</sup> มติชนสุดสัปดาห์, วรศักดิ์ มหัทธโนบล : เรื่องจริงของเป่าซุ่นจิ้น (7), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2561, จาก

[https://www.matichonweekly.com/culture/article\\_13374](https://www.matichonweekly.com/culture/article_13374)

ส่วนคนไทยเองจากการที่เราเข้าชมละครชุดเป่าบู้เงินกันมาเกือบ 50 ปี ประกอบกับภาพชีวิตของเป่าบู้เงินที่ถูกถ่ายทอดออกมาผ่านละคร ดูราวกับว่าเป็นชีวิตตัวอย่างของผู้พิพากษาที่มีความซื่อสัตย์และยุติธรรม ทำให้ละครเรื่องนี้ได้ทำหน้าที่บ่มเพาะความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมชุดหนึ่งไว้ในสังคมไทย จนเกิดเป็นการผลิตซ้ำค่านิยมทางความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมตามแบบฉบับเป่าบู้เงินในละครโทรทัศน์ขึ้น ตัวอย่างเช่น มีการเรียกผู้พิพากษาที่มีความประพฤติไปในลักษณะที่เป็นคนดีและมีความยุติธรรมว่า “ท่านเป่า” เพื่อเป็นการยกย่อง อาทิ สัญญา ธรรมศักดิ์ ขณะที่เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาได้ตัดสินคดีกินป่า<sup>11</sup> หลังจากการตัดสินคดีนี้ถูกตั้งฉายาให้เป็น เป่าบู้เงินของเมืองไทย<sup>12</sup> เนื่องจากตัดสินคดีโดยยึดมั่นในความถูกต้องตามหลักการของผู้พิพากษา โดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจทางการเมืองของรัฐบาลคณะรัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร ในขณะนั้น ตัดสินลงโทษจำคุกพลเอกสุรจิต จารุเศรณี ผู้บริหารระดับสูงของประเทศเป็นเวลา 15 ปี สัญญาจึงถูกยกย่องว่าเป็นคนดีที่มีความยุติธรรม

ต้องยอมรับว่า เรื่องเล่าจากละครชุดเป่าบู้เงินทำงานได้เป็นอย่างดีเหนือกาลเวลาและวัฒนธรรม ทำให้เรื่องราวของเป่าบู้เงินยังคงเป็นที่กล่าวถึงและยกย่องกันอยู่จนถึงทุกวันนี้ในสังคมไทย แต่ประเด็นคือ เรยกย่องเป่าบู้เงินกันโดยที่ไม่เคยรู้ว่าเหตุใดเป่าบู้เงินจึงตัดสินคดีเช่นนั้น หรืออะไรเป็นหลักการที่อยู่เบื้องหลังความคิดเรื่องความยุติธรรมของเป่าบู้เงิน บทความชิ้นนี้จึงพยายามนำละครชุดเป่าบู้เงินมาสนทนากับแนวคิดขงจื้อ เพื่อค้นหาหลักการที่อยู่เบื้องหลังความเรื่องการลงโทษของเป่าบู้เงิน

สังคมจีนสมัยโบราณในยุคราชวงศ์ชงการที่บุคคลที่จะเข้าเป็นข้าราชการได้นั้น ต้องผ่านการสอบวัดระดับความรู้ครั้งสำคัญที่เรียกว่า การสอบจอหงวน ซึ่งการสอบจอหงวนนี้มีมานานนับพันปีแล้ว โดยข้อสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลเป็นข้าราชการของราชสำนักจีนขณะนั้นเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับปรัชญาของสำนักขงจื้อ (ขงจื้อ) และวรรณคดีจีน<sup>13</sup> กฎหมายจีนโบราณจึงตกอยู่ภายใต้ค่านิยมของลัทธิขงจื้อมากกว่า 2,000 ปี นับตั้งแต่ราชวงศ์ฮั่นเป็นต้นมา

ปรัชญาของสำนักขงจื้อ (confucius school) มี ขงจื้อ เป็นผู้นำทางความคิด ได้รับการเผยแพร่ไปทั่วแคว้นต่างๆ ในเมืองจีน จนกลายเป็นคำสอนที่มีอิทธิพลต่อปรัชญาการปกครองและกฎหมายจีนโบราณตั้งแต่สมัยราชวงศ์ฮั่น แนวคิดของขงจื้อในการปกครองบ้านเมืองจะประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ การใช้ ฝ่า (fa) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีการกำหนดโทษอาญารุนแรง และการใช้ หลี (li) หรือกฎแห่งจารีต ขงจื้อเน้นหนักไปที่การใช้กฎแห่งจารีตเป็นแนวทางในการปกครองและควบคุมความประพฤติของผู้คนในสังคม ซึ่งจารีตในที่นี้หมายถึงกฎเกณฑ์แห่งพฤติกรรมอันเหมาะสมตามสถานภาพทางสังคม มิใช่คำสั่งจากผู้มีอำนาจในบ้านเมือง แต่เป็นจารีตที่มาจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของผู้คน มีรากฐานมาจากความสัมพันธ์เชิงครอบครัวเป็นพื้นฐาน กฎแห่งจารีตของขงจื้อจึงมีองค์ประกอบทางศีลธรรมรวมอยู่ด้วย<sup>14</sup>

โครงสร้างของสังคมจีนโบราณตามแนวทางของขงจื้อได้จัดแบ่งความสัมพันธ์ของบุคคลออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ บิดามารดา – บุตร, สามี – ภรรยา, พี่ – น้อง, เพื่อน – เพื่อน และผู้ปกครอง – ผู้ใต้ปกครอง<sup>15</sup> ลัทธิขงจื้อจะเน้นไปที่ความสัมพันธ์ในครอบครัวโดยเฉพาะการบ่มเพาะเรื่องความกตัญญูเป็นพื้นฐานก่อนการปลูกฝังคุณธรรมอย่างอื่น ขงจื้อ

<sup>11</sup> คดีกินป่าเป็นคดีอื้อฉาวที่โด่งดังช่วง พ.ศ. 2510 เกิดกรณีพิพาทระหว่างพลเอกสุรจิต จารุเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถูกนายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ กรรมการบริษัท บุญฤกษ์ จำกัด ฟ้องข้อหาทุจริตในหน้าที่และรับสินบน เนื่องจากหลอกลวงให้เขาพื้นที่ป่าสงวนจำนวน 100,000 ไร่

<sup>12</sup> วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : กองทุนศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, 2546) หน้า 131 – 142

<sup>13</sup> อาร์ม ตั้งนิรันดร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557) หน้า 34 - 35

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า 24 - 25

<sup>15</sup> สุวรรณ สถาอนันท์, หลุนอี่ว : ขงจื้อสนทนา, (กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊ก, 2554) หน้า 26

สอนว่าเด็กที่มีคุณธรรมเรื่องความกตัญญูต่อบิดามารดา สามารถพัฒนาไปสู่การเคารพคนที่อายุมากกว่าในชุมชน และขยายออกไปเป็นความใส่ใจคนอื่นในสังคมที่ไม่ใช่ญาติพี่น้องหรือคนรู้จักของตนเองได้ เป็นการสอนให้คนมีสำนึกเรื่องรับผิดชอบต่อกันในสังคมมากกว่าแค่การคิดถึงเพียงครอบครัวหรือชุมชนของตนเอง เรียกว่ากระบวนการบ่มเพาะ (cultivate)<sup>16</sup>

คำสอนของขงจื้อเกี่ยวกับความยุติธรรม ขงจื้อเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถพื้นฐานในการรับรู้ว่าจะอะไรคือความยุติธรรม และในการบ่มเพาะสำนึกเรื่องความยุติธรรม (sense of justice) นั้นจะต้องผูกติดอยู่กับสิ่งที่เรียกว่ามนุษยธรรม (Ren (เหริน)) เพราะสองสิ่งนี้เป็นความรู้สึกที่เชื่อมโยงบุคคลกับคนอื่นในสังคม นำไปสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับความยุติธรรม ขงจื้อเน้นว่าการจะตัดสินเหตุการณ์ให้เกิดความยุติธรรมได้ ต้องเข้าใจสถานการณ์ของเขาเสียก่อนและคำนึงถึงความรู้สึกของคนในสังคม คำสอนเรื่องความยุติธรรมของขงจื้อจึงมิใช่ทฤษฎีเกี่ยวกับความยุติธรรม แต่เป็นการสนทนาเพื่อทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องความยุติธรรม (concept of justice) ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยมีคุณธรรมเรื่องความกตัญญูและรับผิดชอบต่อสังคมเป็นพื้นฐาน ความสัมพันธ์ของครอบครัวและสังคมจึงมาคู่กัน โดยเริ่มจากคุณธรรมภายในครอบครัวพัฒนาไปสู่รัฐ และผู้ปกครองที่ดีก็ควรมีคุณธรรมแผ่ลงมาสู่ประชาชนด้วยเช่นกัน<sup>17</sup>

ตามคำสอนของขงจื้อผู้ปกครองที่ดีควรใช้กฎแห่งจารีต (หลี่) ควบคู่กับมนุษยธรรม (เหริน) ในการควบคุมสังคมส่วนรวม คือสอนให้คนปฏิบัติตามกฎแห่งจารีตและรักเพื่อนมนุษย์ตามอย่างเหริน ด้วยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ไม่ปฏิบัติต่อผู้อื่นในสิ่งที่ไม่ต้องการให้เขาปฏิบัติต่อเรา

#### 4. เป้าขึ้นจื๋นกับแนวคิดขงจื้อ

สังคมจีนสมัยโบราณในยุคราชวงศ์ชางซึ่งการที่บุคคลที่จะเข้าเป็นข้าราชการได้นั้น ต้องผ่านการสอบวัดระดับความรู้ครั้งสำคัญที่เรียกว่า การสอบจอหงวน ซึ่งการสอบจอหงวนนี้มีมานานับพันปีแล้ว โดยข้อสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลเป็นข้าราชการของราชสำนักจีนขณะนั้นเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับปรัชญาของสำนักขงจื้อ (ขงจื้อ) และวรรณคดีจีน<sup>18</sup> กฎหมายจีนโบราณจึงตกอยู่ภายใต้ค่านิยมของลัทธิขงจื้อมากกว่า 2,000 ปี นับตั้งแต่ราชวงศ์ชางขึ้นเป็นต้นมา

ปรัชญาของสำนักขงจื้อ (confucius school) มี ขงจื้อ เป็นผู้นำทางความคิด ได้รับการเผยแพร่ไปทั่วแคว้นต่างๆ ในเมืองจื๋น จนกลายเป็นคำสอนที่มีอิทธิพลต่อปรัชญาการปกครองและกฎหมายจีนโบราณตั้งแต่สมัยราชวงศ์ชาง แนวคิดของขงจื้อในการปกครองบ้านเมืองจะประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ การใช้ ฝ่า (fa) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีการกำหนดโทษอาญารุนแรง และการใช้ หลี่ (li) หรือกฎแห่งจารีต ขงจื้อเน้นหนักไปที่การใช้กฎแห่งจารีตเป็นแนวทางในการปกครองและควบคุมความประพฤติของผู้คนในสังคม ซึ่งจารีตในที่นี้หมายถึงกฎเกณฑ์แห่งพฤติกรรมอันเหมาะสมตามสถานภาพทางสังคม มิใช่คำสั่งจากผู้มีอำนาจในบ้านเมือง แต่เป็นจารีตที่มาจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของผู้คน มีรากฐานมาจากความสัมพันธ์เชิงครอบครัวเป็นพื้นฐาน กฎแห่งจารีตของขงจื้อจึงมีองค์ประกอบทางศีลธรรมรวมอยู่ด้วย<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Erin M. Cline, *Two Senses of Justice: Confucianism, Rawls, and Comparative Political Philosophy*, In *A Journal of Comparative Philosophy*, December 2007, Volume 6, Issue 4, pp 367

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, pp 367 - 380

<sup>18</sup> อารัม ตั้งนิรันดร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557) หน้า 34 - 35

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24 - 25

โครงสร้างของสังคมจีนโบราณตามแนวทางของขงจื้อได้จัดแบ่งความสัมพันธ์ของบุคคลออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ บิดามารดา – บุตร, สามี – ภรรยา, พี่ – น้อง, เพื่อน – เพื่อน และผู้ปกครอง – ผู้ใต้ปกครอง<sup>20</sup> ลัทธิขงจื้อจะเน้นไปที่ความสัมพันธ์ในครอบครัวโดยเฉพาะการบ่มเพาะเรื่องความกตัญญูเป็นพื้นฐานก่อนการปลูกฝังคุณธรรมอย่างอื่น ขงจื้อสอนว่าเด็กที่มีคุณธรรมเรื่องความกตัญญูต่อบิดามารดา สามารถพัฒนาไปสู่การเคารพคนที่อายุมากกว่าในชุมชน และขยายออกไปเป็นความใส่ใจคนอื่นในสังคมที่ไม่ใช่ญาติพี่น้องหรือคนรู้จักของตนเองได้ เป็นการสอนให้คนมีสำนึกเรื่องรับผิดชอบต่อกันในสังคมมากกว่าแค่การคิดถึงเพียงครอบครัวหรือชุมชนของตนเอง เรียกว่ากระบวนการบ่มเพาะ (cultivate)<sup>21</sup>

คำสอนของขงจื้อเกี่ยวกับความยุติธรรม ขงจื้อเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถพื้นฐานในการรับรู้ว่าจะอะไรคือความยุติธรรม และในการบ่มเพาะสำนึกเรื่องความยุติธรรม (sense of justice) นั้นจะต้องผูกติดอยู่กับสิ่งที่เรียกว่า มนุษยธรรม (Ren (เหริน)) เพราะสองสิ่งนี้เป็นความรู้สึกร่วมที่เชื่อมโยงบุคคลกับคนอื่นในสังคม นำไปสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับความยุติธรรม ขงจื้อเน้นว่าการจะตัดสินเหตุการณ์ให้เกิดความยุติธรรมได้ ต้องเข้าใจสถานการณ์ของเขาเสียก่อนและคำนึงถึงความรู้สึกของคนในสังคม คำสอนเรื่องความยุติธรรมของขงจื้อจึงมิใช่ทฤษฎีเกี่ยวกับความยุติธรรม แต่เป็นการสนทนาเพื่อทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องความยุติธรรม (concept of justice) ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยมีคุณธรรมเรื่องความกตัญญูและรับผิดชอบต่อสังคมเป็นพื้นฐาน ความสัมพันธ์ของครอบครัวและสังคมจึงมาคู่กัน โดยเริ่มจากคุณธรรมภายในครอบครัวพัฒนาไปสู่รัฐ และผู้ปกครองที่ดีก็ควรมีคุณธรรมแผ่ลงมาสู่ประชาชนด้วยเช่นกัน<sup>22</sup>

ตามคำสอนของขงจื้อผู้ปกครองที่ดีควรใช้กฎแห่งจารีต (หลี่) ควบคู่กับมนุษยธรรม (เหริน) ในการควบคุมสังคมส่วนรวม คือสอนให้คนปฏิบัติตามกฎแห่งจารีตและรักเพื่อนมนุษย์ตามอย่างเหริน ด้วยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ไม่ปฏิบัติต่อผู้อื่นในสิ่งที่ไม่ต้องการให้เขาปฏิบัติต่อเรา

*“ไม่ใช่หลี่อย่ามอง ไม่ใช่หลี่อย่าฟัง ไม่ใช่หลี่อย่าพูด ไม่ใช่หลี่อย่าทำ”<sup>23</sup>*

*“สิ่งใดตนไม่ปรารถนา สิ่งนั้นอย่าทำกับผู้อื่น”<sup>24</sup>*

อย่างไรก็ตาม แม้ขงจื้อจะไม่มุ่งเน้นให้ใช้กฎหมายบังคับควบคุมผู้คน แต่ขงจื้อก็ไม่ปฏิเสธการลงโทษบุคคลในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

มีคนถามขงจื้อว่า

*“คิดอย่างไรกับหลักที่ว่า ให้ตอบแทนการล่วงละเมิดด้วยคุณธรรม” ขงจื้อตอบว่า “ถ้าเช่นนั้น จะตอบแทนคุณธรรมด้วยอะไรเล่า จึงตอบแทนการล่วงละเมิดด้วยความตรง และตอบแทนคุณธรรมด้วยคุณธรรม”<sup>25</sup>*

<sup>20</sup> สุวรรณา สถาอานันท์, หลุนอี่ว : ขงจื้อสนทนา, หน้า 26.

<sup>21</sup> Erin M. Cline, Two Senses of Justice: Confucianism, Rawls, and Comparative Political Philosophy, In A Journal of Comparative Philosophy, December 2007, Volume 6, Issue 4, pp 367

<sup>22</sup> Ibid., pp 367 – 380.

