



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ประชุม สนช.-สปช.)
ประจำเดือน เมษายน 2558 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา				
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00				
06.00	สารคดี “ปกเกล้าธรรมราชา”							06.00				
	คุยข่าวเช้า			แจ้งข่าว : เดือนภัย								
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00				
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำได้ดี	07.30				
08.00	สถานีอุทองใน (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00				
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00				
09.30				สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวตีมาบอก	09.15				
10.00	การเมืองเรื่องของประชาชน		การเมืองเรื่อง		บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	บันทึกประชุมสภา	11.00				
10.30	สภาสนทนา	สภาสนทนา	ของประชาชน									
11.00	เวลา 11.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 5/2558 26 ม.ค.58)	เวลา 11.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 5/2558 26 ม.ค.58)	เกาะติดสภา	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	แผ่นดินถิ่นไทย		12.00				
12.00			นิติบัญญัติแห่งชาติ			รัฐสภาของเรา	ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00			
13.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	สภาสาระ			15.00		
15.00			รักเมืองไทย			รักเมืองไทย	ละครวิทยุ		16.00			
16.30			กาลครั้งหนึ่ง..เมื่อวันนั้น			กาลครั้งหนึ่ง..เมื่อวันนั้น	ชีวิตกับการเรียนรู้ กับแพทย์ทางเลือก			17.00		
17.00			Gossip การเมือง			Gossip การเมือง	ละติจูดรอบโลก สักป๋ข่า...เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก					
18.00			เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพก)					เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00		
18.30			กรรมาธิการพบประชาชน			เจตนาธรรม กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงปฏิรูป	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น		
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00				
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30				
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.) และ สารคดี “ปกเกล้าธรรมราชา”							20.00				
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ					
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	เปิดประตูสู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	กรรมการสิทธิฯ/ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ	ธรรมะก่อนนอน		21.00				
21.30	ธรรมะก่อนนอน											
22.00								22.00				

- หมายเหตุ
- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
 - ข่าวต้นชั่วโมง และสปรอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น. (ช่วงละ 3-5 นาที)
 - ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป เปิดสารคดี “ปกเกล้าธรรมราชา” ในเวลา ๐๖.๐๐ น. และ ๒๐.๐๐ น. (ช่วงละ ๓ นาที โดยประมาณ)
 - หากช่วงเวลาได้มีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



วันสถาปนา





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายจรูญ พันธุ์เป็รื่อง
นางสาวสุภาวดี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นายประวิทย์ ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางชญาณี จงไกรจักร์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิติทัศน์ อังคศิริชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒนวานิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail : rattasapasam@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใด
ที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับ
ทางราชการแต่ประการใด

ประกาศรับสมัครการส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาศาखाต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป หลักฐานอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์มาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติและตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อสกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารกำหนด

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒



Unบรรณาธิการ

รัฐสภาสารฉบับเดือนมีนาคมนี้ ขอนำเสนอบทความจำนวน ๖ เรื่อง ได้แก่ เรื่อง **“วิเคราะห์ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทย: รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”** ที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงหลักการสำคัญในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่ควรจะมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ การวางหลักการความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหาร และหลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อคิดสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

บทความเรื่องต่อมา คือ **“บทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: กรณีการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร”** ผู้เขียนได้อธิบายปรากฏการณ์ของการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหยิบยกกรณีการขอลอกโฉนดที่ดินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐ ทำให้เห็นภาพของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐว่าดำเนินการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปกปิดข้อมูลในการดำเนินการเรื่องนี้และใช้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องดังที่ปรากฏในภายหลังเมื่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยอมรับว่า การขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ขาดพยานเอกสาร ขาดพยานวัตถุและขาดองค์ประกอบตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง จึงยกเลิกและถอนชื่อวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ออกจากทะเบียนที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้าง

ส่วนบทความเรื่อง **“ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องการค้าประกันและจำนอง เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมและเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน”** เป็นการวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงของสังคมไทยในปัจจุบันที่คนส่วนใหญ่เป็นหนี้จากการค้าประกันและการจำนอง เนื่องมาจากการ “ผ่อนส่ง” ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้าน รถ ฯลฯ ความพยายามในการแก้ปัญหาหนี้สินของประชาชนที่ผ่านมานั้นก็ไม่ประสบความสำเร็จทั้งที่ทำกันมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ประชาชนจำนวนมากยังไม่สามารถ “หลุดพ้นจากความเป็นหนี้” ได้ หนี้สินนั้นจึงเป็นปัญหารากฐานที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย

ไม่ว่าจะมาจากพรรคการเมืองใด ต่างก็ตั้งเป้าหมายว่าจะแก้ปัญหานี้ให้ได้ และใช้มาตรการต่าง ๆ นานาเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ผู้เขียนจึงมีข้อสันนิษฐานในเบื้องต้นว่า นอกจากกระแสบริโภคนิยมและวัตถุนิยมอันเป็นต้นตอสำคัญของปัญหาแล้ว “ตัวบทกฎหมาย” ยังเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้และความยากจนหรือไม่? ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงยกกฎหมายว่าด้วยหนี้ กฎหมายว่าด้วยการค้ำประกัน และกฎหมายว่าด้วยการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ขึ้นอยู่กับบังคับของกฎหมายลักษณะหนี้และเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายอาจเป็นผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้ ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงหลักกฎหมายหนี้ ค้ำประกัน และจำนองที่เกี่ยวข้องกับการเป็นหนี้ ดังที่เสนออยู่ในเนื้อหาบทความนี้

บทความเรื่อง **“การอำนวยความสะดวกในการอนุมัติอนุญาตแก่ประชาชน”** ที่ผู้เขียนได้อธิบายแนวทางการพัฒนากฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ มาพิจารณาทีละฉบับ ทีละมาตรา โดยได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตตามที่ควรจะเป็น

บทความสองเรื่องสุดท้าย ได้แก่ **“สังคมไทยต้องเป็นสังคมแห่งความสัตย์จริง”** อธิบายให้เข้าใจถึงความสัตย์จริง (Integrity) ว่าคืออะไร และมีความสำคัญกับสังคมไทยอย่างไร โดยสะท้อนให้เห็นว่า สังคมไทยยังไม่ตระหนักและเห็นคุณค่าความสำคัญของความสัตย์จริงอย่างเต็มที่ และยังมีแนวทางที่ชัดเจน โดยเปรียบเทียบกับอีกหลายประเทศทั่วโลก อาทิ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย จีน เป็นต้น และบทความเรื่อง **“การให้ข้อมูลลูกค้าสถาบันการเงินของประเทศไทย ตามกฎหมาย Foreign Account Tax Compliance Act”** ซึ่งสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบข้อมูลการเงินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของคนอเมริกัน ซึ่งจะมีผลกับประเทศไทยหรือไม่อย่างไรสามารถติดตามรายละเอียดได้ภายในเล่ม... แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
Vol. 63 No. 3 March 2015

วิเคราะห์ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทย: รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต ๕

สิทธิกร ศักดิ์แสง

บทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: กรณีการออกโฉนดที่ดิน ๒๗

วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกพร รักความสุข

ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องการกำกับและจําเอง เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม
และเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน ๔๕

ปรกรณ์ นิลประพันธ์

การอำนวยความสะดวกในการอนุมัติอนุญาตแก่ประชาชน ๕๖

ดร. จิรวัดน์ จงสงวนดี

สังคมไทยต้องเป็นสังคมแห่งความสัตย์จริง ๖๒

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

การให้ข้อมูลลูกค้าสถาบันการเงินของประเทศไทย ๗๓

ตามกฎหมาย Foreign Account Tax Compliance Act

วิราภรณ์ พุ่มศรี



วิเคราะห์ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทย: รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต

สิทธิกร ศักดิ์แสง*

บทคัดย่อ

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้นำหลักการปกครองระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (Parliamentary System) ที่เลียนแบบมาจากรัฐสภาของประเทศอังกฤษ และนำมาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ - ๑๙ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคตภายใต้กรอบมาตรา ๓๕ ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ หลักการที่สำคัญในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่มีความสำคัญและควรจะมี คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เคร่งครัด การวางหลักการความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหาร การวางหลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ที่กรรมวิธีการร่างรัฐธรรมนูญและสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ควรคำนึงเป็นอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญใหม่ในอนาคต

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Abstract

After the change of government in an absolute monarchy to a democracy on June 24, 2475, Thailand has adopted a parliamentary system of government that has ruled the King as Head of State under the constitution. (Parliamentary System) is a parody of the Parliament of England. And used since 1 - 19 constitution of the new constitution in the future, under section 35, the spirit of the Constitution of the Kingdom of Thailand. (Interim) Act 2557 an important principle in a parliamentary system of government is important, and there should be a separation of powers principle, the principle of separation of powers is not mandatory. Putting the relationship between the King and his administration. Placing the relationship between the legislature and executive. The Constitution Drafting Committee and the National Reform Council should be considered as well in the new constitution in the future

ระบบรัฐบาล หมายถึง รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง ที่เรียกว่า “รัฐบาล” (Government) รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐกับรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) รัฐสภากับคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) คณะรัฐมนตรีกับประมุขของรัฐ ซึ่งจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐบาลในทางตำราทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศได้อธิบายระบบรัฐบาลในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไปมีอยู่สองระบบใหญ่ๆ คือ ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภากับระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี และประเทศต่างๆ ก็นำทั้งสองระบบนี้มาปรับใช้หรือผสมผสานกันในรายละเอียดปลีกย่อยตามสถานการณ์หรือสังคมบริบทของแต่ละประเทศให้เหมาะสมกับการปกครองของประเทศนั้นๆ ทำให้เกิดระบบรัฐบาลใหม่ๆ หลายระบบด้วยกัน แต่ในที่นี้ผู้เขียนอธิบายระบบรัฐบาลตามแนวคำสอนของศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ที่ได้อธิบายไว้ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ^๑ ว่า ระบบรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญอยู่ในปัจจุบัน

^๑ วิษณุ เครืองาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๐, น. ๒๕๔.

มีอยู่ ๔ ระบบด้วยกัน คือ ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา^๒ ระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี^๓ ระบบรัฐบาลแบบกึ่งรัฐสภา^๔ และระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภาหรือระบอบสมัชชชา^๕

^๒ ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภา เป็นการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ในสมัยของพระเจ้าจอห์น พระมหากษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษ ค.ศ. ๑๒๑๕ และการประกาศใช้มหาบัตร (Magna Carta) ซึ่งต่อมาก็ดำเนินการพัฒนาที่ปรึกษาาราชการจนกลายเป็นสภานิติบัญญัติ มีการตั้งตำแหน่งอัศวินเสนาบดีหรือนายกรัฐมนตรีขึ้นควบคุมคณะเสนาบดีทั้งหลาย มีการแยกคณะเสนาบดีหรือรัฐมนตรีออกจากพระมหากษัตริย์ มีการแบ่งสภาออกเป็น ๒ สภา คือ สภาสมาชิกหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) กับ สภาขุนนางหรือวุฒิสภา (House of Lords) มีการเลือกตั้งและการต่อสู้ระหว่างสภาทั้งสอง และการต่อสู้ระหว่างสภาสามัญกับพระมหากษัตริย์ การลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงในขณะที่สภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎรกลับรุ่งโรจน์มากขึ้นทุกที การให้สภาทั้งสองควบคุมรัฐบาลได้ การให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาสามัญเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เป็นต้น

^๓ ในระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential System) เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ปลดแอกมาจากประเทศอังกฤษ คือ ประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษไม่เป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษต่อไป ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้สร้างระบบรัฐบาลขึ้นมาใหม่เพื่อให้ความแตกต่างไปจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ คือ ต้องการไม่ให้หลักการปกครองทุกอย่างนั้นเหมือนกับประเทศอังกฤษอย่างสิ้นเชิง จึงสร้างหลักการปกครองขึ้นมาใหม่ใช้เป็นเอกเทศ

๒. เนื่องจากบุคคลที่เกี่ยวข้องในการประกาศอิสรภาพประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้เรียนรู้หลักการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษแล้วพบว่า ไม่น่าจะเหมาะสมกับการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา

๓. เนื่องจากในสมัยนั้นได้มีนักปราชญ์อันเลื่องชื่อหลาย ๆ ท่านด้วยกันมีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะเป็น โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobber) จอห์น ล็อก (John Locke) มงเตสกีเยอ (Montesquieu) รูสโซ (Rousseau) เป็นต้น โดยเฉพาะแนวคิดของมงเตสกีเยอ ได้เสนอแนวคิดหลักการปกครองประเทศตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

^๔ ระบบรัฐบาลแบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี (Semi - Parliamentary, Semi - Presidential System) นั้นเป็นผลพวงมาจากการสร้างรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่พัฒนามาจากรูปแบบการปกครองแบบใหม่ที่น่ารูปแบบที่เป็นข้อดีของการปกครองระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีมาผสมผสานกันโดยมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ให้รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งในระบบรัฐบาลกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศมองโกเลีย เป็นต้น

^๕ ระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภานี้มีใช้ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Switzerland) หรือชื่อทางการคือ สมาพันธรัฐสวิส (Swiss Confederation) เป็นประเทศเล็ก ๆ มีการปกครองแบบสหพันธ์ ซึ่งระบบการเมืองของประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นระบบการเมืองที่มีรูปแบบพิเศษของการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะทางรัฐธรรมนูญและทางนิตินัยที่เหนือกว่าฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารก็ยังคงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ดังนั้นจึงสมควรเรียกระบบการเมืองของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ว่า “ระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา” แต่อย่างไรก็ตาม ในบางตำราเรียกว่า “ระบอบอำนวยการ” หรือบางตำราเรียกว่า “ระบอบสมัชชชา” ดูรายละเอียดใน ชาญชัย แสงศักดิ์. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒ น. ๑๖๖ และสิริพรรณ นกสวน. *การเมืองการปกครองสวิตเซอร์แลนด์* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘, น. ๔๗-๔๘.

วิเคราะห์ปัญหากระบวนการรับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

หลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้นำหลักการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ^๖ (Parliamentary System) ที่เลียนแบบมาจากรัฐสภาของประเทศอังกฤษ และนำมาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ - ๑๙ เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทยหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้มีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ ได้มีการใช้ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภามาใช้ แต่มีประเด็นที่น่าศึกษาวิเคราะห์ที่มีปัญหาอยู่และเป็นปัญหาให้เกิดความขัดแย้งเกิดปัญหาทางการเมืองก่อให้เกิดการรัฐประหาร โดยเฉพาะรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ต้นเหตุของปัญหามาจากที่มาของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติคือ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาของสมาชิกรัฐสภา จึงเป็นประเด็นที่กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องศึกษาและถอดบทเรียนเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต

^๖ **ข้อสังเกต** ประเทศไทยเคยนำระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภาแบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ (รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑) สมัยที่ ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกแทนราษฎรมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการราษฎร ซึ่งฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน เป็นประธานกรรมการราษฎร และให้ผู้เป็นประธานนั้นเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีก ๑๔ คน อยู่ภายใต้การควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่สามารถยุบสภาได้

ตารางเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ					
สภาเดียว มีสมาชิก ประเภทเดียว แต่งตั้งทั้งหมด	สภาเดียว มีสมาชิก ๒ ประเภท เลือกตั้งและ แต่งตั้ง	สภาเดียว ที่มีสมาชิกมา จากการเลือกตั้ง	สภาคู่สภาหนึ่ง สมาชิกมาจากการ เลือกตั้ง อีกสภาหนึ่ง สมาชิกมาจากการ แต่งตั้ง	สภาคู่ สมาชิก มาจากการ เลือกตั้งทั้งหมด	สภาคู่สภาหนึ่ง มาจากการเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่ง มาจากการแต่งตั้ง และเลือกตั้ง
- พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ สมัยที่ ๑ - ธรรมนูญ การปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ - ธรรมนูญ การปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ - รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ - ธรรมนูญ การปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ - ธรรมนูญ การปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗	- พระราชบัญญัติ ธรรมนูญ การปกครอง แผ่นดินสยาม ชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ สมัยที่ ๒	- รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร สยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕	- รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔	- รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. ๒๕๔๐	- รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

หมายเหตุ: อ้างถึงตารางเปรียบเทียบ ใน สิทธิกร คัดดีแสง “วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างและ
การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ของประเทศไทย” วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑๓๕.

เมื่อพิจารณาตามตารางเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้นำรูปแบบรัฐบาลแบบรัฐสภาหรือแบบฝ่ายนิติบัญญัติที่มีใช้กันทั่วโลกทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสภาเดียว^๗ และสภาคู่^๘ โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่เป็นสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้งหรือสภาเดียวมีสมาชิกรัฐสภาสองประเภท เลือกตั้งและแต่งตั้ง หรือสภาเดียวมีสมาชิกรัฐสภาสองประเภท เลือกตั้งและแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง และมีสภาคู่หรือสองสภากำหนดให้สมาชิกรัฐสภาสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งแต่อีกสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งหรือสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งแต่อีกสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง พบว่าการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยก็ยิ่งพัฒนาไปไม่ถึงไหน อาจเป็นเพราะประเทศไทยมีการรัฐประหารบ่อยครั้ง ทดลองใช้ระบบรัฐสภาไปหลายรูปแบบและไม่ต่อเนื่องจึงเป็นเหตุให้การพัฒนาระบบรัฐสภาที่ไม่พัฒนาเท่าที่ควร และบางช่วงเวลาก่อให้เกิดการครอบงำ เกิด “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุนในระบบสภาคู่”^๙ เมื่อพิจารณาจากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยตามตารางข้างต้น จะพบว่า ปัญหาที่เกิดจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่ใช้ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา ล้วนก่อตัวจากการประเมินสถานการณ์หลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญผิดพลาดทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะฉบับถาวรที่ได้

^๗ รูปแบบของรัฐสภาแบบสภาเดียว (Unicameral System) หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติมีฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว (แต่อาจต่างพรรคการเมืองหรือต่างที่มาก็ได้) มีการประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันและปกติแล้วควรมีที่มาอย่างเดียวกัน ซึ่งอาจจะมาจากเลือกตั้งหรืออาจจะมาจากการแต่งตั้งอย่างเดียวหนึ่ง ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียว เช่น ประเทศสวีเดน ประเทศนอร์เวย์ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเซอร์เบีย ประเทศฟินแลนด์ ประเทศกรีซ ประเทศฮอนดูรัส ประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น

^๘ รูปแบบของรัฐสภาแบบสภาคู่หรือแบบสองสภา (Bicameral System) เป็นระบบที่มีสมาชิกสภา ๒ ประเภท คือ สมาชิกวุฒิสภา (Senate) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) มีการประชุมแยกกันแต่ละเวลาและสถานที่ มีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยต่างกัน บางทีอาจมีวาระดำรงตำแหน่งต่างกัน ในระบบสภาคู่หรือระบบสองสภานี้ อาจมีกรณีพิเศษที่สภาทั้งสองประชุมร่วมพร้อมกันก็ได้ ระบบสภาคู่หรือระบบสองสภาที่ใช้กันอยู่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น

^๙ สิทธิกร ศักดิ์แสง. วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างและการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย. *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี* ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๗, น. ๑๑๓.

กำหนดให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มเดียวกัน^{๑๐} ส่งผลกระทบขึ้นมาในระบบรัฐสภาของประเทศไทยกลายเป็น “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุนในระบบรัฐสภา” โดยเฉพาะปัญหารัฐธรรมนูญไทยในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่ประเมินสถานการณ์หลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญผิดพลาด ด้วยเหตุผล ๓ ประการดังนี้^{๑๑}

ประการแรก การกำหนดให้ ส.ส. (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) สังกัดพรรคการเมือง จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง ในระบบรัฐสภานั้นได้ทำให้ระบบรัฐสภาขาดการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติและทำให้มีการผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมืองและทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นองค์กรสูงสุดของประเทศ เหนือรัฐบาลและเหนือสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ จึงออกแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเสียใหม่ ให้ทำได้ยากกว่าเดิม คือต้องให้เสียง ๒ ใน ๕ ของจำนวน ส.ส. ซึ่งมากเกินไปนั่นจึงเป็นจุดเริ่มต้นในแผนเทคโนโลยีพรรคการเมือง (ควบรวมพรรคการเมือง) มีการควบรวมเพื่อก่อตั้งพรรคไทยรักไทย ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ “ทักษิณ ชินวัตร” จึงไม่ถูกชกฟอกแม้ครั้งเดียว แม้จะมีการใช้อำนาจที่เกินเลย มีการทุจริตเชิงนโยบายหลายครั้ง มีผลประโยชน์ทับซ้อนจำนวนมาก แต่ไม่อาจตรวจสอบโดยระบบของรัฐสภาได้ สุดท้ายบานปลายกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบันมาถึงรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เราอยู่ในบรรยากาศแห่งความกลัวอีกครั้ง แต่คราวนี้กลัวนักการเมืองโกงกิน รัฐธรรมนูญจึงเข้มงวดกับนักการเมืองเป็นพิเศษ สุดท้ายกลายเป็นจุดอ่อนให้โจมตีว่าไม่ยึดโยงกับประชาชน ดังที่เห็นจากที่มาของวุฒิสภา รวมไปถึงกรรมการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามร่างรัฐธรรมนูญ ที่ตัดตัวแทนของพรรคการเมืองออกไป

^{๑๐} ระบบรัฐสภาของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มเดียวกัน คือ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การบริหารงานหรือการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และที่สำคัญการบริหารงานหรือการวางนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตราหรือแก้ไขกฎหมายขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะปัญหาดังกล่าวฝ่ายบริหารย่อมทราบถึงปัญหาแต่ไม่สามารถที่จะทำการใด ๆ ได้ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจหรือกฎหมายไม่เปิดช่องให้กระทำได้ จึงต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติตราหรือแก้ไขกฎหมายขึ้นมารองรับการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรม

^{๑๑} อมร จันทรสมนบูรณ์. *ปฏิรูปประเทศ: ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย* ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน* จากเว็บไซต์ www.pub-law.net. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๔, น. ๑๓๗-๑๕๙.

