

ทำใจกับความหลากหลาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง



“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

CMU Journal of Law and Social Sciences

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.นัทธมน คงเจริญ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดิเรก ควรสมาคม

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผศ.ดร.มณฑิชา ภักดิ์คง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผศ.ดร.ธีทัต ขวีสจจินดา

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศ.ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.สมชาย ปรีชาศิลปกุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ฝ่ายจัดการ

นายทินกฤต นุตวงศ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาววรารักษ์ ณาคเสน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ออกแบบปก โดย นางสาวดรเณศ เหมอหมื่อ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้เป็นวารสารวิชาการโดยเปิดโอกาสให้นักวิชาการ นักวิจัย นักนิติศาสตร์ และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกคณะนิติศาสตร์และมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปของบทความวิชาการ
2. เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์ที่สัมพันธ์กับความรู้ทางสังคมศาสตร์ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป

ขอบเขต

CMU Journal of Law and Social Sciences รับผิดชอบบทความวิชาการ และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการของ CMU Journal of Law and Social Sciences จะครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายทุกสาขา เช่น กฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งสัมพันธ์กับความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์ในสาขาต่างๆ

กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

CMU Journal of Law and Social Sciences เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการ CMU Journal of Law and Social Sciences

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์ 053-942921 โทรสาร 053-942914 E-mail: cmujlss@gmail.com

Website: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS>

การพิจารณาบทความ

กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่พิจารณาลักษณะของบทความและจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ส่งบทความทราบภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับบทความ ทั้งนี้กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ส่งบทความในทุกขั้นตอน กองบรรณาธิการจะดำเนินการจัดรูปแบบของบทความให้เป็นระบบเดียวกันทุกบทความก่อนนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) พิจารณา จากนั้นจึงส่งบทความที่ได้รับการพิจารณาในเบื้องต้นให้กับผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) อย่างน้อยจำนวน 2 ท่าน เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการตีพิมพ์เผยแพร่บทความ โดยใช้เวลาพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 3 เดือน ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวถือเป็นสิ้นสุด จากนั้นจึงส่งผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้ส่งบทความ หากมีการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ผู้ส่งบทความแก้ไขและนำเสนอกองบรรณาธิการภายในระยะเวลา 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา กองบรรณาธิการนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงพิมพ์และการตีพิมพ์ โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1- 2 เดือน ผู้ส่งบทความจะได้รับ “CMU Journal of Law and Social Sciences” จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทน ภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่ CMU Journal of Law and Social Sciences ได้รับการเผยแพร่

ดัชนีการอ้างอิง

CMU Journal of Law and Social Sciences ปรากฏในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai Journal Citation Index - TCJ) อยู่กลุ่มที่ 2

ข้อมูลเพิ่มเติม

- บทความทุกเรื่องได้รับการตรวจทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จำนวนอย่างน้อยจำนวน 2 ท่าน ต่อ 1 บทความ โดยเก็บข้อมูลทั้งหมดเป็นความลับและไม่เปิดเผย ชื่อ-นามสกุล รวมถึงหน่วยงานที่สังกัดทั้งของผู้เขียนและผู้ประเมินบทความ
- ความคิดเห็นใดๆ ที่ลงตีพิมพ์ใน CMU Journal of Law and Social Sciences เป็นของผู้เขียน (ความคิดเห็นใดๆ ของผู้เขียน กองบรรณาธิการวารสาร ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)
- กองบรรณาธิการ CMU Journal of Law and Social Sciences ไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอกแต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

ISSN: 2672-9245 (Online)

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

CMU Journal of Law and Social Sciences

ปีที่ 15 ฉบับที่ 1

มกราคม - มิถุนายน 2565

สารบัญ

สถาบันอยุธยาธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยกับการบดบังสถาบันทางกฎหมายของประเทศไทย	1
..... ทศพล ทรรศนกุลพันธ์	
ความซ้ำซ้อนในกระบวนการกลั่นกรองคดีซึ่งประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาล	32
รัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562	
..... ฉัตรชัย เอมราช	
เป็นประจำเดือนแต่ไม่มีผ้าอนามัย และเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุข: ปัญหาที่แก้ได้ด้วย	52
ภาษีและสวัสดิการสังคม	
..... ปวินท์ ภูทอง	
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะทะเล พื้นที่หาดเจ้าหลาวและแหลมเสด็จ	85
ตำบลคลองขุด อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี	
..... ทรงพร ประมาณ, จิตรัตน์ อธิมีชัย, ชญานาภา ลมัยวงษ์	
บทปริทัศน์หนังสือ “วิถีแห่งเรอัล มาดริต: ค่านิยมสร้างทีมกีฬาที่ประสบความสำเร็จ	107
ที่สุดในโลกใบนี้ได้อย่างไร”	
..... ปิติเทพ อยู่ยืนยง	

CMU Journal of Law and Social Sciences

Volume 15 Number 1

January-June 2022

Contents

The Injustice Institutions in Thai Society and Its Overshadows on Legal Institution of Thai State. Tossapon Tassanakunlapan	1
Redundancy in the Consideration of the Case Filed Direct to the Constitutional Court: A Case Study of the Constitutional Court Order No. 68/2562 Chatchai Emraja	32
Tackling Period Poverty with Tax Cuts and Social Welfares Pawin Puthong	52
Legal Measure on Marine Debris in Chao Lao and Laem Sadet Beach, Khlong Khut, Thamai, Chanthaburi. Songporn Pramarn, Thitirat Itimeechai, Chayanapa Lamaiwong	85
Book Review “The Real Madrid Way: How Values Created the Most Successful Sports Team on the Planet” Pedithep Youyuenyong	107

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

บทบรรณาธิการ

สุภาษิตทางกฎหมายซึ่งเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางก็คือ “ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย” (ในภาษาละติน Ubi societas, ibi jus) อันมีความหมายว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่ควบคู่กับสังคม หากปราศจากกฎหมายแล้วก็ยากที่สังคมจะดำรงอยู่อย่างสงบสุข แน่แน่นอนว่ากฎหมายในที่นี้หมายครอบคลุมไปถึงกฎเกณฑ์ที่ไม่ว่าจะปรากฏอยู่ในรูปของจารีตประเพณี วิถีปฏิบัติ หรือกฎหมายในรัฐสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ควรตระหนักควบคู่กันไปก็คือ แม้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะเป็นบรรทัดฐานในการกำกับวิถีชีวิตของสมาชิกในชุมชนหรือสังคมนั้น เพื่อให้สามารถรู้ได้ว่าการกระทำชนิดใดเป็นสิ่งที่ควรกระทำ และการกระทำชนิดใดเป็นสิ่งที่ไม่ควรจะกระทำ แต่กฎเกณฑ์ก็มีใช้สิ่งที่หยุดนิ่งตายตัวไปอย่างยาวนาน กฎเกณฑ์สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน เฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาที่สังคมต้องเผชิญกับความเคลื่อนไหวที่ส่งผลกระทบต่อกฎเกณฑ์แบบที่ดำรงอยู่

ความสามารถในระบบความรู้ทางนิติศาสตร์ที่ได้รับการเน้นย้ำอยู่เสมอมักจะเป็นการพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ที่ดำรงอยู่ แต่กระนั้นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ประการหนึ่งก็คือความสามารถในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่ได้บังเกิดขึ้นและจะส่งผลกระทบอย่างมากต่อกฎเกณฑ์ ดังจะพบว่าในปัจจุบันกฎเกณฑ์ที่เคยถูกยึดถืออย่างมั่นคงได้ถูกตั้งคำถามอย่างกว้างขวาง การทำความเข้าใจว่า “ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง” ก็อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ระบบความรู้ทางนิติศาสตร์สามารถเท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้

บรรณาธิการ

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

สถาบันยุติธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยกับการบดบังสถาบันทางกฎหมาย
ของประเทศไทย¹

The Injustice Institutions in Thai Society and Its Overshadows
on Legal Institution of Thai State.

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

Tossapon Tassanakunlan

Faculty of Law, Chiang Mai University 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200

E-mail: tossacurta10@yahoo.com

Received: February 27, 2022; Revised: May 23, 2022; Accepted: May 30, 2022

บทคัดย่อ

การพัฒนารัฐที่ใช้กฎหมายเป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชนของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในประเด็นสาธารณะของผู้ต้นตัวทางการเมืองในลักษณะ “นิติรัฐอย่างเป็นทางการ” แตกต่างจากความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบ “ไม่เป็นทางการ” ที่รัฐอาจหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจปกครองภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายของประชาชนอย่างเสมอภาค บทความวิจัยนี้วิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลไทยในการไม่บังคับใช้กฎหมายเพื่อประกันสิทธิของประชาชนเนื่องจากมีสถาบันไม่เป็นทางการขัดขวางอยู่ โดยจะชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง กลุ่มทุน เจ้าพนักงานของรัฐ ผู้มีอิทธิพล และนักการเมือง ซึ่งขัดขวางการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและการเยียวยาสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นธรรมเมื่อ

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาจากงานวิจัย “การลดความเหลื่อมล้ำด้านความยุติธรรมต่อกลุ่มเสี่ยงโดยศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ปีงบประมาณ 2563.

ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนใช้เสรีภาพในการแสดงออก ชุมชน และสมาคม อันนำไปสู่การบั่นทอนความ
เชื่อมั่นของประชาชนในสถาบันทางกฎหมายอย่างเป็นทางการของประเทศไทย

คำสำคัญ: สถาบันไม่เป็นทางการ, สิทธิมนุษยชน, การบังคับใช้กฎหมาย, ผู้พิทักษ์สิทธิ
มนุษยชน

Abstract

The development of a legal state that uses the law as a means of ensuring human rights and promoting civil engagement in public agenda of the active citizens in the form of “Formal Legal State”, which is different from the "Informal" power relations whereby the state might restrain the exercise of its powers under the legal framework to guarantee legal rights according to the equality principle. This research article analyzes the role of the Thai government for not enforcing the law to guarantee the rights of people upon the roles of the informal institution overshadowing the society. Accordingly, paper pins out the power relations between the capitalist, officer, mafia and politician which deter the equal of legal enforcement and fair remedy when human rights defender deploys their freedom of expression, association and assembly which could lead to undermine people's trust in the formal legal institution of Thai State.

Keywords: Informal Institution, Human Rights, Legal Enforcement, Human Rights Defender

1. บทนำ

ก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหาของบทความวิจัยซึ่งเลือกใช้ “ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน” มาเป็นประชากรหลักของการวิจัยเพื่อให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เต็มไปด้วยความอยุติธรรมที่จะแสดงให้เห็น “สถาบันอย่างไม่เป็นทางการ” ซึ่งมีพลังอย่างแท้จริงในสังคมไทยอันหล่อมซ้อนอยู่กับ “สถาบันอย่างเป็นทางการ” ของรัฐไทยที่ประกาศผ่านบทบัญญัติกฎหมายแต่อาจไม่สามารถสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นจริงในสังคม จึงจำเป็นต้องอธิบายศัพท์สำคัญ วิธีการดำเนินงานวิจัย ขอบเขตการวิจัย และจริยธรรมวิจัยในคน ของโครงการวิจัยอันเป็นที่มาของบทความนี้ในเบื้องต้น

1.1 นิยามศัพท์สำคัญของบทความวิจัย

ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน คือ ปัจเจกชนคนใดก็ตามหรือกลุ่มบุคคลที่เข้ามาทำงานร่วมกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สถาบันอย่างเป็นทางการ (Formal Institution) คือ สถาบันหรือความคิดที่เป็นการรับรู้กันโดยทั่วไปว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นนิติรัฐที่มีนิติธรรม เช่น รัฐที่ใช้กฎหมายเป็นกรอบกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศ การเมืองค้ำใช้อำนาจอธิปไตยที่แบ่งแยกกันใช้อำนาจที่มีการถ่วงดุลกัน การมีระบบศาลตุลาการที่เป็นอิสระในการวินิจฉัยคดีและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามกรอบของการตรวจสอบอำนาจด้วยกลไกทางกฎหมายของรัฐ เป็นต้น

สถาบันอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Institution) คือ สถาบันหรือความคิดที่เป็นการรับรู้กันโดยทั่วไปว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายกันไปตามพื้นฐานที่มาทางประวัติศาสตร์และบริบทที่แวดล้อมอยู่ในแต่ละสังคมซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นนิติรัฐที่มีนิติธรรม อาทิ ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก ระบบอภิสิทธิ์อยู่เหนือการบังคับของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายแบบไร้มาตรฐาน ตลอดจนถึงการสถาปนาความคิดเรื่องการส่งเสริมการใช้ความรุนแรงเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหา หรือการคุกคามโดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบการกระทำตามกฎหมาย หากมีผู้ที่ริเริ่มการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากการใช้ความรุนแรงเหล่านั้นก็ต้องเผชิญอันตรายที่มาจากวิธีการนอกกฎหมายแต่กลับเป็นที่ยอมรับได้ เนื่องจากมีการส่งสัญญาณจากผู้บังคับบัญชาและนักการเมืองระดับสูง ในกระบวนการของสถาบันไม่เป็นทางการนี้ทำให้เกิดปัญหาความไร้นิติธรรมในระบบกฎหมาย และการไร้ธรรมาภิบาลในทางการเมือง

1.2 วิธีการดำเนินงานวิจัย

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบนิติสังคมศาสตร์ (Socio-Legal Study) คือ การศึกษาปฏิบัติการจริงในสังคมเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพ และข้อเท็จจริงทางสังคมเมื่อ กฎหมายและสิทธิมนุษยชนถูกนำไปปรับใช้ในสถานการณ์จริง

วิธีการเก็บข้อมูลงานวิจัยประกอบไปด้วย

1. การทำวิจัยเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมาย แนวทาง คู่มือ ปฏิบัติ และรายงานข้อเท็จจริงทั้งหลาย โดยจะมีการประชุมภายในทีมร่วมกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อ ทบทวนความถูกต้องแม่นยำของข้อมูล

2. การเก็บข้อมูลวิจัยจากกลุ่มประชากรเป้าหมายที่มีศักยภาพสูง (High Potential) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนที่มีศักยภาพสูงรวม 10 กลุ่มตัวอย่าง จากเครือข่าย ผู้ได้รับผลกระทบ 4 ลักษณะเครือข่าย ครอบคลุมทั้ง 5 สิทธิ คือ ทนายสิทธิมนุษยชน องค์กร พัฒนาเอกชน ผู้นำประชาชนและชุมชน นักวิชาการและนักศึกษา

การสัมภาษณ์กับกลุ่มประชากรตัวอย่างที่มีศักยภาพสูงนั้นจะได้มีการประชุมกับผู้ทรงคุณวุฒิก่อนเพื่อเตรียมตัวเก็บข้อมูลกับกลุ่มผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน 10 กลุ่มตัวอย่าง อันได้แก่

- 1) กลุ่มทนายความด้านสิทธิพลเมือง
- 2) กลุ่มทนายความด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ
- 3) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิทางการเมือง
- 4) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิทางสังคม
- 5) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิทางวัฒนธรรม
- 6) กลุ่มผู้นำประชาชนและชุมชนด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ
- 7) กลุ่มผู้นำประชาชนและชุมชนด้านสิทธิทางสังคม
- 8) กลุ่มผู้นำประชาชนและชุมชนด้านสิทธิทางวัฒนธรรม
- 9) กลุ่มนักวิชาการและนักศึกษาด้านสิทธิพลเมือง
- 10) กลุ่มนักวิชาการและนักศึกษาด้านสิทธิทางการเมือง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยจะมุ่งศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย 10 กลุ่มตัวอย่าง อันประกอบไปด้วย เครือข่ายทนายความสิทธิมนุษยชน เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายผู้นำชาวบ้าน และชุมชน และเครือข่ายนักวิชาการ นิสิต นักศึกษา โดยในแต่ละกลุ่มจะเลือกเอากลุ่มผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนที่สะท้อนสิทธิ 5 ประเด็นสิทธิ คือ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรมจาก 10 กลุ่มตัวอย่าง อันเป็นไปตามขอบเขตนิยาม "ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน" ที่ว่าเป็นบุคคล องค์กร กลุ่ม หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์จะทำงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การพัฒนา การช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงที่ด้อยโอกาสโดยไม่ฝักใฝ่กลุ่มหรือพรรคการเมืองใดเป็นการเฉพาะ อีกทั้งไม่แสวงหากำไร มีเป้าหมายในการช่วยเหลือประชาชนและรังสรรค์ความเป็นธรรมในสังคม องค์กรหรือกลุ่มดังกล่าวนี้มีทั้งที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เช่น มูลนิธิ สมาคม หรือไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก็ได้ เช่น องค์กรประชาธิปไตย องค์กรประชาชน ที่รวมตัวกันใน รูปแบบต่าง ๆ เช่น กลุ่ม โครงการ คณะกรรมการ ฯลฯ

1.4 จริยธรรมการวิจัยในคน

โครงการวิจัยได้ส่งเอกสารเพื่อขอรับรองการพิจารณาจริยธรรมโครงการวิจัย (Certificate of Approval) จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และได้รับหนังสือการพิจารณารับรองจริยธรรมโครงการวิจัย เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2563 โดยมีกรอบคำถามเพื่อสัมภาษณ์สำหรับการทำรายงานวิจัยโครงการ มีดังนี้

1. ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เคยขับเคลื่อนหรือเคยเข้าไปทำงานข้องเกี่ยว
2. ท่านเข้าไปมีบทบาทในฐานะอะไร ใช้ความรู้ความสามารถในด้านใดบ้างในการขับเคลื่อนหรือแก้ปัญหาให้ขบวนการ
3. ท่านเคยใช้วิธีการขับเคลื่อนประเด็นหรือสื่อสารณรงค์เคลื่อนไหวขบวนการเรียกร้องสิทธิหรือไม่ ได้ผลเป็นอย่างไรบ้าง
4. ท่านเคยใช้วิธีการรวมกลุ่มผู้ที่สนใจในประเด็นเดียวกันเพื่อเป็นขบวนการผลักดันประเด็นสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เช่นไร

5. แนวร่วมในวงกว้างผ่านการสื่อสารสาธารณะเป็นชนกลุ่มเดียวกับผู้ที่ท่านได้พบเจอในพื้นที่จริงหรือไม่

6. การร่วมทำกิจกรรมกับขบวนการขับเคลื่อนในพื้นที่นำไปสู่อันตรายหรือความเสี่ยงในลักษณะใดบ้าง

7. ท่านและขบวนการเคยพบมาตรการตอบโต้จากรัฐหรือบริษัทอย่างไรบ้าง เช่น สอดส่อง เก็บข้อมูล ยุแยง หมิ่นประมาท หรือส่งคนมาแฝงตัวในขบวนการ ทำร้าย ลอบสังหาร ฯลฯ

8. ท่านและคนอื่นๆ ในขบวนการมีความรู้สึกอย่างไรเมื่อเจอมาตรการตอบโต้จากรัฐและบริษัท

9. ขบวนการมีปฏิริยาอย่างไรต่อมาตรการต่างๆ ที่รัฐและบริษัทดำเนินการเพื่อควบคุมการขับเคลื่อนกิจกรรมของกลุ่ม

10. ท่านและขบวนการเคยเผชิญกับปัญหาฟ้องร้องทางกฎหมายเพื่อปิดปากหรือป้องปรามไม่让您แสดงออก รวมกลุ่ม เคลื่อนไหวหรือไม่ อย่างไร

11. อะไรเป็นเงื่อนไขหรือปัจจัยที่ทำให้ท่านตัดสินใจยุติบทบาทการทำงานหรือเคลื่อนไหวหรือตัดสินใจที่จะปฏิบัติการต่อไป

12. ท่านวิเคราะห์สถานการณ์การคุกคามผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยอย่างไร โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

13. ท่านคิดว่าสถานการณ์ระดับโลกหรือสากลมีความแตกต่างกับไทยหรือไม่ การปฏิบัติการในสังคมไทยมีอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางอะไรให้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน กลุ่มเสี่ยงประปรายนี้ต่อไป

14. ท่านอยากเห็นสังคมไทยเป็นเช่นไรในประเด็นการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและต้องการให้รัฐไทยปรับปรุงอะไรเพื่อส่งเสริมการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนของกลุ่มเสี่ยง

โดยแหล่งข้อมูลยินยอมให้นำบทสัมภาษณ์มาใช้ในการทำวิจัยและเผยแพร่ในลักษณะ “แหล่งข้อมูลนิรนาม” ซึ่งไม่สามารถระบุตัวบุคคลอันจะเป็นความเสี่ยงต่อตัวแหล่งข้อมูลในภายหลังเมื่องานศึกษาวิจัยเผยแพร่สู่สังคมแล้ว

จากผลการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนที่มีประสบการณ์การทำงานและเผชิญปัญหาการคุกคามมานานกว่าทศวรรษทุกแหล่งด้วยคำถามเหล่านี้ ทำให้ได้

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

คำตอบที่สามารถนำมาประมวลเป็นสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยที่สะท้อนให้เห็นถึง “สถาบันที่ไม่เป็นทางการ” ในรูปแบบต่างๆ ที่เชื่อมช้อนกับกระบวนการยุติธรรมซึ่งต้องประกันสิทธิมนุษยชนบนพื้นฐานของกฎหมายตามหลัก “นิติรัฐ” และ “นิติธรรม” อันเป็นสถาบันทางการที่รัฐไทยประกาศรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายทุกระดับ อันนำมาสู่บทวิเคราะห์ที่จะแสดงให้เห็นในหัวข้อถัดไป

2. ความยุติธรรมที่ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนต้องเผชิญเมื่อตรวจสอบโครงการพัฒนาของรัฐและกลุ่มทุน

ความ “ยุติธรรม” ที่ปรากฏอยู่ในบทความวิจัยนี้แสดงให้เห็น “ฉาก” การต่อสู้ของ “ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน” ทั้งหลายซึ่งล้วนแล้วต้องแสดง “บทบาท” ในการต่อสู้ต่อระบบพื้นฐานของ “ทุน” และ “ยุทธวิธี” เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดกับตนเองและเครือข่ายทางสังคมของตน สิ่งที่สามารถได้เปรียบเสียเปรียบได้อย่างชัดเจน คือ ความรู้ความสามารถในการใช้กฎหมายเพื่อเป็นยุทธวิธีในการต่อสู้และต่อรอง อย่างไรก็ตามการใช้กฎหมายต้องปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะต้องเผชิญกับข้อพิพาทภายใต้เงื่อนไขใดๆ ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่บุคคลทั้งหลายมีทุนที่แตกต่างกันไปในการต่อรองด้วยสถานะทางกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ-ชาวบ้าน หรือเมื่อต้องประสบข้อพิพาทในสถานการณ์ที่ตนมีสถานะเสียเปรียบ เช่น ต้องขอล่าหาคืออาญาไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐหรือไม่ได้รับการเยียวยาสิทธิจากกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการพัฒนาแนวทางในการคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจึงจะต้องมีการสรุปบทเรียนให้เห็นถึงเงื่อนไขและสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นแล้วสร้างสู่ทางในการใช้กฎหมายและปฏิบัติการต่างๆ ให้เป็นยุทธวิธีในการต่อรองเพื่อปกป้องสิทธิของตนและสร้างความเป็นธรรมให้คนตัวเล็กตัวน้อยในสังคมที่ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนกำลังปกป้องด้วยการสร้างแนวทางในการคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนให้ได้เสียก่อน

บทความนำผลจากงานวิจัยที่ใช้แนวทางการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมโดยอาศัยกรอบทฤษฎีเรื่อง “สถาบันอย่างไม่เป็นทางการและประชาธิปไตย” (Informal Institution and Democracy)² ซึ่งได้จากผลงานงานวิจัยที่สะท้อนความจำเป็นทางการวิเคราะห์บริบททางสังคม

² Gretchen Helmke and Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from*

ในลักษณะวิชาการนิติศาสตร์กับการเมืองที่ก่อตัวจากความเป็นจริงของสังคมในทางปฏิบัติ ที่มีผลต่อแนวทางการวิเคราะห์กระบวนการก่อตัวของระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาการทางสิทธิมนุษยชนในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย โดยผลการวิจัยที่ได้จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาและถอดบทเรียนจากบทสัมภาษณ์ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนสอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าว กลายเป็นกรอบความคิดหลักของชุดโครงการวิจัยที่ถอดบทเรียนจากประเทศต่างๆ ในต่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความเหลื่อมล้ำระหว่างสิ่งที่เรียกว่า นิติรัฐ นิติธรรม หรือแม้กระทั่งประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของรัฐต่างๆ และพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมีอาจบรรลุเป้าหมายในความเป็นจริงได้อย่างรวดเร็วในบทบาทนิติ

ผลงานวิจัยหลังจากการลงพื้นที่วิจัยปรากฏการณ์ทางสังคมในประเทศไทยด้วยวิธีการสัมภาษณ์ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนมากประสบการณ์ ในหลากหลายภูมิภาคไปจนถึงความแตกต่างของการทำงานกับกลุ่มเสี่ยงที่มีปัญหาสิทธิแตกต่างกันไป ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่ามีชีวิตและวัฒนธรรมแตกต่างไปจากสังคมตะวันตกและวิถีชีวิตกลุ่มที่สอดคล้องกับกรณีศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาเช่นกัน อาทิ ลาตินอเมริกา เอเชีย และ แอฟริกา ดังนั้นการศึกษานี้จึงเป็นการศึกษากลุ่มผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีความแตกต่างกับสังคมตะวันตกโดยทั่วไป แต่อาจเหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาและเป็นรัฐทุนนิยมชายขอบอย่างรัฐไทย เพราะยังอยู่ในสถานะกลุ่มๆ ตอนๆ ทางการเมืองไร้เสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยจนเกิดความเหลื่อมล้ำในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนผู้ด้อยอำนาจ

ผลการศึกษาในบทความวิจัยนี้จะฉายให้เห็น “ความจริงทางสังคม” เพื่อความเข้าใจปมหลังหรือทางรากฐานทางวัฒนธรรมและสังคมไทยอันเป็นที่มาของการศึกษาซึ่งมุ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าการศึกษาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนจากการทำงานของสถาบันต่างๆ อย่างเป็นทางการของรัฐนั้นไม่อาจแยกวิเคราะห์ต่างหากออกมาจากบริบททางสังคมซึ่งมีสถาบันไม่เป็นทางการที่เป็นฐานของระบบในรัฐนั้นๆ

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

3. กรอบทางทฤษฎีในการวิเคราะห์สถาบันไม่เป็นทางการในสังคมไทยและสถาบันทางการตามกฎหมายไทย

การพยายามศึกษาสังคมไทยหรือประเทศกำลังพัฒนาในกรณีศึกษาที่เลือกมานั้นได้สะท้อนให้เห็นอุปสรรคต่อกระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) อย่างชัดเจนในลักษณะของการใช้ความรุนแรง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงโดยไม่มีหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนมาปกป้องผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ แม้กระแสโลกจะเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนควบคู่กับประชาธิปไตยและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจในนาม “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” แต่นั่นอาจจะไม่เพียงพอและล้าสมัยไปแล้วเพราะได้มองข้ามหรือจงใจปิดตาไม่มองหา “ความจริงทางสังคม” ซึ่งมีอิทธิพลเชื่อมโยงกับสถาบันต่างๆ ที่สถาปนาขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประสบการณ์ในประเทศไทยนั้น ปรากฏสิ่งที่มีมากกว่าสถาบันอย่างเป็นทางการ (Formal Institution) ตามกฎหมายที่บัญญัติและสร้างกลไกของรัฐไว้ นั่นคือสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Institution) ที่มีพลังจริงอยู่ในสังคมแม้ไม่ปรากฏในกฎหมายนั่นเอง

สถาบันอย่างเป็นทางการ (Formal Institution) ที่ค้นพบในงานวิจัยนี้คือสถาบันหรือความคิดที่เป็นการรับรู้กันโดยทั่วไปว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมการเมืองไทยที่ประกาศต่อชาวโลกว่าเป็นประชาธิปไตย เช่น การมีกลุ่มการเมืองที่สานความสัมพันธ์เพื่อกุมอำนาจในท้องถิ่นและระดับชาติผ่านการเลือกตั้ง ระบบตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองหรือข้าราชการการเมืองหรือทหารที่เข้ามาทำการเมือง การคาดหวังว่าผู้นำของรัฐจะมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้ต่อต้านการรัฐประหารหรือผู้นำที่มาจากการยึดอำนาจ การมีองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยที่แบ่งแยกกันใช้อำนาจที่มีการถ่วงดุลกัน แต่กลับเชื่อเรื่องตัวบุคคลที่มีภาพลักษณ์ดีโดยปราศจากการตรวจสอบด้วยโครงสร้างกฎหมายที่เข้มแข็ง การมีระบบศาลตุลาการที่เป็นอิสระในการวินิจฉัยคดีที่อาจไม่มีประสิทธิภาพและอาจไม่ได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และค่านิยมสิทธิมนุษยชนสากลและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามกรอบของนิติรัฐ แต่อาจมีลักษณะสองมาตรฐาน เป็นต้น ซึ่งในบทสัมภาษณ์ยังสะท้อนให้เห็นว่าในประเทศไทย ผู้มีประสบการณ์ขับเคลื่อนขบวนการสิทธิมนุษยชนล้วนแล้วแต่เห็นว่าสังคมไทยมีองค์ประกอบเหล่านี้ในรัฐอย่างครบถ้วนแต่อุดมคติที่ต้องการให้รัฐไทยมีเพียงสถาบันอย่างเป็นทางการเท่านั้นหรือสร้างการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมนั้นงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้น

สถาบันอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Institution) ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายกันไปตามพื้นฐานที่มาทางประวัติศาสตร์และบริบทที่แวดล้อมอยู่ในแต่ละสังคม โดยในไทยปรากฏสถาบันอย่างไม่เป็นทางการแต่มีพลังอำนาจค้ำจ้องสถาบันทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนสากล อาทิเช่น ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก การมีมุ้งกิ้งเหล่าย่อยๆ อยู่ในพรรคการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การสร้างทายาททางการเมืองแบบเป็นที่รู้จักและอยู่ในโอวาททั้งในแนวระนาบและแนวตั้งลงลึกไปในพื้นที่ท้องถิ่น การตกลงของผู้มีอิทธิพลที่เป็นคู่แข่งกันเพื่อรับประกันว่าหลังการตกลงจะมีการจัดสรรผลประโยชน์และตำแหน่งแห่งที่กันโดยไม่มีการขัดขวางผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน หรือมีการสนับสนุนกันโดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ตามกฎหมายตลอดจนถึงการสถาปนาความคิดเรื่องการส่งเสริมการลอบสังหารบุคคลที่มีการสงสัยว่าเป็นผู้มีอิทธิพลหรือคุกคามรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ต้องรับผิดชอบการกระทำผิดกรรมดังกล่าวแต่อย่างใด หากมีผู้ที่ริเริ่มการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากการวิสามัญฆาตกรรมเหล่านั้นก็ต้องเผชิญอันตรายที่มาจากวิธีการนอกกฎหมายแต่กลับเป็นที่ยอมรับได้ เนื่องจากการส่งสัญญาณจากผู้บังคับบัญชาและนักการเมืองระดับสูงให้ละเว้นการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการของสถาบันไม่เป็นทางการนี้ทำให้เกิดปัญหาความไร้นิติธรรมในระบบกฎหมายและการไร้ธรรมาภิบาลในการเมืองอย่างเรื้อรังไปจนถึงขั้นมีการฟ้องเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขัดขวางการออกมาเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริงหรือมีการฟ้องตอบปากผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนที่ต้องการเผยแพร่ข้อมูลไปสู่การรับรู้ของสาธารณชน (SLAPPs – Strategic Lawsuits Against Public Participation)

อย่างไรก็ดีมีความแตกต่างกันระหว่างสถาบันอย่างไม่เป็นทางการกับการกระทำทั่วไปที่ไม่เป็นทางการ โดยที่งานวิจัยชุดนี้ใช้ขอบเขตจากทฤษฎีในการวิเคราะห์ว่า หากไม่กระทำการตามรูปแบบหรือทิศทางที่สถาบันอย่างไม่เป็นทางการนั้นชี้แนะ ผู้ใช้สิทธิตามกฎหมายยังประเมินการณ์ได้ว่า “จะต้องเกิดผลร้าย” ขึ้นอย่างแน่นอน³ เนื่องจากสถาบันที่ไม่เป็นทางการในไทยเป็นสิ่งที่ถูกสถาปนาและมีความคิดความเชื่อความคาดหวังในสังคมว่าทุกอย่างต้องดำเนินไปตามนั้น เช่น การขับเคลื่อนประเด็นแล้วมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนมาเจรจาหรือขอให้ยุติการเคลื่อนไหวแล้วไม่ทำตามยังคงต่อสู้หรือเสี่ยงอยู่ก็就会被ขับขี้ออกจากเครือข่ายทางสังคมเป็นผู้ก่อความไม่สงบ หัวรุนแรง การมีปัญหหรือทำที่ชัดเจนตรงไปตรงมากระทบต่อ

³ อ่านบทนำ ใน Gretchen Helmke and Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

ภาพลักษณ์ของบริษัทและกลุ่มทุนที่ไปสนับสนุนพรรคการเมืองหรือนักการเมืองท้องถิ่นก็จะต้องมีการตัดหนทางทำงานด้วยการข่มขู่คุกคาม การตกลงรวมกลุ่มตามกรอบของรัฐธรรมนูญแล้วแต่กลับเสี่ยงที่จะถูกฟ้องตบปากหากมีการแสดงออก ชุมนุม หรือเรียกร้องสิ่งที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์และภาพลักษณ์ของรัฐและบริษัทเจ้าของโครงการพัฒนาที่กระทบต่อกลุ่มเสี่ยงก็จะไม่มีการเปิดพื้นที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและตัดสินใจให้หรือหากมีกรณีที่ไม่ใครจะลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิให้กับคนที่ถูกวิสามัญฆาตกรรมหรือลอบสังหารก็จะมีโอกาสที่จะถูกข่มขู่คุกคาม ทำร้าย ลอบสังหารหรืออุ้มหาย ซึ่งผลร้ายเหล่านี้ไม่ได้เป็นการบังคับบนฐานของกฎหมาย หากแต่ปรากฏผลในทางปฏิบัติจริงโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาเอาผิดหรือยุติวงจรความรุนแรง

4. เมื่อผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนลุกขึ้นมาปกป้องกลุ่มเสี่ยงจากการถูกละเมิดแต่กลับกลายเป็นเหยื่อเสียเอง

ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนที่องค์การสหประชาชาติได้ให้นิยามไว้นั้นหมายถึงบุคคลผู้ดำเนินการโดยลำพังหรือร่วมกับบุคคลอื่นกระทำการเพื่อส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁴

ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนมักจะมีหน้าที่ส่วนใหญ่ในการสนับสนุนหรือช่วยเหลือเหยื่อความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยสืบเสาะและรายงานความรุนแรงเพื่อให้ความรุนแรงที่ยังปรากฏอย่างต่อเนื่องได้สิ้นสุดลงและป้องกันความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นซ้ำ ตลอดจนเข้าไปให้ความช่วยเหลือเหยื่อความรุนแรงในแต่ละกรณีที่สูงสู่ศาลผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจะช่วยเหลือและจัดเตรียมผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและตัวแทนของเหยื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล⁵ หากกล่าวถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนแบบเฉพาะเจาะจง อาจประกอบด้วยสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในแสดงความคิดเห็น สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม สิทธิแรงงาน สิทธิด้าน

⁴United Nations, *Fact Sheet No. 29, Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights*, (Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2004): 2. โดยคำว่า “ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน” มาจาก Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms ของสหประชาชาติที่ประกาศในปี ค.ศ.1998.

