



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา			
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00			
06.00	สารคดี “ปกเกล้าธรรมราชา”							06.00			
	คุยข่าวเช้า				แจ้งข่าว : เตือนภัย						
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00			
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำได้ดี	07.30			
08.00	สถานีอุทงใน (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	มีข่าวดีมาบอก	09.15			
10.00	การเมืองเรื่องของประชาชน		การเมืองเรื่อง ของประชาชน	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)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00			
10.30	สภาสนทนา	สภาสนทนา				บันทึกการประชุมสภา		11.00			
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 นิติบัญญัติแห่งชาติ			แผ่นดินถิ่นไทย	ท้องถิ่นบ้านเรา	13.00			
12.00			รัฐสภาของเรา						สภาสาระ	ละครวิทยุ	15.00
13.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)								
15.00			รักเมืองไทย				ละติจูดรอบโลก	สัปดาห์...เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00		
16.30			กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น							เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)	18.00
17.00			Gossip การเมือง				เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น	21.00		
18.00			เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)							ธรรมะก่อนนอน	22.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยได้ทุนร้าน			เสียงปฏิรูป	ธรรมะก่อนนอน	22.00			
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	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	เปิดประตู สู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	กรรมการสิทธิฯ/ ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ	ธรรมะก่อนนอน		21.00			
21.30	ธรรมะก่อนนอน							ธรรมะก่อนนอน	22.00		
22.00											

หมายเหตุ

- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- ข่าวด่วนชั่วโมง และสเปดต่างๆ 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)
- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภา

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายจรุ พันธ์เป็รื่อง
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นายประวิช ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

เหรียญกิตติมศักดิ์

นางพรหมมนต์ ไทยวัฒนานุกูล

กองบรรณาธิการ

นางพรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางฟ้าดาว คงนคร

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

นางสาวนิธินา ประเสริฐภักดี

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์ศรีชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัก

นางสาวดลธิ์ จุลนันทน์

นางสาวจริยาพร ดีกลิ่น

นางสาวอาภากรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางชญาณิศ จงไกรจักร์

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภาภรณ์ วิวัฒนพานิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสาร รัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

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

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหา ปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

บทบรรณาธิการ

ก่อนหน้านี้ดูเหมือนประเด็นความขัดแย้งในเรื่องการยกร่างรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมืองจะเป็นเรื่องที่คนในสังคมให้ความสนใจและติดตามความเคลื่อนไหวกันอย่างต่อเนื่อง หากแต่ในห้วงเวลานี้ปัญหาเร่งด่วนที่กำลังเผชิญอย่างหนักและมีผลกระทบสร้างความเสียหายในวงกว้างต่อเกษตรกรและคนจำนวนมาก นั่นคือ ปัญหาภัยแล้ง แม้รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะหน้าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในการขาดแคลนน้ำให้แก่ประชาชนมาเป็นระยะ ๆ แต่ดูเหมือนว่าปัญหาดังกล่าวกลับทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น นอกจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ที่ผ่านมาประเทศไทยยังได้ประสบปัญหาเรื้อรังเกี่ยวกับที่ดินในหลาย ๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินและการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน การไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน และการสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำการเกษตร ฯลฯ แม้ว่าสิทธิในที่ดินจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ก็ตาม อย่างไรก็ตามเนื่องจากระบบบริหารจัดการที่ดินของไทยนั้นให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ยึดติดกับเอกสารสิทธิ์ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ จึงอาจส่งผลให้คนบางกลุ่มในสังคมที่ด้อยโอกาส เช่น คนชายขอบ ซึ่งได้อยู่อาศัยหรือใช้พื้นที่นั้น ๆ ในการทำประโยชน์มาอย่างต่อเนื่อง อาจต้องเสียสิทธิในที่ดินของตนที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายไปเพียงเพราะความไม่รู้ อยู่ห่างไกลความเจริญและขาดการติดต่อสื่อสาร ดังนั้น **บทความเรื่อง “คนชายขอบ”** กับการได้มาหรือ “จำกัดไป” ซึ่งสิทธิในที่ดิน จึงได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาพิจารณา โดยกล่าวถึงหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิในที่ดินของคนชายขอบตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะกระบวนการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินเพื่อให้เกิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของคนชายขอบอย่างแท้จริง

สำหรับ**บทความ เรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : ภายใต้ร่มเงาของรัฐเสรีนิยมใหม่** ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์อิทธิพลแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่มีต่อการปฏิรูปการอุดมศึกษาภายใต้บริบทของประเทศไทย โดยมุ่งศึกษาเฉพาะในประเด็น



ของการแปรเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้นการปฏิรูป การอุดมศึกษาของรัฐตลอดระยะเวลากว่า ๕ ทศวรรษ ที่ผ่านมา จึงควรมีการทบทวน ตรวจสอบผลที่ติดตามมาจากการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยต่างๆที่ได้ดำเนินการไป ก่อนหน้านี้ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาผลักดันหรือทบทวนการเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐที่จะดำเนินการต่อไปให้มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัว เป็นอิสระ และมีความเหมาะสมกับบริบทของพันธกิจมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาการศึกษาของไทยในอนาคตให้มีคุณภาพทัดเทียมนานาชาติ

บทความ เรื่อง ถอดบทเรียนประมวล ๓G สู่อนาคต ๔G กล่าวถึงปัญหา ในการดำเนินการประมวลคลื่นความถี่ ๓G ของไทย โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดราคา เริ่มต้นการประมวลที่ต่ำไป ทำให้รัฐได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๒.๘ ของราคา เริ่มต้นเท่านั้น และปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังการประมวลจนนำไปสู่การฟ้องร้อง ต่อหลายหน่วยงาน เพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความผิด เกี่ยวกับการฮั้วประมูล หรือการออกประกาศหลักเกณฑ์การประมูลและการกำหนดมูลค่า ขึ้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่

บทความส่งท้ายสำหรับรัฐสภาสภารับประจำเดือนพฤษภาคมนี้ ขอเสนอ **เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎ ระเบียบ รองรับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์** ผู้เขียน ได้หยิบยกแนวทางการเสียอากรโดยการปิดแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศสิงคโปร์และ ฮองกงมาเป็นต้นแบบในการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาวิธีการปิดอากรแสตมป์ อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้มีความเป็นมาตรฐานและสอดคล้อง กับหลักสากล ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการในประเทศไทยสามารถปิดอากรแสตมป์ อิเล็กทรอนิกส์บนเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้ ดังนั้น จึงควรออกประกาศภายใต้มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เรื่อง กฎ ระเบียบ การชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้วิธีการชำระอากรแสตมป์ อิเล็กทรอนิกส์นั้นต้องมีความน่าเชื่อถือ และระบบของสารสนเทศต้องมีความมั่นคงและ ปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

ท้ายสุดกองบรรณาธิการหวังว่า ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในเวลานี้จะหล່หลอม ให้คนในสังคมอยู่กับปัญหาอย่างมีสติ ยุติการสร้างความขัดแย้งเพื่อบ่มบ่มสร้างผลประโยชน์ แก่ตนเองและพวกพ้องอย่างไร้คุณธรรม การร่วมกันคิดร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยปัญญาและ คุณธรรม จะนำพาสังคมของเราไปสู่วิถีประชาธิปไตยที่งดงามและยั่งยืน แล้วกลับมาพบกัน ได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
Vol. 63 No. 5 May 2015

- “คนขายขอบ” กับการได้มาหรือ “จำกัดไป” ซึ่งสิทธิในที่ดิน
จิรพันธ์ ไชยบุปผา ๙
- มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : ภายใต้อำนาจของรัฐเสรีนิยมใหม่
กฤติมา อินทะกุล ๓๐
- ถอดบทเรียนประมวล ๓G สู่อนาคต ๔G
จิรรัตน์ ประยูรวงษ์ ๕๕
- แนวทางการพัฒนากฎ ระเบียบ รองรับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์
(Guidelines on the development of laws and regulations supporting the Electronic Stamp Duty.)
ณภาภักษ์ ไชยบุตดี ๙๒

“คนขายขอบ” กับการโตมาหรือ “จำกัดไป” ซึ่งสิทธิในที่ดิน

จิรนนท์ ไชยบุปผา*

“...รัฐควรจะทำจัดความจน ไม่ใช่คนจน
แต่รัฐคอยแต่จะทำจัดคนจนอยู่เรื่อย เพื่อไม่ให้ใครมาเห็นความจน...”

รศ.ดร.ม.ร.ว.อดิณ รพีพัฒน์

บทนำ

สิทธิในที่ดินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่เราได้ให้การรับรองและคุ้มครองโดยที่รัฐได้ให้หลักประกันว่าจะไม่ใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชน เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ที่มีสิทธิในที่ดินจึงมีสิทธิโดยชอบธรรมในการใช้ประโยชน์ จำหน่ายจ่ายโอน หรือกระทำการใด ๆ ภายในเขตที่ดินของตน แต่เนื่องด้วยระบบบริหารจัดการที่ดินของไทยได้ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ยึดติดกับ “เอกสารสิทธิ์” ที่แสดงการถือครอง ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดกระบวนการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่อาจส่งผลให้ “คนขายขอบ”^๑ ที่มีพื้นที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่า ที่เกาะ หรือพื้นที่ที่

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, น.บ.ท., น.ม. (สาขากฎหมายการเงินและภาษีอากร) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ คนขายขอบ (Marginality) ตามความหมายในบทความนี้ หมายถึง กลุ่มคนที่ใช้ชีวิตอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางทั้งในทางภูมิศาสตร์และทางวัฒนธรรม ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องเผชิญกับปัญหาการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือการเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และมักถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้มีอำนาจทางสังคมการเมือง และเศรษฐกิจ

ห่างไกลความเจริญต้องประสบปัญหาการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิในที่ดิน และเพราะความไม่รู้กฎหมายหรือข้อบังคับที่กำหนดให้เขาเหล่านั้นต้องกระทำเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิในที่ดินของตนเอง ทำให้เขาต้องขาดเอกสารหรือกระดาษที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและต้องเสียไปซึ่งสิทธิในที่ดินของตน

กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของคนชายขอบ แต่อย่างไรก็ดี กระบวนการดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านั้นไม่อาจได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง บทความนี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอถึงหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิในที่ดินของคนชายขอบ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของคนชายขอบอย่างแท้จริง

หลักเกณฑ์การรับรองสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินได้รับรองสิทธิในที่ดิน^๒ ของประชาชนไว้ ๒ ประเภท ได้แก่ สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์

๑. สิทธิครอบครอง (Possessory right)

สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิในการยึดถือหรือครอบครองโดยเจตนายึดถือหรือครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งตน^๓ ดังคำกล่าวของนักกฎหมายโรมันที่กล่าวไว้ว่า *“Apiscimur possessionnem corpora et animo, neque per se animo aut per se corpore”*^๔ กล่าวคือ จะต้องครอบครองด้วยการยึดถือและเจตนาที่จะยึดถือประกอบกัน โดยการนั้นจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งสามารถแบ่งการครอบครองได้ ๒ ลักษณะ ได้แก่ สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น

^๒ “สิทธิในที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

^๓ อ้างใน เสนีย์ ปราโมทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์. (กรุงเทพฯ : พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย)), ๒๕๕๑, หน้า ๔๒๗.

^๔ เรื่องเดียวกัน.

๑) สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

โดยทั่วไปบุคคลที่มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินมักมีเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ใบจองหรือใบเหี้ยบย่ำ ใบไต่สวน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยเอกสารแต่ละประเภทมีลักษณะและการได้มา ดังนี้

(๑) หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เป็นแบบพิมพ์ของทางราชการเกี่ยวกับการแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งผู้ครอบครองที่ดินเป็นผู้จัดทำและยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นหลักฐานว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใด โดย ส.ค.๑ มีใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ หากแต่เป็นเพียงการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น^๕

สำหรับการได้มาซึ่งหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) นั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ ได้กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) และไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน^๖ แจ้งการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดไว้ ๒ ช่องทาง ได้แก่

๑) แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน กำหนดเวลา ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ – ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘)

๒) ในกรณีที่ยังครบกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ แต่มิได้ไปแจ้งต่อนายอำเภอตามที่กฎหมายกำหนด สามารถยื่นคำร้องขอผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาอนุญาตเป็นราย ๆ ไป

โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นมิได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน แม้จะมีการแจ้งการครอบครองตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งประการใด^๗

^๕ วรวิทย์ เทพทอง. คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓. พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม), ๒๕๕๐, หน้า ๒๕.

^๖ คำว่า “ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน” ในที่นี้หมายถึง ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิในที่ดินตามกฎหมายเก่านั้นเอง

^๗ โปรดดู มาตรา ๕ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) อยู่ในความครอบครองสามารถนำมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถดำเนินการตามวิธีการทั่วไปได้ ๒ วิธี คือ

๑) นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองมาขอออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ

๒) นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ

อย่างไรก็ดี ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๑ ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑^๙ กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ รวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินและยังมิได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ^{๑๐} (วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓)

ส่วนผู้ที่นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ภายหลังกำหนดเวลาดังกล่าวข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ^{๑๑} โดยการพิจารณาของศาลนั้นจะต้องแจ้งให้กรมที่ดินทราบและให้กรมที่ดินตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวาง

^๙ อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์. กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๕๗, หน้า ๗๒.

^{๑๐} ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

^{๑๑} โปรดดู มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๒} โปรดดู มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

รูปถ่ายทางอากาศที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อศาลว่าผู้ขึ้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ โดยความเห็นดังกล่าวจะต้องเสนอต่อศาลภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น^{๑๒}

ทั้งนี้ เจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวข้างต้นมุ่งประสงค์เพื่อเร่งรัดให้ผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาดำเนินการเพื่อขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั่นเอง^{๑๓}

(๒) ใบจอง

ใบจอง หมายถึง หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินเพียงชั่วคราว ซึ่งทางราชการได้จัดที่ดินให้ราษฎรเข้ามาจับจองเป็นคราว ๆ โดยผู้มีใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายใน ๖ เดือน และต้องทำประโยชน์ในที่ดินอย่างน้อยร้อยละ ๗๕ ของที่ดินที่รัฐจัดให้ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง และเมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด^{๑๔}

(๓) หนังสือรับรองการทำประโยชน์

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายถึง หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว^{๑๕} มี ๓ รูปแบบ คือ

๑) **พ.ส.๓** ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่วไปในพื้นที่ที่ไม่มีระวาง มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งของที่ดินที่แน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งออกโดยนายอำเภอท้องที่^{๑๖}

๒) **พ.ส.๓ ก** ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งออกโดยนายอำเภอท้องที่^{๑๗}

^{๑๒} โปรดดู มาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๓} โปรดดู เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๔} วรฤดี เทพทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๒๒.

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน.

๓) น.ส.๓ ข ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งออกโดยเจ้าพนักงานที่ดิน^{๑๘}

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ถือเป็นคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว โดยผู้มีชื่อในหนังสือนั้นหาใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดี การมีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถือเป็นข้อสันนิษฐานว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง^{๑๙} โดยผู้ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่ในความครอบครองสามารถนำมาขอออกโฉนดที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

(๔) ใบได้สวน

ใบได้สวนหรือใบนำ^{๒๐} หมายถึง หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน เป็นการออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดที่ดิน เพื่อสอบสวนถึงรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติที่ดิน สภาพการทำประโยชน์ ภาระติดพันในที่ดิน ตลอดจนที่ดินข้างเคียง โดยเจ้าพนักงานจะเป็นผู้จดรายละเอียดดังกล่าวไว้ในใบได้สวนหรือใบนำเพื่อเตรียมจะออกโฉนดที่ดินต่อไป^{๒๑} ทั้งนี้ ใบได้สวนหาใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ คงเป็นเพียงหนังสือแสดงสิทธิครอบครองเท่านั้นจนกว่าผู้ครอบครองจะได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน

แม้ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้บุคคลที่มีเอกสารดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี สิทธิครอบครอง เป็นสิทธิที่เกิดจากเหตุการณ์ข้อเท็จจริง (ex facto oritur jus)^{๒๒} กล่าวคือ การพิจารณาถึงสิทธิครอบครองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นจำต้องอาศัยพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป แม้จะมีเอกสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองก็หาใช่ว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินเสมอไป

^{๑๘} วรวิทย์ เทพทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๒๑.

^{๑๙} โปรดดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๓

^{๒๐} ใบนำ เป็นเอกสารเช่นเดียวกับใบได้สวน แต่จะต่างกันตรงที่รายละเอียดของใบนำจะย่อและสั้นกว่ารายละเอียดของใบได้สวน

^{๒๑} วรวิทย์ เทพทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๒๕.

^{๒๒} เสนีย์ ปราโมทย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓, หน้า ๔๓๑.

๒) สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น

เป็นสิทธิอีกประเภทหนึ่งซึ่งผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีสิทธิใช้สอยที่ดินนั้นตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับเจ้าของที่ดินซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน^{๒๓}

สำหรับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อาจเกิดจากกฎหมายจัดที่ดิน ในช่วงที่ยังไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมาจากบทบัญญัติของกฎหมายอื่น^{๒๔} เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร (ส.ป.ก.) จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรือที่เรียกว่า ส.ป.ก. เพื่อให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐก่อนที่จะเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินที่รัฐจัดให้ หรือพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง สามารถจัดหาประโยชน์รวมถึงการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ ได้แก่ การให้เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย การให้เช่าเพื่อการเกษตร การให้เช่าอาคาร และการให้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เป็นต้น

ส่วนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้เจ้าของที่ดินสามารถนำที่ดินของตนออกให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยอาจตกลงทำสัญญาเช่า สัญญาต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่า ตกลงให้สิทธิเหนือพื้นดินหรือสิทธิเก็บกิน เป็นต้น

๒. กรรมสิทธิ์ (Ownership)

เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ มีลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute)^{๒๕} ที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของโดยบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องมีเอกสารสิทธิ์อยู่ในความครอบครอง อันได้แก่ โฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นหนังสือที่ทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินเพื่อรับรองว่าเป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ ราษฎรคนใดที่มีโฉนดแผนที่

^{๒๓} อธิติพล ศรีเสาวลักษณ์, **อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘**, หน้า ๗๒.

^{๒๔} **เรื่องเดียวกัน**.

^{๒๕} คำว่า “สิทธิเด็ดขาด” (absolute) หมายถึง สิทธิที่ผู้ทรงสิทธิสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจโดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาลหรือผู้อื่น ตลอดจนมีสิทธิหวงกันตัดความเกี่ยวข้องจากผู้อื่น (exclusive) และมีลักษณะถาวร (perpetual) ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ให้สิ้นสุดไปโดยกาลเวลา, **อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘**, หน้า ๑๘๗.

โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ถือเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน เพราะเป็นผู้ที่ได้สิทธิในที่ดินมาตามกฎหมายที่ดินเท่านั้นเอง

กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐได้ให้การรับรองสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ กรรมสิทธิ์โดยบริบูรณ์ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบมีเงื่อนไข^{๒๖}

๑) กรรมสิทธิ์โดยบริบูรณ์

กรรมสิทธิ์โดยบริบูรณ์ หมายถึง สิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชนที่สมบูรณ์ที่สุด^{๒๗} โดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กล่าวคือ เจ้าของที่ดินสามารถใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ได้ซึ่งดอกผล ตลอดจนติดตามและเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ตามมาตรา ๑๓๓๖ นั้นเอง^{๒๘}

การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในลักษณะดังกล่าวจะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันได้แก่ โฉนดที่ดิน รวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินฉบับเก่าด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์การออก “โฉนดที่ดิน” หรือการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในลักษณะดังกล่าวไว้ ๓ วิธี คือ

(๑) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล เป็นการออกโฉนดตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ทวิ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การออกโฉนดทั้งตำบล” โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศชื่อจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจในราชกิจจานุเบกษา^{๒๙} หลังจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะปิดประกาศที่สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการ

^{๒๖} อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘, หน้า ๘๘.

^{๒๗} ศุภญา โรจน์ทั้งคำ แก้วศุภาสวัสดิ์. คู่มือศึกษา วิชา กฎหมายที่ดิน. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), ๒๕๕๖, หน้า ๒๓.

^{๒๘} มาตรา ๑๓๓๖ บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

^{๒๙} โปรดดู มาตรา ๕๘ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กำหนด และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องถิ่นนั้น โดยกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจทำแผนที่ให้ประชาชนในท้องที่นั้นได้ทราบก่อนวันเริ่มต้นดำเนินการเดินสำรวจไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน^{๓๐}

เมื่อถึงกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดหมายวันเวลากับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ไปนำสำรวจรังวัดทำแผนที่ในที่ดิน โดยเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้ปกครองท้องที่ร่วมกันนำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายให้ทำการสำรวจรังวัดที่ดินของตน^{๓๑}

สำหรับบุคคลที่สามารถขอออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีนี้^{๓๒} ได้แก่

๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง หรือมีตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อเนื่องมาด้วย

๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ กล่าวคือ ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนถึงวันเริ่มต้นของการสำรวจรังวัดที่ดิน หรือเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิการครอบครอง โดยผู้นั้นได้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ทำการสำรวจรังวัดที่ดิน ซึ่งหากยังมีความประสงค์ได้สิทธิในที่ดินก็ให้แสดงการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ดี แม้มิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น โดยสิทธิดังกล่าวนี้รวมไปถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีสิทธิครอบครอง^{๓๓}

๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

^{๓๐} โปรดดู มาตรา ๕๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๓๑} โปรดดู มาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๓๒} โปรดดู มาตรา ๕๔ ทวิ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๓๓} โปรดดู มาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย

การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เป็นการออกโฉนดตามมาตรา ๕๙ และ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ที่ประสงค์จะขอออกโฉนดเฉพาะรายนั้น จะต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน^{๓๔} หมายถึง ผู้ที่มีสิทธิครอบครองในลักษณะที่เป็น เจ้าของที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ใบเหี้ยมย่ำ โฉนด ตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง หรือ มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่อง มาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วยเช่นกัน โดยผู้ครอบครองที่ดินจะต้องยื่น คำขอที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่พร้อมหลักฐาน เมื่อยื่นคำขอแล้วจะต้องชี้ตำแหน่งที่ดิน ที่ขอให้นว่าอยู่ในระวางใด ต่อจากนั้นจะทำการนัดหมายกำหนดวันที่จะไปทำการรังวัดออก โฉนดที่ดินให้ ซึ่งเจ้าของที่ดินจะต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการรังวัดที่ดิน

ทั้งนี้ การออกโฉนดด้วยวิธีนี้ไม่สามารถออกให้แก่ผู้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่มีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) และมีได้แจ้งความประสงค์ จะได้สิทธิตามมาตรา ๒๗ ตริ^{๓๕} กล่าวคือ บุคคลนั้นไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองก่อน หรือหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้แต่อย่างใด ตลอดจนมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ หรือส่งตัวแทนมานำพนักงาน เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ซึ่งถือ เป็นการสละสิทธิในที่ดินโดยผลของกฎหมาย อันเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดที่ไม่สามารถ นำสืบหักล้างได้ ทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถที่จะนำที่ดินที่ตนครอบครองและใช้ประโยชน์มาขอ ออกโฉนดได้

(๓) การเปลี่ยน น.ส.๓ ก เป็นโฉนดที่ดิน

การเปลี่ยน น.ส.๓ ก เป็นโฉนดที่ดิน เป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยจะออกให้ผู้ที่มีชื่อใน น.ส.๓ ก ซึ่งเป็นหนังสือจากทางราชการ ที่รับรองว่าพื้นที่นั้นมีการทำประโยชน์ ลักษณะเฉพาะของการออกโฉนดโดยวิธีนี้ คือ

^{๓๔} โปรดดู มาตรา ๕๙ ทวิ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๓๕} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๑๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ และ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗.

เจ้าพนักงานจะนำระวางรูปถ่ายทางอากาศใน น.ส.๓ ก ไปเขียนในโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องสำรวจรังวัดที่ดิน^{๓๖}

สำหรับการออกโฉนดทั้ง ๓ กรณี จะต้องปรากฏว่าเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว แต่ห้ามออกโฉนดที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กล่าวคือ ที่ดินนั้นจะต้องไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ที่หรือทางสาธารณประโยชน์) เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามไว้ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายที่ดิน ได้รับการยกเว้นไม่เข้าข้อห้ามตามข้อนี้

(๓) ที่เกาะ เว้นแต่ที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติแล้ว ซึ่งที่ดินที่ได้รับการยกเว้นเหล่านี้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

(๔) เป็นที่ดินที่ได้มีการสงวนไว้ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น

(๕) เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ทั้งนี้ การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวข้างต้นจะต้องเป็นการออกให้แก่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ส่วนการออกโฉนดที่ดินให้แก่ชุมชนหรือกลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีสภาพเป็นบุคคลตาม

^{๓๖} โปรดดู มาตรา ๕๔ ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมไม่อาจดำเนินการได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในปัจจุบัน^{๓๗}

๒) กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบมีเงื่อนไข^{๓๘}

กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบมีเงื่อนไข หมายถึง กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีข้อจำกัดสำหรับผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ไม่อาจจำหน่ายโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่น^{๓๙} โดยมีหลักคิดว่าการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนนั้น ไม่ควรให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในทันที เพราะผู้ได้รับการจัดที่ดินอาจไม่พยายามที่จะบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ที่ดินหลุดมือจากกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้ไปสู่กลุ่มนายทุน จึงใช้กำหนดเวลาห้ามโอนสิทธิในที่ดินเป็นเงื่อนไขเพื่อให้เกิดการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุด^{๔๐}

สำหรับเงื่อนไขของการห้ามโอนสิทธิในที่ดิน จะปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชน เช่น การจัดสรรที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิในที่ดินของคนชายขอบ

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่อาจส่งผลให้ “คนชายขอบ” ต้องเสียไปซึ่งสิทธิในที่ดินของตน โดยในส่วนนี้ผู้เขียนจะพิจารณาเฉพาะปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑. ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการในการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ที่แสดงถึงสิทธิครอบครองหรือความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

๒. ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน

^{๓๗} อธิติพล ศรีเสาวลักษณ์. “สิทธิในที่ดินของชุมชน : โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”, วารสารกฎหมาย. ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑ (ฉบับพิเศษ), ๒๕๕๓, หน้า ๑๙๖.

^{๓๘} อธิติพล ศรีเสาวลักษณ์. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘, หน้า ๘๘.

^{๓๙} เรื่องเดียวกัน.

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน.