ประการที่สอง การกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจถอด ส.ส. ออกจากตำแหน่ง ส.ส. ได้ ทำให้ ส.ส. ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง

ประการที่สาม กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณา ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทยที่ใช้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลต่างมาจากพรรคการเมือง ทำให้กลไกแห่งการแบ่งแยกอำนาจและกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจไม่สมบูรณ์ การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ยิ่งเป็นการสร้างปัญหาทางการเมืองในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทย เพราะการบังคับ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ส่งผลให้ ส.ส. ขาดความเป็นอิสระ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงครอบงำ ส.ส. จึงทำให้เกิดปัญหาในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา คือ พรรคการเมืองไทยมีนายทุนเป็นเจ้าของพรรค ซึ่งเมื่อนายทุนผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ก็จะสามารถควบคุมรัฐมนตรี และ ส.ส. เสียงข้างมากในสภาได้ โดยสามารถสั่งการให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

จากสาเหตุ ๓ ประการข้างต้นนี้ เกิด “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุนในระบบรัฐสภา” ทำให้นายทุนทั้งหลายใช้เงินและอิทธิพลในการซื้อเสียง เพื่อเข้ามาจับขั้วรวมกลุ่มกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเข้ามาเป็นรัฐบาลที่ผูกขาดอำนาจรัฐ และใช้อำนาจรัฐแสวงหาความร่ำรวยจากทรัพยากรของส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งโดยการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรงและโดยการทุจริตทางนโยบาย คือ การตรากฎหมายที่ไม่ควร จะตราขึ้นมาและไม่ตรากฎหมายที่ควรจะต้องตรา รวมทั้งการใช้นโยบายประชานิยม (populist) โดยไม่มีขอบเขต เพียงเพื่อซื้อเสียงและซื้อความนิยมจากประชาชน เพื่อให้ตนได้อยู่ในตำแหน่งให้นานที่สุด เพื่อจะได้ผูกขาดอำนาจรัฐต่อไปจนเป็นเหตุให้มีการรัฐประหารเกิดขึ้นบ่อยครั้งและล่าสุดปัญหาเหล่านี้ก็เป็นต้นเหตุของการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ขึ้นมาอีกครั้ง ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗ ฉบับดังกล่าวให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เป็นผู้พิจารณา

ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต

หลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้นำหลักการปกครองระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ^{๑๒} (Parliamentary System) ที่เลียนแบบมาจากรัฐสภาของประเทศอังกฤษ และนำมาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ - ๑๙ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคตภายใต้เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗

หลักการที่สำคัญในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่มีความสำคัญและมีประเด็นที่ควรกล่าวถึง คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ที่กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะสภาพัฒนาการแห่งชาติ (สพช.) ควรคำนึงเป็นอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญใหม่ในอนาคต ดังนี้

ประเด็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องนำระบบรัฐบาลแบบรัฐสภามาใช้ โดยถือหลักการปกครองแบบไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) อย่างเคร่งครัดเหมือนกับระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี^{๑๓} หากแต่ยึดหลักการแบ่งแยกองค์การและแบ่งหน้าที่ (Function of Powers) ให้แต่ละองค์การกระทำ เช่น แบ่งแยกให้

^{๑๒} **ข้อสังเกต** ประเทศไทยเคยนำระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภาแบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ (รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑) สมัยที่ ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการราษฎร ซึ่งฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน เป็นประธานกรรมการราษฎร และให้ผู้เป็นประธานนั้นเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก ๑๔ คน อยู่ภายใต้การควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่สามารถยุบสภาได้

^{๑๓} ซึ่งเมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีจะพบว่าในระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดียึดหลักการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตยค่อนข้างเคร่งครัด กล่าวคือ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจอยู่ที่องค์กรแต่ละฝ่ายแยกออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ไม่มีการก้าวท้าวกัน โดยเฉพาะการแยกอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มีหลักการแบ่งแยกอำนาจที่สำคัญได้แก่ประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนจะเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) โดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และรัฐมนตรีจะไม่สามารถเป็นสมาชิกสภาได้ ตรงนี้จะเห็นได้ว่าตรงข้ามกับระบบรัฐสภาที่สมาชิกรัฐสภาเป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ทำหน้าที่ตรากฎหมาย^{๑๔} แบ่งแยกให้ฝ่ายบริหาร (รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี) ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน^{๑๕} แบ่งแยกให้ฝ่ายตุลาการพิพากษาอรรถคดี^{๑๖} โดยยอมให้แต่ละองค์กรเกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยอมหรือบังคับให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างยิ่งซึ่งเป็นการถ่วงดุลหรือคานอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เช่น กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจการบริหารงานของฝ่ายบริหาร แบบลงมติไม่ไว้วางใจหรือแบบไม่มีการลงมติไว้วางใจฝ่ายบริหาร การถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง การดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการกระทำผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น ส่วนฝ่ายบริหารสามารถถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นต้น หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เคร่งครัดนี้รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้นำหลักการนี้มาใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศไทย ดังนี้

ประเด็นประมุขของรัฐกับฝ่ายบริหาร

ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับตั้งแต่ฉบับที่ ๑ - ๑๙ กำหนดให้ประเทศไทยใช้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตควรใช้หลักการปกครองระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยวางหลักการความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหาร ดังนี้

๑. พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐเป็นคนละคนกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร

ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาได้วางหลักประมุขของรัฐเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาลซึ่งจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ คือ ประเทศไทยมีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ^{๑๗} ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นไปตามระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่ใช้กัน

^{๑๔} ดูเทียบเคียงหมวด ๖ รัฐสภา มาตรา ๘๘-๑๖๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๑๕} ดูเทียบเคียงหมวด ๙ รัฐสภา มาตรา ๑๗๑-๑๙๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๑๖} ดูเทียบเคียงหมวด ๑๐ รัฐสภา มาตรา ๑๙๗-๒๒๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๑๗} ดูเทียบเคียง มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ทั่วไปที่แตกต่างไปจากระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีที่ประมุขของรัฐกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นบุคคลคนเดียวกันดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๒. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีนั้นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น^{๑๔} หรือควรให้เป็นบุคคลภายนอกก็ได้ที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีนั้นจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคนนอกก็ได้และที่สำคัญให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันกับที่เป็นรัฐมนตรีได้

เมื่อพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี พบว่า ในอดีตประเทศไทยมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ (รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕) มาตรา ๔๖ พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นหนึ่งคณะ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งและรัฐมนตรีอย่างน้อย ๒๐ นาย อย่างมาก ๔๔ นาย มาตรา ๔๗ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก ๔๔ นาย ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้น จะเลือกจากผู้ที่ไม่เห็นว่ามีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งการเมืองได้ มาตรา ๔๘ รัฐมนตรีผู้มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมมีสิทธิไปประชุมและแสดงความคิดเห็นในสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๗๗ พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี ๑ คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน ๓๐ คน นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด (ไม่น้อยกว่า ๑๕ คน) จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

๓. พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง

ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองซึ่งมีความแตกต่างไปจากประมุขของรัฐที่ใช้ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่เป็นบุคคลธรรมดาและมี

^{๑๔} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๗๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ความแตกต่างกับประมุขของรัฐที่เป็นบุคคลธรรมดาในระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี ระบบรัฐบาลแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี และระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง

ดังนั้น การกระทำของพระมหากษัตริย์มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรม^{๑๙} ทำให้ประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง กษัตริย์จึงกลายเป็นสถาบันที่ “ผู้ใด^{๒๐} จะละเมิด^{๒๑} กล่าวหา^{๒๒} ฟ้องร้อง^{๒๓} ไม่ได้”^{๒๔} กล่าวคือ ผู้ใดจะดำเนินคดียื่นพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองไม่ได้ ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแทนพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นจึงมีคำกล่าวที่สำคัญว่า “พระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์แต่มีได้ทรงปกครอง”

๔. ฝ่ายบริหารเสนอให้พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐยุบสภาได้

ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแต่ละฉบับที่ผ่านมา ฝ่ายบริหาร (รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี) เสนอให้พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐยุบสภาได้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นมาตรการที่แสดงว่าฝ่ายนิติบัญญัติอยู่เหนือฝ่ายบริหาร (รัฐบาลคณะรัฐมนตรี) และมีผลกระทบฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก ฝ่ายบริหารก็สามารถเสนอให้พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่^{๒๕}

^{๑๙} ดูเทียบเคียงมาตรา ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๒๐} “ผู้ใด” ในที่นี้หมายถึงทางราชการ (เช่น เจ้าพนักงาน) และในทางเอกชนด้วย

^{๒๑} “การละเมิดมิได้” นี้ อาจพิจารณาได้ ๓ ทาง คือ ทางรัฐธรรมนูญ ทางแพ่ง และทางอาญา

^{๒๒} “การกล่าวหา” หมายความว่า กล่าวหาต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานของรัฐว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำความผิดใดๆ ซึ่งพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานของรัฐจะต้องไม่รับข้อกล่าวหาไว้พิจารณา กล่าวโดยสรุปก็คือ เจ้าพนักงานของรัฐจะกล่าวหาว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำผิดอาญาและจับกุมมาดำเนินคดีไม่ได้ ในด้านราษฎรก็เช่นเดียวกัน ถ้ามากกล่าวหาหรือกล่าวโทษพระมหากษัตริย์ต่อเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานก็จะไม่รับคำกล่าวหาหรือคำกล่าวโทษไว้พิจารณา

^{๒๓} “ฟ้องร้อง” หมายความว่า ฟ้องร้องในทางรัฐธรรมนูญ ทางแพ่ง ทางอาญา ถ้าจะมีการฟ้อง ศาลก็ต้องไม่รับไว้พิจารณา แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า จะฟ้องร้องทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะเป็นการฟ้องนิติบุคคลเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก หรือถ้าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ก็ฟ้องผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ได้

^{๒๔} ดูเทียบเคียงมาตรา ๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๒๕} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๐๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดหลักการฝ่ายบริหารเสนอให้พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐยุบสภาได้ และรัฐธรรมนูญที่เป็นฉบับถาวรก็ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะไม่ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะไม่มีสภาผู้แทนราษฎร มีแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้ง ที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว ดังนั้น กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญคงต้องวางหลักการนี้ต่อไปในรัฐธรรมนูญใหม่ในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญควรกำหนดแนวทางที่จะให้ฝ่ายบริหารเสนอให้พระมหากษัตริย์ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาในประเด็นใดได้บ้าง ถ้าไม่ได้กำหนดประเด็นไว้จะทำให้มีการยุบสภาายเป็นผลเสียต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นผลเสียต่องบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทย กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องมีสาระที่สำคัญ ดังนี้

๑. หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศไทย ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ควรใช้แบบสภาคู่หรือสภาเดียว ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

๑) รูปแบบของรัฐสภาแบบสภาเดียว (Unicameral System) หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติมีฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว (แต่อาจต่างพรรคการเมืองหรือต่างที่มาก็ได้) มีการประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันและปกติแล้วควรจะมีที่มาอย่างเดียวกัน ซึ่งอาจจะมาจากเลือกตั้งหรืออาจจะมาจากการแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียว เช่น ประเทศสวีเดน ประเทศนอร์เวย์ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเซอร์เบีย ประเทศฟินแลนด์ ประเทศกรีซ ประเทศฮอนดูรัส ประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น

๒) รูปแบบของรัฐสภาแบบสภาคู่หรือแบบสองสภา (Bicameral System) เป็นระบบที่มีสมาชิกสภา ๒ ประเภท^{๒๖} คือ สมาชิกวุฒิสภา (Senate) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^{๒๖} ระบบสองสภานี้มีชื่อเรียกต่างกัน เช่น ของประเทศอังกฤษ เรียกว่า สภาขุนนาง (House of Lord) กับสภาสามัญ (House of Commons) ของประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า วุฒิสภา (Senate) กับสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) เป็นต้น

(House of Representative) มีการประชุมแยกกันแต่ละเวลาและสถานที่ มีอำนาจหน้าที่มากน้อยต่างกัน บางที่อาจมีวาระดำรงตำแหน่งต่างกัน ในระบบสภาคู่หรือระบบสองสภานี้อาจมีกรณีพิเศษที่สภาทั้งสองประชุมร่วมพร้อมกันก็ได้^{๒๗} ระบบสภาคู่หรือระบบสองสภาที่ใช้กันอยู่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรรมวิธีการยกวางรัฐธรรมนูญควรใช้ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาในรูปแบบสภาคู่ เพราะผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร เริ่มต้นด้วยการให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^{๒๘} เมื่อได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบถ้วนแล้ว สภาก็จะให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งฝ่ายบริหาร โดยมอบให้ใครเป็นนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง^{๒๙} เพื่อจัดตั้งฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรีหรือเรียกว่า “รัฐบาล” (Government)) ปกติแล้วหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดหรือมีที่นั่งสมาชิกมากที่สุดในสภาก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี การเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง^{๓๐} คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนสมาชิกวุฒิสภา ผู้เขียนเห็นว่า ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการสรรหาทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายและมีหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีบทเรียนที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มาจากการสรรหานั้นไม่ยึดโยงกับอำนาจของประชาชนเพราะมาจากการ

^{๒๗} ดังเช่นการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในการประชุมร่วมกันพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น

^{๒๘} สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๔ ตั้งแต่มาตรา ๙๓-๙๘ ประกอบด้วยสมาชิกในระบบแบ่งเขต จำนวน ๓๗๕ คน กับสมาชิกแบบสัดส่วน (แบบบัญชีรายชื่อ) จำนวน ๑๒๕ คน

^{๒๙} ดูเทียบเคียง มาตรา ๑๗๑ และมาตรา ๑๗๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๓๐} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๗๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

สรรหาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนแต่มาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการ ถอดถอนตัวแทนประชาชน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พรรคการเมืองไม่เห็นด้วยจึงได้มีการแก้ไขที่มาสมาชิกวุฒิสภา แต่ก็มี การคัดค้านจนเป็นเหตุหนึ่งของการขัดแย้งทางการเมืองทำให้เกิดการรัฐประหารและ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒. การถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในระบบรัฐสภาของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับ ได้มีการกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหาร เมื่อ พิจารณาศึกษาเทียบเคียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ฝ่าย นิติบัญญัติ (รัฐสภา) มีอำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร (รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี) เนื่องจากฝ่ายบริหารมาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อเป็นเช่นนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมี อำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ เรียกว่า “อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดิน” บนรากฐานของ “ความไว้วางใจของสภา” (Parliament's confidence) ดังนี้

๑) ฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นเสร็จแล้วต้องแถลงนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ^{๓๑}

๒) สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกรัฐสภา) สามารถตั้งกระทู้ถาม (Question) ซึ่งอาจจะเป็นการตั้งกระทู้ถามสด^{๓๒} หรืออาจจะเป็นการตั้งกระทู้ถามทั่วไปก็ได้^{๓๓} ต่อ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชน

๓) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ (Vote of no Confidence) ทั้งคณะ^{๓๔} หรือเป็นรายบุคคล^{๓๕} ซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบลงมติโดยสภาผู้แทนราษฎรกับ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบไม่ลงมติ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นมาตรการขั้นเด็ดขาด ขั้นสุดท้ายที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร

^{๓๑} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๗๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๓๒} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๕๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๓๓} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๕๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๓๔} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๕๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๓๕} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๗๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๔) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา^{๓๖}

๕) ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้ คือ การเสนอให้พระมหากษัตริย์ (ประมุขของรัฐ) ยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งใหม่^{๓๗}

ผู้เขียนเห็นว่าหลักการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญควรคำนึงและนำไปศึกษาในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นอย่างยิ่ง

สรุป

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้นำหลักการปกครองระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (Parliamentary System) ที่เลียนแบบมาจากรัฐสภาของประเทศอังกฤษ และนำมาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ - ๑๙ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคตภายใต้กรอบมาตรา ๓๕ ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ หลักการที่สำคัญในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่มีความสำคัญและควรจะมี คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เคร่งครัด การวางหลักความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหาร การวางหลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ที่กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ควรคำนึงเป็นอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญใหม่ในอนาคต

^{๓๖} ดูเทียบเคียงมาตรา ๒๗๐ ประกอบ มาตรา ๒๗๑, ๒๗๒, ๒๗๓ และ ๒๗๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๓๗} ดูเทียบเคียงมาตรา ๑๐๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

บรรณานุกรม

หนังสือ

วิชณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๒). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สิริพรรณ นกสวน. (๒๕๔๘). *การเมืองการปกครองสวิตเซอร์แลนด์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อมร จันทสมบุรณ์. (๒๕๕๔). *ปฏิรูปประเทศ: ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย* ใน “รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net”

กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

เอกสารและวารสาร

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๗). วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างและการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย” *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, ๑(๑).

กฎหมาย

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕

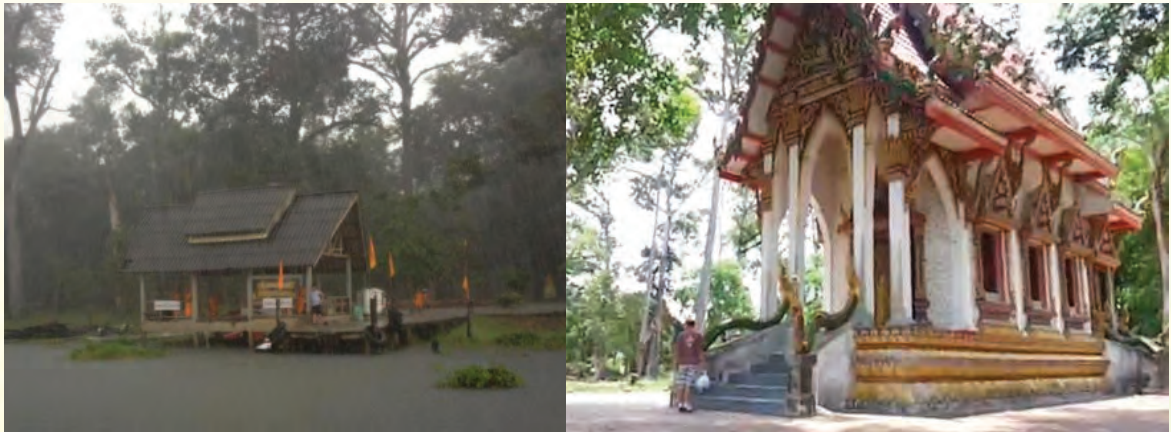
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗



**“บทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี:
กรณีการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร”**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกพร รักความสุข*

ABSTRACT

The research project of “Roles of citizens in good governance: the case study of registration of land title deed of Wat Don Sawan (unoccupied), Sakon Nakhon province. There are three objectives of this study. First is to study the relationship between citizens and state agency (government sector) in accordance with the path of good governance. Second is to study the problems and obstructions of good governance’s administration. And the last is to study the public participation of good governance.

This study is qualitative research, explaining the phenomenon of state administration according to good governance, by using various procedures in order to collect data. The findings of this research project are as follows:

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น.

1. The request of “Registration of land title deed of Wat Don Sawan (unoccupied), by Office of Nation Buddhism is the state administration of building up conflict with residents of Sakon Nakhon province by having hidden agenda, impeded public participation. This is solely the action taken between government officers and government sectors. In spite of the fact that areas of Don Sawan are public treasures and property of the common use of the people. Residents of Sakon Nakhon province are then united in mind and spirit to protest the action of government sectors, resulting in the lack of administration responsibility, no direction of decision making, and problem solutions. Using the legal interpretation without the feelings of Sakon Nakhon’s citizens, who insistently and unitedly preserve public treasures. This is the state administration of not firmly believing in common interest, the main principle of good governance.

2. The assembly of Sakon Nakhon’s citizens in protesting the registration of land title deed of Wat Don Sawan (unoccupied), by Office of Nation Buddhism is the mutual expression of citizens to protect and preserve the public treasures. Government sector must give priority to this by coping with public opinion, transparently revealing information, letting people have a chance of auditing state administration according to good governance. The negligence of public opposition is the increasing of degree of conflict between state agency and citizens. Thus, good governance is dependent on the good collaboration between government sectors and citizens in order to mutually resolve any problems occurred.

3. Decision making of government sector is accustomed to not hearing public and public information. State administration always clings all information from government service and believes in its correctness. When the erroneous of state administration is occupied, government must review all information by giving an opportunity for public hearings, information interchange, and participation in state administration. The failure of state administration mostly originates from not accepting citizens’ roles of public participation in state administration’s decision making. Besides, citizens are lacking of confidence in state administration even though state government extremely shows its good governance.

ความเป็นมา

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางของการบริหารภาครัฐซึ่งมีที่มาจากการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นแนวทางของการบริหารภาครัฐโดยกำหนดไว้ในมาตรา ๓/๑ มีข้อความว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน”

ต่อมามีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ และเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน โดยกำหนดความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Framework) กล่าวคือ

- ๑) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

- ◆ ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

- ◆ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

- ◆ การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

๒) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

- ◆ ภาวะรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนจะมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไข หรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

- ◆ เปิดเผย โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

- ◆ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

◆ ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

๓) ประชากรรัฐ (Participatory State) ประกอบด้วย

◆ การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

◆ การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

๔) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

◆ คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย ๘ ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability ตรวจสอบได้

D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

จากแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องยึดถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารภาครัฐ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนที่จะได้รับจากการบริหารภาครัฐเป็นสำคัญ

มีตัวอย่างของปรากฏการณ์ที่สามารถสะท้อนถึงแนวทางของการบริหารภาครัฐได้เป็นอย่างดี โดยการพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ และผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารภาครัฐ ได้แก่ กรณีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจากที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลงแล้ว สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ดำเนินการด้วยการปกปิดข้อเท็จจริง มีวาระซ่อนเร้นที่เกี่ยวข้องกับการเข้าครอบครองพื้นที่ของพระจากวัดพระธรรมกาย ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครที่ไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้ จึงเป็นประเด็นการบริหารภาครัฐที่เกิดเป็นความขัดแย้งกับประชาชน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนการขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร พื้นที่บริเวณเกาะดอนสวรรค์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีกิจกรรมของชาวจังหวัดสกลนครตามประเพณีท้องถิ่นได้ใช้พื้นที่นี้ดำเนินการ เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนทั่วไป ตลอดจนเป็นจุดพักของชาวประมงที่หาปลาบริเวณทะเลสาบหนองหาร และได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลงในพื้นที่เกาะดอนสวรรค์นี้แล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมเป็นการขอออกโฉนดที่ดินบนที่ดินที่ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครถือว่าเป็นสมบัติของคนสกลนครทุกคน อีกทั้งปรากฏว่ามีพระจากวัดพระธรรมกายได้เข้าครอบครองพื้นที่บริเวณเกาะดอนสวรรค์ในขณะที่มีการออกโฉนดที่ดิน ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า หากมีการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เพื่อมีกรรมสิทธิ์บนพื้นที่บริเวณเกาะดอนสวรรค์แล้ว พระจากวัดพระธรรมกายจะได้ใช้ประโยชน์จากเกาะดอนสวรรค์โดยถูกต้องตามกฎหมายในฐานะที่มีกรรมสิทธิ์และเป็นผู้ครอบครองพื้นที่อยู่ในขณะนั้น ประชาชนจึงร่วมกันคัดค้านการกระทำของหน่วยงานภาครัฐที่ร่วมกันดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

การกระทำของหน่วยงานรัฐดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นการบริหารภาครัฐที่ได้สร้างความขัดแย้งกับประชาชนชาวจังหวัดสกลนคร โดยเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ ได้มีการรวมตัวกันของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวกัดค้านการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) และขอหน่วยงานภาครัฐเปิดข้อเท็จจริงในการดำเนินการดังกล่าว ต่อมาจังหวัดสกลนครได้แจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนครระงับการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๕ ได้ขอถอนคำร้องการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

อย่างไรก็ตาม สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครดำเนินการเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งวัดและดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับวัดดอนสวรรค์ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เป็นการรื้อเรื่องเดิมกลับมาพิจารณาใหม่ ส่งผลให้ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครได้เคลื่อนไหวก่อเรียกร้องให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติต้องยอมรับที่จะจัดให้มีการประชุมคณะทำงานเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินศาสนสมบัตินกลางและวัดร้างในส่วนภูมิภาค เพื่อให้พิจารณาเพิกถอนทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) ในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ผลของการประชุมปรากฏว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติไม่ยอมตัดสินใจพิจารณาถอนทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร อ้างว่าจะนำเรื่องนี้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ตลอดจนจะต้องเสนอต่อให้มหาเถรสมาคมเป็นผู้พิจารณา

เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้มีข้อเสนอของฝ่ายประชาชนชาวจังหวัดสกลนครในการดำเนินคดีกับข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร และใช้สิทธิทางศาลเพื่อรักษาพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ให้เป็นสมบัติของคนสกลนคร จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จังหวัดสกลนครได้รับแจ้งจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติว่าได้ดำเนินการยกเลิกและถอนชื่อวัดดอนสวรรค์ จังหวัดสกลนคร ออกจากทะเบียนที่ดินศาสนสมบัตินกลางและวัดร้างของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ นับว่าเป็นเรื่องตัวอย่างที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐได้ชัดเจนเรื่องหนึ่ง

จากปรากฏการณ์ที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่การวิจัยเรื่อง “บทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: กรณีการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร” โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาอยู่ ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประการสุดท้าย เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ผลการวิจัย

การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูล สำหรับผลการวิจัยในครั้งนี้ มีข้อค้นพบโดยสรุป กล่าวคือ

๑. การขอลอกโฉนดที่ดินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นการบริหารภาครัฐที่สร้างความขัดแย้งกับประชาชนชาวจังหวัดสกลนคร โดยมีลักษณะการปกปิดข้อเท็จจริงในการดำเนินการ มีวาระซ่อนเร้น ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเรื่องการทำงานของข้าราชการเฉพาะหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขอลอกโฉนดที่ดินเท่านั้น ทั้งๆ ที่พื้นที่บริเวณเกาะดอนสวรรค์ที่ต้องการขอลอกโฉนดที่ดินนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในพื้นที่นี้แล้ว ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครจึงร่วมกันคัดค้านการกระทำของหน่วยงานภาครัฐที่ร่วมกันดำเนินการขอลอกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เมื่อเกิดปัญหาจากการกระทำของหน่วยงานรัฐ ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐขาดความรับผิดชอบทางการบริหาร ไม่มีแนวทางในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เลือกใช้การตีความตามกฎหมายเพื่อเป้าหมายที่ต้องการโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครที่ร่วมกันรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นการบริหารภาครัฐที่ไม่ยึดถือประโยชน์สุขของประชาชนอันเป็นหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒. การรวมตัวกันของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครในการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นการแสดงออกที่มีเป้าหมายเพื่อปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หน่วยงานภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้ด้วยการรับฟังความคิดเห็น เปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การละเลยเพิกเฉยหรือไม่เห็นความสำคัญในการแสดงออกของประชาชนที่ได้แจ้งการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ย่อมเป็นการเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนอันเป็นการ

เพิ่มระดับของความขัดแย้งให้ขยายตัวมากขึ้น ดังนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารภาครัฐ

๓. หน่วยงานภาครัฐมีความคุ้นเคยกับการตัดสินใจที่ไม่ต้องรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชน การบริหารภาครัฐยึดถือข้อมูลของทางราชการเป็นหลักและเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เมื่อเกิดความผิดพลาดจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ จะต้องมีการทบทวนข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และเข้าร่วมการตัดสินใจในการบริหารภาครัฐเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ความล้มเหลวของการบริหารภาครัฐโดยส่วนใหญ่จึงเกิดจากการไม่ยอมรับบทบาทของประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และประชาชนขาดความเชื่อมั่นและไม่ไว้วางใจการบริหารภาครัฐ ทั้งๆ ที่หน่วยงานภาครัฐต่างแสดงออกว่าได้ดำเนินการตามแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การอภิปรายผลการวิจัย