⁵ Ibid.

ทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในที่ดินป่าไม้ สิทธิในที่ดินทำกิน สิทธิชุมชน สิทธิสตรี เด็กและเยาวชน และสิทธิอื่นๆ ที่ต้องเผชิญหน้าหรือปะทะกับรัฐและบริษัท ทั้งนี้ การทำงานไม่ว่าจะอยู่ในประเด็นใดก็ตามล้วนอยู่บนวัตถุประสงค์เพื่อสร้างคามยุติธรรมในสังคม ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงกระบวนการทางกฎหมายให้ผู้ที่ยากกว่าใช้ชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามวิถี คุณค่า และวัฒนธรรมของตนเอง ตลอดจนการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยไม่ถูกรบกวน⁶ โดยกลุ่มที่มักทำหน้าที่ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน คือ นักกฎหมาย หน่วยงาน องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำประชาชนและชุมชน นักวิชาการและนักศึกษา ซึ่งเป็น 4 กลุ่มหลักที่มักเข้าไปปกป้องกลุ่มเสี่ยงที่ตนทำงานร่วมกันอยู่และอยู่ในขอบเขตงานวิจัยที่จะนำเสนอให้เห็นประสบการณ์ ผ่านบทสัมภาษณ์ที่ปรากฏในบทความนี้

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงต่อตัวผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน สะท้อนให้เห็นความเพิกเฉยละเลย ไม่ใส่ใจของภาครัฐที่ต้องทำหน้าที่คุ้มครองหรือในบางกรณีรัฐกลับแสดงบทบาทเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง เมื่อผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนต้องเผชิญกับการคุกคามและอันตรายนานัปการ⁷ อาทิ **การฆ่า (killings)** หรือถูกทำให้หายไปอย่างไร้ร่องรอยโดยสมบูรณ์ ส่วนการลอบสังหารมักเป็นความพยายามที่ทำให้ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนได้รับบาดเจ็บสาหัสจนถึงขั้นต้องเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาล **การขู่ฆ่า (death threats)** มักจะมาในรูปแบบของการโทรศัพท์ หรือจดหมาย หรือในบางกรณีอาจจะเกิดขึ้นกับบุคคลที่เป็นที่รู้จักกับผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน และด้วยความล่าช้าของนโยบายที่ส่งผลหรือกระบวนการทางศาลที่ตอบสนองเกี่ยวกับการฆ่า หรือขู่ฆ่า **การทรมาน (torture)** ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจะถูกกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงโดยการลักพาตัวไปแล้วโจมตีหรือทำร้ายในขณะที่ถูกกักขังโดยความรุนแรงของการโจมตีทำร้ายมักจะทำเพื่อเป็นการทรมานผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนอันก่อให้เกิดการรับสารภาพที่เป็นเท็จ **การคุกคาม (harassment)** โดยการคุกคามมักจะปรากฏในรูปแบบของการเฝ้ามองผ่านกล้องวงจรปิด หรือผ่านโทรศัพท์ โดยส่วนใหญ่แล้วส่งผลให้ในบางครั้งครอบครัวของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องย้ายที่อยู่ การคุกคามต่อหน้ากลับมีความถี่เพิ่ม

⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1 – 10 , สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 -30 ตุลาคม 2564.

⁷ Enrique Eguen, *Protection Manual for Human Rights Defenders in Peace Brigades International*, European Office, (Blackrock: Front Line the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, 2005): 3-13.

มากขึ้น **การหมิ่นประมาท (defamation)** การหมิ่นประมาทโดยการกล่าวหาใส่ร้ายจากสื่อที่รัฐเป็นผู้ควบคุมสื่อที่อาจจะขัดต่อหลักศีลธรรมและจรรยาบรรณทำให้มีการเผยแพร่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและการทำงานของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนต่อสาธารณชนอย่างผิดๆ **ความมั่นคง (security)** การร่างแนวนโยบายหรือการร่างกฎหมายตลอดจนกระบวนการพิจารณาที่อ้างถึงเรื่องความมั่นคง ข้ออ้างในเรื่องความมั่นคงจนทำให้ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องออกจากถิ่นที่อยู่ของตนเอง ต้องเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่รัฐในการสืบสวนเกี่ยวกับกิจกรรมทางด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ อันส่งผลให้ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนถูกดำเนินคดีและถูกลงโทษภายใต้กฎหมายความมั่นคงที่ยังมีความคลุมเครือและถูกตัดสินโทษให้จำคุกและในสถานการณ์ปัจจุบันผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนยังถูกลิดรอนความมั่นคงในลักษณะของการระงับการจ้างงาน **การจำกัดสภาพแวดล้อมสำหรับการทำงานของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน (restricting the environment in which human rights defenders operate)** โดยอาจจะมีการปิดองค์กรเพื่อให้เงินทุนที่เหมาะสมสำหรับการทำงานลดลงหรือความพยายามในการลงทะเบียนองค์กรต่างๆ ที่ทำงานตามเป้าประสงค์ตามหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งมีกระบวนการตามระบอบราชการที่ล่าช้าและรวมไปถึงการปฏิเสธซึ่งเสรีภาพในการขับเคลื่อนขบวนการทางสังคมด้วยเช่นกันซึ่งในประเทศไทยผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนก็เผชิญปัญหาในลักษณะเดียวกัน

ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนถอดบทเรียนการทำงานว่าหากสู้กับโครงการรัฐก็เสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีแต่ไม่อันตรายเท่ากับการต่อสู้กับกลุ่มผู้มีอำนาจท้องถิ่น เช่น ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครชุมชน สมาชิกสภาตำบล ฯลฯ ซึ่งใช้วิธีการกดดันต่างๆ ผ่านระบบความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ยิ่งกว่านั้นการสู้กับกลุ่มทุนอันตรายกว่ามากเพราะล้วนปรากฏเป็นการกระทำที่อยู่นอกกฎหมาย ไม่มีคำสั่งไม่มีกฎหมายกับควบคุมแต่แรก ทั้งหมดเป็นไปโดยอาศัยอิทธิพลและนายทุนจะสนใจเรื่องผลประโยชน์เท่านั้น⁸

การทำงานกับชุมชนต้องคำนึงถึงการติดต่อสื่อสารทำความเข้าใจกับชุมชนอยู่เสมอ เพราะชาวบ้านอาจไม่ไว้วางใจ ต้องใช้เวลาในการสร้างความไว้วางใจกับคนในพื้นที่การทำงานอาจต้องประสบกับเรื่อง “คนใน คนนอก” ประกอบกับกระบวนการคิดแบบท้องถิ่นนิยมที่เข้มข้นที่กีดกันให้คนทำงานเคลื่อนไหวหรือนักพัฒนาเอกชนเป็นคนนอกที่สำคัญ วัฒนธรรมพ่อเลี้ยงที่ลง

⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรศณกุลพันธ์, 21 ตุลาคม 2564.

รากฝังลึกในชุมชนอาจเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งที่จะทำให้ความรุนแรงกลายเป็นเรื่องปกติ หากคนนอกเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในชุมชน ดังนั้น การปะทะกับนักการเมืองท้องถิ่นหรือทุนท้องถิ่น ความรุนแรงสามารถเกิดขึ้นได้เสมอและการขับเคลื่อนประเด็นที่ต้องปะทะกับทุนพลังงานซึ่งเป็นเครือข่ายกับทุกรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ต้นทุนอย่างมากและเสี่ยงที่จะถูกคุกคามจากฝ่ายรัฐไปพร้อมกัน⁹

ส่วนกรณีการทำงานของสหภาพแรงงานเมื่อต้องปะทะกับนายจ้างโดยตรงก็ย่อมเสี่ยงที่จะตกงาน ถูกฟ้องร้องซึ่งเป็นการคุกคามทางกฎหมายทั้งคดีอาญาและเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง ถูกดำเนินคดีในหลายข้อหาจากเจ้าของนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น ข้อหาบุกรุกทำให้เสียทรัพย์ ฯลฯ และถ้าหากเป็นผู้หญิงอาจถูกคุกคามทางเพศด้วย ยิ่งกว่านั้นอาจเสี่ยงที่จะถูกนายทุนคุกคามเอาชีวิตต้องหลีกเลี่ยงพื้นที่ล่อแหลมและเสี่ยงอันตรายเพราะอาจถูกลอบทำร้ายได้¹⁰ ขณะเดียวกัน ความเสี่ยงอันตรายอาจเกิดขึ้นต่อทั้งชีวิตของคนทำงานเองและคนในครอบครัว เช่น ลูกหรือญาติที่ต่างจังหวัดก็อาจจะถูกเจ้าหน้าที่รัฐโทรศัพท์ไปข่มขู่คุกคามแจ้งให้ยุติการเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือการเคลื่อนไหวที่ในการออกมาทำกิจกรรมช่วยเหลือพี่น้องกรรมกรและแรงงานทำให้นายจ้างหรือคนในครอบครัวต้องวิตกกังวล¹¹

ส่วนกรณีคนทำงานพิทักษ์สิทธิมนุษยชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้การพิพาทกับเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงอย่าง กอ.รมน. (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร) โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจอย่างล้นเกินแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ความเสี่ยงต่อชีวิต ร่างกาย และสิทธิเสรีภาพอื่นๆ ย่อมติดตามมาเสมือนเงาตามตัวเพราะการละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถกระทำได้โดยอ้างความชอบธรรมกฎหมาย¹²

ทั้งนี้ ความเสี่ยงที่จะถูกคุกคาม ลอบสังหาร สอดส่องและฟ้องคดี สามารถแบ่งเป็น 3 ลักษณะหลัก คือ¹³ 1) การคุกคามจากภาครัฐซึ่งจะมาในรูปแบบของการฟ้องคดีเป็นส่วนใหญ่ โดย

⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรศนกุลพันธ์, 24 ตุลาคม 2564.

¹⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรศนกุลพันธ์, 30 ตุลาคม 2564.

¹¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรศนกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

¹² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรศนกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

¹³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรศนกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

อาจมีความพยายามใช้กำลังขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ หากเป็นช่วงที่สิทธิเสรีภาพของประชาชน ถูกครอบงำโดยอำนาจเผด็จการทหาร อย่างเช่นกรณีหลังรัฐประหารปี 2557¹⁴ และ 2) การถูกคุกคามจากฝ่ายบริษัทที่เข้ามาลงทุนในพื้นที่ชุมชนแย่งผลประโยชน์ในทรัพยากรที่ดิน เพื่อทำธุรกิจทางการเกษตรและมักใช้อำนาจมืด การกระทำนอกกฎหมายเข้าข่ายของการเป็น “นักเลง” ซึ่งมีความสัมพันธ์กับข่มมือปืนและผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น หากไม่สามารถใช้ระบบหรือกลไก ที่เป็นทางการมาดปราบปรามการเคลื่อนไหวได้ก็จะเริ่มใช้ความรุนแรง ลอบสังหาร ลอบทำร้าย หรือ ความรุนแรงในลักษณะอื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งการสู้กับกลุ่มทุนอันตรายกว่ามากเพราะล้นปรากรฏ เป็นการกระทำที่อยู่นอกกฎหมาย ไม่มีคำสั่ง ไม่มีกฎหมายกับควบคุมแต่แรก ทั้งหมดเป็นไปโดย อาศัยอิทธิพล และนายทุนจะสนใจเรื่องผลประโยชน์เท่านั้น¹⁵ ลักษณะสุดท้าย คือ กรณีที่รัฐเป็น เครือข่ายกับบริษัท ในส่วนรัฐไม่ว่าเป็นตำรวจหรือทหารก็ตามจะมีทีมล่าคอยทำงานนอกกฎหมาย หลบซ่อนภายใต้เครื่องแบบทางราชการและเป็นกลุ่มคนที่สามารถเคลื่อนย้ายพกพาอาวุธได้อย่าง สะดวก ผนวกกับทุนท้องถิ่นก็จะเป็นท่อน้ำเลี้ยงของกลุ่มนักการเมือง การต่อสู้เคลื่อนไหวคัดค้าน โครงการพัฒนาใดๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของนายทุนเหล่านั้นอย่างรุนแรง และใน สถานการณ์ดังกล่าว ความรุนแรงอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา¹⁶

ผลการวิจัยถอดบทเรียนสรุปได้ว่า เครือข่ายปราบปรามขบวนการเคลื่อนไหวของภาค ประชาชน ประกอบไปด้วย รัฐ ฝ่ายปกครอง นักการเมืองท้องถิ่น หรือฝ่ายปกครอง บริษัท และข่ม มือปืน¹⁷ ตัวอย่างเช่น เมื่อปี 2552 เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงได้เข้าบุกเข้าตรวจค้นที่อยู่อาศัยของ ประชาชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินของนายทุนสวนปาล์มซึ่งปล่อยรกร้างมาเป็นเวลานานพร้อมกับ มีกลุ่มผู้มีอิทธิพลนำอาวุธเข้าปราบทำลายบ้านพักอาศัยและมีผู้นำท้องถิ่นสนับสนุนนำรถ แแทรกเตอร์เข้าทำลาย ข้อสังเกตในเรื่องดังกล่าวคือการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำกำลังเข้าตรวจนั้น เป็น การตรวจสอบว่าชุมชนปลอดภัยทำให้แน่ใจว่าชาวบ้านไม่สามารถใช้อาวุธตอบโต้ได้เพื่อให้บริษัท นำกำลังเข้าปราบได้ต่อไป¹⁸

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิให้กลุ่มเสี่ยงตามครรลองของกฎหมายอย่างเป็นทางการกลับต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิเสรีเองในรูปแบบความรุนแรงหลากหลายลักษณะซ้ำยังต้องเผชิญกับความอยุติธรรม เมื่อสถาบันอย่างเป็นทางการที่เรียกว่ากระบวนการยุติธรรมไม่ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิประชาชนแต่กลับอำนวยความสะดวกให้กับฝั่งผู้ละเมิดสิทธิผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์แบบสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ

5. เหตุอธรรมข้อผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน เมื่อสถาบันอย่างเป็นทางการปะทะกับสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ

การคุกคามผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยอาจต้องพิจารณาถึงเรื่องห่วงโซ่อุปทานของโครงการพัฒนาที่ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนเคลื่อนไหวต่อต้านด้วย กล่าวคือในเบื้องต้นการดำเนินโครงการหลักย่อมเกี่ยวข้องกับคู่กรณี 3 ฝ่าย คือ รัฐ ทุนใหญ่และประชาชนที่มีสถาบันกฎหมายเข้ามากำกับและความรุนแรงเกิดขึ้นได้ยาก แต่ทว่าหากเป็นส่วนย่อย เช่น การรับเหมาดินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการทำเหมือง เจ้าของรถบรรทุกชนแร่ก็ต้องอาศัยการจ้างรับเหมากลุ่มนายทุนท้องถิ่นและตัวละครสำคัญอย่างรัฐก็จะหายไป และคู่กรณีจะเหลือเพียงประชาชนกับกลุ่มทุนเท่านั้น ซึ่งภายใต้สถานการณ์นี้ ความรุนแรงและอำนาจนอกกฎหมายทั้งหลายจะปรากฏออกมาได้ง่ายกว่าเพราะกฎหมายและรัฐหายไปจากสมการความขัดแย้ง¹⁹

ทว่าหากเป็นยุครัฐบาลทหาร ผู้มีอำนาจมักมองชาวบ้านที่ไม่ยอมจำนนต่ออำนาจและคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐเป็นศัตรู ปัญหาอีกอย่างหนึ่ง คือ ฝ่ายความมั่นคงของรัฐไทยนั้นไร้ประสิทธิภาพและศักยภาพอย่างมากในปฏิบัติการจับกุมลอบจี้ซึ่งเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการรายงานข้อมูลคลาดเคลื่อนผิดจากความเป็นจริงอย่างมากและอาจมีโอกาที่จะเกิดการใช้ความรุนแรงโดยสำคัญผิด หรือ “ยิงผิดตัว” สูงมาก²⁰ ขณะเดียวกันไม่ว่าจะเป็นประเด็นในก็ตาม บริบทการเมืองถือเป็นเหตุปัจจัยหลักที่จะบ่งชี้ว่าสถานการณ์ของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจะเป็นอย่างไรซึ่งภายใต้รัฐบาลอำนาจนิยม การคุกคามด้านสิทธิมนุษยชนกับคนที่มีความคิดเห็นต่างย่อมต้องรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ปกครองที่อ้างตนเองว่าเป็นคนดี

¹⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรศณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

²⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรศณกุลพันธ์, 24 ตุลาคม 2564.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ใช้อำนาจนำในการปกครองโดยมีอำนาจพิเศษที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหลักในการทำลายฝ่ายที่มีความเห็นต่างและหลังการรัฐประหาร 2557 มีการแก้กฎหมายเอื้อให้ชนชั้นปกครองใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ขาดการตรวจสอบของภาคประชาสังคมทำให้เกิดรัฐที่บริหารด้วยระบบรัฐราชการ ชนชั้นศักดินาเป็นอภิสิทธิ์ชนที่บังคับใช้กฎหมายกับประชาชนอย่างเข้มงวดแต่กลับเพิกเฉยต่อการกระทำผิดของชนชั้นเดียวกัน²¹

ในเรื่องการใช้ความรุนแรงปราบปรามการเคลื่อนไหวนั้นจะขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยที่หลากหลายหรือจำเพาะมากในแต่ละพื้นที่ที่จะทำให้เกิดความรุนแรงขึ้น เช่น “ทุน” ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าโครงการนั้นเป็นของทุนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าพ่อหรือทุนท้องถิ่นไม่ใช่เจ้าพ่อด้วย ซึ่งจะแสดงอาการโกรธกับการต่อต้านของชาวบ้านต่างกัน ยิ่งหากเปิดโปงสายสัมพันธ์ความเชื่อมโยงระหว่างทุนการเมืองและรัฐต่อสาธารณะมากเท่าไร ทั้งทุนเจ้าพ่อและทุนไม่ใช่เจ้าพ่อจะระมัดระวังตัวไม่กล้าใช้ความรุนแรงมากนัก มีความละอายใจ หนีบางและระมัดระวังขึ้นเมื่อถูกแสงไฟจับจ้อง หลายนกรณีสาวไม่ถึงตัวการใหญ่ที่สั่งเก็บเพราะคนที่ทำคือพวกที่เสียประโยชน์ชั้นรองลงไป เช่น กลุ่มผู้รับเหมาเจ้าของรถบรรทุกรายเล็กรายย่อยที่รอรับจ้างขนแร่ขนดิน พวกคนงานที่ตักงานหรือไม่ได้รับค่าจ้างจากการประท้วงจนทำให้ต้องหยุดการผลิต เป็นต้น จากการที่นายทุนนั้นไม่ได้รับสัมปทาน แต่กล่าวได้ว่ากลุ่มที่ลงมือใช้ความรุนแรงล้วนอยู่ใน ‘ห่วงโซ่การผลิต’ และ ‘ห่วงโซ่อุปทาน’²²

ส่วน “รัฐ” ถ้าการคัดค้านทำให้กระบวนอนุมัติ อนุญาตในขั้นตอนของราชการนั้นๆ ติดขัดหรือสะดุด ข้าราชการนั้นก็โกรธอย่างมากจนต้องตัดสินใจใช้ความรุนแรงต่อขบวนการเคลื่อนไหวเนื่องเพราะอาจโดนผู้บังคับบัญชาต่อว่าและส่งผลให้ไม่ได้เลื่อนขั้นตำแหน่งการงาน รวมถึงอาจโดนนายทุนกดดันมาจนทำให้ถูกยกเลิกอามิสสินจ้างก้อนโตที่นายทุนให้ค้ำประกันสัญญาเอาไว้แล้วว่าจะให้²³

อีกทั้งความรุนแรงอาจมีอยู่สองแบบที่ทำงานสอดรับไปด้วยกัน คือ หนึ่ง ความรุนแรงแนวตั้งซึ่งคือการฆ่าสังหารเอาชีวิต สอง ความรุนแรงแนวระนาบ ซึ่งคือการฟ้องคดีกลั่นแกล้ง การ

²¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

²² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 21 ตุลาคม 2564.

²³ เรื่องเดียวกัน.

ข่มขู่คุกคาม กดขี่ข่มเหง ทำให้บาดเจ็บ บังคับขู่เข็ญ หรือเข้ามาแบบอ่อนโยนเพื่อได้รับสินจ้างรางวัล หรือซื้อสิ่งของต่างๆ ให้เพื่อเป็นบุญคุณและเพื่อทำให้กลัวเพื่อจะได้หยุด ยกเลิก และยุติการคัดค้าน โดยทั่วไปก่อนจะใช้ความรุนแรงแนวตั้งจะต้องทำความรุนแรงแนวระนาบก่อน ถ้าเอาไม่อยู่ค่อยเริ่มลงมือใช้ความรุนแรงแนวตั้ง²⁴ สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างรัฐไทยนั้นมีสองระบบซ้อนกันปกครองประชาชนโดยวิธีการนอกกฎหมายเป็นหลักเป็นรัฐเร้นลึก (Deep State) ที่อิทธิพลมีอำนาจอยู่เหนือกฎหมาย อำนาจก็ปกครองโดยอาศัยการสร้างภาพลักษณ์บังหน้าส่วนอิทธิพลนอกกฎหมายก็จะใช้วิธีการดิบเถื่อนไปเลย²⁵

ปัจจัยที่ทำให้สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยไม่ถูกพัฒนาไปข้างหน้า คือ การที่กลไกของรัฐและระบบกฎหมายถูกรองรับโดยกลุ่มทุนถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งกับบริษัทด้วยการเป็นเครื่องมือปกป้องผลประโยชน์ กล่าวอีกแง่หนึ่ง ในระบบทุนนิยม กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือในการปกป้องระบบกรรมสิทธิ์ ประชาชน ชุมชน ถูกทำให้ด้อยสิทธิโดยกฎหมายทรัพย์สิน²⁶ และการคุกคามอาจแฝงตัวอยู่เป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้างมาอย่างยาวนาน ชุมชนตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบมาโดยตลอด ขณะที่ฝ่ายผู้มีอำนาจรัฐ กลุ่มทุน ก็อาศัยเครื่องมือหรือเงินทุน งบประมาณมาใช้แทรกซึม ขัดขวาง จำกัดการรับรู้ของชุมชน เช่น ใช้ทุนส่งเสริมงานวิจัยเรื่องพันธุ์พืชเพื่อเสริมอำนาจกดทับความรู้ดั้งเดิมของชุมชนสร้างแรงจูงใจหรือสนับสนุนการเข้าร่วม CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement of Trans-Pacific Partnership) เป็นต้น²⁷

ส่วนการวิเคราะห์จากผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเด็นแรงงาน ส่วนหนึ่งเห็นว่าสถานการณ์ทุกอย่างยังเหมือนเดิม ในความหมายว่าเลวร้ายเหมือนเดิมไม่ได้หนักขึ้น ปัญหาที่ผ่านมามีส่วนไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด เพียงแต่สังคมรับข้อมูลข่าวสารกว้างขวางขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นหลังการรัฐประหารและในภาวะที่ประชาธิปไตยย่ำอยู่กับที่ สหภาพแรงงานย่อมเกิดขึ้นได้ยากบริหารจัดการองค์กรได้ลำบากมากขึ้น ซึ่งหากพิจารณา 10 ปีล่าสุด การขับเคลื่อนในรูปแบบขององค์กรแรงงานแทบไม่ปรากฏให้เห็น²⁸

²⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 21 ตุลาคม 2564.

²⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

²⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 30 ตุลาคม 2564.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

เมื่อไล่เรียงประวัติศาสตร์ด้านกฎหมายเพื่อสิทธิมนุษยชนของนักเคลื่อนไหวทางการเมือง จะเห็นทิศทางที่น่ากังวลของประเทศไทย กล่าวคือ ภายใต้ความขัดแย้งทางการเมืองที่สั่นคลอน อำนาจอธิปไตย รัฐไทยมักเปลี่ยนวิธีการคุกคามใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง การละเมิดสิทธิก็เปลี่ยนแปลง รูปแบบไปบ้าง รัฐตอบโต้ด้วยวิธีการทางกฎหมายมากขึ้น แต่ในภายภาคหน้าอาจรุนแรงมากขึ้น หากรัฐเริ่มจนตรอกและไม่สามารถใช้วิธีการที่ปราศจากความรุนแรงเพื่อกำราบประชาชนได้อีก แล้ว เช่นเดียวกับการใช้กลยุทธ์สลายการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคม อาทิ การ ผลักดัน ร่าง พ.ร.บ.การดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร พ.ศ. ที่รัฐต้องการตรา ออกมาเพื่อควบคุมการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนอาจทำให้ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนต้องเจอกับ อุปสรรคมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่สถาบันอย่างไม่เป็นทางการเข้ามาคัดกรองสถาบันอย่างเป็นทางการผ่านกฎหมาย

6. สถาบันไม่เป็นทางการในสังคมไทยที่มีผลต่อสถาบันทางการบังคับใช้กฎหมายของ ประเทศไทย

หัวข้อนี้จะแสดงให้เห็นพลังของสถาบันอย่างไม่เป็นทางการอันมีเครือข่ายของกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับอุปถัมภ์กันอยู่ในเรื่องนั้น หรือมีเครือข่ายกันอยู่ในพื้นที่ซึ่งกลายเป็นพลังอำนาจขัดขวางการทำงานของสถาบันอย่างเป็นทางการ

หน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎหมายที่รัฐไทยต้องสถาปนา “สถาบันอย่างเป็นทางการ ขึ้นมาปกป้องผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน” ก็ด้วยเหตุที่รัฐไทยต้องดำเนินการตามพันธกรณีระหว่าง ประเทศที่ไทยเป็นภาคี คือ ความรับผิดชอบที่จะต้องปรับใช้และเคารพซึ่งสิทธิและความคุ้มครอง ต่างๆ โดยสร้างการรับรองบทบาทของรัฐเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นตัวชี้วัดว่ารัฐแต่ละรัฐมีความ รับผิดชอบและภาระหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมให้มีการปรับใช้สิทธิมนุษยชนทุกอย่าง²⁹ โดยรัฐ ต้องรับรองว่าบุคคลทั้งหลายที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลสามารถใช้สิทธิทางด้านสังคม เศรษฐกิจ

²⁹ United Nations. General Assembly. *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*. adopted by the General Assembly. 8 March 1999. A/RES/53/144, Article 2 para 1.

การเมืองหรือสิทธิอื่นๆ ตลอดจนเสรีภาพในการปฏิบัติได้อย่างเต็มที่³⁰ มีการจัดเตรียมการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับบุคคลที่อ้างว่าเป็นเหยื่อที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน³¹ รัฐอาจรับรองผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ กระบวนการทางปกครอง หรือกระบวนการอื่นๆ ที่อาจจะมีความจำเป็นในการรับรองสิทธิและเสรีภาพอย่างมีประสิทธิภาพ³² เพื่อเพิ่มความสามารถในการสอบสวนได้อย่างรวดเร็วและเป็นกลางกับข้อกล่าวหาที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน³³ นอกจากนี้รัฐควรเสริมมาตรการที่มีความจำเป็นเพื่อรับรองการคุ้มครองประชาชนทุกคนเพื่อต่อต้านการละเมิดการข่มขู่ การตอบโต้ หรือการเลือกปฏิบัติที่ไม่พึงประสงค์ ตลอดจนการกดดันหรือการกระทำอื่นๆ โดยพลการอันเนื่องมาจากการใช้สิทธิที่อ้างในปฏิญญาของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน³⁴ (Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms) ส่งเสริมการเข้าใจร่วมกันของส่วนร่วมในสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม³⁵ ไปจนถึงรับรองและสนับสนุนการสร้างและการพัฒนา สถาบันระดับชาติที่อิสระเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อาทิเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ คณะกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น³⁶ ทั้งนี้รัฐอาจส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการสอนสิทธิมนุษยชนในทุกๆระดับไม่ว่าจะเป็นทั้งการศึกษาที่เป็นทางการ หรือการฝึกฝนผู้เชี่ยวชาญ³⁷ อันเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับประชาชนและเพิ่มโอกาสในการสร้างผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนหน้าใหม่ขึ้นมาช่วยทำงานเพิ่มเติมในอนาคต

หากเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว อุปสรรคของนักปกป้องสิทธิในไทยมีอยู่หลายประการตั้งแต่สถานะที่รัฐไทยมักเป็นฝ่ายรับใช้นายทุนมากกว่าจะปกป้องสิทธิเสรีภาพของ

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., Article 9 para 1.

³² Ibid., Article 2 para 2.

³³ Ibid., Article 9 para 2.

³⁴ Ibid., Article 12 para 2.

³⁵ Ibid., Article 14 para 1.

³⁶ Ibid., para 3.

³⁷ United Nations. General Assembly. *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals.*

Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. adopted by the General Assembly. 8 March 1999. A/RES/53/144, Article 15.

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

ประชาชนและนับจากรัฐบาลชาติชายเป็นต้นมา รัฐบาลไทยล้วนภายใต้บังเหียนของทุนมาตลอด การผลักดันเสรีนิยมใหม่แทนที่รัฐจะแทรกแซงระบบตลาดเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน แต่กลับใช้โอกาสดังกล่าวเข้าใช้กฎหมายกดปราบประชาชนและส่งเสริมการลงทุนเป็นหลัก ดังกรณีการประกาศพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น³⁸ อีกทั้ง รัฐไทยยังถือเป็นรัฐที่ขาดธรรมาภิบาล (good governance) ไม่เห็นหัวประชาชนไม่สนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนของประชาชน³⁹ ขณะเดียวกันโลกคู่ขนานผ่านกลไกการทำงานของตัวกรองสบู่ (filter bubble) ได้กระตุ้นให้ปัญหาแตกแยกทางการเมืองที่มีอยู่เดิมรุนแรงหนักขึ้นไปอีก ทั้งการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม กระบวนการยุติธรรมแบบสองมาตรฐาน ฯลฯ⁴⁰

ปัจจุบัน รัฐไทยแทบไม่มีการต่อสู้แบบองค์กร แต่กลับเน้นการเคลื่อนไหวแบบปัจเจกบุคคลและยกบุคคลเป็นแกนนำซึ่งลักษณะนี้อาจง่ายสำหรับการขับเคลื่อนแต่ก็สามารถตกเป็นเหยื่อของการคุกคามและขัดขวางจากผู้มีอำนาจด้วยเช่นกัน การขับเคลื่อนแบบปัจเจกบุคคลย่อมไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่ได้เพราะอำนาจต่อรองน้อยมากต้องขับเคลื่อนเป็นกลุ่มมากขึ้น ต้องจัดตั้งองค์กรเพื่อให้มีขบวนการต่อสู้ในระยะยาวและการบริหารจัดการขบวนการย่อมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁴¹

นอกจากนี้ ในประเด็นเชิงพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางไกลจากวัฒนธรรมที่รัฐไทยอ้างว่าเป็นวัฒนธรรมหลักอย่างสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐไทยยังคงเต็มไปด้วยการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ทางศาสนาและวัฒนธรรมส่งผลให้ผู้คนส่งใหญ่ถูกบดบังด้วยอคติ มองไม่เห็นปัญหาที่แท้จริง ไม่มีความเห็นอกเห็นใจต่อคนที่แตกต่างด้านความเชื่อและการนับถือศาสนา รวมทั้งยังปรากฏให้เห็นวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ให้เห็นทั่วไป⁴² ที่สำคัญปัญหาที่ทำให้รัฐไทยต่างจากประเทศที่เจริญแล้วอย่างสิ้นเชิง คือ เรื่องอำนาจเชิงชนชั้นและศักดินาที่ปราศจากความเท่าเทียมและความเสมอภาคกันต่อนักกฎหมายของบุคคล ผู้มีอำนาจรัฐไทยส่วนใหญ่ก็จะไม่มีการ

³⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 24 ตุลาคม 2564.

³⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

⁴⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 23 ตุลาคม 2564.

⁴¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 30 ตุลาคม 2564.

⁴² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของกันและกัน ซึ่งพร้อมจะใช้อำนาจปาเถื่อนต่อคนอื่น ๆ ได้ตลอดเวลา⁴³

บริบทดังกล่าวยังส่งผลให้รัฐไทยเป็นรัฐที่ผู้ถือสิทธิพลและบรรษัทจะมีอำนาจเหนือกฎหมายที่ทำให้ประชาชนต้องตกอยู่ในความเสี่ยงอันตรายจากการใช้วิธีการนอกกฎหมาย ประกอบกับระบบกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมทำให้การทำงานขับเคลื่อนประเด็นความยุติธรรมเป็นไปอย่างยากลำบาก ทั้งระบบรัฐราชการรวมศูนย์ที่หลักให้ประชาชนไม่มีอำนาจตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองและตรวจสอบโครงการต่างๆ ได้เท่าที่ควร⁴⁴

อย่างไรก็ดี ก็มีสิ่งเกื้อหนุนในรัฐไทยที่ทำให้คนทำงานพิทักษ์สิทธิมนุษยชนปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้นอาจมีความเห็นแตกต่างกันออกไป สำหรับรัฐไทยผู้มีอำนาจอาจยังไม่สามารถใช้ความรุนแรงหรืออำนาจดิบเถื่อนอย่างโจ่งแจ้งได้มากนัก หากเทียบกับประเทศด้อยพัฒนาอีกหลายแห่ง เพราะถูกประชาชนจับตาและเฝ้ามองอยู่ตลอด ประกอบศักยภาพของรัฐไทยที่ยังล้าหลังและแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปไม่ได้ที่จะหยุดยั้งการเผยแพร่อย่างรวดเร็วของข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ไม่ผิดที่หากจะจัดวางรัฐไทยให้อยู่ตรงกึ่งกลางระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา⁴⁵

ขณะเดียวกัน ขบวนการเคลื่อนไหวนั้นพลวัตตลอดเวลา⁴⁶ สามารถขับเคลื่อนได้ด้วยตัวเอง ขบวนการต่อสู้ในไทยยังคงเข้มแข็งและยังพอมีช่องทางในการต่อสู้ได้บ้างเมื่อเทียบกับประเด็นเพื่อนบ้านที่มาตรฐานสิทธิมนุษยชนต่ำกว่า การก่อตั้งประชาสังคม องค์กรสิทธิมนุษยชนยังพอดำเนินกิจกรรมต่างๆ ต่อไปได้ ทั้งยังสามารถส่งเสริมอุดหนุนว่างกลไกของรัฐได้ด้วยเช่นกัน ทว่าบริบททางการเมืองอาจมีผลเป็นกดทับและส่งผลกระทบต่อการทำอย่างมีนัยสำคัญ⁴⁷

สิ่งเกื้อหนุนอีกประการหนึ่ง สังคมไทยยังมีความตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง คนไทยส่วนใหญ่ก็ยังังคงรับไม่ได้และต่อต้านความอยุติธรรมอยู่เสมอ ในรัฐไทยประชาชนและนักเคลื่อนไหวอาจยังพอมีเสรีภาพในการแสดงออกสามารถเข้าถึงข้อมูลได้

⁴³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

⁴⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 21 ตุลาคม 2564.