๑. ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการในการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิที่แสดงถึงสิทธิครอบครองหรือความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดิน

๑.๑ ปัญหาการแจ้งหลักฐานการครอบครองและการดำเนินการตามความในมาตรา ๒๗ ตริ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมี ๒ วิธี คือ กรณีที่ทางราชการมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามความในมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ ประกอบกับการออกโฉนดเฉพาะรายตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ โดยการออกโฉนดทั้งตำบลได้กำหนดให้บุคคลที่ครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับทั้งที่มีและไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินได้ โดยบุคคลที่สามารถได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวโดยไม่มีเงื่อนไข คือ ผู้ครอบครองที่ดินที่มีหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น มีใบเหี้ยบย่ำ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง หรือหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑)

สำหรับผู้ครอบครองหรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมที่ไม่มีหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวข้างต้น สามารถแจ้งหลักฐานการครอบครอง (ส.ค.๑) ได้ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) หรือหากประสงค์จะแจ้งภายหลังจากกำหนดเวลาดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องขอผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาอนุญาตเป็นราย ๆ ไป และเมื่อได้รับหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) แล้ว ก็สามารถนำมาขอออกโฉนดผ่านวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดทั้งตำบลหรือออกเฉพาะราย แล้วแต่กรณี

ส่วนผู้ครอบครองที่ไม่มีหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดินหรือหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ก็สามารถขอออกโฉนดโดยวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดทั้งตำบลได้ โดยจะต้องแจ้งการครอบครองอันเป็นการแสดงความประสงค์ได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามความในมาตรา ๕๘ วรรคสอง และแม้มิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นตามความในมาตรา ๒๗ ตริ ซึ่งถือเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ครอบครองหรือผู้ครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมได้ไปซึ่งสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี วิธีการดังกล่าวไม่อาจเอื้อประโยชน์ให้แก่ “คนชายขอบ” หรือคนที่มีที่ดินทำกินในเขตป่า พื้นที่เกาะ หรือพื้นที่ทางไกลความเจริญซึ่งมักไม่รู้ข่าวสาร โดยอาจเป็นเพราะการคมนาคมและการสื่อสารยังไม่ทั่วถึง^{๔๑} ทำให้ไม่อาจดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ไม่ดำเนินการแจ้งหลักฐานการครอบครอง (ส.ค.๑) ภายในกำหนดเวลาและไม่อยู่ในฐานะผู้ได้รับการผ่อนผันการแจ้งล่าช้า ตลอดจนไม่ดำเนินการแจ้งสิทธิครอบครองและไม่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการสำรวจจริงวัดที่ดินตามความในมาตรา ๒๗ ตรี ส่งผลให้เขาเหล่านั้นไม่อาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินผ่านวิธีการออกโฉนดทั้งตำบล ยิ่งไปกว่านั้นการออกโฉนดเฉพาะรายตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ยังจำกัดสิทธิแก่ผู้ครอบครองที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานการแจ้งการครอบครอง กล่าวคือ หากบุคคลดังกล่าวมิได้ดำเนินการตามความในมาตรา ๒๗ ตรี ย่อมไม่อาจขอลอกโฉนดด้วยวิธีการดังกล่าวได้ จึงทำให้เขาเหล่านั้นต้องเสียไปซึ่งสิทธิในที่ดินเพราะถูกสันนิษฐานโดยเด็ดขาดว่ามีเจตนาละสิทธิการครอบครองในที่ดิน และการครอบครองที่ดินโดยปราศจากเอกสารสิทธิ์นี้เองที่ถูกตีความว่าเป็นการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย^{๔๒}

ซ้ำร้ายไปกว่านั้น หากต่อมาพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตพื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลเหล่านั้นก็จะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุกและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องสิทธิของชาวบ้านหลายชุมชนในช่วงที่ผ่านมา เช่น ชาวบ้านชุมชนชาวเลบ้านราไวย์ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ชุมชนชาวเลอุรุกราวัยเกาะหลีเป๊ะและเกาะบุโหลน จังหวัดสตูล ชุมชนชาวเลอุรุกราวัยบ้านแหลมตง เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ ฯลฯ ถูกฟ้องในข้อหาบุกรุกพื้นที่รัฐทั้งที่พื้นที่นั้นเป็นสิทธิของตน โดยที่ชาวบ้านได้ถูกเปลี่ยนสถานะจากผู้ทรงสิทธิกลายเป็นผู้ละเมิดสิทธิเพียงเพราะกฎหมายเทคนิคที่ตัดสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชน

๑.๒ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง

^{๔๑} ประจักษ์ วงศ์สินธิ์. “ป่าไม้กับกระบวนการพิสูจน์สิทธิเพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับรัฐและประชาชน”, *วารสารการจัดการป่าไม้*. ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๖, ๒๕๕๒, หน้า ๑๑๙.

^{๔๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. ๑๑/๒๕๔๕, พ. ๑๕/๒๕๔๗ และ พ. ๓/๒๕๔๘

ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๑ ภาครัฐได้มีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และยังมีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานดังกล่าวมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ส่วนผู้ที่นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ภายหลังจากกำหนดระยะเวลาข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยกระบวนการพิจารณาของศาลจะต้องมีการแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อศาลว่าผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ โดยความเห็นดังกล่าวต้องเสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น โดยการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีความเหมาะสม และเร่งรัดให้ผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาดำเนินการเพื่อขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อันเป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของประชาชน

อย่างไรก็ดี ในการเร่งรัดการออกโฉนดให้แก่ประชาชนด้วยวิธีการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการรับรองสิทธิในที่ดินจากศาลยุติธรรม ถือเป็นกระบวนการที่สร้างภาระขั้นตอนให้แก่ประชาชน กล่าวคือ การอาศัยคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยจากศาลยุติธรรมเป็นเพียงกระบวนการที่เพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อความน่าเชื่อถือในการยืนยันสิทธิในที่ดินของประชาชนเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดว่าจะต้องฟังความเห็นจากกรมที่ดินเกี่ยวกับข้อมูลการทำ

ประโยชน์จากภาพระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่เข้าซ้อนกับภาระหน้าที่เดิมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดินที่จะต้องดำเนินการก่อนออกโฉนดให้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะโดยวิธีการเดินสำรวจทั้งตำบลหรือการออกโฉนดเฉพาะราย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นการสร้างขึ้นตอนให้แก่ประชาชนและในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างภาระให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเพิ่มมากขึ้น

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) เป็นโฉนดที่ดิน

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน อันได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็น น.ส.๓ น.ส.๓ ก หรือ น.ส.๓ ข ล้วนแล้วแต่เป็นที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครอง และมีจำนวนไม่น้อยที่การซื้อขายที่ดินดังกล่าวไม่ได้มีการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่^{๔๓} ซึ่งมักเกิดขึ้นกับกลุ่ม “คนขายชอบ” จึงส่งผลให้การซื้อขายดังกล่าวตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา ๔๕๖ และไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๔ ทวิ แต่อย่างไรก็ดี แม้การซื้อขายที่ดินจะตกเป็นโมฆะก็ตามก็ยังคงมีผลสมบูรณ์หากมีการโอนการครอบครองโดยมีค่าตอบแทน^{๔๔} ซึ่งมีผลสมบูรณ์โดยการส่งมอบการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๘ ผู้รับโอนการครอบครองย่อมได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ อันส่งผลให้เจ้าของเดิมสิ้นไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๗ ซึ่งการสิ้นสิทธิการครอบครองตามนัยดังกล่าว ย่อมหมายถึงการสิ้นสภาพจากการเป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวด้วย^{๔๕} จึงมีปัญหาวว่าผู้โอนการครอบครองยังคงมีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ตรีหรือไม่ และใครเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณามาตรา ๕๘ ตรี วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “การออกโฉนดที่ดินตามมาตรานี้ ให้ออกแก่ผู้ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์” โดยจะต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวด้วย^{๔๖} ดังนั้น ผู้โอนการครอบครองจึงไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองในที่ดิน

^{๔๓} ชัยรัตน์ ชีวะเศรษฐธรรม. “ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดินเมื่อแปลกับการได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน”, *ดุลพินิจ*. ปีที่ ๕๘ เล่มที่ ๓ (กันยายน – ธันวาคม), ๒๕๔๔, หน้า ๖๖.

^{๔๔} คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๓๗๙/๒๕๒๑, ๓๗๘/๒๕๓๕ และ ๖๕๙๗/๒๕๔๒

^{๔๕} ชัยรัตน์ ชีวะเศรษฐธรรม. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔๓*, หน้า ๖๖.

^{๔๖} *เรื่องเดียวกัน*.

ดังกล่าวได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ผู้รับโอนการครอบครอง จะทำอะไรเพื่อรักษาสีทธิในที่ดินของตนเอง เพราะหากจะแก้ปัญหาโดยการอ้างหลักเกณฑ์ การครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ก็ไม่อาจทำเช่นนั้นได้ เนื่องจากที่ดินที่บุคคลใดจะอ้างหลักเกณฑ์การได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่บุคคลอื่นมีกรรมสิทธิ์อยู่ก่อนแล้ว แต่กรณีดังกล่าวผู้ขายมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดิน จึงไม่อาจยกมูลเหตุเรื่องระยะเวลาในการครอบครองมาเป็นข้อสนับสนุน เพื่อให้ตนได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวนี้ได้

ปัญหาที่ตามมา คือ บุคคลเช่นว่านั้นจะสามารถขอกออกโฉนดตามหลักเกณฑ์ ในประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้บัญญัติว่า “สิทธิในที่ดิน หมายความว่ากรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย” ก็เป็นที่เข้าใจว่า สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์น่าจะเป็นสิทธิครอบครองประเภทหนึ่งด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดี แนวคำวินิจฉัยศาลฎีกาที่ ๓๘๗/๒๕๓๕ เคยวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวว่า “โดยใจทักก็ได้มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) แม้ใจทักจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว ใจทักก็ไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้จำเลย (นายอำเภอ) เปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) นั้น ให้เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ในชื่อของใจทักได้ เพราะไม่มีกฎหมายใดให้สิทธิใจทักที่จะยื่นคำขอเช่นนั้น” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้ผู้ครอบครองจะมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากมิได้มีชื่อปรากฏอยู่ในเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน ก็หาอาจเปลี่ยนแปลงชื่อทางทะเบียนได้ไม่ รวมทั้งมิอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการขอกออกโฉนดตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายที่ดินได้แต่อย่างใด^{๔๗} จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังมีความไม่ชัดเจนและอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความที่ทำให้ประชาชนเสียไปซึ่งสิทธิในที่ดินได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบุคคลนั้นเป็น “คนขายขอบ” ซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินมักถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีอำนาจ อันจะทำให้ไม่อาจเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

^{๔๗} ชัยรัตน์ ชีวะเศรษฐกรรม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔๓, หน้า ๖๙-๗๐.

๒. ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน

ในปีพุทธศักราช ๒๕๓๕ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (เรียกโดยย่อว่า “กบร.”) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกนำมาหารือกันอย่างกว้างขวาง คือ “กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน” โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำสืบถึงสิทธิในที่ดินกรณีที่ดินนั้นครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยปราศจากหลักฐานการแจ้งการครอบครองและไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ

ต่อมาในปีพุทธศักราช ๒๕๔๕ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ทำการโอนภารกิจดังกล่าวไปยังสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยในปีนั้นได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ และปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

สำหรับมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในที่ดินของรัฐ^{๔๔} สามารถสรุปความได้ว่า การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐจะต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน อันแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ^{๔๕} และต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) การพิสูจน์สิทธิของการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ หากอาศัยพยานหลักฐานทางราชการต้องพิสูจน์ได้ว่าเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น โดยมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือหากเป็นเอกสารที่ลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ก็จะต้องลงวันที่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

^{๔๔} มาตรการของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ, สืบค้นได้จาก <http://landinfo.mnre.go.th/landinfo/information/data050456.pdf> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

^{๔๕} อธิติพล ศรีเสาวลักษณ์. **อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ ๘**, หน้า ๘๘.

(๒) กรณีที่ราษฎรไม่มีพยานเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ (๑) มาแสดง ให้พิจารณาพยานหลักฐาน เช่น ส.ค.๑ หรือพยานบุคคล หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้าง ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากที่เป็นที่ดินของรัฐ โดยหากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานเช่นนั้น ทั้งนี้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครองภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ การพิสูจน์สิทธิด้วยวิธีดังกล่าวนี้ให้เป็นอันยุติ

อย่างไรก็ดี การพิสูจน์สิทธิด้วยวิธีการดังกล่าวมาข้างต้นยังเกิดปัญหาและอุปสรรคบางประการ กล่าวคือ แม้หลักเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ จะยอมให้นำพยานบุคคล หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุนคำกล่าวอ้างก็ตาม แต่การดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศบางลักษณะไม่สามารถพิสูจน์ถึงร่องรอยการทำประโยชน์ตามวิธีการผลิตในบางพื้นที่^{๕๐} อีกทั้งกระบวนการในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศมีความล่าช้าและขาดแคลนผู้ชำนาญการ^{๕๑} ตลอดจนกระบวนการยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน จึงทำให้การพิสูจน์สิทธิในที่ดินภายใต้วิธีการดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับ เพราะไม่อาจยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จะเห็นได้ว่า ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของกลุ่ม “คนขายขอบ” เป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข เนื่องจากการพิสูจน์ถึงสิทธิที่แท้จริงของประชาชนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ เพราะหากอาศัยเพียงหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่บังคับใช้ในปัจจุบันย่อมไม่อาจที่จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิของเขาเหล่านั้นได้ แต่อย่างไรก็ดีเพียงเพราะความ “ไม่รู้” เพราะเหตุแห่งการเป็น “คนขายขอบ” ที่อยู่ห่างไกลความเจริญและขาดการติดต่อสื่อสาร ก็ไม่ควรทำให้เขาเหล่านั้นต้องเสียไปซึ่งสิทธิในที่ดินที่เขาพึงมีพึงได้ตาม

^{๕๐} คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. เสี่ยงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๔ - ๒๕๕๐ (เล่มที่ ๔) ที่ดินในเขตป่าและสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและป่า. (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน), ๒๕๕๑, หน้า ๗๕.

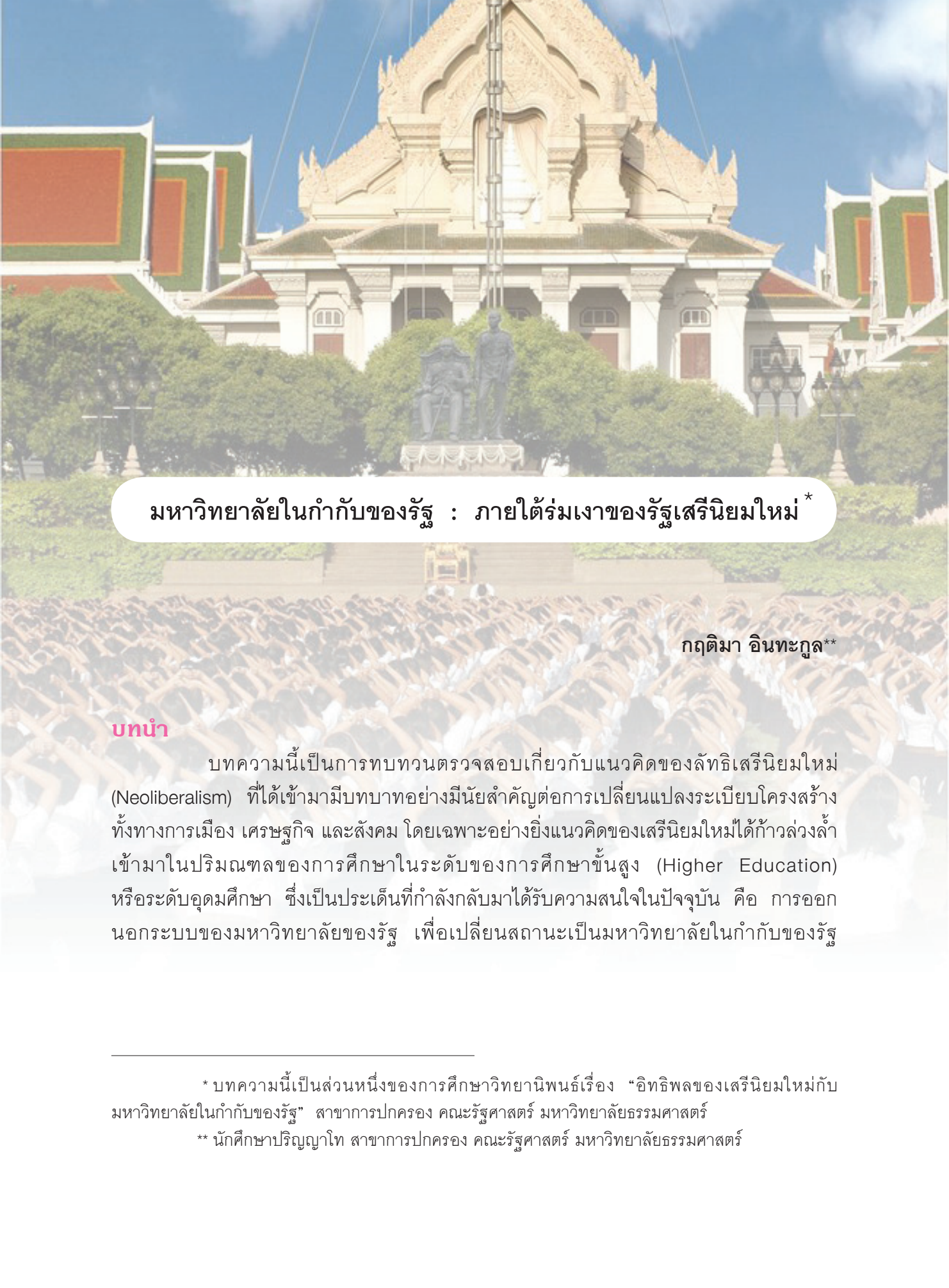
^{๕๑} อธิติพล ศรีเสาวลักษณ์. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘, หน้า ๘๙.

ที่กฎหมายได้ให้การรับรอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของกลุ่มคนเหล่านั้น โดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ทั้งจากภาครัฐเองและพยานหลักฐานในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคล วัตถุ หรือสถานที่ ที่อาจอ้างอิงได้ว่าเขาเหล่านั้นได้อยู่อาศัยหรือใช้พื้นที่นั้นในการทำประโยชน์มาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนนำหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครอง “สิทธิชุมชน” มาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชุมชน กล่าวคือ หากพื้นที่ใดที่รัฐมีข้อพิพาทในที่ดินกับประชาชนในแง่ของการ “พิสูจน์สิทธิในที่ดิน” รัฐอาจนำหลักการการคุ้มครองสิทธิชุมชนตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยหลัก “กรรมสิทธิ์เชิงซ้อน”^{๕๒} (Common Pool Resources : CPRs) มาเป็นกลไกในการรักษาคุณภาพระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์และคุ้มครองสิทธิในที่ดินของคนชายขอบอย่างแท้จริง

^{๕๒} กรรมสิทธิ์เชิงซ้อน (Common Pool Resources : CPRs) หมายถึง ระบบที่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน โดยไม่อาจนำที่ดินไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ผู้อื่นได้เว้นแต่เป็นการได้มาโดยการรับมรดก ในขณะที่ตัวผู้ที่มีสิทธิในที่ดินจะต้องร่วมกันปกป้องดูแลและใช้ประโยชน์ภายใต้กติการ่วมกัน ตลอดจนไม่สามารถใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นหลักทรัพย์ในการประกันมูลค่าหนี้ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการมอบสิทธิในที่ดินให้แก่คนชายขอบแล้ว ยังมุ่งที่จะคุ้มครองที่ดินของคนชายขอบมิให้เปลี่ยนมือไปยังกลุ่มนายทุนเพื่อลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้มีสิทธิในที่ดินเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไขนั่นเอง

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. **เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน**
กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕ – ๒๕๕๐ (เล่มที่ ๔) ที่ดินในเขตป่าและสิทธิชุมชน
ในการจัดการที่ดินและป่า. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน,
 ๒๕๕๑.
- ชัยรัตน์ ชีวะเศรษฐกรรม. “ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดินมือเปล่ากับการได้มาซึ่ง
 โฉนดที่ดิน”, **ดุลพาน.** ปีที่ ๕๘ เล่มที่ ๓ (กันยายน – ธันวาคม), ๒๕๔๔.
- ตุลญา โรจน์ทั้งคำ แก้วศุภาสวัสดิ์. **คู่มือศึกษา วิชา กฎหมายที่ดิน.** กรุงเทพฯ : วิทยุชน,
 ๒๕๕๖.
- ประวุธ วงศ์สินิล, “ป่าไม้กับกระบวนการพิสูจน์สิทธิเพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับรัฐและ
 ประชาชน”, **วารสารการจัดการป่าไม้.** ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๖, ๒๕๕๒.
- วรวิมล เทพทอง. **คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติ**
ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓.
พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๕๐.
- เสนีย์ ปราโมทย์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์.**
 กรุงเทพฯ : พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย), ๒๕๕๑.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. **กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗.
- _____. “สิทธิในที่ดินของชุมชน : โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”,
วารสารกฎหมาย. ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑ ฉบับพิเศษ, ๒๕๕๓.



มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : ภายใต้อำนาจของรัฐเสรีนิยมใหม่^{*}

กฤติมา อินทะกุล^{**}

บทนำ

บทความนี้เป็นการทบทวนตรวจสอบเกี่ยวกับแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระเบียบโครงสร้างทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดของเสรีนิยมใหม่ได้ก้าวล่วงล้ำเข้ามาในปริภูมิของการศึกษาในระดับของการศึกษาขั้นสูง (Higher Education) หรือระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นประเด็นที่กำลังกลับมาได้รับความสนใจในปัจจุบัน คือ การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

^{*} บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่อง “อิทธิพลของเสรีนิยมใหม่กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^{**} นักศึกษาปริญญาโท สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(Autonomous University)^๑ ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อการปฏิรูปการอุดมศึกษาของรัฐสมัยใหม่ที่มุ่งลดบทบาทของรัฐ^๒ การตื่นตัวดังกล่าวเป็นเพราะทุกคนในสังคมตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของ “การศึกษา” เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์โดยตรงอยู่กับการเมืองและการปกครองมาอย่างยาวนาน เพราะการศึกษามีสถานภาพที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางสังคม (Social things) สำหรับการพัฒนาค้นในสังคมให้มีศักยภาพในการพัฒนาสังคมของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด^๓

ผู้เขียนมุ่งที่จะนำเสนอบทความภายใต้กรอบแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการอุดมศึกษาภายใต้บริบทของรัฐไทย เฉพาะในประเด็นของการแปรเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ได้มีความคิดริเริ่มในความต้องการอิสระและเสรีภาพของมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้ระบอบราชการ ทั้งในด้านการบริหารและด้านวิชาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่อาจารย์กลุ่มหนึ่งได้จัดสัมมนาเรื่องปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย รวมทั้งมีการสัมมนาอีก ๓ ครั้งใน พ.ศ. ๒๕๐๙ พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ และมีความเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรออกนอกระบบราชการ จนได้ข้อสรุปเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งลงมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น^๔ แม้ในระยะแรกรัฐจะยังไม่มี

^๑ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากระบบราชการ (autonomous university) แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) ที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา (อ้างอิงจาก <http://th.wikipedia.org/wiki/มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล>)

^๒ เกรียงศักดิ์ ริ้วโรจน์. (๒๕๕๖). “เสรีนิยมใหม่กับมหาวิทยาลัย จำกัด (มหาชน)” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : [http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/samyang/20121227/483526/เสรีนิยมใหม่-กับมหาวิทยาลัยจำกัด-\(มหาชน\).html/](http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/samyang/20121227/483526/เสรีนิยมใหม่-กับมหาวิทยาลัยจำกัด-(มหาชน).html/)

^๓ ภาณุวัฒน์ ภักดิ์วงศ์. (๒๕๔๐). “อำนาจทางการศึกษา : ความเป็นไปได้ของการเป็นอำนาจอธิปไตยที่ ๔.” ใน รัฐสภาสาร. ปีที่ ๔๕ ฉบับที่ ๑๐.

^๔ ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๔๖). มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. กรุงเทพฯ : หจก.สหยาบล้อคและการพิมพ์, หน้า ๑.

ความพร้อมต่อการผลักดันมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการด้วยเหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ นั้น แต่ก็มิได้ล้มเลิกการผลักดันแนวคิดดังกล่าว พร้อมทั้งยังชูป้ายและตอกย้ำถึงแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “มหาวิทยาลัยจะต้องมีความอิสระในการดำเนินงาน และมีเสรีภาพทางวิชาการ” อย่างต่อเนื่องและยาวนาน ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมที่เฟื่องฟูอย่างมากที่สุดในช่วงภายหลังเหตุการณ์ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่มุ่งเปลี่ยนปรัชญาการศึกษาให้เป็นไปเพื่อมวลชน^๕ จนนำมาสู่การผลักดันครั้งสำคัญที่ประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะและรูปแบบของมหาวิทยาลัยของประเทศไทยที่ชัดเจนอีกครั้ง จะเห็นได้ว่ามีความพยายามดิ้นรนภายใต้ปฏิบัติการของอำนาจและเงื่อนไขของรัฐที่พยายามปรับตัวให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีความทันสมัย มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ สามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้ ท่ามกลางกระแสการเมืองการปกครองที่ผันผวน วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงความคาดหวังจากสังคม ท่ามกลางปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนและความท้าทายเหล่านี้ เป็นสิ่งที่มหาวิทยาลัยของประเทศไทยต้องเผชิญเสมอมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

๑. “เสรีนิยม” สู่ “เสรีนิยมใหม่”

งานศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความคิดเชิงปรัชญาในสังคมตะวันตกส่วนใหญ่ มักจะมองลัทธิเสรีนิยมใหม่ในเชิงปรากฏการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเชื่อว่าเป็นการปรับตัวของระบบทุนนิยมภายใต้กระแสผันผวนของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ และเจอปัญหาความผันผวนทางการเมืองและวิกฤติทางเศรษฐกิจโลกครั้งใหญ่ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ทำให้ประเด็นการเปลี่ยนแปลงกลไกของรัฐและระบบตลาดเข้ามามีส่วนสำคัญต่อการขจัดปัญหาและขับเคลื่อนระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การส่งต่อและการสืบทอดความคิดเสรีนิยมภายใต้ระบบความรู้และอำนาจที่แทรกตัวอยู่ในกระบวนทัศน์เป็นสิ่งที่ต้องทบทวนตรวจสอบ ในฐานะที่เป็นกระแสหลักของกรอบแนวทางการพัฒนาในรูปแบบของนโยบายเสรีนิยมใหม่มาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การตั้งคำถามเกี่ยวกับอำนาจของเสรีนิยมและเสรีนิยมใหม่ จึงเป็นเรื่องสำคัญในการทำความเข้าใจอิทธิพลลัทธิเสรีนิยมใหม่

^๕ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (๒๕๔๗). “การศึกษา กับสังคมไทยในรอบ ๓๐ ปี,” ใน OCTOBER. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก.

การปรับเปลี่ยนโฉมหน้าของระบบเสรีนิยมไปสู่เสรีนิยมใหม่ อาจดูได้จากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาคนตกงาน และภาวะเงินเฟ้อที่กระจายไปทั่วโลกในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ ทำให้เกิดการเปลี่ยนกฎกติกาของระบบทุนนิยมในประเทศตะวันตกทั้งในยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือ ตัวละครสำคัญที่ปรากฏขึ้นท่ามกลางการปรับเปลี่ยนโฉมดังกล่าวนี้คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และองค์การการค้าโลก (WTO) ทั้งสามองค์กรโลกบาลนี้มีบทบาทชี้แนะนโยบายทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาซึ่งประสบปัญหาหนี้สิน องค์กรทั้งสามนี้ร่วมมือกันสร้างกฎระเบียบทางการเงินและการคลังให้ประเทศลาตินอเมริกาปฏิบัติตาม โดยเชื่อว่าถ้าทำตามกฎระเบียบนั้นแล้วประเทศที่เป็นหนี้จะมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้น กฎระเบียบที่สำคัญที่สุดก็คือ การส่งเสริมการส่งออก การสร้างกฎระเบียบทางการเงินและการคลังภายใต้การควบคุมจากองค์กรทั้ง ๓ แห่งนี้ เปรียบเสมือนการเปลี่ยนกลไกระบบเสรีนิยมแบบเก่าซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำประเทศ ให้เปลี่ยนไปสู่กลไกใหม่ที่ถูกควบคุมด้วยองค์การระหว่างประเทศ องค์กรธุรกิจเอกชน และสถาบันที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ^๖

ในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ - ๑๙๙๐ นโยบายเศรษฐกิจในโลกตะวันตกถูกชี้นำโดยนักเศรษฐศาสตร์แนวอนุรักษนิยม ซึ่งได้รับฉายาว่า “เสรีนิยมใหม่” (Neoliberalism) เช่น นโยบายของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ Margaret Thatcher และประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา Ronald Reagan นโยบายของเสรีนิยมใหม่มีสำนักเศรษฐศาสตร์ชิคาโกเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญที่พยายามสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขันทางการตลาด และเพิ่มบทบาทของเอกชนในการตัดสินใจในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจแบบนี้จะลดทอนบทบาทของรัฐบาลในการวางกฎเกณฑ์และข้อบังคับนี้ เพราะเชื่อว่ารัฐบาลต้องปล่อยให้การแข่งขันทางการตลาดดำเนินไปอย่างเสรี เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้และการจ้างงานที่เป็นจริง ซึ่งตรงข้ามกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของ John Maynard Keynes ที่แพร่หลายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงทศวรรษ ๑๙๗๐ ช่วงเวลานี้ถือเป็น “ยุคทองของระบบทุนนิยม”^๗ จนกระทั่งในทศวรรษ ๑๙๗๐ วิฤติการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในหลายประเทศส่งผลโดยตรงให้รายได้ของรัฐที่มาจากภาษีลดลงพร้อมกับรายจ่ายภาครัฐท่วมขึ้น นโยบายแบบเคนส์เซียนใช้การไม่ได้อีกต่อไป^๘

^๖ นฤพนธ์ ดั่งวิเศษ. (๒๕๕๗). *ชาติพันธุ์กับเสรีนิยมใหม่*. กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, หน้า ๕๙-๖๓.