ปรากฏการณ์ในการขอออกโฉนดที่ดินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ที่ได้มีการศึกษาครั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐ ทำให้เห็นภาพของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีชัดเจนยิ่งขึ้น การแสดงออกของคนสกลนครในครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐว่า ดำเนินการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกปิดข้อมูลในการดำเนินการเรื่องนี้และใช้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ดังที่ปรากฏในภายหลังเมื่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยอมรับว่า การขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ขาดพยานเอกสาร ขาดพยานวัตถุ และขาดองค์ประกอบตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องจึงยกเลิกและถอนชื่อวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ออกจากทะเบียนที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้าง เพื่อความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ผู้วิจัยขออภิปรายเป็นประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐที่สามารถตรวจสอบได้ (Public Accountability) เป็นเรื่องแรกๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการทักท้วงของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครว่า การขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ถูกต้อง และเมื่อนำทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งเรื่องข้อเท็จจริงและ

ข้อกฎหมาย สิ่งที่เป็นจุดเริ่มต้นของเอกสารสำคัญที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติใช้แสดงในการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร คือ รายงานการประชุมของคณะทำงานเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้างในส่วนภูมิภาค ครั้งที่ ๘/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๘ - ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และการขึ้นทะเบียนวัดร้างเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกระบวนการภายในของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ดำเนินการ

ต่อมาเมื่อประชาชนชาวจังหวัดสกลนครได้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ที่เป็นที่ดินของรัฐอันมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและเสนอข้อมูลเชิงวัฒนธรรมประเพณี ซึ่งคนสกลนครต่างใช้พื้นที่เกาะดอนสวรรค์เพื่อการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีต่างๆ ใช้เป็นสถานที่บวงสรวงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ใช้เป็นที่ฝึกอบรมลูกเสือ เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และมีข้อมูลว่า พื้นที่ดอนสวรรค์ไม่ใช่พื้นที่ของวัดใดมาก่อน ตลอดจนแสดงออกในการปกป้องพื้นที่ดอนสวรรค์ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกลับปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ และไม่จัดให้มีการรับฟังความเห็นจากภาคประชาชน จนกระทั่งมีการกดดันจากภาคประชาชนด้วยการเดินทางจากจังหวัดสกลนครมายังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและมีการไปยื่นเรื่องถึงนายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้แจ้งจังหวัดสกลนครให้ทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อจะได้ดำเนินการยื่นขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครอีกครั้ง พร้อมทั้งทำเรื่องไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ เพื่อขอให้มีการตีความว่า “วัดดอนสวรรค์เป็นวัดตามกฎหมายคณะสงฆ์ฉบับใด” นับว่าการบริหารภาครัฐซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีเป้าหมายชัดเจนในการนำทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครมายื่นคำขออนุญาตที่ดินให้ได้ ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ตัวแทนของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครยกขบวนกันเดินทางจากจังหวัดสกลนครมาที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสรับฟังข้อมูลของประชาชนและตรวจสอบข้อเท็จจริงใหม่ จึงเป็นแรงกดดันให้มีการยอมประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกับตัวแทนของประชาชนชาวจังหวัดสกลนคร นำไปสู่การลงพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ ซึ่งในที่สุดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยอมรับความจริงว่า

“การขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ตามมติที่ประชุมของคณะทำงานเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้างในส่วนภูมิภาค ครั้งที่ ๘/๒๕๔๗

บทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: กรณีการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง)
จังหวัดสกลนคร

เมื่อวันที่ ๘ - ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เนื้อที่ประมาณ ๘๕ ไร่ ซึ่งอนุมัติขึ้นทะเบียนที่ดิน ศาสนสมบัติกลางและวัดร้าง เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๘ ยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการ ขึ้นทะเบียนที่ดินวัดร้างตกร่างของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ”

จะเห็นได้ว่า การบริหารภาครัฐของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ดำเนินการ โดยอาศัยทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เพื่อขออนุญาตที่ดิน เป็นการ ปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สร้างความขัดแย้งกับ ประชาชนชาวจังหวัดสกลนคร

๒. หลักการประชารัฐ (Participatory State) เป็นหลักการที่เน้นการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและใช้ความพยายามในการแสวงหาฉันทามติของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับ ผลกระทบจากการบริหารภาครัฐโดยตรง จะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ จะเห็นได้ว่า ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครที่รวมตัวกันแสดงความไม่เห็นด้วยกับการขออนุญาตที่ดินของ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เมื่อทราบการ ปิดประกาศของสำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนครเรื่องแจกโฉนดที่ดิน โดยประกาศว่า ถ้าผู้ใดจะ คัดค้านประการใด ให้ยื่นคำคัดค้านต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วัน อันเป็นกระบวนการ ตามกฎหมายในการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินได้คัดค้าน ในกรณีนี้เริ่มจาก การคัดค้านของเทศบาลนครสกลนคร ตามด้วยกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านการขออนุญาตที่ดินให้ แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ ประชาชนทราบความเป็นจริง และริเริ่มกระบวนการต่าง ๆ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง หน่วยงานภาครัฐกับประชาชน แต่ปรากฏว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติไม่ให้ความ สนใจในเรื่องนี้ ถ้านับจากวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ ที่เริ่มมีการรวมตัวกันชุมนุมคัดค้านการ ขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ถึงวันที่ ๒๗ - ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่ผู้แทนของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ได้ใช้เวลาถึง ๘ เดือน และเกิดจากการกดดันของประชาชนที่เคลื่อนไหวให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผย ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะชาวจังหวัดสกลนครอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ดังปรากฏข้อเท็จจริงจากการเข้าครอบครองพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ของพระจากวัดพระธรรมกาย และมีการแต่งตั้ง “พระมหาสมพร พุทธิโร” เป็นรักษาการเจ้าอาวาสวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัด สกลนคร ซึ่งเป็นพระจากวัดพระธรรมกาย ข้อเท็จจริงเช่นนี้ถูกปกปิดโดยหน่วยงานของภาครัฐ นอกจากนี้ มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า มูลนิธิศึกษาธรรมเพื่อสิ่งแวดล้อมยื่นเรื่องต่อกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ขอใช้พื้นที่ดอนสวรรค์ในการเป็นศูนย์การเรียนรู้และอบรมพระพุทธศาสนา เป็นระยะเวลา ๓๐ ปี ซึ่งมูลนิธินี้เกี่ยวข้องกับวัดพระธรรมกาย แต่ปรากฏว่า กรมประมงไม่เห็นด้วย ต่อมาจึงเปลี่ยนวิธีการจากขออนุญาตใช้พื้นที่เกาะดอนสวรรค์ มาเป็นการใช้ทะเบียนวัดร้าง เพื่อขออนุญาตออกโฉนดที่ดินดอนสวรรค์ ตามความตั้งใจที่วัดพระธรรมกายดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และเข้าครอบครองพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ตามโครงการบวชพระและเปลี่ยนวัดร้าง เป็นวัดรุ่ง ตลอดจนอาศัยบทบาทของอนุกรรมการกิจการพระพุทธศาสนาสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องกับวัดพระธรรมกายเป็นอนุกรรมการอยู่ด้วย ดำเนินการเร่งรัดในการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

ข้อเท็จจริงที่ชาวจังหวัดสกลนครได้ทราบดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ไม่ยอมรับและไม่ชี้แจง จึงเป็นความขัดแย้งที่ไม่ควรเกิดขึ้น การปิดกั้นประชาชนไม่ให้เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นการบริหารภาครัฐที่สวนทางกับการยอมรับว่า ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารภาครัฐ และเมื่อคณะอนุกรรมการกิจการพระพุทธศาสนาสภาผู้แทนราษฎร ได้ส่งเรื่องให้จังหวัดสกลนครและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีปัญหาวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) เป็นเรื่องที่มีเป้าหมายในการเร่งรัดให้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เพื่อให้ทันช่วงเวลาฉลอง “พุทธชยันตี ๒๖๐๐ ปี แห่งการตรัสรู้” จึงเป็นเรื่องที่มีวาระซ่อนเร้นในสายตาของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครที่เข้าใจข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่ง

๓. การคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง (Responsiveness) เป็นหลักการสำคัญที่เป็นผลลัพธ์ของการให้บริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่า การทักท้วงของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร และการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นการปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่คนสกลนครใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นบทบาทที่ประชาชนทำหน้าที่ปกป้องทรัพย์สินของทางราชการ ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัวของผู้ใด เสียงของประชาชนที่มีความเห็นแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐย่อมเป็นสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องได้ยินและรับฟังการเพิกเฉยหรือถ่วงเรื่องนี้ ย่อมเป็นการสร้างความทุกข์ใจให้กับประชาชน

๔. หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นเรื่องการบริหารของหน่วยงานภาครัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า การปกป้องพื้นที่เกาะดอนสวรรค์เป็นการทำให้

กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ เป็นเป้าหมายสำคัญของประชาชนที่อยากเห็น ปรากฏว่า การออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) เลือกใช้วิธีการพิเศษจากทะเบียนวัดร้าง เพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายในการได้มาซึ่งที่ดินของวัดตามมาตรา ๘๔ ของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้ได้มาไม่เกิน ๕๐ ไร่ และระเบียบของกรมที่ดินว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม ตามมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยการเลี้ยงไปเป็นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และใช้การเพิกถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

การดำเนินการเช่นนี้ เพื่อมิให้มีการคัดค้านจากคนสกลนครและต้องการได้โฉนดที่ดินโดยเร็ว ถ้ามีการยื่นขอใช้พื้นที่ดอนสวรรค์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ และมาตรา ๙/๑ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าครอบครองที่ดินของรัฐได้ โดยจะต้องได้รับอนุญาตและต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนด แต่ปรากฏว่า มีความพยายามที่จะเลี่ยงกฎหมายในเรื่องนี้ ดังนั้น กระบวนการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) ที่ดำเนินการมาจึงเป็นกระบวนการที่ผิดปกติ มีข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนผิดพลาด จงใจหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหลักการสำคัญของประมวลกฎหมายที่ดิน

จากการอภิปรายมาแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนที่เกิดขึ้นจากการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การรวมตัวกันของคนสกลนครในการคัดค้านการขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) เป็นเรื่องความรู้สึกและความเข้าใจของคนสกลนครที่มีต่อทะเลสาบหนองหารและเกาะดอนสวรรค์ ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการปกป้องและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการพื้นที่เกาะดอนสวรรค์จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ กล่าวคือ

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

ดังนั้น การที่ประชาชนมีบทบาทในการปกป้องพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ให้คงอยู่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันและเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ย่อม

เป็นเรื่องที่ดี การกระทำใดๆ ของภาครัฐที่ละเลยหรือลดความสำคัญของประชาชนในลักษณะเช่นนี้ ย่อมขัดต่อแนวทางในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ข้อเสนอแนะ

๑. ควรปรับปรุงแนวทางของการบริหารภาครัฐตามหลักการ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์การแบบราชการ ที่ต้องการ “ความชัดเจน” ในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ซึ่งสามารถออกกฎ ระเบียบต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการรับบริการจากภาครัฐหรือการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐมีคู่มือการปฏิบัติงานและมองเห็นภาพรวมของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงาน

๒. หน่วยงานภาครัฐควรปรับปรุงแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลให้มีความโปร่งใสตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย และในเรื่องที่สำคัญต่อคุณภาพชีวิตและประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม หน่วยงานภาครัฐจะต้องถือเป็นหลักการสำคัญในการเปิดเผยทุกกรณี ไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอจากประชาชน ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

๓. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจ เสมือนเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารภาครัฐ เพื่อให้การบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐเปิดกว้างในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐ และยอมรับบทบาทของประชาชนในการเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารภาครัฐ ซึ่งสามารถจัดโครงสร้างขององค์การภาครัฐในลักษณะพหุภาคีเป็นการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ภาครัฐต้องดำเนินการ มาทำงานร่วมกันและกำหนดเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน

๔. สร้างกลไกของภาครัฐในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบใหม่ นอกเหนือจากที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการอยู่ เช่น การร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดเวทีที่ประชาชนประจำเดือนในทุกเดือนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน หรือการออกเสียงแสดงความเห็นเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการใช้รูปแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยเพิ่ม “ความเห็น” ของประชาชนอยู่ในบัตรเลือกตั้งว่า “เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย” กับการบริหารภาครัฐที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ในประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันและอาจเป็นความขัดแย้งของชุมชนและสังคมโดยรวม

บรรณานุกรม

- Bevir, Mark. (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Bidhya Bowornwathana. (1997). “Transforming Bureaucracies for the 21 st Century: The New Democratic Government Paradigm.” *Public Administration Quarterly*. Volume 21, Number 3.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2007). *The New Public Service serving, not steering*. expanded edition. U.S.A: M. E. Sharpe, Inc.
- Ferlie. Ewan. Etc. (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, George and Smith, Kevin B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview.
- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, Kanasa: University Press of Kansas.
- Rabin, Jack. Etc. (2007). *Handbook of Public Administration*. Third Edition. New York: Taylor&Francis Group.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The new governance: Governing without government*. Buckingham, Philadelphia, PA: Open University Press.
- คำขออออกโฉนดที่ดิน (น.ส. ๑ ข) ๒๕๙๑๖/๒๕๕๕ สำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕.
- ธรรมกายอั่งสี่กาอืดแค่ลูกศิษย์. (๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑). *ข่าวสด*.
- ประกาศสำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร เรื่องแจกโฉนดที่ดิน หน้าสำรวจ ๒๐๖๗๙ เลขที่ดิน ๑ เนื้อที่ ๘๕-๐-๐ ไร่ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสกลนคร, รายงานฉบับสมบูรณ์
โครงการศึกษาความเหมาะสมและสำรวจออกแบบรายละเอียด โครงการฟื้นฟูหนองหาร
จังหวัดสกลนคร มีนาคม ๒๕๕๘.
- ราชกิจจานุเบกษา, แจ้งความกระทรวงธรรมการ แผนกกรมธรรมการ เรื่องสร้างโบสถ์
วัดดอนสวรรค์ จังหวัดสกลนคร วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๔๗๒ เล่ม ๔๖, หน้า ๑๖๕๖-๑๖๕๗.

ราชกิจจานุเบกษา, ที่ ๔ พระราชทานที่เป็นที่วิสุทฐคามสีมา เดือนสี่ ๒๔๒๗ เล่ม ๑, หน้า ๑๐๖-๑๐๗.
ราชกิจจานุเบกษา, ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องตั้งวัดในพระพุทธศาสนา วันที่ ๔ มกราคม
๒๕๕๓ เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๑ ง, หน้า ๒๕.

ราชกิจจานุเบกษา, พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร
จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๘๔ เล่ม ๕๘, หน้า ๔๖๖.

ราชกิจจานุเบกษา, ระเบียบว่าด้วยการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๓
เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๙๕ ง, หน้า ๓.

ราชกิจจานุเบกษา, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
พ.ศ. ๒๕๕๕ วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ เล่ม ๑๒๐ ตอนพิเศษ ๒ ง, หน้า ๒๙.

ลีลาวดี เลขากรรมาธิการศาสนา ยันที่ดินวัดดอนสวรรค์สกลนคร เป็นที่ธรณีสงฆ์. (๑๑ กันยายน
๒๕๕๕). เดลินิวส์.

วัดพระธรรมกาย เรื่อง คำชี้แจงวัดพระธรรมกาย ปฏิเสธข่าวเกาะดอนสวรรค์. สืบค้นเมื่อวันที่ ๘
กันยายน ๒๕๕๕, จาก <http://www.dmc.tv/pages/scoop/201209078C.html>.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๕๘). *โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
ระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (๒๕๕๓). *สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง
การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ๔-๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ณ โรงแรม
รอยัลคัลลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี (พิมพ์ครั้งที่ ๒)*. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์พิสิทส์เซ็นเตอร์.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (๒๕๕๕). *สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง
มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ ครั้งที่ ๑ วันที่ ๒๘ กันยายน
พ.ศ. ๒๕๕๔ และครั้งที่ ๒ วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบ
รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ ๒)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พี. เอ. ลีฟวิ่ง.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๕๖). *รายงานการพัฒนาระบบราชการ
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ
ราชการ.

บทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: กรณีการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง)
จังหวัดสกลนคร

สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสกลนคร, สรุปผลการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ เวลา ๑๓.๐๐ น. ณ วัดพระธาตุเชิงชุมวรวิหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๑). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
สำนักงานศาสนสมบัติ, รายงานการประชุมคณะทำงานเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน ศาสนสมบัติกลางและวัดร้างในสวนภูมิภาค ครั้งที่ ๘/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๘-๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ณ ห้องขามแก่น โรงแรมเจริญธานีปรีนเซส จังหวัดขอนแก่น
สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน. (๒๕๕๓). คู่มือการขอได้มาซึ่งที่ดินนิติบุคคลเพื่อการศาสนา มาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.

สำเนาบันทึกข้อความของสำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด กรมประมง ถึงปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ เรื่องขออนุญาตใช้พื้นที่บริเวณดอนสวรรค์ หนองหาร จำนวน ๘๐ ไร่, ตุลาคม ๒๕๕๓.

หนังสือของกลุ่มผู้ชุมนุมและตัวแทนของประชาชนชาวสกลนครในการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินดอนสวรรค์ วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕.

หนังสือของเทศบาลนครสกลนคร ที่ สน. ๕๒๐๐๑/๒๖๕๑ เรื่องคัดค้านการออกโฉนดที่ดินรายวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕.

หนังสือของประมงจังหวัดสกลนคร (นายประจวบ มหาโพธิ์) ที่ สน. ๐๐๐๙/๐๘๒ เรื่องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง “หนองหาร” วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐.

หนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (นายจรินทร์ จักกะพาก) ที่ สน. ๐๐๓๐/๒๑๖๙๓ เรื่องขอหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๔.

หนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (นายจรินทร์ จักกะพาก) ที่ สน.๐๐๓๐/๐๗๘๕๒ เรื่องการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕.

หนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (นายปานชัย บวรรัตนปราณ) ที่ สน. ๐๐๑๖๒/๒๒๘๓๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงาน “ตรวจสอบและจัดระเบียบเกี่ยวกับวัดบนเกาะดอนสวรรค์” วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ และคำสั่งจังหวัดสกลนครที่ ๓๒๔๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖.

หนังสือของมูลนิธิศึกษาศรรมเพื่อสิ่งแวดล้อม โดยนางสาวสมพร ต่อดระกุล ถึงปลัดกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ เรื่องขออนุญาตใช้พื้นที่บริเวณ
ดอนสวรรค์ หนองหาร จำนวน ๘๐ ไร่.

หนังสือของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (นางวิทยา ประสงค์วัฒนา) ที่ สน. ๐๐๓๐/๑๕๕๑๕
เรื่อง การออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร วันที่ ๑๐ กันยายน
๒๕๕๕.

หนังสือของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (นางวิทยา ประสงค์วัฒนา) ที่ สน. ๐๐๓๐/๐๘๔๘๕
เรื่อง การออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร วันที่ ๒๓ พฤษภาคม
๒๕๕๕.

หนังสือของรองผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (ร้อยตรี วิชัย โพธิ์สุพรรณพงศ์) ที่ สน. ๐๐๓๐/๓๐๖๓๑
เรื่อง ขอให้ขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๒.

หนังสือของรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายรองพล เจริญพันธุ์) ที่ นร. ๐๖๐๕/ร.
๘๙๒ เรื่อง แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของนายสิงห์ พุ่มหมื่นไวย กับผู้ร่วมร้องทุกข์
วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓.

หนังสือของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสกลนคร (นายฉัตรชัย ชูเชื้อ) ที่ สน. ๐๐๓๐/๒๙๓๐
เรื่อง รายงานการประชุมเพื่อปรึกษาหารือและแนวทางการแก้ไขปัญหาวัดร้าง
ศาสนสมบัติกลางและที่ธรณีสงฆ์ในจังหวัดสกลนคร และการติดตามความคืบหน้า
การแก้ไขปัญหาที่ดินวัดร้าง: กรณีศึกษาวันดอนสวรรค์ จังหวัดสกลนคร วันที่ ๒๘
มิถุนายน ๒๕๕๕.

หนังสือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (นายกนก แสนประเสริฐ) ที่ พศ. ๐๐๐๕/๖๒
เรื่อง รับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร วันที่ ๙ มกราคม
๒๕๕๕.

ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องการค้าประกันและจำนอง เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน



ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องการค้าประกันและจำนอง เพื่อสร้างความเป็นธรรม
ในสังคม และเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

ปกรณ์ นิลประพันธ์*

“อิฉานานั ทุกขั โลกั” อันมีความหมายว่า “การเป็นหนึ่งเป็นทุกขัในโลก” เป็นพุทธภาษิตที่คุ้นหูคนไทยมาช้านาน แต่ในความเป็นจริง เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าหนี้สินนั้นเป็นปัญหารากฐานที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอดเช่นกัน และรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะมาจากพรรคการเมืองใดต่างก็ตั้งเป้าหมายว่าจะแก้ปัญหานี้ให้ได้ และใช้มาตรการต่าง ๆ นานาเพื่อแก้ไขปัญหานี้

อย่างไรก็ดี ดูเหมือนว่าความพยายามในการแก้ปัญหานี้สินของราษฎรทุกกลุ่มที่ผ่านมา นั้น ไม่ประสบความสำเร็จเสียที่ทั้งที่ทำงานอย่างต่อเนื่องยาวนาน เพราะประชาชนจำนวนมากยังไม่สามารถ “หลุดพ้นจากความเป็นหนี้” ได้

โดยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามหลัก “นิติรัฐ” หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ผู้เขียนจึงมีข้อสันนิษฐานในเบื้องต้นว่า นอกจากกระแสบริโภคนิยมและวัตถุนิยมอันเชี่ยวกรากในปัจจุบันอันเป็นต้นตอสำคัญ

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ของปัญหาแล้ว “ตัวบทกฎหมาย” เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้และความยากจนหรือไม่?

เหตุที่ผู้เขียนมีข้อสมมุติฐานเช่นนี้ก็สืบเนื่องมาจาก “นิติสัมพันธ์” หรือความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายลักษณะหนี้และเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ หรือกว่า ๘๕ ปีมาแล้ว ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายอาจเป็นผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้เสียทีกระมัง? หากเป็นเช่นนั้น สมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้อย่างไร?