⁴⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 24 ตุลาคม 2564.

⁴⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

⁴⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

ง่ายกว่าแหล่งข้อมูลที่อยู่ต่างประเทศ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาหากต้องมีการลงเงินลงทุนข้ามชาติหรือประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง⁴⁸

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ การที่รัฐไทยยังคงบริหารจัดการและปกครองด้วยระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพ รวมถึงฝ่ายความมั่นคงที่ศักยภาพต่ำได้ช่วยให้ยังมีโอกาสในการขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ต่อไปได้ ตราบเท่าที่ไม่ปะทะกับผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ⁴⁹ อีกทั้งปัจจัยเชิงพื้นที่ยิ่งตอกย้ำให้การทำงานในด้านวิชาการของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย “ชายขอบ” ที่อยู่หัวเมืองห่างไกลจากอำนาจศูนย์กลางสามารถถกฉวยอาศัยประโยชน์จากความรู้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทยเพื่อขับเคลื่อนประเด็นปัญหาต่างๆ สะดวกมากกว่ามหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งใกล้กับศูนย์กลางอำนาจและถูกจับตามองจากภาครัฐหรือฝ่ายความมั่นคงเข้มข้นกว่า⁵⁰

โดยที่มาและสาเหตุของการกระทำที่ขัดแย้งกับพันธกรณีซึ่งรัฐพึงกระทำก็ด้วยมี “สถาบันไม่เป็นทางการ” ในสังคมไทยอันมักประกอบไปด้วยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอุปถัมภ์กันอยู่ในเรื่องนั้นหรือมีเครือข่ายกันอยู่ในพื้นที่ ซึ่งกลายเป็น สถาบันไม่เป็นทางการที่มีพลังอำนาจคั่งงำมิให้รัฐบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติรัฐ นิติธรรมนั่นเอง

7. บทบาทสถาบันอย่างเป็นทางการของรัฐไทยเมื่อมีการละเมิดสิทธิโดยสถาบันไม่เป็นทางการในสังคมไทย

เมื่อผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนต้องเผชิญกับภัยคุกคามและการละเมิดสิทธิหลากหลายรูปแบบทั้งจากเจ้าพนักงานของรัฐและกลุ่มทุน ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นนั้นมีแตกต่างกันไป เช่น เมื่อมีการคุกคามอย่างเข้มข้นที่ไม่สามารถรับความกดดันอย่างรุนแรงได้ อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงงานให้ทำงานที่ตัวเองถนัด เช่น ให้เปลี่ยนจากการทำงานด้านหน้าไปเป็นฝ่ายสนับสนุน เป็นต้น⁵¹ ทั้งนี้ สำหรับคนในชุมชนหลายคนต้องยุติบทบาทลงไปในโดยไม่มีทางเลือกเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจซึ่ง

⁴⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

⁴⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 23 ตุลาคม 2564.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁵¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 21 ตุลาคม 2564.

ต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบมากขึ้น⁵² การตกอยู่ภายใต้ความกดดันอาจทำให้ชุมชนและขบวนการเคลื่อนไหวต้องรู้สึกสิ้นไหวตลอดเวลาจำเป็นต้องจำกัดการแสดงออกของกลุ่มและเคลื่อนไหวได้น้อยลง ต้องอาศัยการจัดกิจกรรมที่เป็นการภายในมากขึ้นเป็นการจัดการประชุมเฉพาะกลุ่ม เช่น จัดขึ้นเฉพาะในหมู่บ้าน การรวมกลุ่มขนาดใหญ่เริ่มเป็นไปได้ยากต้องหลีกเลี่ยงการจัดงานเปิดเพราะรู้สึกเป็นห่วงสวัสดิภาพ ความปลอดภัยของขบวนการหรือแนวร่วมคนทำงานด้วยกัน⁵³ อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดไร้กลไกการคุ้มครองสิทธิอย่างเท่าทันสถานการณ์ของภาครัฐไทย

ยิ่งไปกว่านั้น กรณีการเลิกจ้างด้วยข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรมของคนทำงานในสหภาพแรงงานอย่าง “แสดงออกทางการเมืองจนทำให้แบรนด์ของบริษัทเสียหาย” คนทำงานเล่าว่ากรณีนี้ยิ่งทำให้สำนึกเกี่ยวกับความยุติธรรมของแรงงานไทยกระแสนั้นขึ้น⁵⁴ เนื่องจากสถาบันตุลาการที่เป็นเหมือนความหวังสุดท้ายของแรงงานได้ตัดสินใจไปในทิศทางที่คล้อยไปกับข้อกล่าวหาของบริษัทที่ยกข้ออ้างทางผลกำไรมาเลิกจ้างผู้นำสหภาพแรงงานที่กำลังมีความขัดแย้งอยู่กับนายจ้าง

ปฏิกิริยาตอบโต้ที่ขบวนการเคลื่อนไหวทำเพื่อรับกับการคุกคามมีตั้งแต่การแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ระดับพื้นที่ เช่นผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรี รวมถึงนายกรัฐมนตรี แต่ไม่มีการดำเนินการหรือความคืบหน้าใดๆ⁵⁵ ซึ่งสถานะเช่นนี้ส่งผลให้หลายขบวนการไม่เลือกที่จะใช้กลไกทางกฎหมายหรือหน่วยงานองค์กรอิสระเพราะไม่ไว้วางใจกระบวนการยุติธรรมไทย⁵⁶ และที่ผ่านมาคนทำงานด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนมากล้วนเห็นตรงกันว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถเป็นที่พึ่งพาได้เนื่องจากบกพร่องเรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ไม่มีความน่าเชื่อถือ⁵⁷ จึงได้หันไปแจ้งเรื่อง ส่งหนังสือและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปทางสหประชาชาติแทนเนื่องจากเห็นว่าวิธีการทางการทูตมีความเป็นอิสระและน่าเชื่อถือมากกว่ากลไกภายในประเทศ⁵⁸

⁵² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

⁵³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

⁵⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 30 ตุลาคม 2564.

⁵⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

⁵⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 24 ตุลาคม 2564.

⁵⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

⁵⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

และนอกเหนือจากช่องทางดังกล่าว ขบวนการเคลื่อนไหวส่วนหนึ่งยังเคยพยายามขอความร่วมมือกับบริษัทเอกชนเจ้าของแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ในประเทศไทยเพื่อขอให้จัดการปิดบัญชีของหน่วยงานความมั่นคงที่ใช้ในปฏิบัติการด้านข้อมูลข่าวสารคุกคามประชาชนและองค์กรพิทักษ์สิทธิมนุษยชน⁵⁹

อย่างไรก็ตาม หากเป็นขบวนการที่มีทรัพยากรบุคคลทางด้านกฎหมายเพียบพร้อม การตอบโต้อาจทำได้สะดวกกว่า เช่น ฟ้องคดีต่อศาลแพ่งกรณีที่มีรัฐมีปฏิบัติการข่าวสารคุกคามประชาชน การใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการเพื่อขอข้อมูลรายชื่อที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ลงบันทึกประจำวันกรณีถูกคุกคามหรือการถูกจับกุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁶⁰ แต่ข้อควรพิจารณาคือ การฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐกลับอาจต้องใช้ต้นทุนจำนวนมาก ต้องดูกระแสสังคมพร้อมต้องเลือกประเด็นร้อนหรือประเด็นสำคัญๆ ที่สำคัญพลังที่มีอยู่ก็ใช้ไปกับการต่อสู้คดีที่ประชาชนตกเป็นจำเลยไปแล้วส่วนใหญ่ อีกทั้งองค์กรอิสระและศาลยังถือเป็นเครือข่ายเดียวกับผู้มีอำนาจ ดังนั้นกลไกภายในประเทศจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนและช่วยได้ไม่มากนัก⁶¹

ทางออกที่ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในยุครัฐบาลและรัฐสภาที่มาจากเลือกตั้งเลือกใช้ คือ กลไกของสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการในสภาฯ ในการผลักดันเรื่องต่างๆ เข้าไปในที่ประชุมและพื้นที่สาธารณะซึ่งกรรมาธิการสามารถเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาสอบถามโดยที่มีสื่อมวลชนเข้าร่วมอยู่ด้วยเพื่อทำข่าวและส่งต่อประเด็นสู่สาธารณะได้ง่ายอย่างรวดเร็ว⁶² และอาจจำเป็นต้องอาศัยกลไกระหว่างประเทศ เช่น การทำรายงานส่ง ICCPR⁶³ หรือการทำรายงานคู่ขนานกับภาครัฐที่จะนำเสนอบนเวทีประชาคมโลก เป็นต้น⁶⁴

เหตุการณ์ที่น่าสนใจอื่นๆ เช่น ครั้งหนึ่งเครือข่ายที่ทำงานด้านที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของชุมชนเคยได้กลับด้วยการยื่นฟ้องศาลปกครองสู้กับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มที่มีการออก

⁵⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

⁶⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

⁶¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

⁶² เรื่องเดียวกัน.

⁶³ กติกาสิทธิพลเมืองและการเมืองของสหประชาชาติ United Nations General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171.

⁶⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

เอกสารสิทธิ “นส.3” โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นลักษณะดาวกระจายไม่ยึดโยงกับที่ดินแปลงอื่นๆ โดยมีการร่วมตรวจสอบกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งในปี 2564 คดียังอยู่ในชั้นอุทธรณ์⁶⁵ หรือกรณีกลุ่มนักวิชาการที่รัฐบาลทหารหลังการรัฐประหารสั่งปิดกั้นช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารจึงได้มีการร่วมกันยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจนชนะคดีและได้เว็บไซต์ดังกล่าวกลับคืนมาในที่สุด⁶⁶

ดังนั้น เพื่อรับมือกับมาตรการตอบโต้จากฝ่ายตรงข้าม (รัฐและกลุ่มทุน - ผู้เขียน) การขับเคลื่อนขบวนการหรือการทำงานเป็นกลุ่มย่อมมีประสิทธิภาพ ทรงพลัง แข็งแกร่ง เป็นที่รับรู้ในวงกว้างมากกว่าการเคลื่อนไหวแบบปัจเจกบุคคล แม้สื่อสังคมออนไลน์จะช่วยอำนวยความสะดวกให้การสื่อสารต่อสาธารณะทำได้สะดวกมากขึ้นก็ตามแต่การรวมกลุ่มจะช่วยเสริมสร้างเกราะป้องกันไม่ให้ฝ่ายผู้คุกคามใช้มาตรการคุกคามได้โดยง่าย⁶⁷

ทั้งนี้ สถานการณ์การคุกคามอาจเกิดจากปัญหาของตัวคณะทำงานหรือองค์กรพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเองด้วยเช่นกัน ซึ่งบางส่วนมองว่าความสามารถของคนทำงานในขบวนการหรือองค์กรพิทักษ์สิทธิมนุษยชนยังไม่พัฒนา โลกหมุนไปข้างหน้าแต่คนทำงานไม่พลวัต ไม่พัฒนาศักยภาพตามไปด้วย ความสามารถของคนทำงานยังไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งยังต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างระหว่างวัยอย่างรุนแรง การเข้าใจหรือมองปัญหาแตกต่างกันมากเกินไป⁶⁸ และการบริหารจัดการหรือประเมินความเสี่ยงของคนทำงานก็สำคัญ ความเสี่ยงทั้งหลายจะขึ้นอยู่กับวิธีการทำงาน ต้องเรียนรู้ ต้องอาศัยประสบการณ์ที่จะทำให้การทำงานหรือการขับเคลื่อนประเด็นเป็นไปโดยมีความเสี่ยงน้อยที่สุด⁶⁹

อย่างไรก็ดี สถาบันอย่างไม่เป็นทางการนั้นมิได้มีแต่ลักษณะที่เป็นภัยและทำลายกระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตย หรือการรักษาธรรมาภิบาล หรือนิติรัฐ นิติธรรม ไปเสียทั้งหมด ยังมีสถาบันไม่เป็นทางการจำนวนมากที่เอื้อให้ภาวะชะงักงันทางการเมืองสามารถดำเนินต่อไปได้ เช่น การตกลงกันเพื่อลดความรุนแรงหลังการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแสดงจุดยืนของ

⁶⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

⁶⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 23 ตุลาคม 2564.

⁶⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 23 ตุลาคม 2564.

⁶⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

⁶⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 2, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ทุกฝ่ายให้ปรากฏชัดเจนต่อสาธารณะที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมหรือสร้างองค์ความรู้ใหม่จนเป็นที่ยอมรับผ่านคำพิพากษาของศาลให้กลายเป็นบรรทัดฐานทางสังคมใหม่ หรือการเข้าไปอุดช่องว่างของภาวะไร้ประสิทธิภาพประสิทธิผลของกระบวนการยุติธรรม เช่น ระบบกฎหมาย หรือความสัมพันธ์ของแกนนำชาวบ้านหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคมกับกลุ่มผลประโยชน์หรือนักการเมืองท้องถิ่นที่สามารถจัดการความขัดแย้งในระดับพื้นที่ทางไกลได้ หากรัฐเลือกกรีกษาหรือส่งเสริมสถาบันไม่เป็นทางการในหลายกรณีก็จะทำให้รัฐนั้นมีเครื่องมือที่หลากหลายในการรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้และในหลายกรณีก็ชี้ให้เห็นว่าการเลือกกำจัดสถาบันไม่เป็นทางการที่มีหน้าที่บางอย่างทิ้งเสียแล้วแทนที่ด้วยสถาบันอย่างเป็นทางการของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ กลับจะทำลายความเชื่อถือต่อกฎหมาย และทำลายวิถีชีวิตของคนในชุมชนนั้นไปโดยไม่อาจคาดการณ์ได้

8. แนวทางการประกันสิทธิมนุษยชนโดยปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเป็นทางการของรัฐไทยกับสถาบันไม่เป็นทางการในสังคมไทย

การออกแบบและวางระบบการเมืองหรือหลักประกันสิทธิมนุษยชนใดๆ ก็ตามที่มีจุดมุ่งหมายจะให้เกิดการสลายอุปสรรคขัดขวางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มเสี่ยงและส่งเสริมการทำงานของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน ซึ่งหวังผลลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มเสี่ยงก็ต้องทำความเข้าใจเครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์และความคิดความคาดหวังเดิมๆ ที่มีอยู่ก่อนในสังคม หากไม่แล้วก็มีอาจบรรลุเป้าหมายได้

จากการสังเคราะห์ประสบการณ์ของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนผ่านกรอบทฤษฎี “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอย่างเป็นทางการกับสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ” ได้ข้อเสนอในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในจังหวัดที่สังคมเกิดวิกฤตศรัทธาต่อสถาบันทางกฎหมายในรัฐไทยเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนรัฐไปในทิศทางที่สังคมต้องการโดยงานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะได้ 4 แบบใหญ่ๆ คือ

1) ให้สถาบันทั้งสองช่วยอุดช่องว่างกัน (Complementary)

กล่าวคือ หากในสถานการณ์ใดที่สถาบันเป็นทางการทำงานไม่ได้ก็จะมีสถาบันอย่างไม่เป็นทางการมาอุดช่องว่างให้เพื่อให้สถาบันอย่างเป็นทางการนั้นสามารถดำรงอยู่ต่อไป เช่น กรณี

รัฐยอมรับพหุนิยมทางกฎหมายก็จะมีกฎหมายท้องถิ่นที่เข้ามารองรับคดีต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ทางไกลไร้กลไกทางการของรัฐทำให้สังคมนั้นยังเชื่อในระบบกฎหมาย และปฏิบัติตามครรลองและยังมีความเคารพกฎหมายต่อไป อาทิ ยุติธรรมชุมชน การไกล่เกลี่ยโดยอาศัยเครือข่ายของสถาบันจารีตที่มุ่งหมายต่อความสงบและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และไม่ยอมรับความรุนแรง

2) ให้สถาบันทั้งสองส่งเสริมสนับสนุนกัน (Accommodation)

กล่าวคือ หากในพื้นที่และห้วงเวลาเดียวกันนั้นสถาบันอย่างไม่เป็นทางการไม่ขัดแย้งกับสถาบันเป็นทางการก็จะช่วยหนุนเสริมกันทั้งในที่ลับและที่แจ้ง เช่น การส่งเสริมนักการเมืองหรือผู้มีบารมีในเขตที่มีโครงการพัฒนาหรือพื้นที่เสี่ยงต่อการเสื่อมโทรมให้เข้าถึงทรัพยากรงบประมาณหรือดำรงตำแหน่งสำคัญ หากได้มีการตกลงกันไว้กับชุมชนหรือเครือข่ายของประชาชนกลุ่มเสี่ยงไว้ล่วงหน้าว่า กลุ่ม มุ่งทางการเมือง หรือผู้มีบารมีในท้องถิ่นนั้นจะแลกคะแนนเสียงสนับสนุนให้กันและกัน เนื่องจากกลุ่มตนได้เข้าไปดูแลในชุมชนนั้นมาอย่างต่อเนื่องและเป็นปากเป็นเสียงให้กับชุมชน รวมถึงคอยป้องกันระมัดระวังมิให้มีการใช้ความรุนแรงเข้าประหัดประหารกันทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

3) ให้สถาบันทั้งสองแข่งขันแย่งชิงกัน (Competition)

กล่าวคือ สถาบันเป็นทางการและสถาบันไม่เป็นทางการทำหน้าที่ในกิจกรรมคล้ายๆ กัน และมีเป้าหมายใกล้เคียงกัน ทำให้คนที่อยู่ในสถาบันทั้งสองพยายามประชัน แข่งขันกันโดยใช้กลไกของสถาบันทั้งสองคร่อมสลับไปมาจนทำให้สถาบันเป็นทางการโดนเสียดทานจากปัญหาการแข่งขันนี้ เช่น การวิสามัญฆาตกรรมของเจ้าหน้าที่และฝ่ายความมั่นคงนั้นเกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับเพราะระบบและกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถที่จะเอาผิดผู้มีอิทธิพลในสังคมได้ แต่การวิสามัญนั้นเองกลับเป็นภัยต่อสังคมเองในแง่ที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่สามารถประกันได้ว่าคนที่ตายเป็นคนผิดจริง สถาบันทางการก็จะสูญเสียความเชื่อมั่นมากขึ้นไปอีก ดังนั้นการกระทำผิดกฎหมายที่มีลักษณะการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การอุ้มหาย ข่มขู่ทรมาน การไม่ให้หลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมหรือฟ้องตบปากเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนหรือกลุ่มเสี่ยง ย่อมเป็นสิ่งที่รับไม่ได้ ต้องลด ละ เลิก แล้วเสริมกระบวนการนิติธรรมและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4) ให้สถาบันหนึ่งแทนที่อีกสถาบันหนึ่ง (Substitution)

กล่าวคือ หากสถาบันอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการไม่สามารถขับเคลื่อนความต้องการของกลุ่มคนในสังคมให้ไปถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ก็อาจมีการละทิ้งไปใช้อีกสถาบันหนึ่งหรือสถาบันอย่างเป็นทางการถูกสถาปนาขึ้นมาทดแทนและให้สถาบันอย่างไม่เป็นทางการสืบผลไป เช่น กรณีการยกเลิกกฎหมายหรือกระบวนการการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นเพื่อนำกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายสมัยใหม่มาแทนโดยไม่ยอมรับกระบวนการยุติธรรมชุมชนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของกลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐและโครงการของภาคเอกชน หรือในการจัดการควบคุมและจัดการการทุจริตหรือใช้ความรุนแรงของกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองและนายทุนผู้สนับสนุนในช่วงหลังการเลือกตั้งจะไม่ถูกนำมาใช้ หากมีการทำตามสัญญาเรื่องการแบ่งผลประโยชน์เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งทำให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นเครือข่ายผลประโยชน์ด้วยอยู่ในสถานะเสี่ยงที่จะขาดการมีส่วนร่วม และอาจไปถึงขั้นโดนปล่อยปละละเลยจากรัฐและนักการเมืองหากผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายหรือละเมิดสิทธิผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนและกลุ่มเสี่ยงนั้น เป็นกลุ่มทุนที่อยู่ในเครือข่ายกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานความมั่นคงและบทบาทของเหล่าข้าราชการและนักการเมืองที่เชื่อมโยงกับกลุ่มทุนที่มีลักษณะการทำธุรกิจร่วมกันในลักษณะหมิ่นเหม่ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็เป็นประเด็นสำคัญที่ยังต้องการงานศึกษาวิจัยต่อไปเพื่อยกระดับการพัฒนาสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในสังคมไทยเพราะได้มีเสียงสะท้อนจากบทสัมภาษณ์และกรณีศึกษาในประเทศไทยจำนวนมากว่าการดำรงอยู่ของเครือข่ายหน่วยงานความมั่นคงและข้าราชการระดับสูงแม้เกษียณไปแล้วก็ยังมีส่วนต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ต่อต้านการทำงานของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนและผลักดันยุทธวิธีที่หนุนเสริมหน่วยงานรัฐและบรรษัทจนสร้างภัยคุกคามต่อตัวผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนและกลุ่มเสี่ยงด้วยอันนับเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อกระบวนการยุติธรรมและกฎหมายตามหลักนิติธรรมซึ่งเป็นสถาบันทางการที่ต้องธำรงรักษาไว้เพื่อประกันสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างเสมอภาค

References

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Eguren, Enrique. *Protection Manual for Human Rights Defenders*. in Peace Brigades International, European Office. Blackrock: Front Line the International Foundation for the Protection of Human Rights Defender, 2005.
- Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. *Informal Institutions and Democracy Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.
- United Nations. General Assembly. *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals. Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*. adopted by the General Assembly. 8 March 1999. A/RES/53/144, available at: <https://www.refworld.org/docid/3b00f54c14.html> (accessed 22 May 2022).
- United Nations. *Fact Sheet No. 29. Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2004. available at: <https://www.refworld.org/docid/479477470.html> (accessed 22 May 2022).

บทสัมภาษณ์

- ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1 – 10, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 20 -30 ตุลาคม 2564.
- ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.
- ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 2, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.
- ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 20 ตุลาคม 2564.
- ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, สัมภาษณ์โดย ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 21 ตุลาคม 2564.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 23 ตุลาคม 2564.

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 24 ตุลาคม 2564.

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 25 ตุลาคม 2564.

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, สัมภาษณ์โดย ทศพล วรรณกุลพันธ์, 30 ตุลาคม 2564.

ความซ้ำซ้อนในกระบวนการกลั่นกรองคดีซึ่งประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562
Redundancy in the Consideration of the Case Filed Direct to the
Constitutional Court: A Case Study of the Constitutional Court Order No.
68/2562

ฉัตรชัย เอมราช

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท ปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

Chatchai Emraja

Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phaya Thai Rd., Pathumwan, Bangkok, Thailand, 10330

E-mail: emrajalawhouse@gmail.com

Received: November 28, 2021; Revised: May 9, 2022; Accepted: May 18, 2022

บทคัดย่อ

แม้ว่ามูลเหตุอันนำมาสู่การยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
บทบัญญัติแห่งกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นการกระทำทางปกครอง แต่หากไม่ได้มีการยื่น
ฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ย่อมไม่มีช่องทางที่ศาลอาจเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วย
เหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 212 ประกอบกับการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติ
เรื่องด้วยเห็นว่ายังไม่อาจถือว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความ
แตกต่างในเรื่องเพศอันมีปัญหาก็เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อม
ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) กรณีย่อมไม่มีหนทางอื่นที่จะเยียวยา
สิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องได้อีก การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้องโดยอ้างบทบัญญัติ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

(2) จึงยังไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก อย่างไรก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องแล้วไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรที่จะอ้างบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคสาม ประกอบมาตรา 48 วรรคสี่ขึ้นเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำร้อง อนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้จัดให้มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางเกี่ยวกับสาระของคำร้องอันควรได้รับการวินิจฉัยที่ชัดเจนก็จะสามารถช่วยลดภาระคดีของศาลรัฐธรรมนูญลงได้มากทั้งยังสอดคล้องกับหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะด้วย

คำสำคัญ: ศาลรัฐธรรมนูญ, คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Abstract

Although the grounds leading to the submission of the constitutional complaint are an administrative act but if there is no lawsuit filed to the administrative court, therefor, there is no way the court may see nor the counterparty may oppose along with the reason that the provisions of the law that will apply to the case are inconsistent with the constitution according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, section 212. Whilst the ombudsman's decision that there is no discrimination on the basis of gender which cause an issue on the constitutionality that the matter with the opinion shall be proposed to the constitutional court under section 231 (1) of the constitution. The complainants, therefor, have no any other way to remedy their constitutional rights. The decision of the constitutional court to dismiss the constitutional complaint by referring to the provisions of the Procedure of the Constitutional Court Act B.E. 2561, section 47 (2), was not quite accurate. However, if the constitutional court considered that the complaint lack of important that shall be given a decision. The constitutional court shall refer the provisions of the Procedure of the Constitutional Court Act B.E. 2561, section 46 paragraph three, in conjunction with section 48 paragraph four, as a reason for refusing to decide the

case. Furthermore, if rules or guidelines regarding the subject matter that shall be given a decision by the constitutional court were established, it would greatly reduce the workload of the constitutional court as well as being consistent with the principle of legal certainty.

Keywords: Constitutional Court, Constitutional Complaint, The Constitution of Thailand B.E. 2560

1. บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2541 ปัจจุบันจึงเป็นระยะเวลากว่า 24 ปีแล้วที่ประเทศไทยได้วางรากฐานการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ผ่านกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นภารกิจสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถเอื้ออำนวยเข้าไพบินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใดนั้นจึงมีความสำคัญเท่ากับการรับประกันว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจะไม่ถูกล่วงละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนั้น ๆ ทว่า ในอดีตประชาชนชาวไทยกลับไม่สามารถเสนอคำร้องว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของตนถูกละเมิดต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดกระบวนการที่จะให้ประชาชนซึ่งเห็นว่าตนเองถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะต้องใช้สิทธิผ่านทางศาลหรือทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเท่านั้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปิดช่องให้ประชาชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นครั้งแรก¹ แนวคิดเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนทั่วไปยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นเอกลักษณ์ของระบบกฎหมายไทยที่ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล² ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยืนยันหลักการเดียวกันนี้ในมาตรา 213 ที่รับรองให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

เจตนารมณ์ของสิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวนั้น มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในลักษณะที่กว้างขวางกว่าในอดีต เนื่องจากสิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³ จำกัดเฉพาะการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในขณะที่สิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มุ่งถึง “การกระทำ” อันอาจหมายถึง การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ และการกระทำทางปกครองก็ได้ ประกอบกับสิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาล

¹ อภิวัฒน์ สุดสา, “ปัญหาในทางปฏิบัติของการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ,” *จุลนิติ* 6, ฉ.7 (2553): 137.

² บรรเจิด สิงคะเนติ, วรกร โอภาสนันท์, และ อารยา สุขสม, *รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553): 234.

³ มาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการยื่นคำร้องที่จะต้องเป็นกรณีซึ่งไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ดังเช่นในกรณีของการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันอาจนำมาจำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งจะเสนอคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ตามหลักการรับประกันสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “...การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ...”⁴

อย่างไรก็ตาม ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านกระบวนการเปิดช่องให้มีการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญในขอบเขตที่กว้างขวาง เช่นนี้ หากปล่อยให้บุคคลทั่วไปสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่จำกัดก็อาจทำให้มีคำร้องจำนวนมากศาลเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละปีได้ การกำหนดเงื่อนไขในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ทว่า การจำกัดสิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยการกำหนดเงื่อนไขของคำร้องที่จะได้รับการพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ข้อจำกัดของคำร้องที่จะเป็นเหตุให้คำร้องนั้นไม่ได้รับการพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกรณีที่บัญญัติห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยผ่านกระบวนการอนุญาตให้ประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง

ในปี พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมามีการยื่นคำร้องเป็นคดีประวัติศาสตร์เรื่องหนึ่งต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสมรสโดยหญิงสองรายที่ได้ใช้ชีวิตร่วมกันฉันสามีภรรยามายาวนานและได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสต่อ

⁴ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานผลการศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ., (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560); 22-23.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

นายทะเบียนแต่ถูกปฏิเสธ และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562 ไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยแต่ก็อ้างกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพโดยกลุ่มบุคคลเพศหลากหลายในประเทศไทยในรูปแบบการร้องขอต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมทางเพศที่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับเพศของบุคคลในกาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น ในบทความนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562 โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เกี่ยวกับเหตุอันศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นเป็นหลักในการวินิจฉัยไม่รับคำร้อง

2. ข้อเท็จจริงของการยื่นคำร้อง

ข้อเท็จจริงของการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ตลอดจนกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีอยู่ว่า นางเพ็ญทรัพย์ แซ่อึ้ง และนางสาวพวงเพชร เห่งคำ (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่าผู้ร้องทั้งสองเป็นหญิงรักหญิงโดยใช้ชีวิตคู่ร่วมกันมานานกว่า 10 ปี ในลักษณะคู่ชีวิตซึ่งมีความสัมพันธ์ บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อกันเช่นคู่สมรสตามกฎหมาย เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2562 ผู้ร้องทั้งสองได้ไปยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสที่สำนักงานเขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร โดยมีนางสาวปณิสรา ชาวเกวียน เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายทะเบียน เป็นผู้รับเรื่องและแจ้งว่าผู้ร้องทั้งสองเป็นบุคคลที่มีเพศกำเนิดเหมือนกันคือเป็นผู้หญิงกับผู้หญิงจึงไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนสมรสให้ได้ เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2541 กำหนดให้กรอกคำร้องขอจดทะเบียน และบันทึกทะเบียนครอบครัว (แบบ คร.1) ในระบบโดยให้กำหนดข้อมูลการสมรสเป็นการดำเนินการระหว่างบุคคลเพศชายกับเพศหญิงโดยกำเนิดเท่านั้น ซึ่งการลงบันทึกตามคำร้องขอของผู้ร้องทั้งสองปรากฏกล่องข้อความในระบบแสดงว่า “การจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนหย่า และบันทึกฐานะภริยา ผู้ยื่นคำร้องเพศชาย ควรมีคำรหัสเพศเป็นชายเท่านั้น” อีกทั้งในระบบยังปรากฏความเห็นของเจ้าหน้าที่

ว่า “ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 มาตรา 1448 คู่สมรสไม่มีคุณสมบัติ จึงดำเนินการให้ไม่ได้”

ผู้ร้องทั้งสองได้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1)⁵ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช 2478 และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช 2478 ข้อ 3 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการวินิจฉัยว่า ปัญหาตามคำร้องเรียนยังไม่อาจถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ อันมีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (1)⁶ จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง

ผู้ร้องทั้งสองกล่าวอ้างว่าการที่เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตภาษีเจริญ ปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนสมรสให้ผู้ร้องทั้งสองโดยอ้างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ข้อ 3 อันเป็นกฎหมายที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับประชาชนและกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 25 มาตรา 26 และ

⁵ มาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิชอบ ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

⁶ มาตรา 23 (1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22 (1) (2) หรือ (3) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิชอบ ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

มาตรา 27 ทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย ไม่มีสิทธิและเสรีภาพ และไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลทางสังคม อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องทั้งสองถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48⁷ ดังนี้

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27

(2) พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27

(3) กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ข้อ 3 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27

⁷ มาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 47 ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่กรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา 46 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับแก่การยื่นและการพิจารณาคำร้องตามมาตราหนึ่งด้วยโดยอนุโลม”

3. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง เป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งสองกล่าวอ้างว่าตนถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร ไม่รับจดทะเบียนสมรสให้กับผู้ร้องทั้งสองตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2541 กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ข้อ 3 และพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 โดยเป็นผลมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 ที่ให้การสมรสกระทำได้ระหว่างชายกับหญิงเท่านั้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ข้อ 3 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27 ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ประกอบมาตรา 46⁸ และมาตรา 47⁹ แม้ผู้ร้องทั้งสองได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและ

⁸ มาตรา 46 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (11) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 48 วรรคสอง

ภายใต้บังคับมาตรา 42 การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรึงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่าเป็นการคดีต้องห้ามตามมาตรา 47 ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา”

⁹ มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่องแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญมาตรา 231 (1) มิใช่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และการที่เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตภาษีเจริญ ไม่รับจดทะเบียนสมรสให้กับผู้ร้องทั้งสองก็เป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องขอหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ประกอบมาตรา 46 และมาตรา 47 ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ได้ อีกทั้งขณะนี้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกระทรวงยุติธรรม กำลังดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ในขั้นตอนของฝ่ายบริหาร เพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิของคู่รักเพศเดียวกันให้มีสิทธิเท่าเทียมกับคู่สมรสต่างเพศแล้ว โดยมีสาระสำคัญ เช่น การจดทะเบียนสมรสของคู่ชีวิต ความสัมพันธ์ระหว่างคู่ชีวิต ทรัพย์สินระหว่างคู่ชีวิต สิทธิในการรับมรดก เป็นต้น อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว คำขออันย่อมเป็นอันตกไป

“การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐและต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) การกระทำของรัฐบาล
- (2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว
- (3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน
- (4) เรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว
- (5) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192
- (6) การกระทำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร”

4. บทวิเคราะห์

4.1 รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องขอหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลวินิจฉัยในประเด็นตามคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วหรือไม่

มูลเหตุสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นพิจารณาไม่รับคำร้องของผู้ร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยคือคำร้องของผู้ร้องทั้งสองนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการให้บุคคลสามารถใช้สิทธิขอให้ศาลวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ด้วยความเคารพในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่าคดีนี้เป็นตัวอย่างอันน่าสนใจที่แสดงให้เห็นถึงการผิดพลาดในข้อกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ อันหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) เนื่องจากบทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าวปรากฏอยู่ในส่วนที่ 2 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ว่าด้วยการยื่นคำร้องและการยื่นหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนดังปรากฏในมาตรา 46 และมาตรา 48 หากการละเมิดดังกล่าวเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เว้นแต่กรณีตามมาตรา 47 ที่บุคคลจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยว่าการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะเปิดช่องให้ประชาชนทั่วไปยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติวิธีการซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บุคคลเห็นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอาจเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้หลายช่องทาง ทั้งโดยทางศาลถ้าศาลเห็นเองหรือเมื่อคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

มาตรา 212¹⁰ หรือโดยทางผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 231 (1) การใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับกระบวนการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ทว่า ในประเด็นวิธีการซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องทั้งสองเห็นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอาจเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสองในคดีนี้ปรากฏชัดเจนว่าแม้ผู้ร้องทั้งสองจะได้บรรยายคำร้องว่าผู้ร้องทั้งสองถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองโดยการที่เจ้าพนักงานปกครอง ปฏิบัติการ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตภาษีเจริญ ไม่รับจดทะเบียนสมรสให้กับผู้ร้องทั้งสอง และแม้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครอง แต่หากผู้ร้องทั้งสองไม่ได้ดำเนินการเพื่อยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง กรณีย่อมไม่มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลที่ศาลอาจเห็นเองหรือคู่ความอาจโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 212 ประกอบกับในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นิยามความหมายของคำว่า “ศาล” ในพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าหมายถึง “ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี”¹¹ ทั้งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 47 (2) ซึ่งอยู่ในส่วนที่ 2 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹⁰ มาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยมาตรา 5 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้การพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา 5 นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ”

¹¹ สอดคล้องกับความในข้อ 4 ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 ที่ให้ความหมายของคำว่า “ศาล” ในข้อกำหนดดังกล่าวว่าหมายถึง “ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี” เช่นเดียวกัน

ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ว่าด้วยการยื่นคำร้องและการยื่นหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยด้วยแล้ว ข้อความ “ศาล” ในมาตรา 47 (2) ที่ว่า “รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว” จึงไม่อาจหมายความว่าศาลอื่นใดได้นอกจากศาลรัฐธรรมนูญ แม้ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำร้องของผู้ร้องทั้งสองจะเป็นการกระทำทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งผู้ร้องทั้งสองยังอาจใช้สิทธิยื่นคำฟ้องเป็นคดีให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาได้ก็ตาม กรณีก็ไม่ตกอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งมาตรา 47 (2) ดังกล่าว

ในขณะเดียวกันการที่ผู้ร้องทั้งสองเลือกที่จะยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ข้อ 3 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันเป็นการดำเนินการเพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องทั้งสองเห็นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 231 (1) และผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่องแล้ว ผู้ร้องทั้งสองจึงนำคำร้องอันมีประเด็นเป็นอย่างเดียวกันมายื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีนี้หากจะได้พิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ย่อมเห็นได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต้องยื่นคำร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสียก่อนนั้นเป็นเพียงกระบวนการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กลั่นกรองคำร้องในเบื้องต้น¹² ด้วยมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในหกสิบวันนับแต่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง และแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ยื่นคำร้องในเวลาที่กำหนด ผู้ร้องเองก็มี

¹² ในทำนองเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีได้ตั้งองค์คณะกลั่นกรอง (Kammer) ขึ้นในศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญก่อนที่องค์คณะซึ่งมีอำนาจพิจารณาจะได้พิจารณาวินิจฉัยคดีต่อไป เนื่องจากปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นมากจนศาลไม่สามารถพิจารณาคดีได้ทัน โปรตุเกส นันทวัฒน์ บรมานันท์, *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2549)*: 223.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้วตามมาตรา 48 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ทั้งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต่างเป็นเรื่อง บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน¹³ การที่ผู้ร้องจะได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตาม มาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็ควรต้องถือว่าประเด็นตามคำร้องของผู้ร้องนั้นได้รับการพิจารณาโดยผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว มิเช่นนั้นหากผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตาม มาตรา มาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิเสธไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าผู้ร้องประสงค์ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ร้องนั้นก็จะต้องยื่นคำร้องในประเด็นเดียวกันต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซ้ำอีกครั้งหนึ่งเพียงเพื่อให้ครบเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 อันเป็นมีลักษณะซ้ำซ้อน ในกรณีเช่นนี้ เพื่อมิให้เป็นการ สร้างภาระทั้งแก่ประชาชนและผู้ตรวจการแผ่นดินจึงควรถือว่าผู้ร้องได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ตลอดจนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของผู้ร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

¹³ มาตรา 48 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 47 ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน...” และมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ...ได้เมื่อเห็นว่ามีความผิดต่อไป (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ...”