<sup>23</sup> หลุนอี่ว เล่มที่ 12 บทที่ 1

<sup>24</sup> หลุนอี่ว เล่มที่ 12 บทที่ 2

<sup>25</sup> หลุนอี่ว เล่มที่ 14 บทที่ 36



ตามคำสอนนี้สำหรับขงจื้อแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่อาจตอบแทนได้ด้วยคุณธรรมหรือความเมตตา ความผิดจำต้องถูกชดใช้ด้วยความยุติธรรม ผู้ใดทำผิดก็ต้องถูกลงโทษเพื่อให้สมกับความผิด ขงจื้อไม่ได้สอนให้มนุษย์ละเว้นการลงโทษ และยืนยันว่าคนผิดจำเป็นต้องได้รับการลงโทษ<sup>26</sup> แต่ความคิดเรื่องการลงโทษในปรัชญาของขงจื้อเป็นเพียงการแก้ไขเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำที่ไม่ปรารถนาอันเกิดจากความผิดของผู้อื่นเท่านั้น

*“จี้คังจื่อถามขงจื้อเกี่ยวกับการปกครอง “หากต้องประหารคนฉ้อฉลเพื่อปกป้องผู้อยู่ในทำนองคลองธรรม ท่านจะว่าอย่างไร” ขงจื้อตอบว่า “เหตุใดการปกครองจึงต้องใช้การประหารด้วยเล่า หากท่านต้องการสิ่งที่ดี ประชากรราษฎรก็จะดีเอง คุณธรรมของวิญญูชนเป็นเสมือนลม คุณธรรมของเสี่ยวเหรินเสมือนยอดหญ้า สายลมอยู่บนยอดหญ้า ยอดหญ้าย่อมล้มตาม”<sup>27</sup>*

แนวคิดของขงจื้อต่อโทษประหารตามคำสอนนี้จะเห็นว่า ขงจื้อไม่เห็นด้วยกับการปกครองที่ใช้โทษประหารเป็นเครื่องมือในการควบคุมคนในสังคม ขงจื้อเปรียบเทียบว่าคุณธรรมของวิญญูชนที่ดีเปรียบเสมือนกับสายลม ขณะที่คุณธรรมของคนเลวตามเสี่ยวเหริน<sup>28</sup>เสมือนยอดหญ้า สังคมที่มีคนดีมากกว่าคนเลว ย่อมทำให้ความเลวทรามที่มีเสื่อมสภาพอ่อนแอไปตามความดี การปกครองโดยทำให้คนเป็นคนดีจึงสำคัญกว่าการปกครองโดยทำให้คนกลัว

การลงโทษจึงมิใช่หนทางหลักสำหรับการขัดเกลาผู้คนของผู้ปกครอง เพราะตามแนวทางของขงจื้อนั้นกฎแห่งจารีตและมนุษยธรรมต่างหากที่ถือเป็นคุณธรรมหลักที่ผู้ปกครองที่ดีควรใช้ในการปกครองผู้คนในสังคม

*“ถ้าผู้นำประชากรโดยใช้กลไกรัฐ สร้างระเบียบโดยใช้บทลงโทษ ประชากรจะทำตามแต่จะไร้ความละอาย*

*ถ้าผู้นำประชากรด้วยคุณธรรม สร้างระเบียบด้วยจารีต ประชากรจะมีความละอายแล้วยังอยู่ในกรอบอีกด้วย”<sup>29</sup>*

ขงจื้อไม่เห็นด้วยกับการใช้บทลงโทษเป็นเครื่องมือในการขัดเกลาผู้คน เนื่องจากการกระทำเช่นนั้นแม้จะทำให้ผู้คนเกรงกลัวการกระทำผิดก็จริง แต่พวกเขาจะไม่เกิดความละอายแก่ใจ และเป็นไปได้ว่าหากบทลงโทษหรือกฎหมายคลายความเข้มงวดลงเมื่อใด หรือมีช่องทางที่จะกระทำผิดได้โดยไม่ต้องรับโทษ ผู้คนก็พร้อมจะกระทำความผิดนั้นอีก แต่การใช้กฎแห่งจารีตและมนุษยธรรมขัดเกลาผู้คนแทนการใช้กฎหมายและการลงโทษ จะทำให้ผู้คนเกิดความละอายแก่ใจและไม่กระทำความผิดอีกแม้จะมีโอกาส<sup>30</sup>

ประเด็นต่อมาคือ แนวคิดของขงจื้อมีความสัมพันธ์กับเป่าบุนจิ้นอย่างไรนั้น ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ข้าราชการจีนสมัยราชวงศ์ซ่งล้วนต้องผ่านการสอบจอหงวน เป่าบุนจิ้นเองก่อนจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้พิพากษาศาลโคฟงก็ได้ผ่านขั้นตอน

<sup>26</sup> ปิยฤดี ไชยพร, *แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในปรัชญาของขงจื้อ* ใน สุวรรณา สถาอานันท์ บรรณาธิการ, *ชุดรวมบทความเล่มที่ 21 ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) หน้า 375 - 376

<sup>27</sup> หลุนอี่ว เล่มที่ 12 บทที่ 19

<sup>28</sup> เสี่ยวเหรินตามหลุนอี่วนั้นเปรียบเสมือนพฤติกรรมของคนเลวประเภทต่างๆ เช่น คนยโส คนโง่เขลา คนฉ้อฉล ฯลฯ อ้างอิงจาก สุวรรณา สถาอานันท์, *หลุนอี่ว : ขงจื้อสนทนา*, (กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊ก, 2554) หน้า 31 - 33

<sup>29</sup> หลุนอี่ว เล่มที่ 2 บทที่ 3

<sup>30</sup> อ้างแล้ว, *แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในปรัชญาของขงจื้อ*, หน้า 384 - 385

การสอบจอหงวนตามตำราชงจื่อมาเช่นกัน เมื่อ ค.ศ. 1027 เปาบุ้นจิ้นในวัย 28 ปีสอบเป็นบัณฑิตชั้นจิ้นชื่อได้สำเร็จ<sup>31</sup> ผู้ที่สอบได้ในชั้นจิ้นชื่อทุกคนจะต้องเข้าสอบต่อหน้าพระพักตร์ฮ่องเต้ บางครั้งฮ่องเต้จะเป็นผู้สอบสัมภาษณ์บัณฑิตชั้นจิ้นชื่อด้วยตนเอง คนที่สอบผ่านในชั้นตอนสุดท้ายนี้ได้เป็นจอหงวน ส่วนใหญ่จะมีเพียงไม่เกิน 2 คน หลังสอบได้เป็นบัณฑิตชั้นจิ้นชื่อแล้วเปาบุ้นจิ้นได้เข้ารับราชการเป็นขุนนางในตำแหน่งผู้พิพากษาและผู้ว่าราชการตามลำดับ เมื่อรับราชการเป็นขุนนางได้ระยะหนึ่งก็จำต้องลาออกไปดูแลบิดามารดาที่บ้านเกิด เนื่องจากบิดามารดามีอายุมากแล้วและไม่ยอมย้ายมาอยู่กับตน ในอดีตขุนนางจีนบุตรสามารถลาออกจากงานมาดูแลบุพการีได้ เพราะราชสำนักจีนให้ความสำคัญกับเรื่องความกตัญญูเป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นหากขุนนางคนใดถูกจับได้ว่าอกตัญญูต่อบุพการีจะถือว่าเป็นความผิดอีกด้วย เปาบุ้นจิ้นลาออกไปดูแลบิดามารดาพร้อม 10 ปี เมื่อบิดามารดาเสียชีวิตลงจึงได้กลับเข้ารับราชการอีกครั้ง<sup>32</sup> ความกตัญญูเป็นสิ่งที่เปาบุ้นจิ้นยึดถือปฏิบัติ และอาจกล่าวได้ว่าความกตัญญูยังเป็นสิ่งสำคัญที่เปาบุ้นจิ้นใช้ในการควบคุมความประพฤติคนในสังกัดอีกด้วย ดังที่หลายตอนในละครชุดเปาบุ้นจิ้นมีการนำเสนอคติความที่เกี่ยวกับความกตัญญูให้เห็น

ในละครชุดเปาบุ้นจิ้นหากโจทก์หรือจำเลยมีความประพฤติไปในทางกตัญญูแล้ว มักได้รับความเห็นใจจากเปาบุ้นจิ้น หรือได้รับการวินิจฉัยคดีเป็นไปในทางที่ผ่อนปรน ถึงแม้ว่าเปาบุ้นจิ้นจะมีมนุษยธรรมเห็นใจผู้อื่นตามหลีและเหรินแล้ว แต่ว่าเรื่องการลงโทษของเปาบุ้นจิ้นในละครนั้นค่อนข้างขัดแย้งกับแนวคิดของขงจื่อที่ไม่ต้องการใช้บทลงโทษทางอาญาควบคุมสังคม ประวัติศาสตร์จีนมีการบันทึกไว้ว่า ตลอดระยะเวลา 30 ปีที่เปาบุ้นจิ้นดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา มีขุนนางชั้นผู้ใหญ่ถูกลงโทษถึงตาย 32 คน<sup>33</sup> ในแง่นี้ทำให้เห็นว่าการชดเชาผู้คนที่ทำความผิดได้ถูกเปาบุ้นจิ้นหยิบยกมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมคนในสังคมมากเท่ากับการลงโทษทางอาญาที่รุนแรง สะท้อนออกมาเป็นบทละคร วรรณกรรม หรือเรื่องเล่าเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของเปาบุ้นจิ้น ที่ใช้เครื่องประหารชีวิตเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้กระทำผิด

## 5. แนวทางการลงโทษในละครชุดเปาบุ้นจิ้น

คติความส่วนใหญ่ที่ขึ้นสู่ศาลไคฟงในละครชุดเปาบุ้นจิ้นเป็นคดีเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และความผิดเกี่ยวกับหน้าที่ของบรรดาขุนนางกังฉินทั้งหลาย โดยคู่ความในคดีแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ เชื้อพระวงศ์ ขุนนาง และราษฎร ทั้งนี้ ละครชุดเปาบุ้นจิ้นมีการลงโทษผู้กระทำผิดหลายรูปแบบด้วยกันตั้งแต่โทษปรับ โขย จำคุก เนรเทศ ประหารชีวิต ฯลฯ แต่การลงโทษที่ถูกหยิบยกมาใช้บ่อยที่สุดคงหนีไม่พ้นโทษประหาร

### 5.1 โทษประหาร

โทษประหารชีวิตเป็นโทษทัณฑ์ที่รุนแรงที่สุด และถูกใช้บ่อยครั้งในบรรดาโทษทัณฑ์ทั้งหมด ละครชุดเปาบุ้นจิ้นมีวิธีการประหารชีวิตโดยการใช้เครื่องประหารหัวสัตว์ต่างๆ ซึ่งมีไม่มิตขนาดใหญ่มาก ตัดศีรษะผู้กระทำผิด เครื่องประหาร

<sup>31</sup> ระบบการศึกษาของจีนในสมัยโบราณมีการแบ่งการศึกษาในระดับอุดมศึกษาออกเป็น 3 ระดับ โดยเริ่มจากระดับแรกเป็นการสอบไล่ในระดับจังหวัด ผู้ที่สอบผ่านจะได้เป็นบัณฑิตชั้นจิวไฉ่เทียบเท่าบัณฑิตปริญญาตรี ต่อมาหากสามารถสอบผ่านระดับมณฑลอีก จะได้เลื่อนชั้นเป็นบัณฑิตชั้นจิวเหวินเทียบเท่ามหาบัณฑิตปริญญาโท และถ้าสอบผ่านระดับเมืองหลวง ก็จะได้เป็นบัณฑิตชั้นจิ้นชื่อเทียบเท่าคหบดีบัณฑิตปริญญาเอก ในขั้นนี้เองผู้ที่สอบได้ที่ 1 จะถูกเรียกว่า จอหงวน เปรียบได้กับการได้เกียรตินิยมเหรียญทอง อ้างอิงจาก วรศักดิ์ มัทธโนบล, คำจิ้นสยาม ภาพสะท้อนปฏิสัมพันธ์ไทย – จีน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2555) หน้า 147 - 149

<sup>32</sup> มติชนสุดสัปดาห์, วรศักดิ์ มัทธโนบล, เรื่องจริงของเปาบุ้นจิ้น ตอนที่ 2, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2561, จาก [https://www.matichonweekly.com/featured/article\\_9394](https://www.matichonweekly.com/featured/article_9394)

<sup>33</sup> หวาง เฟิง, แลหลังประวัติศาสตร์จีน เทียบ 2 ภาษาจีน – ไทย, (เชียงใหม่ : เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์) หน้า 194

ของศาลไคฟงจะแยกออกเป็น 3 ประเภท ตามสถานะทางชนชั้นของผู้กระทำความผิด ได้แก่ เครื่องประหารหัวมังกร สำหรับการสำเร็จโทษกษัตริย์และเชื้อพระวงศ์ เครื่องประหารหัวพยัคฆ์สำหรับขุนนาง และเครื่องประหารหัวสุนัขสำหรับราษฎร ถึงแม้ว่าเครื่องประหารชีวิตของเปาบุ้นจิ้นทั้ง 3 หัว จะผูกโยงกับสถานะทางชนชั้นของคู่ความ แต่ในการตัดสินคดี เปาบุ้นจิ้นระบุว่าตนเองยึดถือหลักการที่ว่า “กษัตริย์ทำผิดโทษเท่าสามัญ”<sup>34</sup> เมื่อมีความผิดเกิดขึ้นแล้วกฎหมายจะไม่มี การคำนึงถึงเชื้อสายหรือชนชั้นของบุคคลใดในการพิจารณาคดี ทุกคนต่างเท่าเทียมกันเมื่ออยู่ต่อหน้าบัลลังก์ของศาล ไคฟง เปาบุ้นจิ้นพยายามพิสูจน์ให้เห็นว่าในการตัดสินคดีมีเพียงหลักกฎหมายและหลักคุณธรรมเท่านั้นที่เขาถือยึดถือ

ตัวอย่างเช่น คดีก๊กกุ่มโหด จำเลยในคดีคือผิงอี่ บุตรชายราชครูผิง น้องชายเจ้าจอมผิงสนมคนโปรดของ ฮ่องเต้ ฮ่องเต้แต่งตั้งให้ผิงอี่เป็นหลวงสุสันต์ไปแจกจ่ายเสบียงให้ประชาชนที่เดือดร้อนจากภัยพิบัติ แต่ผิงอี่กลับขัดราช โองการไม่ยอมแจกจ่ายเสบียง บังคับผู้คนเป็นแรงงาน เงินหลวงมาสร้างหอนางโลมหาความสุขใส่ตน อดคร่ำท้อหญิงสาว ฆ่า คนตายใส่ความผู้อื่น บังคับเจ้าพนักงานตัดสินโทษส่งเดช และช่วงชิงภรรยาคนอื่นมาแต่งงานกับตน ความผิดหลายข้อหา ยากจะให้ภักย์เปาบุ้นจิ้นจึงตัดสินลงโทษประหารผิงอี่ แต่ฮ่องเต้มีราชโองการสั่งให้ลงโทษเขาสถานเบา เนื่องจากราชครูผิง และเจ้าจอมผิงขอร้องให้ทรงละเว้นโทษผิงอี่สักครั้ง เพราะเขาทำผิดไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และเป็นความผิดครั้งแรก ขณะที่เปาบุ้นจิ้นกำลังจะยอมจำนนทำตามราชโองการ เหลืองกูตูหนึ่งในผู้เสียหายที่ถูกผิงอี่หลอกให้กระทำความผิด มาดัก รอบพบเปาบุ้นจิ้นหน้าศาลไคฟง เพื่อทวงถามถึงโทษตายของผิงอี่ เมื่อรู้ว่าฮ่องเต้สั่งละเว้นโทษตาย เหลืองกูตูก็ยอมไม่ได้ที่ผิง อี่ไม่ได้รับโทษประหารทั้งที่กระทำความผิดฐานฆ่าคนตายเช่นเดียวกับพ่อของตน แต่พ่อของเขากลับต้องตายด้วยมีด ประหารของเปาบุ้นจิ้น เมื่อเรื่องเป็นเช่นนั้นเหลืองกูตูจึงใช้กระบี่ฆ่าตัวตายต่อหน้าเปาบุ้นจิ้นสังเวียให้กับความยุติธรรมที่ เกิดขึ้น ทำให้เปาบุ้นจิ้นสะเทือนใจยิ่งนักที่ไม่อาจรักษาความยุติธรรมไว้ได้ จนที่สุดเปาบุ้นจิ้นยืนยันตัดสินลงโทษประหาร ชีวิตผิงอี่ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและพระเกียรติของฮ่องเต้<sup>35</sup>

หรือคดีประหารท่านอ่อง จำเลยในคดีคืออ่องจ้าว มีฐานะเป็นลูกพี่ลูกน้องกับฮ่องเต้ กระทำความผิดฐานฆ่าคน ตายและลักพาตัวหญิงสาวชาวบ้าน เปาบุ้นจิ้นตัดสินลงโทษประหารชีวิตอ่องจ้าวตามกฎหมาย<sup>36</sup> หรือคดีกระบองวิเศษ อ่องน้อยจ้าวชีวิตถึง กระทำความผิดฐานฆ่าคนตาย ชูริตราษฎร และฉ้อราชบังหลวง ถูกลงโทษประหารชดเชยความผิด<sup>37</sup> ฯลฯ มีดประหารของศาลไคฟงไม่เคยว่างเว้นจากการประหารชีวิต มีนักโทษผลัดเปลี่ยนกันเข้ามารับโทษตายจากเปาบุ้นจิ้น น้อยอย่างไม่ขาดสาย

## 5.2 โทษจำคุก

ศาลไคฟงมิได้มีเพียงโทษประหารชีวิตเท่านั้น ในบางคดีเปาบุ้นจิ้นตัดสินลงโทษจำคุกจำเลยด้วยเช่นกัน อาทิ คดีฆ่าเสียบหัว มาม่าพาน แม่เฒ่าในหอนางโลมแห่งหนึ่ง ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานสร้างบาปให้เด็กสาว ต้องโทษจำคุก 10 ปี<sup>38</sup> หรือคดีประหารท่านอ่อง จ้าวฉวย ทหารองค์รักษ์กระทำความผิดร้ายร่างกายผู้อื่นโดยไม่เจตนา ถูกลงโทษจำคุก 3 ปี<sup>39</sup> หรือคดีตระกูลซ่าโครอย่าแตะ เฝิงมู่เหวิน ฆ่าคนตายเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น เดิมทีเปาบุ้นจิ้นตัดสินลงโทษประหารชีวิต แต่

<sup>34</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ราชบุตรเขยจำโหด

<sup>35</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ก๊กกุ่มโหด

<sup>36</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ประหารท่านอ่อง

<sup>37</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน กระบองวิเศษ

<sup>38</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ฆ่าเสียบหัว

<sup>39</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ประหารท่านอ่อง

จำเลยไม่ยอมรับคำตัดสินอ้างว่าผู้ตายเป็นคนชั่วช้าสมควรตายอยู่แล้ว เขาเพียงแค่ว่าเป็นคนช่วยเหลือก่าจัดให้ เป่าบุนจิ้นเห็นว่า เฝิงมู่เหวินกระทำผิดเพราะช่วยเหลือผู้อื่นจริง จึงลดโทษให้เหลือจำคุก 10 ปี<sup>40</sup> ฯลฯ

### 5.3 โทษปรับ

ในคดีพิณมรณะ หมอตำแยมีความผิดฐานขโมยศพเด็กทารก สร้างพยานหลักฐานเท็จ สมคบกันใส่ร้ายคนดี โทษถึงประหาร แต่เป่าบุนจิ้นเห็นแก่ที่มีจิตกลับตัวให้ลงโทษปรับ 300 ตำลึง และโบย 80 ไม้<sup>41</sup> ฯลฯ