^๗ *เรื่องเดียวกัน*.

^๘ ภคવી วีระภาสพงษ์. (๒๕๕๕). *ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, หน้า ๑๙.

อุดมการณ์เสรีนิยมมีความซับซ้อนทั้งในเชิงแนวคิดและการปฏิบัติ และยังสัมพันธ์กับแนวคิดทางการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ความเข้าใจกระแสหลักในปัจจุบันเกี่ยวกับ “เสรีนิยม” ที่พบเห็นจากระบบตลาดหรือการบริหารจัดการสมัยใหม่ ไม่สามารถเปรียบเทียบได้กับกระบวนการเคลื่อนไหวทางปัญญาที่สัมพันธ์กับความคิดเรื่อง “อิสระ” และ “เสรี” ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา เพราะโฉมหน้าของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่พบเห็นในปัจจุบัน คือ เศรษฐกิจของสภาวะสมัยใหม่ (Modernity)^๙ เพราะการที่ปัจเจกชนมีอิสระและสามารถปฏิบัติการในการดูแลและรับผิดชอบชีวิตได้ ส่วนหนึ่งก็เพราะเงื่อนไขของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของรัฐที่มีมากเกินไป โดยเฉพาะในการจัดสวัสดิการ^{๑๐} เป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนให้เห็นอำนาจของการแทรกแซงจากรัฐได้เป็นอย่างดีในแนวทางนี้

ในโลกทุนนิยมนั้นได้ล้มลุกคลุกคลานไปหาลัทธิเสรีนิยมใหม่ในฐานะคำตอบ โดยผ่านการทดลองที่พลิกผันและปั่นป่วนมาอย่างต่อเนื่องกว่าจะบรรจบตกผลึกกลายเป็นคัมภีร์ชุดใหม่ที่รู้จักกันในชื่อว่า “ฉันทามติวอชิงตัน” (Washington Consensus) ในทศวรรษ ๑๙๙๐ โดยมีมิลตัน ฟรีดแมน^{๑๑} (Milton Friedman, ค.ศ. ๑๙๑๒ - ๒๐๐๖) ศาสตราจารย์เศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก สหรัฐอเมริกา ผู้ได้รับรางวัลโนเบล สาขาเศรษฐศาสตร์ ปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ได้รับการยกย่องนับถือกันทั่วไปว่าเป็นปรมาจารย์เศรษฐศาสตร์เสรีนิยมใหม่แห่งสำนักชิคาโก ทรงอิทธิพลทางนโยบายต่อรัฐบาลหลายประเทศและสถาบันเศรษฐกิจหลักของโลก หนังสือยอดนิยมเรื่อง Capitalism and Freedom (ค.ศ. ๑๙๖๒) ของมิลตัน ฟรีดแมน เสมือนหนึ่งคำประกาศหลักการพื้นฐานของลัทธิเสรีนิยมใหม่ ได้แก่ Deregulation, Privatization, Cutbacks in Social Spending (การลดกฎเกณฑ์, การโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน และการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายทางสังคม) การที่ลัทธิเสรีนิยมใหม่มักถูกนำมาใช้เป็นบางส่วนและด้านเดียวในรัฐหนึ่งและใช้ทั้งระบบในอีกรัฐหนึ่ง เป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นว่าทางออกแบบลัทธิเสรีนิยมใหม่ยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันทั้งหมด เพราะอีกด้านหนึ่งลัทธิเสรีนิยมใหม่

^๙ นฤพนธ์ ด้วงวิเศษ. (๒๕๕๗). **ชาติพันธุ์กับเสรีนิยมใหม่**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, หน้า ๑๓.

^{๑๐} อานันท์ กาญจนพันธุ์. (๒๕๕๒). **คิดอย่างมิเชล ฟูโกต์ คิดอย่างวิพากษ์ จากวาทกรรมของอัตบุคคลถึงจุดเปลี่ยนของอดีต**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า ๑๔๐.

^{๑๑} เกษียร เตชะพีระ. (๒๕๕๓). **เศรษฐกิจโลกถดถอยครั้งใหญ่ : ความรุ่งเรืองและความล่มจมของเสรีนิยมใหม่/โลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก.

คือ รูปแบบของการใช้อำนาจที่ซ่อนเร้นกฎระเบียบและการควบคุมที่มองไม่เห็น ประเด็นนี้ Stuart Hall และ David Harvey^{๑๒} ได้ตั้งข้อสงสัยไว้ว่า ลัทธิเสรีนิยมใหม่ คือ การดัดแปลงรูปแบบใหม่ของนายทุน พ่อค้า นักบริหารทางธุรกิจที่ต้องการควบคุมสั่งการสังคมและวิถีชีวิตของมนุษย์ โดยทำให้ปัจเจกเชื่อว่าตัวตนของตนเอง คือ ชีวิตที่เลือกได้ ระเบียบทางเศรษฐกิจได้แทรกตัวเข้าไปอยู่ในแบบแผนของการใช้ชีวิตที่ปัจเจกไม่คิดว่าตนเองถูกควบคุมสั่งการจากคนอื่น แต่เชื่อว่าตัวเองได้เลือกสิ่งที่ปรารถนาแล้ว ลัทธิเสรีนิยมใหม่มีใช้แค่อุดมการณ์ของเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการเมืองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น^{๑๓} หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแนวคิดเสรีนิยมใหม่มีพื้นฐานที่หนักแน่นส่งผ่านมาจากแนวคิดเสรีนิยมที่เบ่งบานที่สุดในโลกตะวันตก โดยมีหลักการที่ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า เงื่อนไขที่จำเป็นของการอยู่ดีมีสุขของมนุษย์นั้น คือ เสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งเสรีภาพของปัจเจกชนทั้งหมดสามารถนำมาซึ่งเสรีภาพของรัฐแบบเสรีนิยมใหม่ได้

ผลของการเผยแพร่ลัทธิเสรีนิยมใหม่นี้ ปรากฏชัดเจนในประเทศสหรัฐฯ และอังกฤษก่อน แล้วจึงค่อยแผ่ขยายอาณาบริเวณไปยังประเทศอาณานิคมชั้นในของจักรวรรดินิยมรูปแบบใหม่ซึ่งมีสหรัฐฯ เป็นเจ้าอาณานิคม ประเทศอาณานิคมชั้นในนี้หมายถึงประเทศในภูมิภาคลาตินอเมริกา นอกจากนี้ อิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมยังแผ่ขยายไปยังประเทศรอบนอกผ่านทางองค์กรระหว่างประเทศอย่าง IMF และธนาคารโลก สักขีพยานที่ชัดเจนต่อคำกล่าวหานี้ก็คือ คำกล่าวของโจเซฟ สติกลิตซ์ อดีตรองประธานและหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลกในหนังสือ Globalization and its discontents ของเขาว่า จุดเปลี่ยนที่สำคัญภายในองค์กรของ IMF คือ การเปลี่ยนถ่ายเอานักเศรษฐศาสตร์สายเสรีนิยมใหม่เข้าแทนที่พวกเคนส์เซียนในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งทำให้ IMF กลายเป็นกลไกรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มทุนในสหรัฐฯ และกระบอกเสียงของเสรีนิยมใหม่ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างเต็มตัว องค์กรระดับโลกที่มีบทบาทในการวางกรอบจำกัดนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับแนวคิดของตนอย่างเข้มงวด เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก

^{๑๒} ภัควดี วีระภาสพงษ์. (๒๕๕๕). ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน.

สำหรับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เงื่อนไขที่องค์กรนั้นกำหนดให้รัฐทั้งหลายที่ขอรับความช่วยเหลือจะต้องปฏิบัติตามกรอบจำกัดที่มีต่อนโยบายของรัฐภายใต้เงื่อนไขที่ธนาคารโลกกำหนด ในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ เป็นที่รู้จักกันในนามของแผนการปรับโครงสร้าง (Structural adjustment programs)^{๑๔} กล่าวได้ว่ากระบวนการทำให้เป็นเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalization) หยิบฉวยเอาทุนทางวัฒนธรรมแบบเสรีนิยมที่ฝังราก (Embedded liberalism) อย่างมั่นคงในสังคมตะวันตก โดยผู้นำกระบวนการนี้ได้เน้นนำคุณค่าที่เป็นเสาหลักของแนวคิดเสรีนิยมคือ “อิสรภาพและเสรีภาพส่วนบุคคล” รวมทั้งรังสรรค์ปั้นแต่งใหม่ด้วยกลวิธีตอกย้ำ (ละเลย) คุณค่าที่พึงปรารถนา (ไม่พึงปรารถนา) ในสายตาของตน เพื่อออกแบบและผลิตซ้ำคุณค่าเหล่านั้นให้เข้าแทนที่คุณค่าเดิมและผสมกลมกลืนกับคุณค่าอื่นอย่างแนบเนียนจนกลายเป็น “สามัญสำนึก” ของสมาชิกแต่ละคนในสังคม^{๑๕} และการเข้าถึงกระบวนการฝังหัวได้ถึงระดับสามัญสำนึกได้นั้นคงหนีไม่พ้นให้ความรู้ เพื่อสถาปนาความจริงในวิถีทางของระบบการศึกษา

เพราะฉะนั้น รัฐเสรีนิยมใหม่จึงให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ของการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน การศึกษาภาคบังคับ เรื่อยมาจนถึงการศึกษาขั้นสูง สถานศึกษาจึงกลายเป็นพื้นที่ที่ถูกผนวกให้เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การวิเคราะห์ถึงที่มาของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในทางการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของการอุดมศึกษาที่เป็นระดับของการศึกษาที่เป็นความหวังเป็นพลเมืองของรัฐ เป็นแรงงานของระบบตลาด และสามารถที่จะนำพาประเทศให้มีทิศทางไปตามความปรารถนาที่รัฐสมัยใหม่ได้ อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่จึงถือได้ว่าเป็นหลักเหตุผลทางการเมืองที่นำมาอธิบายในเชิงของอำนาจที่แนวคิดนี้มีต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ

^{๑๔} David Held. (1995). **Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance**. Cambridge: Polity Press.

^{๑๕} เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทขจร. (๒๕๕๑). “การผลิตซ้ำอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่และอิทธิพลต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://prachatai3.com/node/17325/tai%20สืบค้นวันที่สืบค้นข้อมูล> ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๔

๒. เสรีนิยมใหม่ในปริบทของการอุดมศึกษาต่างประเทศ

นับตั้งแต่ลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ขึ้นมามีอำนาจ เส้นทางของการศึกษาในมหาวิทยาลัยก็จำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเหมือนดังที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยที่จะต้องปรับเข้ากับสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดระยะเวลาทางประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยจึงเปลี่ยนแปลงไปเป็น “มหาวิทยาลัยของรัฐ โดยรัฐ และเพื่อรัฐ” ก่อนที่มหาวิทยาลัยจะเปลี่ยนแปลงอย่างมากอีกครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ “มหาวิทยาลัยของชนชั้นกลาง โดยชนชั้นกลาง และเพื่อชนชั้นกลาง” ก็มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น และได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็น “มหาวิทยาลัยของชนชั้นกลาง โดยชนชั้นกลาง และเพื่อชนชั้นนายทุน” มาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงต้นศตวรรษที่ ๒๐ มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างที่เพียงแต่ความชัดเจนของเส้นทางของมหาวิทยาลัยเพื่อระบบทุนนิยมยังไม่สามารถที่จะพัฒนาตัวเองได้อย่างเต็มที่ในศตวรรษที่ ๒๐^{๑๖} แต่พอย้อนกลับไปในก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ การอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกายังมีลักษณะเฉพาะชนชั้นสูง ฉะนั้น แง่มุมของสาธารณะชนจึงยังไม่ปรากฏมากนักในแวดวงมหาวิทยาลัยในช่วงนั้น แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มหาวิทยาลัยถูกเปลี่ยนให้เป็นสถาบันที่มีความหมายกับประชาชน คำนี้ถึงประโยชน์ของสาธารณะมากขึ้นและแบ่งบานที่สุดในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ จนถึงช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๗๐ รัฐบาลอเมริกาทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนผ่านสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ สาธารณสุข โครงการพัฒนาด้านความมั่นคง ผ่านโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเอง และยังมีทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาที่ยากจนจำนวนมากให้เข้าศึกษาต่อทั้งในมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน^{๑๗} แม้ว่าปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ปรากฏการณ์นี้คือ ภาวะของสงครามเย็น แต่ก็นับได้ว่าสังคมได้ประโยชน์จากการขยายการศึกษาให้ประชาชนอย่างทั่วถึง แต่เมื่อสงครามเย็นยุติลง ทุกสิ่งทุกอย่างก็เปลี่ยนไป เพราะตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา จะพบว่า พันธกิจที่จะให้การศึกษาชั้นอุดมศึกษาแก่ประชาชนในสหรัฐอเมริกาอย่างทั่วถึงนั้นถูกลดระดับลง สิ่งที่เกิดขึ้นในขณะนั้นก็คือ รัฐบาลในระดับรัฐจัดงบประมาณสนับสนุนมหาวิทยาลัยของรัฐลงอย่างรวดเร็วในช่วง

^{๑๖} ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (๒๕๕๔). “วิกฤติ : มหาวิทยาลัยกับมนุษยศาสตร์และอื่นๆ.” ใน *รัฐศาสตร์สาร*. ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๑, หน้า ๑๗๙-๒๐๑.

^{๑๗} กรรณิการ์ กิจติเวชกุล. (๒๕๕๗). “Privatization Education การศึกษาฉบับไม่เอื้ออาทร.” ใน *Global Report รวบรวมงานและบทวิเคราะห์จากนิตยสาร WAY*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Way of Book. หน้า ๑๑๗-๑๓๑.

๒๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ๔ ครั้งใหญ่ๆ ในสหรัฐอเมริกา การให้การสนับสนุนรายหัวนักศึกษาลดลงอย่างมาก ผลก็คือ มหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องหาทางเอาตัวรอดด้วยการหารายได้อื่น และรายได้อย่างแรกที่จะสรรหาได้ คือ วิธีการขึ้นค่าเล่าเรียน ในอัตราก้าวกระโดด ค่าใช้จ่ายที่ครอบครัวรายได้ต่ำจะต้องส่งลูกเรียนจนจบ ๔ ปี ในมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๓ แต่ปัจจุบันค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๕ ฉะนั้นมหาวิทยาลัยจึงกลายเป็นสถานที่สำหรับคนรวยส่วนบนของสังคมเท่านั้น และขณะนี้ช่องว่างระหว่างรายได้ในสหรัฐอเมริกาที่ขึ้นสูงมากที่สุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นต้นมา

สองแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงปลายสงครามเย็นก็คือ (๑) การศึกษาเป็นสินค้าชนิดหนึ่งในตลาดที่ต้องมีการลงทุน คำที่ได้ยินบ่อยจากแนวคิดนี้ก็คือ Human Capital หรือทุนมนุษย์ (๒) การศึกษาระดับสูงจะสร้างโอกาสขยับให้แก่ปัจเจกชน เมื่อการศึกษาถูกแปรให้มีสภาพไม่ต่างจากสินค้า ลงทุนไปแล้วต้องมีกำไร ในตลาดการอุดมศึกษาเกิดช่องว่างระหว่างรายได้ที่มาจากฐานคิดเรื่องการลงทุนส่วนตัวและผลกำไรจากการศึกษา โดยเฉพาะประเด็นการให้ค่าตอบแทนอาจารย์ในมหาวิทยาลัยก็สะท้อนภาพนี้เช่นกัน ไม่เฉพาะนักศึกษาที่เลือกเรียนในสาขาวิชาที่รัฐไม่ได้มุ่งเน้นส่งเสริม เพราะเป็นสาขาวิชาที่ไม่ได้มีคุณูปการในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ แนวคิดลัทธิเสรีนิยมมีส่วนสำคัญต่อนัยของแนวทาง การเปิดเสรีการศึกษาหรือที่บางคนอาจเรียกว่า ปฏิรูปการศึกษา การให้สถานศึกษา ออกนอกระบบ หรือถึงขั้นแปรรูปการศึกษาอย่างในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากรัฐมีแนวโน้มที่จะพยายามลดบทบาทในการรับผิดชอบในด้านงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยในระดับที่ลดน้อยถอยลงเรื่อยๆ เมื่อต้องหาเลี้ยงตัวเองมหาวิทยาลัยต่างๆ ยิ่งต้องแข่งขันอย่างรุนแรงเพื่อให้ได้นักศึกษา^{๑๘} และในเรื่องของการจัดอันดับมหาวิทยาลัยของหนังสือพิมพ์และนิตยสารในสหรัฐอเมริกาโดยใช้เกณฑ์ต่างๆ ก็เป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญให้มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่างๆ ต้องสร้าง “คุณภาพ” ให้เหนือกว่ามหาวิทยาลัยคู่แข่ง เกณฑ์ที่ว่าก็คือ เกณฑ์อันดับการเลือกสอบเข้าแต่ละมหาวิทยาลัย แสดงถึงอันดับความนิยมของตลาดการอุดมศึกษา กลายเป็นการชี้นำทิศทางให้นักศึกษาไปโดยปริยาย นี่แค่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาที่กำลังวางบทบาทที่ชัดเจนในการถอยห่าง

^{๑๘} กรรณิการ์ กิจดิเวชกุล. (๒๕๕๗). “Privatization Education การศึกษาบับไม่เอื้ออาทร,” ใน **Global Report รวมรายงานและบทวิเคราะห์จากนิตยสาร WAY**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Way of Book. หน้า ๑๑๗-๑๓๑.

นอกจากภารกิจส่วนรวม ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวโน้มที่อันตราย เพราะบทบาทที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยคือเป็นศูนย์กลางการค้นหาคำตอบและการวิพากษ์วิจารณ์เช่นในอดีต เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ

๓. พลวัตการปฏิรูปมหาวิทยาลัยรัฐไทย

กล่าวกันว่า ในช่วงรัชกาลที่ ๕ เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษาของไทย เพราะคำว่าปฏิรูปนั้น เนื้อหา แปลว่า ทำให้รูปลักษณะอย่างเดิมเสื่อมสลายไป ดังนั้น การจัดการศึกษาโดยรัฐเริ่มตั้งแต่ในรัชกาลที่ ๕ แล้วขยายอาณาบริเวณออกไปจนทั่วราชอาณาจักรนั้น มีจุดยืนที่สำคัญว่า ราษฎรจัดการศึกษาเองไม่ได้^{๑๙} จนเกิดการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้น ได้ดำเนินการโดยรวมเอาโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือนหรือโรงเรียนมหาดเล็กหลวงและโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ เข้ามารวมสังกัดด้วยกันตามแบบสากล โดยมุ่งตอบสนองความต้องการกำลังคนเข้ารับราชการเป็นสำคัญและมหาวิทยาลัยแห่งแรกนี้ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการตั้งแต่แรกตั้ง^{๒๐} การจัดการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในช่วงแรกเป็นการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการด้านการผลิตกำลังคนเพื่อเข้ารับราชการในระบบราชการสมัยใหม่อย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากคตินิยมของการเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยในตะวันตก เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นตามพระราชโองการในสมัยของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์^{๒๑} ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๑ มีความพยายามที่จะปฏิรูประบบบริหารมหาวิทยาลัย แต่จุฬาลงกรณ์ฯ ในขณะนั้นยังขาดความพร้อมในแง่กำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งยังต้องพึ่งพากระทรวงต่างๆ อยู่มาก สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการศึกษาโดยรัฐที่มีมาตั้งแต่เริ่มต้นของการศึกษาทุกระดับในสังคมไทย

^{๑๙} สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (๒๕๔๗). “ปฏิรูปการศึกษาไทยในรอบสามทศวรรษ,” ใน OCTOBER. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก, หน้า ๑๙๓.

^{๒๐} ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๓๔ วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๖๐, หน้า ๒๐ อ้างใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ. (๒๕๕๓). “กฎหมายรัชกาลที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๖๐,” ใน ปัญจมิตร และฉัตรชัยกับการศึกษา. กรุงเทพฯ : พรักหวานกราฟฟิค, หน้า ๖.

^{๒๑} อมรวิทย์ นาครทรรพ และคณะ. (๒๕๕๖). อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ จากโอกาสและความหวังในอดีต สู่วิกฤตคุณค่าปริญญานิยุคอุดมศึกษาประชานิยม. กรุงเทพฯ : หิน หยาง การพิมพ์, หน้า ๑๑๔.

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารมหาวิทยาลัยยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ในลักษณะของ “มหาวิทยาลัยตลาดวิชา” ทั้งนี้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยแสดงบทบาทใหม่ในการเป็นตัวผลักดันค่านิยมการปกครองแบบประชาธิปไตยตามแผนของคณะราษฎรที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงการปกครอง การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้จึงเต็มไปด้วยอุดมคติของการขยายโอกาสการเรียนรู้ในชั้นอุดมศึกษาอย่างกว้างขวางไปสู่ประชาชนและเสริมสร้างกระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) ดังปรัชญาของการก่อตั้งมหาวิทยาลัยที่ปรากฏในสุนทรพจน์ของนายปรีดี พนมยงค์ ที่รายงานต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ดังนี้

“...มหาวิทยาลัยย่อมอุปมาประดุจบ่อน้ำ บำบัดความกระหายของราษฎร ผู้สมัครแสวงหาความรู้ อันเป็นสิทธิและโอกาสที่เขาควรมีควรได้ตามหลักเสรีภาพของการศึกษา...”

จากปณิธานการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นนั้น ถือได้ว่าเป็น “ต้นแบบมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล”^{๒๒} มีการจัดโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยโดยคณะบุคคลซึ่งเป็นอิสระจากสายงานบังคับบัญชาของกรมมหาวิทยาลัย รูปแบบเดิมโดยสิ้นเชิง จึงนับเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาการบริหารอุดมศึกษาไทย^{๒๓} จนกระทั่งเหตุการณ์ทางการเมืองที่ทำให้มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงนำมาซึ่งการถูกลดทอนอำนาจในการบริหารมหาวิทยาลัยของผู้ประศาสน์การ คือ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งต้องลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่ต่างประเทศ มหาวิทยาลัยถูกบังคับให้ขายหุ้นธนาคารเอเชีย พร้อมทั้งการออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่ชื่อมหาวิทยาลัยถูกตัดคำว่า “การเมือง” ออก เปลี่ยนเป็น “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” รวมทั้งยุบเลิกความเป็นตลาดวิชาเปลี่ยนมาเป็นการสอบคัดเลือกแทนเพื่อตัดฐานอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มมวลชนของมหาวิทยาลัยแห่งนี้ลงด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ กำหนดให้อาจารย์และเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน พร้อมกับมีการจัดตั้ง “สภามหาวิทยาลัย

^{๒๒} ไสว สุทธิพิทักษ์. (๒๕๓๗) . “แนวคิดการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง,” ใน **หนังสือที่ระลึกธรรมศาสตร์ ๖๐ ปี**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

^{๒๓} อมรวิรัช นาครทรรพ. (๒๕๔๔). **ทศวรรษแรกของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลแห่งแรกของประเทศไทย = First decade of Suranaree University of Technology: the first autonomous public university of Thailand**. (รายงานการวิจัย). นครราชสีมา : มิตรภาพการพิมพ์, หน้า ๖.

แห่งชาติ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อเป็นการกำกับดูแลการทำงานของมหาวิทยาลัยทั้งหมด^{๒๔} และได้โอนมหาวิทยาลัยจากสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ ไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษาแห่งชาติ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๒^{๒๕} แสดงให้เห็นถึงการชะงักงันของการปฏิรูปการอุดมศึกษาไทยที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากบทบาทของภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างใกล้ชิด

๔. “ออกนอกกระบวน” จุดเปลี่ยนการอุดมศึกษาไทย

แม้ว่าจะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ ๑-๒ ก็ตาม แต่รูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็ยังคงเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการ โดยเฉพาะกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐ การดำเนินงานของระบบบริหารอุดมศึกษาไทยในเวลาต่อมาได้ส่งผลต่อการตั้งคำถามถึง “ความเหมาะสมของระบบราชการต่อสถาบันหรือองค์กรทางการศึกษาที่เรียกว่ามหาวิทยาลัย” มากขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับบรรยากาศโดยรวมของประเทศอยู่ภายใต้การนำของรัฐบาลทหาร ต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ยังคุกรุ่นในช่วงทศวรรษ ๒๕๐๐ มีการสอดส่องการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างใกล้ชิด และลามไปถึงการคุกคามเสรีภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในขณะนั้น นำมาซึ่งความไม่พอใจของชาวมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๗ จากสภาพปัญหาการบริหารงานต่างๆ ของการอุดมศึกษา กลุ่มนักวิชาการได้มีการจัดประชุมระดมความคิดเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบอุดมศึกษา โดยมีการจัดสัมมนาเป็นครั้งแรกถึงเรื่องปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งผลจากการระดมความคิดชาวมหาวิทยาลัยและนักศึกษารุ่นใหม่ ทำให้ได้ข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้าง ระบบบริหารของมหาวิทยาลัย เพื่อนำไปสู่ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการวางแผนงาน

^{๒๔} อมรวิรัช นาคกรทรรพ. (๒๕๔๘). ทศวรรษแรกของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลแห่งแรกของประเทศไทย = First decade of Suranaree University of Technology: the first autonomous public university of Thailand. (รายงานการวิจัย). นครราชสีมา : มิตรภาพการพิมพ์, หน้า ๖.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน.

และงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลให้เป็นสายสัมพันธ์ในเชิงกำกับมากกว่าควบคุม เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถประกอบภารกิจด้านวิชาการได้ด้วยความเป็นอิสระยิ่งขึ้น^{๒๖} นับเนื่องจากการสัมมนาครั้งแรกก็ได้มีการจัดต่อมาอีก ๓ ครั้งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๘, พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ ที่สถานพักพิบนสงวนคนิวาส จังหวัดสมุทรปราการ จึงได้มีการก้าวต่อไปถึงขั้นที่ได้มีการหยิบยกประเด็น “มหาวิทยาลัยควรอยู่ในกำกับหรือออกนอกระบบราชการ” มาพิจารณาในรายละเอียดในทุกๆ ด้านด้วย จนได้มีการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารอุดมศึกษาขึ้น โดยกลุ่มนักวิชาการจากหลายสถาบันร่วมกันเสนอให้มีการจัดระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” ขึ้น โดยมีนัยหมายที่จะให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระ (autonomous system)^{๒๗} เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดการโยกหาความเป็นอิสระและเสรีภาพของประชาคมมหาวิทยาลัยของประเทศไทยที่เด่นชัด ประกอบกับการนำข้อเสนอนี้เสนอต่อรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ท่ามกลางบรรยากาศของความแตกแยกทางการเมือง ทำให้ไม่บรรลุเป้าประสงค์อย่างถึงที่สุด แต่คณะรัฐมนตรี (คณะปฏิวัติ) มีมติให้ดำเนินการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้ แต่ “...ให้ดำเนินการแปรสภาพไปที่ละแห่งตามความพร้อม มิใช่แปรสถานะออกจากความเป็นส่วนราชการพร้อมกันทีเดียวทั้งหมด...”^{๒๘} จึงทำให้เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ในวงของประชาคมอุดมศึกษา เพราะการปรับเปลี่ยนตามแนวทางดังกล่าวนี้ไม่ได้มีการชี้แจงทำความเข้าใจมากเพียงพอ ส่งผลให้ท่าทีของการออกนอกระบบได้ระงับไปโดยปริยายในปี พ.ศ. ๒๕๑๔^{๒๙}

จนความพยายามในเรื่องนี้เกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลงแบบ “ก้าวกระโดด” ในการพบกันครั้งทาง โดยรัฐบาลยอมให้มีการก่อตั้ง “ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ” ขึ้น โดยยังคงมีฐานะเป็นทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นับเป็นจุดเปลี่ยนที่น่าสนใจอีกจุดหนึ่งด้วย เพราะเจตนารมณ์ในการก่อตั้งนั้นเพื่อเป็น “กลไก

^{๒๖} อมรวิทย์ นาคทรรพ และคณะ. (๒๕๕๖). **อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ จากโอกาสและความหวังในอดีต สู่วิกฤตคุณค่าปริญญายุคอุดมศึกษาประชานิยม**. กรุงเทพฯ : หิน หยาง การพิมพ์, หน้า ๒๐๙-๒๑๒.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน.