4.2 ประเด็นตามคำร้องเป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

แม้ว่าคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562 จะไม่ปรากฏเหตุที่ศาลหยิบขึ้นมาวินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม หากได้วิเคราะห์ถึงคำวินิจฉัยไม่รับคำร้องของผู้ร้องทั้งสองไว้พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจากข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุในการทำคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้หยิบยกเอาอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองต่อการไม่รับจดทะเบียนสมรสให้กับผู้ร้องทั้งสอง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าขณะนี้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม กำลังดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ในขั้นตอนของฝ่ายบริหาร เพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิของคู่รักเพศเดียวกันให้มีสิทธิเท่าเทียมกับคู่สมรสต่างเพศ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับข้อห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) ย่อมพอที่จะเข้าใจได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสองนั้นไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสองนั้น ยังพอมิหนทางอื่นที่จะเยียวยาปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องทั้งสองโดยมิถึงขั้นต้องได้รับการพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง หรือการรอให้ร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ผ่านการพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย คุ้มครองสิทธิความหลากหลายทางเพศในกรณีของผู้ร้องทั้งสอง

อย่างไรก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสองแล้วไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้อยู่แล้วตามมาตรา 46 วรรคสาม ประกอบมาตรา 48 วรรคสี่ ศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะอ้างบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยซึ่งจะสอดคล้องกับเหตุและผลยิ่งกว่าการอ้างลักษณะต้องห้ามในการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) กับกรณีตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสองในคดีนี้

ในประเด็นเกี่ยวกับสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยของคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้” โดยมาตรา 48 วรรคสี่บัญญัติให้นำมาตรา 46 วรรคสาม มาอนุโลมใช้บังคับแก่การยื่นและพิจารณาคำร้องโดยผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ากฎหมายได้กำหนดลักษณะหรือพฤติการณ์ที่จะส่งผลให้คำร้องเป็นคำร้องที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยไว้ แสดงว่ากฎหมายประสงฆ์ให้เป็นดุลยพินิจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย ในแง่นี้หากจะได้มองไปยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับศาลรัฐธรรมนูญไทยจะพบว่ากฎหมายได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพิจารณาถึงความเป็นสาระของคำร้องซึ่งบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ ขึ้นพื้นฐานโดยหน่วยงานของรัฐยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเช่นเดียวกัน โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) มาตรา 93a (1) บัญญัติว่า “คำร้องจะต้องเป็นเรื่องที่ควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัย”¹⁴ เป็นที่น่าสนใจว่าแม้จะมีใช้ข้อความเชิงนิเสธ (Negation) ดังเช่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคสาม แต่กลับมีนัยและลักษณะของถ้อยคำที่เปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจได้กว้างขวางเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วางแนวทางในการวินิจฉัยว่าคำร้องใดจะเป็นเรื่องที่ควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ โดยพิจารณาถึงความสำคัญทางรัฐธรรมนูญในระดับทั่วไปของคำร้องนั้น กล่าวคือ หากกรณีปรากฏว่าประเด็นที่หยิบยกขึ้นในคำร้องได้มีคำวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว คำร้องดังกล่าวย่อมไม่มีความสำคัญทางรัฐธรรมนูญในระดับทั่วไป¹⁵ และเป็นเหตุให้คำร้องไม่เป็นเรื่องที่ควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุดังกล่าวแม้ถ้อยคำในมาตรา 93a (1) จะกินความหมายครอบคลุมกว้างขวาง แต่ก็เป็นการยากที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะไม่รับคำร้องในเรื่องที่ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยมาก่อนไว้พิจารณาโดยอาศัยความไม่เป็นสาระของคำร้องนั้น ในข้อนี้เองหากศาลรัฐธรรมนูญไทย

¹⁴“Die Verfassungsbeschwerde bedarf der Annahme zur Entscheidung.”

¹⁵“How to Lodge a Constitutional Complaint,” Bundesverfassungsgericht, accessed November 27, 2021, https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Homepage/_zielgruppeneinstieg/Merkblatt/Merkblatt.html.

จะได้จัดให้มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยของคำร้องที่ยื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 พรรคสาม ก็จะสามารถลดภาระคดีของศาลรัฐธรรมนูญลงได้มาก ด้วยตัวความจะได้ทราบเสียแต่แรกว่ากรณีของตนเป็นสาระพอฟที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาหรือไม่ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะด้วย

4.3 เหตุการณ์ในภายหลังคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562 และการเกิดขึ้นของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2564

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562 ปฏิเสธไม่รับคำร้องว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ข้อ 3 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาวินิจฉัย ในเวลาต่อมา เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2563 นางสาวพวงเพชร เห่งคำ และนางเพ็ญทรัพย์ แซ่อึ้ง ผู้ร้องในคดีเดียวกันนี้ได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสอีกครั้ง ณ สำนักงานเขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งนายทะเบียนเขตบางกอกใหญ่ปฏิเสธการจดทะเบียนสมรสโดยอ้างเหตุแห่งการปฏิเสธว่าทั้งสองฝ่ายมีเพศกำเนิดเป็นหญิงเหมือนกันจึงไม่สามารถจดทะเบียนสมรสได้ เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2541 กำหนดให้กรอกคำร้องขอจดทะเบียนและบันทึกทะเบียนครอบครัว (แบบ คร.1) ในระบบ ซึ่งการสมรสต้องเป็นบุคคลเพศชายกับเพศหญิงโดยกำเนิดเท่านั้น และเมื่อทั้งสองอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นายทะเบียนได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าการไม่รับจดทะเบียนสมรสให้แก่บุคคลทั้งสองนั้นเพราะว่าทั้งสองฝ่ายมีเพศสภาพเดียวกันจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการสมรสในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 ให้ยกอุทธรณ์ ทั้งสองจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลางเป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ยชพ 1056/2563 ขอให้มีคำสั่งรับจดทะเบียนสมรส เพื่อใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 212 ในการโต้แย้งต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลางว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 อันเป็นกฎหมายซึ่งจะต้องใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นในเบื้องต้นว่า เมื่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสองเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใน

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 212 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ทว่า ในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ¹⁶

ปัญหาสำคัญอันนำไปสู่การยื่นคำร้องและการมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562 ตลอดจนคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2564 จึงเป็นอย่างเดียวกันว่าการปฏิเสธไม่จดทะเบียนสมรสให้บุคคลซึ่งมีเพศเดียวกันเนื่องจากเงื่อนไขการสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 ที่อนุญาตให้เฉพาะชายกับหญิงสมรสกันได้เท่านั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพียงแต่กระบวนการเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่แตกต่างกันเป็นเหตุให้ในคดีแรกศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ในขณะที่คดีหลังศาลรัฐธรรมนูญกลับรับคำร้องซึ่งถูกส่งโดยศาลเยาวชนและครอบครัวกลางไว้พิจารณาโดยมิได้หยิบยกข้อเท็จจริงอื่น ๆ อาทิ การที่ยังคงมีร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. อยู่ในช่วงการพิจารณาขึ้นมาประกอบการวินิจฉัยว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาหรือไม่ดังเช่นในคดีแรก จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมุ่งที่จะให้ประชาชนทั่วไปสามารถขอความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนจากศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหลากหลายกรณีทั้งด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตลอดจนการกระทำอื่น ๆ ของรัฐด้วยแล้ว การจำกัดให้ประชาชนจะต้องไปใช้สิทธิในทางศาลในกรณีซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลต่าง ๆ เท่านั้นจะส่งผลให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะหากมองจากมิติของประชาชนผู้ต้องดิ้นรนขวนขวายในการนำความทุกข์ร้อนของตนขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญแล้วแล้วเข้าไปแล้วในประเด็นเดียวกันก็ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่ากระบวนการกลั่นกรองในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้สร้างขั้นตอนอันยุ่งยากให้แก่ประชาชนซึ่งประสงค์จะได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานจากศาลรัฐธรรมนูญมากพอสมควรทีเดียว

¹⁶ โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2564

5. บทสรุป

แม้กระบวนการกลั่นกรองในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญจะมีความจำเป็นเพื่อมิให้มีการยื่นคำร้องโดยประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอย่างพร่ำเพรื่อ ทว่ากระบวนการกลั่นกรองการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ยังขาดความเหมาะสมอยู่หากพิจารณาประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางกว่าในอดีต การคำนึงถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นเหนือข้อเท็จจริงตามคำร้องและการที่คำร้องจะต้องได้รับการพิจารณาโดยผู้ตรวจการแผ่นดินแยกเป็นรายกรณีแม้ในข้อเท็จจริงเดียวกันนั้น อาจส่งผลให้กระบวนการกลั่นกรองคดีซึ่งประชาชนยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรจนไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

References

- คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. รายงานผลการศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, วรกร โอภาสนันท์, และ อารยา สุขสม. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553.
- อภิวัฒน์ สุตสา. “ปัญหาในทางปฏิบัติของการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ.” จุลนิติ 6, ฉ.7 (2553): 137-144.
- “How to Lodge a Constitutional Complaint.” Bundesverfassungsgericht. Accessed November 27, 2021
https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Homepage/_zielgruppeneinstieg/Merkblatt/Merkblatt.html.

เป็นประจำเดือนแต่ไม่มีผ้าอนามัย และเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุข:

ปัญหาที่แก้ได้ด้วยภาษีและสวัสดิการสังคม¹

Tackling Period Poverty with Tax Cuts and Social Welfares

ปวิณท์ ภูทอง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ.พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Pawin Puthong

Faculty of Law, Thammasat University, Prachan Rd., Phra Nakhon, Bangkok 10200

E-mail: pawin.puth@gmail.com

Received: October 28, 2021; Revised: January 31, 2022; Accepted: February 7, 2022

บทคัดย่อ

การขาดแคลนวัสดุสุขภัณฑ์ หรือรองรับประจำเดือน และการเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุขตลอดจนยาเพื่อการจัดการสุขภาพประจำเดือนที่ดี ทั้งในกลุ่มผู้มีประจำเดือนทั่วไป ผู้มีประจำเดือนที่เป็นผู้ต้องขัง และคนไร้ที่พึ่ง ยังคงเป็นปัญหาที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทยซึ่งส่งผลให้ผู้มีประจำเดือนต้องประสบกับความเสี่ยงด้านสุขภาพ การไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม และอุปสรรคในการทำงาน และการศึกษาซึ่งจุดประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน และกระตุ้นให้ภาครัฐต้องเข้ามาช่วยคลี่คลายปัญหาดังกล่าว กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรโดยเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และการจัดสวัสดิการเป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องเรื่องดังกล่าวก็ยังพบว่ามีส่วนที่ต้องปรับปรุงพัฒนาเพื่อให้กฎหมายมีบทบาทในการจัดการปัญหาได้อย่างแท้จริง และเนื่องจากในปัจจุบันมีหลายประเทศที่มีความรุดหน้าในการแก้ไขปัญหา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากงานวิจัยเรื่อง “ภาษีและสวัสดิการเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสินค้าและบริการสำหรับจัดการสุขภาพประจำเดือน” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

ดังกล่าวไปมากแล้ว การศึกษากฎหมายของประเทศเหล่านั้นจึงเป็นประโยชน์และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายไทยได้โดยผู้เขียนได้เลือกที่จะศึกษากรณีตัวอย่างจากประเทศสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการออกมาตรการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้า และบริการเพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือน การให้เครดิตภาษีชนิดขอคืนเป็นเงินได้เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับสินค้า และบริการดังกล่าว และการจัดสรรสินค้าเพื่อซึมซับหรือรองรับประจำเดือนในเรือนจำและสถานสงเคราะห์ ทั้งนี้ จากการศึกษาที่กล่าวมาผู้เขียนเสนอให้มีการบรรเทาและลดภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับรายการ

สินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพประจำเดือน โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 สำหรับการขายหรือนำเข้าสินค้าสุขอนามัยผู้หญิง ประกอบกับการให้เงินช่วยเหลือผ่านการให้เครดิตภาษีสำหรับใช้ซื้อสินค้ากลุ่มเดียวกันนั้น นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการปรับปรุงหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบโดยเฉพาะในประเด็นของการกระจายตัวของบริการและความสามารถในการเข้าถึงบริการของผู้มีสิทธิ ความครอบคลุมของการบริการ ตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริการ และประการสุดท้ายควรมีการปรับปรุงกฎหมายราชทัณฑ์และกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งโดยเฉพาะในด้านความเพียงพอและคุณภาพของสินค้าเพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือนที่แจกจ่าย และการส่งเสริมให้ได้รับการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมกับอาการเจ็บป่วย

คำสำคัญ: ภาษีผ้าอนามัย, ประจำเดือน, ผู้ต้องขัง, คนไร้ที่พึ่ง

Abstract

Lack of menstrual hygiene products and poor access to health care services and medicines for appropriately managing menstrual health among menstruators in the general, inmate, and helpless populations are a widespread national issue. These unmet needs have important consequences for the lives of menstruators. The problems pose health risks and impassible barriers to education and working life and exacerbate the period stigma, which triggers human rights concerns and requires the government to unravel the issues. To this end, laws regarding tax particularly value-

added tax and personal income tax, and welfare benefits are widely utilized; however, taking a closer look at the relevant Thai law, we may conclude that reforms and developments are required to support better access to the menstrual health management products and services. Many countries are making good progress in tackling the issues and may offer practical guidance on reforms and developments of Thai laws. Among those countries, this paper will examine laws in the United Kingdom and the United States of America about value-added tax relief benefits on products and services for managing menstrual health, proposed refundable tax credits to provide financial support for expenses of the products and services, and menstrual hygiene product allocation in prisons and shelters. Results from the study conclude that the following measures should be undertaken: further alleviation and elimination of value-added tax imposed upon products and services relating to menstrual health, in particular, applying a zero rate of value-added tax on the supply and importation of women's sanitary products; provision of cash benefit through tax credits to help menstruators purchase the products; improvements of the three Thai healthcare programs, including increasing access to proper healthcare, expanding the available services, and improving the efficiency and effectiveness; and amendment of correctional laws and helpless protection laws, including ensuring access to appropriate health-care services and sufficient supply of quality products for menstrual health management.

Keywords: Tampon Tax, Menstruation, Inmate, Helpless

1. บทนำ

การมีประจำเดือนหมายถึงการก้าวเข้าสู่ช่วงวัยแห่งการเจริญพันธุ์พร้อมที่จะมีบุตรและดำรงเผ่าพันธุ์มนุษย์ต่อไป แต่ประจำเดือนก็มาพร้อมกับความเจ็บปวด ความทุกข์ยากทั้งทางกายและจิตใจ ผู้ที่เป็นประจำเดือนอาจแสดงอาการทั่วไปอย่างการมีเลือดประจำเดือน และปวดท้องประจำเดือนที่ไม่ถึงขนาดเป็นโรค ไปจนถึงกลุ่มที่แสดงอาการหนักกว่าปกติถึงระดับที่วินิจฉัยได้ว่าเป็นโรคซึ่งควรได้รับการรักษาที่เหมาะสม เช่น ภาวะอาการรุนแรงก่อนมีประจำเดือน (Premenstrual dysphoric disorder) ที่มาพร้อมกับอาการปวดท้องประจำเดือน และอารมณ์ผิดปกติอย่างรุนแรง² หรือภาวะความผิดปกติของการตกไข่ และความผิดปกติเกี่ยวกับความถี่ ความสม่ำเสมอ ระยะเวลา และปริมาณเลือดประจำเดือน³ อาจกล่าวได้ว่าอาการที่เกิดจากประจำเดือนมักจะเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางโอกาสในชีวิตด้านต่างๆ ของผู้หญิง เด็กนักเรียนหลายคนขาดสมาธิในการเรียนหรือต้องขาดเรียนในช่วงที่เป็นประจำเดือนเพราะไม่มีผ้าอนามัยใช้หรือมีอาการปวดประจำเดือนแต่ไม่สามารถจัดการอาการดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม⁴ ผู้หญิงในวัยทำงานอาจพบว่าตัวเองมีผลผลิตการทำงานที่แย่ลง หรือต้องขาดงานในช่วงที่เป็นประจำเดือนซึ่งมีผลต่อความก้าวหน้าในงาน และอัตราค่าตอบแทน⁵ แม้ว่าในปัจจุบันวิทยาการแขนงต่างๆ จะรุดหน้าไปมากทำให้ผู้หญิงจัดการสุขภาพประจำเดือนของตนได้อย่างเหมาะสม สามารถที่จะขจัดหรืออย่างน้อยที่สุดก็ควบคุมปัญหาดังที่กล่าวมาให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้แล้ว แต่ยังมีผู้ที่ขาดความรู้ในการดูแลสุขอนามัยส่วนตัว ขาดการยอมรับ และส่งเสริมจากชุมชนและสังคมรอบตัว

² Lydia Morrish, “How Severe PMS Nearly Stopped These Women’s Careers in Their Tracks,” REFINERY29, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 <https://www.refinery29.com/engb/pmdd-work-stories>.

³ Centers for Disease Control and Prevention, “Heavy Menstrual Bleeding,” Centers for Disease Control and Prevention, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 <https://www.cdc.gov/ncbddd/blooddisorders/women/menorrhagia.html>. และ Baylor College of Medicine, “Menstrual Disorder,” Baylor College of Medicine สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 <https://www.bcm.edu/healthcare/specialties/womens-health-maternity/obgyn-conditions/menstrualdisorders>.

⁴ Tatchai Kamonmooneechote et al. “Menstrual Pattern in Upper Secondary School Students, Khon Kaen, Thailand.” Srinagarind Med Journal 22, no.1 (2014).

⁵ YouGov, “90% of Thai Women Who Have Suffered from Period Pain Say It Has Affected Their Ability to Work,” YouGov, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2563 <https://th.yougov.com/en-th/news /2017 /10/12/period-pain-suffer>.

อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม และโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เอื้ออำนวยโดยเฉพาะการขาดระบบสุขาภิบาลที่เหมาะสม และการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ รวมถึงไม่มีกำลังทรัพย์ที่เพียงพอในการเข้าถึงของใช้จำเป็นสำหรับผู้ที่เป็นประจำเดือน โดยเฉพาะผู้หญิงที่มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก ไร้ญาติขาดมิตรที่จะเป็นที่พึ่ง หรือผู้ต้องชังอยู่ภายใต้การจำกัดเสรีภาพ และมีชีวิตอยู่บนความอนุเคราะห์จากรัฐโดยสมบูรณ์

ในบทความนี้ผู้เขียนต้องการจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขาดแคลนผ้าอนามัย และการเข้าถึงสินค้าและบริการเพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือนอย่างอื่น ๆ เป็นสำคัญเนื่องจากเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงอย่างแพร่หลายแม้กระทั่งในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยจะมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีขึ้นทำให้ผู้คนจำนวนมากหลุดพ้นจากวงจรของความยากจนแต่ก็ยังมีประชาชนอีกประมาณร้อยละ 14 ที่ยังคงมีฐานะยากจน หรือมีความเปราะบางและเสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจน หมายความว่าคนหลายล้านคนมีรายได้ไม่พอใช้จ่ายเพื่อการยังชีพขั้นพื้นฐานที่สุดจึงไม่น่าแปลกที่คนเหล่านี้จะเข้าถึงผ้าอนามัยถึงแม้จะเป็นสิ่งที่หาได้ง่ายในท้องตลาดก็ตาม⁶ ข้อมูลเชิงสถิติที่แสดงถึงแนวโน้มการขาดแคลนผ้าอนามัยนี้ถูกต้องด้วยรายงานข่าวที่สะท้อนภาพชีวิตความเป็นจริงของผู้มีประจำเดือนหลายกลุ่มได้เป็นอย่างดี เป็นต้นว่า นักเรียนหญิงต้องนั่งริมห้วยเมื่อเป็นประจำเดือนเพราะไม่มีผ้าอนามัยใช้⁷ ครอบครัวในเมืองกรุงเทพฯ ที่แทบไม่มีเงินเหลือติดตัวแต่ต้องแบ่งเงินส่วนหนึ่งไว้ซื้อผ้าอนามัยและต้องใช้อย่างจำกัดเพียงวันละ 1 แผ่นเท่านั้น⁸ หรือแม้แต่พนักงานบริษัทก็ยังคงต้องอดข้าวเพื่อเก็บเงินไว้ซื้อผ้าอนามัย⁹ จึงกล่าวได้ว่าการขาดแคลนผ้าอนามัยยังเป็นปัญหาของผู้มีประจำเดือนหลายกลุ่มใน

⁶ กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ., 2562. ประชากรกลุ่มที่มีฐานะยากจนและเกือบจนดังกล่าว มีรายได้ไม่ถึง 2,763 บาทต่อเดือน (สำหรับกลุ่มแรก) และ 3,315 บาทต่อเดือน (สำหรับกลุ่มหลัง) ซึ่งกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคมได้อธิบายไว้ว่ารายได้จำนวนดังกล่าวไม่เพียงพอสำหรับซื้ออาหารและค่าใช้จ่ายจำเป็นพื้นฐานสำหรับยังชีพ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายสำหรับผ้าอนามัยคิดเป็น 80 – 200 บาทต่อเดือน

⁷ เชียงใหม่นิวส์, “หนุ่มอาสา รับบริจาคผ้าอนามัย,” เชียงใหม่นิวส์, สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563 <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/472577>.

⁸ ภัสริน รามวงศ์, “ความจนประจำเดือน (Period Poverty) ภาระของผู้หญิงที่ควรเป็นสวัสดิการ,” Workpoint Today. สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2564 <https://workpointtoday.com/policylab-period-poverty>.

⁹ กองบรรณาธิการ, “การเมืองเรื่องผ้าอนามัย : เริ่มหวั่น แม้วันมามาก,” The 101.World. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563 <https://www.the101.world/sanitary-products-policy>.

ไทยโดยเฉพาะผู้มีฐานะยากจน และเป็นไปได้ว่าปัญหาดังกล่าวจะกระจายตัวไปถึงผู้มีประจำเดือนที่มีฐานะปานกลางด้วย

ส่วนในอีกด้านหนึ่งแม้จะเป็นเรื่องน่ายินดีที่ประชากรในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองความเสี่ยงด้านสุขภาพภายใต้หลักประกันสุขภาพกันอย่างถ้วนหน้า แต่การบริการด้านสาธารณสุขภายใต้ระบบดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่รอการปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดด้านการจัดสรร และการเข้าถึงบริการ เช่น ผู้ป่วยยังคงไม่ได้รับความสะดวกในการรับบริการ ต้องรอรับการตรวจรักษาที่ยาวนาน และการให้บริการภายใต้ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำกับระบบประกันสุขภาพอื่น¹⁰ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นตัวแปรสำคัญที่สามารถใช้ประเมินและบ่งชี้ได้ว่าผู้มีประจำเดือนจะสามารถจัดการและรักษาสุขภาพประจำเดือนได้ดีหรือไม่

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการช่วยเหลือเป็นการทั่วไปแก่ทุกๆ คนนั้นอาจจะเข้าไม่ถึงบางกลุ่มคนเนื่องจากมีอัตลักษณ์และอยู่ในสถานะที่แตกต่างจากคนทั่วไปซึ่งในบทความนี้จะให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ต้องขัง และคนไร้ที่พึ่ง (อาทิ คนไร้บ้าน/คนเร่ร่อน) เป็นพิเศษ เนื่องจากพบว่าปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการช่วยเหลือจากภาครัฐเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง เป็นต้นว่าการเข้าไม่ถึงความคุ้มครองในหลักประกันสุขภาพ อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่เผชิญกับปัญหาการขาดแคลนผ้าอนามัย และสิ่งจำเป็นสำหรับจัดการสุขภาพประจำเดือนอื่นๆ ที่รุนแรงและมีลักษณะพิเศษต่างไปจากคนทั่วไปเป็นอย่างมาก¹¹ ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีกฎหมายราชทัณฑ์และกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจัดสรรความช่วยเหลือ และสิ่งจำเป็นพื้นฐานตลอดจนดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาเพื่อให้กลุ่มผู้มีประจำเดือนดังกล่าวสามารถพึ่งพาตนเองและกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุขซึ่งหากพิจารณาจากกรอบการทำงานที่หน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าวแล้วจะพบว่ามีกระบวนการจัดการบริการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับกลุ่มผู้มีประจำเดือน

¹⁰ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. ระบบหลักประกันสุขภาพไทย 2555. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ., 2555.

¹¹ ผู้เขียนพบว่ากฎหมายต่างประเทศให้ความสำคัญกับปัญหาขาดแคลนผ้าอนามัยในผู้มีประจำเดือน 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ต้องขัง คนไร้บ้าน/คนเร่ร่อน และนักเรียน/นักศึกษา อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้จะไม่ได้แยกกลุ่มนักเรียนและนักศึกษามาพิจารณาโดยเฉพาะเหมือนอย่าง 2 กลุ่มแรก เนื่องจากมาตรการสำหรับผู้มีประจำเดือนทั่วไป และผู้มีประจำเดือนกลุ่มเฉพาะทั้ง 2 กลุ่มซึ่งจะได้นำเสนอในบทความนี้เพียงพอที่จะช่วยแก้ปัญหาของกลุ่มนักเรียนและนักศึกษาอยู่แล้ว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายราชทัณฑ์ที่แยกบัญญัติการบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ต้องขังหญิงไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม กระบวนการให้ความช่วยเหลือตามกฎหมายยังคงมีปัญหาอยู่บ้าง เช่น การที่ความช่วยเหลือของรัฐเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย การขาดแคลนงบประมาณ และทรัพยากรในระบบซึ่งสวนทางกับจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นนำไปสู่การจัดบริการที่ไม่ได้คุณภาพ และปริมาณที่เหมาะสม ฯลฯ

เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้ผู้มีประจำเดือนสามารถเข้าถึงสินค้า และบริการเพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือนได้โดยถ้วนหน้า ผู้เขียนจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาระบบกฎหมายไทยโดยเฉพาะกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และกฎหมายสวัสดิการเพื่อตรวจสอบประเด็นทางกฎหมายที่สมควรได้รับการปรับปรุงและพัฒนา นอกจากนี้ เพื่อให้กระบวนการปรับปรุงพัฒนาดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมจึงควรนำแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนกฎหมายของประเทศอื่นมาใช้เป็นต้นแบบและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เลือกที่จะศึกษากฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เพราะเหตุที่ภาครัฐของประเทศดังกล่าวมีความจริงจังที่จะส่งเสริมการจัดการสุขภาพประจำเดือนผ่านการปรับปรุงระบบกฎหมายภาษีและการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลดีต่อผู้มีประจำเดือนอย่างชัดเจนอีกด้วย

2. กฎหมายไทยกับการเข้าถึงสินค้าและบริการเพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือน

การที่ปัญหาการขาดแคลนผ้าอนามัยยังเป็นสิ่งที่พบเห็นได้บ่อย และประสบกับปัญหาการเข้าถึง และคุณภาพบริการสาธารณสุขภายใต้ระบบประกันสุขภาพอยู่ก็เป็นเรื่องสะท้อนให้เห็นได้ว่าระบบกฎหมายไทยไม่ได้รับการบัญญัติโดยคำนึงถึงปัญหาการจัดการสุขภาพประจำเดือนที่รอคอยการแก้ไขอยู่ ในห้วงข้อนี้ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นทางกฎหมายที่สามารถปรับปรุงพัฒนาเพื่อช่วยให้ส่งเสริมให้ผู้มีประจำเดือนสามารถเข้าถึงผ้าอนามัย บริการสาธารณสุข ตลอดจนการรักษาสำหรับการจัดการสุขภาพประจำเดือนได้ดียิ่งขึ้น

2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

แม้ว่ากฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มมีบทบัญญัติยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการบริการสาธารณสุขตามมาตรา 81(1)(ฉ) และ (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร แต่โดยรวมแล้วกฎหมาย

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ภาษีมูลค่าเพิ่มยังส่งผลให้เกิดอุปสรรคคิดขวางในลักษณะการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขายและการนำเข้าผ้าอนามัย และยารักษาที่ถูกจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราปกติ (ร้อยละ 7) และโดยทั่วไปก็ไม่ได้มีการลดหย่อนภาระภาษีให้ด้วย เป็นต้นว่า ผ้าอนามัย (ขนาด 22 ซม. ปริมาณ 16 ชิ้น) ยี่ห้อหนึ่งในตลาด กำหนดราคาขายไว้ที่ 55 บาท ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ซ่อนอยู่ในราคาดังกล่าวจะคิดเป็น 3.60 บาท ส่วนบริการสาธารณสุขนั้นแม้ว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวมาข้างต้นแต่ก็มีข้อจำกัด กล่าวคือ ไม่รวมถึงการบริการทางเภสัชกรรม และการขายยาของร้านขายยาแม้จะเป็นไปเพื่อการรักษาพยาบาล¹² ส่วนในกรณีที่สถานพยาบาลได้ให้บริการนอกสถานพยาบาลที่ตนได้รับอนุญาตโดยเป็นการให้บริการในนาม และ ณ สถานที่ของสถานพยาบาลอื่นนั้นก็ยังคลุมเครืออยู่ว่าจะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มด้วยหรือไม่เนื่องจากกรมสรรพากร และศาลตีความไม่ตรงกัน¹³

นอกเหนือไปจากนั้นการที่กฎหมายให้สิทธิประโยชน์โดยการยกเว้นภาษีแก่การขายสินค้าหรือการให้บริการก็ไม่ว่าจกล่าวได้ว่าธุรกรรมนั้นปลอดจากภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างแท้จริงเพราะการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในที่นี้หมายถึงการยกเว้นภาษีการขายเท่านั้น ผู้ประกอบการก็ยังคงมีภาระภาษีซื้อซึ่งก็คือ บรรดาภาษีมูลค่าเพิ่มที่เสียไปเพื่อการได้มาซึ่งสินค้า และบริการที่เป็นต้นทุนการจัดบริการทำให้ต้องนำภาษีดังกล่าวมากำหนดราคาค่าบริการจึงทำให้ผู้มีประจำเดือนเข้าถึงสินค้าและบริการเหล่านั้นได้ยากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะสำหรับผู้มีประจำเดือนที่มีฐานะยากจน

สิ่งที่ตามมาจากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากสินค้าและบริการเหล่านั้นนอกเหนือไปจากการทำให้ผู้มีประจำเดือนเข้าถึงสินค้าและบริการเหล่านั้นได้อย่างยากลำบากยิ่งขึ้นแล้ว การจัดเก็บภาษีดังกล่าวยังขัดต่อหลักความเท่าเทียมทางเพศอีกด้วย ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมาภาษีมักจะถูกออกแบบในฐานะเครื่องมือหารายได้ให้กับรัฐเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบในมิติต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อ

¹² เนื่องจากร้านขายยาแผนปัจจุบันไม่ถือเป็นสถานพยาบาลตามนัยของกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81(1)(ญ)