จากสมมุติฐานข้างต้น ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าคนไทยส่วนใหญ่เป็นหนี้จากการค้าประกันและการจำนอง เนื่องมาจากการ “ผ่อนส่ง” ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้าน รถ ฯลฯ ผู้เขียนจึงยกกฎหมายว่าด้วยหนี้ กฎหมายว่าด้วยการค้าประกัน และกฎหมายว่าด้วยการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นเป็นกรณีศึกษา

กรณีหลักกฎหมายว่าด้วยหนี้

มีข้อที่น่าสนใจว่าทุกประเทศยอมรับว่าลูกหนี้นั้นต้องรับผิดชอบในหนี้ที่ตนก่อไว้ทั้งหมด ในฐานะที่เป็นลูกหนี้ชั้นต้น เพราะตนได้รับประโยชน์จากการก่อหนี้นั้นโดยตรง หลักกฎหมายสากลจึงกำหนดว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะให้ชำระหนี้ของตนจากทรัพย์สินของลูกหนี้เงินสิ้นเชิง รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกค้างชำระแก่ลูกหนี้ด้วย ไม่ว่าจะหนี้ที่ก่อขึ้นจากมูลหนี้ใด ซึ่งมาตรา ๒๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยก็ยอมรับหลักดังกล่าวเช่นกัน แต่กลับกำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับลูกหนี้จำนองว่า ถ้ามีการบังคับจำนองแล้ว เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบังคับจำนองไม่พอชำระหนี้ เงินยังขาดอยู่เท่าใด ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในเงินที่ขาดอยู่นั้น

ข้อกฎหมายที่ลูกหนี้จำนองไม่ต้องรับผิดชอบในหนี้ที่ตนก่อขึ้นและได้รับประโยชน์โดยตรงจนสิ้นเชิงดังกล่าวจึงแปลกไปจากหลักกฎหมายสากล และเป็นที่น่าสงสัยว่าเหตุใดลูกหนี้จำนองจึงสมควรได้รับ “สิทธิพิเศษ” เช่นนั้น ในทางตรงข้าม ข้อกฎหมายนี้กลับทำให้ผู้จำนองซึ่งไม่มีความรู้ด้านกฎหมายต้องกลายเป็นลูกหนี้ไปโดยปริยาย เพราะผู้รับจำนองจะเขียนสัญญาจำนองผู้มัดมือให้ผู้จำนองต้องรับผิดชอบชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้ คนไทยจำนวนมากซึ่งนำ

ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องการค้าประกันและจำนอง เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

ทรัพย์สินของตนไปจำนองประกันการชำระหนี้ให้แก่ผู้อื่นด้วยความโอ้อวมอารีจึงต้องรับผิดชอบชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้โดยไม่ได้ตั้งใจ ทั้งที่เขาไม่ได้รับประโยชน์อันใดจากหนี้นั้นเลย

ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้จะเป็นไปได้หรือไม่ว่าสมควรปรับปรุงมาตรา ๒๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อให้เจ้าหนี้สามารถเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ของตนได้อย่างสิ้นเชิง โดยไม่ยกเว้นกรณีหนี้จำนอง พร้อมกับปรับปรุงมาตรา ๗๓๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้สอดคล้องกันว่า ถ้าเจ้าหนี้เรียกเอาทรัพย์สินจำนองหลุดและราคาของทรัพย์สินนั้นในท้องตลาดต่ำกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระ หรือถ้าเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองออกขายทอดตลาดใช้หนี้ และได้เงินจำนวนสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระ ผู้จำนองไม่ต้องรับผิดชอบในเงินส่วนที่ยังขาดอยู่นั้น เว้นแต่กรณีลูกหนี้เป็นผู้จำนอง

ข้อเสนอนี้อาจมีผู้โต้แย้งว่า การกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ของตนได้อย่างสิ้นเชิงนั้นจะเป็นการซ้ำเติมลูกหนี้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปที่เป็นธรรมต่อทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ เพราะใครมีหนี้ก็ต้องใช้หนี้จนกว่าหนี้จะหมด แต่ก็มีข้อว่า เจ้าหนี้จะบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ทุกประการ เพราะมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติไว้แล้วว่าทรัพย์สินใดของลูกหนี้ที่ไม่สามารถบังคับคดีได้

นอกจากนี้ มาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้นำเงินที่ได้จากการชำระหนี้ของลูกหนี้ไปชำระดอกเบี้ยก่อน แทนที่จะให้นำไปชำระหนี้เงินต้นก่อน ทำให้หนี้เงินต้นอยู่คงเดิม การชำระหนี้จึงกลายเป็นเพียงการ “ตัดดอก” เท่านั้น เมื่อนั้นเงินต้นของลูกหนี้มิได้ลดลง ลูกหนี้จึงไม่อาจหลุดพ้นจากความเป็นหนี้โดยการชำระหนี้ได้ เพราะดอกเบี้ยยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยชนิดไว้ในอัตราที่สูงมากจึงทำให้ลูกหนี้แทบจะไม่มีโอกาสหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้เลย บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่น่าจะเป็นธรรมแก่ลูกหนี้ และอาจเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างแท้จริง

แม้จะมีข้อโต้แย้งว่ามาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไว้เพียงร้อยละสิบห้าต่อปี ดังนั้น การกำหนดให้การชำระหนี้ต้องนำไป “ตัดดอก” ก่อนน่าจะเป็นธรรมแก่ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้แล้ว แต่แท้จริงแล้วอัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินมิได้มีเพดานอยู่ที่ร้อยละสิบห้าต่อปี เนื่องจากการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้เป็นพิเศษ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้อำนาจกระทรวงการคลัง

ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี ก็ได้ และถ้ามีการออกประกาศเช่นนั้นแล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จนถึงปัจจุบันก็มีประกาศดังกล่าวออกมา ๑๒ ฉบับ และดอกเบี้ยที่กำหนดก็ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี บางฉบับถึงกับประกาศให้สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยสูงสุดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่สถาบันการเงินนั้นประกาศกำหนดเองด้วย อัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินจึงสูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีมาก เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงเช่นนี้ การกำหนดให้นำเงินที่ชำระหนี้ไปชำระดอกเบี้ยก่อนจึงทำให้ต้นเงินแทบไม่ลดลงเลย แล้วลูกหนี้ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีอยู่แล้วจะมีโอกาสหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้อย่างไร?

สำหรับทางออกในเรื่องดังกล่าว จะเป็นไปได้หรือไม่ว่าสมควรกำหนดให้การชำระหนี้ต้องจัดให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นลำดับแรก แล้วจึงไปชำระหนี้เงินต้นหรือหนี้ประจําเป็นลำดับต่อไป เมื่อชำระหนี้ประจําครบถ้วนแล้วจึงให้ไปชำระดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน และค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นเรียงตามลำดับ และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ใช้ฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าลูกหนี้บังคับให้ลูกหนี้ทำสัญญาตกลงเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ถือว่าบรรดาข้อตกลงที่แตกต่างไปจากหลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์และใช้บังคับมิได้

กรณีกฎหมายว่าด้วยการค้ำประกัน

กรณีสัญญาค้ำประกันอันเป็นการที่ผู้ค้ำประกันผูกพันตนต่อเจ้าหนี้ว่าจะชำระหนี้แทนลูกหนี้หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น ซึ่งผู้เขียนพบว่า มีช่องทางที่ทำให้ผู้ค้ำประกันไม่สามารถหลุดพ้นจากความรับผิดตามสัญญาค้ำประกันได้หลายประการ ดังนี้

(๑) มาตรา ๖๘๑ วรรคสอง ได้กำหนดให้ค้ำประกันครอบคลุมถึงหนี้ในอนาคตหรือหนี้มีเงื่อนไขที่อาจเป็นผลได้จริงนั้น เป็นกรณีที่เป็นและสอดคล้องกับกิจกรรมทางพาณิชย์ในปัจจุบัน แต่เจ้าหนี้จำนวนมากกลับใช้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นช่องทางที่ทำให้การค้ำประกันเป็นการประกันการชำระหนี้โดยไม่มิชอบเขตจำกัด เพื่อป้องกันความเสียหายทั้งหลายที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน โดยใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนกำหนดให้ผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบบรรดาหนี้ทั้งปวงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตทั้งหมดทุกประการด้วย ราวกับเป็นลูกหนี้ชั้นต้นเสียเอง

ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๐๘๘/๒๕๕๐ ว่า ลักษณะดังกล่าวไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย
ของประชาชนสามารถกระทำได้ แต่กลับทำให้ผู้ค้าประกันไม่มีโอกาสทราบว่าจะตนต้องรับผิดชอบ
ในวงเงินเท่าใด ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน เพราะผู้ค้าประกันเองก็ต้องคำนึงถึง “ฐานะ
และความสามารถของตน” ด้วยว่าจะสามารถประกันการชำระหนี้ให้แก่ผู้อื่นได้ในวงเงินเป็น
จำนวนแน่นอนเท่าใด และโดยที่มาตรา ๗๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติ
ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับกับการจำนองด้วยโดยอนุโลม ผลที่เกิดขึ้นแก่ผู้จำนองจึงไม่ต่างกับ
ผู้ค้าประกัน

ผู้เขียนเห็นว่าการยืนยันหลักการเดิมที่ว่าการค้าประกันหนี้ในอนาคตหรือหนี้
มีเงื่อนไขที่อาจเป็นผลได้จริงนั้นสามารถทำได้และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง แต่สมควร
หรือไม่ที่จะต้องระบุจำนวนเงินที่ค้าประกันหรือจำนวนเงินสูงสุดที่ค้าประกันและระยะเวลาการ
ค้าประกันที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ผู้ค้าประกันสามารถทราบได้
ล่วงหน้าว่าตนมีความรับผิดชอบในวงเงินจำนวนเท่าใดเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน เพราะ
ผู้ค้าประกันมิใช่ลูกหนี้ชั้นต้นที่ต้องรับผิดชอบในหนี้ทั้งหมดที่ลูกหนี้ชั้นต้นได้ก่อขึ้น ผู้เขียน
เห็นว่ามาตรการดังกล่าวไม่น่าจะทำให้เจ้าหนี้เสียหาย เพราะแม้จะบังคับชำระหนี้เอาจาก
ผู้ค้าประกันได้ตามจำนวนที่กำหนดเท่านั้น แต่เจ้าหนี้ยังคงมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สิน
ของลูกหนี้ชั้นต้นได้จนถึงตามมาตรา ๒๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่
ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าว เจ้าหนี้ไม่ควรปล่อยให้ลูกหนี้
ก่อหนี้โดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้

(๒) ปัจจุบันมาตรา ๖๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า
ถ้าผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกหนี้ ผู้ค้าประกันไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหนี้เรียกให้
ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนได้ (มาตรา ๖๘๘ และ ๖๘๙) และไม่สามารถเรียกร้องให้บังคับชำระหนี้จาก
ทรัพย์สินที่ลูกหนี้ให้ไว้เป็นประกันแก่เจ้าหนี้ก่อนได้ (มาตรา ๖๙๐) เจ้าหนี้จึงใช้ความได้เปรียบ
ทางเศรษฐกิจของตนกำหนดไว้ในสัญญาให้ผู้ค้าประกันร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่ค้าประกันอย่างลูกหนี้ร่วม
หรือผู้ค้าประกันขอสละสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนได้ (มาตรา ๖๘๘ และ
๖๘๙) หรือสิทธิเรียกร้องให้บังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่ลูกหนี้ให้ไว้เป็นประกันแก่เจ้าหนี้ก่อน
(มาตรา ๖๙๐) ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้จึงบังคับชำระหนี้เอาจากผู้ค้าประกัน
ทันที ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะเป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน เพราะข้อสัญญาเช่นนี้ทำให้ผู้ค้าประกัน
มีฐานะไม่ต่างไปจากลูกหนี้ร่วม หรือเสมือนเป็นการ “หลอก” ผู้ค้าประกันให้ทำสัญญา

คำประกันแต่แท้จริงแล้วสาระของสัญญากำหนดให้ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมที่สำคัญแม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐก็ยังใช้แนวทางดังกล่าวในการทำสัญญาคำประกันการผ่อนชำระภาษีอากรด้วย (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๓๐๖/๒๕๕๐)

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าสมควรบัญญัติห้ามมิให้ผู้คำประกันเข้าเป็นลูกหนี้ร่วมในหน้าที่ตนเป็นผู้คำประกันหรือไม่ เพื่อให้ผู้คำประกันมีสถานะเป็นผู้คำประกันอย่างแท้จริง

(๓) โดยที่ศาลฎีกาวางบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๐๘๘/๒๕๕๐ ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการคำประกัน โดยเฉพาะการกำหนดให้ผู้คำประกันต้องปฏิบัติหรือ รับผิดชอบต่อหนี้กว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ เช่น การกำหนดให้ผู้คำประกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมโดยไม่จำกัดจำนวน และการคำประกันตลอดระยะเวลาที่ลูกหนี้ยังคงมีหนี้สิน ค้างชำระอยู่กับเจ้าหนี้ เป็นต้นนั้น ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน คู่สัญญาจึง ตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น ที่ผ่านมาเจ้าหนี้จึงมักใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตน กำหนดข้อยกเว้นหลักกฎหมายคำประกันไว้ในสัญญาคำประกันเพื่อให้ผู้คำประกันต้องปฏิบัติ หรือรับผิดชอบต่อหนี้กว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการใช้เทคนิคทาง กฎหมายดังกล่าวไม่น่าจะเป็นธรรมแก่ผู้คำประกัน

ผู้เขียนจึงขอเสนอว่า เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ใช้ฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ลูกหนี้บังคับให้ลูกหนี้ทำสัญญาตกลงเปลี่ยนแปลงหลักการของกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อความ เป็นธรรมในสังคม สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ถือว่าบรรดาข้อตกลงที่แตกต่างไปจาก บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคำประกันเป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์และใช้บังคับมิได้

(๔) ผู้เขียนพบว่ามาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้สิทธิแก่ เจ้าหนี้ที่จะเรียกให้ผู้คำประกันชำระหนี้ได้นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด แต่ไม่มีกระบวนการที่จะ ทำให้ผู้คำประกันทราบว่าลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ตั้งแต่เมื่อใด และอีกประการหนึ่งเจ้าหนี้มักจะ ไม่เรียกให้ผู้คำประกันชำระหนี้ทันที แต่การทอดเวลาเรียกให้ผู้คำประกันชำระหนี้ออกไปนี้ กลับ ทำให้ผู้คำประกันต้องรับผิดชอบในบรรดาดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจน ค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งที่บรรดาดอกเบี้ยและค่าสินไหม ทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้ที่เพิ่มขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากความล่าช้าของ เจ้าหนี้เอง ดังนั้น การที่จะให้ผู้คำประกันต้องรับผิดชอบในหนี้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรม แก่ผู้คำประกันอย่างยิ่ง หากผู้คำประกันมีโอกาสทราบถึงการที่ลูกหนี้ผิดนัด เขาอาจขอชำระหนี้ ทั้งหมดแทนลูกหนี้ทันทีเพื่อจะได้ไม่ต้องรับผิดชอบในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจน

ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องการค้าประกันและจำนอง เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

ค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งที่เพิ่มขึ้นนั้น และหากผู้ค้าประกันขอชำระหนี้เช่นนั้น ย่อมควรที่ผู้ค้าประกันจะหลุดพ้นจากความรับผิดในบรรดาดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งที่เพิ่มขึ้นทันทีที่ตนขอชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้

ดังนั้น จะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดกระบวนการเมื่อลูกหนี้ผิดนัดให้ชัดเจนว่า เจ้าหนี้ต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด และให้สิทธิเจ้าหนี้ที่จะเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ได้นับแต่วันที่ผู้ค้าประกันได้รับหนังสือนั้น แต่หากเจ้าหนี้มิได้มีหนังสือบอกกล่าวภายในกำหนดเวลาดังกล่าว สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากความรับผิดในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งนี้นั้น นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว และเมื่อได้รับหนังสือบอกกล่าว ก็ควรที่จะให้สิทธิแก่ผู้ค้าประกันที่จะขอชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้ได้นับแต่นั้น และเพื่อคุ้มครองผู้ค้าประกันผู้สุจริตดังกล่าว สมควรกำหนดให้ชัดเจนหรือไม่ว่าให้ผู้ค้าประกันรายนั้นหลุดพ้นจากความรับผิดในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งนี้นับแต่วันที่ขอชำระหนี้แทนลูกหนี้เป็นต้นไป

(๕) ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า เจ้าหนี้ส่วนใหญ่มีกฏอภัยมาตรา ๖๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนกำหนดไว้ในสัญญาให้ผู้ค้าประกันสละสิทธิเกี่ยวให้เจ้าหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนได้ (มาตรา ๖๘๘ และ ๖๘๙) หรือสิทธิเกี่ยวให้บังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่ลูกหนี้ให้ไว้เป็นประกันแก่เจ้าหนี้ก่อน (มาตรา ๖๙๐) ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้จึงบังคับชำระหนี้เอาแก่ผู้ค้าประกันทันที ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน เพราะเขามีลูกหนี้ชั้นต้น ข้อสัญญาเช่นนี้ทำให้ผู้ค้าประกันมีฐานะไม่ต่างไปจากลูกหนี้ร่วม จึงเสมือนเป็นการหลอกลวงผู้ค้าประกันให้ทำสัญญาตามแบบสัญญาค้าประกัน แต่มีเนื้อหาสาระที่แท้จริงเป็นการกำหนดให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม คำถามคือ การกระทำเช่นนี้เป็นธรรมต่อผู้ค้าประกันหรือไม่? นอกจากนี้ ปกติสัญญาประธานกับสัญญาค้าประกันเป็นสัญญาที่ทำขึ้นแยกต่างหากจากกัน แต่หลายกรณีเจ้าหนี้ได้ลดหนี้ที่มีการค้าประกัน หรือดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งนี้นั้นให้แก่ลูกหนี้ แต่ไม่มีการแก้ไขสัญญาค้าประกันเพื่อลดวงเงินค้าประกันลงด้วย หนี้ที่ผู้ค้าประกันรับผิดชอบตามสัญญาค้าประกันจึงสูงกว่าหนี้ประธาน

ดังนั้น สมควรหรือไม่ที่จะบัญญัติห้ามมิให้ผู้ค้าประกันเข้าเป็นลูกหนี้ร่วมในหนี้ที่ตนเป็นผู้ค้าประกัน เพื่อให้ผู้ค้าประกันมีสถานะเป็นผู้ค้าประกันอย่างแท้จริง และสมควรหรือไม่ที่

จะบัญญัติว่าในกรณีที่เจ้าหนี้กระทำการใด ๆ อันมีผลเป็นการลดจำนวนหนี้ที่มีการค้ำประกัน หรือดอกเบียค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้น ให้ผู้ค้ำประกัน รับผิดชอบเพียงเท่าจำนวนหนี้ ดอกเบีย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันที่มีการลดลงนั้น โดยอัตโนมัติ

(๖) ผู้เขียนพบว่าปกติสัญญาที่ก่อให้เกิดหนี้ประจักษ์กับสัญญาค้ำประกันเป็นสัญญา ที่ทำขึ้นแยกต่างหากจากกัน และหลายกรณีเจ้าหนี้กับลูกหนี้ตกลงกันแปลงหนี้หรือเปลี่ยน สิ่งที่เป็นสาระสำคัญของแห่งหนี้อันอาจมีผลเป็นการเพิ่มจำนวนหนี้ที่มีการค้ำประกัน ดอกเบีย ค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้น แต่ไม่มีการแจ้งให้ ผู้ค้ำประกันทราบข้อมูลดังกล่าว ในขณะที่ผู้ค้ำประกันต้องรับภาระการค้ำประกันที่เพิ่มขึ้นโดย อัตโนมัติซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้ำประกันอย่างยิ่ง เพราะทำให้ผู้ค้ำประกันมีภาระการค้ำประกัน อย่างไม่จำกัด

ดังนั้น สมควรกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายหรือไม่ว่าหากเกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น ต้องมีกระบวนการและระยะเวลาในการแจ้งให้ผู้ค้ำประกันทราบถึงการแปลงหนี้หรือเปลี่ยนสิ่งที่เป็น สาระสำคัญของแห่งหนี้อันอาจมีผลเป็นการเพิ่มจำนวนหนี้ ดอกเบีย ค่าสินไหมทดแทน ตลอดจน ค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้ที่ตนเป็นผู้ค้ำประกัน และกำหนดให้ผู้ค้ำประกันต้องให้ ความยินยอมรับค้ำประกันการแปลงหนี้ นั้น หรือจำนวนหนี้ ดอกเบีย ค่าสินไหมทดแทน หรือ ค่าภาระติดพันที่เพิ่มขึ้นภายในเวลาที่กำหนด หากเจ้าหนี้มิได้มีหนังสือบอกกล่าวตาม กระบวนการและภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือผู้ค้ำประกันมิได้มีหนังสือยอมรับค้ำประกัน การแปลงหนี้ นั้น หรือจำนวนหนี้ ดอกเบีย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันที่เพิ่มขึ้น ภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากความรับผิด และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ใช้ ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจในการบังคับผู้ค้ำประกันให้ทำสัญญายอมค้ำประกันหนี้ที่เพิ่มขึ้น จากการแปลงหนี้หรือเปลี่ยนสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของแห่งหนี้ตั้งแต่แรกทำสัญญา สมควรหรือไม่ ที่จะกำหนดให้ถือว่า การให้ความยินยอมรับค้ำประกันจำนวนหนี้ ดอกเบีย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันที่เพิ่มขึ้นล่วงหน้าก่อนวันที่ผู้ค้ำประกันได้รับหนังสือบอกกล่าว เป็นอันไม่ สมบูรณ์และใช้บังคับมิได้

กรณีกฎหมายว่าด้วยการจำนอง

จำนองเป็นสัญญาซึ่งผู้จำนองเอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจำนองเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองให้แก่ผู้รับจำนอง และเจ้าหนี้จำนองมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญอื่น และทรัพย์สินที่จำนองต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีการจดทะเบียนตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับสัญญาจำนองที่พบโดยมากเป็นการจำนองที่ดินและการจำนองที่ดินนี้เองที่ทำให้ชาวบ้านทั่ว ๆ ไปไร้ซึ่งที่ทำกิน สำหรับปัญหาที่ผู้เขียนพบจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจำนองมีดังต่อไปนี้

(๑) ผู้เขียนพบว่าศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำนองนั้น มิได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด คู่สัญญาจึงตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๒๖๐/๒๕๕๐) ดังนั้น ที่ผ่านมาเจ้าหนี้จึงมักใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนกำหนดข้อยกเว้นหลักกฎหมายจำนองไว้ในสัญญาจำนอง

ด้วยความเคารพอย่างยิ่งต่อคำพิพากษาของศาล ผู้เขียนมีความเห็นว่าหลักการของกฎหมายจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นกำหนดขึ้นเพื่อประกันความเป็นธรรมในสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่บทบัญญัติว่าด้วยการจำนองวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนหาประโยชน์จากลูกหนี้และผู้จำนองอย่างไม่เป็นธรรม แต่เมื่อศาลได้วางแนวคำพิพากษาไว้เช่นนี้ จึงสมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าการทำสัญญาจำนองให้แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์และใช้บังคับมิได้

(๒) โดยที่มาตรา ๗๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดแต่เพียงให้ผู้รับจำนองต้องมีหนังสือแจ้งไปยังลูกหนี้ให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควรก่อนการฟ้องศาลบังคับจำนองโดยไม่ได้ระบุให้ต้องแจ้งผู้จำนองด้วยแต่อย่างใด ทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาว่าผู้จำนองไม่ทราบถึงการเรียกให้ชำระหนี้ ประกอบกับมาตรา ๗๒๘ มิได้กำหนดกรอบเวลาที่ผู้รับจำนองจะมีหนังสือเรียกให้ชำระหนี้ไว้อีกด้วย ผู้รับจำนองจึงอาจเลือกไม่ดำเนินการบอกกล่าวเพื่อประโยชน์จากการได้รับดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้และผู้จำนอง

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้รับจำนองอาศัยความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์จากลูกหนี้และผู้จำนองเกินสมควร จะสมควรหรือไม่ที่จะปรับปรุงมาตรา ๗๒๘ โดย

กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องบอกกล่าวเรียกให้ลูกหนี้และผู้จ้างชำระหนี้ภายในกรอบเวลาสิบห้าวัน โดยในกรณีที่ผู้รับจ้างไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ให้ลูกหนี้และผู้จ้างหลุดพ้นจากความรับผิดในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

(๓) โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้ผู้จ้างสามารถขอให้มีการบังคับจ้างองได้ กรณีจึงเกิดปัญหาว่าผู้รับจ้างในหลายกรณีเลือกที่จะไม่ดำเนินการบังคับจ้างองเมื่อมีเหตุบังคับจ้างองโดยหวังจะได้รับดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจนเกินกว่ามูลค่าทรัพย์สินจ้างองอันเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้จ้างอง

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนใคร่ขอเสนอว่า สมควรหรือไม่ที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยกำหนดให้ผู้จ้างสามารถขอให้ผู้รับจ้างองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับจ้างองได้ทันทีที่มีเหตุบังคับจ้างอง พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้จ้างองไม่ต้องรับผิดในดอกเบี้ยและภาระติดพันอื่นใดที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้รับจ้างองได้รับแจ้งคำขอดังกล่าว โดยในกรณีลูกหนี้และผู้จ้างองเป็นบุคคลเดียวกัน ให้ลูกหนี้ได้รับประโยชน์ดังกล่าวด้วย

(๔) มาตรา ๗๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดลำดับการใช้เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดแก่ผู้รับจ้างองแต่ละรายเท่านั้น แต่ยังไม่ชัดเจนว่าในการจัดสรรชำระหนี้แก่ผู้รับจ้างองแต่ละรายนั้น จะจัดสรรชำระหนี้ประเภทใดก่อนซึ่งตามมาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้จัดใช้หนี้ดอกเบี้ยก่อนแล้วจึงใช้เงินต้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้หมดเสียที่ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น

ดังนั้น โดยที่ผู้เขียนได้เสนอให้มีการปรับปรุงลำดับการจัดสรรเงินเพื่อชำระหนี้ไว้ตามมาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้นแล้ว กรณีจึงอาจใช้มาตรา ๓๒๙ ที่แก้ไขใหม่เป็นหลักในการจัดสรรชำระหนี้จ้างองได้ หรือหากจะเพิ่มไว้ในที่นี้ให้ชัดเจนก็สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่า การจัดเงินใช้แก่ผู้รับจ้างองแต่ละรายนั้น ให้จัดให้ใช้หนี้เงินต้นก่อนเมื่อจัดให้ใช้หนี้เงินต้นจนครบถ้วนแล้ว จึงจัดให้ใช้ดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นตามลำดับ

กล่าวโดยสรุป กรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นน่าจะยืนยันสมมุติฐานของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้นได้ว่าบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีส่วนทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้ และสมควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมและ

ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องการค้าประกันและจำนอง เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม
และเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

แก้ไขปัญหาค่าประกันและจำนองที่ยั่งยืน แต่โดยที่เป็นการยากที่จะปรับปรุงประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ทั้งฉบับทันที ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหลักกฎหมายหนี้
ค้ำประกัน และจำนอง ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นหนี้และความยากจนของประชาชนทั่วไปก่อน
เป็นลำดับแรก โดยมีแนวทางในการปรับปรุงดังที่ได้เสนอมาแล้วข้างต้น