^{๒๘} บทสัมภาษณ์ วิจิตร ศรีธำณ. (๒๕๕๕). อ้างใน **อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ จากโอกาสและความหวังในอดีต สู่วิกฤตคุณค่าปริญญายุคอุดมศึกษาประชานิยม**. (๒๕๕๖), กรุงเทพฯ : หิน หยาง การพิมพ์.

^{๒๙} อ้างแล้ว.

ชั่วคราว” หรือ “กลไกเปลี่ยนผ่าน” (Transitional mechanism) ที่ทำหน้าที่ประสานกับรัฐบาลในการค่อยๆ เตรียมความพร้อมและการกระจายอำนาจการบริหารจัดการด้านต่างๆ ไปสู่สภามหาวิทยาลัยของทุกมหาวิทยาลัย เพื่อการเป็นมหาวิทยาลัยที่สามารถกำกับดูแลตนเอง (Self-governance) ให้ได้ในอนาคต^{๓๐} แต่ด้วยเหตุปัจจัยทางการเมืองหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จนถึงการล่มสลายของกระบวนการนิสิตนักศึกษาหลังเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ทำให้อุดมคติหรือเจตนารมณ์ในการตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐนี้มิได้ถูกสานต่อหรือผลักดันอย่างต่อเนื่อง ประชาคมอุดมศึกษาก็อ่อนแอลงในเชิงอุดมคติ มีแต่การเรียกร้องการยกฐานะเพื่อความเท่าเทียมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามกระแสประชาธิปไตยเพียงพู่ในช่วงของการเคลื่อนไหวของนักศึกษา นำมาซึ่ง “การเติบโตและการยกฐานะของสถาบันอุดมศึกษา”^{๓๑} ทั้งในด้านสถานภาพและระดับการจัดการศึกษาในหลายสถาบันต่างๆ ตลอดทศวรรษที่ ๒๕๒๐

จนกระทั่งใน พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗) โดยมุ่งหวังให้การจัดทำแผนอุดมศึกษาดังกล่าวมีลักษณะเป็นแผนเชิงรุก และการจัดทำแผนพัฒนาอุดมศึกษาระยะยาวนี้ได้กำหนดระยะครอบคลุมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔) และฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) ด้วย และได้ใช้เป็นแผนแม่บทกำกับแผนอุดมศึกษา รวม ๓ แผน ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙), ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔), ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) การดำเนินงานในช่วงแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี ฉบับที่ ๑ เป็นช่วงการปรับตัวสำคัญของประเทศไทยและระบบอุดมศึกษา กล่าวคือ “อุดมศึกษามีการปรับทิศทางการดำเนินภารกิจทางด้านการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของประเทศและโลก” และแนวทางการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐก็ปรากฏ

^{๓๐} ทบวงมหาวิทยาลัย. (๒๕๓๗). **สองทศวรรษทบวงมหาวิทยาลัย**. หนังสือที่ระลึกวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัยครบ ๒๐ ปี ๒๙ กันยายน ๒๕๓๕. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๑๗๕.

^{๓๑} อมรวิทย์ นาคทรพรพ และคณะ. (๒๕๕๖). **อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ จากโอกาสและความหวังในอดีต สู่วิกฤตคุณค่าปริญญายุคอุดมศึกษาประชานิยม**. กรุงเทพฯ : หิน หยาง การพิมพ์, หน้า ๒๑๗-๒๒๖.

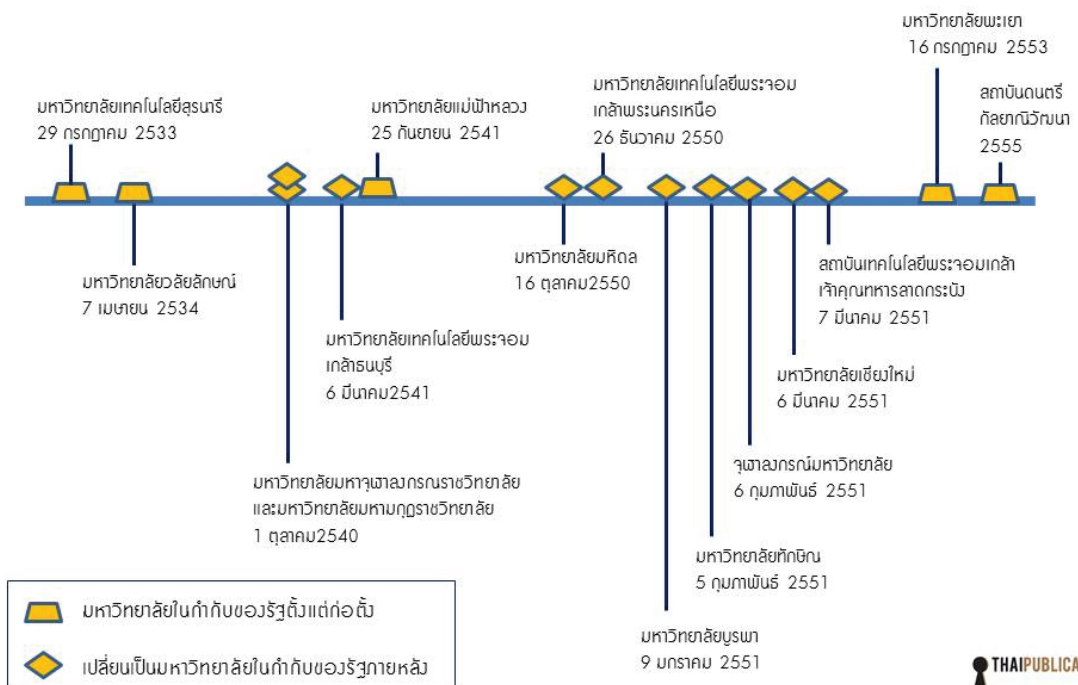
ให้เห็นเด่นชัดอีกครั้ง ซึ่ง ๑ ใน ๖ ข้อเสนอในแผนการอุดมศึกษาระยะยาว ระบุว่า “รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีกับรัฐ โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง”^{๓๒} กล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยออกนอกระบบมาพร้อม ๆ กับการปฏิรูประบบการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐบาลในสมัยนั้นแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเสนอทางเลือกให้มหาวิทยาลัยสองแนวทาง คือ คงอยู่ในระบบราชการต่อไป แต่ต้องแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ให้คล่องตัว มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรืออีกทางเลือกหนึ่งคือ การออกนอกระบบ^{๓๓} แนวทางการออกนอกระบบราชการชัดเจนมากขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแนวความคิดพื้นฐานของการปฏิรูปได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทรัฐในการเข้ามามีการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ คือในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย หรือ ADB ผลักดันให้รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการแปรรูปการศึกษา ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐบาลไทยใช้งบประมาณการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนการศึกษาสูงเกินความจำเป็น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้แปรรูปมหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามเงื่อนไขการกู้เงินของ ADB ที่ระบุชัดเจนว่ามหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” หรือออกนอกระบบราชการภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่การออกนอกระบบไม่สามารถทำได้ทันที ในขณะที่นั้นมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด ๒๐ แห่งจะต้องยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเสียก่อน แต่การออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะมีกระแสต่อต้านอย่างต่อเนื่องจากคณาจารย์ บุคลากร ข้าราชการของมหาวิทยาลัย รวมถึงนักศึกษาที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยแทบทุกแห่ง ในความกังวลว่าเป็นการนำ

^{๓๒} สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา ThaiPublica.org. (๒๕๕๕). “มหาวิทยาลัยนอกระบบ (๑) : จุดเริ่มต้นสู่ปัจจุบัน?” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://thaipublica.org/2012/10/autonomous-university1/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๖ มกราคม ๒๕๕๘

^{๓๓} เบญญา ศิลารัตน์. (๒๕๔๙). สำนักข่าวประชาธรรม. “บริษัท มหาวิทยาลัย จำกัด” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://www.prachatai.com/journal/2006/05/8306/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

มหาวิทยาลัยเข้าสู่ระบบตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรี จนอาจจะไร้การควบคุม และทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นสูงอย่างระดับอุดมศึกษาได้โดยง่าย บ้างก็กังวลในประเด็นเสรีภาพทางวิชาการมากขึ้น แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะหลุดกรอบของระบบราชการแล้ว แต่ก็ต้องมาอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมอยู่นั่นเอง นำมาซึ่งข้อถกเถียงของฝ่ายที่คัดค้านและฝ่ายที่สนับสนุนการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และถ้าหากทบทวนตรวจสอบช่วงระยะเวลาของการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยรัฐ จะเห็นได้ว่ามีความพยายามอย่างชัดเจนในการผลักดันมหาวิทยาลัยให้ออกนอกระบบราชการ มักจะผลักดันสำเร็จในช่วงรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร หรือรัฐบาลทหารนั่นเอง เนื่องจากรัฐบาลรูปแบบนี้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการสั่งการแบบรวมศูนย์ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งของบ้านเมือง และมีแนวนโยบายในการปฏิรูปเรื่องต่างๆ อย่างรวดเร็วฉับไว โดยไม่ต้องคำนึงถึงฐานเสียงการเลือกตั้งหรือแม้กระทั่งแรงเสียดทานจากเบื้องล่าง (ดังแผนภาพที่ ๑)^{๓๔}

ช่วงเวลาการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยทั่ว 15 แห่ง



^{๓๔} สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า ThaiPublica.org. (๒๕๕๕). “มหาวิทยาลัยนอกระบบ (๑) : จุดเริ่มต้นสู่ปัจจุบัน?” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://thaipublica.org/2012/10/autonomous-university1/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๖ มกราคม ๒๕๕๘

สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๘ การผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบยังคงมีการหยิบยกมาพิจารณาดำเนินการอีกครั้ง^{๓๕} โดยภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบอนุมัติร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยศิลปากร ให้มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (นอกระบบ) ซึ่งอยู่ระหว่างการส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป นอกจากนี้ยังมีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่กำลังอยู่ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย จะพบว่าเป็นระยะเวลากว่า ๕ ทศวรรษแห่งการแปรสภาพของมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบโดยผลของกฎหมายมาแล้วทั้งสิ้น การปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐภายใต้ระบบราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในรูปแบบองค์กรที่ไม่ใช่มหาวิทยาลัยเอกชน และไม่ใช่รูปแบบรัฐวิสาหกิจแต่ยังคงสภาพความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอยู่ และยังใช้งบประมาณแผ่นดิน (ในรูปแบบของเงินอุดหนุน) แต่ก็มีการบริหารงานที่แตกต่างออกไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ทั้งนี้ การบริหารจัดการดังกล่าวเป็นไปเพื่อกำจัดจุดด้อยของการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐภายใต้ระบบราชการ แต่ก็มีแสดงทัศนะต่อการปรับเปลี่ยนสถานภาพดังกล่าว ดังคำกล่าวของนิธิ เอียวศรีวงศ์^{๓๖}

“มหาวิทยาลัยมองตัวเองเหมือนบริษัท และยอมตอบสนองต่อตลาดที่กำลังซื้อ ไม่ว่างานวิจัยหรือการขายบริการทางวิชาการอื่นๆ แม้แต่การผลิตบัณฑิตก็นึกถึงแต่ตลาดจ้างงาน ทั้งหมดนี้ทำให้มหาวิทยาลัยมุ่งรับใช้แต่บางภาคส่วนของสังคมเท่านั้น ถึงแม้จะอยู่ในระบบราชการก็ทำอยู่อย่างนี้แล้ว ยิ่งออกนอกระบบยิ่งหันมาเน้นลักษณะเช่นนี้สูงขึ้น”

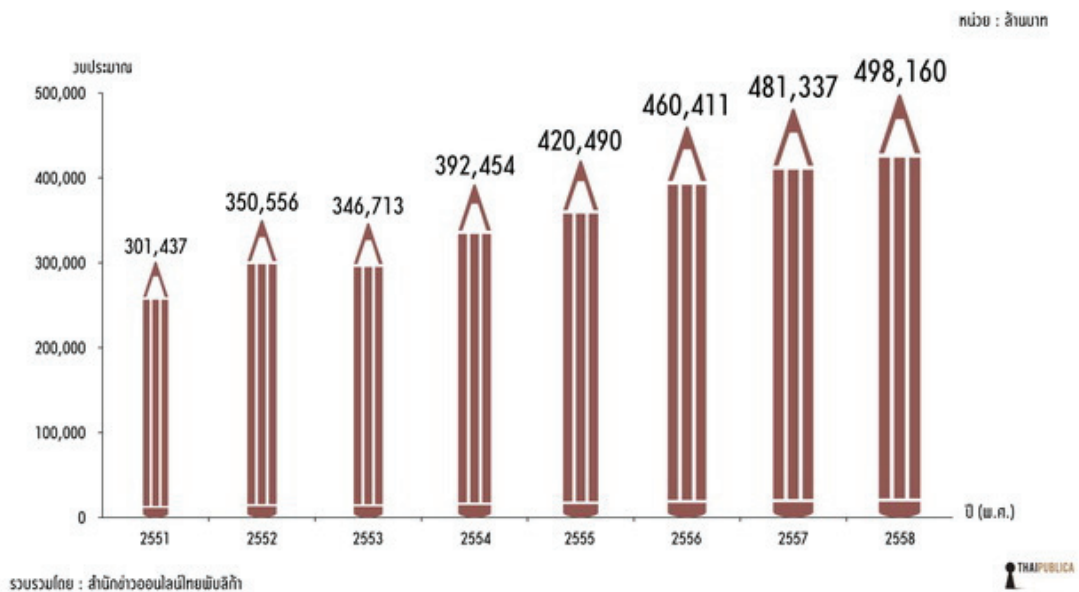
กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “อำนาจ” ที่เพิ่มขึ้นในการดูแลตนเอง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลังปรับแนวคิดใหม่ เป็นรัฐต้องให้งบอุดหนุนทั่วไปที่ไม่ใช่แค่เงินเดือนบุคลากร ต้องรวมงบลงทุนเข้าไปด้วย ทำให้น่าสนใจว่าช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ที่ตอนนั้น

^{๓๕} “ปี ๒๕๕๘ มหาวิทยาลัยของรัฐ พาเหรดออกนอกระบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://p-dome.com/out-control-university/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

^{๓๖} เบญจา ศิลารัตน์. (๒๕๔๙). สำนักข่าวประชาธรรม. “บริษัท มหาวิทยาลัย จำกัด” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://www.prachatai.com/journal/2006/05/8306/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

คิดกันแต่ผลักดันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้ออกไปอยู่นอกระบบ อยากจะสร้างอะไรก็ไปหาเงินลงทุนเอาเอง แลกกับความเป็นอิสระ รัฐบาลจะได้ไม่ต้องรับภาระงบประมาณรายจ่ายซึ่งเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะประเทศไทยในยามนั้น ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาหรือแม้แต่บริษัทขนาดใหญ่ก็ไม่พ้นตกที่นั่งล้มละลาย เสรีภาพทางวิชาการที่เคยเป็นแรงผลักดันการออกนอกระบบในระยะแรก จึงเป็นเพียง “คำเพราะ” ที่นำมาล่ออ้าง^{๓๗} หากแต่ในปัจจุบันวัตถุประสงค์และสาเหตุของการออกนอกระบบของสถาบันการศึกษากลับไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวคิด เพราะจากเดิมแนวคิดการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบที่มุ่งยกระดับและพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพมากขึ้น โดยแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาลนั้น หากพิจารณาจากงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนให้มหาวิทยาลัยที่แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายหลังนั้นก็ไม่ได้ลดลงมากแต่อย่างใด ในบางปีกลับอุดหนุนเงินงบประมาณมากขึ้นด้วยซ้ำในบางแห่ง มีข้อสังเกตบางประการเรื่องจำนวนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้นแปรผันตามสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจของไทย ไม่ใช่เป็นเพราะการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยก็เป็นได้ (ดังแผนภาพที่ ๒)

จากระทรวงศึกษาธิการปี 2551 - 2558



^{๓๗} “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” (ออนไลน์) สืบค้นจาก : <http://www.sunandhanews.com/2011-10-14-04-42-40/37-article/1614-2011-09-11-10-00-31.html/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

ครั้นเมื่อชัยชนะของเสรีนิยมใหม่ปรากฏให้เห็นชัดในทุกอนุของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง การศึกษาภายใต้สังคมที่ต้องการข้อมูลข่าวสารและความรู้ก็ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นจักรกลสำคัญในการขับเคลื่อนพลังทางเศรษฐกิจ เมื่อเป้าหมายของมหาวิทยาลัยอยู่ที่เศรษฐกิจก็ย่อมทำอะไรที่ไม่ได้มีประโยชน์หรือตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจกลายเป็นอะไรที่ไร้ค่าก็จำเป็นที่จะต้องถูกกำจัดทิ้ง ด้วยปรัชญาของการประเมินคุณค่าความรู้ในการออกแบบเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ตามหลักของเสรีนิยมใหม่ก็ย่อมทำให้วิชาพื้นฐานเป็นจำนวนมากต้องประสบปัญหา มหาวิทยาลัยจึงกลายเป็น “ตลาดทางการศึกษา” “ตลาดทางความคิด” เพียงแต่ความคิดที่ว่่านั้นต้องเป็นความคิดสร้างสรรค์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ^{๓๔} ส่งผลโดยตรงกับสถานะและบทบาทของมหาวิทยาลัยที่ออกนอกกระบวนแล้ว หรือที่กำลังเตรียมตัวออกนอกกระบวนก็ตาม เนื่องจากบางมหาวิทยาลัยได้มีความเป็นตลาดวิชาอยู่แล้วตั้งแต่แรก อย่างเช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง หรือแนวทางการเปิดการศึกษาทางไกลในระบบมหาวิทยาลัยเปิดอย่างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่เปิดกว้างและสร้างทางเลือกทางการศึกษาให้แก่ผู้ที่ห่างไกล

ปัญหาที่ท้าทายปัญญาชนจากอดีตจนถึงปัจจุบันคงจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งได้มีความพยายามหลายครั้งในการที่จะปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ระบบราชการในการบริหารจัดการ จุดประสงค์หลักก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพราะกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนของทางราชการไทยที่ใช้ควบคุมและบังคับบัญชาทุกหน่วยงานราชการอาจไม่เหมาะกับบริบทของพันธกิจมหาวิทยาลัย ซึ่งการดำเนินการของมหาวิทยาลัยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกครองตนเอง กล่าวคือ การดำเนินกิจการภายในต้องมีความเป็นอิสระโดยไม่มีการควบคุม หรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก โดยเฉพาะเมื่อมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรทางวิชาการที่มีหน้าที่สำคัญในการชี้นำสังคม ถ้ามหาวิทยาลัยถูกแทรกแซงโดยเฉพาะจากฝ่ายการเมืองก็อาจทำให้ประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest) เบี่ยงเบนจากข้อเท็จจริงที่ควรจะเป็น ดังกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นชัดเจนหลายกรณี และย้ำว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ใช่การโอนกิจการ

^{๓๔} ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (๒๕๕๔). “วิกฤติ : มหาวิทยาลัยกับมนุษยศาสตร์และอื่นๆ,” ใน รัฐศาสตร์สาร. ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๑, หน้า ๑๗๙-๒๐๑.

เป็นของเอกชน แต่เป็นการปรับเปลี่ยนไปใช้ระบบการบริหารจัดการที่ไม่ใช่ราชการโดยมีพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ของแต่ละมหาวิทยาลัยรองรับ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เพราะมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีวิวัฒนาการและวัฒนธรรมองค์กรที่อาจมีลักษณะเฉพาะตัว อย่างไรก็ตาม การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสัมฤทธิ์ผลที่ดีคงต้องมีปัจจัยหลายปัจจัย โดยเฉพาะมีพระราชบัญญัติที่เหมาะสมกับธรรมชาติของตนเอง และมีองค์กรสูงสุดหรือสภามหาวิทยาลัยที่เข้มแข็ง

บทสรุป

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดขึ้นจากความพยายามที่จะเรียกร้องความเป็นอิสระและมีเสรีภาพจากรัฐโดยเฉพาะเสรีภาพทางวิชาการ แต่สิ่งที่มหาวิทยาลัยได้รับการผลกระทบออกจากภารกิจของรัฐ คือ **(๑) งบประมาณรายได้** เพราะการให้มหาวิทยาลัยเข้าสู่ระบบกลไกของตลาดที่ต้องพึ่งพาตนเอง โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณในการบริหารการศึกษา เพราะรัฐจัดสรรให้เป็นเพียงเงินอุดหนุนรายปี (Block grant) จากเดิมที่เป็นระบบงบประมาณที่สอดคล้องกับจำนวนนิสิตนักศึกษาเป็นหลัก ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักประกันรายได้ให้แก่มหาวิทยาลัยได้ สิ่งนี้ทำให้มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องสรรหามาตรการต่างๆ ในการจัดหารายได้อื่นๆ ให้เข้ามาหล่อเลี้ยงมหาวิทยาลัย ถือได้ว่าเป็นการผลกระทบในสภาวะจำยอมของการผลักดันออกจากระบบราชการที่รัฐมุ่งตัดทอนงบประมาณรายจ่ายทางสังคมไปสะท้อนให้เห็นถึงการให้คุณค่าต่อการศึกษาลดน้อยถอยลงของรัฐ **(๒) การมุ่งสู่เสรีภาพทางวิชาการ** มีความคลุมเครือ เพราะความเป็นอิสระทางการแสดงความคิดเห็นถูกบดบังไม่สามารถที่จะมีอิสระและเสรีภาพ หาได้เป็นอย่างดีที่รัฐได้ชูหลักการในการผลักดันเพื่อแปรเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐ เพราะการมีเสรีภาพทางวิชาการโดยปราศจากการควบคุมแทรกแซงจากอำนาจและอิทธิพล การครอบงำทางการเมือง ศาสนา หรือผู้ที่ให้ทุนสนับสนุน ย่อมจะเกิดความรู้ที่เสริมสร้างปัญญาและพัฒนาความคิดต่างๆ ให้แก่สังคมได้ ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถเป็นแหล่งผลิตความรู้และแหล่งถ่ายทอดความรู้จนทำให้สังคมยอมรับและสนับสนุน เพราะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถเกิดบรรยากาศทางวิชาการอย่างแท้จริงได้อีกครั้ง **(๓) สถานะและบทบาทของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** นั้นมิใช่ถูกปรับเปลี่ยนให้เต็มรูปแบบตามหลักการของเสรีนิยมใหม่ในการแปรรูปให้เป็นเอกชน (Privatization) เพื่อการแทรกแซงจากภาครัฐได้ ทั้งนี้ รูปแบบที่มหาวิทยาลัยยังอยู่ในกรอบของการกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งด้านแผนงาน นโยบาย เงินอุดหนุน การประเมินระบบคุณภาพ หลักเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยพึงมี โดยอ้างว่าเป็นหนทางแห่ง

ความเป็นเลิศทางวิชาการนั้น ยังคงถือว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังถูกรอบงำและแทรกแซงโดยรัฐอยู่อย่างใกล้ชิด (๔) **การมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ** เนื่องจากการส่งเสริมในมหาวิทยาลัยไทยยังมีปัญหาติดกับเงื่อนไขของตัวชี้วัดเชิงปริมาณในกำหนดกรอบความเจริญก้าวหน้าในทางวิชาชีพของภาคการอุดมศึกษาที่เน้นปริมาณของจำนวนชิ้นงานทางวิชาการมากกว่าคำนึงถึงคุณภาพงานวิชาการนั้นๆ ที่อาจจะสร้างคุณูปการมากกว่า และในขณะเดียวกันก็มีระบบการประเมิน การประกันคุณภาพ ที่ไม่มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการทำงานด้านวิชาการในระดับอุดมศึกษา จนบางครั้งเป็นการเบียดบังการแสวงหาความรู้ การบริหารวิชาการ หรือแม้กระทั่งการสอนในชั้นเรียนไปได้ รวมถึงเกณฑ์การจ้างงาน และการจัดสรรสวัสดิการของคณาจารย์และบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับเป็นไปตามการจัดการสมัยใหม่ที่เน้นการลดภาระขององค์กร และผลักดันให้เกิดการแข่งขัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพราะเชื่อว่าอาจทำให้มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้นั้น แท้จริงแล้วอาจจะทำให้เกิดช่องว่างทางการศึกษาที่ถ่างออกเพิ่มระยะห่างจากการแสวงหาความรู้ สรรหางานวิชาการที่สร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง เพราะถ้าหากเรายังยึดโยงความเป็นเลิศทางวิชาการอยู่กับปริมาณ หากจะถามหาคุณภาพนั้น อาจเป็นได้ยากมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต (๕) **ความอิสระคล่องตัวในการบริหาร** ถึงแม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้แยกออกจากโครงสร้างของระบบราชการทั้งทางด้านการบริหาร งบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล สิทธิและสวัสดิการต่างๆ แต่รัฐก็ยังคงมีกรอบแนวทางปฏิบัติที่ห้ามมหาวิทยาลัยของรัฐดำเนินการตามทางที่ได้วางไว้ ซึ่งมีแบบแผนมาจากกระบวนราชการส่วนกลางทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นลักษณะการแยกหน่วยงานในด้านบริหารเช่นนี้เป็นเพียงการสร้างความปลอดภัยภายใน สร้างความอิสระในเชิงบริหาร แต่เป็นองค์กรที่อิสระแค่เพียงรูปแบบกระบวนการ แต่ไม่ใช่อิสระในเนื้อหา เพราะวัฒนธรรมที่ครอบงำบุคลากรของมหาวิทยาลัย วิถีปฏิบัติ ธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ที่ยึดโยงระบบของมหาวิทยาลัยมาอย่างยาวนาน

อาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะของการหยิบยกหลักการของเสรีนิยมใหม่มาปรับใช้ในบางช่วงบางตอน ไม่ว่าจะเป็นการลดบทบาทของรัฐในการจัดสรรงบประมาณประจำปี เปลี่ยนมาในรูปแบบของการเงินอุดหนุนแทน การเปิดเสรีให้ความอิสระในการแข่งขันกันในตลาดอุดมศึกษา การมอบอำนาจในการตัดสินใจบริหารกิจการมหาวิทยาลัยแก่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ลดการผูกขาดและลดการแย่งชิงภาระของมหาวิทยาลัยในด้านบุคลากร โดยเปลี่ยนระบบเป็นสัญญาการจ้างงาน ยุบส่วนที่เป็นข้าราชการมหาวิทยาลัยออก หมายถึง เป็นการตัดสวัสดิการด้านต่างๆ ที่รัฐจะต้องดูแลออกไป

เป็นลักษณะของการตั้งกองทุนแทน ในส่วนของโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของผู้ที่ด้อยโอกาส รัฐให้จัดตั้งเป็นลักษณะของกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษาแทน การให้ทุนการศึกษาโดยรัฐ การพยายามลดบทบาทของรัฐในด้านการกิจการศึกษาโดยอ้างเหตุผลทางเศรษฐกิจนั้น เป็นกระบวนการทำให้เป็นเสรีนิยมใหม่ (neoliberalization)^{๓๙} อย่างในสังคมตะวันตก เพื่อการแข่งขันให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ แต่รัฐไทยยังคงต้องการเป็นผู้กุมบังเหียนหลัก ในการกำกับ ควบคุม ชี้นำ สถาปนาการปฏิรูปด้านการอุดมศึกษาในลักษณะต่างๆ นั้น รัฐไทยยังยึดโยงอยู่กับการควบคุม ตรวจสอบ ชี้นำความคิดความอ่านของปัญญาชน อย่างใกล้ชิด แต่ในขณะเดียวกันกลับปล่อยปละละเลยการควบคุม ตรวจสอบ อำนาจที่ได้มอบ ให้ให้กับคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัย จนทำให้ปลายทางของการออกนอกระบบมหาวิทยาลัยนั้น ยังคงเป็นหนทางที่ไม่สดใสเท่าที่ควร และคาดว่าจะการออกนอกระบบของแต่ละมหาวิทยาลัย สังกัดรัฐนั้น จะดำเนินตามเส้นทางที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องอีกยาวนาน แต่บางครั้ง การทบทวนตรวจสอบหลักเกณฑ์ หลักการ แนวทางของการออกนอกระบบของแต่ละ มหาวิทยาลัยที่ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการออกนอกระบบกันเองนั้น ดูจะเป็นวิถีทาง ที่ควรกระทำก่อนการพิจารณาที่จะผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐให้ออกนอกระบบไปเสียให้พ้น จะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาจากรัฐยังคงมีจำนวนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การปฏิรูปอุดมศึกษาของรัฐผ่านมากกว่า ๕ ทศวรรษ เราจึงควรมีการทบทวน ตรวจสอบการออกนอกระบบว่ามีประสิทธิผล บรรลุเป้าประสงค์ หรือเจตนารมณ์ตั้งแต่แรก เพื่อไม่ให้ถดถอยจมดิ่งไปตามกระแสธารของเสรีนิยมใหม่มากขึ้น เพราะแนวทางของเสรีนิยมใหม่ ไม่ได้สวยงาม และงดงามตามอุดมคติของเสรีนิยมเสมอไป

^{๓๙} เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิททจร. (๒๕๕๑). “การผลิตซ้ำอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่และอิทธิพล ต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://prachatai3.com/node/17325/tai%20สืบค้นวันที่สืบค้นข้อมูล> ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรรณิการ์ กิจติเวชกุล. (๒๕๕๗). “Privatization Education การศึกษาฉบับไม่เอื้ออาทร,” ใน **Global Report รวบรวมงานและบทวิเคราะห์จากนิตยสาร WAY**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Way of Book.
- เกษียร เตชะพีระ. (๒๕๕๓). **เศรษฐกิจโลกถดถอยครั้งใหญ่ : ความรุ่งเรืองและความล่มจมของเสรีนิยมใหม่/โลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. (๒๕๓๗). **สองทศวรรษทบวงมหาวิทยาลัย**. หนังสือที่ระลึกวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัยครบ ๒๐ ปี ๒๕ กันยายน ๒๕๓๕. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๔๖). **มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล**. กรุงเทพฯ : หจก.สหยาบล้อคและการพิมพ์.
- นฤพนธ์ ดัวงวิเศษ. (๒๕๕๗). **ชาติพันธุ์กับเสรีนิยมใหม่**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ภัคดี วีระภาสพงษ์. (๒๕๕๕). **ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (๒๕๔๗). “การศึกษา กับสังคมไทยในรอบ ๓๐ ปี,” ใน **OCTOBER**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ. (๒๕๕๓). “กฎหมายรัชกาลที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๖๐,” ใน **ปัญญาธิปไตย และจักรวาลกับการศึกษา**. กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค.
- สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (๒๕๔๗). “ปฏิรูปการศึกษาไทยในรอบสามทศวรรษ,” ใน **OCTOBER**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก.
- ไสว สุทธิพิทักษ์. (๒๕๓๗). “แนวคิดการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง,” ใน **หนังสือที่ระลึกธรรมศาสตร์ ๖๐ ปี**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมรวิชช์ นาครทรรพ. (๒๕๔๘). **ทศวรรษแรกของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลแห่งแรกของประเทศไทย = First decade of Suranaree University of Technology: the first autonomous public university of Thailand**. (รายงานการวิจัย). นครราชสีมา : มิตรภาพการพิมพ์.