¹³ อาทิ การบริการที่สถานพยาบาลแห่งหนึ่งได้ตกลงกับสถานพยาบาลอีกแห่งหนึ่งเพื่อให้การรักษายาบาลแก่คนไข้ ณ สถานที่ และในนามของสถานพยาบาลแห่งหลังนั้น ดู หนังสือตอบข้อหารือ กรมสรรพากร เลขที่หนังสือ กค 702/พ.7193 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2558, กค 0702/พ.3737 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, หนังสือตอบข้อหารือ กรมสรรพากร เลขที่ 0702/พ.7193 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2558 และหนังสือตอบข้อหารือ กรมสรรพากร เลขที่หนังสือ 0702/พ.7193 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2558 ถึงแม้ว่าจะมีคำพิพากษาฎีกา 9687/2559 ที่ตัดสินว่าการบริการลักษณะนี้ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81(1)(ฉ) ก็ตาม แต่คำพิพากษานี้ไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมาย กรมสรรพากรสามารถจะตีความในแนวทางเดิมได้อยู่

สังคมโดยเฉพาะกลุ่มคนไม่มีอำนาจ หรือ “ไม่มีปากมีเสียง” ในสังคมก็มักจะเสียเปรียบจากระบบภาษีดังกล่าวดังจะเห็นได้จากผลกระทบของกฎหมายภาษีที่มีต่อความเท่าเทียมทางเพศ¹⁴ ทั้งนี้ ผู้หญิงและสถานะการเป็นผู้มีประจำเดือนก็เป็นอีกกลุ่มอัตลักษณ์หนึ่งที่เผชิญกับปัญหาดังกล่าวอยู่เช่นกันดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากระบบภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีการจัดเก็บภาษีจากผ้าอนามัยซึ่งหากผ้าอนามัยนั้นเป็นสินค้าที่มีแต่ผู้มีเพศสภาพเป็นหญิงเท่านั้นที่ต้องใช้ โดยไม่มีสินค้าสำหรับผู้ชายที่อาจมาเทียบเคียงกันได้ทำให้เป็นการเก็บภาษีจากผู้หญิงโดยเฉพาะ นอกจากนี้ จากปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นไปได้เช่นกันว่าการเก็บภาษีดังกล่าวอาจทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความรู้สึกว่าภาษีไม่เป็นธรรมอันเป็นการลดทอนขวัญและกำลังใจในการเสียภาษี (Tax morale) อีกด้วย

นอกจากนั้น ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเองก็มีผลกระทบต่อการเข้าถึงสินค้าและบริการเกี่ยวกับสุขภาพประจำเดือนเช่นกัน ทั้งนี้ ในการพิจารณาความสามารถในการใช้จ่ายที่แท้จริงของผู้คนเราไม่อาจพิจารณาแต่รายได้สุทธิได้ หากแต่ต้องพิจารณาไปที่รายได้สุทธิดังกล่าวหักหักจากภาษีที่รัฐเรียกเก็บแล้ว ดังนั้นกำลังซื้อซึ่งก็คือ ความสามารถในการเข้าถึงผ้าอนามัย รวมถึงการบริการสาธารณสุขระบบประกันสุขภาพที่รัฐจัดให้ก็ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้นต้องเสียภาษีให้รัฐไปมากน้อยเท่าใดด้วย หากรัฐจัดเก็บภาษีกับคนบางกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมและขาดความเป็นธรรมก็ย่อมกระทบต่อความสามารถในการใช้จ่ายของคนกลุ่มนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากการวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยทั่วไปพบว่ามีกลไกที่ส่งผลให้ผู้หญิงต้องรับภาระภาษีในสัดส่วนต่อรายได้มากกว่าผู้ชาย¹⁵ นอกจากนี้ คนเราแต่ละคนมีความได้เปรียบเสียเปรียบที่ต่างกัน หากผู้เสียภาษีได้รับความทุกข์ร้อนหรือถูกละเมิดรัฐก็มักจะให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีทำให้เสียภาษีน้อยลงซึ่งถือว่าเป็นธรรมเพราะบุคคลนั้นต้องนำรายได้ส่วนหนึ่งไปชดเชย

¹⁴ ดังเช่นกรณีที่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเคยมีการกำหนดบังคับให้ภริยาต้องยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีร่วมกับสามี ตามมาตรา 57 ตรี และ 57 เบญจ แห่งประมวลรัษฎากร ดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2555 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2555

¹⁵ UN Women. Discussion Paper: Gender Equality and Human Rights. New York, NY: UN Women., 2015. ข้อ 2(23) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 (พ.ศ. 2509) ซึ่งออกตามความในมาตรา 42(17) แห่งประมวลรัษฎากรเป็นตัวอย่างของกฎหมายภาษีที่ส่งผลในด้านความเท่าเทียมทางเพศ เพราะยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้จากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในขณะที่ผู้ชายเป็นกลุ่มที่ลงทุนในหุ้นมากกว่าผู้หญิงจึงเป็นกลุ่มที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากบทบัญญัตินี้มากกว่า

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ความเดือดร้อนเสียเปรียบของตน¹⁶ หลักการ และเหตุผลดังกล่าวนี้ก็ควรจะปรับใช้กับกรณีของผู้มีประจำเดือนที่ใช้ชีวิตยากลำบากจากการมีประจำเดือนซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับผ้าอนามัย เวชภัณฑ์ และการบริการสาธารณสุขเพื่อจัดการกับสุขภาพประจำเดือนด้วย ในเมื่อไม่มีการจัดสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้ผู้มีประจำเดือนจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายภาษีเงินได้จัดเก็บภาษีอย่างไม่เป็นธรรมกับกลุ่มผู้มีประจำเดือน

2.2 สวัสดิการสังคม

สวัสดิการทางสังคมตามกฎหมายไทยที่จะอธิบายในที่นี้ประกอบไปด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกเกี่ยวกับการจัดหลักประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการรักษายาบาล บุคลากรรัฐ¹⁷ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ อีกส่วนหนึ่งคือการจัดสวัสดิการที่ให้ความช่วยเหลือเจาะจงไปยังคนบางกลุ่มที่มีปัญหาพิเศษที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาให้สามารถพึ่งพาตัวเองและกลับไปใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์ และคนไร้ที่พึ่งตามกฎหมายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเท่านั้น

2.2.1 การประกันสุขภาพ

แม้กฎหมายไทยจะละเลยต่อการจัดการปัญหาขาดแคลนผ้าอนามัยอย่างเป็นระบบ แต่ประเทศไทยก็ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของผู้คนในประเทศ นอกจากนี้ผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขที่มีกระจายตัวครอบคลุมทั่วประเทศและโดยทั่วไปก็มีการจัดบริการที่มีคุณภาพแล้ว ยังมีกฎหมายหลักประกันสุขภาพที่ช่วยให้ผู้ป่วยเข้ารับรักษาได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือร่วมออกค่าใช้จ่ายบางส่วนทำให้สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้เมื่อจำเป็นโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการจ่าย และไม่ต้องเสี่ยงต่อการล้มละลายจากค่ารักษาพยาบาลที่สูงมาก

¹⁶ เช่น มาตรา 42(13) และ 42(17) แห่งประมวลรัษฎากรของไทยประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 (พ.ศ. 2509) ข้อ 2 (72), (81) และ (98))

¹⁷ กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518 พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ.2553 (และที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม) และหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ.2553

(1) ความครอบคลุมด้านผู้มีสิทธิ การประกันสุขภาพของไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 ระบบหลักที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายต่างกัน อันได้แก่ สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ เงินทดแทนและการประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เมื่อพิจารณาจากทุกระบบก็จะทำให้เห็นภาพรวมว่าการประกันสุขภาพของไทยคุ้มครองครอบคลุมประชากรในประเทศโดยเฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยทุกคนโดยมีหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ให้ความคุ้มครอง ผู้ที่ไม่เข้าข่ายความคุ้มครองของหลักประกันอื่น สำหรับคนงานต่างด้าวจะได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคมหรือหลักประกันสุขภาพคนต่างด้าวและแรงงานต่างด้าว ส่วนบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิก็จะได้รับการคุ้มครองในหลักประกันสุขภาพบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังคงมีช่องว่างอยู่โดยเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

(2) การเข้าถึงบริการ หน่วยบริการในระบบประกันสุขภาพโดยทั่วไปจะจำกัดอยู่แต่สถานพยาบาลเท่านั้น ส่วนร้านขายยาแผนปัจจุบันแม้จะถูกกำหนดให้เป็นสถานบริการสาธารณสุขภายใต้กฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแต่ก็มีบทบาทจำกัดแต่การส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันโรคบางกรณี และการจ่ายยาให้ผู้ป่วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรังที่ตามใบสั่งแพทย์ อีกทั้งพื้นที่ให้บริการก็ยังไม่ครอบคลุมอีกด้วย นอกจากนี้ การประกันสุขภาพทั้งสามระบบมีข้อจำกัดเกี่ยวกับหน่วยบริการที่ผู้มีสิทธิสามารถใช้บริการได้ โดยเฉพาะระบบประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิต้องใช้บริการที่สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้หรือเครือข่ายเท่านั้น เว้นแต่บางกรณี เช่น กรณีฉุกเฉิน และการส่งไปรักษาต่อที่อื่นเมื่อเกินศักยภาพแต่ก็เกิดปัญหาหน่วยบริการที่ลงทะเบียนไม่ต้องการส่งต่อและหน่วยบริการปลายทางก็ไม่ประสงค์จะรับรักษาอันเป็นผลจากวิธีและอัตราการจ่ายค่าบริการที่สร้างความเสี่ยงทางการเงินกับหน่วยบริการซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้กระทบต่อความสามารถของผู้ใช้บริการในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยสะดวกรวดเร็วและอาจรวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริการด้วย

(3) ความครอบคลุมของรายการบริการและคุณภาพ การประกันสุขภาพจะช่วยให้ผู้มีประจำเดือนเข้าถึงบริการสาธารณสุขเพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือนได้อย่างสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อครอบคลุมบริการทุกรายการซึ่งจำเป็นต่อการรักษาอาการเกี่ยวกับประจำเดือน และการส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันโรคของผู้มีประจำเดือนด้วย ซึ่งจากการพิจารณาหลักประกันทั้งสามระบบพบว่าใช้วิธีจัดชุดบริการแบบเบ็ดเสร็จครอบคลุมบริการสาธารณสุขที่จำเป็นทั้งหมดจนสิ้นการรักษากว้างขวางเหตุหรือกลุ่มโรคและบริการบางลักษณะที่จะไม่ได้รับความคุ้มครองซึ่งรายการ

ยกเว้นดังกล่าวไม่กระทบต่อการรักษาพยาบาลสำหรับความเจ็บป่วยที่เกี่ยวข้องกับประจำเดือน ดังนั้น หากผู้มีประจำเดือนมีอาการประจำเดือนที่รุนแรงหรือผิดปกติก็สามารถเข้ารับการรักษาจากหน่วยบริการในระบบได้ นอกจากนี้ ยังมีการจัดบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคด้วยการให้คำแนะนำด้านสุขภาพและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อป้องกันโรค รวมถึงจัดบริการตรวจภายใน ซึ่งจะช่วยให้สามารถตรวจพบความผิดปกติของระบบสืบพันธุ์ได้ตั้งแต่ระยะเริ่มของโรคแต่ก็ยังมีรายละเอียดที่ควรปรับปรุง โดยเฉพาะการตรวจภายในที่ยังการจำกัดอายุผู้มีสิทธิรับบริการ และยังมีความแตกต่างกันอยู่ในระหว่างทั้งสามระบบ¹⁸ รวมไปถึงการที่รัฐใช้วิธีการเหมาจ่ายแก่หน่วยบริการเป็นหลักโดยปราศจากการจ่ายค่าบริการเพิ่มเติมอย่างเพียงพอก็อาจทำให้หน่วยบริการไม่สามารถจัดบริการบางรายการที่จำเป็นต่อการรักษาอาการป่วยได้ทำให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับคุณภาพการบริการ

2.2.2 กฎหมายราชทัณฑ์ และกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

กรมราชทัณฑ์มีภารกิจในการฟื้นฟู และพัฒนาผู้ต้องขังให้กลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติสุข และไม่หวนกลับมาทำผิดอีก กระบวนดังกล่าวจะต้องอาศัยปัจจัยหลายประการซึ่งรวมถึงการส่งเสริมสุขภาพกายและใจที่ดีด้วย ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้เรือนจำต้องจัดบริการที่จำเป็นต่อการส่งเสริมสุขภาพ ลักษณะเฉพาะของกฎหมายราชทัณฑ์คือ มีการบัญญัติให้หน่วยงานรัฐต้องจัดบริการโดยคำนึงถึงความต้องการเฉพาะของผู้หญิงด้วยซึ่งหมายความว่ารวมถึงผ้าอนามัย บริการทางแพทย์ที่คำนึงถึงโรคของสตรี เรือนจำแต่ละแห่งได้จัดให้มีสถานพยาบาลภายใน และหากจำเป็นก็จะส่งผู้ต้องขังไปรักษาที่สถานพยาบาลภายนอกตามสิทธิในหลักประกันสุขภาพด้วย¹⁹ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่าบริการเหล่านี้ยังมีส่วนที่ต้องแก้ไขเนื่องจากพบว่ามีการจัดสรรผ้าอนามัยที่คุณภาพไม่ดีนัก²⁰ และไม่เพียงพอ กล่าวคือมีการแจกจ่ายให้เพียงคนละ 10 แผ่นต่อเดือน และในเรือนจำบางแห่งก็มีรายงานว่ามีการแจกเพียง 4 ชิ้นใน 2 เดือนเท่านั้นซึ่งเท่ากับว่า

¹⁸ เป็นต้นว่า ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมที่จะรับการตรวจภายในได้ต้องมีอายุ 30 ปีขึ้นไป ในขณะที่ระบบประกันสุขภาพอีก 2 ระบบเปิดช่องให้ผู้มีสิทธิที่อายุต่ำกว่านั้นรับการตรวจได้ด้วย

¹⁹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง พ.ศ. 2513 และกฎกระทรวง การส่งตัวผู้ต้องขังไปรักษาตัวนอกเรือนจำ พ.ศ. 2563

²⁰ กลุขญา ศุภวรรณกุล, “คุกหญิง: ชีวิตที่ขาดพร่อง ความเป็นมนุษย์ที่ขาดหาย,” ประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2564 <https://prachatai.com/journal/2016/10/68561>.

เรือนจำเหล่านี้กำลังปล่อยให้ผู้ต้องขังซึ่งมักจะมาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน และยังอยู่ในภาวะขาดรายได้จากการถูกคุมขัง ต้องจัดการกับปัญหาขาดแคลนผ้าอนามัยด้วยตนเอง²¹ อีกทั้งยังพบว่าเรือนจำหลายแห่งขาดทรัพยากร ทั้งครุภัณฑ์และบุคลากร ในการให้บริการสาธารณสุข รวมทั้งมีข้อจำกัดที่เคร่งครัดในการส่งผู้ต้องขังไปรักษาภายนอกด้วยทำให้บ่อยครั้งผู้ต้องขังไม่ได้รับการบริการทางการแพทย์ที่เหมาะสมกับอาการเจ็บป่วย

สำหรับคนไร้ที่พึ่งตามกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองให้มีมาตรฐานชีวิตที่ปกติสุขได้ เนื่องจากความยากจนที่รุนแรงจากการขาดงานและรายได้ การไร้ที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงสวัสดิการสังคมเพราะขาดความรู้ และเอกสารราชการที่จำเป็นต่อการใช้สิทธิในระบบสวัสดิการของรัฐนั้นกฎหมายให้ความคุ้มครองโดยการจัดตั้งหน่วยบริการสำหรับให้ความช่วยเหลือคนกลุ่มนี้โดยเฉพาะ กระบวนการช่วยเหลือจะเริ่มจากการสำรวจ และคัดกรอง เมื่อพบกลุ่มเป้าหมายก็จะต้องให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น หากเป็นบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเฉพาะ เช่น เด็ก หรือผู้ป่วยทางจิต ฯลฯ ก็ต้องส่งตัวไปยังหน่วยงานตามกฎหมายเฉพาะ ส่วนผู้ได้รับการคุ้มครองทั่วไปก็จะถูกส่งไปยังสถานหรือศูนย์คุ้มครองตามกฎหมายแต่การส่งตัวดังกล่าวต้องอาศัยความยินยอมของบุคคลนั้นด้วย เมื่อสถานหรือศูนย์คุ้มครองรับตัวมาแล้วก็จะช่วยจัดทำแผนการคุ้มครองซึ่งประกอบไปด้วยการจัดสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่รวมถึงผ้าอนามัย การจัดคนดูแลผู้ช่วยตัวเองไม่ได้ การฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ การช่วยให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะหลักประกันสุขภาพตามสิทธิได้ และการส่งเสริมให้กลับไปพึ่งพาตนเอง และใช้ชีวิตได้อย่างคนทั่วไป²²

ผู้เขียนพบว่ากฎหมายดังกล่าวมีส่วนที่ต้องแก้ไขโดยเฉพาะการนำตัวกลุ่มเป้าหมายเข้าสู่กระบวนการความช่วยเหลือเนื่องจากยังมีปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ในหน้าที่ของตน หรือในหลายครั้งก็ประสบกับความยากลำบากในการประสานและส่งตัวไปยังหน่วยงานที่

²¹ พิมพ์ไธ ทองโพสุลย์ และคณะ. “การจัดบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังหญิงหลังคลอดในเรือนจำ.” วารสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครราชสีมา 21, 1 (2558).

²² กฎหมายไม่ได้รับเบาะแสดังกล่าวจะต้องมีการจัดผ้าอนามัยให้ผู้ที่ต้องการใช้ แต่ในเอกสารแนทางคุ้มครองของหน่วยงานที่รับผิดชอบมีรายการผ้าอนามัยเป็นหนึ่งในสิ่งของที่ผู้ได้รับความคุ้มครองสามารถเบิกได้ด้วย. ดู กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. แนวทางการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 2558. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย: กองทุนคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต., 2558.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

รับผิดชอบ และอีกปัญหาสำคัญก็คือการที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมที่จะเข้ารับบริการที่หน่วยบริการของรัฐอันเนื่องมาจากไม่ต้องการอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดหรือการใช้บริการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของตน²³ นอกจากนี้ ยังพบว่ากลุ่มเป้าหมายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสวนทางกับหน่วยบริการที่มีไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ²⁴ อีกทั้งยังกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งยังไม่มีการบัญญัติรับรองว่าหน่วยบริการจะต้องมีการแจกผ้าอนามัยอย่างเพียงพอเช่นกฎหมายราชทัณฑ์ การที่หน่วยงานมีงบประมาณไม่เพียงพอ และการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ซึ่งนำไปสู่ปัญหาคุณภาพบริการ²⁵ ตลอดจนการที่ผู้ใช้บริการไม่มีเอกสารหลักฐานที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิตามกฎหมายทำให้มีปัญหาการใช้บริการในระบบประกันสุขภาพ²⁶

3. กฎหมายสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสินค้าและบริการ สำหรับจัดการสุขภาพประจำเดือน

ในปัจจุบันมีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีมาตรการจัดเก็บภาษีการบริโภคในอัตราร้อยละ 0 จากสินค้าเพื่อดูแลสุขภาพประจำเดือนโดยสหราชอาณาจักรก็เป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มนั้นด้วย ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นประเทศแรกๆ ที่มีดำริริเริ่มในการจัดปัญหาการเข้าไม่ถึงสินค้าสุขภาพประจำเดือน และดำเนินการอย่างต่อเนื่องยาวนานนับแต่ช่วงทศวรรษที่ 70 แล้ว สหราชอาณาจักรยังใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีโครงสร้างและหลักการใกล้เคียงกับของไทยเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้เองบทความนี้จึงได้ศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสินค้าและบริการสุขภาพประจำเดือนจากกฎหมายของสหราชอาณาจักร และเนื่องจากการปรับปรุงกฎหมายการบริโภคอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องนำ

²³ คัดัดชัย เลิศพานิชพันธุ์, “การศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่งและพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557.” วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 24, 1 (2559).

²⁴ สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ. ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับคนเร่ร่อน. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์., 2559.

²⁵ ไสภณ พรโชคชัย, “คนเร่ร่อนในสังคมไทย แก้อย่างไร,” ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย, สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2563 https://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquery=press_announcement3339.htm.

²⁶ ภรภัทร จุตระกูล, “หัวลำโพง ทำเลดี คนไร้บ้าน,” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2563 [https://www.thaihealth.or.th/Content/48943-\"หัวลำโพง\"...ทำเลดี%20\"คนไร้บ้าน\".html](https://www.thaihealth.or.th/Content/48943-\).

มาตรการอื่นมาใช้ร่วมด้วย แม้จะมีหลายประเทศที่จัดการปัญหาด้วยวิธีการที่ตรงไปตรงมาอย่าง การแจกผ้าอนามัยในที่สาธารณะ แต่ในบทความนี้ผู้เขียนได้เสนอให้นำวิธีการแจกจ่ายเงินผ่าน ระบบภาษีมาใช้ดังจะได้อธิบายเหตุผลในหัวข้อถัดๆ ไป ทั้งนี้ จากการสืบค้นพบว่าแม้ในปัจจุบันจะ ยังไม่มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่ก็มีความพยายามผลักดันร่างกฎหมายใน ลักษณะดังกล่าวอยู่ในสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาเองยังเป็นประเทศแรกๆ ที่มีการ ผนวกและออกกฎหมายเพื่อการแจกจ่ายสินค้าสุขภาพประจำเดือนให้แก่คนไร้บ้านและผู้ต้องขัง รวมถึงมีพัฒนาการของกฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจึงศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาปรับปรุงกฎหมายไทยเกี่ยวกับการราชทัณฑ์ และคนไร้ที่พึ่งด้วย

3.1 การบรรเทา และจัดภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับผ้าอนามัย และบริการ สาธารณสุข: สหราชอาณาจักร

บทบาทของกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มที่อาจมีต่อการช่วยส่งเสริมการจัดการสุขภาพ ประจำเดือน ได้แก่ การไม่สร้างอุปสรรคด้านราคาเพิ่มเติมให้กับผู้ใช้และบริการที่จำเป็นในการ จัดการสุขภาพประจำเดือนเพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานได้โดยง่าย และสอดคล้องกับ หลักสิทธิมนุษยชน และความเท่าเทียมทางเพศด้วย ในประเทศสหราชอาณาจักรมีระบบการ จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มคล้ายกับของไทย ส่วนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมูลค่าเพิ่มก็อาจทำได้ ด้วยวิธีการคล้ายของไทยโดยเฉพาะการยกเว้นภาษี แต่ที่เห็นว่าพิเศษต่างไปจากไทยคือ มีขอบเขต การจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 0 ที่กว้างขวางกว่าไทย อีกทั้งยังมีการจัดเก็บภาษีหลายอัตราด้วย จึงอาจเก็บภาษีอัตราลดหย่อนจากอัตราปกติแต่มากกว่าอัตราร้อยละ 0 ก็ได้ ทั้งนี้ หากพิจารณา จากกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มของสหราชอาณาจักรจะพบว่ามี การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการ บริการสาธารณสุข โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- (1) กลุ่มที่อยู่นอกการบังคับจัดเก็บในกรณีที่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่เก็บ ค่าบริการ เช่น การจัดให้คนไข้หรือตัวแทนได้เข้าถึงข้อมูลเวชระเบียน
- (2) กลุ่มได้รับยกเว้นภาษีสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพทางสาธารณสุขที่ขึ้นทะเบียนตาม กฎหมายและให้บริการในขอบเขตวิชาชีพของตนโดยมุ่งต่อการรักษา คงไว้ หรือฟื้นฟูสุขภาพเป็น สำคัญ และ

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

(3) กลุ่มที่เสียภาษีในอัตราร้อยละ 0 สำหรับกรณีที่เภสัชกรจ่ายยาให้ตามใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข หรือการจ่ายยาตามกฎหมาย เป็นต้นว่า การให้บริการเภสัชกรรมโดยแพทย์²⁷

นอกจากนี้ วิวัฒนาการของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าและการขายผ้าอนามัยของประเทศสหราชอาณาจักรก็น่าสนใจ และสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของภาคประชาชนในการรณรงค์ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม จากแต่เดิมที่ผ้าอนามัยถูกจัดเก็บภาษีในอัตรากอ (ร้อยละ 20) แล้วจึงได้รับลดหย่อนลงเหลืออัตราร้อยละ 5 ซึ่งเป็นอัตราต่ำที่สุดที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรจะกำหนดให้ได้เนื่องจากมีข้อผูกพันตามกฎหมายของสหภาพยุโรป²⁸ แต่ภาครัฐก็ขจัดเซย์ให้ด้วยการนำภาษีดังกล่าวมาจัดตั้งเป็นกองทุนภาษีผ้าอนามัย (Tampon Tax Fund) เพื่อจัดสรรให้กับองค์กรการกุศลที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หญิง ต่อมาเมื่อสหราชอาณาจักรได้ทำข้อตกลงออกจากการเป็นสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปและเมื่อกฎหมายเปิดช่องให้ทำได้แล้ว รัฐบาลก็ได้ปรับลดอัตรากอที่เก็บจากการขายและนำเข้าสินค้ากลุ่มดังกล่าวลงเหลือร้อยละ 0²⁹ ทำให้ผู้ประกอบการปลอดจากภาระภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นต้นทุนของสินค้านั้นอย่างสิ้นเชิง³⁰ สำหรับสินค้าที่ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 ในครั้งนี้ ได้แก่ (ก) สินค้าที่ออกแบบและทำการตลาดเฉพาะเพื่อใช้ซึมซับหรือรองรับประจำเดือน หรือสารคัดหลั่งหลังคลอด (Lochia) (ข) สายคล้องเอวสำหรับใช้กับผ้าอนามัย (ค) แผ่นอนามัยที่

²⁷HM Revenue & Customs. Guidance on Health Professionals and Pharmaceutical Products (VAT Notice 701/57). London, UK: HM Revenue & Customs., 2021.

²⁸ ข้อ 98 และ 99 ของข้อบัญญัติว่าด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มของสหภาพยุโรป (Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value-added tax) กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้อัตรากอที่ลดหย่อนในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 สำหรับสินค้าหรือบริการใน Annex 3 ได้

²⁹ [HM Revenue & Customs](#). Guidance – Women’s sanitary products (VAT Notice 701/18). London, UK: HM Revenue & Customs., 2021.

³⁰ เมื่อนำภาษีขายหักด้วยภาษีซื้อได้ค่าเท่าใดเป็นจำนวนภาษีที่ต้องจ่ายหรือขอคืนได้ เมื่ออัตรากอผ้าอนามัยคือร้อยละ 0 ภาษีขายของผู้ประกอบการจึงเป็น 0 และเมื่อนำภาษีซื้อหักออกจะได้ค่าติดลบ ผู้ประกอบการสามารถขอคืนภาษีซื้อได้เต็มจำนวน

ออกแบบเพื่อประโยชน์ตาม (ก) แต่รายการสินค้าดังกล่าวมาต้องไม่รวมถึงใช้สินค้าที่มีลักษณะอย่างเครื่องนุ่งห่ม³¹

3.2 การให้เครดิตภาษีค่าฝ้ายอนามัย: สหรัฐอเมริกา³²

การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยคำนึงถึงความจริงที่ว่าผู้มีประจำเดือนต้องมีในการจัดการสุขภาพประจำเดือนจะช่วยให้ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีความเป็นธรรมยิ่งขึ้นและเป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศด้วย แต่การให้สิทธิประโยชน์ด้วยวิธียกเว้นหรือลดหย่อนจะทำให้เกิดผลในเชิงถดถอย กล่าวคือคนรวยจะได้ประโยชน์มากกว่าในขณะที่คนจนซึ่งไม่ต้องเสียภาษีก็จะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากมาตรการนี้เลยซึ่งก็คงจะขัดกับความมุ่งหมายที่จะช่วยจัดการขาดแคลนฝ้ายอนามัยที่มักเกิดในกลุ่มคนจนเป็นสำคัญด้วยเหตุนี้จึงควรนำวิธีการให้เครดิตภาษีชนิดขอคืนเป็นเงินได้มาใช้ เนื่องจากกำหนดเป็นจำนวนเงินแน่นอนที่ต้องนำไปหักจากยอดภาษีที่ต้องชำระ หากไม่มีการเสียเลย หรือมีแต่การคำนวณหักดังกล่าวได้ผลติดลบก็จะได้รับเงินคืนอีกด้วย

ในสหรัฐอเมริกามีการเสนอกฎหมายในลักษณะดังกล่าวโดยเป็นการให้เครดิตภาษีเพื่อประโยชน์แก่ผู้มีภาระค่าใช้จ่ายในการซื้อวัสดุซึมซับหรือรองรับประจำเดือน สำหรับผู้มีสิทธิได้รับเครดิตภาษีไม่จำกัดแต่ผู้มีประจำเดือนเท่านั้น กฎหมายจะกำหนดตัวผู้มีสิทธิได้รับเครดิตภาษีโดยพิจารณาว่าผู้ขอเครดิตภาษี และ/หรือสมาชิกในครัวเรือนที่ผู้ขอเครดิตภาษีให้การอุปการะนั้นเป็นผู้ใช้สินค้าดูแลสุขภาพอนามัยประจำเดือน (วัสดุซึมซับหรือรองรับประจำเดือน) หรือไม่ สมาชิกในครัวเรือนที่ว่ามีนัยมีความหมายกว้างขวางรวมถึงคู่สมรส บุตร และญาติที่นอกจากจะหมายถึงเครือญาติที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดแล้วยังรวมถึงผู้ที่มีถิ่นที่อยู่หลักแหล่งเดียวกันและเป็นสมาชิกในครัวเรือนนั้นด้วย แต่การจะขอเครดิตภาษีเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกในครัวเรือนเหล่านี้จะต้องผ่านเกณฑ์ตามกฎหมายกำหนดด้วยซึ่งกล่าวอย่างกว้างๆ แล้วเป็นเกณฑ์เพื่อยืนยันว่าผู้ขอรับเครดิตภาษีนั้นมีการอุปการะสมาชิกในครัวเรือนเหล่านั้นจริงและมีกลไกการป้องกันการให้เครดิตภาษีซ้ำซ้อนด้วย³³

³¹ ดู Group 19, Schedule 8 (zero-rating), Value Added Tax 1994 ของสหราชอาณาจักร

³² ร่างกฎหมาย H.R.972 – Menstrual Equity For All Act of 2017

³³ Section 151 และ 152 ของ Internal Revenue Code of 1986

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

นอกจากนี้ ผู้จะขอเครดิตภาษียังต้องเป็นผู้มีรายได้ไม่น้อยซึ่งมีแนวโน้มจะขาดแคลนผ้าอนามัยโดยอาศัยเส้นแบ่งความยากจนระดับประเทศมาใช้เป็นฐานในการกำหนดเพดานรายได้ของผู้มีสิทธิขอรับเครดิตภาษี สำหรับในร่างกฎหมายฉบับนี้มีเสนอให้ใช้เพดานรายได้เท่ากับ 2 เท่าของจำนวนของเส้นแบ่งความยากจนระดับชาติ สำหรับอัตราและการคำนวณเครดิตภาษีนั้น กฎหมายจะให้เครดิตภาษีจำนวน 120 ดอลลาร์สหรัฐต่อผู้มีสิทธิรับเครดิตภาษีและสมาชิกในครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์ตามกฎหมาย 1 คนที่ต้องใช้วัสดุซึมซับหรือรองรับประจำเดือน โดยเพดานและอัตราเครดิตนั้นจะได้รับการปรับปรุงตามภาวะเงินเฟ้อและค่าครองชีพทุกปีด้วย ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิรับเครดิตภาษีจะต้องยื่นขอเครดิตภาษีมาพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษี และหากเป็นการยื่นขอเครดิตภาษีโดยไม่มีสิทธิหรือผิดไปจากสิทธิที่ตนพึงได้รับตามกฎหมายแล้ว นอกจากต้องจ่ายเงินคืนและเสียภาษีเพิ่ม ผู้นั้นยังอาจถูกเรียกเก็บเบี้ยปรับและถูกลงโทษโดยห้ามขอรับเครดิตภาษีเป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะหากเหตุการณ์นั้นเกิดจากการประมาทเลินเล่อโดยจงใจหรือจงใจที่จะละเลย และการมีเจตนาฉ้อฉลแล้วก็จะต้องรับบทลงโทษที่หนักยิ่งขึ้น

3.3 การจัดการสุขภาพประจำเดือนของผู้ต้องขัง คนไร้บ้าน และคนเร่ร่อน: สหรัฐอเมริกา

เรือนจำในสหรัฐอเมริกาได้รับการรายงานและถูกร้องเรียนถึงการขาดแคลนผ้าอนามัยที่มีคุณภาพมาตรฐานอยู่บ่อยครั้งส่วนหนึ่งเพราะขาดกฎหมายที่รับประกันเรื่องการจัดการสุขภาพประจำเดือน สิ่งนี้เองจึงเป็นเหตุให้มีการตราข้อกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบการราชทัณฑ์ครั้งใหญ่ของสหรัฐอเมริกา วิธีการที่กฎหมายดังกล่าวใช้ ได้แก่ การกำหนดให้เรือนจำมีหน้าที่ต้องจัดหาของใช้สำหรับดูแลสุขภาพส่วนตัวของผู้หญิง ได้แก่ ผ้าอนามัยและผ้าอนามัยแบบสอด ให้กับผู้ต้องขังอย่างเพียงพอต่อความต้องการในการดูแลสุขภาพและของที่นำมาแจกก็ต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องด้วย และที่มีการดำเนินการควบคู่กันไปด้วยคือการผลักดันให้หน่วยงานรัฐจะต้องยึดถือหลักความรับผิดชอบในการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด³⁴

³⁴ มาตรา 611 (Healthcare Products) ของกฎหมาย First Step Act of 2018 (P.L. 115-391) และ Federal Bureau of Prisons. Operations Memorandum Provision of Feminine Hygiene Products. Washington, DC: Federal Bureau of Prisons., 2021.

นอกจากนี้ ท่ามกลางกระแสแรงกดดันให้รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการจัดการสุขภาพประจำเดือนนั้น มีการนำเสนอสภาพปัญหาการจัดการสุขภาพประจำเดือนของคนไร้บ้านและคนเร่ร่อนที่ยังน่าเป็นห่วงและการบริการของสถานสงเคราะห์ที่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นในการจัดการสุขภาพประจำเดือนได้ หนึ่งในมาตรการตอบโต้ต่อปัญหาดังกล่าวที่หลายมลรัฐและเมืองในสหรัฐอเมริกานำมาใช้ได้แก่การกำหนดให้ส่วนกลางของมลรัฐหรือเมืองนั้นเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือโดยเป็นผู้มีหน้าที่จัดสรรผ้าอนามัยไปยังสถานสงเคราะห์เหล่านั้นโดยตรง และผ้าอนามัยนั้นจะต้องเพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการด้วย³⁵ นอกจากนี้ นักวิชาการในสหรัฐอเมริกายังได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ดีขึ้นอีกโดยเฉพาะการผลักดันให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดสรรผ้าอนามัยยึดถือหลักความรับผิดชอบที่จะทำหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ปรับปรุงวิธีการแจกผ้าอนามัยให้ผู้มีประจำเดือนสามารถเข้าถึงได้ทันทีหากมีความจำเป็นต้องใช้แทนการแจกเฉพาะบางวันและเวลา และเนื่องจากประจำเดือนยังคงเป็นเรื่องต้องห้ามในสังคมจึงควรหลีกเลี่ยงการแจกจ่ายในพื้นที่เปิดเผยหรือมีผู้ชายอยู่ด้วยเพราะอาจทำให้ผู้มีประจำเดือนเลือกที่จะไม่ขอรับของแจกได้ ที่สำคัญจะต้องมีการกำหนดรับรองคุณภาพสิ่งของที่แจกและการจัดตัวเลือกสิ่งของที่เพียงพอต่อความต้องการ ตลอดจนการขยายความช่วยเหลือไปยังคนไร้บ้านและคนเร่ร่อนที่ปฏิเสธการเข้าใช้บริการในสถานสงเคราะห์ด้วย³⁶

³⁵ Int. No. 1123-A (2016), [MD House & Comm Dev Code § 4-2401 \(2017\)](#). และ IL HB0310 (2021).