การอำนวยความสะดวกในการอนุมัติอนุญาตแก่ประชาชน

ดร. จิรวัดน์ จงสงวนดี*

เมื่อปี ๒๕๕๕ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้หาทางแก้ไขปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่อยู่คู่กับคนไทยมาช้านานตาปี นั่นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ ตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ ขึ้นมาพิจารณาที่ละเอียดถี่ถ้วน มาตราได้ไปจนจบ โดยสมมุติว่าตัวเองเป็นประชาชนธรรมดาที่จะต้องไปขออนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ ในเรื่องเหล่านั้นเอง

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การพิจารณาเช่นนี้นำไปสู่ข้อสรุปที่สำคัญ คือ กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนั้น ล้วนแล้วแต่วางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า รัฐเป็น “ผู้ควบคุม” ประชาชน ใครจะทำอะไรจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเสียก่อน ซึ่งกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต ฯลฯ นี้มีอยู่เป็นจำนวนมากมายก่ายกอง ดังนั้น หากประชาชนตาดี ๆ จะทำอะไรสักอย่างก็จะต้องลำบากลำบากมากขึ้นเรื่อย ๆ ยิ่งถ้าจะประกอบธุรกิจที่มีกฎหมายที่ควบคุมหลายฉบับแล้วละก็ ท่านต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายมากมายนัก เช่น การเปิดร้านขายของเล็ก ๆ แบบโชห่วย สักร้านหนึ่งนั้น ต้องไปขอใบอนุญาตเกือบสิบใบ ไล่ตั้งแต่การก่อสร้างอาคารใบทะเบียนการค้า ใบอนุญาตขายสุรา ใบอนุญาตขายวัตถุอันตราย หากเป็นร้านในต่างจังหวัดก็อาจจะมีเรื่องการขายแก๊ส การขายอุปกรณ์ประมง การขายยาบางประเภท ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐทั้งนั้นและยิ่งถ้าเป็นกิจการร้านอาหาร กิจการโรงแรม ยิ่งต้องขอใบอนุญาตมากขึ้นไปอีก

ในชีวิตจริงนั้น การขออนุมัติอนุญาตให้ถูกต้องครบถ้วนก็เป็นเรื่องลำบากมาก เพราะประชาชนผู้ประสงค์ที่จะทำอะไรให้ถูกต้องตามกฎหมายต้องเดินทางไปขออนุญาตจากหน่วยงานหลายแห่ง และหน่วยงานผู้อนุญาตแต่ละแห่งก็อยู่กับคนละทิศละทาง หากต้องใช้ใบอนุญาต ๕ ประเภท ก็ต้องเดินทางไป ๕ แห่ง นอกจากนี้ หน่วยงานผู้อนุญาตแต่ละแห่งก็มีขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตมากมาย ยากนักที่เมื่อไปขออนุมัติอนุญาตแล้วจะได้รับอนุญาตในหนึ่งวัน และเราก็ไม่เคยจะรู้ได้เลยว่า การขออนุมัติอนุญาตแต่ละเรื่องนั้นต้องใช้เอกสารหรือหลักฐานใดบ้าง ทำให้หลายครั้งผู้ขออนุญาตจะต้องเดินทางกลับบ้านเพื่อไปเอาเอกสารหรือหลักฐานมาเพิ่มเติม แต่ก็ไม่มีหลักประกันอะไรว่า ครั้งนี้จะครบ!!! ท่านอาจถูกเจ้าหน้าที่ “ขอร้อง” ให้กลับไปนำเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มอีกก็ได้

หากผู้ขออนุญาตมีความรอบคอบสูง หอบเอกสารหรือหลักฐานที่มีอยู่ทั้งหมดไปเสียทีเดียว ก็ถือว่าท่านโชคดีที่มีเอกสารหรือหลักฐานครบและได้ยื่นคำขอ แต่ท่านก็ยังคงไม่รู้ผู้นั้นเองว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นท่านจะพิจารณาเสร็จในกี่วัน??? เพราะแทบไม่มีกฎหมายใดกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ชัดเจน

ปัญหาต่าง ๆ นานา เหล่านี้ส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมด้วย เนื่องจากระยะเวลาที่ผ่านไปนั้นมีต้นทุนทั้งสิ้น และคนส่วนใหญ่ก็มักจะมีทุนน้อย ต้องบากหน้าไปกู้หนี้ยืมสินเขามาทำการค้า ไม่ว่าจะเป็นการซื้อหม้อก๋วยเตี๋ยว ก่อสร้างอาคาร

ไปจนถึงการวางระบบขนส่งสินค้า สิ่งที่จะไม่หยุดรอคำอนุญาตก็คือ “ดอกเบีย” ที่จะเพิ่มพูนทุกวันทีรอ ครั้นจะรอให้ได้ใบอนุญาตก่อนค่อยคิดจะซื้อจะทำก็ยาก เนื่องจากกิจการหลายประเภทจะต้องยื่นเอกสารเกี่ยวกับการผลิต และต้องให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจความมั่นคงปลอดภัยของอาคารสถานที่ก่อน ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถกำหนดต้นทุนที่ชัดเจนได้ และต้องร้องเพลงรอนกว่าจะมีการอนุมัติอนุญาต และระหว่างรอผลการอนุมัติอนุญาต หากต้องการจะติดตามทวงถามถึงผลการพิจารณา ก็ไม่รู้จะถามที่ใคร เพราะประชาชนจะไปรู้ได้อย่างไรว่ากระบวนการพิจารณาเป็นอย่างไร และขณะนี้คำขอของเราไปถึงขั้นตอนใดแล้ว

เรื่อง “อายุใบอนุญาต” ก็เป็นปัญหามาก คณะกรรมการพัฒนานกฎหมายพบว่าการกำหนดอายุใบอนุญาตนั้น สร้างปัญหาให้แก่ผู้ขอใบอนุญาตและผู้ออกใบอนุญาต โดยกรณีผู้ขอใบอนุญาตนั้น ชัดเจนที่สุดว่าเขาต้องเสียเวลาเดินทางไปขอต่ออายุใบอนุญาตทุกรอบระยะเวลา ในขณะที่ผู้อนุญาตซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่ตลอดเวลา นั้น ในทางปฏิบัติเมื่อออกใบอนุญาตให้แล้ว ก็มักจะไม่มีมีการไปตรวจสอบการดำเนินการว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายถูกต้องหรือไม่ แต่ท่านจะรอนครบอายุใบอนุญาตจึงจะมีการตรวจสอบกันสักครั้งหนึ่ง และที่ร้ายที่สุดคือหลายกรณีนั้น การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตเป็นเพียงการพิจารณาจากเอกสารที่ยื่นประกอบคำขอเท่านั้นเอง!!!

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการพัฒนานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตกันเสียที โดยมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับวิธีการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ คณะกรรมการพัฒนานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่ากฎหมายกว่าร้อยละเก้าสิบนั้นใช้ระบบการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ และกฎหมายดังกล่าวแทบจะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้เลย ดังนั้น หากใช้วิธีแก้กฎหมายตามแบบเดิมคือไล่แก้ไขทีละฉบับก็คงใช้เวลานานหลายปี จึงเลือกใช้วิธีกว้างเป็นกฎหมายกลางกำหนดไว้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันน่าจะเหมาะสมกว่า

ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนานกฎหมายจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการพิจารณา อนุญาต “ตามที่ควรจะเป็น” โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

กำหนดให้การอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ ตามกฎหมายทุกเรื่องนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มี **“คู่มือสำหรับประชาชน”** ขึ้น เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่าการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ แต่ละเรื่องนั้นต้องใช้เอกสารใดบ้าง ต้องติดต่อที่ใด แต่ละขั้นตอนจะมีระยะเวลาเท่าใด หากไม่ได้รับอนุญาตจะไปร้องต่อที่ใดได้บ้าง และเมื่อคู่มือนี้เป็นสิ่งที่หน่วยงานที่รับผิดชอบทำขึ้นเอง เขาก็มีหน้าที่ต้องทำตามสิ่งที่ตนกำหนดขึ้น ขั้นตอนและระยะเวลาในการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ เหล่านี้จึงจะมีใช้ขั้นตอนในดินแดนลับแลสำหรับประชาชนอีกต่อไป

คู่มือประชาชนจะทำให้ประชาชนรู้ว่าตนต้องเตรียมเอกสารหรือหลักฐานอะไรไปบ้าง หากเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วน เจ้าหน้าที่ก็ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือ จะ ๕ วัน ๗ วัน ๑๕ วัน ๓ เดือน หรือ ๑ ปีก็แล้วแต่ แต่จะโยกโย้ไม่ได้แล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนก็จะรู้ต้นทุนที่ชัดเจนได้

นอกจากนี้ เพื่อแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้อง “หลีกเลี่ยง” การตรากฎหมายที่กำหนดให้ต้องขออนุญาตโดยไม่จำเป็น โดยต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งยังได้กำหนดให้ต้องมีการทบทวนทุก ๕ ปี ด้วยว่าการขออนุญาตที่ว่านั้นยังมีความจำเป็นหรือไม่ หากทบทวนแล้วเห็นว่ามีหมดความจำเป็นที่ต้องมีการขออนุญาต ก็อาจจะยกเลิกการขออนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาตนั้น แต่หากมีความจำเป็นที่จะยังคงการขออนุญาตไว้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นนั้นด้วย

เพื่อเป็นการลดภาระแก่ประชาชนที่จะต้องเดินทางไปขออนุญาตจากหน่วยงานหลายแห่งจึงได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มี **“ศูนย์ร่วมบริการ”** เพื่อชี้แจงรายละเอียดและรับคำร้องเกี่ยวกับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตต่าง ๆ ไว้ ณ ที่เดียวกัน รวมถึงให้สามารถยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนที่จะต้องเดินทางมายื่นคำขอด้วยตัวเองอีกด้วย

ในกรณีใดที่มีการกำหนดอายุใบอนุญาตไว้ หากกิจการหรือการดำเนินการที่ได้รับใบอนุญาตนั้นมีลักษณะเป็นกิจการหรือการดำเนินการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตจะประกอบกิจการหรือดำเนินการนั้นต่อเนื่องกัน “ก็ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี” ที่จะพิจารณาว่าในเรื่องใดบ้างที่สมควรกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต และเมื่อคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว หากหน่วยงานได้รับค่าธรรมเนียมแล้วก็ต้องออกหลักฐานการต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้รับใบอนุญาตโดยเร็ว และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตได้รับการต่ออายุใบอนุญาตแล้ว

แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ลืมว่าผู้อนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่ตลอดเวลาไม่ใช่เฉพาะเวลาที่มีผู้มาขออนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตเท่านั้น หากมีผู้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญหรือเสียหายจากการประกอบกิจการหรือดำเนินกิจการของผู้ได้รับอนุญาตก็ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตรวจสอบและสั่งการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว

อย่างไรก็ดี คำว่า “อนุญาต” เป็นคำที่กว้าง การอนุญาตบางอย่างต้องมีข้อพิจารณาที่เฉพาะหรือต่างกันออกไป เช่น การอนุมัติ อนุญาตของคณะรัฐมนตรี การอนุญาตของศาล และการอนุญาตต่าง ๆ ตามกระบวนการยุติธรรมรวมถึงการอนุญาตเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องมีการศึกษาผลกระทบก่อน จึงจำเป็นจะต้องมีการตีกรอบในการใช้กฎหมายนี้ โดยการกำหนดนิยามคำว่า “อนุญาต” และกำหนดว่ากฎหมายนี้จะไม่ใช้กับกรณีใดบ้าง... ความชัดเจนนี้เป็นความพยายามจะลดปัญหาที่รัฐจะต้องเสียงบประมาณมาใช้ในการตีความ!

ด้วยความพยายามที่จะจัดชั้นตอนที่เกินความจำเป็นและสร้างภาระเกินความจำเป็นต่อประชาชนในการขออนุญาตต่าง ๆ ผู้เขียนเห็นว่าการจัดทำกฎหมายทั้งสองฉบับนี้น่าจะช่วยขจัดอุปสรรคในการขออนุญาต ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกเพิ่มมากขึ้นและยังส่งผลให้การประกอบธุรกิจในประเทศไทยง่ายขึ้น และช่วยลดปัญหาการทุจริตได้ด้วย สิ่งนี้จะประโยชน์อย่างมากต่อการส่งเสริมการลงทุน เพราะหลังจากมีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนผู้ลงทุนจากประเทศสมาชิกจะมีอิสระในด้านการลงทุนมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจย่อมเลือกฐานการผลิตหรือสถานที่ที่จะลงทุนที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของตนและหลีกเลี่ยง

ประเทศที่เต็มไปด้วยปัญหาและความยุ่งยาก ระบบการพิจารณาอนุญาตที่ได้พยายามออกแบบตามร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ อาจจะไม่เหมือนหรือแตกต่างไปจากนานาอารยประเทศบ้าง แต่ต้องยอมรับว่า ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบกฎหมายและวิธีปฏิบัติของตนเองมาพอสมควร ในการปรับปรุงแก้ไขก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขในแนวทางที่เหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมของไทย

เป็นที่น่ายินดียิ่งนักที่ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และจะมีผลใช้บังคับในอีกไม่นานนี้

ในทัศนะของผู้เขียน แม้ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้อาจไม่ใช่ร่างกฎหมายที่สมบูรณ์แบบในความคิดของใครหลายคน แต่มันก็เป็นตุ๊กตาสองตัวแรกที่เกิดขึ้นจากความพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยใช้ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นตัวตั้ง แทนที่จะคิดถึงแต่ความสะดวกในการปฏิบัติราชการแบบที่เคยเป็นมาอีกต่อไป.



สังคมไทยต้องเป็นสังคมแห่งความสัตย์จริง

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์*

ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) จัดอันดับดัชนีคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI)^๑ จากทั้งหมด ๑๗๕ ประเทศทั่วโลก ผลปรากฏว่าประเทศไทยมีคะแนนความโปร่งใสเป็นลำดับที่ ๘๕ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่อยู่ในลำดับที่ ๑๐๒ ขณะที่ประเทศเดนมาร์กมีความโปร่งใสอยู่ในลำดับที่ ๑ และประเทศสิงคโปร์อยู่ในลำดับที่ ๗ ของโลก สูงสุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ผลการจัดอันดับดัชนีคอร์รัปชันดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาวิกฤตคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทย ซึ่งพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวนี้มีเพียงมีให้เห็นกันเฉพาะในแวดวงทางการเมืองและแวดวงราชการเท่านั้น แต่ยังปรากฏให้เห็นกันในทุกแวดวงของสังคมเริ่มตั้งแต่หน่วยย่อยที่สุดระดับครอบครัวจนกระทั่งระดับสังคมประเทศชาติ

* นักวิชาการอาวุโส มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

^๑ Transparency International, **Corruption Perceptions Index 2014: Result**, accessed January 22, 2015, available from: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

ปัญหาวิกฤตคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทยในแง่หนึ่งกำลังสะท้อนว่า สังคมไทยยังเป็นสังคมที่ตระหนักและเห็นคุณค่าความสำคัญของความสัตย์จริง (Integrity) ยังไม่เต็มที่และยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน หากเทียบกับอีกหลายประเทศทั่วโลก อาทิ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย หรือจีน เป็นต้น

อังกฤษ: ประเทศแห่งการยึดมั่นในความสัตย์จริง

ชาวอังกฤษมีทัศนคติค่อนข้างเคร่งครัดกับการปลูกฝังคตินิยมและการยึดมั่นในความสัตย์จริงให้แก่พลเมืองของตนเองตั้งแต่เด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคตินิยม ๗ ประการ ประกอบด้วย สัจจะ พุดความจริง (Truth) ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) ความระลึกในหน้าที่ (Sense of Duty) ความอดกลั้น (Patience) ความเป็นธรรม (Fair play) ความเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Consideration for others) และเมตตาธรรม (Kindness) หล่อหลอมจนกลายเป็นอุปนิสัยประจำชาติบนพื้นฐานหลักคิดที่มองคตินิยมดังกล่าวนี้ว่าเป็นต้นทุนสำคัญที่จะนำพาประเทศสู่ความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ผ่านมามีองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) จัดอันดับดัชนีคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI)^๒ จัดให้ประเทศอังกฤษมีคะแนนความโปร่งใสเป็นลำดับที่ ๑๔ ของโลก นอกจากนี้ ชาวอังกฤษยังมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในเรื่องความมีระเบียบวินัยและการระลึกในหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างมาก จนแทบจะเรียกได้ว่าเป็นเอกลักษณ์ลักษณะนิสัยที่สำคัญประการหนึ่งของชาวอังกฤษเลยทีเดียว

สหรัฐอเมริกา: พลเมืองดีตามวิถีแห่งความสัตย์จริง

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) จัดอันดับดัชนีคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI)^๓ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จัดให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีคะแนนความโปร่งใส เป็นลำดับที่ ๑๗ ของโลก นอกจากนี้ ยังเคร่งครัดในการปลูกฝังคุณธรรมแห่งความสัตย์จริง (Integrity) ให้แก่พลเมืองตั้งแต่เด็กเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ หล่อหลอมกลายเป็นรากฐานที่แข็งแกร่งและเป็นวัฒนธรรมประจำชาติ จนสะท้อนเป็นคำพูดที่สื่อความหมายและนำไปสู่การปฏิบัติที่ว่า **“เราจะไม่โกหก ไม่โกง ไม่ขโมย และจะไม่ยอมที่จะให้ผู้ใดทำเช่นนั้น”** (“We will not lie, cheat, steal nor tolerate among us anyone those who does.”) ความสัตย์จริงที่ว่าเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยและเป็นวิถีชีวิตของ

^๒ Ibid.

^๓ Ibid.

พลเมืองอเมริกัน ไม่ว่าจะประกอบอาชีพใด ๆ ก็ตาม อาทิ นักการเมือง แม่บ้าน หัวหน้างาน ผู้สื่อข่าว ทนายความ ผู้บริหาร คณาจารย์ นักวิชาการ เป็นต้น

มาเลเซีย: ก้าวสู่การเป็นสังคมแห่งคุณธรรมจริยธรรม

ประเทศมาเลเซียเป็นหนึ่งในหลายประเทศทั่วโลกที่กำลังประสบกับปัญหาทางด้านคุณธรรมจริยธรรมอย่างรุนแรง อาทิ การทุจริตคอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง ฯลฯ จนเป็นเหตุทำให้ผู้บริหารประเทศต้องปรับวิสัยทัศน์ประเทศ ๒๐๒๐ ใหม่ โดยมุ่งเน้น “ความสัตย์จริงในการบริหารจัดการ” (The Integrity of the Management) กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศให้เป็น “สังคมแห่งคุณธรรมจริยธรรม” (Moral and Ethical Society) และกำหนดเป็นค่านิยมหลักของประเทศ ๖ ประการ ประกอบด้วย ความซื่อสัตย์ (Honesty) ความน่าไว้วางใจ (Trustworthiness) ความมีปัญญา (Wisdom) ความเป็นธรรม (Fairness) ความโปร่งใส (Transparency) และความกตัญญู (Gratitude) ปฏิวัติยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศใหม่ด้วยการยกระดับคุณภาพมาตรฐานทางด้านคุณธรรมจริยธรรมของคนในชาติให้สูงขึ้น

จีน: เข้มงวดจริงจังปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมามีองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) จัดอันดับดัชนีคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI)^๕ จัดอันดับให้ประเทศจีนมีคะแนนความโปร่งใสเป็นลำดับที่ ๑๐๐ ของโลก ประเทศจีนเป็นหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันรุนแรง จนทำให้ล่าสุดในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมามีผู้นำสูงสุดของประเทศต้องออกมาแสดงจุดยืนที่จะต่อสู้ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยจะทำการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในทุกตำแหน่ง ทุกแวดวง และทุกคน ไม่มีกรณียกเว้น ด้วยหวังว่าจะสามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศให้น้อยลง

ความสัตย์จริง (Integrity) คืออะไร?

การให้นิยามคำว่า “Integrity” ในปัจจุบันยังไม่มีคำแปลตรงตัวในภาษาไทย แต่ภาษาอังกฤษ “Integrity” มาจากรากศัพท์คำวิเศษในภาษาลาติน Integer หมายความว่า “Wholeness” ความครบถ้วนสมบูรณ์ ความเป็นจำนวนเต็ม

^๕ Ibid.

สติเฟ่น แอล. คาร์เตอร์ (Stephen L. Carter)^{*} ผู้เขียนหนังสือ Integrity ย้ำให้เห็นว่า ความสัตย์จริงเป็นคุณธรรมอันดับแรกที่สะท้อนว่า เราเป็นคนดีหรือไม่ เป็นคุณสมบัติที่เหนือกว่าคุณสมบัติอื่น ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณธรรมในใจเรา

คำว่า ความสัตย์จริง (Integrity) มาจากรากศัพท์ภาษาละติน integer ให้ความหมายว่า รวมทั้งหมด (Wholeness) แปลความได้ว่า คนที่มีความสัตย์จริงคือผู้ที่แสดงตัวตนของตนเองทั้งหมดได้อย่างสอดคล้องกัน ทั้งความคิด คำพูด และการกระทำสอดคล้องกับความถูกต้องที่เขายึดถือ

คาร์เตอร์ได้ให้ความหมายของคนที่มีความสัตย์จริง (Integrity) ไว้ว่า ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ขั้นตอน อันได้แก่

ขั้นที่หนึ่ง ตระหนักรู้ว่าสิ่งใดถูก สิ่งใดผิด ใช้เวลาในการใคร่ครวญแยกแยะว่าสิ่งใดถูกหรือผิดอย่างไร ให้เหตุผลได้อย่างชัดเจนว่าตนเชื่อว่าสิ่งนั้นถูกหรือผิดเพราะเหตุใด

ขั้นที่สอง กระทำสอดคล้องกับสิ่งที่ตระหนักนั้น มั่นคงในความเป็นคนสัตย์จริง เมื่อเราเชื่อว่าสิ่งใดถูก ต้องมีการแสดงออกที่สะท้อนความเชื่อนั้นด้วย “ทำในสิ่งที่คิด คิดในสิ่งที่ทำ” แม้ต้องจ่ายราคาหรือสูญเสียบางอย่างก็ตาม และต้องต่อสู้อย่างเปิดเผยหากเราเชื่อว่าสิ่งใดไม่ถูกต้อง

ขั้นที่สาม สื่อสารอย่างเปิดเผยเกี่ยวกับสิ่งที่ตนทำ สิ่งที่ทำนั้นสอดคล้องกับสิ่งที่เขาคิดว่าถูกต้อง และไม่อายในการทำสิ่งที่ถูกต้อง โดยกล้าบอกว่า ได้กระทำสิ่งใด เหตุใดจึงทำเช่นนั้น สามารถสื่อสารต่อสาธารณชนได้ว่า เราคิดว่าสิ่งที่เรานั้นถูกต้องชอบธรรมแม้มีบางคนที่ไม่เห็นด้วย

ความสัตย์จริงดังกล่าวนี้จะหล่อหลอมบุคลิกของคนให้เป็นคนใจกว้างใจได้ เพราะเขาจะกระทำในสิ่งที่เชื่อมั่นว่าถูกต้อง เล่นตามกติกา และรักษาสัญญาที่ให้ไว้

ผมนิยาม **“ความสัตย์จริง” (Integrity) ว่าหมายถึง ความครบถ้วน สมบูรณ์ สอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา และหลักการที่ยึดถือ**

^{*} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **หลังกำแพงฮาร์วาร์ด: เรียนรู้ความเป็นเลิศทางปัญญา**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: ชัคเชลล์มีเดีย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕๒-๑๕๗.

คนที่มีความสัตย์จริงจึงมีโชคนที่พูดอย่างทำอย่าง แต่เป็นคนที่มีความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ในความเป็นคน

ความหมายในเชิงลักษณะบุคคล “Integrity” หรือ “ความสัตย์จริง” ถือเป็นสัมพัทธ์ภายในของความสมบูรณ์ ความเต็ม ที่ได้มาจากความซื่อสัตย์และความซื่อตรงต่อหลักคุณธรรมด้วยเหตุนี้ คนที่ยึดมั่นในความสัตย์จริงจึงมีการกระทำสอดคล้องกับ ความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา และหลักการที่ตนเองยึดถือ

ในทางจริยศาสตร์คำว่า “Integrity” หรือ “ความสัตย์จริง” เป็นความซื่อสัตย์ ความไว้วางใจได้ ความจริงใจ ความเที่ยงธรรมของการกระทำ เป็นความซื่อสัตย์ต่อตนเองและผู้อื่น หรือ “พูดสิ่งใดก็ทำในสิ่งที่ได้เคยพูดไว้” ความสัตย์จริงอาจตรงข้ามกับคำว่า “ความเจ้าเล่ห์” ในแง่ที่ว่าการยึดหลักคุณธรรมถือเป็นความสอดคล้องกันของคุณธรรมภายในและใครก็ตามที่มีค่านิยมที่ขัดแย้งกันอย่างชัดเจนถือว่าไม่ซื่อสัตย์ต่อความเชื่อและความศรัทธาของตน เมื่อพิจารณาแล้วก็จะได้ความหมายที่ลึกซึ้งว่า “คนที่จะเป็นคนเต็มคน” นั้นจะต้องมี “ความสัตย์จริง” คือ มีการกระทำสอดคล้องกับ ความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา และหลักการที่ยึดถือเป็นคุณธรรมประจำตัว...”