### 5.4 โทษแบบอื่นๆ

การลงโทษแบบอื่นๆ เป็นการลงโทษประเภทที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยหลักกฎหมายสมัยใหม่ รูปแบบการลงโทษมักยึดโยงกับหลักศีลธรรม และอาจมีการนำพฤติการณ์ส่วนตัวของคู่ความในคดี เช่น ความกตัญญู ความพิการเพศ อาชีพ ฐานะทางการเศรษฐกิจของคู่ความ ฯลฯ มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาโทษผู้กระทำผิดร่วมกับกฎหมาย ตัวอย่างของการลงโทษ เช่น

การยึดทรัพย์ของคนรวยไปบริจาคให้คนจน เช่น คดีชีวเหียงสะไถ่ยอดกตัญญู นายอำเภอทุจริตรับสินบนถูกเป่าบุนจิ้นตัดสินลงโทษให้ยึดสมบัติทั้งหมดเป็นของหลวง โดยแบ่งทรัพย์ครึ่งหนึ่งบริจาคให้คนจน และปลดออกจากตำแหน่งเป็นสามัญชน พร้อมทั้งเนรเทศไปทำงานที่ชายแดนเป็นเวลา 10 ปี โบายอีก 60 ไม้<sup>42</sup> เป็นต้น

การลงโทษโดยการใช้แรงงานเป็นโทษทัณฑ์อีกประเภทหนึ่งที่เป่าบุนจิ้นมักหยิบยกขึ้นมาใช้ โดยจะให้ผู้กระทำผิดไปทำงานหนักเป็นเวลาหลายปีตามพื้นที่ห่างไกล ส่วนใหญ่คนที่ได้รับโทษนี้จะเป็นขุนนางที่ทุจริตในหน้าที่ หรือบุคคลที่กลับตัวสำนึกผิดได้ ตัวอย่างเช่น คดีประหารเป่าเหมียน จำเลยในคดีมีศักดิ์เป็นหลานชายของเป่าบุนจิ้น แต่เป่าเหมียนเป็นนายอำเภอที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ดูแลประชาชน ตัดสินคดีสังเคศ รับสินบน ผู้เสียหายเดินทางไปฟ้องร้องถึงเมืองไคฟง เป่าบุนจิ้นลงโทษเป่าเหมียนให้ไปทำงานหนักเป็นเวลา 10 ปี หรือกรณีของ เหวินยั่วอ้อ บัณฑิตผู้มีความรู้ รับข้าราชการเป็นที่ปรึกษาของนายอำเภอของเป่าเหมียน แทนที่จะช่วยเหลือผู้เป็นนายกลับเป่าหูให้ทุจริตในหน้าที่ เสื่อมเสียแก่ครูบาอาจารย์ สมควรลงโทษให้ไปเป็นกรรมกร 10 ปี<sup>43</sup> เป็นต้น

การที่บุตรกระทำผิดบางกรณีบิดามารดาอาจต้องรับโทษร่วมกับบุตรด้วย ฐานไม่อบรมบุตรให้ดี เช่น คดีประหารเป่าเหมียน อู่เจีย ช่มขืนบุตรสาวผู้เฒ่าจาก ถูกตัดสินลงโทษประหาร ส่วนเศรษฐีผู้บิดามีความผิดฐานไม่รู้จักรอบรมลูก และให้สินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้ลูกชายพ้นผิด ถูกลงโทษให้ไปเป็นกรรมกรใช้แรงงานเป็นเวลา 3 ปี<sup>44</sup> เป็นต้น

ทั้งนี้ การลงโทษของเป่าบุนจิ้นบางครั้งยังมีการนำเรื่องนรกสวรรค์มารวมอยู่ในการตัดสินลงโทษด้วย ตัวอย่างเช่น คดีศึกชิงจواهرวน

*“คนข่มได้ ฟ้ำข่มไม่ได้ คนหยามได้ ฟ้ำหยามไม่ได้ เจ้าไปชะ ข้าจะดูลิวาที่ว่าสวรรค์มีดานั้นมีจริงหรือเปล่า แผ่นดินจะไรที่กลบหน้าและกลบเจ้าได้อย่างไร ทัวทั้งปฐพีนี้ไม่มีที่สำหรับเจ้า*

<sup>40</sup> ละครชุดเป่าบุนจิ้น ตอน ตระกูลข้าใครอย่าแตะ

<sup>41</sup> ละครชุดเป่าบุนจิ้น ตอน พิณมรณะ

<sup>42</sup> ละครชุดเป่าบุนจิ้น ตอน ชิวเหียงสะไถ่ยอดกตัญญู

<sup>43</sup> ละครชุดเป่าบุนจิ้น ตอน ประหารเป่าเหมียน

<sup>44</sup> ละครชุดเป่าบุนจิ้น ตอน ประหารเป่าเหมียน

*อีกแล้ว จางหลง เจ้าผู้ปล่อยเขาไป...ข้าปล่อยเขา สวรรค์ไม่ปล่อย ข้าละเว่น สวรรค์ไม่ละเว่น”<sup>45</sup>*

ในคดีนี้เปาบุ้นจิ้นปล่อยให้การลงโทษเป็นเรื่องของนรกสวรรค์ ทั้งที่กระบวนการยุติธรรมดำเนินมาถึงการพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามที่โจทก์ฟ้องจริงแล้ว แต่เปาบุ้นจิ้นกลับปล่อยตัวจำเลยไปแทนที่จะลงโทษตามกฎหมาย หรืออีกตัวอย่างหนึ่งในคดีฆ่าเสียหิว เปาบุ้นจิ้นมีการคำนึงถึงหลักศีลธรรม โดยขอให้โจทก์รับมารดาของผู้มีพระคุณ ซึ่งช่วยชีวิตโจทก์ไว้จนถูกฆ่าตายเป็นมารดาบุญธรรม<sup>46</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ พฤติการณ์ส่วนตัวของคู่ความในคดียังเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มักมีผลต่อการพิจารณาลงโทษจำเลยในหลายคดี อาทิ กรณีขุนนางที่มีความประพฤติซื่อสัตย์สุจริตกระทำความผิด เปาบุ้นจิ้นจะมีวิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและช่วยเหลือตามมนุษยธรรมควบคู่กันไป เช่น คดีพิณมรณะ แม่ทัพเดิน จำเลยในคดีเป็นขุนนางที่มีชื่อเสียงและจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมืองมาตลอด ไม่เคยมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย แต่ที่กระทำความผิดลงไปก็เพราะความรักลูกสาว แม่ทัพเดินทนไม่ได้ถ้าต้องเห็นลูกสาวคนเดียวเสียใจ เนื่องจากลูกเขยของตนเคยมีภรรยาเก่าอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อนางเข้าเมืองหลวงมาตามหาสามี แม่ทัพเดินจึงพยายามฆ่านางเสีย

*“ข้าเห็นแก่ที่ท่านลำนึกผิดได้ อีกทั้งมีลูกสาวและสะใภ้แสนดีขอร้องแทน จึงลงโทษสถานเบาโทษตายเว่นได้ แต่โทษเป็นยังอยู่ ข้าจะลงโทษตั้งแต่พรุ่งนี้ให้ปลดเป็นสามัญชน กลับไปบ้านเกิด ห้ามรับราชการตลอดไป”<sup>47</sup>*

ความกตัญญูเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ถูกพูดถึงบ่อยครั้งในละครชุดเปาบุ้นจิ้น หากคู่ความในคดีที่มีความประพฤติไปในทางกตัญญู มักจะได้รับความเห็นใจจากเปาบุ้นจิ้น เช่น คดีลูกเขยจำแลง จำเลยแอบอ้างเป็นญาติขุนนาง โดยหลักต้องลงโทษตามกฎหมาย

*“หวังเต๊ะ เจ้าแอบอ้างเป็นญาติขุนนาง พูดเท็จในศาล รู้ความผิดหรือไม่ เจ้าแอบอ้าง สวมรอยความจริงต้องลงโทษตามกฎหมาย แต่เห็นแก่ที่เจ้าทำไปเพราะความกตัญญู มีเหตุผลน่าเห็นใจ จึงผ่อนผันให้ได้ ให้ใช้แรงงาน 3 เดือน จะยอมรับหรือไม่”<sup>48</sup>*

เหตุผลโทษที่ใช้ในศาลโคฟงหลายกรณีมักจะมาจากความกตัญญู แต่ก็ไม่ใช่ทุกคดีที่ความกตัญญูจะช่วยลดโทษให้จำเลยได้ เช่น คดีคูแฝดใจเพชร แม้จำเลยจะกระทำความผิดฐานฆ่าคนตาย เพื่อแก้แค้นให้แก่พ่อแม่ แต่เมื่อเทียบกับการกระทำของจำเลยที่ฆ่าคนตายไม่เลือกหน้าแล้ว ความชั่วร้ายนั้นยากจะให้อภัย เปาบุ้นจิ้นจึงไม่ละเว่นโทษประหารให้จำเลย<sup>49</sup> เป็นต้น หลักเกณฑ์การลดโทษของเปาบุ้นจิ้นเช่นนี้ หากนำมาคิดด้วยหลักกฎหมายสมัยใหม่ในปัจจุบันย่อมเป็นปัญหาอย่างแน่นอน เพราะการลงโทษหรือการลดโทษมิได้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันของกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับความเห็นอกเห็นใจหรือความเมตตาของเปาบุ้นจิ้น และคุณงามความดีของคู่ความในคดี

<sup>45</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน สึกชิงจอหงวน

<sup>46</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ฆ่าเสียหิว

<sup>47</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน พิณมรณะ

<sup>48</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ลูกเขยจำแลง

<sup>49</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน คูแฝดใจเพชร

ความย้อนแย้งในการลงโทษของเปาบุ้นจิ้นยังมีให้เห็นในการลงโทษฮ่องเต้ คดีลับเปลี่ยนองค์ชาย ฮองเต้ขอให้เปาบุ้นจิ้นลงโทษตนเองฐานไม่เคยปรนนิบัติมารดา ปล่อยให้มารดาตระกำลำบากกว่า 20 ปี ซ้ำยังกล่าวหาว่ามารดาเป็นคนบ้า ลูกแบบนี้ตามกฎหมายแล้วควรลงโทษโบย 50 ไม้

“ฮ่องเต้: กษัตริย์ทำผิดโทษเท่าสามัญ โบายได้”

ฮองแปด: โบายได้

เปาบุ้นจิ้น: โบายไม่ได้

ฮ่องเต้: ทำไม่ล่ะ

เปาบุ้นจิ้น: ถ้าโบายก็ให้โบายฉลองพระองค์เท่านั้น

กงซุน: ขอเดชะ ฉลองพระองค์นั้นเปรียบเสมือนพระวรกาย

เปาบุ้นจิ้น: ทรงถอดฉลองพระองค์ด้วย”<sup>50</sup>

เปาบุ้นจิ้นลงโทษฮ่องเต้ด้วยการโบายฉลองพระองค์ 50 ไม้ เห็นได้ชัดว่าการกระทำนี้ขัดแย้งกับหลักกษัตริย์ทำผิดโทษเท่าสามัญซึ่งเปาบุ้นจิ้นยึดถือ เพราะเมื่อกษัตริย์ทำผิดตามกฎหมาย โทษกลับไม่เท่าสามัญชน ฮองเต้ได้รับการลงทัณฑ์อย่างแท้จริง

ตัวอย่างที่ยกมาทั้งหมดนี้เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางและวิธีการลงโทษในละครชุดเปาบุ้นจิ้น ปรากฏการณ์การลงโทษของเปาบุ้นจิ้นสะท้อนให้เห็นถึง วิธีคิดเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรมของเปาบุ้นจิ้นที่ค่อนข้างสวนทางกับแนวคิดเรื่องการลงโทษในปรัชญาของขงจื้อ ซึ่งมุ่งใช้หลักจารีตและมนุษยธรรมในการขัดเกลาผู้คน ขณะที่เปาบุ้นจิ้นเน้นไปที่กระบวนการการลงโทษตามกฎหมายที่รุนแรง

## 6. โทษประหารของเปาบุ้นจิ้น

คดีส่วนใหญ่ในละครชุดเปาบุ้นจิ้นมักจบลงด้วยโทษประหารชีวิต เช่น การฆ่าคนตายถูกทำให้เป็นความผิดที่ผู้กระทำต้องชดใช้ด้วยชีวิตตุ๊กกัน ฯลฯ ละครเรื่องนี้จึงมีฉากการประหารชีวิตจำเลยให้เห็นซ้ำไปซ้ำมา หลายต่อหลายตอน จำเลยเองก็ถูกทำให้ดูราวกับว่าสมควรตาย แต่ผู้ชมจะแน่ใจได้อย่างไรว่าการลงโทษของเปาบุ้นจิ้นที่รับชมกันในละครนั้นมีความชอบธรรมแล้ว ตัวเปาบุ้นจิ้นเองยังเคยตั้งคำถามต่อการประหารของตนเองว่า การลงโทษประหารชีวิตจำเลยของตนนั้นถูกต้องหรือไม่ เช่น ในคดีราชบุตรเขยจอมโหด โจทก์เป็นเพียงหญิงสาวชาวบ้านกลับฟ้องร้อง ราชบุตรเขยฉ้อโกงพระสวามีขององค์หญิง ข้อหลบลบลู่เบื้องสูง ทอดทิ้งบิดามารดา แต่งงานซ้ำสอง ไม่เหลียวแลลูกเมีย จำเลยมีศักดิ์เป็นถึงน้องเขยของฮ่องเต้ ทำให้แม้แต่อำมาตย์หวังขุนนางชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นที่เคารพของฮ่องเต้และบรรดาเหล่าขุนนางน้อยใหญ่ ยังไม่กล้าออกหน้าช่วยเหลือนางโดยตรง แนะนำให้นางไปร้องเรียนต่อศาลไคฟง เปาบุ้นจิ้นเห็นว่าคำร้องของนางมีมูลความจริง และโจทก์เป็นเพียงหญิงชาวบ้านที่หอบลูกน้อยสองคนมาตามหาสามีถึงเมืองหลวง ไร่ที่พึ่งพิง จึงสงสารในชะตากรรมของนางช่วยจัดหาที่พัก และให้ความช่วยเหลือนางเสมือนหนึ่งว่าเข้าไปเป็นคู่ความร่วมกับโจทก์ โดยสืบหาพยานหลักฐานเองและตัดสินลงโทษเอาผิดราชบุตรเขยได้สำเร็จ คดีนี้เปาบุ้นจิ้นจำเป็นต้องขัดขอกับอำนาจของไทเฮาและองค์หญิงอยู่หลายครั้ง

<sup>50</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ลับเปลี่ยนองค์ชาย

ตัวอย่างเช่น ไทเฮารับสั่งให้เปาบุ้นจิ้นไปเข้าพบ เพื่อหาทางช่วยราชบุตรเขยฉินชื่อเหมยให้พ้นผิด แต่เปาบุ้นจิ้น ยืนกรานไม่ยอมช่วยเหลือคนผิด แม้ต้องเป็นปรปักษ์กับราชสำนักก็ขอยู่ข้างชาวบ้านผู้เดือดร้อนและความเป็นธรรม

“ไทเฮา: อย่าทำอะไรโดยพลการตัดสินใจเองสิ อย่างไรก็ตามเขาก็เป็นลูกเขยข้า น้องเขยของ ย่องเต้ ถ้าท่านทำอะไรเขา ข้าจะเอาเรื่องถึงที่สุดเหมือนกัน

เปาบุ้นจิ้น: ขอเดชะ กษัตริย์ทำผิดโทษเท่าสามัญ หากมีแม้คำนี้ถึงเชื้อสายแล้วจะมี กฎหมายไว้ทำอะไร ราชสำนักยังมีเกียรติอยู่อีกหรือ”<sup>51</sup>

หรืออีกครั้งหนึ่งที่เปาบุ้นจิ้นกำลังจะประหารชีวิตราชบุตรเขย ไทเฮาและองค์หญิงเสด็จมาศาลโคพง ขอร้องให้เปาบุ้นจิ้นละเว้นโทษราชบุตรเขยสักครั้ง แต่เปาบุ้นจิ้นยืนยันจะประหารชีวิต จนไทเฮารับสั่งกลางศาลว่า หากใครกล้าแตะต้องราชบุตรเขยเท่ากับเป็นการล่วงเกินถึงพระองค์ด้วย เมื่อเปาบุ้นจิ้นยังคงตื้อตึงจะประหารให้ได้ไทเฮาจึงนำไม้เท้ามังกรของตนเองไปขวางคมมีดเครื่องประหารไว้ ทำให้ไม่สามารถลงโทษได้ เพราะหากตัดไม้เท้ามังกรก็เท่ากับมีความผิดฐานล่วงเกินเบื้องสูง ไทเฮายังเสนอเงินให้แก่โจทก์เพื่อเป็นการชดใช้ที่นางต้องสูญเสียสามีให้แก่องค์หญิง แต่นางไม่ยอมรับเงินนั้น ขอเอาผิดราชบุตรเขยตามกฎหมาย กลายเป็นการปะทะกันกลางศาลครั้งใหญ่ระหว่างเปาบุ้นจิ้น ไทเฮา และองค์หญิง

“เปาบุ้นจิ้น: ไทเฮา ราชบุตรเขยก่อกรรมทำเข็ญสุดจะให้อภัย ขออย่าได้จงขัดขวางอีกต่อไปเลย

ไทเฮา: ถ้ากล้าประหารเขา ข้าจะปลดท่านออกจากตำแหน่งด้วย

เปาบุ้นจิ้น: วันนี้แม้ต้องแลกด้วยตำแหน่ง หม่อมฉันก็ต้องประหารราชบุตรเขย

ไทเฮา: ท่านกล้าขัดแม้กระทั่งคำสั่งของข้าหรือ

เปาบุ้นจิ้น: หวังเฉา หม่าฮั่น อันเชิญกระปี่อาญาสิทธิ กระปี่อาญาสิทธิเสมือนสิ่งแทนพระองค์