อมรวิรัช นาครทรรพ และคณะ. (๒๕๕๖). **อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ จากโอกาสและความหวังในอดีต สู่วิกฤตคุณค่าปริญญายุคอุดมศึกษาประชานิยม.**

กรุงเทพฯ : หิริน หยาง การพิมพ์.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (๒๕๕๒). **คิดอย่างมิเชล ฟูกูต์ คิดอย่างวิพากษ์ จากวาทกรรมของอัตบุคคลถึงจุดเปลี่ยนของอดีต.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

David Held. (1995). **Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance.** Cambridge: Polity Press.

วารสาร

ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (๒๕๕๔). “วิกฤติ : มหาวิทยาลัยกับมนุษยศาสตร์และอื่นๆ,” ใน **รัฐศาสตร์สาร.** ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๑.

ภานุวัฒน์ ภักดีวงศ์. (๒๕๔๐). “อำนาจทางการศึกษา : ความเป็นไปได้ของการเป็นอำนาจอธิปไตยที่ ๔,” ใน **รัฐสภาสาร.** ปีที่ ๔๕ ฉบับที่ ๑๐.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร. (๒๕๕๑). “การผลิตซ้ำอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่และอิทธิพลต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://prachatai3.com/node/17325/taik%20สืบค้น> วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘

_____. (๒๕๕๖). “เสรีนิยมใหม่กับมหาวิทยาลัย จำกัด (มหาชน)” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : [http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/samyang/20121227/483526/เสรีนิยมใหม่-กับมหาวิทยาลัยจำกัด-\(มหาชน\).html/](http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/samyang/20121227/483526/เสรีนิยมใหม่-กับมหาวิทยาลัยจำกัด-(มหาชน).html/)

เบญจา ศิลารัตน์. (๒๕๔๙). สำนักข่าวประชาธรรม. “บริษัท มหาวิทยาลัย จำกัด” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://www.prachatai.com/journal/2006/05/8306/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

“ปี ๒๕๕๘ มหาวิทยาลัยของรัฐ พาเหรดออกนอกระบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://p-dome.com/out-control-university/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

“มหาวิทยาลัยนอกระบบ” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://www.sunandhanews.com/2011-10-14-04-42-40/37-article/1614-2011-09-11-10-00-31.html/> วันที่
สืบค้นข้อมูล ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา ThaiPublica.org. (๒๕๕๕). “มหาวิทยาลัยนอกระบบ (๑) :
จุดเริ่มต้นสู่ปัจจุบัน?” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : <http://thaipublica.org/2012/10/autonomous-university1/> วันที่สืบค้นข้อมูล ๖ มกราคม ๒๕๕๘

ถอดบทเรียนประมูล ๓G สู่อนาคต ๔G

จิรารัตน์ ประยูรวงษ์*

บทนำ

ในปัจจุบันระบบโทรคมนาคมของไทยมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเราสามารถสัมผัสได้ด้วยตนเอง อีกทั้งยังปฏิเสธไม่ได้ว่าเทคโนโลยีการสื่อสารต่าง ๆ ได้เปลี่ยนผ่านและกลมกลืนเข้ามาอยู่ในวิถีชีวิตประจำวันของเราอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในขณะนี้ได้มีการนำเครือข่ายคลื่นความถี่ในระบบ ๓G เข้ามาให้บริการในประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ โดยผู้ให้บริการจะได้ใช้ระบบโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพและความเร็วสูง

ขณะเดียวกันระบบโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของไทยจะได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัย ซึ่งเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการผลิตสินค้าและบริการ โดยส่งผลให้เกิดการแข่งขันทั้งในประเทศและต่างประเทศได้มากยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ กสทช. มีภารกิจหลักในการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz แก่ผู้ประกอบการบริการโทรคมนาคม โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่ต้องจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะรวมถึงการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อนำไปใช้ในกระบวนการประมูลภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กำหนดให้ใช้วิธีการประมูลคลื่นความถี่โดย กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์

* อาจารย์ประจำศูนย์ภาษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

เมื่อการประมูลคลื่นความถี่ ๓G เสร็จสิ้นลง ได้เกิดข้อถกเถียง และวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ก่อให้เกิดข้อสงสัยและคำถามที่ไม่มีคำตอบตามมามากมาย รวมไปถึงคีติความที่มีประชาชนร้องเรียนผ่านองค์กรตัวแทนต่าง ๆ เข้าสู่ศาลปกครอง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ด้วยข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ทำให้เกิดอุปสรรคในการตรวจสอบการทำงานของ กสทช. ที่สามารถศึกษาได้ ดังนี้

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การประมูลคลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล หรือ IMT (International Mobile Telecommunication) ย่าน ๒.๑ GHz เริ่มต้นตั้งแต่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยถือเป็นภารกิจสำคัญที่ กสทช. จะนำพาคนไทยทั่วประเทศเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การใช้งานเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ในยุคที่ ๓ หรือ ๓G ต่อมาในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๕ มีการแต่งตั้งอนุกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่นความถี่ ย่าน ๒.๑ GHz เพื่อรองรับเทคโนโลยี IMT - ๒๐๐๐ หรือ IMT ADVANCE หลังจากจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๕ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) และแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) จากนั้น กสทช. ได้จัดทำร่างหลักเกณฑ์การประมูลความถี่ ๒.๑ GHz ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดและใช้ระยะเวลายาวนานที่สุดในกระบวนการนี้ โดยประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๓๐ ง หน้า ๕๓^๑ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งการจัดทำประกาศดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ได้กำหนดวิธีการประมูลคลื่นความถี่ว่า ให้ใช้วิธีการประมูลซึ่งเป็นวิธีจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยุติธรรมที่สุดที่สากลยอมรับ^๒

^๑ สำนักงาน กสทช., “ถึงเวลา ๓G ประเทศไทยบนคลื่น ๒.๑ GHz.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗, จาก <http://www.hamme-d.com/dl/3gthai.pdf>

^๒ อ้างแล้ว, เซิงอรรถที่ ๑.

จากนั้นได้มีการประกาศเชิญชวนผู้สนใจเข้าร่วมการประมูลให้มารับแบบคำขอรับใบอนุญาตตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ถึง ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งมีผู้มาขอรับแบบคำขอจำนวนทั้งสิ้น ๑๗ ราย และมีการเปิดให้ยื่นขอรับใบอนุญาตได้ในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ โดยมีผู้มายื่นจำนวน ๔ ราย แต่ผ่านคุณสมบัติ ๓ ราย ได้แก่ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด บริษัท ดีแทค เนทเวอร์ค จำกัด บริษัท เรียวล ฟิวเจอร์ จำกัด และได้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าร่วมการประมูลในวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีการนำสื่อมวลชนเข้าชมสถานที่ที่ใช้ในการประมูล จากนั้นได้มีการประชุมเพื่อชี้แจงรายละเอียดและจัดการประมูลรอบสาธิต (Mock Auction) สำหรับผู้เข้าร่วมการประมูลในวันที่ ๑๒ และ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ และจัดการประมูลคลื่นความถี่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz ในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕

ขั้นตอนการประมูล^๓

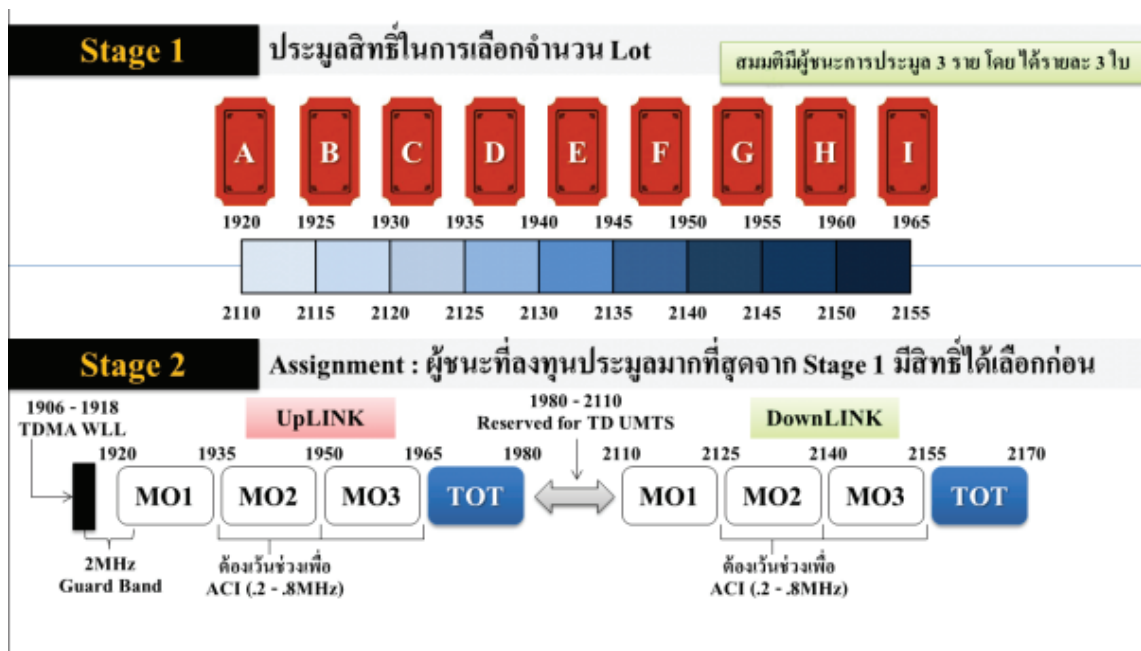
๑. ผู้เข้าร่วมประมูลทั้ง ๓ ราย จะเริ่มประมูลในรอบที่ ๑ ซึ่งคลื่นความถี่มีทั้งหมด ๙ สล็อต สล็อตละ ๕ MHz รวมทั้งหมด ๔๕ MHz ผู้ที่ประมูลจะทำการเลือกสล็อตในการเสนอราคา และทำการเสนอราคาได้ที่ละ ๓ สล็อตต่อครั้ง ราคาเริ่มต้นที่สล็อตละ ๔,๕๐๐ ล้านบาท
๒. การเสนอราคาของผู้ประมูลแต่ละราย จะแสดงตัวแทนเป็นอักษร A, B และ C ซึ่งจะไม่มีใครรู้เลย แม้กระทั่ง กสทช. หรือเจ้าหน้าที่ของบริษัท Power Auction (บริษัท จัดการประมูล) ว่าผู้ประมูลรายใดได้อักษรตัวไหนที่บ่งบอกผู้ประมูล ซึ่งสิ่งเดียวที่ทางผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประมูลรู้เพียงว่า A, B หรือ C เสนอราคามาเท่าไร และสล็อตไหนที่ A, B หรือ C เสนอราคาแข่งกัน
๓. การเคาะเพิ่มราคา ๑ ครั้ง ภายใน ๓๐ นาที หลังเคาะราคา หากไม่มีผู้ประมูลรายอื่นเสนอราคาสล็อตนั้นๆ เพิ่มขึ้น หรือไม่แสดงสิทธิในการงดการเสนอราคา สล็อตนั้นจะตกเป็นของผู้ให้ราคาสูงสุดแบบชั่วคราว เมื่อผู้เข้าร่วมประมูลได้ทำการเสนอราคาทุกสล็อตจนกระทั่งไม่มีการเสนอราคาแข่งกันอีกแล้ว ผู้เข้าร่วมประมูลจะต้องมารวมกันที่ห้องสรุปผล โดยผู้ให้ราคาประมูลรวมมากที่สุด (นำ ๓ สล็อตรวมมูลค่าที่ประมูลกัน) จะได้สิทธิในการเลือกย่านความถี่ตำแหน่งชุดสล็อตซึ่งจะแบ่งออกเป็น ๑๒๓ , ๔๕๖ , ๗๘๙ ห้ามเลือกสล็อตที่คร่อมระหว่างชุดตัวเลข ส่วนผู้เสนอราคาได้เป็นอันดับ ๒ จะสามารถเลือกได้ในส่วนที่เหลือ และ

^๓ Mxphone, “พาชมสถานที่และขั้นตอนในการประมูลคลื่น 3G ความถี่ ๒.๑ MHz ก่อนเจอกันในวันจริง.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗, จาก <http://www.mxphone.net/sneak-peak-3g-2100-mhz-auction/>

อันดับ ๓ หากประมูลครบ ๓ สล็อต ก็จะได้ช่วงสล็อตที่เหลือ หากยอดเงินรวมเท่ากันระหว่าง ๓ ราย จะให้มีการจับฉลากเพื่อได้สิทธิเลือกเป็นอันดับแรก

๔. จากนั้นนำราคาสุดท้ายของแต่ละสล็อตไปรวมกัน ผู้ประมูลที่เสนอราคารวมชนะเป็นลำดับที่ ๑ จะได้สิทธิเลือกย่านความถี่ก่อน เนื่องจากแต่ละชุดสล็อตมีผลต่อทางเทคนิคอันเนื่องมาจากหากเลือกชุดสล็อตที่ติดกับรายอื่นๆ หรือติดกับความถี่ที่ใช้กิจการอื่น การประสานงานระหว่างองค์กรนั้นๆ ในการปรับคลื่นความถี่ไม่ให้รบกวนกัน ลดความแรงของสัญญาณไม่ให้รบกวนกัน จะทำให้คุณภาพของสัญญาณที่ให้บริการจากคลื่นความถี่นั้นมีประสิทธิภาพที่ดีกว่า และเหตุผลที่ทาง กสทช. คาดว่าต้องมีการเสนอราคาแข่งขันกัน เพราะผู้ประมูลจะไม่รู้เลยว่าสล็อตไหนใครเป็นผู้ประมูล

ภาพที่ ๑ แสดงวิธีการประมูลคลื่นความถี่ ๓G

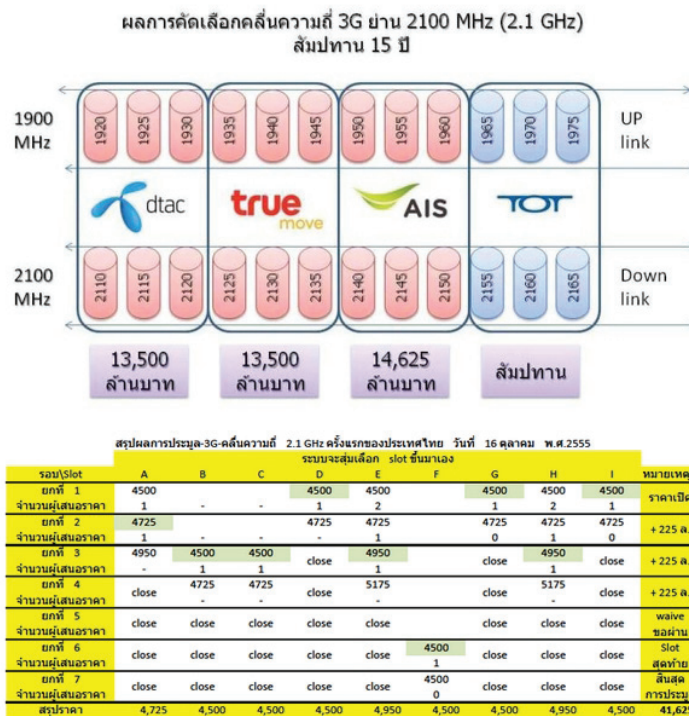


ที่มา : website ไอที ๒๔ ชั่วโมง^๔

^๔ไอที๒๔ชั่วโมง, “สรุปการประมูล ๓G แบบรวบรัดภายใน ๒ นาที.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.it24hrs.com/2012/why-must-do-3g-auction/>

สำหรับการประมูลในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ นั้น กสทช. ได้นำคลื่นความถี่มาประมูลเพื่อให้อนุญาตจำนวน ๔๕ MHz ในย่านความถี่หลัก ๒.๑ GHz แบ่งคลื่นออกเป็น ๙ สล็อต สล็อตละ ๕ MHz โดยกำหนดให้ผู้ร่วมเข้าประมูลแต่ละรายสามารถประมูลคลื่นความถี่ได้สูงสุดไม่เกิน ๓ สล็อต หรือ ๑๕ MHz ซึ่งจะให้ผู้เข้าร่วมประมูลที่เป็นผู้ให้บริการขนาดเล็กสามารถมีโอกาที่จะเข้าร่วมประมูลในครั้งนี้ และทำให้ผู้เข้าร่วมประมูลรายใหญ่ไม่สามารถประมูลความถี่ไปกักเก็บไว้ที่ตนเองจนเกินความจำเป็น เพื่อความโปร่งใสในการประมูลคลื่นความถี่ ๒.๑ GHz ทั้งนี้ หลังจากผู้ประมูลได้ใบอนุญาตไปแล้ว กสทช. กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดสรรโครงข่ายครอบคลุมทุกจังหวัดและครอบคลุมประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ภายใน ๒ ปี และร้อยละ ๘๐ ภายใน ๔ ปีนับแต่วันได้รับใบอนุญาต^๕

ภาพที่ ๒ แสดงผลการประมูลคลื่นความถี่ ๓G



ที่มา : website ไอที ๒๔ ชั่วโมง^๖

^๕ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑.

^๖ ไอที๒๔ชั่วโมง, “สรุปผลการประมูล ๓G หลังเคาะประมูลจบภายในวันเดียว.” สืบค้นเมื่อวันที่

๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.it24hrs.com/2012/result-thailand-3g-auction/>

สรุปการเลือกช่วงคลื่นความถี่

๑. บริษัท ดีแทค เนทเวอร์ค จำกัด หรือ Dtac Network (DTN)
 - เลือกย่าน ๑๙๒๐ MHz – ๑๙๓๕ MHz และ ๒๑๑๐ MHz – ๒๑๓๕ MHz
๒. บริษัท รีล ฟิวเจอร์ จำกัด หรือ Real Future (RF)
 - เลือกย่าน ๑๙๓๕ MHz – ๑๙๕๐ MHz และ ๒๑๒๕ MHz – ๒๑๔๐ MHz
๓. บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด หรือ Advance Wireless Network (AWN)
 - เลือกย่าน ๑๙๕๐ MHz – ๑๙๖๕ MHz และ ๒๑๔๐ MHz – ๒๑๕๕ MHz

โดยราคาประมูลรวมทั้งหมด ๓ บริษัท ได้เงินเข้ารัฐรวม ๔๑,๖๒๕ ล้านบาท

วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ กทค. มีมติเห็นชอบผลการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications – IMT) ย่าน ๒.๑ GHz ตามผลการประมูล ดังนี้ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด เสนอราคาเป็นเงิน ๑๔,๖๒๕ ล้านบาท ได้เลือกย่านความถี่ชุดที่ ๗-๙ (๑๙๕๐ MHz - ๑๙๖๕ MHz และ ๒๑๔๐ MHz – ๒๑๕๕ MHz) บริษัท รีล ฟิวเจอร์ จำกัด เสนอราคาเป็นเงิน ๑๓,๕๐๐ ล้านบาท เลือกย่านความถี่ชุดที่ ๔-๖ (๑๙๓๕ MHz – ๑๙๕๐ MHz และ ๒๑๒๕ MHz – ๒๑๔๐ MHz) บริษัท ดีแทค เนทเวอร์ค จำกัด เสนอราคาเป็นเงิน ๑๓,๕๐๐ ล้านบาท เลือกย่านความถี่ชุดที่ ๑-๓ (๑๙๒๐ MHz – ๑๙๓๕ MHz และ ๒๑๑๐ MHz – ๒๑๒๕ MHz) และให้สำนักงาน กสทช. ดำเนินการตามที่กำหนดในประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications – IMT) ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕

ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นหลังการประมูล ๓G เสร็จสิ้น

หลังจากการประมูล ๓G ไทยเสร็จสิ้น ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องในหลายประเด็นที่สำคัญ โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดราคาเริ่มต้นการประมูลที่ต่ำไป ซึ่ง กสทช. เชื่อว่าเป็นราคาที่เหมาะสมแล้วและต้องเกิดการแข่งขันราคาในการประมูลอย่างแน่นอน แต่ผลการประมูลที่ออกมาอย่างชัดเจนว่ารัฐได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๒.๘ ของราคาเริ่มต้นเท่านั้น จึงเป็นข้อกังขาที่ส่งผลให้มีการฟ้องร้องกันหลายประเด็น อาทิ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อประมูลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ รวมทั้งการออกประกาศหลักเกณฑ์การประมูลและการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ฯ แต่ละชุดขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งขอจำแนกให้เห็นเป็นประเด็น ดังนี้

(๑) การออกประกาศหลักเกณฑ์การประมวล 3G ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗^๖ และพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๕^๗

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ บัญญัติรับรองให้มีองค์กรของรัฐเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ซึ่งก็คือ กสทช. ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่น

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการครอบงำ การครอบงำสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

^๗ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า

“ผู้ใดประสงค์จะใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการโดยวิธีการประมวลคลื่นความถี่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาและเงื่อนไขที่ กสทช. ประกาศกำหนด โดยให้นำความในมาตรา ๔๑ วรรคสี่ และวรรคเจ็ดมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเงินที่ได้จากการประมวลเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้ส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน

ให้ถือว่าการยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง เป็นการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย และเมื่อ กสทช. อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แล้วให้ถือว่าอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม และให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้มีและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและตั้งสถานีวิทยุคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเครื่องวิทยุคมนาคมที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต

ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมและค่าธรรมเนียมซึ่งต้องชำระเป็นรายปีโดยคำนึงถึงรายจ่ายในการกำกับการใช้คลื่นความถี่และการกำกับการประกอบกิจการอย่างมีประสิทธิภาพในอัตรารวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละสองของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้รับใบอนุญาตและให้นำส่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นรายได้ของสำนักงาน กสทช.”

ความถี่ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน และให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น การดำเนินการเพื่อจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมโดยวิธีการประมูลใบอนุญาตตามประกาศของ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ เมื่อประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications – IMT) ย่าน ๒.๑ MHz พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๖ กำหนดคลื่นความถี่ที่อนุญาตให้ใช้ คือ คลื่นความถี่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz ช่วง ๑๙๒๐-๑๙๖๕ MHz คู่กับ ๒๑๑๐-๒๑๕๕ MHz มีขนาดความกว้างแถบคลื่นความถี่ (bandwidth) รวมทั้งสิ้น ๒ x ๔๕ MHz แบ่งเป็นคลื่นความถี่ ๙ ชุด ชุดละ ๒ x ๕ MHz และการกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแต่ละรายยื่นประมูลคลื่นความถี่ได้สูงสุดไม่เกินสามชุด ประกอบกับกฎการประมูล ภาคผนวก ข. ท้ายประกาศดังกล่าว กำหนดว่า ๑. วิธีการประมูล คณะกรรมการกำหนดให้ใช้วิธีการประมูล ซึ่งประกอบด้วยสองขั้นตอน **ขั้นตอนแรก เรียกว่าขั้นตอนการประมูลชุดคลื่นความถี่** เป็นการเปิดประมูลชุดคลื่นความถี่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz ที่จะอนุญาตพร้อมกัน และดำเนินการประมูลหลายรอบ โดยราคาประมูลในแต่ละรอบจะเพิ่มขึ้นตามลำดับ (Simultaneous Ascending Bid Auction) ผู้เข้าร่วมประมูลจะเสนอราคาสำหรับชุดคลื่นความถี่ตามจำนวนที่ต้องการโดยไม่ระบุย่านความถี่ โดยขั้นตอนจะแบ่งออกเป็นสองช่วง ประกอบด้วย การประมูลช่วงแรก (initial phase) และการประมูลช่วงสุดท้าย (final phase) ซึ่งจะมีเกณฑ์การเสนอราคา (activity points required) แตกต่างกัน **ขั้นตอนที่สอง เรียกว่าขั้นตอนการกำหนดย่านความถี่** เป็นขั้นตอนที่ผู้ชนะการประมูลแต่ละรายจากขั้นตอนแรกเลือกช่วงคลื่นความถี่ที่อยู่ติดกันตามจำนวนชุดคลื่นความถี่ที่ชนะการประมูล โดยผู้ชนะการประมูลที่มีผลรวมของการเสนอราคาสูงที่สุดจะได้เลือกย่านความถี่เป็นอันดับแรก^๔

^๔ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕, **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๓๐ ง ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕.

โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้ “สิทธิในการเลือกย่านความถี่” มากกว่าการแข่งขันเพื่อให้ได้ชุดคลื่นความถี่ที่ได้รับอนุญาต กล่าวคือ หากผู้เข้าร่วมประมูลไม่มีความประสงค์ที่จะได้สิทธิในการเลือกย่านความถี่ คงต้องการแต่เพียงคลื่นความถี่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ก็ไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องเสนอราคาแข่งขันกับผู้เข้าร่วมประมูลรายอื่นในชุดคลื่นความถี่เดียวกัน เพราะสามารถไปประมูลชุดคลื่นความถี่อื่นๆ แทนได้โดยไม่ต้องเพิ่มราคาในการประมูล อันส่งผลให้หลักเกณฑ์ในการประมูลคลื่นความถี่ซึ่งกำหนดให้มีการแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิในการเลือกย่านความถี่ก่อนตามประกาศของ กสทช. ดังกล่าวไม่เอื้อให้เกิดการแข่งขันในการเสนอราคา ไม่เป็นการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗^{๙๐} และมาตรา ๔๑ วรรคเจ็ด^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมประมูลอาจคาดหมายได้ว่า ตนยังคงสามารถได้รับชุดคลื่นความถี่ แม้จะเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จึงเป็นการยากที่จะก่อให้เกิดสภาวะแข่งขันในการประมูลตามประกาศฯ นี้ได้ ซึ่งผลการประมูลที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่ผู้เข้าร่วมประมูลไม่สุจริตกันอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีสล็อตที่ราคาประมูลสุดท้ายจบที่เท่ากับราคาประมูลตั้งต้น คือ ๔,๕๐๐ ล้านบาท ถึง ๖ สล็อต อันได้แก่ สล็อต B, C, D, F, G และ I (ดูภาพที่ ๒) โดยทั้ง ๖ สล็อตดังกล่าวเป็นของผู้ชนะการประมูลสองราย คือ บริษัท ดีแทค เนทเวอร์ค จำกัด และบริษัท เรียวฟิวเจอร์ จำกัด รายละ ๓ สล็อต รวมเป็นเงินประมูลเท่ากับรายละ ๑๓,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งอาจทำให้เชื่อได้ว่าพฤติการณ์ข้างต้นไม่มีการแข่งขันที่แท้จริง โดยเฉพาะมีผู้เข้าร่วมประมูลสองรายที่มุ่งหาแต่สล็อตที่ว่างแล้วเสนอราคาตั้งต้น โดยไม่มีการเสนอราคาเพิ่มแต่อย่างใด จึงเกิด

^{๙๐} อ้างแล้ว, เิงอรณที่ ๗.

^{๙๑} พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๑ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า

ฯลฯ

“การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ตามวรรคหก ให้คำนึงถึงประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า การป้องกันการผูกขาด การส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ภาระของผู้บริโภคและการคุ้มครองสิทธิของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น”

ฯลฯ

ข้อสงสัยที่ว่า กสทช. อาจทราบดีอยู่แล้วว่าผู้ประกอบการที่จะเข้าร่วมประมูลมีจำนวนน้อยราย หรือสามารถตรวจสอบประมาณการได้ตั้งแต่ต้นนับตั้งแต่วันที่มีการเปิดรับฟังความเห็น จึงทำให้เชื่อได้ว่าการดำเนินการตามประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวไม่สามารถทำให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ตามนัยมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

การที่จะแบ่งคลื่นออกเป็นชุด ชุดละ ๕ MHz เนื่องจากไม่ว่าจะแบ่งหรือไม่อย่างไร ก็จะทำให้ผู้เข้าร่วมประมูลแต่ละรายได้คลื่นเท่ากันคือ รายละ ๑๕ MHz อยู่ดี ที่สำคัญคือจะเกิดการฮั้วกันในการประมูลค่อนข้างแน่นอน เพราะราคาประมูลจะใกล้เคียงกับราคาตั้งต้นซึ่งเดิมที กสทช. กำหนดเพดานการถือครองคลื่นความถี่ไว้ที่ ๒๐ MHz และราคาตั้งต้นการประมูลที่ ๔,๕๐๐ ล้านบาท แต่หลังจากรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการ กสทช. ได้ปรับลดเพดานถือครองคลื่นจาก ๒๐ MHz เป็น ๑๕ MHz โดยไม่ได้มีการปรับเพิ่มราคาตั้งต้นการประมูลที่กำหนดไว้ที่ ๔,๕๐๐ ล้านบาท^{๑๒} การตัดสินใจปรับลดเพดานถือครองคลื่น ทำให้ กสทช. ถูกมองว่าออกแบบการประมูลอันเป็นการเอื้อให้เกิดการฮั้วประมูล โดยคาดว่าผู้เข้าร่วมประมูลซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายเดิมสามราย คือ AIS DTAC และ True จะได้คลื่นความถี่ไปรายละ ๑๕ MHz ในมูลค่าของคลื่นที่ใกล้เคียงหรือเท่ากับราคาตั้งต้นและทำให้ความพยายามในการแบ่งคลื่นออกเป็นชุดเพื่อให้เกิดการแข่งขันนั้นไร้ความหมาย เพราะไม่ว่าจะแบ่งอย่างไร ท้ายสุดผู้ประกอบการก็จะได้คลื่นไปเท่ากัน คือ ๑๕ MHz^{๑๓}

ในขณะที่ กสทช. เห็นว่าการปรับลดเพดานการถือครองคลื่นดังกล่าวเป็นการออกแบบการประมูลที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายเล็กที่มีทุนไม่มากและต้องการคลื่นความถี่น้อยกว่า ๑๕ MHz สามารถเข้าร่วมการประมูล เพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทั้งในการประมูลและหลังประมูล^{๑๔}

^{๑๒} คณะติดตามการทำงาน กสทช., “๓G ภารกิจเพื่อชาติหรือเพื่อใคร?” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗, จาก www.nbtcpolicywatch.org/download/1002_01_1371553371.pdf

^{๑๓} สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “เศรษฐศาสตร์ชั้นสูงที่ว่าด้วยการประมูล ๓จีพัสการ.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗, จาก <http://thaipublica.org/2012/10/forensic-economics-of-3g-auction/>

^{๑๔} อ้างแล้ว, เเงอรรถที่ ๑.

(๒) การกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แต่ละชุด อันเป็นมูลค่าเริ่มต้นของการประมูล ๔,๕๐๐ ล้านบาท (สี่พันห้าร้อยล้านบาทถ้วน) ตาม ข้อ ๑๐.๒.๓^{๑๕} ของประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๔๗ และขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่

กสทช. ได้มอบหมายให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการ ประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ (Spectrum Valuation) และมูลค่าขั้นต่ำ (Reserve Price) ที่มีความ เหมาะสมกับสภาพตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ของไทยในปัจจุบัน โดยศึกษาเปรียบเทียบ การประมูลคลื่นความถี่ในต่างประเทศ และทำการประเมินโดยใช้แบบจำลองและวิธีการ ทางเศรษฐมิติประเภทต่าง ๆ พบว่า มูลค่าคลื่นความถี่ของประเทศไทยควรอยู่ที่ประมาณ ๖,๔๔๐ ล้านบาท และสัดส่วนของราคาเริ่มต้นต่อมูลค่าคลื่นความถี่ไม่ควรต่ำกว่า ๐.๖๗ หรือ ร้อยละ ๖๗ ซึ่งคือค่าเฉลี่ยของราคาเริ่มต้นต่อมูลค่าคลื่นความถี่ จากกรณีการประมูล ของประเทศต่าง ๆ ซึ่งหากกำหนดราคาตั้งต้นไว้ต่ำเกินไป และหากผู้เข้าร่วมประมูลมีจำนวน ไม่มากอาจเกิดปัญหาการสมยอมราคากัน (Collusion) ในทางตรงกันข้ามหากกำหนดราคา ไว้สูงจนเกินไป อาจไม่มีผู้เข้าร่วมประมูล จนทำให้การประมูลไม่สัมฤทธิ์ผล^{๑๖}

^{๑๕} ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕

๑๗

ข้อ ๑๐.๒.๓ การประมูลจะเริ่มต้นที่มูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แต่ละชุด ซึ่งมี มูลค่า ๔,๕๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สี่พันห้าร้อยล้านบาทถ้วน)

๑๘

^{๑๖} จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์, “รายงานฉบับสมบูรณ์ การประเมินมูลค่า คลื่นความถี่ และมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗, จาก http://www.nbtc.go.th/wps/wcm/connect/9d8b388042fc2edb8434ae7dd180df95/executive_summary.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9d8b388042fc2edb8434ae7dd180df95

สำหรับราคาประมูลตั้งต้นที่ ๔,๕๐๐ ล้านบาทนั้น กสทช. คำนวณจากสัดส่วนของราคาเริ่มต้นต่อมูลค่าคลื่นความถี่ไว้ที่ ๐.๗ ซึ่งสูงกว่า ๐.๖๗ โดยคิดเผื่อไปถึงอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นในอนาคตด้วย ทำให้ได้ราคามูลค่าคลื่นความถี่ตั้งต้นอยู่ที่ ๔,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งผลปรากฏว่า การประมูล ๓G ในประเทศไทยมีการประมูลใบอนุญาต ๓ ใบ แม้ว่าการประมูลในตอนต้นมีผู้สนใจเข้าประมูลจำนวนมาก แต่ท้ายที่สุดแล้วเหลือผู้เข้าร่วมประมูลจริงมีเพียง ๓ ราย เท่านั้น ที่มีคุณสมบัติครบตรงตามหลักเกณฑ์ เมื่อการประมูลจบลงใกล้เคียงกับราคาตั้งต้น โดยผู้เสนอราคาสูงสุดได้สิทธิในการเลือกย่านความถี่ก่อน ซึ่ง AIS เป็นผู้ประมูลได้สูงสุดในราคา ๑๔,๖๒๕ ล้านบาท (ดูตารางที่ ๒ Slot A = ๔,๗๒๕ Slot E = ๔,๙๕๐ และ Slot H = ๔,๙๕๐) ในขณะที่อีกสองบริษัทประมูลได้ในราคาเท่ากัน คือ บริษัทละ ๓ Slot = ๑๓,๕๐๐ ล้านบาท (๔๕๐๐ x ๓ Slot) ซึ่งมีมูลค่าเท่ากับราคาตั้งต้น ทำให้ AIS ได้สิทธิในการเลือกย่านความถี่ก่อน ซึ่งจากการประมูลพบว่า ในกรณีของ AIS หาก AIS เคาระราคาสูงกว่าบริษัทอื่นเพียงหนึ่งครั้ง มูลค่าเพิ่มขึ้น ๒๒๕ ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่าต่ำสุดในการเคาะราคาเพิ่มแต่ละครั้งก็เพียงพอแล้วสำหรับการเป็นผู้ชนะ แต่ในรอบถัดมา AIS มีการเคาะราคาเพิ่มอีกทั้งที่ไม่มีผู้แข่งขัน ซึ่งถือเป็นการแข่งขันกับตัวเอง ทำให้มูลค่าเพิ่มขึ้นถึง ๑,๑๒๕ ล้านบาท จึงเกิดข้อสงสัยที่ว่า ทำไม AIS ต้องจ่ายเพิ่มโดยไม่จำเป็นถึง ๙๐๐ ล้านบาท ในขณะที่อีกสองบริษัทไม่มีการเคาะราคาเพิ่มเลย จนเกิดข้อสันนิษฐานว่า การแข่งขันที่เกิดขึ้นน่าจะเป็น “การแข่งขันเทียม” เพื่อสร้างภาพเท่านั้น^{๙๗}

มีการเปรียบเทียบให้เห็นในกรณีของการประมูลคลื่นความถี่ ๓G ในต่างประเทศที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ในปี ๒๐๐๐ และประเทศเบลเยียมในปี ๒๐๐๑ ที่ใบอนุญาตมีจำนวนเท่ากันกับผู้เข้าร่วมประมูล ทำให้การประมูลมีการแข่งขันต่ำ ในสวิตเซอร์แลนด์ รัฐตั้งราคาตั้งต้นไว้ต่ำมาก ทำให้การประมูลจบลงใกล้เคียงกับราคาตั้งต้น ในขณะที่เบลเยียม ราคาประมูลจบลงเท่ากับราคาตั้งต้น แต่รัฐตั้งราคาตั้งต้นไว้สูงกว่าสวิตเซอร์แลนด์ถึง ๒ เท่า ทำให้รายรับที่ได้ไม่ต่ำจนเกินไปนัก ส่วนในกรณีการแข่งขันเลือกย่านความถี่นั้น พบว่า ความแตกต่างของย่านความถี่ไม่ทำให้เกิดแรงจูงใจที่เพียงพอในการแข่งขันกันเสนอราคา ดังเช่นในสวิตเซอร์แลนด์ที่การแข่งขันการเลือกย่านความถี่ทำให้ราคาสุดท้ายสูงกว่าราคาตั้งต้นเพียง ๒.๕ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น^{๙๘}

^{๙๗} สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “เศรษฐศาสตร์ขั้นสูงตราด้วยการประมูล ๓จีพีสตาร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗, จาก <http://thaipublica.org/2012/10/forensic-economics-of-3g-auction/>

^{๙๘} พรเทพ เบญญาอภิกุล, “มูลค่าคลื่น 3G กับบทบาทของราคาตั้งต้นการประมูล,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๗, จาก <http://thaipublica.org/2012/09/reserve-price-for-auctioning-3g>

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และเงื่อนไขในการประมูลเพื่อจัดสรรคลื่นความถี่ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่อยู่ในวิสัยของ กสทช. ที่จะดำเนินการรวบรวม ประเมินการล่องหน้าได้ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรร และความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนราคาขั้นต่ำที่มีความเหมาะสมกับรายรับจากการประมูลที่ยืดหยุ่นสูงพอที่จะให้เกิดผลดีต่อรายได้ของรัฐ โดยไม่ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้โดยไม่จำเป็น และสามารถทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนที่พอเพียงที่จะจูงใจให้มีการลงทุนและพัฒนาเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาบริการโทรคมนาคมของประเทศ และผลประโยชน์ของผู้บริโภค และเพียงพอที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ที่กำหนดไว้มีใช้มุ่งแต่เพียงให้การประมูลสำเร็จลุล่วงไปเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่ประเทศไทยมีจำนวนผู้ให้บริการไม่มากนัก และถึงแม้ กสทช. จะอ้างว่าราคาตั้งต้นดังกล่าวเป็นราคาที่มีความเหมาะสมที่สุดสำหรับสถานการณ์ตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทย โดยมีราคาสูงกว่าที่ กทช. เคยกำหนดไว้ ๔,๓๐๐ ล้านบาท เมื่อปี ๒๕๕๓ โดยไม่เป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายเล็กในการเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ อีกทั้งยังไม่เป็นการผลกระทบให้ผู้บริโภค เนื่องจากหากราคาตั้งต้นสูงจนเกินไปจะส่งผลให้ราคาค่าบริการมีจำนวนสูงขึ้นตามไปด้วยนั้น ในขณะที่คณะติดตามการทำงาน กสทช. (๒๕๕๕) มองว่าอำนาจในการกำกับดูแลค่าบริการของ กสทช. แยกส่วนกับอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยเงินที่ผู้ประกอบการนำมาใช้ในการประมูลจะถูกคำนวณหักจากกำไรส่วนเกินหลังหักต้นทุน และจะไม่ส่งผลกระทบใดๆ ต่อราคาค่าบริการ โดยมองว่าปัจจัยหลักที่จะส่งผลกระทบต่อราคาค่าบริการคือ สภาพการแข่งขันในตลาด หากเกิดจากการประมูลไม่ โดยในส่วนของ การประมูลนั้น กสทช. ยังมีหน้าที่ดำเนินการให้การประมูลดำเนินไปโดยไม่เอื้อกับผู้ประกอบการ จนทำให้รัฐเสียหายได้ กสทช. จึงถูกมองว่าการดำเนินการประมูลคลื่นความถี่เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ยังไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

(๓) การประมูล ๓G ของ กสทช. เข้าข่ายผิดกฎหมายการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ หรือกฎหมายอื่น คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๑๑^{๑๙}

ท่ามกลางกระแสการวิพากษ์วิจารณ์การประมูล ๓G ดังกล่าวที่นักวิชาการหลายฝ่ายมุ่งโจมตีการออกแบบการประมูลของ กสทช. ที่ดูเหมือนจะเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประมูลทั้ง ๓ ราย ให้สามารถแบ่งคลื่นความถี่กันไปได้อย่างลงตัว โดยไม่ได้มีการเสนอราคาแข่งขันกันอย่างมากมาย รวมไปถึงการกำหนดราคาประมูลขั้นต่ำไว้ในระดับที่ต่ำกว่าที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการประเมินไว้ ทำให้รัฐเสียหาย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวยังมีมุมมองอีกด้านหนึ่งของนักวิชาการท่านอื่นที่มองว่า กสทช. ทำถูกต้องตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง^{๒๐} ที่ให้อำนาจหน้าที่ กสทช. ในการจัดการประมูล “ผู้ใดประสงค์ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการโดยวิธีการประมูลคลื่นความถี่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาและเงื่อนไขที่ กสทช. ประกาศกำหนดโดยให้นำความในมาตรา ๔๑ วรรคสี่^{๒๑} และวรรคเจ็ด^{๒๒} มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเงินที่ได้จากการประมูลเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้ส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน” ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการประมูลเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ โดยวิธีการประมูลที่ให้เป็นการอำนาจหน้าที่ของ กสทช. เป็นผู้กำหนด

^{๑๙} พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า

“เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

^{๒๐} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๘.

^{๒๑} พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า

“การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และต้องดำเนินการในลักษณะที่มีการกระจายการใช้ประโยชน์โดยทั่วถึงในกิจการด้านต่างๆ ให้เหมาะสมแก่การเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ...”

^{๒๒} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑๑.

นายสุทธิพล ทวีชัยการ อดีตคณะกรรมการ กสทช. ได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า “การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประมูลคลื่นความถี่ดังกล่าว กสทช. มิได้มีวัตถุประสงค์จะหารายได้เข้ารัฐเพียงประการเดียว แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับการใช้คลื่นความถี่เป็นหลักควบคู่กับประโยชน์ที่รัฐจะได้รับในจุดที่มีความสมดุล หลักการประมูลตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงแตกต่างจากหลักการระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ และการจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน ๒.๑ GHz โดยวิธีประมูลดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ กสทช. เป็นผู้กำหนด จึงไม่อยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว กสทช. เป็นผู้กำหนด จึงไม่เข้าข่ายว่ามีการฮั้วประมูล ซึ่งสอดคล้องกับข้อชี้แจงผ่านสื่อของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) “กรณีการกำหนดหลักเกณฑ์การประมูล การกำหนดราคา รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการประมูลเป็นดุลพินิจขององค์กรชำนาญพิเศษตามกฎหมาย และเป็นเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว จึงไม่อาจนำเอามาตรฐานในการประมูลสิ่งของแบบ e-auction มาเปรียบเทียบหรือนำมาใช้ในเรื่องนี้ได้ เพราะการประมูลคลื่นความถี่และประมูลสิ่งของมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กฎหมายจึงไม่ได้บัญญัติให้ กสทช. เอะละเปรียบเรื่อง e-auction ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือประมูลทั่วไปมาใช้ แต่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนให้ กสทช. ออกแบบหลักเกณฑ์ในการประมูลคลื่นความถี่เอง”

สมศักดิ์ เรียบรรณกุล (๒๕๕๕) ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications-IMT) ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ระบุว่าเมื่อหาข้อขัดกับบทบัญญัติตามมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยหลักเกณฑ์การประมูลในข้อ ๖ ได้กำหนดว่า คลื่นความถี่ที่อนุญาตให้ใช้ โดยการแบ่งคลื่นความถี่ออกเป็น ๙ สล็อต โดยผู้ประมูลแต่ละรายถือครองคลื่นความถี่ได้ไม่เกิน ๓ สล็อต ข้อ ๑๐.๒.๑ การกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแต่ละรายมีสิทธิยื่นประมูลความถี่ได้ไม่เกินสามชุด หรือไม่เกิน ๑๕ MHz และยังกำหนดให้นำช่องสัญญาณทั้งหมด ๙ ช่อง ออกประมูลพร้อมกัน และข้อ ๘.๒ กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และต้องมีใช้คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว โดยกล่าวว่าเนื้อหาของประกาศดังกล่าวเป็นการกำหนดจำนวนช่องความถี่และให้ประมูลทั้งหมดพร้อมกัน กับกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมประมูล

ที่ดูสอดคล้องกันอย่างลงตัว ในการแบ่งสันปันส่วนให้ทั้ง ๓ ค่ายเท่าๆ กัน จึงมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการเป็นหลัก มิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง^{๒๓} หรือประโยชน์สูงสุดของประชาชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม^{๒๔} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งปรากฏชัดเจนข้อเท็จจริงในขั้นตอนการประมูลที่ผู้เข้าร่วมประมูลต่างคนต่างมุ่งหมายแต่เพียงช่วงสัญญาณที่ตนประมูลได้ และราคาแทบไม่ยับจากราคาตั้งต้น ๔,๕๐๐ ล้านบาท ดังนั้นประกาศดังกล่าวจึงมีเนื้อหาขัดกับบทบัญญัติตามมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไปด้วย

การพิจารณาคดีของศาลปกครอง

ประเด็นข้อโต้แย้งต่าง ๆ ได้ถูกเผยแพร่ผ่านสื่อสารมวลชนต่าง ๆ มากมาย และมีผู้ยื่นคำร้องต่อหลายหน่วยงาน เพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการจัดการประมูลคลื่นความถี่ จนในที่สุดผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากนายสุริยะใส กตะศิลา นายณราพล ปลายเนตรและคณะ นายไพบูลย์ นิติตะวันและคณะ เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ตามลำดับ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๘๖๕/๒๕๕๕ และคดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๗๒/๒๕๕๕ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลปกครองกลางได้มีการอ่านคำสั่งใหญ่ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลางในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ”

๑. การดำเนินการประมวลคลื่นความถี่ ๓G ตามประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications-IMT) ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕ ของ กสทช. ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม โดยขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำทางปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช. ๒๕๕๕) ในการจัดให้มีการประมวลคลื่นความถี่ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตฯ เนื่องจากความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่งและวรรคเจ็ด รวมทั้งให้เพิกถอนประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตฯ

๒. ให้ศาลปกครองกลางพิจารณาเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน และให้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยให้สำนักงาน กสทช. ชะลอการออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ไว้ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

โดยศาลปกครองกลางแถลงว่า แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๔๓^{๒๖} จะหมายรวมถึง

^{๒๕} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า

“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

^{๒๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหมายหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒”

กสทช. ด้วย แต่ศาลไม่อาจตีความให้ชัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (ก) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในฐานะเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเนื่องจาก กสทช. และ กทค. ไม่ใช่ข้าราชการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนต่อ กสทช. และ กทค. และการกระทำทางปกครองในการจัดให้มีการประมูลคลื่นความถี่เป็นของ กสทช. ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มิใช่ของสำนักงาน กสทช. การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอ้างว่าเป็นอำนาจของสำนักงาน กสทช. นั้น ศาลฯ เห็นว่าเพื่อให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้เท่านั้น ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมิใช่ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตามมาตรา ๒๔๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยองค์คณะได้ลงมติ ๔ : ๒

ขณะที่เสียงข้างน้อยได้มีความเห็นแย้งที่น่าสนใจ โดยระบุว่าคดีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย โดยหากใช้หลักตีความตามระบบและโครงสร้าง การกระทำทางปกครองของ กสทช. และ กทค. ย่อมถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครองเช่นเดียวกับการตีความตามหลักตรรกะ หลักตีความตามประวัติความเป็นมาแห่งกฎหมาย และหลักการตีความตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย

การตีความตามหลักสากล จะใช้วิธีการผสมผสานความคิดและผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้หลักการตีความที่แตกต่างกันเข้าด้วยกัน โดยซึ่งน้ำหนักว่าผลลัพธ์ของการตีความในภาพรวมควรเป็นเช่นใด เพราะหัวใจสำคัญของการตีความคือ ต้องให้สาธารณชนส่วนใหญ่สามารถเข้าใจความเป็นเหตุเป็นผล และยอมรับได้ว่าการตีความนั้นยุติธรรม ซึ่งผลการตีความตามหลักต่าง ๆ ล้วนไปในทิศทางเดียวกันว่า ศาลปกครองย่อมมีอำนาจรับคำเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้พิจารณาได้ ตุลาการเสียงข้างน้อยจึงไม่เห็นพ้องกับคำสั่งขององค์คณะ โดยความเห็น

ส่วนหนึ่งของคำแย้งระบุไว้ว่า “หากตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ก)^{๒๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างจำกัด ก็ย่อมส่งผลทำให้ไม่มีผู้ใดไม่ว่าจากภาครัฐหรือภาคประชาชนมีสิทธิฟ้องคดี หรือมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของ กสทช. และ กทค. ในกรณีนี้ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหากฎหมายต่อไปได้ในอนาคต” (ในเวลาต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ต่อศาลปกครองสูงสุด (คำร้องที่ ๒๒/๒๕๕๖) โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งที่ ๘๖๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๖))

เมื่อศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับฟ้อง ทำให้ กสทช. โดย กทค. ได้ดำเนินการต่อไปในการมีมติออกใบอนุญาต ๓G โดยใบอนุญาตที่ทั้งสามบริษัทได้รับจะมีอายุ ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ กทค. มีมติให้ใบอนุญาต คือ วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ไปสิ้นสุดวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๗๐ โดยทั้งสามบริษัทจะได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม^{๒๔} พร้อมเงื่อนไขในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขตามประกาศ กทช. เรื่อง เงื่อนไขมาตรฐานในการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม และเงื่อนไขตามข้อ ๑๖ ในประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยเงื่อนไขสำคัญๆ ได้แก่

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ บัญญัติว่า

“ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น”

ฯลฯ

^{๒๔} พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดใบอนุญาตแบบที่สาม สำหรับผู้ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง โดยให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมและประโยชน์สาธารณะ หรือมีความจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ เช่น บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างต่างประเทศ บริการชุมสายอินเทอร์เน็ต บริการสื่อสารร่วมระบบดิจิทัล ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องไม่เป็นบุคคลต่างด้าวและต้องมีแผนการลงทุนและแผนการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพด้วย กิจกรรมประเภทนี้จะเริ่มดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อผ่านการพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

๑. ผู้ประกอบการทั้งสามรายจะต้องจัดให้มีโครงข่ายโทรคมนาคม เพื่อการประกอบกิจการครอบคลุมครบทุกจังหวัดและครอบคลุมจำนวนประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนประชากรทั้งหมดภายใน ๒ ปีนับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต และร้อยละ ๘๐ ของจำนวนประชากรทั้งหมดภายใน ๔ ปีนับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต โดยโครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตจะต้องรองรับอัตราความเร็วในการส่งข้อมูลไม่น้อยกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานของคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทข้อมูลสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่

๒. เงื่อนไขในเรื่องอัตราค่าบริการที่เป็นมาตรการเพื่อสังคมและผู้บริโภคนั้น กทค. ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขซึ่งสอดคล้องกับแถลงการณ์เจตนารมณ์ต่อสาธารณชน ในการคุ้มครองผู้ใช้บริการว่า ผู้รับใบอนุญาตต้องกำหนดอัตราค่าบริการให้เป็นธรรม สมเหตุสมผลและไม่เอาเปรียบผู้บริโภค โดยในการเปิดให้บริการผู้รับใบอนุญาตจะต้องกำหนดอัตราค่าบริการที่ลดลงโดยเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๕ ของอัตราค่าบริการเฉลี่ยของบริการประเภทเสียง (voice) และบริการที่ไม่ใช่ประเภทเสียง (non-voice) ที่มีการให้บริการอยู่ในตลาด ณ วันที่ได้รับใบอนุญาต ทั้งนี้ จนกว่าคณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

การพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง อีกด้านหนึ่งก็มีผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จนในที่สุด ป.ป.ช. แถลงว่า (๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕) จากที่มีผู้ร้อง ประกอบด้วย คำร้องของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา นายสุริยะใส กตะศิลา ผู้ประสานงานกลุ่มกรีน และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เห็นว่าผู้ร้องระบุข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกัน จึงได้พิจารณาคำร้องของคณะกรรมการฯ ของวุฒิสภา เป็นคำร้องหลัก ซึ่งคำร้องดังกล่าวได้ร้องคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ใน ๒ ประเด็น คือ การรับประมูลโดยไม่ให้มีการเสนอราคาที่เป็นธรรม และพฤติกรรมของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมที่รีบเร่งพิจารณารับรองผลการประมูล

ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คำร้องดังกล่าวเข้าข่ายความผิดพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขณะเดียวกัน คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) ส่งเอกสารชี้แจงข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาเพื่อไต่สวน ดังนั้น ที่ประชุม ป.ป.ช.