สังคมตะวันตกกำหนดลักษณะของคนที่มีความสัตย์จริงไว้ว่า “มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ให้สำเร็จตามภารกิจอย่างงดงามด้วยความมุ่งมั่น ขยัน อดทน และยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต ความถูกต้องชอบธรรมทั้งต่อหน้าและลับหลัง” ค่านิยมของคนที่มีความสัตย์จริงจึงแสดงออกเป็นความซื่อสัตย์สุจริต ความวิริยะอุตสาหะ ความมุ่งมั่นในผลสัมฤทธิ์ของงาน การรักษาวาจาสัตย์ และคำมั่นสัญญา ทำตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของบุคคลทั่วไป

ความสัตย์จริงจึงเป็นคุณสมบัติสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับคนทำงานทุกระดับ ตั้งแต่เก้าแกลงมาจนกระทั่งลูกน้องระดับล่างสุด คนในทุกองค์กร/หน่วยงานต้องไม่ยอมรับผู้ที่ขาดคุณสมบัติข้อนี้ ยิ่งคนในระดับหัวหน้า ผู้บริหาร หรือ “ผู้นำ” ยิ่งต้องมีความสัตย์จริงเพราะหากคนมีอำนาจ มีความเก่งกาจ มีผลงานดี แต่บกพร่องในข้อนี้ ก็จะทำให้เกิดผลเสียหรือหายนะยิ่งใหญ่มหาศาล

เควิน แจ็คสัน ได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่งชื่อ **การสร้างทุนทางชื่อเสียง** (Building Reputational Capital) เขากล่าวว่าความสัตย์จริงและการทำธุรกิจอย่างตรงไปตรงมา (Integrity and fair play) เป็นการสร้างทุนทางชื่อเสียง (reputational capital) ได้ดีที่สุดในเพราะชื่อเสียงจากบุคลิกแห่งความสัตย์จริงและตรงไปตรงมาทั้งของธุรกิจและของตัวบุคคลในองค์กรจะถูกสะสม

ไปเรื่อย ๆ และเพิ่มทวีขึ้นจนทำให้องค์กรได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจ (trust and credibility) กระทั่งไม่มีวันถูกทำลายโดยคู่แข่งได้เลย

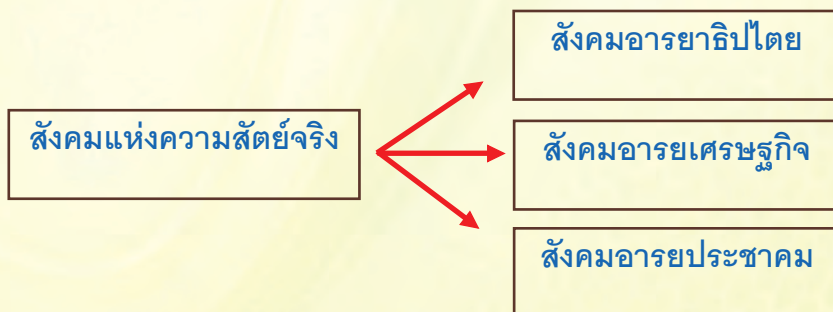
ในระดับสังคมประเทศชาติเช่นเดียวกัน การที่ประชาชนในชาติมีความสัตย์จริงจะทำให้ไม่หลงไปกับสิ่งที่เป็น “ความต้องการ” ที่นักการเมืองหยิบยื่นให้ แต่จะยึดมั่นในหลักการและดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ สอดคล้องกับหลักการที่ตนยึดถือ คนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตและทิศทางของตนเอง ยอมรับข้อเสนอต่าง ๆ โดยเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติบ้านเมืองภาพรวมมากกว่าความเห็นแก่ตัวหรือประโยชน์ของตนเอง

ความสัตย์จริงเป็นแนวคิดที่ผสมผสานการกระทำ (actions) ค่านิยม (values) วิธีการ (methods) มาตรฐาน (measures) หลักการ (principles) ความคาดหวัง (expectations) และผลลัพธ์ (outcomes) อย่างกลมกลืน มีความผูกพันตัวอย่างสูง (deep commitment) ที่จะทำสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อเหตุผลที่ถูกต้อง ยืนหยัดที่จะทำสิ่งที่ถูกต้อง โดยไม่ขึ้นกับสถานการณ์ คนที่มีความสัตย์จริงจะไม่ทำสิ่งที่คอร์รัปชันไม่ทำลายความไว้วางใจ แต่เลือกที่จะทำสิ่งที่ถูกต้องโดยไม่คำนึงถึงผลที่จะตามมา (แม้ตนเองจะเสียประโยชน์)

ประเทศไทยต้องไปสู่สังคมแห่งความสัตย์จริง

สังคมจะเข้มแข็งได้ต้องเริ่มจากประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมที่มีความเข้าใจและตระหนักในการดำเนินชีวิตแบบผู้สัตย์จริง เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ตัดสินใจโดยใช้เหตุผลมากกว่าอารมณ์ความรู้สึก รักษากฎระเบียบในการอยู่ร่วมกัน มีจิตอาสา จิตสาธารณะ รู้จักประหยัดอดออมในครอบครัว และมีวิถีปฏิบัติของการเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตยในมิติต่าง ๆ

ผมเห็นว่าสังคมไทยจะก้าวสู่การเป็นสังคมแห่งความสัตย์จริงได้ต้องมีแก่นแท้ของการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ๓ ประการ



รูปที่ ๑ แก่นแท้ของสังคมแห่งความสัตย์จริง

สังคมแห่งความสัจธรรมต้องมืองค์ประกอบทั้งหมด ๓ ประการด้วยกัน คือ ด้านการเมือง – สังคมอารยชาติไทย ด้านเศรษฐกิจ – สังคมอารยเศรษฐกิจ และด้านสังคม – สังคมอารยประชาคม^๖ จึงจะทำให้คนทุกกลุ่มได้รับประโยชน์สูงสุดและเกิดความสงบสุขเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกันอย่างแท้จริง

๑. ด้านการเมือง – สังคมอารยชาติไทย

สังคมอารยชาติไทยคือ การปกครองในระบบอบอารยชาติไทย^๗ หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ธรรมาธิปไตยเป็นฐานอำนาจ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยยึดมั่นในความถูกต้อง ความดีงาม มีคุณธรรมในการตัดสินใจ ภายใต้อารยรัฐ^๘ หรือรัฐที่ใช้ธรรม คุณงามความดีที่แท้จริง ความถูกต้องเป็นฐานขับเคลื่อน รัฐที่การเมืองมีเสรีภาพที่พึงประสงค์และเสถียรภาพที่พึงประสงค์



รูปที่ ๒ สังคมอารยชาติไทย

ฐานธรรมาธิปไตยจะเกื้อหนุนระบอบประชาธิปไตยให้เป็นระบอบการปกครองที่ดีงาม บริสุทธิ์ยุติธรรม ประชาชนเลือกตัวแทนบนพื้นฐานของคุณธรรมความดี ความเก่ง ความกล้า ไม่ได้เลือกบนพื้นฐานของผลประโยชน์ นักการเมืองมีคุณธรรมและมาจากพรรคการเมืองที่มวลชนเป็นเจ้าของ การดำเนินงานของรัฐบาลใช้ความถูกต้อง เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นต้นนำ

^๖ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **สยามอารยानุสติ รักษาติแบบอารยะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: ชัคเขตสมิเดียม, ๒๕๕๗), หน้า ๒๙-๓๑.

^๗ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **สยามอารยะ แมนนิเฟสโต: แลกเปลี่ยนสยามอารยะ**, (กรุงเทพฯ: ชัคเขตสมิเดียม, ๒๕๕๕), หน้า ๖๓-๗๔.

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๗-๑๔๙.

ผู้นำประเทศมีความเที่ยงธรรมเพราะมีฐานคุณงามความดีกำกับในการตัดสินใจ การดำเนินงานภาครัฐมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนและใช้มาตรฐานความดี ความถูกต้องกำกับการทำงานในทุกเรื่อง

ยกตัวอย่าง การพิจารณาออกกฎหมายได้ก็ตาม นอกจากจะเกิดมาจากการยินยอมพร้อมใจของประชาชนแล้ว ควรมีการแยกแยะวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวมีความดี ความจริง และความงามที่แท้จริงหรือไม่ หากพบว่าเป็นกฎหมายที่ส่งผลร้ายต่อประเทศชาติหรือประชาชน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แม้ได้รับความเห็นพ้องต้องกันจากประชาชน รัฐก็ไม่ควรนำกฎหมายดังกล่าวนั้นมาบังคับใช้ผ่านกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องดีงามโดยเร็ว แต่ต้องมีกระบวนการคิดพิจารณาอย่างรอบคอบ รอบด้าน โดยเห็นแก่ประโยชน์ของสังคมส่วนรวมสูงสุด เป็นต้น

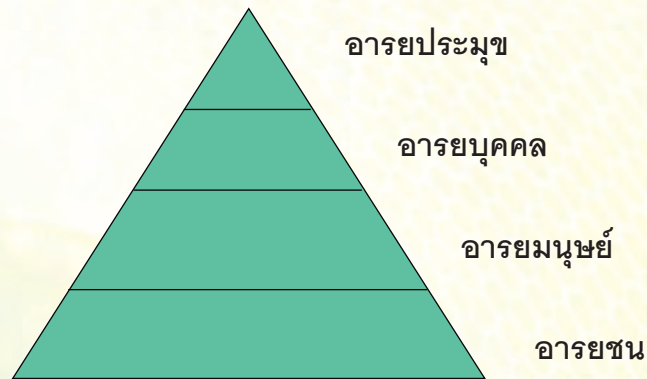
๒. ด้านเศรษฐกิจ - สังคมอารยเศรษฐกิจ

สังคมอารยเศรษฐกิจคือ ประชากรรัฐที่มีธรรมรัฐกำกับในเชิงพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐดูแลประชาชนในลักษณะรัฐสวัสดิภาพ (Well-Being State)^๙ มีเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คนในสังคมอยู่ดีกินดี เศรษฐกิจมั่นคงและยั่งยืน ถ้าประชาชนคนใดไม่อาจจำเป็นต้องไม่จนช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยต้องไม่ถ่างห่างกันมากจนเกินไป คนทุกคนประกอบอาชีพสุจริต แต่ไม่เป็นทาสของเงินและทรัพย์สินของ

ยกตัวอย่างรัฐจัดเตรียมสิ่งจำเป็นพื้นฐานให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ทุกคนอยู่ดีกินดี ไม่อดอยาก มีชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมาะสม อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีมีปัจจัย ๔ ในการดำรงชีวิต รับประทานอาหารที่มีประโยชน์ มีชีวิตที่ไม่ยากลำบากและมีเงินออมใช้จ่ายยามแก่ชรา เป็นต้น

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า137.

๓. ด้านสังคม - สังคมอารยประชาคม



รูปที่ ๓ ลักษณะสังคมอารยประชาคม

สังคมอารยประชาคม หรือสังคมแห่งความดี โดยประชาคมทุกระดับในสังคมอยู่ร่วมกันแบบอารยะ ลักษณะของสังคมอารยประชาคม จะประกอบด้วยคน ๔ ชั้นชั้นอารยะที่วัดด้วยความดี^{๑๐} ได้แก่

- ๑) ชั้นชั้น**อารยชน** - ความรู้ ทักษะ ลักษณะชีวิต
- ๒) ชั้นชั้น**อารยมนุษย์** - คิดอารยะ พุดอารยะ ทำอารยะ
- ๓) ชั้นชั้น**อารยบุคคล** - ดี เก่ง กล้า
- ๔) ชั้นชั้น**อารยประมุข** - หลักนิยม สาธารณะปรมัตถนิยม กัมมานิยม

การจัดโครงสร้างสังคมจะประกอบด้วยคนแต่ละชั้นชั้นที่ทำหน้าที่อย่างเหมาะสม คนทุกคนเป็นอารยชนและพัฒนาเป็นอารยมนุษย์ ส่วนแกนนำของสังคมจะเป็นอารยบุคคล และแกนนำสูงสุดคืออารยประมุขที่พร้อมขับเคลื่อนสังคมด้วยอารยพลัง นำพาคนในสังคมไปสู่สังคมอุดมคติได้อย่างแท้จริง

^{๑๐} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **ชาวอารยะ: ชาวดิไวไลซ์ที่ไผ่หา**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: ชัคเชลมีเดีย, ๒๕๕๕), หน้า ๗ - ๖๔.

นอกจากนี้ ลักษณะสังคมอารยประชาคมจะเป็น**สังคมพหุเอกานิยม**^{๑๑} ที่ส่งเสริมเอกภาพในความแตกต่างหลากหลาย ประชาชนดำเนินชีวิตและอยู่ร่วมกันในสังคม โดยมีความดีแท้ ความงามแท้ และความจริงแท้ เป็นตัวกำกับในการดำเนินชีวิต และมีเสรีภาพที่พึงประสงค์ เสมอภาคที่พึงประสงค์ ภราดรภาพที่พึงประสงค์ มาเป็นตัวกำกับความสัมพันธ์ของคนในสังคม ประชาชนมีกรอบในการมองโลกและชีวิตอย่างมีความหมาย มีเอกลักษณ์ มีคุณค่า และมองโลกอย่างเป็นผู้อารักขา มุ่งใช้ประโยชน์ สงวนรักษา และพัฒนาโลกอย่างมีความดีแท้ ความงามแท้ และความจริงแท้ เป็นตัวกำกับทุกคนในสังคมจึงอยู่อย่างมีความสุข ใช้ชีวิตอย่างเต็มศักยภาพ สร้างสรรค์แต่สิ่งที่ดีงาม

ด้วยเหตุนี้สังคมแห่งความสัตย์จริงจึงไม่ใช่อุดมคติที่เลื่อนลอย ไม่ใช่ความฝันที่ไกลเกินเอื้อม และไม่ใช้จินตนาการเพื่อเจตที่ไม่เชื่อมกับโลกแห่งความจริง ตรงกันข้ามกลับเป็นสังคมที่มีความสมจริง ครบถ้วน สมบูรณ์ เป็นสังคมอุดมคติที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในภาคปฏิบัติร่วมกัน

^{๑๑} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **สังคมพหุเอกานิยม: เอกภาพในความหลากหลาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: ชัคเชสมีเดีย, ๒๕๔๒). และเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **สยามอารยะ แมนนิเฟสโต: แดงการณ สยามอารยะ**, (กรุงเทพฯ: ชัคเชสมีเดีย, ๒๕๕๕), หน้า ๖ – ๑๒.

รายการอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. **คานงัดประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท ชัคเซสมิเดีย, ๒๕๕๓.

_____. **ชาวอารยะ: ชาวศิวิไลซ์ที่เฝ้าหา**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัทชัคเซสมิเดีย, ๒๕๕๕.

_____. **สยามอารยะแมนนิเฟสโต: แฉลวงการณ์สยามอารยะ**. กรุงเทพฯ: บริษัทชัคเซสมิเดีย, ๒๕๕๕.

_____. **สยามอารยानุสติ รักชาติแบบอารยะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท ชัคเซสมิเดีย, ๒๕๕๗.

_____. **หลังกำแพงฮาร์วาร์ด: เรียนรู้ความเป็นเลิศทางปัญญา**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัทชัคเซสมิเดีย, ๒๕๕๐.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพลเรือน, ๒๕๔๗.

สำนักข่าวแห่งประเทศจีน. **นายสี จิ้นผิง ระบุ การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันครอบคลุมทุกแวดวงและทุกคน ผู้ฝ่าฝืนต้องถูกลงโทษ**. เข้าถึงเมื่อ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘. เข้าถึงได้จาก <http://thai.cri.cn/247/2015/01/14/62s228704.htm>

Integrity Institute of Malaysia. **National Integrity Plan**. Accessed January 23, 2015. Available from: file:///C:/Documents%20and%20Settings/all%20people/My%20Documents/Downloads/National%20Integrity%20Plan%20Malaysia%20(2).pdf

Transparency International. **Corruption Perceptions Index 2014: Result**. Accessed January 23, 2015. Available from: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>



การให้ข้อมูลลูกค้าสถาบันการเงินของประเทศไทย ตามกฎหมาย Foreign Account Tax Compliance Act^๑

วิราภรณ์ พุ่มศรี^๒

ปัจจุบันการออกกฎหมายของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ นอกจากจะมีผลใช้บังคับในประเทศของตนแล้ว ยังมีผลใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นพลเมืองของตนที่อาศัยอยู่ในประเทศอื่นด้วย หากประเทศนั้นให้ความยินยอม โดยความยินยอมเช่นว่านั้นมักอยู่ในรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่า “Extraterritorial Jurisdiction” กรณีที่สหรัฐอเมริกาออกกฎหมาย Foreign Account Tax Compliance Act: FATCA ที่มีบทกำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของลูกค้า ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลอเมริกัน ให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา

^๑ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระของผู้เขียน เรื่อง “กฎหมายป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของสหรัฐอเมริกา (FATCA): ศึกษากรณีการให้ข้อมูลลูกค้าสถาบันการเงินของประเทศไทย” การค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศและธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

^๒ นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขากฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศและธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

แนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย FATCA มีผลกระทบต่อการแข่งขันทางธุรกิจในกลุ่มสถาบันการเงินของไทย หากไม่เข้าร่วมทำความตกลงเพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าสถาบันการเงินจะเข้าทำสัญญาโดยตรงกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา หรือรัฐบาลเข้าร่วมเจรจากับกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา เพื่อทำความตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศ สถาบันการเงินในประเทศไทย กรมสรรพากร หรือกระทรวงการคลังของประเทศไทยก็ยังไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามกฎหมายฉบับดังกล่าวในการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีบุคคลอเมริกัน ซึ่งเป็นลูกค้าของสถาบันการเงินไทยให้แก่สหรัฐอเมริกาได้ เนื่องจากกฎหมายไทยบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินตามความหมายของกฎหมาย FATCA มีบทบัญญัติในเรื่องของการห้ามไม่ให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลลูกค้า และเมื่อไม่สามารถรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีบุคคลอเมริกันซึ่งเป็นลูกค้าของสถาบันการเงินไทยให้แก่สหรัฐอเมริกาได้ตามที่ได้ทำสัญญา หรือทำความตกลงระหว่างประเทศไว้แล้วนั้น สถาบันการเงินในประเทศไทยก็อาจจะถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายเป็นอัตราร้อยละ ๓๐ ของเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา

Foreign Account Tax Compliance Act หรือที่รู้จักกันในชื่อ “FATCA” ถูกเสนอขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐๑^๓ ของ Hiring Incentives to Restore Employment Act of 2010 (HIRE) โดยสภาองเกรส (Congress) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีมติเห็นชอบกฎหมายฉบับดังกล่าวในปี พุทธศักราช ๒๕๕๓ (B.E. 2010) บทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวถือเป็นการเพิ่มเติมข้อความในประมวลกฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกา (the Internal Revenue Code: IRC) ตั้งแต่มาตรา ๑๔๗๑ - ๑๔๗๔ ในหมวดที่ ๔ ส่วน A ที่กำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศ (Foreign Financial Institution: FFI) มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของลูกค้าชาวอเมริกัน (Chapter 4 to Subtitle A of the Internal Revenue Code: Taxes to enforce reporting on certain foreign accounts)

กฎหมายฉบับดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อจุดประสงค์ในการลดช่องว่างของการสืบค้นตรวจสอบข้อมูลทางการเงินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลธรรมดา รวมถึงนิติบุคคลอเมริกัน เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของกลุ่มบุคคลดังกล่าวที่ไปลงทุนในประเทศต่างๆ ที่มีการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศผ่านการเปิดบัญชี

^๓ Sec. 501. Reporting on certain foreign accounts.

กับสถาบันการเงิน หรือมีการโอนเงินออกนอกประเทศผ่านบริษัทผู้รับลงทุนหรือบริษัทที่ดูแลผลประโยชน์ทางการเงินประเภทต่าง ๆ (Offshore Account) ที่ตั้งอยู่นอกประเทศสหรัฐอเมริกา^๔ ทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพหรือมาตรการในการติดตามและรายงานข้อมูลทางบัญชีการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลอเมริกัน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การจัดเก็บภาษีที่มาจากการลงทุน และมีกำไรอยู่แล้วมากกว่าการจัดเก็บภาษีชนิดใหม่

กฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกา (the Internal Revenue Code: IRC) กำหนดให้บุคคลอเมริกันรวมถึงบุคคลที่ถือ ๒ สัญชาติ (Dual Citizenships) กล่าวคือ บุคคลที่มีสัญชาติอเมริกันและสัญชาติอื่นด้วยนั้น มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะอาศัยอยู่ในประเทศหรือนอกประเทศสหรัฐอเมริกาก็ตาม โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบสำหรับการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีไว้ ๒ แนวทาง ดังนี้^๕

๑) การรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีต่อกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา (U.S. Treasury Department) หรือที่เรียกกันว่า FBAR (Report of Foreign Bank and Financial Accounts) เป็นการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีที่มีความครอบคลุมทั้งบัญชีธนาคาร บัญชีหลักทรัพย์ กองทุนรวม ทรัสต์ และบัญชีทางการเงินอื่นๆ โดยมีได้ค้ำประกันว่าบัญชีนั้นๆ จะเป็นบัญชีที่ก่อให้เกิดรายได้หรือไม่หากบัญชีดังกล่าวมีมูลค่ารวมกันเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ เจ้าของบัญชีซึ่งเป็นบุคคลอเมริกัน หรือบุคคลที่ถือ ๒ สัญชาติ (Dual Citizenships) และรวมถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่มีอำนาจลงลายมือชื่อในบัญชีดังกล่าวที่มีการเปิดบัญชีในต่างประเทศ มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวต่อกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา (U.S. Treasury Department) ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายนของปีถัดไปผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ (FinCEN' BSA E-Filing System) เท่านั้น

๒) การรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีต่อกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Service: IRS) เป็นการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สิน รวมถึงสินทรัพย์อื่นๆ ในต่างประเทศ โดยบุคคลอเมริกัน หรือบุคคลที่ถือ ๒ สัญชาติ (Dual

^๔ สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, "FATCA" กฎหมายป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของสหรัฐอเมริกา [Online], ๒๕๕๕. แหล่งที่มา http://www.tlaa.org/2012/enews_publ_de_pdf.php?publish_pdf_id=226.

^๕ Internal Revenue Service, *FATCA Information for Individuals* [Online], 6 May 2014a Available from <http://www.irs.gov/Businesses/Corporations/FATCA-Information-for-Individuals>.