ไทเฮา: กระปี่เล่มนี้ราชสำนักประทานให้ ข้ามีสิทธิเอาคืนได้ทุกเมื่อ

เปาบุ้นจิ้น: เป็นกษัตริย์ตรัสแล้วไม่คืนคำ

องค์หญิง: เสด็จแม่ อย่าให้เขาประหารชื่อเหมยนะ ช่วยชื่อเหมยด้วย เปาบุ้นจิ้นถ้าท่านประหารเขา ลูกในท้องข้ามีกลายเป็นเด็กกำพร้าพ่อหรือ

เปาบุ้นจิ้น: เมื่อก้องค์หญิงก็จะให้ลูกเขยเปลี่ยนเป็นเด็กกำพร้าเหมือนกัน เปิดมีด”

ในที่สุดเปาบุ้นจิ้นประหารชีวิตราชบุตรเขยตามกฎหมาย ต่อหน้าพระพักตร์ไทเฮาและองค์หญิง โดยไม่เห็นแก่สถานะของจำเลย ไม่เกรงกลัวว่าตนเองจะต้องหลุดจากตำแหน่ง และไม่สนว่าลูกขององค์หญิงที่เกิดมาต้องกำพร้าพ่อ คดีนี้แม้ดูเหมือนว่าความตายของราชบุตรเขยจะทำให้โจทก์ได้มาซึ่งความยุติธรรม ผู้คนต่างสรรเสริญเปาบุ้นจิ้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปเปาบุ้นจิ้นกลับคิดว่าการลงโทษประหารราชบุตรเขยที่ตนเองตัดสินใจลงไปในนั้นถูกต้องหรือไม่

“จันเจา : ใต้เท้าดูเหมือนจะเกลียดชังชายที่แห่งนี้ใจมากเลยนะครับ

<sup>51</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ราชบุตรเขยจำโทษ

เปาบุ้นจิ้น : สมัยก่อนเข้าไปสอบที่เมืองหลวง เคยผ่านแม่น้ำสายนี้และได้พบหญิงคนหนึ่งอุ้มลูกน้อยในมือ คิดโดดน้ำฆ่าตัวตาย เข้าไปห้ามนางเอาไว้ จึงได้รู้ว่านางถูกชายที่เป็นสามีทอดทิ้ง ตอนนั้นข้าคิดในใจว่า ถ้าสักวันหนึ่งตัวเองมีอำนาจพอละก็จะกำจัดชายโหดเหล่านี้ ช่วยระบายนางแค้นให้กับหญิงที่ถูกรังแก พอผ่านไปหลายปีข้าถึงได้รู้ว่าตราบใดที่โลกนี้ยังมีกรแก่งแย่งชิงดี ชายเห็นแก่ตัวก็ไม่มีวันฆ่าได้หมดสิ้น เมื่อก่อนข้าประหารราชบุตรเขยเงินซื้อหม่วยผู้คนต่างสรรเสริญ แต่ฉินเซียนเหลียนกับองค์หญิงซึ่งต้องเสียสามีไปนั้น ตอนนี้จะเป็นอย่างไบบ้าง

กงซุนช่อ : ได้เท่าเจ็บแค้นที่เงินซื้อหม่วยไม่รับผิดชอบ หรือเสียใจที่ทำให้มีหญิงหม้ายเพิ่มขึ้นอีกสองคนครับ

เปาบุ้นจิ้น : ไม่ใช่ทั้งนั้นหรอก ข้าเพียงแต่รู้สึกสับสน หลายปีมานี้เหล่าคนชั่วที่ตายได้คมมีดประหารของข้ามีนับร้อยพัน พวกเขาชั่วช้าสามานย์มากจริงหรือ หรือว่าเป็นเพราะข้าฆ่าคนเกินไปหน่อยแล้ว<sup>52</sup>

แม้กระทั่งเปาบุ้นจิ้นเองบางครั้งยังตั้งคำถามต่อการตัดสินใจและการลงโทษของตนเอง เพราะถึงแม้จะจบชีวิตนักโทษประหารนับร้อยนับพันก็มิได้ทำให้สังคมสงบสุขได้ เป้าหมายหลักของการลงโทษแบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน (An Eye for an Eye, a Tooth for a Tooth) อย่างโทษประหารชีวิตนี้ ก็เพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย และเป็นตัวอย่างให้คนในสังคมเกิดความกลัวไม่กระทำความผิดนั้นอีกในอนาคต แต่หากมองอีกแง่หนึ่งโทษประหารชีวิตคือการสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจรัฐในการควบคุมความประพฤติของบุคคล และโทษประหารชีวิตอาจเป็นมาตรการในนามของรัฐที่มีการไตร่ตรองไว้ก่อนอย่างดีที่สุด<sup>53</sup> เพราะผู้ลงมือคือรัฐซึ่งสังคมเปิดโอกาสให้รัฐกลายเป็นฆาตกรได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

ในละครชุดเปาบุ้นจิ้นทั้งหมด 41 คดี 236 ตอน เกินครึ่งจบลงด้วยการประหารชีวิต จนดูเหมือนว่าโทษประหารชีวิตไม่สามารถใช้ได้ผลตามความมุ่งหมายของแห่งการลงโทษ ผู้คนยังคงกระทำความผิดซ้ำอย่างไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย แต่ประเด็นสำคัญคือการประหารชีวิตครั้งแล้วครั้งเล่าของเปาบุ้นจิ้นกลับไม่ถูกตั้งคำถามจากผู้ชมละคร ถึงความชอบธรรมในการใช้โทษนี้ของเปาบุ้นจิ้น ผู้ชมละครเสมือนกับกำลังถูกชักจูงด้วยเหตุผลลวงว่านั่นคือ “ความยุติธรรม” ภายใต้คมมีดประหารของศาลไคฟง โดยหลงลืมที่จะตั้งคำถามต่อโทษประหารชีวิตที่มีให้เห็นในเกือบทุกตอนของละครเรื่องนี้

## 7. เปาบุ้นจิ้นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรม หรือ เทพเจ้าแห่งการลงทัณฑ์ ?

จากการศึกษาละครจีนชุดเปาบุ้นจิ้นเมื่อมองลึกลงไปที่กระบวนการการลงโทษของเปาบุ้นจิ้นจะพบว่า แนวคิดของขงจื้อซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดต่อการปกครองและกฎหมายของจีนโบราณมาอย่างยาวนาน ดูเหมือนจะไม่ส่งผลต่อความคิดเรื่องลงโทษของเปาบุ้นจิ้นสักเท่าใดนัก เห็นได้จากการเปาบุ้นจิ้นเลือกใช้วิธีการชดเชยผู้คนในสังคมด้วยโทษ

<sup>52</sup> ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน พิณมรณะ

<sup>53</sup> นัทธนี ประสานนาม บรรณาธิการ, *แต่ศักดิ์ศรีเสมอกันทุกชั้นชน: วรรณกรรมกับสิทธิมนุษยชนศึกษา*, (กรุงเทพฯ: ภาควิชาวรรณคดีและคณะกรรมการฝ่ายวิจัย คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ร่วมกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหอศิลปวัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานคร, 2553) หน้า 153



ทัศน์ที่รุนแรง ขณะที่แนวคิดของขงจื้อมุ่งใช้กฎแห่งจารีตและมนุษยธรรมขัดเกลาผู้คน เพื่อให้เกิดความละเอียดต่อการกระทำผิด ดังนั้น ความคิดเรื่องการลงโทษของขงจื้อและเป่าบุนจิ้นจึงสวนทางกันอย่างชัดเจน

การศึกษาความคิดเรื่องการลงโทษของเป่าบุนจิ้นยังสะท้อนให้เห็นว่า หลายครั้งที่การบังคับใช้กฎหมายของเป่าบุนจิ้นถูกนำไปโยงกับเรื่องของอารมณ์ ความรู้สึก และหลักศีลธรรมของผู้พิพากษาที่มีต่อคู่ความในคดี เช่น ความสงสารที่มีต่อหญิงชาวบ้านซึ่งเดินทางมาตามหาสามี จึงช่วยสืบหาพยานหลักฐาน และตัดสินลงโทษจำเลย เป็นต้น ส่งผลให้เป่าบุนจิ้นกลายเป็นทั้งคู่ความ คนหาพยานหลักฐาน และผู้ตัดสินคดีในคนเดียวกัน ทั้งที่กฎหมายควรจะเป็นเรื่องของหลักการ/เหตุผล และความเป็นกลาง เพื่อความยุติธรรมและเท่าเทียมกันของประชาชนทุกคนภายใต้กฎหมายนั้น ทำให้การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายใต้การตัดสินของเป่าบุนจิ้นบางครั้งจึงกลายเป็นเรื่องของโชคชะตาของคู่ความในคดีไปด้วย เพราะขึ้นอยู่กับว่าเป่าบุนจิ้นจะเลือกข้างคู่ความฝ่ายใด การทำความผิดเดียวกันก็อาจได้รับโทษทัณฑ์ที่ต่างกัน

แต่สิ่งที่น่าแปลกใจยิ่งไปกว่าความคิดเรื่องการลงโทษของเป่าบุนจิ้นก็คือ การที่สังคมไทยยังคงยอมรับและไม่ตั้งคำถามต่อความยุติธรรมของเป่าบุนจิ้นที่เกือบทุกคดีมักจบลงโทษด้วยการประหารเพียงอย่างเดียว หรือแม้จะมีการโทษทัณฑ์อย่างอื่นมาให้เห็นบ้าง แต่ก็ไม้อาจอธิบายได้ด้วยกฎหมายสมัยใหม่ เช่น การสั่งให้รับมรดกของผู้มีพระคุณเป็นแม่บุญธรรม การลงโทษชั่งแต่โดยนโยบายของพระองค์ หรือการลงโทษด้วยการให้ไปใช้แรงงาน ฯลฯ เอาเข้าจริงแล้วการลงโทษของเป่าบุนจิ้นไม่สามารถคาดเดาได้เลยว่า การลงโทษในแต่ละคดีนั้นตั้งอยู่บนบรรทัดฐานของหลักการใด บางคดีการตัดสินลงโทษอาจขึ้นอยู่กับความกตัญญู เพศ อาชีพ หรือสถานะของคู่ความในคดี ฯลฯ วิถีคิดเรื่องการลงโทษของเป่าบุนจิ้นจึงไม่มีหลักการที่ชัดเจนแน่นอน และสามารถเคลื่อนไปมาได้ตามบริบทของตัวคู่ความในคดี จึงยากที่จะกล่าวโดยสรุปได้ว่าเป่าบุนจิ้นใช้หลักการใดเป็นวิถีคิดในการตัดสินลงโทษผู้กระทำผิด แต่ทั้งหมดนี้ก็ได้ทำให้สถานะการเป็นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรมของเป่าบุนจิ้นสั่นคลอนลงแต่อย่างใด แม้ในโลกปัจจุบันที่กฎหมายคือการกำหนดโทษที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับการกระทำผิดอย่างเดียวกัน ทำให้เป็นที่น่าแปลกใจว่า เหตุใดสังคมไทยกลับยังคงยกย่องเป่าบุนจิ้นเป็นเทพเจ้าแห่งความยุติธรรมอยู่ แม้ความยุติธรรมของเป่าบุนจิ้นดำรงอยู่ได้ด้วยระบบการลงโทษที่รุนแรงและไม่มีหลักการที่แน่นอน

การประหารชีวิตผู้คนเข้าไป ซ้ำมาของเป่าบุนจิ้น ในแง่หนึ่งก็ชวนให้ผู้เขียนสงสัยว่า ท่านเป่าที่เราต่างยกย่องให้เป็น “เทพเจ้าแห่งความยุติธรรม” กันอยู่นี้ แท้จริงแล้วอาจเป็น “เทพเจ้าแห่งการลงทัณฑ์” ที่นิยมการลงโทษที่รุนแรงก็ได้ และจะเกิดอะไรขึ้น ถ้าวันนี้เป่าบุนจิ้นยังไม่ตาย เราจะยังคงยอมรับความยุติธรรมแบบเป่าบุนจิ้นกันอยู่หรือไม่

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจจะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยตรงหรือโดยอ้อมได้ การนำกรอบทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนมาพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐและธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะช่วยส่งเสริมให้กลไกภายใต้ระบอบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบรรลุผลมากขึ้น เพราะสิทธิมนุษยชนผูกพันทั้งรัฐและธุรกิจให้ปฏิบัติตามพันธกรณี นอกจากนี้ยังพบว่า การปฏิบัติตามกลไกภายใต้ระบอบของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเอง เช่น โครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำ Santa Rita ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นตามมา ซึ่งรัฐและธุรกิจที่ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องใช้ความระมัดระวังอย่างรอบด้านในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการทุกขั้นตอนด้วย

บรรณานุกรม

- เปาบุ้นจิ้น (ละครโทรทัศน์ พ.ศ. 2536). ใน วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, จาก [https://th.wikipedia.org/wiki/เปาบุ้นจิ้น\\_\(ละครโทรทัศน์\\_พ.ศ.\\_2536\)](https://th.wikipedia.org/wiki/เปาบุ้นจิ้น_(ละครโทรทัศน์_พ.ศ._2536))
- ถาวร สิกขโกศล (2550). *เปาบุ้นจิ้นกับวัฒนธรรมชื่อของคนจีน* ใน ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ 28 ฉบับที่ 7 พฤษภาคม 2550
- นันทนัย ประสานนามบรรณาธิการ. (2553). *แต่ศักดิ์ศรีเสมอกันทุกชั้นชน: วรรณกรรมกับสิทธิมนุษยชนศึกษา*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาวรรณคดี และคณะกรรมการฝ่ายวิจัย คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหอศิลปวัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานคร.
- ผู้จัดการออนไลน์. *เที่ยวบ้านท่าน“เปาบุ้นจิ้น” ที่ศาลไคฟง*. สืบค้นวันที่ 18 มีนาคม 2561, จาก <http://www.manager.co.th/Travel/ViewNews.aspx?NewsID=9480000139174>
- มติชนสุดสัปดาห์. *วรศักดิ์ มหัทธโนบล, เรื่องจริงของเปาบุ้นจิ้น ตอนที่ 2*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2561, จาก [https://www.matichonweekly.com/featured/article\\_9394](https://www.matichonweekly.com/featured/article_9394)
- มติชนสุดสัปดาห์. *วรศักดิ์ มหัทธโนบล, เรื่องจริงของเปาบุ้นจิ้น ตอนที่ 7*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2561, จาก [https://www.matichonweekly.com/culture/article\\_13374](https://www.matichonweekly.com/culture/article_13374)
- มังกรหยก. *น.นพรัตน์ เจ้ายุทธจักรแห่งวงการยุทธจักรนิยายกำลังภายในของไทย*. สืบค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2560, จาก <http://jadedragon.net/translator-nor.html>
- มิตรชัย กุลแสงเจริญ. (2548). *หนังสือพิมพ์ชิงเสียนเยอะเป๊ว: ภาพสะท้อนสังคมไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501 – 2506)*.วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน กระบองวิเศษ
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน คู่แฝดใจเพชร
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ฆ่าเสียบหัว
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ชิวเหนียงสะใภ้ยอดกตัญญู
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ตระกูลข้าใครอย่าแตะ
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ประหารเปาเหมี่ยน
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ประหารท่านอ่อง
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน พิณมรณะ
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ราชบุตรเขยจำโหด
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน สึกชิงจอบหววน
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน สับเปลี่ยนองค์ชาย
- ละครชุดเปาบุ้นจิ้น ตอน ก๊กจูจอมโหด
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2555). *คำจีนสยาม ภาพสะท้อนปฏิสัมพันธ์ไทย – จีน*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์.

วิมลพรรณ ปัตถวิชัย. (2546) *สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2471). *ตำนานหนังสือสามก๊ก*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิ  
พรรฒธนากร.

สุวรรณา สถาอานันท์ บรรณาธิการ. (2547) *ชุดรวมบทความเล่มที่ 21 ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวรรณา สถาอานันท์. (2554). *หลุนอ้ว : ขงจื้อสนทนา*, กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊ก.

หลุนอ้ว เล่มที่ 12 บทที่ 1

หลุนอ้ว เล่มที่ 12 บทที่ 19

หลุนอ้ว เล่มที่ 12 บทที่ 2

หลุนอ้ว เล่มที่ 14 บทที่ 36

หลุนอ้ว เล่มที่ 2 บทที่ 3

หวาง เฟิง. *แลหลังประวัติศาสตร์จีน เทียบ 2 ภาษาจีน – ไทย*. เชียงใหม่: เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์.

อาร์ม ตั้งนิรันดร. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557.

Zhoujiarong เขียน วิไล ลิ้มถาวรานันต์ศรีวิภาญจน์ กุลยานนท์ และเอกสิทธิ์ ชินอัครพงศ์ แปล. (2546). *ประวัติศาสตร์  
จีน*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พิบลีเคชั่นส์.

Erin M. Cline. Two Senses of Justice: Confucianism, Rawls, and Comparative Political Philosophy. *In A  
Journal of Comparative Philosophy*. December 2007. Volume 6, Issue 4

Zhoujiarong เขียน วิไล ลิ้มถาวรานันต์ศรีวิภาญจน์ กุลยานนท์ และเอกสิทธิ์ ชินอัครพงศ์ แปล. (2546). *ประวัติศาสตร์  
จีน*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พิบลีเคชั่นส์.