จึงมีมติตั้งคณะกรรมการไต่สวน ถึงแม้จะเป็นองค์กรอิสระสามารถออกระเบียบเองได้ แต่ทุกองค์กรมีการถ่วงดุลที่จะถูกตรวจสอบได้หมด หากการกระทำไปขัดบทบัญญัติของกฎหมาย เบื้องต้นยังไม่ถือว่ากระทำผิด แต่ถือว่าเข้าข่ายองค์ประกอบที่ ป.ป.ช. จะสามารถรับเรื่อง ซึ่งขึ้นอยู่กับคณะกรรมการไต่สวนว่าจะชี้มูลความผิดหรือไม่ จากนั้น ป.ป.ช. ได้ตั้งอนุกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมีนายภักดี โพธิศิริ และนายใจเด็ด พรไชยา เป็นประธานอนุกรรมการ ป.ป.ช.^{๒๙}

ในเวลาต่อมา ได้ปรากฏเป็นข่าวทางหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันจันทร์ที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยมีการเสนอข่าวว่า คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลบอร์ด กทค. ประมูล ๓G ส่อฮั้วราคา การประมูลครั้งดังกล่าวมีการเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนจนทำให้รัฐเสียหาย โดยหลังจากนี้จะนำผลชี้มูลความผิดดังกล่าวเข้าที่ประชุม ป.ป.ช. ชุดใหญ่ เพื่อรับทราบต่อไป^{๓๐} จนเป็นเหตุให้เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ได้มีการแถลงข่าว^{๓๑} เพื่อโต้แย้งประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ (พระราชบัญญัติฮั้ว) มาตรา ๑๑ เนื่องจากมูลเหตุแห่งการยื่นร้องข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มิใช่กรณีที่ กสทช. โดย กทค. จัดการประมูลคลื่นความถี่ ๓G โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการดำเนินการโดยทุจริตแต่อย่างใด แต่เกิดจากการที่ผู้ร้องมีความเข้าใจข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้องและคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการประมูลคลื่นความถี่ โดยเข้าใจว่าเหมือนเช่นการประมูลทรัพย์สินทั่วไป ซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะการประมูลคลื่นความถี่แตกต่างจากการประมูลทรัพย์สินทั่วไป โดยการออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการร้องขอและไม่ใช้สัญญาทางปกครองที่เกิดจากการตกลงระหว่างคู่สัญญา และ

^{๒๙} สำนักข่าวไทย, “ป.ป.ช. มีมติรับเรื่อง 3G ไว้พิจารณา.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.mcot.net/site/content?id=508901f60b01da4b14000040#.U6kvPPmSxNM>

^{๓๐} กรุงเทพธุรกิจ, “ป.ป.ช. ชี้มูลบอร์ด กทค. ประมูล ๓G ส่อฮั้ว.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗, จาก http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20140526/584608/ปปช.ชี้มูลบอร์ด_กทค._ประมูล_3G_ส่อฮั้ว.html

^{๓๑} “กทค. สยบข่าวลือ...!! กรณี “อนุกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลจัดประมูล ๓G ส่อ “ฮั้วราคา” ย่ำชัด...” แนวหน้า (๔ มิถุนายน ๒๕๕๗), หน้า ๑๑.

หากพิจารณาคำว่า “การเสนอราคา” ย่อมทำให้เห็นว่ามีความมุ่งหมายให้เกิดการจัดหาสินค้าหรือบริการที่จะต้องมีการใช้งบประมาณของรัฐ และจะต้องนำไปสู่การทำสัญญาระหว่างกันที่ก่อให้เกิดสิทธิต่อกันระหว่างคู่สัญญา พระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้การเสนอราคารวมถึงการให้สัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ก็ตาม แต่ “การได้รับสิทธิใด ๆ” ตามความหมายของคำจำกัดความดังกล่าวจะต้องเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาระหว่างกัน ซึ่งรวมถึงการให้สัมปทาน ทั้งนี้ ออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่มีความแตกต่างจากการเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งระบบการให้สัมปทานโดยสิ้นเชิง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่ต้องเข้าทำสัญญากับเอกชน แม้จะมีการออกเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต แต่เงื่อนไขดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดย กสทช. แต่ฝ่ายเดียว

จนในที่สุด ที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติต่อกรณีข้อกล่าวหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) มีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการประมูลคลื่นความถี่ ๓G ว่าไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาทั้ง ๔ ราย ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลและให้ข้อกล่าวหาตกไป

โดยเรื่องดังกล่าวสืบเนื่องจากประธานวุฒิสภา (นายนิคม ไวยรัชพานิช) ส่งเรื่องถอดถอนคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) มาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามข้อกล่าวหา ดังนี้

๑) ออกประกาศหลักเกณฑ์การประมูลคลื่นความถี่ ๓G เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เข้าแข่งขันทั้ง ๓ ราย ทำให้ไม่มีการแข่งขันเสนอราคากันอย่างแท้จริงในการประมูล

๒) บริษัท ดีแทค เนทเวิลด์ จำกัด มีผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว ขาดคุณสมบัติในการเข้าร่วมประมูล (๓G)

๓) คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทค.) ไม่มีอำนาจจัดการประมูลคลื่น ๓G

๔) ผู้เข้าประมูลทั้ง ๓ ราย มีการสมยอมกัน (ฮั้ว) ในการประมูลคลื่น ๓G

๕) กทค. ทั้ง ๔ ราย ละเว้นไม่ดำเนินการยกเลิกการประมูลทั้งที่ทราบว่าการประมูล ผู้เข้าร่วมประมูล ไม่มีการแข่งขันเสนอราคากันอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วในข้อกล่าวหา สรุปได้ดังนี้

ข้อกล่าวหาที่ ๑ จากการไต่สวนพบว่า ขณะออกประกาศหลักเกณฑ์มีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติสามารถเข้าประมูลได้จำนวน ๒๐ ราย จึงมิได้เป็นการเอื้อให้กับผู้ประกอบการทั้ง ๓ รายที่เข้าประมูล

ข้อกล่าวหาที่ ๒ จากการตรวจสอบจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าพบว่า บริษัท ดีแทค เนทเวอร์ค มีผู้ถือหุ้นเป็นสัญชาติไทยทั้งหมด จึงไม่ขาดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต

ข้อกล่าวหาที่ ๓ จากการได้สวนพบว่า การจัดประมูลคลื่น ๓G ของ กทค. เป็นการดำเนินการแทน กสทช. ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

ข้อกล่าวหาที่ ๔ จากการได้สวนพบว่า การเสนอราคาของผู้เข้าประมูลทั้ง ๓ ราย เป็นไปโดยถูกต้องตามประกาศหลักเกณฑ์ฯ ไม่ปรากฏพฤติการณ์หรือพยานหลักฐานว่า มีการสมยอมกันในการเสนอราคา

ข้อกล่าวหาที่ ๕ จากการได้สวนพบว่า การประมูลครั้งนี้ตามประกาศฯ ได้แบ่งคลื่นออกเป็น ๙ ชุด มีผู้เข้าร่วมประมูล จำนวน ๓ ราย ประกอบด้วย บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เนทเวอร์ค จำกัด (AWN) บริษัท ดีแทค เนทเวอร์ค จำกัด (DTN) และบริษัท เรียวลฟีเวอร์ จำกัด (RF) เป็นการดำเนินการประมูลตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่ กสทช. ประกาศกำหนด มิได้นำหลักการประมูลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) มาใช้ ซึ่งเป็นไปตามหลักสากลเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค

นอกจากนั้น การประมูลก็มีการแข่งขันเสนอราคากันถึง ๗ รอบ ผลการประมูลได้ราคาสูงกว่าประเทศอื่นๆ ที่มีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับประเทศไทย และได้รับการยอมรับจากสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ซึ่งเป็นองค์กรของสหประชาชาติด้านโทรคมนาคม การประมูลครั้งนี้เป็นการพัฒนาระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ของประเทศไทยแบบก้าวกระโดด ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์เป็นอย่างมาก กรณีนี้จึงไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาทั้ง ๔ ราย ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป^{๓๒}

^{๓๒} ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช., “รายงานผลพิจารณาการประมูลคลื่นความถี่ 3G.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๗, จาก http://www.nacc.go.th/download/article/article_20140819153231.pdf

ผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังการออกใบอนุญาต ๓G

ดร.พรเทพ เบญญาอภิกุล นักวิจัยโครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม ได้แถลงรายงานการวิจัยในการจัดเสวนา เรื่อง “สถานการณ์ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ภายใต้การกำกับของ กสทช. : ชิมดับ ๓G คู่กักรัน ฯลฯ” ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยได้นำเสนอรายงานการศึกษาของโครงการ NBTC Policy Watch ในหัวข้อ “ราคาค่าโทร ๓G หนึ่งปีเปลี่ยนไปอย่างไร” โดยมีการเปรียบเทียบแพคเกจค่าโทรศัพท์เดือน มิถุนายน ๒๕๕๗ กับเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ แล้วสรุปว่า ราคาค่าบริการ ๓G โดยเฉลี่ยยังลดลงไม่ถึง ๑๕% มีเพียงค่ายมือถือเพียงค่ายเดียวเท่านั้นที่ลดกว่า ๑๕% ส่วนอีกสองค่ายลดลงไม่ถึง ๑๕% จึงเหมือนเป็นการสะท้อนความล้มเหลวของการประมูล ๓G ของ กสทช. หรือไม่ โดย กสทช. ควรดูแลอย่างจริงจังให้ทุกแพคเกจเป็นไปตามกำหนด ไม่ใช่แค่เพียงแต่ผลกระทบให้ผู้บริโภคด้วยข้ออ้างว่าผู้บริโภคต้องฉลาดเลือกแต่เพียงเท่านั้น ซึ่งตัวแทนจาก กสทช. ได้ชี้แจงตอบว่า ในการคำนวณค่าบริการเฉลี่ย สำนักงาน กสทช. จะคำนวณจากอัตราค่าบริการทั้งหมดที่มีให้บริการอยู่ในตลาด ณ วันที่ออกใบอนุญาต วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ที่ใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นฐานคำนวณที่ตรงตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตตามที่ กสทช. กำหนด ซึ่งแตกต่างจากฐานการคำนวณของ ดร.พรเทพ ที่เริ่มคิดจากเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่เป็นช่วงที่ค่ายมือถือรายหนึ่งเปิดให้บริการ (วันเปิดให้บริการ AWN : ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ RF : ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ DTN : ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๖) การใช้ฐานคำนวณต่างกันทำให้ได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อน สร้างความเข้าใจผิดแก่ประชาชนว่า กสทช. ไม่สามารถกำกับดูแลให้อัตราค่าบริการ ๓G ลดลงได้ตามที่กำหนดไว้ ทำให้ กสทช. เสียหาย^{๓๓}

ทั้งนี้ จากข้อมูลของสำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม สำนักงาน กสทช. ที่ได้เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ ในรายงานอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม ประจำปี ๒๕๕๖ ได้แสดงให้เห็นตารางเปรียบเทียบอัตราค่าบริการ ณ วันที่ออกใบอนุญาต ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ กับวันที่มีผลใช้อัตราค่าบริการใหม่ที่มีผล วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖

^{๓๓} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑.

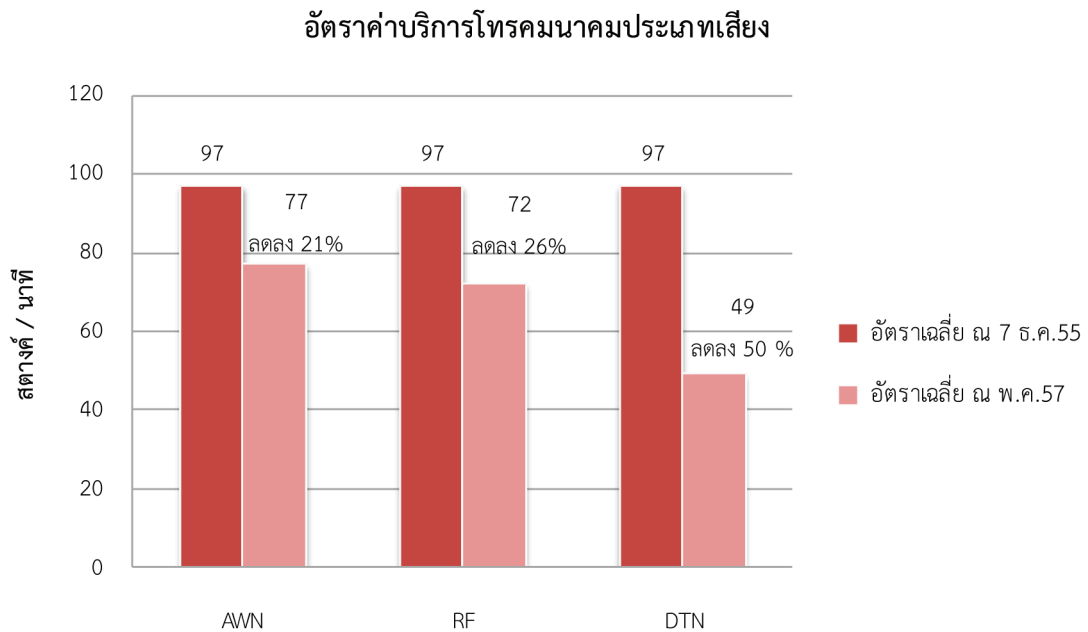
กลาง ค่าใช้บริการ 3G 2100 MHz		มีผล 27 พ.ค.56
	โปรฯ เดิม	ใหม่ (15%)
อัตราเสียง	97 สต.	82 สต.
SMS	1.56 บาท	1.33 บาท
MMS	3.90 บาท	3.32 บาท
อินเทอร์เน็ต	0.33 สต./ 1 นาที	0.28 สต./ 1 นาที

ที่มา : กลท. (เป็นอัตราเฉลี่ย ที่ กลท.ให้ฝ่ายมือถือมือถือ คิดจาก 7 ร.ค.55)

จากข้อมูลของสำนักค่าธรรมเนียบและอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม กสทช. นอกจากการตื่นตัวของผู้บริโภคกับการเข้ามาของการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบ ๓G และรายการส่งเสริมการขายที่เน้นการให้บริการข้อมูลก็คือ อัตราค่าบริการต่าง ๆ ในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการลดลงในปี ๒๕๕๖ จุดเปลี่ยนสำคัญที่มีผลต่ออัตราค่าบริการมาจากเงื่อนไขในการอนุญาตและมติของกรรมาธิการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ต่อผู้ประกอบการ ๓ รายการ ที่คณะกรรมการประมูลใบอนุญาตคลื่นความถี่ ๒.๑ GHz (๓G) ให้ลดอัตราค่าบริการของรายการส่งเสริมการขายที่ให้บริการบนคลื่นความถี่ ๒.๑ GHz ลง ๑๕% (เฉลี่ยทุกรายการส่งเสริมการขายสำหรับรายการส่งเสริมการขายใหม่ สำหรับรายการส่งเสริมการขายที่เคยให้บริการบนโครงข่ายเดิมและนำมาเสนอบนโครงข่ายใหม่ต้องลดอัตราค่าบริการลงโดยตรง ๑๕%) ซึ่งเกณฑ์อัตราค่าบริการเฉลี่ยที่ลดลง ๑๕% เป็นการเทียบจากอัตราค่าบริการของรายการส่งเสริมการขายเฉลี่ยในตลาด เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งอัตราค่าบริการเฉลี่ยของบริการเสียงก่อนลดคือ ๐.๙๗ บาทต่อนาที ลดเหลือ ๐.๘๒ บาทต่อนาที อินเทอร์เน็ต

ก่อนลดคือ ๐.๓๓ บาทต่อ MB ลดเหลือ ๐.๒๘ บาทต่อ MB SMS ก่อนลดคือ ๑.๕๖ บาทต่อข้อความ ลดเหลือ ๑.๓๓ บาทต่อข้อความ และ MMS ก่อนลดคือ ๓.๙๐ บาทต่อข้อความ ลดเหลือ ๓.๓๒ บาทต่อข้อความ ซึ่งผู้ประกอบการทั้ง ๓ รายก็ได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตและมติของ กทค.

ภาพที่ ๔ ตารางแสดงผลเปรียบเทียบการตรวจสอบการลดราคาค่าบริการของผู้รับใบอนุญาต ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗



อัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทอินเทอร์เน็ต



ที่มา : ปรับปรุงจากรายงานการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล ย่านความถี่ ๒.๑ GHz กสทช.^{๓๔}

จากตารางพบว่า อัตราค่าบริการโทรคมนาคมทั้งประเภทเสียงและประเภทอินเทอร์เน็ต ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ เปรียบเทียบจากวันที่ให้ใบอนุญาต ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ทั้ง ๓ บริษัทผู้ได้รับใบอนุญาตมีอัตราค่าบริการลดลงมากกว่า ๑๕% ในทุกรายการ

^{๓๔} สำนักงาน กสทช., “รายงานการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล ย่านความถี่ ๒.๑ GHz.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗, จาก http://www.nbtc.go.th/wps/wcm/connect/5c6c42804514b527a1b1f184402bf39b/Executive_Summary_MAY2014_20072014_Public_Clean.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5c6c42804514b527a1b1f184402bf39b

ความคิดเห็นของนักวิชาการ

จากปัญหาและข้อโต้แย้งดังกล่าว นักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้ในหลายประเด็น ดังนี้

๑. การแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่

พรเทพ เบญญาอภิกุล (๒๕๕๗) ได้เสนอว่า ในความเป็นจริงแล้ววิธีการประมูลไม่ใช่ปัญหา แต่ปัญหา คือ การใช้ดุลยพินิจของ กสทช. ในการเปลี่ยนเกณฑ์ประมูล ทำให้ไม่มีการแข่งขันเสนอราคา ขณะที่ราคาตั้งต้นกำหนดให้ต่ำกว่ามูลค่าประเมินที่คณะกรรมการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาวิจัยถึง ๓๐% ในการประมูล หากออกแบบอย่างเหมาะสม ก็จะเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะทรัพยากรจะอยู่กับผู้ที่สร้างประโยชน์ได้สูงสุด ทั้งยังเป็นวิธีที่โปร่งใส ดำเนินการได้รวดเร็ว เมื่อวิธีการและกฎเกณฑ์ประมูลถูกกำหนดมาแล้ว ผลประมูลถูกแทรกแซงได้ยาก และมีความเป็นธรรมในแง่ที่ไม่มีดุลยพินิจมาเกี่ยวข้อง ขณะที่วิธีอื่นที่อาจใช้แทนการประมูล เช่น วิธีการคัดเลือกผู้เหมาะสม (บิวด์ คอนเทสต์) เป็นวิธีที่ กสทช. ตั้งราคากลางและให้ผู้ประกอบการนำเสนอเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ให้ผู้บริโภคนั้นโปร่งใสน้อยกว่า เพราะขึ้นกับดุลยพินิจของผู้คัดเลือก โดยผู้คัดเลือกแต่ละรายให้น้ำหนักกับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ราคา คุณภาพ เทคโนโลยี ความครอบคลุมของพื้นที่ นวัตกรรม แตกต่างกัน ดังนั้นผู้ได้รับคัดเลือกจะเป็นใครขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของกรรมการเป็นหลัก การเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์และเกิดข้อโต้แย้งทางการเมืองและกฎหมายได้ง่ายกว่า

๒. การกำหนดบทบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง (๒๕๕๗) เสนอว่า ควรมีการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เป็น **เจ้าพนักงานของรัฐ** ที่อยู่ภายใต้อำนาจในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และประชาชนผู้เสียหาย หรือเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของ กสทช. สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจสอบสวนและเป็นหน่วยงานยื่นเรื่องฟ้องแทนผู้ได้รับผลกระทบได้

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับประเด็นข้อโต้แย้งการดำเนินการประมูลของ กสทช. ว่าเข้าข่ายความผิด ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาของรัฐหรือไม่ ผู้เขียนขอสรุปเนื้อความโดยย่อในมาตรา ๑๑ ได้กำหนดว่าการทุจริตในการออกแบบ กำหนด ราคา กำหนดเงื่อนไขของลักษณะความผิดที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการ โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา เงื่อนไข หรือผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐาน ในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อช่วยเหลือผู้เสนอราคา ให้มีสิทธิทำสัญญาโดยไม่เป็นธรรม และเพื่อกีดกันผู้เสนอราคาไม่ให้มีโอกาสเข้าแข่งขัน ในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งประเด็นปัญหาในเรื่องนี้คือ “การประมูล” ถือว่าเป็น “การเสนอราคา” หรือไม่

ปิยบุตร แสงกนกกุล (๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕) เสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ กำหนดให้คำนิยามของคำว่า “เสนอราคา” นอกจากจะเป็นการยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิ ทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ยังครอบคลุมไปถึงการยื่นข้อเสนอเพื่อให้ได้ใบอนุญาต จากหน่วยงานของรัฐด้วย

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้นิยามคำว่า “การเสนอราคา” ไว้ว่า “การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิ ทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่าย ทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใดๆ” การประมูลจะถือว่าเป็นการเสนอราคา ตามกฎหมายแล้วได้ก็ต่อเมื่อประมูลไปแล้วเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ จึงต้อง พิจารณาต่อไปว่า การประมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตการใช้คลื่นความถี่ ๒.๑ GHz นั้น “ใบอนุญาตการใช้คลื่นความถี่ ๒.๑ GHz” เป็น “สัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ” หรือไม่

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใบอนุญาต ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว **การประมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ จึงไม่ใช่การเสนอราคา** เพื่อเป็น ผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับ การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ (กฎหมายชั่วคราว)

ใบอนุญาตเป็นการส่งฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง เมื่อหน่วยงานทางปกครองออกใบอนุญาตให้ไป หน่วยงานทางปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขให้คู่กรณีต้องปฏิบัติ เงื่อนไขเหล่านี้ไม่ใช่ข้อสัญญา แต่เป็นข้อกำหนดประกอบในคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๙ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันการประมูลเพื่อออกใบอนุญาต ๓G บนย่านความถี่ ๒.๑ GHz จำนวน ๙ สล็อต ให้กับค่ายมือถือทั้งสามค่ายด้วยมูลค่ารวม ๔๑,๖๒๕ ล้านบาท ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นลงแล้ว ซึ่งก็หมายความว่าระบบโทรคมนาคมของไทยได้เปลี่ยนผ่านจากยุคผูกขาดในระบบสัมปทานไปสู่ระบบการออกใบอนุญาตเป็นครั้งแรก โดยการประมูลในครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการประมูลครั้งแรกในประเทศไทยแล้ว ก็จะเป็นอีกก้าวหนึ่งที่สำคัญอันจะนำไปใช้ในการอ้างอิงการประมูลความถี่ครั้งต่อไป อาทิ คลื่นความถี่ ๘๐๐ MHz, ๙๐๐ MHz, ๑๘๐๐ MHz, ๒.๓ GHz และคลื่นความถี่ย่านอื่น ๆ ที่ กสทช. มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน แต่ในขณะเดียวกันจากการศึกษาพบปัญหาหลายประการในการดำเนินการประมูล ๓G ซึ่งในความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นควรให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ดังนี้

๑. การแก้ไขปัญหาการตีความสถานะของ กสทช. นับตั้งแต่ปัญหาที่เกิดจากการตีความสถานะของ กสทช. ที่ขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ตรวจสอบครอบคลุมไปไม่ถึงที่ไม่มีผู้ใดไม่ว่าภาครัฐหรือภาคประชาชนมีสิทธิฟ้องคดี และกฎหมายควรวางระบบให้มีการตรวจสอบถ่วงดุล จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘ ให้ กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และสามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีอำนาจฟ้องแทนผู้ได้รับผลกระทบได้

๒. การแก้ไขปัญหาการให้คำจำกัดความตามกฎหมายของคำว่า “การเสนอราคา” เพื่อให้การดำเนินการประมูลคลื่นความถี่ ๔G หรือการประมูลคลื่นความถี่ในย่านอื่น ๆที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต ให้เกิดความโปร่งใส และได้ประโยชน์สูงสุด ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ โดยแก้ไขคำนิยาม คำว่า “เสนอราคา” นอกจากจะเป็นการยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้ว ให้ครอบคลุมไปถึงการได้ใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐด้วย

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากต้องการป้องกันการฮั้วประมูล ป้องกันการทุจริต และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการประมูล ควรมีการแก้ไขดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขจะไม่สามารถตีความขยายความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐให้รวมไปถึงกรณีการเสนอราคาเพื่อให้ได้ใบอนุญาตได้ เนื่องจากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นความผิดอาญา มีโทษทางอาญา เมื่อการใช้และการตีความกฎหมายอาญาต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดตามหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายกำหนด”

๓. การเสนอให้ใช้วิธีอื่นที่นอกเหนือจากการประมูล ซึ่งผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า การให้ใบอนุญาตในกิจการโทรคมนาคมด้วยวิธีการประมูลถือเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เพราะมีความโปร่งใสและสะท้อนราคาที่เหมาะสมของทรัพยากรของชาติอันเป็นสมบัติของสาธารณะ อีกทั้งยังช่วยกระตุ้นให้ผู้ประมูลใช้คลื่นอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนั้นการประมูลยังสามารถกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตเพิ่มเติมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ผู้บริโภคได้ด้วย ดังจะเห็นได้จากเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ๓G ให้มีการลดราคาค่าบริการลง ๑๕%

หากจะมีการปฏิรูปกฎหมายโทรคมนาคม จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม ควรเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายได้เสนอความคิดเห็นอย่างเต็มที่โดยไม่มีการปิดกั้น ประชาชนชาวไทย ผู้เป็นเจ้าของคลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติจึงควรศึกษาหาความรู้ให้เท่าทันกับโลกแห่งยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลง มิใช่เห็นแต่เพียงว่ามี ๓G ให้ใช้ก็ใช้ไปโดยไม่สนใจที่จะตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรอันมีค่า โดยขั้นตอนการประมูลที่กว่าจะได้มาซึ่งคลื่นความถี่ดังกล่าวนั้น ประเทศชาติของเราได้รับผลประโยชน์ตอบแทนคืนกลับมาอย่างน้อยเพียงใด ดังนั้นบทความชิ้นนี้เขียนขึ้นเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้มาซึ่งการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๒.๑ GHz รวมไปถึงแง่มุมต่าง ๆ ที่หลากหลายและข้อสังเกตที่น่าสนใจ อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นเตือนให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการติดตามเฝ้าระวังการทำงานของ กสทช. และองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจกระทำการในทรัพยากรต่าง ๆ อันเป็นสาธารณสมบัติของชาติให้เกิดความรอบคอบ มีการสร้างหลักเกณฑ์และมาตรการที่รัดกุมในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งในอนาคต กสทช. กำลังดำเนินการจัดให้มีการประมูลคลื่นความถี่ ย่าน ๑๘๐๐ MHz หรือ ๔ GHz ซึ่งตามกำหนดเดิมจะจัดให้มีขึ้นในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๗ ได้ถูกชะลอออกไป ๑ ปี ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ ๙๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งก็ถือเป็นโอกาสที่ดีที่สุดเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหันหน้าเข้าหากัน เพื่อทบทวนหามาตรการป้องกันและแก้ไขความผิดพลาด

บกพร่องในอดีต โดย กสทช. ควรใช้ความระมัดระวังมากขึ้นในการออกแบบการประมูล ในอนาคตให้เกิดการแข่งขันกันอย่างแท้จริง เพื่อให้การดำเนินการครั้งใหม่ในอนาคต กับทรัพยากรของชาติด้วยวิธีการที่โปร่งใส ละเอียด และรอบด้าน ให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของต่อไป

นอกจากนี้ การมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยจะทำให้ไทยเป็นศูนย์กลางการลงทุน ในภูมิภาคอาเซียนได้ โดยเฉพาะในส่วนของภาคเอกชน การค้า การลงทุน ที่การสร้างความเข้มแข็ง ทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบไอซีทีและการสื่อสาร และการคมนาคมขนส่ง มีความ สำคัญยิ่ง เนื่องจากในอดีตประเทศไทยเป็นประเทศที่ค่อนข้างจะล้าหลังในการพัฒนา ด้านโทรคมนาคมและการสื่อสาร ดังนั้นการมี ๓G จะเป็นผลดีในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ของภาคธุรกิจและประชาชนในพื้นที่ห่างไกล และสิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงอิสรภาพในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารและการเรียนรู้ของคนไทย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ ได้ในหลายทาง พร้อมทั้งยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนคนไทยให้เข้าถึงบริการ ต่างๆ ได้ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยทัดเทียมอารยประเทศอีกด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ไทยโพสต์. (๔ ธันวาคม ๒๕๕๕). แต่ไม่ได้เขียนทั้งคำฟ้อง ๓G กสทช. คึกแรงแบ่ใบอนุญาต.