Citizenships) ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ถือครองมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวต่อกรมสรรพากร ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยใช้แบบฟอร์ม ๘๙๓๘ (Form 8938, Statement of specified foreign financial assets) ที่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มูลค่ารวมของสินทรัพย์ดังกล่าวมีมูลค่าน้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ ก็ไม่จำเป็นต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวให้กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาทราบยกเว้นในกรณีที่มูลค่ารวมของสินทรัพย์ดังกล่าวในระหว่างปีภาษีสูงกว่า ๗๕,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ การรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีต่อกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา ยังรวมถึงการรายงานข้อมูลการได้มาซึ่งทรัพย์สินจากการให้ หรือได้รับมรดก จากบุคคลที่มีได้ถือสัญชาติอเมริกัน (Foreign Person) โดยใช้แบบฟอร์ม ๓๕๒๐ (Form 3520, Annual Return to Report Transactions With Foreign Trusts and Receipt of Certain Foreign Gifts) หากทรัพย์สินดังกล่าวมีมูลค่าเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ หรือในกรณีที่เป็ทรัพย์สินที่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา หรือหน่วยงานอื่นของสหรัฐอเมริกากำหนดให้รายงาน ผู้รับการให้ หรือผู้รับมรดก ก็จะต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวต่อกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา หรือหน่วยงานดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า หลักของกฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกา (The Internal Revenue Code: IRC) กำหนดให้บุคคลอเมริกันรวมถึงบุคคลที่ถือ ๒ สัญชาติ (Dual Citizenships) เป็นผู้รายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีของสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับกฎหมาย FATCA ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศ (Foreign Financial Institution: FFI) เป็นผู้รายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของบุคคลอเมริกัน โดยจุดประสงค์ของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้บุคคลอเมริกัน รวมถึงบุคคลที่ถือ ๒ สัญชาติ (Dual Citizenships) รายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของตน ด้วยกรณียื่นแบบฟอร์มต่าง ๆ รวมถึงวิธีการรายงานข้อมูลดังกล่าวผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์นั้น ก็เพื่อประโยชน์ของกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา ในการตรวจสอบการหลีกเลี่ยงภาษี (International Tax Evasion) โดยกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาจะนำข้อมูลที่ได้รับจากการรายงานดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย FATCA

Foreign Account Tax Compliance Act ได้ให้นิยามคำว่า “บัญชีของบุคคลอเมริกัน” (U.S. Account) ไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งหมายความรวมถึงบัญชีหรือสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ที่ถือครองโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล กิจการหรือบริษัทที่มีบุคคลอเมริกัน (หมายความรวมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ถือหุ้น (U.S.-owned Foreign Company) มากกว่าร้อยละ ๑๐

สำหรับ “บุคคลธรรมดา” ในกฎหมาย Foreign Account Tax Compliance Act: FATCA ใช้คำว่า “United State Person” นั้นให้ความหมายครอบคลุมทั้งบุคคลที่มีสัญชาติอเมริกัน (U.S. Citizen) และบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวอันอาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นบุคคลที่มีสัญชาติอเมริกัน กล่าวคือ บุคคลอเมริกัน (United State Person) ในกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้หมายถึงบุคคลที่ถือบัตรประจำตัวผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรอย่างถูกกฎหมายในสหรัฐอเมริกา (Lawful Permanent Resident: LPR) or (Permanent Resident Card) ที่เรียกกันว่า กรีนการ์ดหรือใบเขียว (Green Card) การได้มาซึ่งกรีนการ์ดหรือใบเขียว (Green Card) มีด้วยกันหลายวิธี ได้แก่ บุคคลที่ขอมีสิทธิอยู่อาศัยถาวรโดยการสมรสกับพลเมืองสหรัฐอเมริกา (U.S. Citizen) หรือบุคคลที่ได้รับสิทธิที่อยู่อาศัยถาวรจากการลงทุนเพื่อการสร้างงาน หรือการทำงานในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การถือกรีนการ์ดหรือใบเขียว (Green Card) ไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นมีสัญชาติอเมริกัน (U.S. Citizen) เสมอไป เนื่องจากกรีนการ์ดหรือใบเขียว (Green Card) เป็นเพียงสิ่งที่ยืนยันว่าผู้ถือมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างถูกต้องเท่านั้น ทั้งนี้ คำว่า “United State Person/U.S. Person” ในกฎหมายฉบับดังกล่าวยังหมายความรวมถึง บุคคลที่ถือหนังสือเดินทางของสหรัฐอเมริกา (U.S. passport) เพราะเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา (U.S. Citizen) โดยกำเนิด หรือบุคคลที่มีได้เป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา โดยกำเนิด (Non-U.S. Citizen National) แต่อาศัยอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและได้มีการยื่นเรื่องขอมีหนังสือเดินทางของสหรัฐอเมริกาตามระเบียบของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ “United State Person/U.S. Person” ในกฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้รวมถึงข้อบ่งชี้อื่น ๆ อีกด้วย ได้แก่ บุคคลที่เคยอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเกินกว่า ๑๘๓ วัน บุคคลที่มีที่อยู่เพื่อการติดต่อสำหรับรับไปรษณีย์ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีหมายเลขโทรศัพท์ในสหรัฐอเมริกา มีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบัญชีทางการเงิน มีการทำรายการโอนเงินไปยังบัญชีที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประจำอีกด้วย

เพื่อเป็นการป้องกันการถูกปรับเป็นอัตราร้อยละ ๓๐ (Withholding tax 30 percent) จากแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาของ “สถาบันการเงินต่างประเทศ” (Foreign Financial Institution: FFI) ตามความหมายของกฎหมาย FATCA เนื่องจากการที่สถาบันการเงินนั้นๆ ไม่สามารถรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของบุคคลอเมริกันให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาได้ อาจเนื่องด้วยสถาบันการเงินนั้นไม่ได้มีการทำสัญญาระหว่างสถาบันการเงินกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ความร่วมมือในการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของลูกค้าซึ่งเป็นบุคคลอเมริกันตามที่กฎหมาย FATCA กำหนดไว้ หรือรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ไม่ได้มีการทำความตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่าง

ประเทศ (Intergovernmental Agreement: IGA) ทำให้สถาบันการเงินที่เข้าข่ายเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศ ตามความหมายของกฎหมาย FATCA ในประเทศนั้นๆ ไม่สามารถรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของลูกค้าซึ่งเป็นบุคคลอเมริกันตามที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาได้ หรือในกรณีที่สถาบันการเงินนั้นๆ ได้มีการทำสัญญาระหว่างสถาบันการเงินกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา และ/หรือ รัฐบาลของประเทศนั้นๆ ได้มีการทำความตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศแล้ว แต่สถาบันการเงินไม่สามารถรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของลูกค้า ซึ่งเป็นบุคคลอเมริกันให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม สถาบันการเงินที่เข้าข่ายเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศ ตามความหมายของกฎหมาย FATCA ควรทำสัญญากับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา หรือรัฐบาลประเทศนั้นๆ ควรทำความตกลงระหว่างประเทศกับกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ความร่วมมือในการรายงานข้อมูลดังกล่าวต่อกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากปกติสถาบันการเงินต่างๆ มีการทำธุรกรรมระหว่างกันทั้งภายในประเทศและนอกประเทศที่สถาบันการเงินนั้นตั้งอยู่ มีความเป็นไปได้ว่าสถาบันการเงินที่ทำธุรกรรมต่างๆ ระหว่างกันมีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินหรือประเทศที่ได้ทำความตกลงระหว่างประเทศตามกฎหมาย FATCA กับประเทศสหรัฐอเมริกา

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้น สามารถแบ่งสถาบันการเงินต่างประเทศได้เป็น ๒ กลุ่มคือ สถาบันการเงินที่ไม่เข้าร่วมทำความตกลงกับสหรัฐอเมริกาเพื่อปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย FATCA (Non-Participating Foreign Financial Institution: NPFFI) และสถาบันการเงินที่เข้าร่วมทำความตกลงกับสหรัฐอเมริกาเพื่อปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย FATCA (Participating Foreign Financial Institution: PFFI)

ในการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของบุคคลอเมริกันซึ่งเป็นลูกค้าของสถาบันการเงินที่เข้าข่ายเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศ (Foreign Financial Institution: FFI) แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ตามความในกฎหมาย FATCA มาตรา ๑๔๗๔(c)(๑)ได้มีการกำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศ ตรวจสอบข้อมูลของผู้ที่เปิดบัญชีใหม่อย่างเคร่งครัด โดยจะต้องแยกประเภทของบัญชีว่าเป็นบัญชีที่เปิดใหม่หรือเป็นบัญชีที่เปิดอยู่ก่อนหน้าแล้ว และจะต้องคัดแยกว่าเป็นบัญชีของบุคคลธรรมดาหรือเป็นบัญชีของนิติบุคคล โดยสถาบันการเงินดังกล่าวมีหน้าที่หาจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลอเมริกัน เช่น ตรวจสอบเลขบัตรประจำตัวเลขประจำตัวผู้เสียภาษี (Taxpayer Identification Number: TIN) ที่อยู่หรือจุดเกาะเกี่ยวใด ๆ อันอาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นบุคคลอเมริกัน จากนั้นก็จะเป็นการตรวจสอบยอดเงินในบัญชีหากบัญชีดังกล่าวเป็นของบุคคลธรรมดาจะต้องมียอดเงินในบัญชีมากกว่า ๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ แต่ถ้า

บัญชีดังกล่าวเป็นของนิติบุคคลที่มียอดเงินในบัญชีน้อยกว่า ๒๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐนั้น ไม่จำเป็นต้องรายงานต่อกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาจนกว่ายอดเงินในบัญชีดังกล่าว จะมีมากกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อสถาบันการเงินได้ทำการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน การบัญชีที่เป็นของบุคคลอเมริกันเรียบร้อยแล้ว สถาบันการเงินนั้นๆ ก็มีหน้าที่ต้องรายงาน ข้อมูลดังกล่าวที่ตรงตามที่กฎหมาย FATCA กำหนดไว้ให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ตามความในประมวลกฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกาว่าด้วย เรื่อง Foreign Account Tax Compliance Act: FATCA ยังได้มีการออกกฎและระเบียบลำดับรอง เพื่อรองรับการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวอีกจำนวนมาก^๖ ไม่ว่าจะเป็น Regulation-130302-110^๗ ที่ได้มีการกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลของสินทรัพย์ของบุคคล ธรรมดาชาวอเมริกันตามความในกฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกา มาตรา 6038D Announcement 2012-42^๘ กำหนดการเกี่ยวกับระยะเวลาและขั้นตอนในการจัดส่งข้อมูล ตามกฎหมาย FATCA Notice 2013-10^๙ ที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการรายงานข้อมูล สินทรัพย์บางประเภทของนิติบุคคลอเมริกันตามความในกฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกา มาตรา 6038D Notice 2013-43^{๑๐} กำหนดการเรื่องกรขยายระยะเวลาในการปฏิบัติหรือ ดำเนินการตามกฎหมาย FATCA เป็นต้น

^๖ Internal Revenue Service, *FATCA – Regulation and Other Guidance* [Online], 27 June 2014b. Available from <http://www.irs.gov/Businesses/Corporations/FATCA-Regulations-and-Other-Guidance>.

^๗ Internal Revenue Service, *FATCA – Regulation and Other Guidance For Individual Taxpayers: REG-130302-110 Proposed regulations relating to Reporting of Specified Foreign Financial Assets under IRC 6038D by certain domestic entities* [Online], 27 June 2014c. Available from <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-12-19/pdf/2011-32254.pdf>.

^๘ Internal Revenue Service, *FATCA – Regulation and Other Guidance For Financial Institutions: Announcement 2012-42 Timelines for Due Diligence and Other Requirements Under FATCA* [Online], 27 June 2014d. Available from http://www.irs.gov/irb/2012-47_IRB/ar09.html.

^๙ Internal Revenue Service, *FATCA – Regulation and Other Guidance For Individual Taxpayers: Notice 2013-10 6038D Information Reporting by Domestic Entities Under Section 6038D with Respect to Specified Foreign Financial Assets* [Online], 27 June 2014e. Available from http://www.irs.gov/irb/2013-08_IRB/ar06.html.

^{๑๐} Internal Revenue Service, *FATCA – Regulation and Other Guidance For Financial Institutions: Notice 2013-43 Revised Timeline and Other Guidance Regarding the Implementation of FATCA* [Online], 27 June 2014f. Available from <http://www.irs.gov/pub/irs-drop/n-13-43.pdf>.

เนื่องจากเนื้อหาในกฎหมาย FATCA มุ่งให้มีผลบังคับใช้กับสถาบันการเงินที่อยู่นอกประเทศสหรัฐอเมริกาหรือสถาบันการเงินต่างประเทศ (Foreign Financial Institution: FFI) ให้มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลของลูกค้าชาวอเมริกันให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Service: IRS) เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า นอกจากกฎหมายฉบับดังกล่าว จะมีผลบังคับใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับกับบุคคลอเมริกันที่อยู่ในประเทศอื่น ๆ อีกด้วย ในทางกฎหมายเรียกว่า “Extraterritorial Jurisdiction” การออกกฎหมายที่มีผลกระทบในการบังคับใช้ไปถึงประเทศอื่น ๆ ทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องมีการเชิญสถาบันการเงินต่างประเทศหรือรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เข้าทำความตกลงร่วมกัน เพื่อเป็นการยินยอมในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้กฎหมายฉบับดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้ในประเทศที่ได้มีการทำความตกลงร่วมกัน โดยสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดแนวทางในการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีการทำธุรกรรมทางการเงินไว้ ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

๑) สถาบันการเงินที่เข้าข่ายเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศตามความหมายของกฎหมาย FATCA ที่สนใจเข้าร่วมทำความตกลง FATCA สามารถเข้าทำสัญญาได้โดยตรงกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา (Foreign Financial Institution Agreement: FFI Agreement) โดยสถาบันการเงินที่สนใจจะต้องทำการลงทะเบียนกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาที่เว็บไซต์กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา (www.irs.gov/fatca-registration) เมื่อทำการลงทะเบียนและได้รับการรับรองจากกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว สถาบันการเงินที่ได้ทำการลงทะเบียนจะได้รับรหัส (Global Intermediary Identification Number: GIIN) สำหรับใช้ในการแสดงตน เพื่อยืนยันสถานะการเข้าร่วมทำความตกลง FATCA ในการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินอื่น ๆ

๒) รัฐบาลของประเทศที่สนใจเข้าร่วมทำความตกลง FATCA สามารถเข้าร่วมเจรจากับกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา (U.S. Treasury Department) เพื่อทำความตกลงร่วมกันในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศ (Intergovernmental Agreement: IGA) ซึ่งผลของความตกลงระหว่างประเทศนี้จะมีผลผูกพันสถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศนั้นโดยอัตโนมัติ (Participating Foreign Financial Institution: PFFI) ทำให้สถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ในประเทศนั้นที่เข้าข่ายเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศตามความหมายของกฎหมาย FATCA ไม่จำเป็นต้องเข้าทำสัญญาโดยตรงกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาอีก รวมทั้งจะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศ (Foreign Financial Institution: FFI) ภายหลังจากที่ได้มีการ

ทำความเข้าใจในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ความตกลงระหว่างประเทศจะมีผลผูกพันสถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศนั้นโดยอัตโนมัติแต่สถาบันการเงินในประเทศนั้นก็ต้องดำเนินการลงทะเบียนทางเว็บไซต์กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา (www.irs.gov/fatca-registration) เหมือนเช่นในกรณีที่สถาบันการเงินเข้าทำความเข้าใจโดยตรงกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา (Foreign Financial Institution Agreement: FFI Agreement) โดยปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในคู่มือการลงทะเบียน Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) ตอนที่ ๒.๔ (2.4 Special Rule for Registration)^{๑๑}

รูปแบบความตกลงระหว่างประเทศ (Model Intergovernmental Agreement to Improve Tax Compliance and to Implement FATCA) ที่สหรัฐอเมริกากำหนดไว้ มีดังนี้

๒.๑) Model 1A (Reciprocal Version of Model Agreement) เป็นรูปแบบที่มีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรระหว่างประเทศคู่สัญญา โดยรูปแบบของความตกลง (Model 1A IGA Reciprocal, Pre-existing TIEA or DTC) นี้จะมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประเทศคู่สัญญาและนำรูปแบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลของอนุสัญญาเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางภาษีอากรระหว่างประเทศ (Tax Information Exchange Agreement: TIEA) หรืออนุสัญญาภาษีซ้อน (Double Taxation Agreement: DTA) หรือ (Double Tax Convention: DTC) มาใช้บังคับระหว่างประเทศคู่สัญญาด้วย

๒.๒) Model 1B (Non-Reciprocal Version of Model Agreement) เป็นรูปแบบที่มีลักษณะเป็นการให้ข้อมูลทางภาษีอากรของประเทศคู่สัญญาแก่ประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงฝ่ายเดียว โดยรูปแบบของความตกลง (Model 1B Non-Reciprocal Version of Model Agreement) นั้นแบ่งเป็น ๒ รูปแบบย่อย คือ

(๑) Model 1B IGA Non-Reciprocal, Pre-existing TIEA or DTC เป็นความตกลงที่มีรูปแบบการให้ข้อมูลฝ่ายเดียวของประเทศคู่สัญญาแก่ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยการนำรูปแบบการรายงานข้อมูลตามอนุสัญญาเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางภาษีอากรระหว่างประเทศ (Tax Information Exchange Agreement: TIEA) หรืออนุสัญญาภาษีซ้อน (Double Taxation Agreement: DTA) หรือ (Double Tax Convention: DTC) ที่ประเทศคู่สัญญาได้มีการทำมาใช้ด้วย

^{๑๑} Internal Revenue Service, *User Guide Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)* [Online], 2013. Available from <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p5118.pdf>.

(๒) Model 1B IGA Non-Reciprocal, No TIEA or DTC เป็นความตกลงที่มีรูปแบบการให้ข้อมูลฝ่ายเดียวของประเทศคู่สัญญาแก่ประเทศสหรัฐอเมริกาในกรณีที่ประเทศคู่สัญญาไม่ได้มีการทำอนุสัญญาเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางภาษีอากรระหว่างประเทศ (Tax Information Exchange Agreement: TIEA) หรืออนุสัญญาภาษีซ้อน (Double Taxation Agreement: DTA) หรือ (Double Tax Convention: DTC)

๒.๓) Model 2 เป็นรูปแบบที่ประเทศคู่สัญญาให้ข้อมูลทางภาษีอากรตามการร้องขอหรือตามความต้องการของประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงฝ่ายเดียว โดยรูปแบบของความตกลง (Model 2) แบ่งเป็น ๒ รูปแบบย่อย คือ

(๑) Model 2 IGA, Pre-existing TIEA or DTC เป็นรูปแบบความตกลงการให้ข้อมูลฝ่ายเดียวของประเทศคู่สัญญาตามการร้องขอหรือตามความต้องการของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยนำรูปแบบการรายงานข้อมูลตามอนุสัญญาเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางภาษีอากรระหว่างประเทศ (Tax Information Exchange Agreement: TIEA) หรืออนุสัญญาภาษีซ้อน (Double Taxation Agreement: DTA) หรือ (Double Tax Convention: DTC) ที่ประเทศคู่สัญญาได้มีการทำมาใช้ด้วย

(๒) Model 2 IGA, No TIEA or DTC เป็นรูปแบบความตกลงการให้ข้อมูลฝ่ายเดียวของประเทศคู่สัญญาตามการร้องขอหรือตามความต้องการของประเทศสหรัฐอเมริกาในกรณีที่ประเทศคู่สัญญาไม่ได้มีการทำอนุสัญญาเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางภาษีอากรระหว่างประเทศ (Tax Information Exchange Agreement: TIEA) หรืออนุสัญญาภาษีซ้อน (Double Taxation Agreement: DTA) หรือ (Double Tax Convention: DTC)

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย FATCA มีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มบทบาทการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหลักการของกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการปฏิบัติตามหลักภาษี (Tax Compliance Theory) ที่มุ่งผลในการควบคุมบุคคลอเมริกันให้มีการจัดการทางการเงินการบัญชีรวมทั้งภาระในการชำระภาษีที่ถูกต้อง สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกา มาตรา 1471(d)(4) และมาตรา 1471(d)(5) ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้มีการให้ความหมายคำว่า “สถาบันการเงินต่างประเทศ” (Foreign Financial Institution: FFI) รวมทั้ง “สถาบันการเงิน” (Financial Institution) ว่าหมายถึงสถาบันการเงินที่จัดตั้งโดยบุคคลหรือนิติบุคคลต่างประเทศ (Foreign Entity) ที่มีลักษณะการดำเนินกิจการในรูปแบบของการรับฝากเงิน (Depository Institution) ดำเนินกิจการในรูปแบบของการรับลงทุนหรือดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงิน หรือลงทุนในตราสารหรือ

สินทรัพย์ทางการเงินประเภทต่างๆ (Investment Entity and/or Custodial Institution) ดำเนินกิจการด้านการประกันภัยในรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน (Specified Insurance Company) และการดำเนินกิจการในลักษณะ Holding Company ของบริษัทดังกล่าว ดังนั้น สถาบันการเงินที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยและมีกรให้บริการบัญชีทางการเงิน (Financial Account) ประเภทใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นก็จะตกอยู่ภายใต้กฎหมาย FATCA

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยแล้ว แม้นิยามของคำว่า “สถาบันการเงิน” ในกฎหมายไทยจะมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑, มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕, มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๓๔, มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕, มาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ และ มาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ตาม แต่กฎหมาย FATCA มาตรา 1471(d)(5) ได้ให้นิยาม “สถาบันการเงิน” (Financial Institution) ว่าหมายถึง นิติบุคคลใดๆ ที่ดำเนินธุรกิจในการรับฝากเงินรับลงทุนหรือดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินลงทุนในตราสารหรือสินทรัพย์ทางการเงินประเภทต่างๆ การซื้อขายหลักทรัพย์หรือการซื้อขายสินค้าล่วงหน้า และในมาตรา 1471(d)(4) ได้ให้นิยาม “สถาบันการเงินต่างประเทศ” (Foreign Financial Institution: FFI) ว่าหมายถึง สถาบันการเงินใดๆ ที่เป็นหน่วยงานต่างประเทศซึ่งไม่รวมถึงสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามกฎหมาย FATCA นั้น มีความหมายที่กว้างกว่านิยามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายไทย เช่นนี้ การที่สถาบันการเงินไทยซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายไทยจะปฏิบัติตามกฎหมาย FATCA ในกรณีที่ถูกกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชี การทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าชาวอเมริกันต่อกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกานั้นต้องพิจารณาว่าสถาบันการเงินไทยสามารถทำได้หรือไม่ และการรายงานข้อมูลดังกล่าวต่อกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลลูกค้าของสถาบันการเงินไทยต่อบุคคลอื่นหรือไม่ รวมถึงการรายงานข้อมูลดังกล่าวของสถาบันการเงินไทยต่อกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในเรื่องของการคุ้มครองข้อมูลหรือการเปิดเผยข้อมูลลูกค้า

ของสถาบันการเงินไทยหรือไม่ ผู้เขียนจึงแบ่งสถาบันการเงินไทยตามความหมายของคำว่า “สถาบันการเงินต่างประเทศ” (Foreign Financial Institution: FFI) ของกฎหมาย FATCA ดังนี้

๑) ภาคธุรกิจธนาคาร

ภาคธุรกิจธนาคารในประเทศไทยแบ่งเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มธนาคารภาครัฐ และกลุ่มธนาคารภาคเอกชน ในเรื่องของกำบังข้อมูลส่วนบุคคลหรือการห้ามเปิดเผยข้อมูล นอกจากกลุ่มธนาคารภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะบางแห่งจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามเปิดเผยข้อมูลแล้ว ข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลลูกค้าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันการเงินของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ก็จะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔ ที่มีบทบัญญัติกำหนดห้ามหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หากปราศจากความยินยอม จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจธนาคารของประเทศไทย มีทั้งกฎหมายที่มีบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือการเปิดเผยข้อมูล รวมถึงบทลงโทษบุคคลที่กระทำการเปิดเผยข้อมูลของลูกค้าแก่บุคคลอื่นและกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือการเปิดเผยข้อมูลบัญญัติไว้ เช่นนี้ ธนาคารใดที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือการเปิดเผยข้อมูลจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ อย่างเคร่งครัด เนื่องจากบทลงโทษตามกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดโทษจำคุกซึ่งถือเป็นโทษทางอาญาไว้ด้วย

๒) ภาคธุรกิจหลักทรัพย์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจหลักทรัพย์ของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕, พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ๒๕๕๐, พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖, พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามเปิดเผยข้อมูล จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๖ มีการกำหนดห้ามมิให้นำข้อมูลการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น นอกจากนั้น หลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในประกาศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กธ. ๘/๒๕๕๑ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการประกอบกิจการการยืมและให้ยืมหลักทรัพย์ ข้อ ๓ กำหนดว่า ผู้ประกอบกิจการต้องจัดโครงสร้างองค์กรตลอดจนกำหนดนโยบาย

ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการการยื่น และให้ยื่นหลักทรัพย์ ซึ่งแสดงได้ว่ามีระบบการควบคุมภายใน ระบบการบริหารความเสี่ยง ระบบป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ระบบป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลระหว่างหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน ระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและทรัพย์สินของลูกค้า และระบบการจัดเก็บเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมที่สามารถรองรับการประกอบกิจการการยื่นและให้ยื่นหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีมาตรการในการควบคุมและติดตามให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ เป็นต้น พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๒ ได้กำหนดห้ามมิให้นำข้อมูลการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๕๓ มีการกำหนดห้ามนำข้อมูลการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น และนอกจากหลักการดังกล่าวจะมีบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วนั้น หลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในประกาศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุนที่ ทธ. ๘๐/๒๕๕๒ เรื่อง หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า สำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นตัวแทนซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ข้อ ๑๔ กำหนดว่า ในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าให้แก่ลูกค้า ตัวแทนซื้อขายสัญญาซื้อขายต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ โดยผู้ที่เป็นตัวแทนซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าจะต้องรักษาความลับของลูกค้าและไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หรือข้อมูลทางการเงินของลูกค้าให้แก่บุคคลอื่นทราบ เว้นแต่การปฏิบัติตามหน้าที่ ส่วนพระราชกฤษฎีกาฉบับบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเปิดเผยข้อมูลบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่นิติบุคคลเฉพาะกิจได้จัดตั้งในรูปแบบทรัสต์ ก็จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และในกรณีที่นิติบุคคลเฉพาะกิจได้จัดตั้งในรูปแบบของบริษัทมหาชนนิติบุคคลเฉพาะกิจนั้นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการห้ามเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๒๐ ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมาย รวมทั้งประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจหลักทรัพย์ของประเทศไทยมีทั้งที่กล่าวถึงการห้ามเปิดเผยข้อมูลหรือการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้อย่างชัดเจน และกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเปิดเผยข้อมูลบัญญัติไว้ ในกรณีเช่นนี้ จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์เป็นการเฉพาะในแต่ละธุรกิจเพื่อให้ทราบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์นั้นๆ มีกฎหมายหรือประกาศที่มีเนื้อหาในการห้ามเปิดเผยข้อมูลหรือให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่