## การเปลี่ยนแปลงสถานะของศาสนาพุทธในประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมือง Status of Buddhism in Thailand during Post Political Transitional Period

ชัชวิน วรปัญญาภา

Chatchawin Worapanyapha

นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 ประเทศไทย

Faculty of Law, Chiang Mai University, Chiang Mai Province 50200 Thailand

อีเมลล์: gorillamaniaband@gmail.com

Email: gorillamaniaband@gmail.com

### บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ ศาสนาพุทธ มีบทบาทสำคัญในภาพรวมของประเทศ และได้รับการอุปถัมภ์มากทางรัฐทั้งทางตรงไม่ว่าการพัฒนาการดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติ โดยอาศัยงบประมาณของประเทศ หรือการบัญญัติมาตรการคุ้มครองตามกฎหมาย และโดยทางอ้อมผ่านทางพิธีกรรมหรือการปฏิบัติตามวัฒนธรรมความเชื่อในวาระสำคัญของประเทศ

หลังจากมีการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในการบัญญัติถ้อยคำที่ตีความและให้ความสำคัญแก่ศาสนาพุทธอย่างเฉพาะเจาะจง รวมไปถึงการจัดให้มี มาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพุทธศาสนาโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ประกอบกับการแก้ไข พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันในส่วนของการแก้ไขและวิธีการจัดตั้งประมุขของสถาบันสงฆ์ของไทยคือ สมเด็จพระสังฆราช มีการบัญญัติแก้ไขให้ พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชขึ้นและให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีการตัดขั้นตอนที่ต้องอาศัยด้วยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมในการเสนอนามสมเด็จพระสังฆราชออก

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ อาจส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์จากบุคลากรหรือสถาบันทางศาสนา อันเป็นผลสืบเนื่องหรืออ้างอิงมากจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายข้างต้น ตามด้วยการตั้งคำถามถึงหลักเสรีภาพในการนับถือศาสนา และ การเลือกปฏิบัติภายใต้กรอบเสรีภาพดังกล่าวของประชาชน อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทางความเชื่อหรือนำไปสู่การเรียกร้องความเสมอภาคและความยุติธรรมในเรื่องดังกล่าวจากสังคม

เพราะฉะนั้นจุดมุ่งหมายหลักของบทความจึงเป็นการนำเสนอให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นจากการบัญญัติปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเหล่านั้น

**คำสำคัญ:** ศาสนาพุทธ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์

## Abstract

Since Buddhism has a major role in Thailand, it receives direct patronage from the State for its development, maintenance, and management of ecclesiastical valuables using the State budget or receiving particular protection by the law. In addition, Buddhism benefits from indirect patronage through special State ceremonies or as the national culture.

The 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand introduces some obvious changes in the provisions that grants a new definition and emphasis of Buddhism, as well as delivers a special protective measure through the people’s participation. Meanwhile, the Sangha Act of 1962 was amended to include changes in the conditions and process of the Supreme Patriarch appointment by the King with the Prime Minister’s countersign. The new changes eradicate the Sangha Supreme Council of Thailand’s nomination and approval power.

These amendments of the law affect the people and the religious institution; they lead to questions on freedom of religion and cause discrimination that could bring about the conflict of faith. Moreover, society’s equality and justice will be affected.

Therefore, the main purpose of this article is to point out the problem and the consequences from the amendments of the law.

**Keyword:** Buddhism, 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand, the Sangha Act

## 1. บทนำ

หากเราจะนิยามสิ่งที่เรียกว่าศาสนาด้วยคำนิยามส่วนตัวไม่ว่าจะเป็น ศรัทธา ความเชื่อ หรือ วัฒนธรรม ก็ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับทรรศนะส่วนบุคคลทั้งสิ้น แต่เมื่อศาสนาถูกหยิบยกขึ้นมาพูดในอัตราส่วนที่ใหญ่ขึ้น คือในฐานะที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง หรือ กฎหมายของสังคมขนาดใหญ่ที่เรียกว่ารัฐนั้นศาสนาจะกลายเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะนิยามด้วยอารมณ์หรือความรู้สึกส่วนตัวอีกต่อไปเพราะศาสนาในบริบทที่เกี่ยวข้องกับรัฐนั้นถูกยกระดับให้เป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้นำไปสู่ข้อสงสัยที่ว่า สถานะของศาสนาจะมีลักษณะและรูปแบบใดในรัฐแต่ละแห่ง โดยมักจะมีการตั้งคำถามอยู่เสมอว่า ศาสนานั้นมีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐ หรือควรจะเป็นสถาบันหลักของรัฐหรือไม่ ซึ่งคำตอบที่แท้จริงนั้นก็คงจะขึ้นอยู่กับบริบทและสภาพสังคมที่ศาสนาเหล่านั้นดำรงอยู่ รัฐบางแห่งมีความสัมพันธ์กับศาสนาอย่างแน่นแฟ้นในแง่ของการปกครอง ทำให้สถานะของศาสนาในรัฐเหล่านั้นมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสำคัญกว่าสถาบันอื่นๆในรัฐ แต่ในทางกลับกันในรัฐสมัยใหม่บางแห่ง ศาสนามีสถานะเป็นเพียงแต่ความเชื่อที่ดำรงอยู่อย่างเป็นปัจเจก หรือ ดำรงอยู่เพียงแต่ในเชิง วัฒนธรรม ธรรมเนียม หรือ แม้แต่ วิถีชีวิตทำให้ภายในรัฐเหล่านี้ศาสนาจึงเป็นสิ่งที่ถูกแยกออกมาและไม่มีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐแต่อย่างใด เมื่อมีการนำสถานะของศาสนา

เหล่านั้นมาพิจารณาประกอบกับพฤติกรรมของรัฐที่มีการปฏิบัติต่อศาสนาก็ทำให้เกิดการจำแนกประเภทของลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว ออกเป็น 2 ประเภท เรียกว่า รัฐศาสนา (Religious State) และรัฐฆราวาส (Secular State)<sup>1</sup>

### รัฐศาสนา (Religious State)

ปัจจุบันคำจำกัดความของรัฐที่เป็นลักษณะของรัฐศาสนานั้น ถูกนำมาใช้เพื่อสื่อถึงรัฐที่ให้ความสำคัญกับศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นสำคัญ โดยที่ตัวรัฐเองนั้นมีการพึ่งพาศาสนาเป็นสถาบันหลักและเป็นศูนย์กลางในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจ มีการใช้ศีลธรรมหรือคำสอนของศาสนาเป็นแนวทางหลักในการปกครองและบริหารของรัฐนั้นมีการบัญญัติกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่อ้างอิงหลักการคำสอนของศาสนาเป็นสำคัญรวมไปถึงนโยบายที่มีต่อศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นพิเศษแต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความแตกต่างของบริบทการปกครองของแต่ละรัฐในยุคสมัยใหม่หลักเกณฑ์สำคัญอีกประการที่เป็นตัวชี้วัดความเป็นรัฐศาสนาโดยทั่วไปนั้นคือการแสดงออกผ่านรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ

แบบอย่างที่ยังถึงรัฐศาสนาได้อย่างชัดเจนในโลกปัจจุบัน คือรัฐในรูปแบบที่เรียกว่า รัฐอิสลาม (Islamic Republic) ซึ่งเป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์กับศาสนาอิสลามอย่างลึกซึ้งในแง่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม และมีการใช้แนวทางของศาสนาอิสลามเป็นหลักการสำคัญในทุกๆด้านของประเทศ ในประเทศที่เป็นต้นแบบสำคัญของรัฐอิสลามดังกล่าวอย่างประเทศอิหร่าน หรือชื่ออย่างเป็นทางการที่เรียกว่า สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน (Islamic Republic of Iran) ได้มีการบัญญัติแนวทางดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยมีใจความสำคัญว่า

*“พลเมืองทุกคน, การลงโทษปรับทางอาญา, ระบบเศรษฐกิจ, การบริหาร, วัฒนธรรม, การทหาร, การเมือง และ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นใดนั้น ต้องอยู่ภายใต้หลักการของศาสนาอิสลามโดยหลักเกณฑ์นี้จะบังคับใช้โดยทั่วไปอย่างไม่มีเงื่อนไขในทุกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมไปถึงกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นใด..”<sup>2</sup>*

ภายใต้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดและไม่สามารถมีกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้<sup>3</sup> ซึ่งในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐที่มีการบัญญัติถึงกฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการปกครองรัฐนั้นย่อมสะท้อนถึงบริบทของรัฐเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี โดยนอกจากประเทศอิหร่าน ที่หยิบยกมาข้างต้นแล้ว ยังมีรัฐอิสลามรัฐอื่น หรือรัฐศาสนาอื่น ที่มีการบัญญัติถึงถ้อยคำรูปแบบดังกล่าวหลักไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศในลักษณะเดียวกัน มากกว่า 43 ประเทศ<sup>4</sup> เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญของศาสนาอย่างชัดเจนในรัฐที่มีลักษณะเป็นรัฐศาสนาเหล่านั้น

### รัฐฆราวาส (Secular State)

อีกด้านหนึ่งของประวัติศาสตร์ในโลกตะวันตก การกำเนิดขึ้นของแนวคิดการปกครองประชาธิปไตยของโลกสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมของมนุษย์นั้นเริ่มเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย ซึ่งเสรีภาพใน

<sup>1</sup> ศิลปชัย เชาวน์เจริญรัตน์, ศาสนาวิทยา และศาสนายุคโพสทิวโมเดิร์น, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: สถาบันศาสนวิทยามูลนิธิพันธกิจชุมชน, 2558, 358 - 359.

<sup>2</sup> Constitution of the Islamic Republic of Iran art, last amended 1989.

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556, 124.

<sup>4</sup> Pew Research Center, (2017), Many Countries Favor Specific Religions, Officially or Unofficially, Retrieved January 11, 2018, from <http://www.pewforum.org/2017/10/03/many-countries-favor-specific-religions-officially-or-unofficially>

การนับถือศาสนาที่เป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่ถูกหยิบยกขึ้นมาให้ความสำคัญในรัฐที่ปกครองภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา (the United States of America) ที่มักจะถูกนึกถึงเป็นลำดับแรกเมื่อมีการกล่าวถึงแบบอย่างของรัฐที่ปกครองด้วยแนวคิดประชาธิปไตย

ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ (Constitution of the United States of America) เป็นกฎหมายสูงสุดนั้น ได้มีแนวคิดเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนาปรากฏอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรใน บัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกาครั้งแรก ใน ปี ค.ศ. 1787 (The First Amendment) โดยมีการวางหลักไว้ดังนี้

“ รัฐสภาจะไม่บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการสถาปนาศาสนา หรือ จำกัดสิทธิในการประกอบพิธีการทางศาสนาใดๆ ...”<sup>5</sup>

เมื่อมีการพิจารณาคดีที่มีการพิพาทระหว่างบทบัญญัติกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลสหรัฐมักมีการใช้หลักเกณฑ์ทดสอบที่เรียกว่า **Lemon test** อันมีต้นกำเนิดมาจากหลักเกณฑ์การพิจารณาของศาลในคดี **Lemon v. Kurtzman**<sup>6</sup> มาเป็นแนวทางในการพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายว่ามีการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับศาสนาดังกล่าวหรือไม่โดยมีหลักเกณฑ์สำหรับกฎหมายที่ไม่เป็นฝ่ายฝืนแนวคิดความเป็นกลางทางด้านศาสนาสามประการคือ

- 1) ตัวกฎหมายต้องมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อฆราวาสทั่วไปหรือประโยชน์ส่วนรวม
- 2) หลักเกณฑ์ในบทบัญญัตินั้นต้องไม่มีการจำกัดสิทธิหรือล่วงล้ำกิจการของศาสนา
- 3) ผลลัพธ์ของบทบัญญัตินั้นต้องไม่เป็นเหตุให้รัฐได้เข้าไปมีความพัวพันเชื่อมโยงกับศาสนา<sup>7</sup>

หลักเกณฑ์ Lemon Test ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นมุมมองของรัฐที่ให้ความสำคัญกับรูปแบบของกฎหมายที่มีความเป็นกลางทางศาสนาการบัญญัติกฎหมายภายใต้แนวคิดดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งของรัฐในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและศาสนาที่เรียกว่า รัฐฆราวาส ซึ่งเป็นรัฐที่มีลักษณะความสัมพันธ์กับศาสนาตรงกันข้ามกับรัฐศาสนาอย่างสิ้นเชิงโดยมีลักษณะเป็นรัฐที่มีการแสดงออกถึงความเป็นกลางทางด้านศาสนา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมตามหลักประชาธิปไตยแม้รัฐบางรัฐในบางกรณีอาจจะมีการให้ความสำคัญกับบางศาสนาที่มีความสัมพันธ์กับรัฐมาตั้งแต่อดีต แต่ก็ไม่ต่างจากการให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมกับประเพณีดั้งเดิมของรัฐเหล่านั้น รวมไปถึงไม่มีการออกนโยบายหรืออำนาจทางปกครองเพื่อประโยชน์แก่ศาสนาใดศาสนาหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง

เช่นเดียวกับรัฐศาสนา วิธีการที่ง่ายและค่อนข้างที่จะรัดกุมที่สุดในการแบ่งแยกลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและศาสนาทั้งสองประเภทข้างต้น ของรัฐในยุคสมัยปัจจุบัน นั้นคือการอ้างอิงจากถ้อยคำที่บัญญัติเกี่ยวกับศาสนาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดของรัฐนั้นๆ เพราะความที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดและไม่อาจขัดแย้งได้โดยกฎหมายอื่น ตามหลักการที่เข้าใจกันทั่วไปในการศึกษาเชิงนิติศาสตร์ การบัญญัติถ้อยคำใดๆ ในกฎหมายดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเป็นการแสดงเจตนารมณ์และอัตลักษณ์ของรัฐนั้นๆ

<sup>5</sup> U.S. Const. amend. I.

<sup>6</sup> Lemon v. Kurtzman, 403 US 602, 1971.

<sup>7</sup> Penny J. Meyers, *Lemon is Alive and Kicking: Using the Lemon Test to Determine the Constitutionality of Prayer at High School Graduation Ceremonies*, 34 Val, U. L. Rev, 1999, 231.

แต่อย่างไรก็ตามการจำแนกประเภทของรัฐตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาของรัฐที่กล่าวมานั้น ไม่ได้มีเจตนาเพื่อให้เกิดการเปรียบเทียบในเชิงคุณภาพหรือเพื่อให้เกิดการโต้แย้งในความถูกต้องของลักษณะความสัมพันธ์ใด เพราะลักษณะความสัมพันธ์ของรัฐและศาสนาทั้งสองประเภทนั้นต่างก็มีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริบทของรัฐที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว

## 2. ศาสนาพุทธภายใต้รัฐ

### 2.1 สถานะของศาสนาพุทธภายใต้รัฐ

ในทางกฎหมาย สถานะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นให้กับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเพื่อประโยชน์ของการจำแนกหรือการให้ความสำคัญต่อสิ่งนั้น ๆ โดยการกระทำที่ทำให้การกำหนดสถานะนั้นเป็นที่ยอมรับและมีความน่าเชื่อถือก็คงหนีไม่พ้นการกำหนดสถานะโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เมื่อเรากล่าวถึงสถานะของสิ่งที่มีลักษณะเป็นสถาบันที่อยู่ร่วมกับรัฐนั้น บางสิ่งกลับมีสถานะที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการถูกกำหนดไว้โดยกฎหมาย แต่กลับปรากฏขึ้นในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการกระทำของรัฐผู้ออกกฎหมายเองที่เป็นการสร้างสถานะเหล่านั้นขึ้นมาและศาสนาก็เป็นหนึ่งในสิ่งที่มีสถานะแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐแต่ละบริบทของสังคมในรัฐ ซึ่งสถานะของศาสนาพุทธภายใต้รัฐนั้นคือสิ่งที่จะกล่าวถึงต่อจากนี้

หากเราเริ่มต้นจากอุดมการณ์ของศาสนาพุทธในแง่ท่าทีของศาสนาที่มีต่อรัฐนั้น ก็พอจะพบกับบัญญัติหนึ่งที่ปรากฏในพระไตรปิฎกมีใจความว่า

*“ก็โดยสมัยนั้นแล พระเจ้าพิมพิสาร จอมเสนามาคชราช มีพระราชประสงค์จะทรงเลื่อนกาลฝนออกไป จึงทรงส่งทูตไปในสำนักภิกษุทั้งหลายว่า ถ้ากระไร ขอพระคุณเจ้าทั้งหลายพึงจำพรรษาในชุมทปักษ์อันจะมาถึง. ภิกษุทั้งหลายจึงกราบทูลเรื่องนั้นแด่พระผู้มีพระภาค. พระผู้มีพระภาครับสั่งว่า ตูกรภิกษุทั้งหลาย เราอนุญาตให้คล้อยตามพระเจ้าแผ่นดิน”<sup>8</sup>*

บัญญัติข้างต้นนั้นกล่าวถึงเหตุการณ์ในครั้งหนึ่งที่ พระเจ้าพิมพิสาร ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ในเวลานั้น ทรงประสงค์ที่จะเลื่อนช่วงระยะเวลาของฤดูฝนออกไป จึงทรงส่งทูตไปในสำนักภิกษุสงฆ์ เพื่อสอบถามให้ภิกษุสงฆ์จำพรรษาในข้างขึ้นแรมแทน เมื่อภิกษุสงฆ์ไปกราบทูลสอบถามต่อองค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าก็ได้มีรับสั่งกลับมาว่า *“ตูกภิกษุทั้งหลาย เราอนุญาตให้คล้อยตามพระเจ้าแผ่นดิน”* ประโยคดังกล่าวหากจะพิจารณาในแง่ทัศนคติของผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจรัฐนั้น อาจถือได้ว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะยินยอมให้สถาบันศาสนาอยู่ในสถานะคล้อยตามอำนาจรัฐ แต่เพื่อความชัดเจนของเจตนารมณ์ดังกล่าว ก็มีความจำเป็นที่ต้องใช้การขยายความจากสื่อที่เรียกว่า คัมภีร์ อรรถกถา ซึ่งเป็นคัมภีร์ที่บัญญัติอธิบายความในพระไตรปิฎกให้เกิดความกระจ่าง โดยมีการอธิบายเจตนารมณ์ของประโยคดังกล่าวไว้ว่า

*“พระผู้มีพระภาคเจ้าทรงอนุญาตเพื่ออนุวัตรตาม ด้วยทรงทำในพระหฤทัยว่า ชื่อว่าความเสื่อมเสีย ลักนิดหน้อย ย่อมไม่มีแก่ภิกษุทั้งหลาย เพราะเลื่อนกาลฝนออกไป. เพราะฉะนั้น ภิกษุควรอนุวัตรตามในกรรมที่เป็นธรรมอย่างอื่นได้ แต่ไม่ควรอนุวัตรตามแก่ใคร ๆ ในกรรมอันไม่เป็นธรรมละนี้แล.”<sup>9</sup>*

<sup>8</sup> พระไตรปิฎก เล่มที่ 5 พระวินัยปิฎก เล่มที่ 4 มหาวรรค ภาค 1 ข้อ 209, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก

<http://84000.org/tipitaka/pitaka1/v.php?B=04&A=5450&Z=5501>

<sup>9</sup> อรรถกถา มหาวรรค ภาค 1 วิสสุปนายิกขันธกะ เรื่องภิกษุหลายรูป การจำพรรษา 1 อย่างเป็นต้น, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561,



ถึงแม้ผู้ที่วินิจฉัยเจตนารมณ์ดังกล่าวจะไม่ใช่องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเอง แต่ผู้วินิจฉัยส่วนใหญ่ก็เป็นภิกษุสงฆ์ที่อยู่ในยุคสมัยเดียวหรือใกล้เคียงกับในสมัยขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า จึงสามารถอ้างอิงถึงเจตนารมณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทการปกครองเดียวกันได้ ซึ่งใจความจากประโยคดังกล่าวนี้มีการชี้ให้เห็นว่า การคล้อยตามพระเจ้าแผ่นดินตั้งที่องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงตรัสนั้น เป็นการคล้อยตามการกระทำที่เป็นธรรมและไม่เสื่อมเสียต่อภิกษุสงฆ์เท่านั้น และไม่จำเป็นต้องคล้อยตามการกระทำที่ไม่เป็นธรรม นั้นหมายความว่า ถึงแม้อุดมการณ์ของศาสนาพุทธจะคล้อยตามรัฐได้แต่ก็ไม่จำเป็นต้องคล้อยตามไปในทุกกรณี หากการกระทำของรัฐนั้นไม่เป็นธรรมศาสนาพุทธก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องคล้อยตาม

เมื่อนำเจตนารมณ์ดังกล่าวมาพิจารณาประกอบในแง่ของจุดมุ่งหมายที่แท้จริงในศาสนาพุทธนั้นคือการหลุดพ้นจากวิภวสังสารและตัดขาดจากทางโลก และหน้าที่ของบุคลากรทางศาสนาก็มีเพียงการศึกษาปฏิบัติธรรม เพื่อเผยแพร่พระธรรมคำสอนแก่ประชาชน องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้านั้นทรงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองซึ่งเป็นเรื่องทางโลกแต่อย่างใด โดยละไว้ให้เป็นที่ของรัฐบาล จึงไม่ได้มีการเสนอหรือสนับสนุนการปกครองรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นพิเศษ เพียงแต่เสนออุดมคติของผู้ที่เรียกว่า “ธรรมราชา” ซึ่งเป็นลักษณะของผู้ที่ปกครองภายใต้สภาวะที่เรียกว่าธรรม และไม่จำเป็นต้องใช้ความรุนแรงในการปกครองแผ่นดินเพียงแต่ใช้ธรรมนั้นคุ้มครองรัฐและทำให้ประชาชนในรัฐมีความสุขร่มเย็น หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นอุดมคติที่เป็นที่นิยมของกษัตริย์ของรัฐที่นับถือศาสนาพุทธ อาทิ พระเจ้าอโศกมหาราช หรือ กษัตริย์แห่งรัฐไทยในอดีต โดยอุดมคติธรรมราชานั้น มีการกล่าวถึงไว้หลักๆดังนี้

*“พระเจ้าจักรพรรดิผู้ทรงธรรม เป็นธรรมราชาในโลกนี้ ทรงอาศัยธรรมเท่านั้น สักการะธรรม เคารพธรรม นอบน้อมธรรม เชิดชูธรรม ยกย่องธรรม มีธรรมเป็นใหญ่ ทรงจัดการรักษา ป้องกัน และคุ้มครองชนภายในโดยธรรม”<sup>10</sup>*

*“พระมหาบุรุษนั้นทรงชนะโดยธรรมมิต้องใช้อาชญา มิต้องใช้ศัสตรา ปกครองแผ่นดินนี้มีสาครเป็นขอบเขต มิได้มีเสาเขื่อน มิได้มีนิมิต ไม่มีเสี้ยนหนาม มั่งคั่งแพร่หลาย มีความเกษมสำราญ มิได้มีเสียด เมื่อเป็นพระราชาก็ได้อะไร เมื่อเป็นพระราชาก็ได้ผลข้อนี้ คือ ไม่มีใคร ๆ ที่เป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นข้าศึกศัตรูจะพึงข่มได้”<sup>11</sup>*

แนวคิดและพฤติกรรมที่ปรากฏในพระไตรปิฎก ล้วนแล้วแต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงรากฐานของความเชื่อมโยงระหว่างรัฐและศาสนาในรูปแบบที่มีการพึ่งพาอาศัยเกื้อกูลกัน นั่นคือรัฐมีการใช้อุดมการณ์ทางศาสนาเป็นแนวทางในการปกครองบริหาร และศาสนาเองนั้นก็ต้องอาศัยการอุปถัมภ์และการคุ้มครองบางประการเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติภารกิจทางศาสนา แต่อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ของศาสนาพุทธที่อยู่ภายใต้รัฐนั้นเป็นลักษณะที่มีความยืดหยุ่นแต่ไม่ถึงกับอ่อนข้อเสียทีเดียว ศาสนาพุทธนั้นมีลักษณะที่สามารถจะอยู่ร่วมได้ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใด ขอเพียงผู้นำนั้นมีความเป็นธรรมตามอุดมคติของทางศาสนา ภายใต้ความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาอาศัย ศาสนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐและไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐอย่างสิ้นเชิง แต่ศาสนาต้องพึ่งพารัฐในบางเรื่อง และรัฐก็ต้องใช้หลักธรรมทางศาสนาเป็นแนวทางการปกครอง

จาก <http://84000.org/tipitaka/attha/attha.php?b=4&i=205>

<sup>10</sup> พระไตรปิฎก พระไตรปิฎกเล่มที่ 22 พระสุตตันตปิฎกเล่มที่ 14 (ฉบบมहाจุฬา) อังคุตตรนิกาย ปัญจก-ฉกกนิบาต ข้อ 133, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก [http://84000.org/tipitaka/read/m\\_siri.php?B=22&siri=133](http://84000.org/tipitaka/read/m_siri.php?B=22&siri=133)

<sup>11</sup> พระไตรปิฎก เล่มที่ 11 พระสุตตันตปิฎก เล่มที่ 3 ทีฆนิกาย ปาฏิกวรรค ข้อ 132, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก <http://www.84000.org/tipitaka/read/v.php?B=11&A=3182&Z=3922>

## 2.2 รัฐไทยและศาสนาพุทธ

บางครั้งคำนิยามหรือคำจำกัดความใดๆ ก็ไม่สามารถนำมาใช้กับสิ่งที่มีลักษณะคลุมเครือไม่แน่ชัดหรือซับซ้อนเหนือคำนิยามดังเช่นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยและศาสนาพุทธที่มีการเปลี่ยนผันไปในแต่ละยุคสมัยตามปัจจัยที่นอกเหนือการคาดการณ์ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองโดยในขั้นต้นนั้น จำเป็นต้องกล่าวถึงเหตุการณ์สำคัญในสองช่วงคือ การเข้ามาของศาสนาพุทธในระยะเริ่มแรก และ การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสู่รูปแบบประชาธิปไตยของรัฐไทย

ในเริ่มต้น รัฐไทยเมื่อครั้งที่ยังเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของอาณาจักร สุวรรณภูมิ หรือบริเวณส่วนใหญ่ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปัจจุบัน ได้รับการเผยแพร่ศาสนาพุทธจากสมณทูตของจักรวรรดิเมาริยะโดยพระเจ้าอโศกมหาราช<sup>12</sup> และนอกจากการเผยแพร่ศาสนาพุทธแล้วแนวทางการปกครองโดยใช้หลักการของพระพุทธศาสนาของพระเจ้าอโศกมหาราชก็เป็นอีกหนึ่งสิ่งที่ส่งอิทธิพลมาสู่พื้นที่บริเวณรัฐไทยและรัฐในละแวกเดียวกัน

**จักรวรรดิเมาริยะ** ในสมัยของ **พระเจ้าอโศกมหาราช**ถือเป็นรัฐศาสนาในบริบทของรัฐที่มีความสัมพันธ์กับศาสนาพุทธอย่างแนบแน่น โดยมีแนวทางการปกครองที่หลอมรวมเอาพุทธศาสนาเป็นแนวทางในการปกครองของรัฐมีการนำอุดมการณ์ธรรมราชา หรือ ผู้ปกครองโดยธรรม ตามคำสอนของพุทธศาสนา มาเป็นอุดมการณ์หลักของรัฐ มีการตีความคำสอนของพุทธศาสนาเพื่อรองรับสถานะอันศักดิ์สิทธิ์ของผู้ปกครองเอง โดยยกสถานะของผู้ปกครองให้เป็น **จักรพรรดิแห่งจักรวาล** มีอำนาจในการปกครองทั้งอาณาจักรและศาสนจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของนโยบายที่รัฐในสมัยของพระเจ้าอโศกมีการอุปถัมภ์ศาสนาพุทธโดยการสร้างศาสนสถานเป็นจำนวนหลายแห่ง รวมไปถึงการส่งเสริมศาสนาโดยการปลุกปั้นให้มีการเผยแพร่ศาสนาให้แก่รัฐอื่น<sup>13</sup>

การรับเข้ามาซึ่งศาสนาพุทธในรูปแบบที่ผูกติดมากับแนวคิดการปกครอง ทำให้สถานะศาสนาพุทธในรัฐก่อนประวัติศาสตร์ของไทยนั้น มีความเชื่อมโยงกับพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ ปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงการปกครองรูปแบบพ่อปกครองลูกยุคสุโขทัยสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ที่ทรงมีการจัดตั้งสมณศักดิ์ของสงฆ์ขึ้น ควบคู่ไปกับการวางแบบแผนการปกครองคณะสงฆ์และนโยบายสนับสนุนศาสนาพุทธ ซึ่งได้รับแบบอย่างมาจากพระพุทธศาสนา นิกายเถรวาท ลัทธิลังกาวงศ์ จากลังกา หรือประเทศศรีลังกา ในปัจจุบัน<sup>14</sup>และส่งผลให้ พระมหากษัตริย์ในรัชสมัยต่อมาทรงมีพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนศาสนาพุทธสืบเนื่องมาอาทิ การเสด็จทรงผนวชของพระมหากษัตริย์ที่เริ่มต้นขึ้นในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทและเป็นแบบอย่างสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น<sup>15</sup>

ในแง่ของ วัฒนธรรม ธรรมเนียม วิถีชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเกี่ยวโยงกับสถาบันกษัตริย์หรือสถาบันทางการเมืองทำให้ศาสนาพุทธนั้นดำรงอยู่ในรัฐไทย หรืออาจจะกล่าวให้ถูกต้องคือดำรงอยู่ในบริเวณ แคว้น อาณาจักร ภูมิภาค ที่ครั้งหนึ่งเคยตั้งอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน มาแล้วมากกว่าพันปี จนถึงยุคสุโขทัยที่ถูกยอมรับในแง่ของ

<sup>12</sup> กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, **ประวัติความเป็นมาของศาสนาพุทธศาสนาและองค์การศาสนาต่างๆ ในประเทศไทย**, เอกสารเผยแพร่, 2554, 121.

<sup>13</sup> ส. ศิวรักษ์ (แปลและเรียบเรียง), **ความเข้าใจเรื่องพระเจ้าอโศกและอโศกาวทาน**, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: บริษัท เคล็ดไทยจำกัด, 2534.

<sup>14</sup> กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, **ประวัติความเป็นมาของศาสนาพุทธศาสนาและองค์การศาสนาต่างๆ ในประเทศไทย**, เอกสารเผยแพร่, 126.

<sup>15</sup> กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, **ประวัติความเป็นมาของศาสนาพุทธศาสนาและองค์การศาสนาต่างๆ ในประเทศไทย**, เอกสารเผยแพร่, 131.

ประวัติศาสตร์ด้านเอกสารหรือหลักฐานว่าเป็นจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์ไทย หรือมากกว่าสองพันปี จนถึงยุคเริ่มต้นของรัฐประชาชาติในชื่อที่เรียกว่าประเทศไทยในปัจจุบัน

เมื่อรัฐไทยได้มีการพัฒนารูปแบบการปกครอง โดยการรับเอาแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของรัฐประชาธิปไตยของรัฐสมัยใหม่เข้ามา การปกครองของไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบอบประชาธิปไตย มีการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญและบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียม รวมไปถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งโดยนิตินัยอาจดูเหมือนว่ารัฐไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงในแง่ความสัมพันธ์กับศาสนาเอกเช่นเดียวกับรัฐประชาธิปไตยอื่น แต่ในทางกลับกันอิทธิพลความสัมพันธ์ในรูปแบบรัฐศาสนาของรัฐไทยดั้งเดิม นั้นยังคงดำรงอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนแปลงลักษณะไปตามปัจจัยทางการเมืองหรือปัจจัยอื่นๆภายในรัฐเอง

ด้วยเหตุข้างที่กล่าวมาข้างต้นสถานะของศาสนาพุทธในประเทศไทยจึงมีความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านโครงสร้างและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาสนาขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของศาสนาพุทธในแต่ละยุคสมัย

### 2.3 การปกครองคณะสงฆ์ในกฎหมายไทย

กฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบเป็นปรากฏการณ์ที่ย่อมเกิดขึ้นท่ามกลางกลุ่มมนุษย์ที่มีพัฒนาการด้านอารยธรรมทางความคิด จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ในกลุ่มบุคลากรทางศาสนาผู้รักษาศีลเองก็ย่อมมีกฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบที่บังคับหรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติตน เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในทางพุทธศาสนานั้นนอกจากพระวินัยปิฎกที่กำหนดเกี่ยวกับระเบียบหรือความเป็นอยู่ของบุคลากรในศาสนาแล้ว กฎหมายของรัฐก็เป็นสิ่งหนึ่งที่กลุ่มบุคคลเหล่านั้นที่ยังคงมีสถานะเป็นประชากรรัฐต้องเคารพและเชื่อฟัง

สิ่งที่สะท้อนถึงสถานะของศาสนาพุทธในรัฐไทยได้อย่างชัดเจนนั้นคือการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งมีวิวัฒนาการนับตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของสมณศักดิ์และองค์กรมมหาเถรสมาคม การแตกแยกของนิกาย รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ที่เกิดมาจากปัจจัยทางการเมือง

เมื่อกล่าวถึงสถานะในทางกฎหมายของศาสนาพุทธในรัฐไทยนั้น เพื่อความรัดกุมของเนื้อหาจะขอล่าถึงเฉพาะตัวบทกฎหมายที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อศาสนาพุทธในปัจจุบันอย่างชัดเจนโดยเริ่มต้นจาก “กฎพระสงฆ์” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรีที่ถูกบัญญัติมาเพื่อบังคับใช้แก่สงฆ์และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับศาสนาพุทธซึ่งใจความสำคัญโดยรวมนั้นเป็นการกำหนดมาตรการและบทลงโทษที่สอดคล้องกับเหตุการณ์เกี่ยวกับศาสนาในช่วงเวลาดังกล่าวโดยกฎพระสงฆ์ทุกฉบับถูกบัญญัติขึ้นในลักษณะที่มีที่มาที่ไปร่วมไปถึงสาเหตุและปัจจัยของการบังคับใช้กฎนั้นในแต่ละเรื่อง รวมไปถึงการอ้างอิงถึงพระธรรมวินัยที่เป็นบทบัญญัติของพระสงฆ์โดยตรงทางศาสนาอยู่แล้ว เพียงแต่มีการเพิ่มบทลงโทษที่ร้ายแรงเข้ามา อาทิบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะความถูกต้องและข้อห้ามในการเทศนาของพระสงฆ์พร้อมบทลงโทษสำหรับพระสงฆ์ที่ฝ่าฝืน<sup>16</sup>บัญญัติข้อห้ามทั่วไปของภิกษุสามเณรและฆราวาสในหลาย เรื่องอาทิ การถวายปัจจัย หรือการรักษาดวง<sup>17</sup>บัญญัติห้ามให้ภิกษุสามเณร

<sup>16</sup> กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 1, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก <http://www.watmoli.com/vittaya-1-section1/regulation-1.html>

<sup>17</sup> กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 6, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก <http://www.watmoli.com/vittaya-1-section1/regulation-1.html>

ทั้งปวงรับเงินหรือรับของฝากขรรษาส โดยมีโทษคือการถูกปาราชิกและลงโทษด้วยการเชี่ยนตี<sup>18</sup>บัญญัติเรื่องการปาราชิกซึ่งหากมีการกระทำความผิด อาจมีโทษถึงขั้นประหารรวมไปถึงลงโทษญาติของผู้กระทำด้วย<sup>19</sup>

ทว่าก็มีกฎพระสงฆ์บางส่วนที่ถูกบัญญัติขึ้นในรูปแบบอำนาจเหนือของรัฐในการจัดตั้งองค์กร นั่นคือ บทบัญญัติที่ให้มีการตั้งแต่พระราชาคณะและอธิการเพื่อจัดระเบียบพระสงฆ์เพื่อมิให้มีการอวดอุตริต รวมถึงระเบียบที่กำหนดขึ้นสำหรับการย้ายถิ่นพำนักของพระสงฆ์หรือสามเณร โดยมีการระบุวัตถุประสงค์สำคัญก็คือการสอดส่องดูแลผู้ไม่หวังดี “อย่าให้มีคนโกหกมารยาคิดทำร้ายแผ่นดินแลพระศาสนาอย่าให้มีคนมาโกหก”<sup>20</sup> ประกอบกับ บทบัญญัติที่ให้พระราชาคณะและพระสงฆ์ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ตักเตือนหรือกำจัดภิกษุสามเณรที่ไม่ทำกิจวัตรหรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม หากพระสงฆ์ที่มีหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม ผู้ได้รับโทษคือญาติโยมของพระสงฆ์เหล่านั้น<sup>21</sup> และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสถาปนาอำนาจของพระสังฆราชหรือประมุขของสงฆ์ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าขึ้นมา<sup>22</sup>