³⁶ Caitlin Gruer et al. “Seeking Menstrual Products: a Qualitative Exploration of the Unmet Menstrual Needs of Individuals Experiencing Homelessness in New York City.” *Reproductive Health* 18 (2021).

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 การให้สิทธิประโยชน์ในกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม

4.1.1 การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 สำหรับขายหรือนำเข้าสินค้าและ
การบริการเพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือน

4.1.1.1 การให้บริการเพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือน

ประชาชนทุกคนมีสิทธิในสุขภาพที่ดี และรัฐก็มีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศและ
รัฐธรรมนูญในการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิดังกล่าว ด้วยเหตุนี้กฎหมายรัชฎากรจึงได้มี
การบัญญัติยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับบริการรักษายาบาลของสถานพยาบาลตามกฎหมาย
ว่าด้วยสถานพยาบาลและการบริการการประกอบโรคศิลปะตามมาตรา 81(1)(ญ) และ (ฉ)
ตามลำดับ เพื่อลดอุปสรรคด้านราคาทำให้ผู้ป่วยเข้าถึงการรักษาได้ง่ายขึ้นอันนำมาสู่สุขภาพที่ดี
อย่างไรก็ตาม สิทธิประโยชน์ทางภาษีนี้นั้นยังมีข้อจำกัดอยู่ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ผู้เขียนจึง
ขอเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีครอบคลุมถึง (ก) การบริการใดๆ
ที่กระทำโดยผู้ประกอบวิชาชีพสาธารณสุขและมุ่งต่อการรักษายาบาลแต่ไม่รวมถึงการขายยาใน
ร้านขายยาไม่ว่าผู้ให้บริการรักษาผู้ป่วยโดยตรงหรือรับจ้างช่วงจากสถานพยาบาลและไม่ว่าผู้ให้
บริการจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และ (ข) การบริการเภสัชกรรมและการจ่ายสินค้าเพื่อ
การรักษายาบาลตามใบสั่งแพทย์ซึ่งเป็นสินค้าที่ทำให้เกิดสุขภาพที่ดีของผู้ป่วยโดยเฉพาะเมื่ออยู่
ภายใต้การกำกับของแพทย์ และควรให้สิทธิประโยชน์ในรูปของการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตร
าร้อยละ 0

4.1.1.2 การขาย และนำเข้าฝัออนามัย

ผู้เขียนขอเสนอว่าผู้เขียนขอเสนอให้นำแนวทางของสหราชอาณาจักรมาใช้โดยบัญญัติให้
การขายและการนำเข้าสินค้าเพื่อซึมซับ หรือรองรับประจำเดือนดังต่อไปนี้เป็นรายการกิจกรรมที่
อยู่ในบังคับจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 0 ซึ่งจะช่วยจัดการภาษีที่อยู่ในราคาฝัออนามัยออกไปได้
อย่างสิ้นเชิงยิ่งกว่าการยกเว้นภาษี³⁷

³⁷ สำหรับการยกเว้นภาษีนี้นั้นแม้รัฐธรรมนูญในทศสุดท้ายจะไม่ต้องเสียภาษีแต่ผู้ประกอบการมีต้นทุนภาษีซื้อ
(ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เสียไปเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการที่ใช้เพื่อผลิตฝัออนามัย) ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายไม่เปิดช่องให้ขอคืนได้

(1) สินค้าที่ถูกออกแบบและทำการตลาดเพื่อใช้ซึมซับหรือรองรับประจำเดือน

(2) สินค้าอื่นๆ ที่ไม่เข้านิยามดังกล่าวแต่ใช้เพื่อจัดการสุขภาพประจำเดือน ได้แก่ แผ่นอนามัยที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาสำหรับผู้มีอาการกลั่นปัสสาวะไม่อยู่ และสายคล้องสำหรับใช้กับผ้าอนามัย (sanitary belts)

(3) สินค้าที่เข้าข่ายตามข้อ (1) แต่อยู่ในการบังคับจัดเก็บภาษีตามอัตราปกติ ได้แก่ กางเกงอนามัย (period pants) ซึ่งมีลักษณะเป็นเครื่องนุ่งห่มด้วย

4.2 การให้เครดิตภาษีเพื่อช่วยเหลือค่าผ้าอนามัย

การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการที่รัฐลดเว้น หรือลดจำนวนภาษีที่จัดเก็บจากธุรกรรมการขายสินค้าหรือให้บริการแม้ว่าราคาสินค้าและบริการจะมีแนวโน้มที่ลดลงก็ตามแต่ราคาที่ผู้ประกอบการกำหนดและเรียกเก็บก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงอยู่โดยเฉพาะสำหรับผู้ประจำเดือนที่มีฐานะยากจนดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำมาตรการอื่นมาใช้ร่วมด้วย สำหรับปัญหานี้หลายประเทศใช้วิธีการแจกผ้าอนามัยในลักษณะให้เปล่าแก่กลุ่ม เป้าหมาย โดยส่วนใหญ่ดำเนินการแจกให้เฉพาะผู้มีประจำเดือนบางกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเรียนนักศึกษา คนไร้บ้าน หรือเร่ร่อน และผู้ต้องขัง แต่มีบางประเทศที่จัดให้มีการแจกจ่ายเป็นการทั่วไปโดยมีสก็อตแลนด์เป็นแห่งแรกที่ริเริ่มดำเนินการ³⁸ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอเสนอให้ใช้การจัดสรรเงินช่วยเหลือผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพราะนอกจากต้นทุนบริหารจัดการมาตรการจะมีแนวโน้มที่น้อยกว่าการที่ภาครัฐจะดำเนินการจัดหาและแจกจ่ายเองเนื่องจากไม่ต้องพึ่งพาการบริหารรัฐกิจ เสี่ยงกับการทุจริต และการแจกของที่คุณภาพต่ำแล้ว³⁹ การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินยังสอดคล้องกับธรรมชาติและความต้องการของผู้มีประจำเดือนมากกว่าเพราะการเป็นประจำเดือนและการเลือกใช้ผ้าอนามัยเป็นเรื่องละเอียดอ่อนซึ่งผู้มีประจำเดือนแต่ละคนมีความต้องการที่ต่างกันไปและ

ต้นทุนเหล่านั้นจึงถูกนำมารวมในราคาสินค้าด้วย ในทางกลับกันการเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 0 นั้น นอกจากธุรกรรมการขายผ้าอนามัยในที่สุดสุดท้ายจะไม่ถูกเก็บภาษีแล้ว ผู้ประกอบการยังสามารถขอคืนภาษีซื้อทั้งหมดที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วย

³⁸ Period Products (Free Provision) (Scotland) Act 2021

³⁹ Maitreesh Ghatak, Chinmaya Kunar, and Sandip Mitra. Working paper: Cash versus Kind Understanding the Preferences of the Bicycle Programme Beneficiaries in Bihar. London, UK: International Growth Center., 2013. และ Jesse M. Cunha. "Testing Paternalism: Cash Versus In-Kind Transfers." *American Economic Journal: Applied Economics* 6 (2014).

วัสดุซึ่มซับประจำเดือนแต่ละประเภท ชนิด หรือยี่ห้ออาจจะไม่เหมาะกับผู้มีประจำเดือนทุกคน นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือผ่านระบบภาษีแทนระบบสวัสดิการทั่วไปยังช่วยลดความกังวลว่าจะถูกแบ่งแยกและตีตราจากสังคมว่าเป็นกลุ่มที่ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากสังคม และอาจทำให้กลุ่มเป้าหมายปฏิเสธการขอรับความช่วยเหลือได้⁴⁰

ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่เดือดร้อนทุกข์ยากอยู่แล้วเพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้นดังนั้นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อช่วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับผ้าอนามัยแก่ผู้มีประจำเดือนก็ถือว่าสอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติในกฎหมายอยู่แล้ว ส่วนวิธีการให้สิทธิประโยชน์นั้นควรเป็นการให้เครดิตภาษีชนิดที่ขอคืนเป็นเงินได้แทนการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะถดถอย (regression) และเพื่อให้ความช่วยเหลือเข้าถึงผู้มีรายได้น้อยที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการให้เครดิตภาษีโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 ผู้มีสิทธิได้รับเครดิตภาษี

4.2.1.1 หน่วยเครดิตภาษีที่มีรายได้น้อย

ผู้ที่ขอรับเครดิตภาษีจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่เป็นหน่วยภาษีตามกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษี และที่สำคัญจะต้องเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนตามนัยของมาตรการนี้ กล่าวคือ จะต้องไม่มีเงินได้พึงประเมินหลังหักด้วยค่าใช้จ่ายตามกฎหมายในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วไม่เกินไปกว่าเพดานที่กำหนด ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอให้นำเส้นความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศมาเป็นฐานสำหรับกำหนดเพดานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การใช้เส้นความยากจนมากำหนดเพดานรายได้โดยตรงจะเป็นการกรองเอาคนที่ยังต้องการความช่วยเหลือออกไปเป็นจำนวนมากเนื่องจากมีปัจจัยที่ทำให้ค่าครองชีพและเส้นความยากจนในความเป็นจริงสูงกว่าเส้นความยากจนเฉลี่ยเป็นอย่างมาก อีกประการหนึ่ง ถึงแม้จะมีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนนั้นแล้ว แต่ก็อาจเข้าข่าย “คนเกือบบจน” ที่ยังคงเป็นกลุ่มเปราะบางและมีชีวิต

⁴⁰ Jennifer Bird-Pollan. “Who’s Afraid of Redistribution? An Analysis of the Earned Income Tax Credit.” Missouri Law Review 74 (2009).

ยากลำบากจึงควรกำหนดเพดานรายได้จากจำนวนร้อยละของเส้นความยากจนเฉลี่ย อาทิ 200% ของเส้นความยากจนเฉลี่ย⁴¹

4.2.1.2 การเป็นผู้พึ่งพิงของผู้ขอเครดิตภาษี: กรณีขอเครดิตภาษีสำหรับผู้อื่น

ความเป็นสมาชิกในครัวเรือน ผู้เขียนขอเสนอให้นำหลักการให้ค่าลดหย่อนตามมาตรา 47 ของประมวลรัษฎากรไทยมาใช้เป็นหลักในการกำหนดขอบเขต ตลอดจนเกณฑ์ และคุณสมบัติของสมาชิกในครัวเรือนแทนการใช้กฎเกณฑ์การให้ค่าลดหย่อนแก่คู่สมรสและผู้พึ่งพิงตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดขอบเขตของสมาชิกในครัวเรือนที่กว้างขวางและตามมาด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่ยุ้งยากในการพิสูจน์และมีโอกาสสูงที่จะเป็นการขอรับเครดิตภาษีโดยไม่ชอบได้ แต่ควรนำกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาการให้เครดิตภาษีซ้ำซ้อนของสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นส่วนเสริม เป็นต้นว่า เกณฑ์เพื่อกำหนดบ่งชี้ผู้มีสิทธิขอค่าลดหย่อนสำหรับบุตรกรณีที่มีบุคคลหลายคนสามารถขอค่าลดหย่อนสำหรับบุตรคนเดียวกันได้

4.2.1.3 ผู้ขอเครดิตภาษี/ผู้พึ่งพิงเป็นผู้มีประจำเดือน และมีสัญชาติและถิ่นที่อยู่ในไทย

(1) การเป็นผู้มีประจำเดือน การบัญญัติเกณฑ์เพื่อบ่งชี้ความเป็นผู้มีประจำเดือนของหน่วยเครดิตภาษี และ/หรือสมาชิกในครัวเรือนของหน่วยเครดิตภาษีนั้นควรจะใช้คุณสมบัติด้านเพศและอายุมาเป็นตัวกำหนดคัดกรองเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการมาตรการ ทั้งนี้ จากงานวิจัยในปัจจุบันพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วผู้หญิงจะเริ่มมีประจำเดือนเมื่อมีอายุได้ 11.57 ปี⁴² และจะหมดประจำเดือนเมื่ออายุได้ 49.5 ปี⁴³ ดังนั้นจึงขอเสนอว่าการเป็นผู้มีประจำเดือนในที่นี้ต้องเป็นผู้หญิงที่มีอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 50 ปี กล่าวคือ จะถือว่าเริ่มเป็นผู้มีประจำเดือนในปี

⁴¹ สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับเส้นความยากจนสามารถตรวจสอบได้จาก กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อนึ่งมีข้อสังเกตว่าแม้การให้เครดิตภาษีที่มีเกณฑ์เพดานรายได้ช่วยแก้ไขการขาดแคลนผ้าอนามัยได้ แต่ยังไม่รับรู้ความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับผู้ที่มีประจำเดือนที่รายได้เกินเกณฑ์ดังกล่าวหากต้องการบรรลุวัตถุประสงค์นี้ด้วยก็ต้องตัดเกณฑ์เพดานรายได้ออกไป

⁴² ภาวรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, “ครั้งแรกของฉันทน์ เกิดขึ้นตอน 11 ขวบครึ่ง—เมื่อเด็กไทยมีประจำเดือนเร็วขึ้น,” the 101.World, สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2564 <https://www.the101.world/early-puberty>.

⁴³ Sumana Chompootweep et al. “The Menopausal Age and Climacteric Complaints in Thai Women in Bangkok.” *Maturitas* 17 (1993).

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ภาษีที่อายุครบ 11 ปี และปีที่อายุครบ 50 ปีถือเป็นภาษีสุดท้ายของการเป็นผู้มีประจำเดือนตาม
นัยของมาตรานี้ เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นได้เป็นอย่างอื่นว่าเป็นผู้มีประจำเดือน

(2) ความเป็นผู้มีสัญชาติและถิ่นที่อยู่ในไทย เกณฑ์ทำนองเดียวกันนี้มักจะถูกนำมาใช้ใน
กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการหลายฉบับ เช่น กฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และ
โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อลดแรงกดดันที่ต้องงบประมาณรัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด อย่างไรก็ตาม
ตาม ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติรับรองสิทธิเชิงบวก (positive rights) ไว้
หลายประการซึ่งหนึ่งในนั้นได้แก่ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและ
ความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว (ข้อ 25) ซึ่งเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนโดยปราศจากความ
แตกต่างไม่ว่าชนชาติใดๆ ซึ่งรวมถึงสิทธิของบุคคลนั้นด้วย (ข้อ 2) และกฎหมายจะต้องให้ความ
คุ้มครองสิทธิดังกล่าวโดยเท่าเทียมกัน ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายภายในของไทยสอดคล้องกับกฎหมาย
ระหว่างประเทศจึงควรขยายขอบเขตการให้เครดิตภาษีไปถึงผู้มีสัญชาติอื่นที่อยู่ในไทยด้วยเมื่อ
ภาครัฐมีความพร้อม

4.2.2 อัตราและการคำนวณเครดิตภาษี

บริการสาธารณสุขและยาเพื่อจัดการกับสุขภาพประจำเดือนเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้
ภายใต้ระบบประกันสุขภาพอยู่แล้วดังนั้นอัตราเครดิตภาษีในมาตรการนี้จะกำหนดเฉพาะเพื่อ
ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายสำหรับซื้อวัสดุซึมซับหรือรองรับประจำเดือนเท่านั้นโดยควรใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย
ของผู้มีประจำเดือนเพื่อการซื้อวัสดุซึมซับหรือรองรับประจำเดือนมากำหนดอัตราดังกล่าว สำหรับ
บุคคลตามข้อ 4.2.1.3 จำนวน 1 คน

4.2.3 การปรับจำนวนเพดาน และอัตราเครดิตภาษีตามค่าครองชีพ

ต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการปรับเพิ่มเพดานตามหัวข้อ 4.2.1.1 และอัตราเครดิต
ภาษีตามหัวข้อ 4.2.2 ตามดัชนีราคาผู้บริโภคในรอบเวลาที่ชัดเจนและเหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้
เกณฑ์เพดานทำให้กลุ่มคนยากจนที่ยังสมควรได้รับความช่วยเหลือถูกคัดกรองออกไป และ
เพื่อให้อัตราเครดิตภาษีเพียงพอและสอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายในการซื้อวัสดุซึมซับหรือ
รองรับประจำเดือนในเวลานั้นด้วย

4.2.4 การยื่นขอรับเครดิตภาษี และบทลงโทษ

ผู้มีสิทธิรับเครดิตภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษี และกรอกแบบฟอร์มขอเครดิตภาษี ภายในกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีสิ้นปี หลังสิ้นสุดกำหนดเวลานั้นระบบจะประมวลข้อมูลเพื่อจัดสรรเครดิตภาษีให้ผู้มีสิทธิเครดิตภาษี และจัดสรรผ่านพร้อมเพย์ หรือรับเงินคืนที่เคาน์เตอร์ธนาคารในกำหนดเวลาที่ชัดเจนและเหมาะสม แต่เพื่อให้ผู้มีประจำเดือนไม่ต้องพบกับปัญหาการขาดแคลนผ้าอนามัยและรอความช่วยเหลือเมื่อถึงกำหนดเวลาจัดสรรเครดิตภาษี ตามปกติจึงเสนอให้นำวิธีการจ่ายเครดิตภาษีล่วงหน้าตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้⁴⁴ ทั้งนี้ หากเกิดกรณีที่ขอเครดิตภาษีโดยไม่ถูกต้องผู้รับเครดิตภาษีจะต้องคืนเครดิตภาษีและเสียดอกเบี้ย ถ้าเป็นกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือเจตนาฉ้อฉลจะต้องรับโทษทางอาญาและถูกห้ามขอรับเครดิตภาษีเป็นระยะเวลาหนึ่ง

4.3 การปรับปรุงระบบหลักประกันสุขภาพ

การจัดการสุขภาพประจำเดือนที่ดีจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้มีประจำเดือนสามารถเข้าถึงสถานบริการสาธารณสุขในระบบประกันสุขภาพได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเหมาะสมกับความรู้ แรง และสภาพความเจ็บป่วย รายการบริการมีความครอบคลุมและสนองตอบต่อความจำเป็นในการจัดการสุขภาพประจำเดือนทั้งด้านการรักษาและการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และที่สำคัญบริการในระบบดังกล่าวจะต้องมีคุณภาพด้วย เนื่องจากระบบประกันสุขภาพของไทยยังมีปัญหาในมิติเหล่านี้น้อยอยู่ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายตามกรอบแนวทางดังนี้

4.3.1 การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณสุข

ผู้มีสิทธิในระบบประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะต้องใช้บริการที่หน่วยบริการที่ลงทะเบียนไว้เป็นหลัก การจำกัดจุดให้บริการดังกล่าวยังจำเป็นอยู่เพื่อให้สามารถบริหารจัดการการจ่ายค่าบริการของระบบได้ แต่ก็ควรปรับปรุงแก้ไขบางส่วนให้เกิดความยืดหยุ่นแก่ผู้ใช้บริการโดยการขยายเครือข่ายหน่วยบริการลงทะเบียนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการสามารถเปลี่ยนแปลงหน่วยบริการที่ลงทะเบียนไว้ได้ง่ายขึ้นโดยเฉพาะในระบบประกัน

⁴⁴ The U.S. Internal Revenue Service. Advance Child Tax Credit Payments in 2021. Washington, DC: The U.S. Internal Revenue Service., 2021.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

สังคม นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ร้านขายยาแผนปัจจุบันเป็นหน่วยบริการในหลักประกันสุขภาพทุกระบบและขยายบทบาทให้รวมถึงการจ่ายยาสำหรับอาการป่วยเล็กน้อยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริการโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว⁴⁵ นอกจากนี้ หน่วยบริการที่ลงทะเบียนไว้หลายแห่งอาจมีศักยภาพไม่เพียงพอต่อการรักษาการเจ็บป่วยที่รุนแรง ดังนั้น กระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการส่งต่อผู้ป่วยจึงสำคัญมาก เนื่องจากปัญหาการส่งต่อมีสาเหตุจากวิธีการและอัตราจ่ายค่าบริการเป็นหลักจึงควรปรับปรุงการจ่ายค่าบริการดังกล่าวซึ่งจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 4.3.3

4.3.2 ความครอบคลุมของรายการบริการ

การให้ความคุ้มครองในระบบประกันสุขภาพของไทยใช้วิธีการจัดชุดบริการเบ็ดเสร็จครอบคลุมอาการเจ็บป่วยและบริการด้านสาธารณสุขและยารักษาโรคที่จำเป็นทั้งหมด ถึงจะมีเหตุหรือกลุ่มโรคและบริการบางรายการที่กฎหมายยกเว้นไม่คุ้มครองแต่พิจารณาแล้วไม่กระทบต่อการจัดการสุขภาพประจำเดือน⁴⁶ แต่ถึงกฎหมายจะกำหนดไว้เช่นนั้นในทางปฏิบัติแม้หน่วยบริการจะรับผู้ป่วยเข้าสู่กระบวนการรักษาแต่อาจไม่จัดบริการที่จำเป็นต่อการรักษาอาการเจ็บป่วยให้หาย เพื่อลดต้นทุนให้สอดคล้องกับค่าบริการที่ได้รับ จึงอาจกล่าวได้ว่าในความเป็นจริงการคุ้มครองอาจไม่ได้ครอบคลุมบริการซึ่งจำเป็นสำหรับการรักษาทั้งหมด บริการอีกกลุ่มหนึ่งที่จำเป็นเพื่อสนองตอบความต้องการด้านสุขภาพของประชากรคือบริการสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ทั้งนี้ แม้การประกันสุขภาพของไทยจะจัดชุดบริการที่ครอบคลุมสำหรับการจัดการสุขภาพประจำเดือนที่ดีขึ้นโดยเฉพาะการตรวจคัดกรองภายใน การแนะนำความรู้เพื่อปรับปรุงพฤติกรรมในการป้องกันโรค แต่ผู้เขียนเห็นว่าบางจุดที่ต้องปรับปรุง โดยเฉพาะการปรับปรุงเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับการตรวจภายในในแต่ละระบบประกันสุขภาพให้สอดคล้องกัน

⁴⁵ สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำข้อเสนอร้านยาคุณภาพกับระบบบริการสุขภาพถ้วนหน้า 2556. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย., 2556. และ Surasit Lochid-amnuay and others. “Community Pharmacy Model under the Universal Coverage Scheme in Thailand.” Thai Journal of Hospital Pharmacy 19 (2010).

⁴⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีการยกเว้นไม่คุ้มครองบางรายการ หรืออาจให้ความคุ้มครองโดยมีเงื่อนไข เช่น บริการเพื่อความสวยงาม การตรวจวินิจฉัยที่เกินจำเป็นจากข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ และการรักษาที่อยู่ระหว่างการค้นคว้าทดลอง

4.3.3 คุณภาพการจัดบริการ

ในระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการใช้วิธีจ่ายตามรายการให้บริการที่สถานพยาบาลเรียกเก็บแต่ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดสำหรับผู้ป่วยนอก และจ่ายตามกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วมเว้นแต่ค่าห้อง อาหาร อุปกรณ์ และอวัยวะเทียมที่จะจ่ายตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดสำหรับผู้ป่วยใน ส่งผลให้มีการจัดบริการที่มีคุณภาพดีแต่ในขณะเดียวกันก็ถูกวิจารณ์ว่าเกินจำเป็นและไม่คุ้มค่า ในทางกลับกันระบบประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมักจะใช้วิธีการเหมาจ่ายรายหัวเป็นหลักและมีการนำวิธีอื่นมาใช้ร่วมด้วยบ้างซึ่งแม้จะช่วยควบคุมต้นทุนการบริหารจัดการระบบได้แต่ก็ทำให้เกิดการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐาน ในเบื้องต้นผู้เขียนขอเสนอให้มีการศึกษาส่วนที่อัตราค่าบริการยังไม่สะท้อนความเสี่ยงและค่าใช้จ่ายของหน่วยบริการได้เพียงพอและปรับอัตราการจ่ายขึ้น รวมถึงใช้วิธีจ่ายเงินที่กระตุ้นให้หน่วยบริการกำกับและพัฒนาคุณภาพ

4.4 การปรับปรุงกฎหมายราชทัณฑ์ และกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและควบคุมการขอทาน

4.4.1 กฎหมายราชทัณฑ์

(1) การแจกผ้าอนามัยให้เพียงพอและมีคุณภาพ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรับรองว่าเรือนจำต้องแจกผ้าอนามัยให้เพียงพอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ภาครัฐขาดความใส่ใจในการจัดสรรทรัพยากรให้ได้มาตรฐานดังกล่าว ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายโดยบัญญัติให้ชัดเจนว่าเรือนจำมีหน้าที่จัดสรรผ้าอนามัยที่มีคุณภาพตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องเพียงพอต่อความต้องการในการจัดการสุขภาพประจำเดือนของผู้ต้องขังแต่ละคนโดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ หากเป็นไปได้อาจกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับตัวเลือกผ้าอนามัยที่เรือนจำต้องมีให้ผู้ต้องขังที่มีประจำเดือนด้วย

(2) การบริหารจัดการด้านสาธารณสุข งบประมาณที่จำกัดเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เรือนจำขาดแคลนบุคลากร และครุภัณฑ์ที่จำเป็นแก่การจัดการด้านสาธารณสุขในเรือนจำจึงควรมีการจัดสรรงบประมาณที่สะท้อนสถานการณ์ในเรือนจำ เช่น จำนวน และลักษณะทางประชากรศาสตร์ของผู้ต้องขังนอกจากนี้ เรือนจำยังขาดการวางแผนด้านสุขภาพและสาธารณสุขในเรือนจำทำให้มาตรฐานสุขภาพและสุขอนามัยของผู้ต้องขังไม่ดีเท่าที่ควร และยังทำให้เกิดปัญหาโรคที่สามารถ

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ป้องกันและควบคุมได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ด้วย⁴⁷ หน่วยงานส่วนกลางควรกำหนดเป็นแนวปฏิบัติ มาตรฐานที่เรือนจำทุกแห่งต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ อาจมีข้อกำหนดมาตรฐานเป็นพิเศษแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะพิเศษของเรือนจำ เช่น จำนวนผู้ต้องขัง พร้อมกันนี้ควรมีผู้เชี่ยวชาญด้านการ สาธารณสุขเป็นผู้คอยดูแลการดำเนินการมาตรการด้วย

ด้วยศักยภาพของสถานพยาบาลในเรือนจำที่มีจำกัด กระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการ ส่งตัวผู้ต้องขังไปรักษาต่อที่สถานพยาบาลภายนอกจึงจำเป็นอย่างยิ่ง การส่งต่อและระยะเวลาการ พักรักษาภายนอกขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าพนักงานและ/หรือผู้บัญชาการเรือนจำแต่เจ้าหน้าที่ มักจะกังวลว่าผู้ต้องขังจะหลบหนีระหว่างการควบคุมตัวจึงถึงเลที่จะส่งตัวผู้ต้องขังไป รักษาภายนอก⁴⁸ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายกำหนดขั้นตอนการควบคุมตัวผู้ต้องขังระหว่างไป รักษาตัวนอกเรือนจำมีความเข้มงวดอยู่แล้ว และหากเรือนจำอาจนำเทคโนโลยีการติดตามตัวมาใช้ ร่วมด้วยแล้วก็ไม่จำเป็นต้องกังวลเรื่องการหลบหนี จึงควรมีแนวปฏิบัติกำหนดการใช้ดุลยพินิจของ เจ้าหน้าที่ให้มีความชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยสร้างสมดุลระหว่างสุขภาพและความ ปลอดภัยของผู้ต้องขังกับเหตุผลด้านความปลอดภัยของเรือนจำที่สมเหตุสมผล และหากเจ้าหน้าที่ ปฏิเสธการส่งตัวผู้ต้องขังควรมีสิทธิยื่นเรื่องให้คณะกรรมการกลางพิจารณาความเหมาะสมของ ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ด้วย โดยคณะกรรมการจะต้องมีแพทย์เป็นหนึ่งในองค์ประกอบด้วย

4.4.2 กฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(1) การนำเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการบริการเพื่อการคุ้มครอง คนไร้ที่พึ่ง จะบรรลุผลในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนเหล่านี้ก็ต่อเมื่อสามารถเข้าถึง กลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่าอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อการเข้าถึงการ บริการของรัฐ ได้แก่ การขาดความรู้ของเจ้าหน้าที่ และการที่กลุ่มเป้าหมายปฏิเสธความช่วยเหลือ จึงขอเสนอว่าควรจัดอบรมและสร้างแนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับทราบ และทำ ความเข้าใจความต้องการกลุ่มเป้าหมายให้ลึกซึ้งเพื่อนำมาปรับปรุงหน่วยบริการ เช่น ปรับปรุง กฎเกณฑ์ให้มีความยืดหยุ่น สร้างหน่วยบริการย่อยกระจายตัวและเข้าถึงพื้นที่ที่ผู้ใช้บริการอาศัย

⁴⁷ศุภาว์ เผือกเทศ และคณะ, “การวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาสถานพยาบาลแดนหญิงในเรือนจำ.” วารสารสภา การพยาบาล 32 (2560).

⁴⁸Thaireform, “หมอ-พยาบาล’ ในเรือนจำ งานที่ยังคงขาดแคลน,” สำนักข่าวอิศรา, สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563 <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-documentary/72130-reform-72130.html>.

อย่างทั่วถึง และการสร้างทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานรัฐโดยควรมีนโยบายงดเว้นการกดดันว่าจะดำเนินคดีกับกลุ่มคนที่ไม่ให้ความยินยอมในการเข้ารับความคุ้มครอง

(2) การจัดเตรียมหน่วยบริการให้พร้อมบริการอยู่เสมอ การให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบันมีปัญหาว่าหน่วยบริการและทรัพยากรที่จำเป็นไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่เพิ่มขึ้นจึงควรจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับจัดบริการสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกให้เพียงพอ และรองรับกรณีที่เกิดปัญหาของกลุ่มเป้าหมายเพิ่มสูงขึ้นกว่าปกติ ทั้งนี้ ควรดำเนินการมาตรการพร้อมกับการเร่งปรับปรุง และพัฒนาบุคคลเหล่านี้ให้สามารถกลับคืนสู่สังคมและสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยเร็ว

(3) การพัฒนาการจัดบริการ กฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งยังไม่มีบทบัญญัติรับรองการจัดบริการที่จำเป็นเฉพาะสำหรับผู้หญิงเหมือนกับกฎหมายราชทัณฑ์จึงควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนในแนวทางเดียวกันว่าหน่วยงานคุ้มครองต้องจัดชุดบริการสำหรับผู้มีประจำเดือน เช่น การแจกผ้าอนามัยที่เพียงพอและมีคุณภาพ การจัดห้องน้ำที่สะอาดมิดชิด มีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนผ้าอนามัย ชาร์จล้างร่างกาย และจัดเตรียมที่สำหรับกำจัดสิ่งปฏิกูล สำหรับผ้าอนามัยควรให้เบิกได้ตลอดเวลาที่ต้องใช้ ควรแจกในพื้นที่ลับเป็นส่วนตัว และควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่หญิงเป็นผู้แจกด้วย นอกจากนี้ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในพื้นที่สาธารณะสามารถเข้าถึงผ้าอนามัยได้ หน่วยงานคุ้มครองจำเป็นต้องกระจายตัว และจัดจุดบริการย่อยเพื่อให้เข้าถึงและใกล้ชิดกับพื้นที่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายด้วย ที่สำคัญควรปรับปรุงกฎเกณฑ์ของกองทุนประกันสุขภาพบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่ยังมีปัญหาด้านเอกสารหลักฐานที่จำเป็นสำหรับใช้สิทธิในหลักประกันสุขภาพตามปกติมีโอกาสได้เข้าถึงการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมในระหว่างที่รอการพิสูจน์และจัดทำเอกสารเพื่อการใช้สิทธิในระบบสวัสดิการ

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

References

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. แนวทางการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 2558. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย: กองทุนคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต., 2558.
- กฤษฎา ศุภวรรณะกุล, “คูหญิง: ชีวิตที่ขาดพร่อง ความเป็นมนุษย์ที่ขาดหาย,” ประชาไทย, สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2564 <https://prachatai.com/journal/2016/10/68561>.
- กองบรรณาธิการ, “การเมืองเรื่องผ้าอนามัย : เริ่มหวั่น แม้วันมามาก,” The 101.World. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563 <https://www.the101.world/sanitary-products-policy>.
- กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2562. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ., 2562.
- เชียงใหม่นิวส์, “หนุ่มอาสา รับบริจาคผ้าอนามัย,” เชียงใหม่นิวส์, สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563 <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/472577>.
- พิมพิไล ทองไพบูลย์ และคณะ. “การจัดบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังหญิงหลังคลอดในเรือนจำ.” วารสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครราชสีมา 21, 1 (2558).
- ภรภัทร จุตระกูล, “ห้วลำโพง ทำเลดี คนไร้บ้าน,” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2563 [https://www.thaihealth.or.th/Content/48943-\"ห้วลำโพง\"...ทำเลดี%20\"คนไร้บ้าน\".html](https://www.thaihealth.or.th/Content/48943-\).
- ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, “ครั้งแรกของฉัน เกิดขึ้นตอน 11 ขวบครึ่ง—เมื่อเด็กไทยมีประจำเดือนเร็วขึ้น,” the 101.World, สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2564 <https://www.the101.world/early-puberty>.
- ภัสกริน รามวงศ์, “ความจนประจำเดือน (Period Poverty) ภาระของผู้หญิงที่ควรเป็นสวัสดิการ,” Workpoint Today. สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2564 <https://workpointtoday.com/policylab-period-poverty>.

ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์, “การศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่งและพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557.” วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 24, 1 (2559).

ศุภาว์ เผือกเทศ และคณะ, “การวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาสถานพยาบาลแด่นหญิงในเรือนจำ.” วารสารสภาการพยาบาล 32 (2560).

สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำข้อเสนอ
ร่ายยาคุณภาพกับระบบบริการสุขภาพถ้วนหน้า 2556. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย:
สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย., 2556.

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ. ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับคน
เร่ร่อน. กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์., 2559.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. ระบบหลักประกันสุขภาพไทย 2555. กรุงเทพมหานคร,
ประเทศไทย: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ., 2555.

โสภณ พรโชคชัย, “คนเร่ร่อนในสังคมไทย แก้อย่างไร,” ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่า
อสังหาริมทรัพย์ไทย, สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2563
https://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement3339.htm.