หากปรากฏว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีบทบัญญัติให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือบทบัญญัติเรื่องการห้ามเปิดเผยข้อมูลบัญญัติไว้ ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีการกำหนดโทษจำคุกที่ถือว่าเป็นโทษทางอาญา เช่นนี้ในการปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างเคร่งครัด

๓) ภาคธุรกิจประกันภัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจประกันภัยของประเทศไทย อาทิ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕, พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕, พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือการเปิดเผยข้อมูลของลูกค้าบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง

อย่างไรก็ตาม นอกจากการพิจารณาว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจการธนาคาร ภาคธุรกิจหลักทรัพย์ รวมทั้งภาคธุรกิจประกันภัย มีบทบัญญัติเรื่องการห้ามเปิดเผยข้อมูลหรือการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบัญญัติไว้หรือไม่แล้วสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน คือ การพิจารณาถึงเอกสาร หรือสัญญาที่ลูกค้าของสถาบันการเงินต่าง ๆ ลงชื่อให้การยอมรับเงื่อนไข หรือข้อตกลง หรือยินยอมให้ตรวจสอบข้อมูล หรือเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี ระหว่างลูกค้าของสถาบันการเงินกับสถาบันการเงินนั้น ๆ ด้วย แม้ปัจจุบันจะมีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ มากมาย สถาบันการเงินทั้งภาครัฐและเอกชนมีการนำนโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Privacy Protection Policy) มาใช้ก็ตาม แต่ในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลของลูกค้าสถาบันการเงินแก่บุคคลอื่นนั้นควรได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน

แม้ประเทศไทยจะได้มีการทำความตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศ (Intergovernmental Agreement: IGA) กับประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ความร่วมมือในการรายงานข้อมูลทางการเงิน การทำธุรกรรมของบุคคลอเมริกันที่เป็นลูกค้าของสถาบันการเงินไทย แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาตามกฎหมาย FATCA แล้วนั้น แต่เนื่องจากกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูล และสถาบันการเงินมีบทบัญญัติในการห้ามเปิดเผยข้อมูลบัญญัติไว้ จึงทำให้เกิดการขัดกันระหว่างความตกลงระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวหากแก้ไขด้วยการแก้ไขกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องที่มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับความตกลงระหว่างประเทศคงจะเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและใช้เวลานาน การออกกฎหมายอนุวัติการ (Implementation) เพื่อการปฏิบัติหรือดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศฉบับดังกล่าวเป็นแนวทางที่มีความรวดเร็วกว่า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวประเทศไทยจึงได้มีการเตรียมการโดยกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการเพื่อรองรับการปฏิบัติตามกฎหมาย FATCA ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อศึกษารายละเอียดของกฎหมายและเสนอแนะขั้นตอนการเตรียมการสำหรับประเทศไทย ซึ่งคณะกรรมการได้มีมติเสนอให้ประเทศไทยเข้าทำความตกลง FATCA กับสหรัฐอเมริกา โดยให้ดำเนินการจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อได้มีการจัดทำร่างกรอบการเจรจาเรียบร้อยแล้ว กระทรวงการคลังได้นำเสนอร่างกรอบการเจรจาต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งทางคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบและให้นำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ในเวลาต่อมากระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการเตรียมการเพื่อรองรับการปฏิบัติตามกฎหมาย FATCA ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เกี่ยวกับร่างกรอบการเจรจาความตกลงเพื่อความร่วมมือทางภาษีอากรระหว่างประเทศและการปฏิบัติตามกฎหมาย FATCA ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ตามขั้นตอนที่กำหนดในมาตรา ๑๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง (www.mof.go.th) และเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (www.fpo.go.th) และได้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกรอบการเจรจาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๖ ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) รวมถึงบุคคลทั่วไปด้วย การรับฟังความคิดเห็นทั้งผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง (www.mof.go.th) และเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (www.fpo.go.th) และการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง นั้น ไม่มีผู้ใดคัดค้าน แต่มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ เช่น การทำความตกลง FATCA จะช่วยให้ภาครัฐได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาการจัดเก็บภาษี และจะเป็นการดีหากมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลในลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่นด้วย การทำความตกลงระหว่างรัฐจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย และช่วยลดผลกระทบของกฎหมาย FATCA ที่จะมีต่อภาคเอกชน ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้เอง เนื่องจากกฎหมายไทยไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลและจัดส่งข้อมูลของลูกค้าไปยังกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

จากนั้น คณะรัฐมนตรีได้รวบรวมและรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อรัฐสภา เพื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกรอบการเจรจา เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบร่างกรอบการเจรจา FATCA กำหนดการ ในการเข้าเจรจากับสหรัฐอเมริกาของคณะผู้แทนไทย เพื่อกำหนดเนื้อหาและรายละเอียดของ ความตกลง FATCA ถูกเลื่อนเรื่อยมา เนื่องจากปัญหาการเมืองภายในประเทศ โดยล่าสุดเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗^{๑๒} ทางกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้อธิบดีกรมสรรพากรเป็นหัวหน้า คณะทำงานเจรจาความตกลงเพื่อความร่วมมือทางภาษีอากรระหว่างประเทศ และการปฏิบัติ ตามกฎหมาย FATCA เดินทางไปเจรจากับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา และได้ร่วมกันจัดทำร่างความตกลง FATCA เรียบร้อยแล้ว โดยได้ปรับ ร่างความตกลงมาตรฐาน (Model Text) ที่สหรัฐอเมริกาจัดทำขึ้นสำหรับการเจรจากับประเทศ ต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมกับข้อกำหนดของกฎหมายไทย และได้ร่วมลงนามในบันทึก การเจรจา (Agreed Minutes) และลงนามย่อ (Initial) ในร่างความตกลง FATCA เพื่อรับรอง ความถูกต้องของร่างความตกลง FATCA อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการลงนามย่อในร่างความ ตกลง FATCA แล้ว ก็ยังไม่ถือว่ามิผลผูกพันต่อประเทศไทย เนื่องจากสหรัฐอเมริกามี กำหนดการเริ่มหักภาษี ณ ที่จ่ายในอัตราภาษีร้อยละ ๓๐ (Withholding tax 30 percent) จากแหล่ง เงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาจากสถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศที่ไม่ได้มีการทำความ ตกลง หรือการเจรจาเพื่อเข้าร่วมทำความตกลง FATCA กับประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสหรัฐอเมริกาจะยกเว้นการเก็บภาษีจากสถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศที่ได้ มีการเจรจาในสาระสำคัญของร่างความตกลง FATCA กับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว (Reach Agreement in Substance) โดยกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกาได้ออกประกาศที่ 2014-17 กำหนดให้สถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศที่ได้มีการเจรจาในสาระสำคัญของร่างความตกลง FATCA กับสหรัฐอเมริกาแล้ว และได้มีการเผยแพร่ชื่อประเทศนั้นในเว็บไซต์กระทรวงการคลัง ของสหรัฐอเมริกา ก่อนวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ได้รับสิทธิประโยชน์จากความตกลง FATCA โดยได้รับการยกเว้นการหักภาษี ณ ที่จ่ายในอัตราภาษีร้อยละ ๓๐ (Withholding tax 30 percent) จากแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่วันที่กระทรวงการคลัง ของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศชื่อประเทศดังกล่าวในเว็บไซต์กระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา

^{๑๒} สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี, *มติคณะรัฐมนตรี* [Online], ๒๕๕๗. แหล่งที่มา http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99309905.

และเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ร.อ. นพ. ยงยุทธ มัยลาภ โฆษกคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฝ่ายพลเรือน ได้แถลงว่า ในการประชุม คสช. ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รับทราบผลการเจรจาจัดทำความตกลงเพื่อความร่วมมือด้านภาษีอากรระหว่างประเทศและการปฏิบัติตามกฎหมาย Foreign Account Tax Compliance Act (ความตกลง FATCA) ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา และให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการนำชื่อประเทศไทยขึ้นประกาศในเว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้กระทรวงการคลังของไทยดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รวมทั้งมอบหมายให้กระทรวงการคลังติดตามและประเมินผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าวเพื่อรายงานคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่อไป

และตามกระบวนการก่อนที่จะมีการลงนามในความตกลง FATCA นั้น คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่นำร่างความตกลง FATCA ฉบับที่ได้มีการเจรจากับสหรัฐอเมริกา เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง และมีหน้าที่ดำเนินการเผยแพร่รายละเอียดของความตกลง FATCA ให้ประชาชนรับทราบ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามข้อตกลงในความตกลง FATCA กระทรวงการคลังจะดำเนินการเสนอกฎหมายเพื่ออนุวัติการดำเนินการตามความตกลง FATCA ต่อไป

การเข้าร่วมทำความตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศ (Intergovernmental Agreement: IGA) ของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสถาบันการเงินไทยและประเทศไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างมาตรฐานในการจัดส่งข้อมูลของสถาบันการเงินให้ไปในรูปแบบเดียวกันเพื่อป้องกันการส่งข้อมูลผิดพลาดของสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินปฏิบัติตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายอนุวัติการ เพื่อการปฏิบัติตามความตกลง FATCA โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายสหรัฐอเมริกา สถาบันการเงินไทยจะไม่ถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายเป็นอัตราร้อยละ ๓๐ (Withholding tax 30 percent) จากแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศที่ทำความตกลง FATCA กับประเทศสหรัฐอเมริกา หากสถาบันการเงินไทยได้จัดส่งข้อมูลครบถ้วนจะได้รับการผ่อนผันหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบหาบุคคลอเมริกัน การทำความตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศ (Intergovernmental Agreement: IGA) กับประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นการอำนวยความสะดวกในการส่งและตรวจสอบข้อมูล (Due Diligence) ให้กับสถาบันการเงิน เนื่องจากการใช้มาตรฐานที่มีความใกล้เคียงกับการจัดทำข้อมูล KYC (Know Your Customer) ตามกฎหมายฟอกเงินฯ (Anti Money Laundering: AML)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาดังกล่าวในเบื้องต้นพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาออกกฎหมาย FATCA มาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน หรือการทำธุรกรรมทางการเงินโดยมีจุดประสงค์ในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของบุคคลอเมริกันแม้กฎหมายฉบับดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่มีสภาพบังคับโดยตรงกับประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่สามารถเอาผิดกับประเทศไทยได้หากประเทศไทยเลือกที่จะไม่เข้าร่วมทำความตกลงเพื่อปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวมีบทลงโทษสถาบันการเงินที่ไม่สามารถรายงานข้อมูลทางการเงินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลอเมริกันให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาตามที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ได้ด้วยการหักภาษี ณ ที่จ่ายเป็นอัตราภาษีร้อยละ ๓๐ (Withholding tax 30 percent) จากแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา

ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวก็คือสถาบันการเงินต่างประเทศ (Foreign Financial Institution: FFI) ตามความหมายของกฎหมาย FATCA เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามความหมายของกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วนั้น สำหรับประเทศไทยไม่ได้หมายถึงภาคธุรกิจธนาคารเพียงอย่างเดียว แต่มีความหมายรวมถึงภาคธุรกิจประกันภัยและภาคธุรกิจหลักทรัพย์ด้วย การที่สถาบันการเงินปฏิบัติตามที่กฎหมาย FATCA กำหนด ให้รายงานข้อมูลทางการเงินหรือการทำธุรกรรมของบุคคลอเมริกันให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกานั้น อาจถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลลูกค้าของสถาบันการเงิน และอาจเป็นการกระทำที่ขัดกับกฎหมายภายในประเทศของสถาบันการเงินนั้น ๆ หากประเทศที่สถาบันการเงินนั้นตั้งอยู่มีกฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งโดยทั่วไปประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จะมีหลักการสำคัญในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่แตกต่างกัน เนื่องด้วยแต่ละประเทศได้มีการร่างกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยใช้แนวทางขององค์การระหว่างประเทศและหลักการในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลส่วนใหญ่จะมีความเป็นสากล ดังนั้น ผลกระทบดังกล่าวจึงถือเป็นอุปสรรคต่อศักยภาพในการแข่งขันทางธุรกิจของสถาบันการเงินในประเทศไทย

ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีเป็นปัญหาที่มีในทุกประเทศ อย่างในประเทศไทยที่ปรากฏเป็นข่าวว่ามีนักธุรกิจรวมถึงนักการเมืองไทย ได้มีการตั้งบริษัทในประเทศหรือเขตปกครองที่มีกฎหมายปลอดภาษีและกฎหมายที่เอื้อต่อการปกปิดข้อมูลบริษัท แม้จะไม่ใช่เรื่องที่

ผิดกฎหมายแต่ข้อได้เปรียบเรื่องปลอดภาษีและการไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลบริษัท ทำให้นักธุรกิจรวมถึงนักการเมืองทั่วโลกใช้บริษัทนอกอาณาเขตในการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ เช่น การหลีกเลี่ยงภาษีและการปกปิดการถือครองทรัพย์สิน เป็นต้น^{๑๓} อีกทั้งกรมสรรพากรได้ออกมาเปิดเผยว่า กลุ่มที่มีการหลีกเลี่ยงภาษีนี้นั้นมักจะเป็นบุคคลที่มีรายได้สูง โดยใช้กลวิธีในการหลีกเลี่ยงทั้งภาษีบุคคลและนิติบุคคล ซึ่งมีด้วยกันหลายวิธี เช่น การตั้งตัวแทนเชิด การทำให้บริษัทขาดทุน การซื้อใบเสร็จรับเงินจริงแต่ไม่มีการกระทำจริง เป็นต้น และปัญหาที่สำคัญที่สุดของเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรคือ เมื่อไปตรวจพบการหลีกเลี่ยงภาษีและบริษัทเหล่านั้นไม่สามารถหาหลักฐานมาหักล้างได้ผู้เลี่ยงภาษีหรือกองภาษีก็จะใช้สิทธิพลทางการเมืองเข้ามาบีบบังคับราชการที่ปฏิบัติงานทันที^{๑๔} จะเห็นได้ว่า กลุ่มบุคคลที่มีรายได้สูง นักธุรกิจรวมถึงนักการเมืองและครอบครัวมักจะเป็นกลุ่มที่มีการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีมากที่สุด แม้การออกกฎหมาย FATCA ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของบุคคลอเมริกันเท่านั้นก็ตาม แต่มาตรการในกฎหมายที่ระบุให้สถาบันการเงินต่างประเทศมีหน้าที่สืบค้นตรวจสอบและรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีหรือการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าชาวอเมริกันให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากสถาบันการเงินใดไม่รายงานข้อมูลดังกล่าวให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา สถาบันการเงินนั้นก็จะถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายเป็นอัตราภาษีร้อยละ ๓๐ (Withholding tax 30 percent) จากแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา บทลงโทษดังกล่าวเปรียบเสมือนการบังคับให้สถาบันการเงินต่างประเทศทั่วโลกต้องปฏิบัติตามกฎหมาย FATCA อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และปัญหาที่จะตามมาหลังจากทำความเข้าใจ FATCA เรียบร้อยแล้วก็คือ ปัญหาในการปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการขัดหรือแย้งกับกฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินและเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อทำความเข้าใจ FATCA เสร็จสมบูรณ์แล้วประเทศไทยควรออกกฎหมายอนุวัติการ (Implementation) เพื่อการปฏิบัติตามความตกลง FATCA เนื่องจากประเทศไทยถือหลักทฤษฎีทวินิยม (Dualism) ดังนั้น เพื่อให้ความตกลงระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้สมบูรณ์ในการดำเนินการด้านนิติบัญญัติจะต้องมีการดำเนินการภายในอีกครั้ง คือมีการออกกฎหมาย

^{๑๓} กรุงเทพธุรกิจ, ๕ เมษายน ๒๕๕๗.

^{๑๔} ผู้จัดการ, ๓ กันยายน ๒๕๕๗.

หรือพระราชบัญญัติออกมาเพื่อรับรองความตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดผลตามกฎหมายภายใน โดยกฎหมายอนุวัติการ (Implementation) จะมีเนื้อหาที่ครอบคลุมทั้งเรื่องการตรวจสอบและการรายงานข้อมูลทางบัญชีและการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้ำที่เป็นชาวอเมริกันหรือการดำเนินงานใด ๆ เกี่ยวกับข้อมูลทางการเงินตามที่กฎหมาย FATCA กำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศดำเนินการ สถาบันการเงินประเภทต่างๆ ในประเทศไทยที่เข้าข่ายเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศ จะได้สามารถปฏิบัติหรือดำเนินการตามที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ได้โดยไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหรือดำเนินการที่ขัดกับกฎหมายภายในของประเทศไทย รวมทั้งควรมีการยกเลิกความตกลงในรูปแบบของสัญญาที่ได้มีการทำขึ้นระหว่างสถาบันการเงินในประเทศไทยกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา (Foreign Financial Institution Agreement: FFI Agreement) กล่าวคือสถาบันการเงินในประเทศไทยควรมีการแก้ไขข้อมูลที่ได้ทำการลงทะเบียนในเว็บไซต์ของกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา ตามที่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดไว้ในคู่มือการลงทะเบียนเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนในการรายงานข้อมูลตามกฎหมาย FATCA ให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริการะหว่างข้อมูลจากสถาบันการเงินไทยกับกรมสรรพากรประเทศไทย เนื่องจากในการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของลูกค้ำที่เป็นบุคคลอเมริกันตามสัญญาที่ได้มีการทำขึ้นโดยตรงระหว่างสถาบันการเงินในประเทศไทยกับกรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สถาบันการเงินที่เข้าข่ายเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศแต่ละแห่งที่ได้เข้าทำความตกลงในรูปแบบสัญญาจะมีหน้าที่ในการสืบค้น ตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน การทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้ำที่เป็นบุคคลอเมริกันตามที่กฎหมาย FATCA กำหนดและรายงานข้อมูลดังกล่าวให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาโดยตรงส่วนกรณีที่ได้มีการทำเป็นความตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศนั้น ในการรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของลูกค้ำที่เป็นบุคคลอเมริกันจะมีการดำเนินการโดยกำหนดให้สถาบันการเงินในประเทศไทยที่เข้าข่ายเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศตามความหมายของกฎหมาย FATCA มีหน้าที่สืบค้นตรวจสอบ และรายงานข้อมูลดังกล่าวให้กับกรมสรรพากรประเทศไทย ซึ่งกรมสรรพากรประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งข้อมูลดังกล่าวของบุคคลอเมริกันที่ได้รับจากสถาบันการเงินในประเทศไทยให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อมูลที่ส่งให้แก่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาโดยกรมสรรพากรประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐนั้นเปรียบเสมือนว่าข้อมูลนั้นได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ข้อมูลดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือกว่าข้อมูลที่กรมสรรพากรประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับจากสถาบันการเงินโดยตรง

สำหรับประเทศไทย การเข้าร่วมทำความตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างประเทศ (Intergovernmental Agreement: IGA) ตามการเชิญชวนของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีซึ่งกันและกันนั้นนอกจากจะเป็นการป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินไทยถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายเป็นอัตราภาษีร้อยละ ๓๐ (Withholding tax 30 percent) จากแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วนั้น ยังถือว่าเป็นโอกาสที่ดีในการพัฒนาระบบการตรวจสอบข้อมูลทางการเงินการบัญชีของบุคคลที่มีสัญชาติไทย เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของบุคคลสัญชาติไทยและจะเป็นการดีหากในอนาคตประเทศไทยจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเช่นนี้กับประเทศอื่นๆ ด้วย เพราะไม่เพียงแต่จะเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่จะเป็นการลดปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยได้อีกด้วย

บรรณานุกรม

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๗). *มติคณะรัฐมนตรี*. สืบค้นจาก <http://www.cabinet.soc.go.th/crystal/RFWF010.rpt?prompto=99309905>.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (๒๕๕๕). *“FATCA” กฎหมายป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของสหรัฐฯ*. สืบค้นจาก http://www.tlaa.org/2012/enews_publ_de_pdf.php?publish_pdf_id=226.

“สรรพากร” เปิดโปง “๑๐ กลวิธี” โกงภาษี! “พลอย” แค้จับ ๗-ผู้รับเหมาคราบน้ำกการเมืองแสบสุด. (๒๕๕๕, ๓ กันยายน). *ผู้จัดการ*. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๕๐๐๐๑๐๘๕๐๓>.

๖๐๐ ปีกรธุรกิจ-นักการเมืองตั้งบริษัทลับหลบภาษี. (๒๕๕๖, ๕ เมษายน). *กรุงเทพธุรกิจ*. สืบค้นจาก <http://bit.ly/ZBKlmF>.

Internal Revenue Service. (2013). *User Guide Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)*. Retrieved from <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p5118.pdf>.

Internal Revenue Service. (2014a). *FATCA Information for Individuals*. Retrieved from <http://www.irs.gov/Businesses/Corporations/FATCA-Information-for-Individuals>.

Internal Revenue Service. (2014b). *FATCA – Regulations and Other Guidance*. Retrieved from <http://www.irs.gov/Businesses/Corporations/FATCA-Regulations-and-Other-Guidance>.

Internal Revenue Service. (2014c). *FATCA – Regulations and Other Guidance For Individual Taxpayers: REG-130320-110 Proposed regulations relating to Reporting of Specified Foreign Financial Assets under IRC 6038D by certain domestic entities*. Retrieved from <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-12-19/pdf/2011-32245.pdf>.

Internal Revenue Service. (2014d). *FATCA – Regulations and Other Guidance For Financial Institutions: Announcement 2012-42 Timelines for Due Diligence and Other Requirements Under FATCA*. Retrieved from http://www.irs.gov/irb/2012-47_IRB/ar09.html.

Internal Revenue Service. (2014e). *FATCA – Regulation and Other Guidance For Individual Taxpayers: Notice 2013-10 6038D Information Reporting by Domestic Entities Under Section 6038D with Respect to Specified Foreign Financial Assets.*

Retrieved from http://www.irs.gov/irb/2013-08_IRB/ar06.html.

Internal Revenue Service. (2014f). *FATCA – Regulation and Other Guidance For Financial Institutions: Notice 2013-43 Revised Timeline and Other Guidance Regarding the Implementation of FATCA.* Retrieved from <http://www.irs.gov/pub/irs-drop/n-13-43.pdf>.

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ชอย
ถนน..... แขวง/ตำบล
เขต/อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท

ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภาพิเศษ* ช่วงการถ่ายทอดสดการประชุมฯ 20-26 เมษายน 2558*									
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์	
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมราโชวาท สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)			08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราโชวาท สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)		
08.05 น.			สถานีผู้ทงโม (live)			08.05 น.	รับสัญญาณ คสช.	ขึ้น(รอย)การเนืองไทย (60)	
09.00 น.			ข่าวพิเศษภาคค่ำ เกาะติดสภา			09.00 น.	เกาะติดสภา		
ถ่ายทอดสดการประชุม การพิจารณารายงานร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก ตั้งแต่เริ่มต้น จนจบการประชุม (09.00-21.00 นาฬิกา โดยประมาณ) ระหว่างวันที่ 20 - 26 เมษายน 2558						ถ่ายทอดสดการประชุม การพิจารณารายงานร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก ตั้งแต่เริ่มต้น จนจบการประชุม (09.00-21.00 นาฬิกา โดยประมาณ) ระหว่างวันที่ 20 - 26 เมษายน 2558			
21.00 น.			เกาะติดสภา			20.30 น.	เกาะติดสภา		
21.05 น.			ZOOM IN (55)		รับสัญญาณ คสช. ZOOM IN (40)	20.35 น.	รัฐสภาอาเซียน (60)	(รับสัญญาณช่อง NBT) สปช. เสียงประชาชน (90)	
22.00 น.			วันการเมือง (5)			21.30 น.	Politics in Minutes (3-5)		
22.05 น.			กฎหมายหน้า 1 (55)			22.00 น.	กรรมาธิการประชาชน (60)	1 สัปดาห์กับ ส.ช. (60)	
23.00 น.			ข่าวพิเศษภาคค่ำ			22.05 น.			
23.05 น.			สายด่วนรัฐสภา (55)			23.00 น.	สายด่วนรัฐสภา @	zoom in @	
			สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด ตามรอย สายน้ำพระราชหฤทัย (5)			24.00 น.	สารคดี ชุด ตามรอยสายน้ำพระราชหฤทัย (5) พระบรมราโชวาทปิดสภา		
24.00 น.			พระบรมราโชวาท ปิดสภา						

หมายเหตุ

ถ่ายทอดสดการประชุมพิจารณารายงานร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก ของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 20-26 เมษายน ตั้งแต่เวลา 09.00 น เป็นต้นไป
(การถ่ายทอดสดการประชุมอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาฯ)

ข้อมูลนี้จัดทำโดยฝ่ายวิจัย ผู้จัดผัง



จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>