บทบัญญัติเหล่านี้ล้วนการแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐมีการแทรกแซงศาสนาโดยการบัญญัติกฎหมาย ที่เป็นการบังคับใช้มาตราหรือบทลงโทษในการกระทำที่อาจไม่ใช่ความผิดในลักษณะสากล แต่เนื่องด้วยบริบทของศาสนาและสถานการณ์ทางการเมืองในสมัยนั้นรัฐได้อ้างถึงเหตุจำเป็นดังกล่าวและเมื่อสถานะของศาสนาพุทธถูกกำหนดขึ้นให้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐในลักษณะดังกล่าว จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเป็นการสร้างบรรทัดฐานของสถานะดังกล่าว สืบมาจนถึงยุคต่อมา

ในยุคต่อมา หลังจากที่มีการปรับปรุงระบบกฎหมายให้เป็นกฎหมายสมัยใหม่ ตามแบบอย่างโลกตะวันตกออก ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4<sup>23</sup>รัฐในสมัยนั้นได้นำแนวคิดการปกครองคณะสงฆ์ในรูปแบบโบราณดั้งเดิม มาปรับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการบัญญัติ**พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121** (พ.ศ.2445) ขึ้นมาและลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือการปฏิวัติวงการศาสนาใหม่ มีพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองศาสนูปถัมภก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดขึ้นขององค์กรทางศาสนาที่เรียกว่า **มหาเถรสมาคม**ซึ่งเกิดขึ้นจากองค์ประชุมของพระสงฆ์ที่มียศชั้นผู้ใหญ่คือสมเด็จพระเจ้าคณะ มีหน้าที่ปรึกษาฝ่ายการพระศาสนาต่อพระมหากษัตริย์ และมีอำนาจปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางที่มีหน้าที่ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร<sup>24</sup> มีการบัญญัติถึงระเบียบและวิธีการจัดตั้ง วัด เจ้า อาวาส รวมไปถึงการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคที่ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยมาตราการแต่งตั้งส่วนใหญ่ก็จะขึ้นอยู่กับพระราชดำริเห็นสมควร<sup>25</sup>และอีกสิ่งหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้คือการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐและการตีความศาสนา ในบทบัญญัติที่มีใจความว่า

*“พระราชบัญญัตินี้ไม่เกี่ยวข้องกับนิกายสงฆ์ กิจและลัทธิเฉพาะในนิกายนั้น ๆ ซึ่งเจ้าคณะหรือสังฆนายกในนิกายนั้นได้เคยมีอำนาจว่ากล่าวบังคับมาก่อนประการใด ก็ให้คงเป็นตามเคยทุกประการ แต่การปกครองอันเป็นสามัญทั่วไปในนิกายทั้งปวง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”<sup>26</sup>*

<sup>18</sup> กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 2, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก <http://www.watmoli.com/vittaya-1-section1/regulation-1.html>

<sup>19</sup> กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 5, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก <http://www.watmoli.com/vittaya-1-section1/regulation-1.html>

<sup>20</sup> กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 3, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก <http://www.watmoli.com/vittaya-1-section1/regulation-1.html>

<sup>21</sup> กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 4, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก <http://www.watmoli.com/vittaya-1-section1/regulation-1.html>

<sup>22</sup> กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 7, สืบค้นวันที่ 22 มกราคม 2561, จาก <http://www.watmoli.com/vittaya-1-section1/regulation-1.html>

<sup>23</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส, **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554, เจริญครั้งที่ 4, 149.

<sup>24</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121

<sup>25</sup> หมวดที่ 2-6 พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121

<sup>26</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121

การกำเนิดขึ้นของธรรมยุติกนิกายที่มาจากแนวทางการตีความศาสนาพุทธในรูปแบบใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นจากพระประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในขณะที่ทรงผนวชโดยเห็นว่าคณะสงฆ์ที่มีอยู่นั้นมีความบกพร่อง ประกอบกับเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมืองบางประการในช่วงเวลาดังกล่าว<sup>27</sup> ในมาตราดังกล่าวจึงมีการพูดถึงการแบ่งแยกนิกายอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก โดยมีการบัญญัติถึงสิทธิพิเศษของนิกายบางนิกายให้ยังคงปกครองตัวเองได้ดั้งเดิมภายใต้บริบทดังกล่าวมีการอธิบายถึงใน ประมวลพระนิพนธ์ เรื่อง การคณะสงฆ์ ของ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ผู้ทรงดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชพระองค์ที่ 10 ภายหลังจากการประกาศบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว มีการระบุไว้ว่า วัตถุประสงค์แท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าวคือให้ธรรมยุติกนิกายที่เคยได้พระบรมราชานุญาตให้ปกครองกันตามลำพังมาก่อนนั้น ยังคงมีอภิสิทธิ์ดั้งเดิม เว้นแต่การปกครองสามัญทั่วไป เช่น อำนาจและหน้าที่ของบุคลากรทางศาสนา ที่ยังคงบังคับใช้ในทุกนิกาย<sup>28</sup> การบังคับใช้กฎหมายในรูปแบบนี้อาจดูเหมือนว่าเป็นการผ่อนปรนให้อิสระแก่นิกายในการปกครองตนเองพอสมควรแต่การดำรงอยู่ของกฎหมายในรูปแบบนี้นั้นย่อมเปรียบเสมือนเป็นการเปิดช่องให้รัฐมีการเลือกปฏิบัติ ในแง่ของการให้สิทธิพิเศษต่อนิกายบางเหนืออีกนิกายหนึ่ง จนนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งในระหว่างนิกายในภายหลัง (ศึกษาเพิ่มเติมกรณีใน ความขัดแย้งระหว่าง ธรรมยุติกนิกาย และ มหานิกาย)<sup>29</sup>

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นการเน้นย้ำความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ศาสนาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยการสถาปนาอำนาจและก่อตั้งองค์กรศาสนาที่มีอำนาจปกครองเชื่อมโยงกับสถาบันหลักของรัฐในช่วงเวลานั้นคือ สถาบันพระมหากษัตริย์อีกทั้งยังมีการแสดงเจตนารมณ์ของการตีความศาสนาโดยการสนับสนุนนิกายผ่านบทบัญญัติของกฎหมายและกฎหมายฉบับนี้ถูกบังคับใช้ สืบเนื่องมาจนถึงภายหลังการปฏิวัติสยามเมื่อปี พ.ศ. 2475

ภายหลังจากการปฏิวัติการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอันเป็นที่นิยมแพร่หลายในยุคสมัยนั้นถึงแม้จะได้มีการยกเลิกบรรดาศักดิ์ขุน หลวง พระ พระยา เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายตามแนวคิดของรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ แต่กลับไม่มีการยกเลิกสมณศักดิ์ของสงฆ์แต่อย่างใด<sup>30</sup> นั้นหมายความว่า การปฏิวัติดังกล่าวไม่มีผลต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยและศาสนาพุทธที่ยังคงดำรงอยู่และกฎหมายพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับศาสนาพุทธในช่วงเวลานั้นยังคงไม่สอดคล้องกับแนวคิดความเป็นรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ องค์กรสงฆ์หรือสถาบันยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ต่างกับประเทศประชาธิปไตยอื่นในยุคสมัยเดียวกันจึงเป็นเหตุผลที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่ พระสงฆ์บางส่วนได้มีการเรียกร้องให้รัฐ ใช้หลักเสรีภาพ ความเสมอภาค เพื่อที่จะให้พระสังฆราชอยู่ใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับกษัตริย์ และนำมาซึ่งการเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยที่เรียกว่าคณะคณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนาโดยส่วนใหญ่เป็นพระสงฆ์ที่อยู่ในมหานิกายในจังหวัดพระนครและธนบุรีในสมัยนั้นนำไปสู่การเรียกร้องให้มีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่<sup>31</sup>

<sup>27</sup> ศรีสุพร ช่วงสกุล. ความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ : ศึกษากรณีธรรมยุติกนิกาย (พ.ศ. 2368 - พ.ศ. 2464), วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, 4 - 10.

<sup>28</sup> คະนิงนิตย จันทบุตร, การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477 - 2484, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, 35.

<sup>29</sup> คະนิงนิตย จันทบุตร, การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477 - 2484, บทที่ 1.

<sup>30</sup> ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 33 หน้า 1089 เมื่อ 19 พฤษภาคม 2485

<sup>31</sup> รายละเอียดและเอกสารอ้างอิงทั้งหมดปรากฏใน คະนิงนิตย จันทบุตร, การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477 - 2484.

การกำเนิดขึ้นของ **พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484** นั้นได้สะท้อนฐานความคิดทางการเมืองของสังคมไทยในยุคนั้นที่สะท้อนแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่อย่างชัดเจนโดยมีสาระสำคัญคือ การรื้อโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในองค์กรสงฆ์ขึ้นใหม่ทั้งหมด ตั้งแต่ลำดับสูงสุดอย่างพระสังฆราชลงมา แม้ภายในกฎหมายดังกล่าวยังคงมีการระบุให้ อำนาจของสมเด็จพระสังฆราชนั้นมีความเด่นชัดมากขึ้น<sup>32</sup> แต่สมเด็จพระสังฆราชนั้นก็ทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยลำพังพระองค์เองไม่ได้ เพราะมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารการปกครองใหม่โดยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ และคานอำนาจระหว่างกัน ในรูปแบบที่เรียกว่า สังฆสภา<sup>33</sup> ซึ่งเป็นการบัญญัติที่มีการอ้างอิงแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจอันเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยนอกจากการตั้งสังฆสภา ที่ทำหน้าที่ตีบัญญัติออกคณะสงฆ์ ยังมีสังฆมนตรี มีอำนาจบริหารคณะสงฆ์ และมีคณะวินัยธรทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการ<sup>34</sup> การมาถึงของกฎหมายดังกล่าวก็จะสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยที่เฟื่องฟูในรัฐไทยสมัยนั้น และตัวกฎหมายมักจะถูกยอมรับว่าเป็นฉบับที่สมบูรณ์แบบและเหมาะสมกับศาสนาพุทธในประเทศไทยอยู่เสมอ อีกทั้งยังสามารถที่จะปรับเข้าได้กับอุดมการณ์ของศาสนาพุทธในส่วนของที่อยู่ภายใต้รัฐที่มีลักษณะยึดหยุ่นได้ในระดับที่พอตินั้นคือการอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเพียงในส่วนที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผล

แต่อย่างไรก็ตามหนึ่งข้อเท็จจริงที่สะท้อนออกมาจากการเกิดขึ้นของกฎหมายดังกล่าวก็คือถึงแม้จะมีการรับเอาแนวคิดประชาธิปไตยมาปรับใช้กับศาสนาพุทธผ่านบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม แต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า ศาสนาพุทธในไทยนั้น ยังคงมีความสัมพันธ์ยึดติดอยู่กับรัฐและไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ยังคงถูกแทรกแซงในการกำหนดโครงสร้างการบริหารการปกครองภายในของคณะสงฆ์โดยรัฐไทยเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นผู้มีอำนาจสถาปนาและแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช<sup>35</sup> จึงเป็นผลให้รูปแบบการปกครองของคณะสงฆ์ในรัฐไทยนั้น ยังคงมีโอกาสที่จะถูกปรับเปลี่ยนได้อยู่ตลอดเวลาโดยอ้างอิงรูปแบบจากอุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐในช่วงเวลานั้นๆ หรืออาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ไทยนั้นสามารถที่จะเปลี่ยนไปได้เสมอเมื่อมีการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมือง ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ก็ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในการกำเนิดขึ้นของกฎหมาย **พระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505**

ในกฎหมาย**พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505** นั้นเนื้อหาของตัวกฎหมายมีการยกเลิกระบบ "สังฆสภา" ที่เดิมที่มีการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการปกครองภายในคณะสงฆ์ ไปให้อำนาจปกครองเบ็ดเสร็จขึ้นอยู่กับพระสังฆราชและมหาเถรสมาคม<sup>36</sup> หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงถูกทำลายและเกิดการผูกขาดอำนาจแต่เพียงในมหาเถรสมาคมอีกทั้งยังเป็นการเน้นย้ำถึงอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือศาสนาในบัญญัติเรื่องการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชนั้น ที่นอกจากพระมหากษัตริย์ยังคงทรงเป็นทั้งผู้สถาปนาสมเด็จพระสังฆราชแล้ว<sup>37</sup>ยังมีการบัญญัติถึงการพ้นจากตำแหน่งของสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งหนึ่งในเงื่อนไขนั้นคือ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ออกจากตำแหน่ง<sup>38</sup>ทำให้รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์กลับไปอยู่ในรูปแบบเช่นเดียวกับ **พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121**

<sup>32</sup> หมวด 1 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

<sup>33</sup> หมวด 2 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

<sup>34</sup> พระมหาวรชัย กลิ้งโพธิ์, การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

<sup>35</sup> มาตรา 5 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

<sup>36</sup> มาตรา 18 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

<sup>37</sup> มาตรา 7 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

<sup>38</sup> มาตรา 11(4) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

กฎหมายฉบับนี้สะท้อนข้อเท็จจริงที่กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ว่าสถานะของศาสนาพุทธในประเทศไทยนั้นไม่มีความมั่นคง สามารถแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลาขึ้นอยู่กับรัฐในช่วงเวลานั้น ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองลักษณะของรัฐในช่วงที่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 คือในสมัยที่ปกครองโดยสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจของรัฐบาลชุดก่อนหน้า อันเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นรัฐที่มีลักษณะการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองหรือแก้ปัญหา รวมไปถึงมีการแก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์กรศาสนาโดยอาศัยอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง (ศึกษาเพิ่มเติมในกรณี พระพิมลธรรม)<sup>39</sup> ลักษณะของกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้จึงถูกบัญญัติขึ้นโดยสะท้อนแนวทางการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐ การปกครองภายในของคณะสงฆ์จึงเป็นรูปแบบเดียวกันที่จำลองมาจากรูปแบบการใช้อำนาจของรัฐ โดยมีศูนย์กลางของอำนาจอยู่ที่มหาเถรสมาคม

ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ในปี พ.ศ. 2535 ก็มีการแก้ไขรายละเอียดการปกครองคณะสงฆ์บางส่วน อาทิ การดำเนินการในกรณีที่พระสังฆราชพ้นจากตำแหน่ง หรือขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช<sup>40</sup>ระเบียบการบางอย่างในมหาเถรสมาคม<sup>41</sup>หรือ การปกครองคณะสงฆ์ท้องถิ่น<sup>42</sup> ระเบียบวัดทั่วไปและบทกำหนดโทษ<sup>43</sup> แต่ทั้งหมดทั้งมวลก็เป็นเพียงการแก้ไขเพียงในส่วนปลีกย่อยที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ที่อำนาจปกครองเบ็ดเสร็จขึ้นอยู่กับพระสังฆราชและมหาเถรสมาคมแต่อย่างใด อีกทั้งยังมีการเน้นย้ำอำนาจดังกล่าวผ่านการแก้ไขบทบัญญัติหนึ่งในหมวดการปกครองสงฆ์โดยมีใจความเพิ่มเติมว่า “คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม”<sup>44</sup> จากเดิมที่มีเพียงแต่ “การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม”<sup>45</sup>

กฎหมายหลักฉบับดังกล่าวยังคงมีผลบังคับใช้มากกว่า 50 ปีจนถึงปัจจุบัน

ในปี 2545 ได้มีการจัดตั้ง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขึ้นโดยเป็นหน่วยงานราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงและทบวงใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมพัฒนาพุทธศาสนาและดูแลรักษาศาสนาสมบัติ<sup>46</sup> ในปี 2560 หน่วยงานดังกล่าว ได้รับงบประมาณ มากกว่า 5,054,929,800 ล้านบาทมีพันธกิจหลักหลายประการที่เป็นส่งเสริมและเผยแผ่ศาสนาพุทธ รวมไปถึง การดำเนินการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนาโลก<sup>47</sup> ในขณะที่กรมการศาสนาซึ่งสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมและมีพันธกิจเกี่ยวกับศาสนาทุกศาสนาโดยไม่เฉพาะเจาะจงนั้น ได้รับงบประมาณเพียง 326,267,300 บาท<sup>48</sup>

<sup>39</sup> รายละเอียดและเอกสารอ้างอิงทั้งหมดปรากฏในหัวข้อเรื่อง “โค่นพระพิมลธรรม”, แสง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 295 - 308.

<sup>40</sup> มาตรา 4 และ 5 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

<sup>41</sup> มาตรา 8 และ 9 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

<sup>42</sup> มาตรา 10 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

<sup>43</sup> มาตรา 11-16 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

<sup>44</sup> มาตรา 9 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

<sup>45</sup> มาตรา 20 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

<sup>46</sup> มาตรา 21 (3) พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

<sup>47</sup> สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 11. 24 - 27.