Baylor College of Medicine, “Menstrual Disorder,” Baylor College of Medicine สืบค้น
เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563.[https://www.bcm.edu/healthcare/
specialties/womens-health-maternity/obgyn-conditions/menstrualdisorders](https://www.bcm.edu/healthcare/specialties/womens-health-maternity/obgyn-conditions/menstrualdisorders).

Caitlin Gruer et al. “Seeking Menstrual Products: a Qualitative Exploration
of the Unmet Menstrual Needs of Individuals Experiencing Homelessness
in New York City.” Reproductive Health 18 (2021).

Centers for Disease Control and Prevention, “Heavy Menstrual Bleeding,” Centers for
Disease Control and Prevention, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563
<https://www.cdc.gov/ncbddd/blooddisorders/women/menorrhagia.html>.

Federal Bureau of Prisons. Operations Memorandum Provision of Feminine Hygiene Products. Washington, DC: Federal Bureau of Prisons., 2021.

HM Revenue & Customs. Guidance on Health Professionals and Pharmaceutical Products (VAT Notice 701/57). London, UK: HM Revenue & Customs., 2021.

HM Revenue & Customs. Guidance – Women’s Sanitary Products (VAT Notice 701/18). London, UK: HM Revenue & Customs., 2021.

Jennifer Bird-Pollan. “Who’s Afraid of Redistribution? An Analysis of the Earned IncomeTax Credit.” Missouri Law Review 74 (2009).

Jesse M. Cunha. “Testing Paternalism: Cash Versus In-Kind Transfers.” American Economic Journal: Applied Economics 6 (2014).

Lydia Morrish, “How Severe PMS Nearly Stopped These Women’s Careers in Their Tracks,” REFINERY29, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563.
<https://www.refinery29.com/engb/pmdd-work-stories>.

Maitreesh Ghatak, Chinmaya Kunar, and Sandip Mitra. Working paper: Cash Versus Kind Understanding the Preferences of the Bicycle Programme Beneficiaries in Bihar. London, UK: International Growth Center., 2013.

Sumana Chompootweep et al. “The Menopausal Age and Climacteric Complaints in Thai Women in Bangkok.” Maturitas 17 (1993).

Surasit Lochid-amnuay and others. “Community Pharmacy Model under the Universal Coverage Scheme in Thailand.” Thai Journal of Hospital Pharmacy 19 (2010).

Tatchai Kamonmooneechote et al. “Menstrual Pattern in Upper Secondary School Students, Khon Kaen, Thailand.” Srinagarind Med Journal 22, no.1 (2014).

Thaireform, “หมอ-พยาบาล’ ในเรือนจำ งานที่ยังคงขาดแคลน,” สำนักข่าวอิศรา, สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563 <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-documentary/72130-reform-72130.html>.

The U.S. Internal Revenue Service. Advance Child Tax Credit Payments in 2021. Washington, DC: The U.S. Internal Revenue Service., 2021.

UN Women. Discussion Paper: Gender Equality and Human Rights. New York, NY: UN Women., 2015.

YouGov, “90% of Thai Women Who Have Suffered from Period Pain Say It Has Affected Their Ability to Work,” YouGov, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2563 <https://th.yougov.com/en-th/news /2017 /10/12/period-pain-suffer>.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะทะเล พื้นที่หาดเจ้าหลาวและ
แหลมเสด็จ ตำบลคลองขุด อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี
Legal Measure on Marine Debris in Chao Lao and Laem Sadet Beach,
Khlung Khut, Thamai, Chanthaburi

ทรงพร ประมาณ^A ธิติรัตน์ อธิมิชัย^B ชญานาภา ลมัยวงศ์^C

^{ABC}คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี 41 หมู่ 5 ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี

Songporn Pramarn^A Thitirat Itimeechai^B Chayanapa Lamaiwong^C

^{ABC}Faculty of Law, Rambhai Barni Rajaphat University, 41, Moo 5, Tha Chang, Muang,
Chanthaburi Thailand, 22000

Corresponding E-mail: songporn.p@rbru.ac.th

Received: February 17, 2022; Revised: May 2, 2022; Accepted: May 9, 2022

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เกี่ยวกับขยะทะเลบริเวณหาดเจ้าหลาวและแหลมเสด็จ จังหวัดจันทบุรี โดยเป็นการวิจัยแบบเอกสาร ทั้งนี้หาดเจ้าหลาวและแหลมเสด็จนับว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดจันทบุรี แต่เมื่อนักท่องเที่ยว และการค้าขายริมชายหาดมากขึ้น ก็เกิดปัญหาขยะเคลื่อนตามชายหาดและในทะเล เช่น ขวดน้ำพลาสติก ขวดแก้ว โฟม เป็นต้น ถัดมาคือขยะจากการทำการประมง เช่น อวน เชือก เป็นต้น ยังไม่รวมขยะอื่น ๆ ที่สามารถพบได้ในทะเล เช่น ถุงพลาสติก ฝาน้ำ และเศษบุหรี ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการเกี่ยวกับขยะในทะเลที่เหมาะสมและจริงจัง จึงส่งผลให้ปัญหาขยะในทะเลยังคงอยู่ เพราะไม่ได้รับการแก้ไขปัญหามาอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับขยะทะเล ปัญหาขยะล้นทะเลไทยจึงเป็นเพียงหนึ่งในหลายปัญหาที่สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยยังขาดการจัดการขยะอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสวนทางกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการเติบโตของเศรษฐกิจ ดังนั้น การที่ประเทศไทยยังมีขยะล้นเมืองอยู่จำนวนมากและกำจัดได้ยากนั้น เกิดจากการขาดจิตสำนึกเพื่อสาธารณะ เมื่อประชาชนยังเห็นแก่ความสะดวกสบาย จึงสร้างขยะมากมายโดยไม่รู้ตัว โดยเฉพาะการใช้

ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ยากและเป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งยังขาดแรงจูงใจในการจัดการขยะ เนื่องจากคนไทยไม่เห็นประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตมากพอ ดังนั้น จึงสมควรต้องมีกฎหมายและบทลงโทษเกี่ยวกับปัญหาขยะทะเลโดยเฉพาะ โดยการกำหนดลักษณะ ประเภทของขยะ การทิ้งขยะลงสู่ทะเลโดยตรง แม้กระทั่งผู้ประกอบการหรือพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอย จนไปถึงนักท่องเที่ยวที่ทิ้งขยะลงทะเลโดยตรงเหล่านี้ จะต้องถูกลงโทษตามกฎหมายกำหนด จากนั้นจะต้องมีมาตรการที่สำคัญออกมาบังคับใช้ตามจังหวัดต่าง ๆ ที่มีปัญหาขยะทะเลเกิดขึ้นจำนวนมาก

คำสำคัญ: ขยะทะเล, กฎหมาย, มาตรการ

Abstract

This study demonstrated that marine litter of Chao Lao and Laem Sadet Beach of Chanthaburi Province by documentary research. Chao Lao Beach and Laem Sadej, which is an important tourist attraction of Chanthaburi Province. But when there are tourists and more beachside trade There is a problem of litter littering the beach and in the sea such as plastic water bottles, glass bottles, foam, etc. Next is fishery waste such as rope nets, etc. Other litter that can be found in the sea such as plastic bags, water caps and cigarettes. Therefore, there are no appropriate and serious measures about marine litter. And as a result, the problem of marine debris remains because there is no sustainable solution to the problem. The problem of overflowing waste in Thailand is therefore just one of the many problems that reflect that. Thailand still lacks proper and efficient waste management. This is in contrast to the increase in population and economic growth. Therefore, the fact that Thailand still has a large amount of garbage overflowing the city and is difficult to get rid of. caused by a lack of public consciousness when people still care about convenience therefore creating a lot of waste without knowing Especially the use of plastic bags that are difficult to decompose and are a major cause of environmental problems. and lack of incentives for waste management. Therefore the Thai people do not see

enough benefits that affect their lives. There is also no specific law concerning marine debris. By having laws and penalties on the problem of marine debris in particular By characterizing the type of marine debris, the dumping into the sea directly Even entrepreneurs or hawkers stalls until reaching the tourists who dump these debris directly into the sea. They Must be punished according to the law Important measures must then be implemented in provinces with high levels of marine debris.

Keywords: Debris, Law, Measure

บทนำ

ขยะทะเลนับว่าเป็นปัญหาระดับโลกและประเทศไทยถูกจัดอันดับว่าเป็นประเทศอันดับที่ 5 ในการปล่อยขยะลงสู่ทะเล ขยะทะเลส่งผลกระทบต่อทะเลและมนุษย์ในวงกว้าง กล่าวคือ ทำให้ทัศนียภาพแถบชายทะเลไม่สวยงาม มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และห่วงโซ่อาหาร เป็นสาเหตุการตายของสัตว์ทะเลที่หายากเช่น โลมา วาฬ และเต่า นอกจากนี้ยังพบพวกไมโครพลาสติกในกระเพาะอาหารของสัตว์ทะเลอีกหลายชนิด เช่น ปลา หอย แมวน้ำ เม่นทะเล และไส้เดือนทะเล และถ้ามนุษย์บริโภคสัตว์ทะเลที่ปนเปื้อนพวกไมโครพลาสติกจะทำให้มนุษย์ได้รับไมโครพลาสติกเหล่านี้เข้าไปด้วย นอกจากนี้ ขยะทะเลยังมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น เรื่องการเดินเรือการประมงและการท่องเที่ยว รวมทั้งบางครั้งทำให้เกิดอุบัติเหตุทางทะเลอีกด้วย ขยะทะเลส่วนใหญ่เป็นขยะพลาสติกที่เป็นของใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น ถุง ขวด ภาชนะใส่อาหาร และวัสดุที่ใช้ในการบรรจุหีบห่อ รวมทั้งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เช่น สายรัดแผ่นพลาสติก หมวกนิรภัย และเครื่องมือประมง ซึ่งถุงพลาสติกเป็นขยะที่พบมากเป็นอันดับ 1 ของขยะทะเลทั้งหมด¹

สถานการณ์ปัญหาขยะกำลังเป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาขยะมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีโดยเฉพาะปัญหาขยะพลาสติก เพราะพลาสติกมีบทบาทสำคัญในการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ โดยมีการนำพลาสติกมาใช้งานเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากพลาสติกมี

¹เมธีรัตน์ ภาครูป, “การมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะของประชาชนในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดชลบุรี,” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสต์เทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 11, ฉบับที่ 2 (2564): 2.

คุณสมบัติในด้านราคาถูก มีน้ำหนักเบาและมีความทนทาน ทำให้พลาสติกกลายเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายและส่งผลให้มีการผลิตพลาสติกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี 2556 มีการผลิตพลาสติกเป็นจำนวน 299 ล้านตัน เมื่อเทียบกับการผลิตในปี 2555 พบว่ามีการผลิตเพิ่มขึ้นจากเดิมคิดเป็นร้อยละ 3.9 ของการผลิตพลาสติกทั้งหมด จากปริมาณหรือความต้องการใช้งานพลาสติกที่เพิ่มมากขึ้น จึงส่งผลเสียด้านการจัดเก็บและการทำลาย โดยเฉพาะพลาสติกบางชนิดที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้และพลาสติกที่ถูกย่อยสลายได้ยากหรือใช้ระยะเวลายาวนานในการย่อยสลาย² ดังนั้น ขยะทะเลใดๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นแทนที่จะถูกกำจัดด้วยวิธีการที่เหมาะสม กลับไหลไปรวมกันอยู่ในมหาสมุทร ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำของมนุษย์โดยตรง เช่น การทิ้งขยะลงทะเล ระบบจัดการขยะที่ด้อยประสิทธิภาพ และโดยอ้อม เช่น ลมและน้ำพัดพาขยะจากชุมชนออกสู่ทะเล ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกิดขึ้นกับองค์ประกอบของขยะชุมชนในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา เมื่อขยะอินทรีย์ซึ่งย่อยสลายได้ ถูกแทนที่ด้วยซากของวัสดุสังเคราะห์ ในปริมาณที่มากขึ้นเรื่อย ๆ พลาสติกซึ่งทนทานและเสื่อมสภาพช้ากลายเป็นวัตถุที่ได้รับความนิยมแพร่หลายในการผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์ เรือ หีบห่อบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารและเครื่องดื่ม สายรัดคลังสินค้า ขณะที่ไนลอน (พลาสติกชนิดหนึ่ง) ถูกใช้เป็นส่วนประกอบของอุปกรณ์ประมงนานาชนิด ซึ่งจะกลายเป็นขยะตกค้างอยู่ในทะเลได้อีกนานหลายสิบหลายร้อยปี และขยะเหล่านี้ที่มีน้ำหนักเบาจึงมักโดนคลื่นลมและกระแสน้ำพัดพาไปได้ไกล ทำให้ยังเพิ่มโอกาสที่ขยะเหล่านั้นจะเป็นอันตราย ต่อระบบนิเวศและสร้างความเดือดร้อนแก่สัตว์ทะเลได้มากขึ้น แก้ว อะลูมิเนียม และโลหะอื่นๆ จากครัวเรือนและภาคอุตสาหกรรมเป็นขยะทะเลอีกประเภทหนึ่ง ที่มีจำนวนค่อนข้างมาก แต่ก็ยังไม่มากไปกว่าแหวน เ็นตปลา ลอบดักสัตว์น้ำ พุนลอย ซึ่งถูกโยนทิ้งในทะเลหรือสูญหายระหว่างการใช้งาน แม้กระทั่งวิธีต่าง ๆ ในการกำจัดขยะก็อาจเป็นสาเหตุในการสร้างปัญหาขยะ อีกสาเหตุหนึ่งได้ เช่น อุบัติเหตุการรั่วไหลของขยะจากหลุมฝังกลบใกล้ชายฝั่งทะเล การลักลอบ ทิ้งขยะชุมชนหรือขยะอุตสาหกรรมจากเรือ ขยะจากเขตชุมชนเมืองที่ปลิวหรือถูกพัดพาสู่ท้องทะเล ขยะจากนักท่องเที่ยวที่ทิ้งกันเกลื่อนชายหาด ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า

²กนกวรรณ เนตรสิงแสง, “การปนเปื้อนไมโครพลาสติกในน้ำผิวดิน และปลา ในพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์, 2563), 1.

การจัดขยะโดยวิธีการที่ผิดกฎหมายหรือถูกกฎหมายก็ตาม แต่ไร้ประสิทธิภาพหรือขาดการจัดการที่เหมาะสมยังเป็นสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้ปัญหาเหล่านี้ลุกลามมากขึ้นเรื่อยๆ³

ทั้งนี้ จังหวัดจันทบุรีซึ่งอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครจึงมีนักท่องเที่ยวมาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีทั้งผลไม้ที่หลากหลายชนิดทั้งปี อีกทั้งมีชายหาดที่สวยงาม เช่น หาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ หาดคู้วิมาน เป็นต้น ทำให้นักท่องเที่ยวนิยมมาพักผ่อนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่บริเวณหาดเจ้าหลาวเนื่องจากบริเวณนี้เป็นแหล่งปะการังน้ำตื้น มีแนวปะการังที่เกิดขึ้นประเภทบริเวณริมฝั่ง (fringing reef) โดยแนวปะการังนี้มีคุณประโยชน์ทั้งทางด้านการประมงและการท่องเที่ยวแก่จังหวัดและชุมชนที่ตั้งอยู่โดยรอบ โดยแนวปะการังเป็นแหล่งอนุบาลลูกพันธุ์สัตว์น้ำนานาชนิด ทำให้เศรษฐกิจชุมชนดีขึ้น เนื่องจากหาดเจ้าหลาว อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี เป็นชายหาดที่มีชื่อเสียงในเรื่องความสวยงามทางธรรมชาติอีกแห่งหนึ่ง มีหาดทรายละเอียดสีแดง ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของหาดทรายเมืองจันทบุรี เมื่อน้ำลงแนวสันทรายจะโผล่พ้นน้ำทอดเป็นแนวยาวไปจดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าอ่าวคู้กระเบน ส่วนชายหาดด้านตะวันออกเป็นแหลมหิน ทั้งนี้บริเวณสันเขาหาดเจ้าหลาวเป็นจุดชมวิวยาวทัศนทะเลที่สวยงามที่สุดเป็นสถานที่ ที่นักท่องเที่ยวนิยมมาเที่ยวกันมาก นับเป็นทะเลอีกแห่งของจันทบุรีที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ตลอดเส้นทางของหาดเจ้าหลาวมีแหล่งท่องเที่ยวหลายจุด เช่น ท่าเรือสุดขอบฟ้า เป็นต้น หาดเจ้าหลาวจะเป็นหาดที่มีระยะทางค่อนข้างยาวตลอดแนว บริเวณด้านหน้าก่อนเข้าหาดจะมีที่พักและร้านอาหารอยู่ตลอดแนวหาด และหาดแหลมเสด็จซึ่งเป็นชายหาดที่ต่อเนื่องกับหาดเจ้าหลาวเป็นชายหาดที่มีความสวยงามและมีบรรยากาศที่เงียบสงบ ร่มรื่นด้วยสนทะเลและพันธุ์ไม้ชายหาดนานาชนิด ที่มาของชื่อหาด “แหลมเสด็จ” มาจากเมื่อปี พ.ศ.2523 สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี ทรงเสด็จมาปลูกต้นไม้ที่หาดนี้ ชาวบ้านเลยตั้งชื่อว่า “หาดแหลมเสด็จ” เพื่อความเป็นสิริมงคลที่บริเวณด้านหลังของแหลมเสด็จเป็นที่ตั้งของสถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบ พระชนมพรรษา มีการจัดแสดงพันธุ์ปลาน้ำเค็มที่มีถิ่นอาศัยอยู่ในบริเวณอ่าวคู้กระเบนอีกด้วย⁴

³เอกสารเผยแพร่สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฉบับที่ 53 (แปลและเรียบเรียงจาก “Guide to Marine Debris and International Coastal Cleanup”), คู่มือขยะทะเลและกิจกรรมชายหาดสากล, 2557, 5-7.

⁴เบญจมาศ จันทะภา ไพบูลย์กิจกุล, “ปริมาณและทิศทางการไหลของตะกอนบริเวณชายหาดท่องเที่ยว อ.ท่าใหม่ จ.จันทบุรี” ใน “แก่นเกษตร” บรรณาธิการโดย พัทธิน สงศรี, ฉบับพิเศษ, วารสารแก่นเกษตร 44, ฉ.1 (2559): 1048.

จากการศึกษาพบว่าขยะบริเวณชายหาดเจ้าหลาว และชายหาดแหลมสิงห์มีได้ทั้งขยะบนบกที่เป็นสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ยาและสารเคมีที่ใช้ควบคุมและกำจัดศัตรูพืชจากแหล่งเกษตรกรรม น้ำทิ้งจากอาคารบ้านเรือน แหล่งชุมชน โรงพยาบาล นอกจากนั้นยังมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ในทะเลไม่ว่าจะเป็นการขนส่ง การค้นหาแร่ธาตุและแหล่งพลังงาน การประมง ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์และศักยภาพในการผลิตของท้องทะเลทั้งสิ้น ส่งผลให้น้ำเปลี่ยนสี เกิดการแพร่ระบาดของโรคในสัตว์น้ำที่เพาะเลี้ยงตามชายฝั่ง ดังนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณสัตว์น้ำในธรรมชาติที่ลดน้อยลง แหล่งทรัพยากรป่าชายเลน ภูเขา ทะเล และแนวปะการังถูกทำลาย ทั้งนี้ทำให้ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่ออาชีพประมงซึ่งนับว่าเป็นอาชีพหลักอีกอาชีพหนึ่งของชาวจันทบุรีและเมื่อมีขยะปริมาณมากรวมกันบริเวณชายทะเล จะพบว่าขยะส่วนใหญ่จะเป็นขยะที่เกิดจากสินค้าอุปโภคบริโภคส่วนเกินทั้งสิ้น ได้แก่ กระจบอง ขวดพลาสติก ขวดพลาสติก แก้วพลาสติก โฟม บรรจุภัณฑ์ ยางรถยนต์ เศษซากเครื่องมือประมง ขยะเหล่านี้ หากอยู่บนชายหาดก็จะส่งผลอย่างมากต่อทัศนียภาพของแหล่งท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจ หากขยะเหล่านี้ลงไปอยู่ใต้น้ำเป็นเวลานาน นอกจากทำให้ทัศนียภาพใต้ทะเลเสียไปด้วยแล้ว ขยะเหล่านี้ยังส่งผลกระทบต่อหญ้าทะเล และปะการังสร้างความเสียหายต่อแหล่งทรัพยากรที่เป็นแหล่งสร้างผลผลิตที่สำคัญในทะเล แม้ว่าจังหวัดจันทบุรีจะมีนโยบายในการกำจัดขยะทะเล โดยเป็นการทำกิจกรรมร่วมกันเก็บขยะในทะเลและชายทะเลกันอยู่อย่างสม่ำเสมอก็ตาม ยังไม่สามารถจัดการกับปริมาณขยะในทะเลที่ยังคงเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีได้แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่านอกเหนือไปจากความพยายามในการร่วมมือกันจัดเก็บขยะเหล่านี้ การให้ความร่วมมือกันของ คนส่วนใหญ่ที่ต้องพร้อมใจกันไม่ทิ้งหรือปล่อยของเสียและขยะเหล่านี้ลงสู่แหล่งน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแม่น้ำลำธารต่าง ๆ เนื่องจากขยะเหล่านี้ท้ายที่สุดก็ไม่ได้ลอยหายไปไหน ยังคงวนเวียนกลับมาทำลายสภาพแวดล้อมต่อไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่าขยะทะเลเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่ควรได้รับการแก้ไข โดยเริ่มต้นจากการสร้างจิตสำนึกที่ดีของมนุษย์และรวมถึงบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืนทิ้งขยะทะเล

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาค้นคว้านั้นพบว่าปัญหาขยะทะเลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายรองรับโดยตรง เป็นเพียงแต่นโยบายหรือการจัดทำโครงการเฉพาะเรื่องที่ยังไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งจากผลการศึกษาที่มีประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ได้กำหนดให้หมิ่นนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิในการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายกำหนดตามมาตรา 43⁵ รวมถึงการคุ้มครองดูแลและการจัดให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐ

⁵มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ชนบทธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 50⁶ และมาตรา 57⁷ หรือแม้แต่หากเกิดผลกระทบต่อจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบรวมทั้งจัดให้ประชาชนหรือชุมชนออกความคิดเห็นด้วยตาม มาตรา 58⁸

⁶มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(4) เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษาภาคบังคับ

(5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

(7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

(9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

⁷มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและ ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรม ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษาฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามกฎหมายบัญญัติ

⁸มาตรา 58

การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียส่วนใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญอันรัฐต้องเร่งดำเนินการ ให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

เป็นกฎหมายในเชิงนโยบาย (Policy Law) และการบริหารจัดการ เพื่อประสานและเสริมประสิทธิภาพให้แก่การบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งมีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งควบคู่กัน ทั้งนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และได้รับการช่วยเหลือ สนับสนุน จากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย มีมาตราสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินการหรือเพื่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขยะในทะเล เช่น มาตรา 13⁹ กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้มี

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อ ประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชน หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า

มาตรา 13 คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำและเสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดต่อคณะกรรมการเพื่อกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(2) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดในจังหวัดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามมาตรา 18 หรือออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 20

(3) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

(4) ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง เพื่อให้มีการดำเนินการหรือปฏิบัติการที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดนั้น

(5) ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในจังหวัด

(6) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรืออธิบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายในบริเวณจังหวัดได้รับความเสียหายหรือจำเป็นต้องได้รับการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ หรือการฟื้นฟู

(7) เสนอรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสำหรับจังหวัดนั้น และสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกัดเซาะชายฝั่งของจังหวัดนั้นต่อคณะกรรมการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(8) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

การดำเนินการระดับจังหวัด มาตรา 16¹⁰ กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมให้มีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ และมาตรา 17 ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออกตามวรรคหนึ่ง

3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกไว้โดยตรง แต่เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และอนุสัญญาฯ นี้ มีได้ให้

¹⁰มาตรา 16 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และจังหวัด

(2) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(3) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(4) เรื่องอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงการสนับสนุนและช่วยเหลือชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด

ความหมายของขยะพลาสติกในทะเลไว้ แต่อุญสัญญา ระบุถึงคำว่า “มลพิษ” ไว้ในภาค 12 หรือ XII อีกทั้งได้ให้นิยามคำว่า “ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล” หมายถึง การที่มนุษย์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม นำวัตถุหรือพลังงานเข้าไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำ ซึ่งก่อหรือนำจะก่อผลเสีย อุปสรรคต่อกิจกรรมต่างๆ ทางทะเล รวมทั้งการประมงและการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยชอบอื่นๆ การทำให้น้ำทะเลเสื่อมคุณภาพ สำหรับการใช้ประโยชน์และ การทำให้ความน่ารื่นรมย์ลดลง ตามอนุสัญญา ข้อ 1 (4)¹¹ ดังนั้น ขยะพลาสติกในทะเลจึงเป็นมลพิษตามอนุสัญญา ในอันที่จะต้องป้องกัน ลด และควบคุมเพื่อมิให้เกิดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล¹²

อย่างไรก็ตามเนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลภาวะในทะเลที่เกิดจากสาเหตุที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของอนุสัญญาฉบับอื่นที่จะต้องกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหามลภาวะในทะเลเป็น การเฉพาะต่อไป โดยอนุสัญญา ฉบับนี้กำหนดให้รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสภาพทางทะเลตามข้อ 192¹³ พันธกรณีทั่วไปว่า ข้อ 192 “รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล” และพันธกรณีดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐมีสิทธิอธิปไตยในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตอำนาจของตนได้ แต่จะต้องเป็นไปตามนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของตนและตามหน้าที่อันจะพึงปฏิบัติของตนในการป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลตามข้อ 193¹⁴ สิทธิอธิปไตยที่จะแสวงหาประโยชน์จาก

¹¹United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, Article 1 Use of terms and scope:

(4) "pollution of the marine environment" means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities;

¹²พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์, การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982, SOUTHEAST BANGKOK JOURNAL Vol. 6 No.2 July - December 2020 หน้า 73.

¹³United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, Article 192 General obligation:

States have the obligation to protect and preserve the marine environment.

¹⁴United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, Article 193 Sovereign right of States to exploit

ทรัพยากรธรรมชาติของตน โดยข้อ 193 บัญญัติว่า “รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและตามหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อม”

ทั้งนี้ยังได้กำหนดให้รัฐไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมมือกับรัฐอื่นตามความเหมาะสมในการที่จะกำหนดมาตรการทั้งปวงที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ นี้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลภาวะในทะเลไม่ว่าจะมาจากแหล่งใดๆ ก็ตาม โดยให้ใช้วิธีการที่จะพึงปฏิบัติได้ดีที่สุดตามแต่จะเลือกและตามขีดความสามารถของตนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และให้รัฐเหล่านั้นพยายามที่จะประสานนโยบายในเรื่องนี้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดแยกประเภทของแหล่งที่เป็นสาเหตุของการเกิดมลภาวะในทะเลออกเป็น 6 ประเภท ซึ่งส่วนใหญ่จะมีลักษณะเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในเรื่องที่เป็นสาเหตุให้เกิดมลภาวะในทะเล แต่ได้มีการเพิ่มประเภทของแหล่งที่เป็นสาเหตุของการเกิดมลภาวะในทะเลขึ้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่เกิดขึ้นใหม่ตามอนุสัญญาฯ นี้ ทั้งนี้ในแต่ละประเภทกำหนดให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการออกกฎหมายและข้อบังคับ รวมทั้งใช้มาตรการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการลด และควบคุมมลภาวะทางทะเล นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้รัฐพยายามประสานงานนโยบายของตนในเรื่องนี้ในระดับภูมิภาคที่เหมาะสม และให้พยายามที่จะกำหนดกฎเกณฑ์โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมระหว่างประเทศในโลกและภูมิภาค รวมทั้งคำนึงถึงมาตรฐานและแนวปฏิบัติและวิธีพิจารณาที่ได้รับการเสนอแนะเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลภาวะทางทะเล

นอกจากนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ได้มีการสนับสนุนเพื่อให้การป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมในทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้รัฐไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยการผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจให้ความช่วยเหลือทางวิทยาศาสตร์ ทางการศึกษา ทางเทคนิคและด้านอื่น ๆ แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้รัฐเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลได้อย่างถูกต้อง

their natural resources:

States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

และเหมาะสมต่อไป ทั้งนี้อนุสัญญา มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย

จากมาตรการต่างๆ ตามอนุสัญญา ฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าครอบคลุมประเด็นปัญหาทั้งปวง อันเกี่ยวเนื่องกับการป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเล แต่ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการกำหนดแนวทางไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่ได้ลงรายละเอียดในแต่ละเรื่องเท่าที่ควร ทั้งนี้เพื่อให้รัฐต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ร่วมกัน หรือหลักเกณฑ์กลางๆ ในการปฏิบัติและกำหนดรายละเอียด เพื่อป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลโดยสอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือ ข้อบังคับภายในของรัฐเองหรือการทำความตกลงเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐในระดับภูมิภาคหรือ ระดับโลกก็ตาม นอกจากนี้อนุสัญญาฯ ต่างๆ ที่ได้ทำขึ้นก่อนหน้านี้เพื่อแก้ไขปัญหามลภาวะใน ทะเลแต่ละประเภทเพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้เช่นเดียวกัน รวมทั้งการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางทะเลซึ่งอยู่ในภาวะที่เสื่อมโทรมใน ปัจจุบันอาจได้รับการเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่เสื่อมโทรมมากลงไป กว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจอย่างจริงจังของรัฐต่าง ๆ ในการที่จะร่วมมือกัน แก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปนั่นเอง

4. แผนและการกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องของการจัดการขยะและการคัดแยกขยะ

ในปัจจุบันได้มีโครงการริเริ่มต่าง ๆ ในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายหาดขึ้น โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายหาด ได้แก่ โครงการชายหาดปลอดบุหรี่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็น โครงการที่แก้ไขปัญหามลพิษเรื่องบุหรี่ตามชายหาดที่เป็นปัญหามาก ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวเริ่ม จากการจัดตั้งคณะกรรมการทำงานเพื่อสำรวจ วิจัย พื้นที่ชายหาด ศึกษาผลกระทบจากกันกรอง บุหรี่ ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายหาดในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับการใช้ กฎหมายอย่างเข้มงวดโดยเป็นไปตามมาตรา 3 และ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยบทกำหนดโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ และการร่วมมือกับทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานของรัฐ เอกชน ประชาชน และชุมชน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหามลพิษตามทะเลและชายหาดต่าง ๆ แต่จำกัดชายหาดเพียง 24

หาด 15 จังหวัด โดยมีชายหาดแหลมเสด็จ อ.ท่าใหม่ จ.จันทบุรี เป็นชายหาดที่จะได้เริ่มโครงการนี้ด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นโครงการหรือมาตรการที่ดีในการเริ่มต้นแก้ไขปัญหาขยะทะเลอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นประเภทที่นับว่าเป็นขยะทะเลที่เห็นได้ทั่วไปและมากมายตามชายหาดที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยว และสามารถนำโครงการชายหาดปลอดบุหรี่ที่จะทำขึ้นในชายหาดแหลมเสด็จเป็นโมเดลสำหรับชายหาดอื่นๆ ในจังหวัดจันทบุรีได้

นอกจากนี้ยังมีโครงการต่างๆ เกี่ยวกับขยะในทะเลจังหวัดจันทบุรีที่ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร เนื่องจากโครงการที่เกิดขึ้นที่ผ่านมาส่วนใหญ่เกิดจากการริเริ่มของชุมชนหน่วยงานรัฐ หรือเอกชนภายในจังหวัดจันทบุรีเท่านั้น ซึ่งยัง没有帮助เหลือจากนโยบายหรือมาตรการระดับประเทศจากภาครัฐเท่าที่ควร จึงทำให้โครงการที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการร่วมมือหรือความช่วยเหลือกันของคนในพื้นที่มากกว่า จึงทำให้ไม่มีมาตรการเกี่ยวกับขยะในทะเลที่เหมาะสมและจริงจัง และส่งผลให้ปัญหาขยะในทะเลยังคงอยู่เพราะไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาแบบยั่งยืนอย่างไ้ก็ตาม แม้ว่าจังหวัดจันทบุรีจะไม่มีโครงการใหญ่ ๆ หรือไม่ได้รับนโยบายจากภาครัฐในการแก้ไขปัญหาขยะทะเลโดยตรง ทั้งที่จังหวัดจันทบุรีมีชายหาดที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของนักท่องเที่ยวก็ตาม แต่อาจจะด้วยสาเหตุที่จังหวัดจันทบุรียังคงเป็นจังหวัดที่อุดมสมบูรณ์ด้วยธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และจังหวัดอนุรักษ์หรือคงสภาพแห่งเมืองเก่าแบบภูมิภาคตะวันออกโดยไม่ใช้จังหวัดอุตสาหกรรมเหมือนจังหวัดระยอง ดังนั้น จังหวัดจันทบุรีจึงยังไม่ใช่เป้าหมายหลัก ของการริเริ่มโครงการของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม จังหวัดจันทบุรีได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการขยะภายในชุมชน และการจัดการขยะชายหาดเจ้าหลาวและแหลมสิงห์ มีการสนับสนุนให้มีถังขยะคัดแยกขยะทุกครัวเรือน และมีแนวทางในการจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดให้มีถังขยะที่สามารถแยกประเภทขยะได้ชัดเจน ดังนี้

1. ถังขยะสีเขียว สำหรับขยะที่ย่อยสลายได้ หรือขยะอินทรีย์
2. ถังขยะสีเหลือง สำหรับขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ได้
3. ถังขยะสีน้ำเงิน สำหรับขยะที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ มีลักษณะย่อยสลายยากและไม่คุ้มค่าต่อการนำกลับมาใช้ใหม่

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

4. ถังขยะสีแดง สำหรับขยะที่เป็นพิษ มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนวัตถุอันตรายต่าง ๆ ซึ่งขยะเหล่านี้ต้องนำไปกำจัดอย่างถูกวิธี และไม่ให้รั่วซึมลงแหล่งน้ำหรือพื้นผิว

ทางจังหวัดจันทบุรีมีนโยบายในการดำเนินการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ในเรื่องของการมีส่วนร่วมการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนลดปริมาณขยะด้วยภายใต้หลักการ 3R หรือ 3ช คือ ช – ใช้น้อย (Reduce), ใช้ซ้ำ (Reuse) และ นำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ การศึกษา ภาคศาสนา และภาคประชาสังคมหรือประชาชน ซึ่งแบ่งการดำเนินงานเป็น 3 ระยะ ได้ดังนี้

1. การจัดการขยะระยะต้นทาง โดยการรณรงค์สร้างวินัย สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนรู้ถึงความรับผิดชอบที่จะช่วยกันในการคัดแยกและกำจัดขยะ โดยมีการจัดทำโครงการรณรงค์การคัดแยกขยะและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน องค์กรต่าง ๆ และนักท่องเที่ยวได้เข้าใจในวิธีการในการคัดแยกขยะ การเก็บรวบรวมขยะ และการกำจัดขยะอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การจัดการขยะระยะกลางทาง โดยการกำกับดูแล และการควบคุมมิให้ก่อให้เกิดอันตรายระหว่างขนถ่าย ควบคุมสิ่งแฉะล้น ป้องกันไม่ให้มีน้ำเน่าเสียไหลลงถนน ป้องกันไม่ให้ขยะมูลฝอยตกหล่นในขณะขนส่ง

3. การจัดการขยะระยะปลายทาง มีการจัดการโดยนำขยะไปกำจัดตามหลักสุขาภิบาล แต่ค่อนข้างทำได้ยากโดยเฉพาะบริเวณหาดเจ้าหลาวและแหลมสิงห์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวทำให้เกิดขยะปริมาณมากอยู่ตลอดเวลา และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการแยกขยะก่อนทิ้งลงถังขยะด้วย

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าระยองโมเดล เป็นโครงการนำร่องจัดการขยะพลาสติกอย่างครบวงจร เพราะมีความพร้อมหลายด้าน ตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐานในการรีไซเคิลขยะ การตื่นตัวของชุมชน ซึ่งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ที่จะเกิดการขยายตัวของเมืองอีกมากในอนาคต รวมทั้งเมืองการบริหารส่วนจังหวัดระยอง และภาครัฐที่เข้มแข็งมีความพร้อมในการดำเนินงานด้วยความที่จังหวัดระยองเป็นเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่องเที่ยว จะมีประชากรหรือแรงงานแฝงที่เคลื่อนย้ายเข้ามาอยู่อาศัยในจังหวัดระยองจำนวนมาก จนก่อให้เกิดปัญหาขยะตามมา ดังนั้นหัวใจสำคัญของการจัดการขยะจึงต้องเริ่มตั้งแต่ครัวเรือน ขณะเดียวกันจังหวัดระยองยังมีการแก้ปัญหาที่พร้อมสำหรับการจัดการขยะซึ่งเชื่อมโยงกันเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้า

เชื้อเพลิงขยะ (Refuse Derived Fuel: RDF) และโรงงานกำจัดขยะ (Recycle Plant) จนทำให้เกิดรูปแบบธุรกิจเล็ก ๆ ขึ้นในระดับชุมชน (Business Model) ตั้งแต่ผู้เก็บ ผู้รวบรวม และผู้คัดแยก กระทั่งถึงผู้นำไปรีไซเคิล หรือหลอมเม็ดพลาสติก ตั้งแต่เริ่มโครงการเมื่อเดือนมิถุนายน 2561 มีเทศบาลเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 18 แห่ง (275 ชุมชน) กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง 1 แห่ง จากจำนวนเทศบาลทั้งหมด 67 แห่ง โดยเทศบาลทั้ง 18 แห่ง ภาคเอกชนได้เข้าไปรณรงค์ให้ความรู้ครัวเรือนในการคัดแยกขยะพลาสติก เพื่อส่งต่อยังชุมชนและเทศบาลนำไปจัดการอย่างถูกต้อง ไปจนถึงการสร้างมูลค่าเพิ่มตลอดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) นอกจากนี้ เทศบาลยังกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ภายใต้แคมเปญ 1 เทศบาล 1 ชุมชนต้นแบบเพื่อสร้างชุมชนต้นแบบที่มีความสามารถในการคัดแยกขยะจนเกิดเป็นรายได้ ซึ่งขณะนี้ มีจำนวน 7 ชุมชนแล้ว และปีนี้ตั้งเป้าหมายจะขับเคลื่อนให้ได้ 27 ชุมชน เพื่อเกิดเป็นต้นแบบที่ขยายวงกว้างมากขึ้น รวมทั้งยังขับเคลื่อนอีกหลายโครงการ เช่น อำเภอสะอาด ตำบลสะอาด โรงเรียนสะอาด เป็นต้น ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการขยะที่สูงถึงปีละ 328 ล้านบาท ช่วยลดภาระงบประมาณของภาครัฐลงอีกทางหนึ่ง

สำหรับแนวทางดำเนินโครงการ PPP Plastic ในปีแรก ประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่

1. สร้างเครือข่ายชุมชน เชื่อมโยงแหล่งผู้รับซื้อขยะพลาสติกแต่ละพื้นที่ รวบรวมข้อมูลในแต่ละชุมชน เทศบาลอย่างละเอียด
2. วางแผนให้ความรู้กับผู้นำเทศบาล ชุมชน ชาวบ้าน และนักเรียนในพื้นที่เป้าหมาย ในการคัดแยกขยะพลาสติกอย่างถูกต้อง เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มจากขยะพลาสติก
3. ประสานงานระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เพื่อทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ
4. ขยายผลสู่เยาวชน โดยให้ความรู้เรื่องการคัดแยกขยะพลาสติกอย่างถูกต้องตั้งแต่ในโรงเรียน เพื่อขยายผลสู่คนในครอบครัว¹⁵

¹⁵ศุภชัย พงษ์ภักดี, “สู่ปีที่ 2 “ระยองโมเดล” พื้นที่ต้นแบบการจัดการขยะพลาสติก” ศูนย์ข่าวพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2562, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563, <https://www.energynewscenter.com>.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การที่ภาครัฐให้จังหวัดระยองเป็นจังหวัดโมเดล เนื่องจากเป็นจังหวัดในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ที่จะเกิดการขยายตัวของเมืองอีกมากในอนาคต จึงเหมาะที่จะเป็นพื้นที่ในการนำร่องโครงการระยองโมเดล แต่ไม่ได้หมายความว่าจังหวัดอื่น ๆ ที่ประสบปัญหาเดียวกันหรือใกล้เคียงจะไม่สามารถทำได้ เพียงแต่ต้องประเมินศักยภาพของแต่ละพื้นที่แต่ละจังหวัดให้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาขยะทะเลได้อย่างจริงจัง โดยผู้เขียนเห็นว่าจังหวัดจันทบุรีเองอาจจะไม่ใช่จังหวัดเมืองอุตสาหกรรมที่มีความพร้อมด้านเทคโนโลยีหรือโรงงานขนาดใหญ่ในการกำจัดขยะ หรือนำขยะมารีไซเคิลได้เท่ากับจังหวัดระยอง แต่เราสามารถนำแนวทางหรือขั้นตอนที่ได้จากระยองโมเดลมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ซึ่งเป็นชายหาดในจังหวัดจันทบุรีได้ เช่น ชายหาดเจ้าหลาวและชายหาดแหลมเสด็จ แต่ทั้งนี้สิ่งสำคัญที่สุดจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพด้วย เพราะการป้องกัน หรือควบคุมโดยที่ไม่มีกฎหมายนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังอาจแก้ไขปัญหาขยะในทะเลได้ไม่มากเท่าที่ควร และหากแก้ไขไม่ได้โดยปราศจากกฎหมายควบคุมหรือบังคับ การจะเยียวยาก็จะเป็นสิ่งที่ลำบากในอนาคต หากว่าสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรทางทะเลนั้นถูกทำลายให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

5. บทสรุป

ในเรื่องของขยะในทะเลที่เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนั้นจะเห็นได้ว่าทุกพื้นที่ที่ติดกับทะเลจะได้รับผลกระทบอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นทัศนียภาพที่ไม่สวยงาม ด้านสุขภาพทั้งของมนุษย์และสัตว์น้ำที่ได้กลืนขยะทะเลเหล่านี้ลงไปแล้วทำให้เสียชีวิตต่อมา ล้วนแต่เกิดจากขยะในทะเลทั้งสิ้น

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาและค้นคว้าหาข้อมูลประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องขยะในทะเล พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่กฎหมายแม่บทของประเทศอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิในการจัดการดูแล และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายกำหนดตามมาตรา 43 รวมถึงการคุ้มครองดูแล และการจัดให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 50 และมาตรา 57 หรือแม้แต่หากเกิดผลกระทบต่อจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการศึกษาและ

ประเมินผลกระทบรวมทั้งจัดให้ประชาชนหรือชุมชนออกความคิดเห็นด้วยตาม มาตรา 58 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาปรับใช้กับนโยบายของจังหวัดจันทบุรีในเรื่องของการจัดการขยะทะเลได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้วางบทบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาขยะทะเลโดยตรงอย่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายในเชิงนโยบาย (Policy Law) และการบริหารจัดการ เพื่อประสานและเสริมประสิทธิภาพให้แก่การบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งมีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งควบคู่กัน ทั้งนี้ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และได้รับการช่วยเหลือสนับสนุน จากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย และมีมาตราสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินการหรือเพื่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขยะในทะเล เช่น มาตรา 13 กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้มีการดำเนินการระดับจังหวัด มาตรา 16 กำหนดกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมให้มีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ มาตรา 17 ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออกตามวรรคหนึ่ง ในกรณีกฎหมายดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดนโยบายท้องถิ่นของจังหวัดจันทบุรี โดยเฉพาะบริเวณชายหาดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว เช่น หาดเจ้าหลาวและแหลมเสด็จ เป็นต้น ทั้งนี้ ขยะทะเลที่เกิดขึ้นมักส่งผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล สัตว์ทะเล และสภาพลักษณะของแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงาม เช่น การดำเนินการต่อผู้ขายหาบเร่แผงลอยที่ทิ้งขยะเกลื่อนชายหาดหรือแม้แต่นักท่องเที่ยวที่ทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทาง ให้เกิดการปรับเป็นการลงโทษตามกฎหมาย

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

รวมไปถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทะเลอย่าง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล มิฉะนั้น รัฐจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ข้อบทตามอนุสัญญาฯ ยังเรียกร้องให้รัฐประกันว่า ในระบบกฎหมายภายในของตนจะมีช่องทางดำเนินการเรียกร้องความรับผิดชอบและการได้รับการชดเชยในลักษณะโดยพลันและเพียงพอ ตามข้อ 192 พันธกรณีทั่วไปที่รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล สืบเนื่องมาจากการที่แต่ละประเทศมีสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์ทรัพยากรหรือสีงแวดล้อมทางทะเลได้ในอาณาเขตของตนตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ต้องมีนโยบาย หรือมาตรการที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลด้วยควบคู่กันไป และข้อ 193 กำหนดว่าเมื่อแต่ละประเทศมีนโยบายที่จะคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ย่อมที่จะแสวงหาประโยชน์จากสีงแวดล้อมทางทะเลเหล่านี้ในกรณีที่ประเทศมีสิทธิอธิปไตยในอาณาเขตทางทะเลตามกฎหมายทะเลระหว่างประเทศนั้น

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในด้านของหลักการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล จารึตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ทะเล ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการกำหนดเขตทางทะเล การใช้อำนาจอธิปไตย สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือเขตทางทะเลและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ข้อกำหนดดังกล่าวในอนุสัญญาฯ จึงผูกพันรัฐภาคีในการอนุวัติการกฎหมายภายในเกี่ยวกับเขตทางทะเลต่าง ๆ โดยรัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ หลักการที่ตกลง แต่อนุสัญญาฯ นี้มิได้ให้รายละเอียดไว้เป็นการเฉพาะจึงเป็นเพียงแนวทางพื้นฐานในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีหนึ่ง จึงมีพันธกรณีในการปฏิบัติตาม และจากตัวอย่างนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกในลักษณะทั่วไป แต่ยังคงขาดแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และแม้จะมีนโยบายท้องถิ่นเกี่ยวกับการคัดแยกขยะก็ตามแต่ประชาชนยังคงขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ได้ตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากขยะล้นเมือง

ดังนั้น กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาขยะในทะเลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่แม้จะใกล้เคียงกับด้านสีงแวดล้อมทางทะเลก็ตาม กฎหมายและบทลงโทษที่กำหนดไว้นั้นยังคงเป็นการกำหนดถึงปัญหาหรือผลกระทบต่อทรัพยากร

ทางทะเลและชายฝั่งอย่างกว้าง ๆ ซึ่งอาจทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าหากมีกฎหมายและบทลงโทษเกี่ยวกับปัญหาขยะทะเลโดยเฉพาะเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะ ประเภทของขยะ การทิ้งขยะลงสู่ทะเลโดยตรง แม้กระทั่งผู้ประกอบการหรือพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอย จนไปถึงนักท่องเที่ยวที่ทิ้งขยะลงทะเลโดยตรงเหล่านี้ จะต้องถูกลงโทษตามกฎหมายกำหนด จากนั้นจะต้องมีมาตรการที่สำคัญออกมาบังคับใช้ตามจังหวัดต่าง ๆ ที่มีปัญหาขยะทะเลเกิดขึ้นจำนวนมากและแก้ไขได้ยาก

6. ข้อเสนอแนะ

ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายที่มีอยู่ทั้งภายในและระหว่างประเทศต่างเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ แต่ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนที่มีส่วนได้เสียจากปัญหาขยะในทะเลเหล่านี้จะต้องร่วมมือกันสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นลักษณะเฉพาะในเรื่องของปัญหาขยะในทะเลให้เกิดขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า โครงการระยองโมเดลนั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับปัญหาขยะทะเลในชายหาดเจ้าหลาว ชายหาดแหลมเสด็จ ตำบลคลองขุด อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรีได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายภายในจังหวัด ระบุให้มีโครงการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาขยะในทะเลด้านต่าง ๆ มีการจัดตั้งคณะกรรมการการดำเนินงานเพื่อศึกษา ค้นคว้า ควบคุม และแก้ไขโครงการ ดังเช่นกรณีของโครงการชายหาดปลอดบุหรี่ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และตามกฎหมายบัญญัติในมาตรา 13 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เพื่อทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เช่น กองทุน ค่าใช้จ่ายในการทำโครงการ

2. มีการวางแผนระดับท้องถิ่นกับผู้นำชุมชน เทศบาล อำเภอ และระดับโรงเรียน มหาวิทยาลัย ให้มีการคัดแยกประเภทขยะในทะเล

3. สร้างเครือข่ายชุมชน เมื่อเกิดการคัดแยกขยะในพื้นที่ต่าง ๆ ตามข้อ 2. แล้วจะต้องมีการเชื่อมโยงหรือบูรณาการกับภาคเอกชนโดยเฉพาะแหล่งรับซื้อของเก่า หรือขยะที่มาจากทะเล

“ที่ใดมีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

และแบ่งแยกประเภทแล้ว สามารถนำมาขายและได้รายได้จากการขายขยะทะเลเหล่านี้ และนำเงินที่ได้จากการขายขยะทะเลไปพัฒนาชุมชนหรือพื้นที่นั้น ๆ ต่อไปได้

4. สร้างจิตสำนึกให้แก่เยาวชน โดยมีเจ้าหน้าที่จากภาครัฐ เช่น จากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือเอกชน เช่น บริษัทที่รับซื้อของเก่า หรือโรงงานที่กำจัดขยะหรือรีไซเคิลขยะ เป็นต้น มาให้ความรู้ในเรื่องของการคัดแยกขยะที่มาจากทะเลอย่างถูกต้องตั้งแต่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และขยายไปสู่คนในครอบครัวได้ และทำให้ขยะในทะเลที่เป็นปัญหาสามารถสร้างมูลค่าให้กับคนที่เก็บขยะได้

5. การออกกฎหมายและบทลงโทษที่ชัดเจน และจะต้องบังคับใช้ได้จริงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ การมีกฎหมายไม่ได้เป็นการบังคับพฤติกรรมแต่เป็นการควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาหรือสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น รวมทั้งการเฝ้าระวังอย่างเพียงพอในอนาคต

ดังนั้น ในการทบทวนในครั้งต่อไป ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาขยะทะเลเหล่านี้จะแก้ไขได้ต้องมาจากความร่วมมือกันทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน ประชาชนที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้น โดยการลงพื้นที่จริงและการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาขยะในทะเลขึ้น จะสามารถแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม หรือสามารถบรรเทาปัญหาลงได้บ้าง และตามด้วยการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับขยะทะเล โดยเฉพาะประกอบด้วย

References

- กนกวรรณ เนตรสิงแสง, “การปนเปื้อนไมโครพลาสติกในน้ำผิวดินและปลาในพื้นที่ชุ่มน้ำ บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2563), 1.
- เบญจมาศ จันทะภา ไพบูลย์กิจกุล, “ปริมาณและทิศทางการไหลของตะกอนบริเวณชายหาดท่องเที่ยว อ.ท่าใหม่ จ.จันทบุรี” ใน “แก่นเกษตร” บรรณาธิการโดย พชริน สงศ์ศรี, ฉบับพิเศษ, วารสารแก่นเกษตร 44, ฉบับที่ 1 (2559): 1048.
- พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์, การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982, SOUTHEAST BANGKOK JOURNAL Vol. 6 No.2 (2020): 73.
- มนีรัตน์ ภาครูป, “การมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะทะเลของประชาชนในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดชลบุรี,” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 11, ฉบับที่ 2 (2564): 2.
- สุชนา ขวัญชัย, ผลกระทบของขยะที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมและการสร้างการตระหนักรู้, กรุงเทพฯ: ภาควิชาวิทยาศาสตร์ทางทะเล คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563.
- ศูนย์ข่าวพลังงาน. “สู่ปีที่ 2 “ระยองโมเดล” พื้นที่ต้นแบบการจัดการขยะพลาสติก.” ศูนย์ข่าวพลังงาน. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 <https://www.energynewscenter.com>.
- เอกสารเผยแพร่สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฉบับที่ 53 (แปลและเรียบเรียงจาก “Guide to Marine Debris and International Coastal Cleanup”), คู่มือขยะทะเลและกิจกรรมชายหาดสากล, 2557, 5-7.

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั่นมีความเปลี่ยนแปลง”

Book Review



สตีเฟน จี.แมนดิส, วิถีแห่ง เรอัล มาดริด แปลโดย ภูษณิศา เขมะเสวี. นนทบุรี:

วารา พับลิชชิง, 2562. 414 หน้า. (ISBN: 9786168158593)

โดย ปิติเทพ อยู่ยืนยง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1. บทนำ

หนังสือวิถีแห่งเรอัล มาดริด: ค่านิยมสร้างทีมกีฬาที่ประสบความสำเร็จที่สุดในโลกใบนี้ได้อย่างไร (The Real Madrid Way: How Values Created the Most Successful Sports Team on the Planet) ซึ่งเขียนขึ้นโดยสตีเวน แมนดิส (Steven G. Mandis) เป็นหนังสือที่น่าสนใจสำหรับผู้ต้องการศึกษาการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอล (football business and industry) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือเล่มนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นบทบาทและการทำงานของสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริด (Real Madrid Club de Fútbol) ในฐานะที่เป็นสโมสรกีฬาฟุตบอล

อาชีพที่ดำเนินกิจกรรมทางการกีฬาและกิจกรรมแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปในคราวเดียวกัน นั้นหมายความว่ากิจกรรมของสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดมักเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการผลิตและการให้บริการในหลากหลายรูปแบบด้วยกัน อันนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดอาจนำทรัพยากรที่มีอยู่ของตนเองไม่ว่าจะเป็นเงิน ทรัพย์สินและแรงงานมาจัดการอย่างมีระเบียบแบบแผนเพื่อนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในตลาดธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลภายในประเทศสเปนและภูมิภาคยุโรป รวมทั้งตลาดธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลระดับโลก ในขณะเดียวกันสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดยังประกอบกิจกรรมทางการกีฬาฟุตบอลและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อแสวงหารายได้ในท้องตลาดระดับต่างๆ ซึ่งการดำรงอยู่ของสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดขึ้นอยู่กับการผลิตและการให้บริการบนรากฐานของการดำเนินกิจกรรมกีฬาฟุตบอลอาชีพที่มีมาตรฐาน (standard) และมีการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นหลักการภายใต้กรอบจริยธรรมและจรรยาบรรณที่พึงปฏิบัติ (profession) จนกิจกรรมทางการกีฬาและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อแสวงหารายได้ที่เคยดำเนินอยู่และกำลังจะดำเนินไปล้วนแล้วแต่ส่งอิทธิพลทั้งภายในสโมสรและภายนอกสโมสรให้สโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดกลายเป็นทีมกีฬาที่ประสบความสำเร็จสโมสรหนึ่งในตลาดอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลของประเทศสเปนและภูมิภาคยุโรป

การไล่เรียงเนื้อหาอย่างเป็นลำดับของหนังสือเล่มตั้งแต่ตอนที่ 1 เรอัล มาดริดเป็นทีมกีฬาที่ประสบความสำเร็จที่สุดในโลกได้อย่างไรไปจนถึงตอนที่ 5 ยุคกาลาติโกส 4.0 (ยุคปัจจุบันของเรอัล มาดริด) นี้ ยังช่วยให้ผู้อ่านมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติของสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริด ซึ่งปฏิบัติมาช้านานตามครรลองและเป็นที่ยอมรับในองค์กร จนสิ่งเหล่านี้ได้กลายมาเป็นวัฒนธรรมและวิถีของสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริด หนังสือเล่มนี้ยังได้อธิบายและอภิปรายกระบวนทัศน์ (paradigm) ที่มุ่งสำรวจมุมมองพัฒนาการของการบริหารงาน นโยบายสโมสร ตลอดจนถึงความเป็นไปตั้งแต่ยุคกาลาติโกส 1.0 (Galácticos Era 1.0) (1955-1960) ไปจนถึงยุคกาลาติโกส 4.0 (Galácticos Era 4.0) (2015-ปัจจุบัน) ตั้งแต่ยุคก่อร่างสร้างตัวของสโมสรไปจนถึงยุคสมัยใหม่ที่สโมสรเองต้องท้าทายและเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารสโมสรทั้งในด้านบวกและด้านลบ การอธิบายอย่างเป็นลำดับและการเปรียบเทียบของผู้เขียนในลักษณะนี้ย่อมทำให้เห็นทั้งข้อดีและข้อเสียของการบริหารงานสโมสร ซึ่งจะทำให้สามารถวิเคราะห์ความท้าทายที่สโมสรที่อาจเผชิญได้ในอนาคต

2. อิทธิพลของกฎหมายของรัฐและระเบียบข้อบังคับในวงการกีฬาฟุตบอลต่อสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริด

หนังสือเล่มนี้ไม่เพียงสอดแทรกประสบการณ์จากการบริหารจัดการสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดให้ประสบความสำเร็จจนกลายเป็นทีมกีฬาฟุตบอลชั้นนำของโลกเท่านั้น ขณะเดียวกัน หนังสือเล่มนี้ยังได้สอดแทรกเนื้อหาสาระเกี่ยวกับอิทธิพลของกฎหมายของรัฐและระเบียบข้อบังคับในวงการกีฬาฟุตบอล อิทธิพลเช่นนี้เกิดขึ้นมาจากอำนาจตามกฎหมายของรัฐ (state) ที่กำหนดให้สโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดต้องปฏิบัติตาม หรืออำนาจตามระเบียบข้อบังคับขององค์กรกำกับกีฬาฟุตบอล (football governing bodies) ที่มุ่งหมายให้สโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดปฏิบัติตามนั้น หมายความว่าสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐและยอมตนผูกพันจะปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับขององค์กรกำกับกีฬาฟุตบอลที่ตนเข้าไปผูกพันเป็นสมาชิกหรือตกลงร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล ทั้งยังต้องบริหารสโมสรหรือดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดโดยไม่ละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ซึ่งรัฐและองค์กรกำกับกีฬาฟุตบอลที่สโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดได้เข้าไปเป็นสมาชิกด้วยนั้น มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการปกครองกีฬาฟุตบอล (football governance) และรักษาระเบียบข้อบังคับต่างๆ ด้วยการสร้างระบบการกำกับดูแลหรือปกครองกีฬาฟุตบอลในประเทศสเปนอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การสร้างระเบียบข้อบังคับขึ้นมาเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรกำกับกีฬาฟุตบอลในประเทศสเปนให้สามารถใช้อำนาจกำกับควบคุมเหนือสมาชิกได้ ประกอบกับประเทศสเปนเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคยุโรป ด้วยประการนี้การดำเนินธุรกิจกีฬาฟุตบอลของสโมสรจึงเป็นไปในรูปแบบที่สอดคล้องและเป็นไปในทางเดียวกันกับระบบการบริหารจัดการลีกฟุตบอลยุโรป (football league systems in Europe) ของสหภาพสมาคมฟุตบอลยุโรป (ยูฟ่า) (Union of European Football Associations หรือ UEFA) หนังสือเล่มนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างระบบฟุตบอลอาชีพในยุโรปกับเมเจอร์ลีกเบสบอล (เอ็มแอลบี) (Major League Baseball หรือ MLB) และลีกบาสเกตบอลอาชีพของสมาคมกีฬาบาสเกตบอลในอเมริกาเหนือ (เอ็นบีเอ) (National Basketball Association League หรือ NBA) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎระเบียบทางการเงิน (financial rules) ระหว่างเอ็มแอลบีกับเอ็นบีเอ (องค์กรกำกับกีฬาเบสบอลและบาสเกตบอลในสหรัฐอเมริกา) และฟุตบอลอาชีพในยุโรปยูฟ่า (องค์กรกำกับกีฬาฟุตบอลในยุโรป) กล่าวคือระบบการแข่งขันกีฬาแบบลีกในกีฬาฟุตบอลยุโรปและกีฬาบาสเกตบอลกับเบสบอลในอเมริกาเหนือที่มี

ระบบการแข่งขันระหว่างสโมสรในระดับต่างๆ ซึ่งเกี่ยวโยงกันผ่านการเลื่อนชั้นและการตกชั้น คล้ายคลึงกัน แต่ทว่ากฎทางการเงินว่าด้วยวินัยการเงินการคลังและการบริหารงบประมาณรายจ่ายของสโมสรกีฬากลับมีความแตกต่างกันในรายละเอียด ทั้งกฎทางการเงินของยูฟ่าของภูมิภาคยุโรป (กฎความยุติธรรมทางการเงินของยูฟ่าหรือ UEFA Financial Fair Play) กับกฎทางการเงินของเอ็มแอลบีและเอ็นบีเอของภูมิภาคอเมริกาเหนือวางหลักเกณฑ์ที่กำหนดจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผู้กัปตันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แต่กฎทางการเงินของยูฟ่ามุ่งเน้นถึงการสร้างวินัยการเงินการคลังของสโมสรกีฬาฟุตบอลในเรื่องความคุ้มค่า (รวมทั้งป้องกันงบประมาณที่รายจ่ายของสโมสรมากกว่ารายได้ของสโมสร) โดยไม่มีเรื่องของเพดานเงินเดือน (salary cap) หรือภาษีฟุ่มเฟือย (luxury tax) เกี่ยวกับของนักกีฬาฟุตบอล ในทางตรงกันข้ามกฎระเบียบทางการเงินของทั้งเอ็มแอลบีกับเอ็นบีเอ กลับมีการกำหนดเรื่องภาษีฟุ่มเฟือยในรูปแบบที่เป็นภาษีความสมดุลของการแข่งขัน (competitive balance tax) เอาไว้เพื่อสร้างวินัยการเงินการคลังให้กับสโมสรกีฬาเบสบอลและกีฬาเบสบอลขนาดใหญ่ไม่ให้ใช้เงินงบประมาณมากเกินไป เพียงแต่เอ็มแอลบีไม่ได้มีการกำหนดเรื่องของเพดานเงินเดือนของนักกีฬาเบสบอลเอาไว้ การกำหนดเพดานเงินเดือนของเอ็นบีเอเอาไว้ในทำนองนี้ย่อมหมายถึงแต่ละสโมสรกีฬาเบสบอลในลีกเอ็นบีเอสามารถจ่ายเงินเดือนให้นักกีฬาของตัวเองทั้งหมดไม่เกินจำนวนเงินที่กฎระเบียบทางการเงินของเอ็นบีเอได้กำหนดเอาไว้ อย่างไรก็ตามเอ็นบีเอพยายามสร้างข้อยกเว้นหลายประการ (salary cap exceptions) เพื่อให้เพดานเงินเดือนมีความยืดหยุ่น (flexibility) มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเอ็นบีเอก็ยังนำภาษีฟุ่มเฟือยหรือภาษีความสมดุลของการแข่งขันมาใช้สำหรับลงโทษสโมสรหรือทีมที่ฝ่าฝืนวินัยการเงินการคลังจ่ายเงินเดือนของนักกีฬาสูงไปกว่าเพดานเงินเดือนที่เอ็นบีเอได้กำหนดเอาไว้

ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงอธิบายเป็นนัยว่าสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดในฐานะที่เป็นทีมกีฬาฟุตบอลที่เข้ามาทำการแข่งขันในยูฟ่าแชมเปียนส์ลีก (UEFA Champions League) ก็ต้องปฏิบัติตามกฎทางการเงินของยูฟ่า (กฎความยุติธรรมทางการเงินของยูฟ่าหรือ UEFA Financial Fair Play) อย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนอาจต้องยินยอมเผชิญโทษทางวินัยที่อาจกระทบต่อสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดได้ ในขณะที่เดียวกันหนังสือเล่มนี้ก็พยายามพรรณนาและอธิบายความแตกต่างระหว่างกฎทางการเงินว่าด้วยวินัยการเงินการคลังและการบริหารงบประมาณรายจ่ายของสโมสรกีฬาในกีฬาภูมิภาคยุโรปและอเมริกาเหนือในรายละเอียด

“ที่ได้มีกฎหมาย ที่นั้นมีความเปลี่ยนแปลง”

นอกจากนี้หนังสือเล่มนี้ยังกล่าวถึงกฎหมายมหาชนทางการกีฬาของประเทศสเปน นั่นก็คือ กฎหมาย Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte ที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระเบียบของรัฐว่าด้วยความเกี่ยวพันระหว่างรัฐ สถาบันทางการกีฬาของรัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงการกีฬาสเปนในฐานะที่รัฐหรือสถาบันทางการกีฬาของรัฐมีอำนาจปกครองหรือควบคุมเหนือไปกว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงการกีฬาสเปนในฐานะที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล (เอกชน) ที่อยู่ในประเทศสเปน กฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานลาลีกา สเปน (La Ligas Profesionales) เท่านั้น ในขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ยังส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมกีฬาทั่วทั้งประเทศสเปน (Federaciones deportivas españolas) ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องโครงสร้างความเป็นเจ้าของสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศสเปนเอาไว้ กล่าวคือกฎหมายสเปนฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐกำหนดมาตรฐานศักยภาพทางการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอล โดยระบุให้ทุกสโมสรกีฬาฟุตบอลต้องแสดงให้เห็นว่าตนเองมีศักยภาพทางการเงินสำหรับการบริหารจัดการสโมสรของตนเองอย่างเหมาะสม อันเป็นหลักประกันว่าสโมสรตนเองจะมีงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการดำเนินกิจการสโมสรของตน อีกทั้งรูปแบบการดำเนินการและการจัดตั้งองค์กรสโมสรกีฬาฟุตบอลจะต้องถูกปรับรูปแบบให้เป็นบริษัทจำกัดหรือ Sociedad Anónima Deportiva (หรือ SAD) เพื่อสร้างความเชื่อถือทางการเงิน เหตุที่กฎหมายสเปนได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้เช่นนี้ก็เพราะว่าในช่วงเวลาดังกล่าวหลายสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศสเปนได้เผชิญปัญหาทางการเงินอย่างมากจนมีแนวโน้มที่กิจการสโมสรจะประสบปัญหาทางการเงินจนอาจเข้าสู่ภาวะล้มละลาย

อนึ่งสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดรู้จักปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางกฎหมายมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลในประเทศสเปน เช่น นาย Carlos Martinez หนึ่งในกรรมการบริหารสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดได้ก่อตั้งฝ่ายกฎหมายอิสระ (stand-alone legal entity) ที่เรียกว่า Sociedad Mixta เพื่อการบริหารจัดการกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการจัดการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มาจากค่าลิขสิทธิ์ ค่าสปอนเซอร์ ค่าภาพลักษณ์นักกีฬาฟุตบอล รวมทั้งรายรับจากธุรกิจออนไลน์ ตลอดจนวางแผนพัฒนารูปแบบโมเดลทางการเงินในอีกสิบเอ็ดปีข้างหน้า

3. บทส่งท้าย

หนังสือเล่มนี้เล่าเรื่องราวเคล็ดลับความสำเร็จอันเป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้สโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดสามารถก้าวขึ้นมาเป็นทีมฟุตบอลชั้นนำระดับโลก ซึ่งกว่าสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดจะก้าวขึ้นมาเป็นทีมฟุตบอลชั้นนำก็ต้องดำเนินกิจกรรมที่ใช้ทั้งทุน แรงงานและทรัพยากรต่างๆ เพื่อบริหารสโมสรให้ประสบความสำเร็จ อีกทั้งสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดก็ต้องดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยคำนึงถึงกฎ ระเบียบและข้อบังคับที่องค์กรกำกับกับกีฬาฟุตบอลได้วางหลักเกณฑ์กำหนดกรอบกติกาในธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลเอาไว้เพื่อใช้กำกับหรือควบคุมการดำเนินกิจกรรมของสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศสเปนหรือในยุโรปให้ปฏิบัติตาม หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็อาจมีความผิดและได้รับโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายสาระสำคัญกฎหมาย Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte ของประเทศสเปน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานศักยภาพทางการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลและวางรูปแบบองค์กรจำพวกสโมสรกีฬาฟุตบอลในยุคปัจจุบัน รวมทั้งหนังสือเล่มนี้ยังได้กล่าวถึงการก่อตั้งฝ่ายกฎหมายอิสระของสโมสรฟุตบอลเรอัล มาดริดขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อจัดการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าความรู้และปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและกฎหมายย่อมเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการบริหารสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพให้ประสบความสำเร็จทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต



สถาบันยุติธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยกับการบบัง
สถาบันทางกฎหมายของรัฐไทย
ทศพล ทรรศนกุลพันธ์

ความซับซ้อนในกระบวนการกลั่นกรองคดีซึ่งประชาชน
ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ:
ศึกษารณคดีศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562
จักรชัย เอมราช

เป็นประจำเดือนแต่ไม่มีผ้าอนามัย และเข้าไม่ถึง
บริการสาธารณสุข:
ปัญหาที่แก้ได้ด้วยภาษีและสวัสดิการสังคม
ปวินท์ ภูทอง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะทะเล
พื้นที่หาดเจ้าหลาวและแหลมเสด็จ
ตำบลคลองขุด อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี
ทรงพร ประมาน, ฐิติรัตน์ อิทธิมิชัย, ชญานาภา ลมียวงษ์

บทปริทัศน์หนังสือ “วิกิแห่งเรอัล มาดริด:
ตำนานสร้างทีมกีฬาที่ประสบ
ความสำเร็จที่สุดในโลกใบนี้ได้อย่างไร”
ปิดิเทพ อยุธยา

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
โทร. 0 5394 2921 โทรสาร.0 5394 2920 Email: cmujlss@gmail.com