<sup>48</sup> มาตรา 20 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ตัวเลขงบประมาณดังกล่าวหากอ้างอิงกับจำนวนผู้นับถือศาสนาในประเทศไทยผลลัพธ์ที่ออกมาย่อมมีความสอดคล้องในทางสถิติ<sup>49</sup> แต่ในแง่ของความเป็นกลางทางด้านศาสนานั้น พฤติกรรมอุปถัมภ์ของรัฐย่อมเป็นลักษณะที่มีการผูกขาดและมีแนวโน้มที่จะมีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมศาสนาพุทธให้เกินขอบเขตของศาสนา ด้วยการนำศาสนาพุทธมาเป็นเงื่อนไขในการส่งเสริมและเอื้อประโยชน์ให้แก่รัฐโดยตรงภายใต้พันธกิจ “การดำเนินการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนาโลก”

#### 2.4 สถานะของพุทธศาสนาและการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในปัจจุบัน

ผลลัพธ์ของการบรรลุซึ่งการบังคับใช้อำนาจก็คือการทำให้อำนาจเก่าเสื่อมสลายเลื่อนหายไปเพื่อให้อำนาจที่ถูกสถาปนาขึ้นมาใหม่มีความชอบธรรม ไม่ว่าจะเป็นวิธีการที่เลวร้ายหรือเป็นธรรมนั้นก็มักจะนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงเสมอ เฉกเช่น การยึดอำนาจและรัฐประหารในประเทศไทยแทบทุกครั้ง ถึงแม้จะไม่ได้ได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่หรือเป็นการตัดสินใจของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนก็ตามแต่สิ่งที่เป็นผลพวงตามมานั้นคือการทำลายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บังคับใช้ร่วมกัน เพื่อเป็นช่องทางทำให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์ของผู้กระทำการในแต่ละครั้ง

เมื่อรัฐไทยต้องกลับเข้าสู่การปกครองในระบอบเผด็จการทหารในทางพฤตินัยอีกครั้ง จากการเกิดขึ้นของรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 และการมาถึงซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมถึงการแก้ไขกฎหมายคณะสงฆ์ครั้งสุดท้ายใน พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ทำให้เกิดคำถามที่สำคัญนั้นคือ สถานะของศาสนาพุทธในรัฐไทยจะมีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด และจะส่งผลกระทบต่อใครบ้าง

การแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติสำคัญในเรื่องเดียวนั้นคือ การแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช ที่กลับไปใช้การแต่งตั้งโดยการสถาปนาจากพระมหากษัตริย์และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพียงขั้นตอนเดียวเท่านั้น เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ฉบับดั้งเดิมก่อนมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชของคหใหม่และยุติความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชโดยตรง<sup>50</sup> (ศึกษาเพิ่มเติมในกรณี การตั้งสังฆราชของคหที่ 20)<sup>51</sup>การตัดขั้นตอนเสนอชื่อสมเด็จพระสังฆราชของมหาเถรสมาคมและนายกรัฐมนตรีออกและให้อำนาจสถาปนาประมุขสูงสุดของคณะสงฆ์อยู่ที่พระมหากษัตริย์นั้น ถือว่าเป็นการเน้นย้ำพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีความสัมพันธ์กับศาสนาพุทธ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านรัชกาล

หากลองเรามองย้อนไปศึกษารัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกที่มีในประเทศไทย ก็จะมีพบว่ามีบทบัญญัติถึงสถานะของศาสนาพุทธไว้อย่างมีนัยยะและผูกไว้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่มีวัตถุประสงค์บังคับใช้ถาวรในทุกฉบับนับตั้งแต่ฉบับแรกในปี พ.ศ.2475 โดยมีการบัญญัติเนื้อหาระบุไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ

<sup>49</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานสถิติรายปี ประเทศไทย พ.ศ. 2559 ของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่าในปี พ.ศ. 2557 มีประชากรที่อายุ 13 ปีขึ้นไปนับถือศาสนาพุทธจำนวน 53,650,541 คน จากจำนวนประชากรทั้งหมด 65,124,716 คน ในปีดังกล่าว, สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/pubs/e-book/esyb59/files/assets/basic-html/index.html#240>

<sup>50</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

<sup>51</sup> มติชนสุดสัปดาห์, (2560), มีเหตุการณ์เกิดขึ้นมากมาย...ก่อนที่เราจะมี “สังฆราชของคหที่ 20” ในรัชกาลที่ 10, สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, จาก [http://www.matichonweekly.com/column/article\\_24481](http://www.matichonweekly.com/column/article_24481)



และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”<sup>52</sup>คำว่าพุทธมามกะนั้นมีความหมายว่าผู้ที่รับเอาพระพุทธเจ้าเป็นของตน หรือในอีกความหมายนั้นคือผู้ประกาศตนว่านับถือพระพุทธเจ้า<sup>53</sup> และในส่วนของ อัครศาสนูปถัมภก นั้นก็มีความหมายถึงผู้ทะนุบำรุงศาสนา<sup>54</sup> แม้จะไม่ได้มีการระบุถึงการทะนุบำรุงศาสนาได้อย่างเฉพาะเจาะจง และสามารถตีความให้ครอบคลุมทุกศาสนาที่ตาม แต่ใน กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 อันเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ในการสืบราชสันตติวงศ์ไทยที่ยังคงมีการบังคับใช้ในการสืบราชสันตติวงศ์ครั้งหลังสุดกลับมีการบัญญัติเงื่อนไขที่ระบุไว้ว่าเจ้านายผู้เป็นเชื้อพระบรมราชวงศ์ ที่ไม่สามารถทรงเป็นอัครพุทธศาสนาอุปถัมภกได้นั้น ให้ยกเว้นจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์<sup>55</sup> และบทบัญญัติดังกล่าวยังคงไม่ได้ถูกแก้ไขแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย นั้นหมายความว่ารัฐไทยได้มีการประกาศถึงเจตนามรณอย่างชัดเจนว่าศาสนาพุทธมีความเชื่อมโยงกับสถาบันสูงสุดของประเทศ นั้นคือสถาบันกษัตริย์ ซึ่งสะท้อนอุดมคติดั้งเดิมที่เป็นอิทธิพลมาตั้งแต่อาณาจักรที่เกี่ยวข้องกับรัฐไทยในอดีต นั้นคือ “ธรรมราชา”

ต่อมาในแง่ของเสรีภาพในการนับถือศาสนา ถึงแม้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะไม่มีการระบุศาสนาพุทธให้เป็นศาสนาประจำชาติอย่างชัดเจนก็ตาม รวมไปถึงใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีการบัญญัติถึงเสรีภาพในการนับถือและประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนา แต่มีข้อยกเว้นคือต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>56</sup> บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวหากเป็นในบริบทของรัฐปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย และมีความสัมพันธ์กับศาสนาในลักษณะของรัฐฆราวาสโดยทั่วไปนั้น ก็ดูเหมือนเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐในรูปแบบสามัญทั่วไป แต่หากในรัฐที่ศาสนาถือมีความสำคัญในระดับสถาบันสูงสุดก็อาจกลายเป็นบทบัญญัติที่มีโอกาสก่อให้เกิดการตีความที่นำไปสู่ปัญหาในภายหลัง ซึ่งรัฐไทยนั้น ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่ระบุถ้อยคำที่เน้นย้ำถึงความสำคัญของศาสนาพุทธว่าเป็นศาสนาที่ประชากรในประเทศนับถือกันมาตั้งแต่อดีต<sup>57</sup> และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะบัญญัติยกเลิกและแทนที่ด้วยการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ก็ตาม แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ยังคงมีการนำถ้อยคำดังกล่าวกลับมาใช้อีกทั้งมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีใจความว่า

“ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท เพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย”<sup>58</sup>

<sup>52</sup> นับตั้งแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทุกฉบับบัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” เว้นแต่ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และฉบับที่มีวัตถุประสงค์บังคับใช้เป็นการชั่วคราว

<sup>53</sup> พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต)

<sup>54</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

<sup>55</sup> มาตรา 11 กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 41, 2467, 195.

<sup>56</sup> มาตรา 31 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

<sup>57</sup> มาตรา 79 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>58</sup> มาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

บทบัญญัติดังกล่าว มีการเพิ่มเติมประเด็นในสองส่วนสำคัญ คือการใช้ถ้อยคำระบุว่า “พระพุทธศาสนาเถรวาท” โดยนิกายเถรวาทหรือหนึ่งในนิกายที่จัดให้อยู่ในกลุ่มนิกายหินยานนั้น ถูกนำมาเป็นแบบอย่างของศาสนาพุทธในรัฐไทยนับแต่สมัยของ พ่อขุนรามคำแหงมหาราช เมื่อ พ.ศ. 1820 เห็นได้อย่างชัดเจนจากแนวคิดการตั้งสมณศักดิ์และการปกครองคณะสงฆ์ที่สืบทอดสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน<sup>59</sup> และในแง่ของการเป็นนิกายที่แท้จริงของนิกายเถรวาทในพุทธศาสนาไทยนั้นถูกเน้นย้ำโดยเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างบัญญัตินี้เอง ผ่านโทษของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการให้เหตุผลผ่านข้อความว่า “ที่ต้องกำหนดลงไปว่า เป็นพระพุทธศาสนาเถรวาท เพราะต้องการให้เกิดความชัดเจน เพราะเป็นนิกายที่คนไทยนับถือ เวลานี้ศาสนาพุทธมีหลายนิกายและนับวันจะมีนิกายมีลัทธิใหม่ๆ ลัทธิแปลกๆ เกิดขึ้นมากมาย จึงต้องการให้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า ศาสนาพุทธที่รัฐพึงสนับสนุนคือเถรวาท เพื่อรักษาพุทธแท้ตามพระไตรปิฎก ซึ่งเรื่องนี้ก็ไม่เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาของประชาชน ทุกคนยังสามารถเลือกนับถือศาสนาใดก็ได้ ส่วนที่กำหนดนี้เป็นเรื่องของหน้าที่ของรัฐเท่านั้น”<sup>60</sup> เป็นการแสดงให้เห็นถึงการพยายามจะนิยามหรือตีความศาสนาพุทธโดยรัฐ และอาจนำไปสู่ปัญหาการเลือกปฏิบัติอันมาจากการอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนาอย่างเฉพาะเจาะจงแก่พุทธศาสนานิกายเถรวาท ในอนาคต

ประกอบกับอีกส่วนของบทบัญญัติคือ การบัญญัติถึง “มาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด” อันเป็นการใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐมีการเลือกปฏิบัติทางนโยบายหรือการบังคับใช้กฎหมายต่อกลุ่มศาสนาพุทธนิกายอื่นหรือศาสนาอื่นที่อาจถูกตีความว่าเป็นการบ่อนทำลายพุทธศาสนาโดยในกรณีลักษณะเดียวกันนี้ครั้งหนึ่งในอดีต สมณะโพธิรักษ์และสำนักสันตโศภิตที่มีการประกาศไม่ขึ้นต่อตรงต่อการปกครองของคณะสงฆ์ไทยรวมไปถึงมีการปฏิบัติธรรมเผยแพร่ธรรมตลอดจนมีวัตรปฏิบัติที่แตกต่างจากคณะสงฆ์ไทยจนนำมาซึ่ง มติเอกฉันท์ในการประชุมของมหาเถรสมาคมที่ชี้ว่าเป็นการบ่อนทำลายพุทธศาสนา และการฟ้องร้องจากเจ้าพนักงานอัยการในทางอาญา ในฐานะความผิด แต่งกายเลียนแบบสงฆ์ สนับสนุนและบวชให้โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายคณะสงฆ์<sup>61</sup>

บทบัญญัติทั้งสองดังกล่าวมานำมาวิเคราะห์กับเหตุการณ์และบริบทความสัมพันธ์ของรัฐไทยกับศาสนาพุทธในอดีต จะพบว่ารัฐไทยมีท่าทีที่สนับสนุนและให้ความสำคัญกับพุทธศาสนานิกายเถรวาทโดยถือเป็นบรรทัดฐานความถูกต้องของนิยามศาสนาพุทธผ่านการบัญญัติกฎหมาย และมีท่าทีการแสดงออกถึงการต่อต้านนิกายหรือลัทธิที่อยู่นอกเหนือจากคำนิยามผ่านองค์กรมหาเถรสมาคมซึ่งมีความสัมพันธ์กับเชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐไทยมาอยู่เสมอ

สถานะของศาสนาพุทธในปัจจุบันภายหลังการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมือง ยังคงมีลักษณะที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเช่นเดิม แต่สิ่งที่ทำให้สถานะของสถานะของศาสนาพุทธมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นนั้นคือ การที่ศาสนาพุทธเริ่มกลายเป็นกลไกทางอำนาจของรัฐไทยอย่างสมบูรณ์แบบ เมื่อประเมินจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนาในปัจจุบันนั้นก็อาจสรุปได้ว่า รัฐไทยให้ความสำคัญกับศาสนาพุทธเป็นสถาบันหลักของชาติเสมอ ปรากฏให้เห็นในอุดมการณ์เรื่อง ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ โดยการเน้นย้ำถึงความเชื่อมโยงและความความสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่เป็นความสัมพันธ์ลักษณะที่ศาสนาพุทธเป็นเพียงสัญลักษณ์ของความ

<sup>59</sup> กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, ประวัติความเป็นมาของศาสนาพระพุทธศาสนาและองค์กรศาสนาต่างๆ ในประเทศไทย, เอกสารเผยแพร่, 126.

<sup>60</sup> คมชัดลึก, (2559), ทำไมต้องกำหนด “พระพุทธศาสนาเถรวาท”, สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://www.komchadluek.net/news/politic/228583>

<sup>61</sup> Manager Online, (2548), ย้อนปม “มหาเถรฯ ฟัน” สันตโศภิต 16 ปีก่อน, สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9480000053449>

ศักดิ์สิทธิ์หรือความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง อีกทั้งพฤติกรรมของรัฐบาลไทยนับตั้งแต่อดีตที่มีการตีความและแบ่งแยกลักษณะนิยามคำสอนของศาสนาที่รัฐเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วจึงให้การสนับสนุน ถูกทำให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด การบัญญัติมาตรการที่คุ้มครองศาสนาจึงเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด วัตถุประสงค์ และเพิ่มโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งในทางศาสนาอันเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติของรัฐเองในอนาคต

### 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าในบางประเทศจะมีศาสนาเป็นสถาบันหลักที่สำคัญ หรือในบางประเทศศาสนาอาจจะป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญน้อยที่สุดในกลไกการบริหารและการปกครองของรัฐ แต่คำถามที่สำคัญที่สุดคือในรัฐไทยนั้นศาสนามีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่ต้องมีการควบคุมศาสนาพุทธให้เป็นไปภายใต้กลไกของรัฐ ศาสนาพุทธในไทยถึงแม้จะมีความสำคัญในเชิงประวัติศาสตร์ การดำรงและสืบทอดอำนาจ รวมทั้งการบริหารประเทศ แต่ความเชื่อมโยงเหล่านั้นกลับเป็นเพียงการสร้างวาทกรรมหรือเพิ่มพูนความศรัทธาของผู้มีอำนาจเท่านั้น เมื่อยุคสมัยที่เปลี่ยนผ่านไปและรูปแบบการปกครองสมัยใหม่ ที่อำนาจการตัดสินใจถูกกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วม ความศรัทธาที่ถูกเน้นย้ำไปที่สถาบันเดียว จึงเป็นสิ่งที่ล้าสมัยและหมดซึ่งความน่าเชื่อถือ

โลกสมัยใหม่ที่เปิดโอกาสให้กับเสรีภาพและทางเลือกใหม่ อาจทำให้เกิดทางเลือกที่หลากหลายในแง่ของการดำรงชีวิต ทำให้ศาสนาอาจไม่ใช่ปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินชีวิตอีกต่อไป ศาสนาพุทธ ที่มีแนวคิดสำคัญที่การไม่ยึดติด ยึดหยุ่นและแปรผันได้กับทุกวัฒนธรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่มุ่งเน้นไปที่การศึกษาเข้าใจตนเอง เพื่อนำไปสู่การหลุดพ้น การทำให้ศาสนาพุทธเป็นอิสระต่อการควบคุมของรัฐ ย่อมเป็นผลดีต่ออนาคตของตัวศาสนาเอง การทำนุบำรุงศาสนาในแง่ของวัฒนธรรม ศิลปะ ย่อมเป็นผลดีกว่าศาสนาพุทธมากกว่าการแทรกแซงเพื่อควบคุมการปกครองภายในศาสนา อีกทั้งยังเป็นผลดีต่อรัฐในแง่ของการจัดสรรงบประมาณฟุ่มเฟือยและลดช่องทางสู่ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการเลือกปฏิบัติ

#### บรรณานุกรม

กฎพระสงฆ์ฉบับที่ 1-7

กฎหมายเตียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467

กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. (2554). ประวัติความเป็นมาของศาสนาพุทธศาสนาและองค์การศาสนาต่างๆ ในประเทศไทย. เอกสารเผยแพร่.

คมชัดลึก. (2559). ทำไมต้องกำหนด “พระพุทธศาสนาเถรวาท”. สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://www.komchadluek.net/news/politic/228583>

คะนิงนิตย์ จันทบุตร. (2528). การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477 - 2484. (พิมพ์ครั้งที่ 2.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรมปิฎก

พระไตรปิฎก

- พระมหาวรชัย กลิ่งโพธิ์. (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484, วิทยานิพนธ์  
อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121
- มติชนสุดสัปดาห์. (2560). มีเหตุการณ์เกิดขึ้นมากมาย...ก่อนที่เราจะมี “สังฆราชองค์ที่ 20” ในรัชกาลที่ 10. สืบค้นวันที่  
20 กุมภาพันธ์ 2561, จาก [https://www.matichonweekly.com/column/  
article\\_24481](https://www.matichonweekly.com/column/article_24481)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59. (2485). ตอนที่ 33 หน้า 1089.
- ศรีสุพร ช่วงสกุล. (2530). ความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์: ศึกษากรณีธรรมยุติกนิกาย (พ.ศ. 2368 - พ.ศ. 2464).  
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิลป์ชัย เชาวน์เจริญรัตน์. (2558). ศาสนาวิทยา และศาสนายุคโพสทโมเดิร์น. (พิมพ์ครั้งที่ 3.). กรุงเทพฯ: สถาบันศาสน  
วิทยามูลนิธิพันธกิจชุมชน.
- สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2560). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตาม  
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. เล่มที่ 11.
- สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2534). ความเข้าใจเรื่องพระเจ้าอโศกและอโศกาวทาร. (พิมพ์ครั้งที่ 2.). กรุงเทพฯ: บริษัท เคล็ดไทย  
จำกัด.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2554). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, เชียงอรรถที่ 4.
- แสวง อุดมศรี. (ม.ป.ป.). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย.
- อรรถกถา มหาวรรค
- Constitution of the Islamic Republic of Iran
- Constitution of the United States of America
- Lemon v. Kurtzman. (1971). 403 U.S. 602.

Manager Online. (2548). ย้อนปม “มหาเถรฯ “ฟัน” สันตือโศก” 16 ปีก่อน. สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9480000053449>

Penny, J. Meyers. (1999). Lemon is Alive and Kicking: Using the Lemon Test to Determine the Constitutionality of Prayer at High School Graduation Ceremonies. 34 Val. U. L. Rev. 231. Available at: <http://scholar.valpo.edu/vulr/vol34/iss1/6>

Pew Research Center. (2017). Many Countries Favor Specific Religions, Officially or Unofficially. Retrieved 22 January 2018, from <http://www.pewforum.org/2017/10/03/many-countries-favor-specific-religions-officially-or-unofficially/>