แนวหน้า. (๔ มิถุนายน ๒๕๕๗). กทค. สยบข่าวลือ...!!กรณี “อนุกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลจัดประมูล ๓G ล่อ “ฮั้วราคา” ย่ำชัด...”.

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคม เคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕. (๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๓๐ ง.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒. (๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๙๔ ก.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒. (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๒๐ ก.

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓. (๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๓). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๘ ก.

ศาลปกครองกลาง. คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๒๘๖๕/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๗๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕. [เอกสารอัดสำเนา]
ศาลปกครองสูงสุด. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ ๒๒/๒๕๕๖ คำสั่งที่ ๘๖๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๖. [เอกสารอัดสำเนา]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๔). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรุงเทพธุรกิจ. (๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗). **ป.ป.ช. ชี้มูลบอร์ด กทค. ประมูล ๓G ส่อฮั้ว.**

สืบค้น ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จาก http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20140526/584608/ปปช.ชี้มูลบอร์ด_กทค.ประมูล_3G_ส่อฮั้ว.html

ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช.. (๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗). **รายงานผลพิจารณาคดีการประมูล**

คลื่นความถี่ ๓G. สืบค้น ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ จาก http://www.nacc.go.th/download/article/article_20140819153231.pdf

คณะติดตามการทำงาน กสทช. (๒๕๕๕). **๓G ภารกิจเพื่อชาติหรือเพื่อใคร?** สืบค้น

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จาก www.nbtcpolicywatch.org/download/1002_01_1371553371.pdf

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์. (กรกฎาคม ๒๕๕๕). **รายงานฉบับสมบูรณ์**

การประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ และมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้

คลื่นความถี่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz. สืบค้น ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก

http://www.nbt.go.th/wps/wcm/connect/9d8b388042fc2edb8434ae7dd180df95/executive_summary.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9d8b388042fc2edb8434ae7dd180df95

ทีดีอาร์ไอ. ๒๕๕๗. **วงเสวนาเลื่อนประมูล ๔G เปิดช่องแก้กฎหมายเอื้อรายใหม่เกิด.**

สืบค้น ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/14220/>

ไทยโพสต์. (๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖). **บทบาท กสทช. กับอนาคตกิจการวิทยุโทรทัศน์และ**

โทรคมนาคมไทย. สืบค้น ๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก www.thaipost.next/x-cite/301213/84025

ประชาไท. (๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕). **กสทช. พร้อมให้ใบอนุญาต ๓G คาดผู้ประกอบการ**

ทยอยให้บริการใน เม.ย. ๕๖. สืบค้น ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จาก

www.prachatai.com/journal/2012/12/44175

ปิยนุตร แสงนกกุล. (๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕). **ประเด็นทางกฎหมายปกครองที่น่าสนใจ**

จากกรณีการประมูลคลื่นความถี่ ๓จี. สืบค้น ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก

<http://www.enlightened-jurists.com/page/284>

_____. (๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕). **ประเด็นทางกฎหมายปกครองที่น่าสนใจ**

จากกรณีการประมูลคลื่นความถี่ ๓G (ตอนที่ ๒). สืบค้น ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/277>

ผู้จัดการออนไลน์. ๔ กทค. ยื่นหนังสือถึง ป.ป.ช. ขอความเป็นธรรมกรณีถูกกล่าวหา

ฮั้วประมูล ๓G. สืบค้น ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก www.manager.co.th/cyber/Bi2/viewnews.aspx?

พรเทพ เบญญาอภิกุล. (๒๘ กันยายน ๒๕๕๕). **มูลค่าคลื่น ๓G กับบทบาทของราคาตั้งต้น**

การประมูล. สืบค้น ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก <http://thaipublica.org/2012/09/reserve-price-for-auctioning-3g>

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. (๒๕๕๗). **บทวิเคราะห์บทบาทบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระราช**

บัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุ

กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

และข้อเสนอในการปรับปรุง. สืบค้น ๒ กันยายน ๒๕๕๗ จาก http://nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1289

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (๒๕๕๕). **เศรษฐศาสตร์ขั้นสูงว่าด้วยการประมูล ๓จีพิสดาร.**

สืบค้น ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก <http://thaipublica.org/2012/10/forensic-economics-of-3g-auction/>

สมศักดิ์ เรียงจรูญกุล. (๒๕๕๕). **ประมูล ๓G ตอนที่ ๑ : การประมูลที่ขัดรัฐธรรมนูญ**

มาตรา ๔๗. สืบค้น ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=833895>

สำนักข่าวไทย. (๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕). **ป.ป.ช. มีมติรับเรื่อง ๓G ไว้พิจารณา.** สืบค้น ๒๖

พฤษภาคม ๒๕๕๗ จาก <http://www.mcot.net/site/content?id=508901f60b01da4b14000040#.U6kvPPmSxNM>

สำนักข่าวอินโฟเควสท์ (IQ). (๔ มิถุนายน ๒๕๕๗). **กทค. ยื่นหนังสืออนุฯ ป.ป.ช.**

ร้องโอกาสชี้แจงกรณีข่าวจัดประมูล ๓G ส่อฮั้วราคา. สืบค้น ๔ มิถุนายน

๒๕๕๗ จาก www.ryt9.com/s/iq05/1912406

สำนักงาน กสทช. (๒๕๕๕). **ถึงเวลา ๓G ประเทศไทยบนคลื่น ๒.๑ GHz.** สืบค้น

๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก <http://www.hamme-d.com/dl/3gthai.pdf>

_____. (พฤษภาคม ๒๕๕๗). **รายงานการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม**

เคลื่อนที่สากล ย่านความถี่ ๒.๑ GHz. สืบค้น ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จาก http://www.nbt.go.th/wps/wcm/connect/5c6c42804514b527a1b1f184402bf39b/Executive_Summary_MAY2014_20072014_Public_Clean.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5c6c42804514b527a1b1f184402bf39b

www.nbt.go.th/wps/wcm/connect/5c6c42804514b527a1b1f184402bf39b/Executive_Summary_MAY2014_20072014_Public_Clean.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5c6c42804514b527a1b1f184402bf39b

- _____. (๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗). **อัตรายงานการวิจัยของ NBTC Policy Watch เรื่องค่าโทร ๓G ไม่ลด ๑๕% ใช้ข้อมูลมั่วเสนอมีหนังสือถึง สกท. ส่งข้อมูล ที่ถูกต้อง ย้ำนักวิจัยต้องมีจรรยาบรรณและเป็นกลาง.** สืบค้น ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จาก http://www.nbtc.go.th/wps/portal/NTC!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gTf3MX0wB3U08nxzATA09nJ2cLL1ND02AnE_2CbEdFAOMpLEU!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/library+ntc/internetsite/04newsactivi/0401pubnews/040102news/news_pub_detail/5275588044942cdaa29bfb02798649ff
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ. (ม.ป.ป.). **๓G ประเทศไทย.** สืบค้น ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จาก <http://www.nic.go.th/gsic/uploadfile/3G-Thailand.pdf>
- สุทธิพล ทวีชัยกาล. (ม.ป.ป.). **บทเรียนจากการประมูล ๓G และแนวทางในอนาคต.** สืบค้น ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จาก <http://www.nbtc.go.th/wps/wcm/connect/737610804dafa7358b78eb2587b3d0f1/บทเรียนจากการประมูล+๓G+และแนวทางในอนาคต.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=737610804dafa7358b78eb2587b3d0f1>
- ไอที๒๔ชั่วโมง. (๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๕). **สรุปการประมูล ๓G แบบรวบรัดภายใน ๒ นาที.** สืบค้น ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จาก <http://www.it24hrs.com/2012/why-must-do-3g-auction/>
- _____. (๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕). **สรุปผลการประมูล ๓G หลังเคาะประมูลจบภายในวันเดียว.** สืบค้น ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จาก <http://www.it24hrs.com/2012/result-thailand-3g-auction/>
- _____. (๗ ธันวาคม ๒๕๕๕). **กสทช. มีมติออกใบอนุญาต ๓G มีผลวันนี้: แฉผลการณ์เรื่องออกใบอนุญาต ๓G.** สืบค้น ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จาก www.it24hrs.com/2012/nbtc-thailand-3g-licence-today
- Dominics Arena. (ม.ป.ป.). **ถึงเวลาหยุดความไม่แน่นอน : การประมูลคลื่นความถี่ ๒.๑ GHz ได้ราคาที่เป็นธรรมและจะสร้างประโยชน์อย่างมากต่อประเทศไทย.** สืบค้น ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ จาก [http://www.nbtc.go.th/wps/wcm/connect/030229004d78024ab328f7919531e45b/121021+Thai+2+1GHz+Auction+Analysis+and+Commentary_Thai+v2+\(1\).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=030229004d78024ab328f7919531e45b](http://www.nbtc.go.th/wps/wcm/connect/030229004d78024ab328f7919531e45b/121021+Thai+2+1GHz+Auction+Analysis+and+Commentary_Thai+v2+(1).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=030229004d78024ab328f7919531e45b)

mxphone. (๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๗). พาชมสถานที่และขั้นตอนในการประมูลคลื่น ๓G

ความถี่ ๒.๑ MHz ก่อนเจอกันในวันจริง. สืบค้น ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗

จาก <http://www.mxphone.net/sneak-peak-3g-2100-mhz-auction/>

_____. (๔ ธันวาคม ๒๕๕๕). **ย้อนรอยประมูลคลื่นความถี่ ๒๑๐๐ MHz ความเป็นจริง**

ที่ต้องเดินหน้าต่อไป. สืบค้น ๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ จาก http://www.secretit.com/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=543:3gthailand

&catid=1:hot-issue&Itemid=27

Secret IT. (๓ ธันวาคม ๒๕๕๗). **ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำร้องผู้ตรวจการแผ่นดิน**

คดี ๓G กสทช. เร่งเดินหน้าออกใบอนุญาต. สืบค้น ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

จาก http://www.secretit.com/joomla/index.php?option=com_content

&view=article&id=529:3glicense&catid=1:hot-issue&Itemid=27

แนวทางการพัฒนากฎ ระเบียบ รองรับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์*
(Guidelines on the development of laws and regulations
supporting the Electronic Stamp Duty.)

ณภาพัช ไชยบุตติ**

บทนำ

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์รองรับการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เทียบเท่ากับการทำธุรกรรมในรูปแบบปกติ โดยมีกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. ๑๙๙๖ (UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce 1996) และกฎหมายแม่แบบว่าด้วยลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ค.ศ. ๒๐๐๑ (UNCITRAL Model Law on Electronic Signature 2001) เป็นต้นแบบในการจัดทำพระราชบัญญัติ และต่อมาได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อรองรับหลักการใหม่ในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศและธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ อาจารย์ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.อัมภารักษ์ วิเศษสมิต

** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศและธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

เมื่อการทำธุรกรรมโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาไปอย่างมาก จึงทำให้ในบางประเทศได้มีระบบการชำระอากรแสตมป์โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เกิดขึ้น เป็นการจัดเก็บภาษีจากการทำเอกสารกฎหมายเพราะอากรแสตมป์เป็นภาษีชนิดหนึ่งที่กฎหมายกำหนดหน้าที่เอาไว้ว่าต้องจ่ายให้รัฐ โดยมีอัตราการชำระแตกต่างกันไปตามประเภทของตราสารนั้น ประกอบกับในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยยังไม่เติบโตเท่าเทียมประเทศอื่น ๆ และในประเทศไทยยังไม่มีวิธีการเสียอากรโดยการปิดอากรแสตมป์โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ การเสียภาษีอากรเกี่ยวกับเอกสารทางกฎหมายปัจจุบันใช้วิธีการปิดอากรแสตมป์ลงบนกระดาษตามอัตราจำนวนแล้วจึงขีดฆ่าก็ถือว่าเอกสารนั้นได้มีการชำระอากรแล้ว และในกรณีที่ตัวเลขค่าอากรอาจสูงมาก เช่น สัญญาเช่าซื้อที่ดิน สัญญากู้ยืมเงิน สัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน สัญญาจ้างทำของ เราสามารถใช้วิธีไปชำระค่าอากรที่สำนักงานเขตหรืออำเภอ แล้วนำใบเสร็จรับเงินมาใช้เป็นหลักฐานว่าได้ชำระอากรแล้ว ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ เช่น สิงคโปร์ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ได้มีวิธีการชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ สามารถจ่ายค่าอากรแสตมป์ได้ทุกที่ทุกเวลา เป็นวิธีที่สะดวกในการชำระค่าอากรแสตมป์ มีมาตรฐานและหน่วยงานที่รับรองการเสียอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ William D.M. Cannon (1996)^๑ พบว่า ในบางประเทศรายได้อากรแสตมป์มีความสำคัญและสัดส่วนมาก เช่น ตามรายงานของ NSW Office of the State Revenue ปี ค.ศ. ๑๙๙๔-๑๙๙๕ ปรากฏว่าจัดเก็บอากรได้ถึง ๒,๖๒๔ ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๙ ของรายได้ที่หน่วยงานดังกล่าวจัดเก็บได้ทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ ๔๓.๑ ของรายได้ทั้งหมดที่ NSW State Revenue จัดเก็บ ในปีนั้น ส่วนในประเทศไทยก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงแม้จะมีบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง

^๑ William D.M. Cannon, **Fundamental Principles of Stamp Duty**, [Online], 20 May 2014 Available from [www.journals.istanbul.edu.tr/iaufdi/article/viewFile/5000078073/5000072213+William+DM+Cannon,+%E2%80%9CFundamental+Principles+of+Stamp+Duty,%E2%80%9D+The+University+of+New+South+Wales+Law+Journal,+vol.+19:1+\(1996\)+p.1.&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th](http://www.journals.istanbul.edu.tr/iaufdi/article/viewFile/5000078073/5000072213+William+DM+Cannon,+%E2%80%9CFundamental+Principles+of+Stamp+Duty,%E2%80%9D+The+University+of+New+South+Wales+Law+Journal,+vol.+19:1+(1996)+p.1.&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th)

ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการปิดอาคารแสดมบี้ หากได้มีการชำระเงินแทนหรือดำเนินการอื่นใดด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องประกาศกำหนด ให้ถือว่าหนังสือ หลักฐานเป็นหนังสือ หรือเอกสารซึ่งมีลักษณะเป็นตราสารนั้นได้มีการปิดอาคารแสดมบี้และขีดฆ่าตามกฎหมายนั้นแล้ว ในการนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว คณะกรรมการจะกำหนดกรอบและแนวทางเพื่อเป็นมาตรฐานทั่วไปไว้ก็ได้^๒ แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องความน่าเชื่อถือของเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์เพราะยังขาดหน่วยงานกลางที่จะมารับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ รวมถึงการทำธุรกรรมในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการในการติดต่อสื่อสารที่อาศัยการพัฒนาการเทคโนโลยีทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีความสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวมีความแตกต่างจากวิธีการทำธุรกรรมในเอกสารกระดาษซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก อันส่งผลให้ต้องมีการรองรับสถานะทางกฎหมายของข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ให้สอดคล้องกับการทำเป็นหนังสือ หรือหลักฐานเป็นหนังสือ การรับรองวิธีการส่งและรับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนการรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นการส่งเสริมการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ให้น่าเชื่อถือ และมีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับการทำธุรกรรมโดยวิธีการทั่วไปที่เคยปฏิบัติอยู่เดิม ดังนั้น ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ทำหน้าที่วางนโยบายกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อส่งเสริมการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ติดตามดูแลการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งมีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาการทางเทคโนโลยีเพื่อติดตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพตลอดเวลาให้มีมาตรฐานน่าเชื่อถือ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการส่งเสริมการใช้ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ^๓

^๒ มาตรา ๘ วรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๔ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น การศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎ ระเบียบ รองรับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้วิจัยจะทำการศึกษากฎหมายไทยและหน่วยงาน ที่มารองรับในการเสียอากรแสตมป์โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งปัญหาและอุปสรรค ของการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในมาตรา ๘ วรรคสอง ที่เกี่ยวข้องกับการเสียอากรโดยการปิดแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ และ ทำการวิเคราะห์กับกฎหมายของต่างประเทศ คือ ประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง เพื่อให้ ข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยในครั้งนี้นำไปเป็นข้อเสนอแนะหรือแนวทางเพื่อให้ประเทศไทยได้นำ ไปใช้ในการปรับปรุงกฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความทันสมัยเท่าเทียมกับต่างประเทศ และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎ ระเบียบต่อไปในอนาคต

แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายการเสียอากรแสตมป์

อากรแสตมป์เป็นภาษีอากรประเภทหนึ่งที่ยึดบริหารจัดการได้ง่าย เสียค่าใช้จ่าย ในการบริหารจัดการน้อย ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงนิยมจัดเก็บเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ การหา รายได้ของรัฐโดยวิธีการพิมพ์อากรแสตมป์ขายนั้นมีความมั่นคงและตั้งแต่วิธีการพิมพ์ มีความก้าวหน้าถึงระดับหนึ่ง กล่าวกันว่า ประเทศฮอลันดา ปัจจุบันคือประเทศเนเธอร์แลนด์ จัดเก็บอากรแสตมป์เป็นประเทศแรกเมื่อปี ค.ศ. ๑๖๒๔ โดยได้ความคิดมาจากผู้ชนะ การประกวดความคิดสร้างสรรค์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร^๔ ต่อมาประเทศอังกฤษได้เลียนแบบ และปรับปรุงให้การจัดเก็บมีประสิทธิภาพมากขึ้นในปี ค.ศ. ๑๖๙๔ แล้วแพร่หลายไปทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการประหยัดค่าพิมพ์อากรแสตมป์ และ ป้องกันการหลีกเลียงภาษีอากร โดยเฉพาะการปลอมแปลงแสตมป์และการนำแสตมป์ที่ใช้แล้ว กลับมาใช้อีก ดังนั้นแนวโน้มในระยะหลังจึงมักมีการบังคับให้เสียเงินแทนการปิดแสตมป์ ในหลาย ๆ กรณี

^๔ สุเมธ ศิริคุณโชติ, **อากรแสตมป์**, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

ความสำคัญของรายได้ากรแสดมปีในประเทศไทย

อากรแสดมปีในอดีตเป็นภาษีอากรอย่างหนึ่งของไทยเพราะอำนาจรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจการค้าต้องปิดแสดมปีบนเอกสารใบรับ (ใบเสร็จรับเงินต่าง ๆ) นั้น เป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้ากรแสดมปีที่เดียว แต่ต่อมาหลังปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อภาคธุรกิจและต่อการบริหารจัดการเก็บภาษีอากร รัฐบาลจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายอากรแสดมปีในเรื่องใบรับ โดยเพิ่มอัตราภาษีการค้าขึ้นแล้วยกเลิกการปิดแสดมปีในใบรับ รายได้ของรัฐบาลในรูปของอากรแสดมปีจึงลดลงมากเพราะไปรวมอยู่เป็นรายได้ในรูปของภาษีการค้า ในระยะต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอากรแสดมปีให้ใบรับบางประเภทต้องเสียอากรแสดมปีด้วย จึงทำให้รายได้ากรแสดมปีเพิ่มขึ้นบ้าง อย่างไรก็ตาม อากรแสดมปีในปัจจุบันทำรายได้ให้แก่รัฐบาลไทยไม่มากนักเมื่อเทียบกับภาษีอากรประเภทอื่น จากสถิติการจัดเก็บอากรแสดมปีในหลายปีที่ผ่านมา รายได้ากรแสดมปีคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๑ ของภาษีอากรทุกประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บเท่านั้นเอง

ตราสารที่ต้องติดอากรแสดมปี

ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๐๓ ให้คำนิยามคำว่า “ตราสาร” หมายความว่า “เอกสารที่ต้องเสียอากรตามหมวดนี้” คือ เสียอากรตามหมวดอากรแสดมปีและในมาตรา ๑๐๔ กำหนดว่าตราสารที่ระบุในบัญชีท้ายหมวดนี้ต้องปิดแสดมปีให้บริบูรณ์ตามอัตราที่กำหนดไว้มีดังนี้

- ๑) ตราสารเช่าที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือแพ
- ๒) ตราสารใบโอนหุ้น ใบหุ้นกู้ พันธบัตร และใบรับรองหนี้ ซึ่งบริษัท สมาคม คณะบุคคลหรือองค์การใดๆ เป็นผู้ออก
- ๓) ตราสารเช่าซื้อทรัพย์สิน
- ๔) ตราสารจ้างทำของ
- ๕) ตราสารกู้ยืมเงิน หรือการตกลงให้เบิกเงินเกินจากบัญชีธนาคาร
- ๖) ตราสารกรมธรรม์ประกันภัย ประกอบด้วย (ก) กรมธรรม์ประกันภัย (ข) กรมธรรม์ประกันชีวิต (ค) กรมธรรม์ประกันภัยอื่นๆ (ง) กรมธรรม์เงินปี (จ) กรมธรรม์ประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยนำไปให้บุคคลอื่นประกันอีกต่อหนึ่ง (ฉ) บันทึกการต่ออายุกรมธรรม์ประกันภัยเดิม

๗) ตราสารใบมอบอำนาจ คือ ใบตั้งตัวแทนซึ่งมิได้กระทำในรูปลักษณะตราสารสัญญา รวมทั้งใบตั้งอนุญาตตุลาการ ประกอบด้วย (ก) มอบอำนาจให้บุคคลเดียว หรือหลายบุคคลกระทำการครั้งเดียว (ข) มอบอำนาจให้บุคคลคนเดียว หรือหลายคน ร่วมกระทำการมากกว่าครั้งเดียว (ค) มอบอำนาจให้กระทำการมากกว่าครั้งเดียวโดยให้บุคคลหลายคนต่างคนต่างกระทำกิจการแยกกันได้

๘) ตราสารใบมอบฉันทะสำหรับให้ลงมติในที่ประชุมของบริษัท ประกอบด้วย (ก) มอบฉันทะสำหรับการประชุมครั้งเดียว (ข) มอบฉันทะสำหรับการประชุมกว่าครั้งเดียว

๙) ใน (๑) ตราสารตัวแลกเงินหรือตราสารทำนองเดียวกับที่ใช้อย่างตัวแลกเงิน (๒) ตราสารตัวสัญญาใช้เงินหรือตราสารทำนองเดียวกับที่ใช้อย่างตัวสัญญาใช้เงิน

๑๐) ตราสารบิลออฟเลติง

๑๑) ใน (๑) ตราสารใบหุ้นหรือใบหุ้นกู้ หรือใบรับรองหนี้ของบริษัท สมาคม คณะบุคคลหรือองค์การใดๆ (๒) ตราสารพันธบัตรใดๆ ที่ขายในประเทศไทย

๑๒) ตราสารเช็ค หรือหนังสือคำสั่งใดๆ ซึ่งใช้แทนเช็ค

๑๓) ตราสารใบรับฝากเงินประเภทประจำของธนาคารโดยมีดอกเบี้ย

๑๔) ตราสารเลตเตอร์ออฟเครดิต

๑๕) ตราสารเช็คสำหรับผู้เดินทาง

๑๖) ตราสารใบรับของ ซึ่งออกให้เนื่องในกิจการรับขนส่งสินค้าโดยทางน้ำ ทางบก และทางอากาศ คือตราสารซึ่งลงลายมือชื่อพนักงานหรือนายสินค้าของยานพาหนะรับขนส่ง ซึ่งออกรับของดังระบุไว้ในใบรับนั้น เมื่อไม่ได้ออกบิลออฟเลติง

๑๗) ตราสารค้ำประกัน

๑๘) ตราสารจำนำ

๑๙) ตราสารใบรับของคลังสินค้า

๒๐) ตราสารคำสั่งให้ส่งมอบของ คือ ตราสารซึ่งบุคคลผู้ปรากฏชื่อในตราสารนั้น หรือซึ่งบุคคลผู้นั้นตราชื่อไว้ หรือผู้ทรงสิทธิที่จะรับมอบสินค้าอันอยู่ในอู่ หรือเมืองท่า หรือคลังสินค้าซึ่งรับเก็บหรือรับฝากโดยเรียกเก็บค่าเช่าหรือรับสินค้าอันอยู่ที่ท่าสินค้าโดยที่เจ้าของลงลายมือชื่อ หรือมีผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนในเมื่อขายหรือโอนทรัพย์สินอันปรากฏในตราสารนั้น

๒๑) ตราสารตัวแทน ประกอบด้วย (ก) มอบอำนาจเฉพาะการ (ข) มอบอำนาจทั่วไป

๒๒) ตราสารคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ

๒๓) ตราสารคู่ฉบับหรือคู่ฉีกแห่งตราสาร คือ ตราสารซึ่งมีข้อความอย่างเดียวกันกับต้นฉบับ หรือต้นสัญญา และผู้กระทำตราสารได้ลงลายมือชื่อไว้อย่างเดียวกันกับต้นฉบับ

๒๔) ตราสารหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทจำกัดที่ส่งต่อนายทะเบียน

๒๕) ข้อบังคับของบริษัทจำกัดที่ส่งต่อนายทะเบียน

๒๖) ตราสารข้อบังคับใหม่หรือสำเนาหนังสือบริคณห์สนธิหรือข้อบังคับของบริษัทจำกัดซึ่งเปลี่ยนแปลงใหม่ที่ส่งต่อนายทะเบียน

๒๗) ตราสารหนังสือสัญญาห้างหุ้นส่วน ประกอบด้วย (ก) หนังสือสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วน (ข) หนังสือสัญญาที่แก้ไขสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วน

๒๘) ตราสารใบรับ เฉพาะต่อบุคคลที่ระบุ คือ (ก) ใบรับรางวัลสลากกินแบ่งของรัฐบาล (ข) ใบรับสำหรับการโอนหรือก่อตั้งสิทธิใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในเมื่อนิติกรรมที่เป็นเหตุให้ออกใบรับนั้นมีการจดทะเบียนตามกฎหมาย (ค) ใบรับสำหรับการขายขายฝาก ให้เช่าซื้อ หรือโอนกรรมสิทธิ์ยานพาหนะ ทั้งนี้เฉพาะยานพาหนะซึ่งมีการจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยยานพาหนะนั้นๆ

ผู้มีหน้าที่เสียอากรแสตมป์

๑) บุคคลตามที่ระบุไว้ในช่องที่ ๓ ของบัญชีอัตราอากรแสตมป์ เช่น ผู้ให้เช่า ผู้โอน ผู้ให้กู้ ผู้รับประกันภัย เป็นต้น

๒) ถ้าตราสารทำขึ้นนอกประเทศ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ทรงตราสารคนแรกในประเทศเป็นผู้เสียอากรภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับตราสารนั้น ถ้าหากไม่ได้ปฏิบัติตามความข้างต้น ผู้ทรงคนใดคนหนึ่งต้องเสียอากรแล้วจึงยื่นตราสารเพื่อให้จ่ายเงิน รับรองสลักหลัง โอนหรือถือเอาประโยชน์ได้

ผู้ทรงตราสารคนใดได้ตราสารข้างต้นไว้ครอบครองก่อนพ้นกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับตราสารนั้น จะเป็นผู้เสียอากรก็ได้โดยมีสิทธิไล่เบี้ยจากผู้ทรงคนก่อนๆ

๓) ตัวเงินที่ยื่นให้ชำระเงิน มิได้ปิดแสตมป์บริบูรณ์ ผู้รับตัวจะเสียอากรและใช้สิทธิไล่เบี้ยจากผู้มีหน้าที่เสียอากร หรือหักค่าอากรจากเงินที่จะชำระก็ได้

๔) ผู้มีหน้าที่เสียอากร ตามที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราอากรแสตมป์ อาจตกลงให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เสียอากรแทนตนก็ได้ เว้นแต่กรณีตามข้อ ๒

ข้อกำหนดเกี่ยวกับอากรแสตมป์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

เนื่องจากมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการปิดอากรแสตมป์ หากได้มีการชำระเงินแทนหรือดำเนินการอื่นใดด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องประกาศกำหนด ให้ถือว่าหนังสือ หลักฐานเป็น หนังสือ หรือเอกสาร ซึ่งมีลักษณะเป็นตราสารนั้นได้มีการปิดอากรแสตมป์และขีดฆ่าตามกฎหมายนั้นแล้ว ในการนี้ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว คณะกรรมการจะกำหนดกรอบและแนวทางเพื่อเป็นมาตรฐานทั่วไปด้วยก็ได้ จากมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่รองรับวิธีการปิดอากรแสตมป์ในตราสารที่ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ในประเทศไทยยังไม่มีวิธีการปฏิบัติในการปิดอากรแสตมป์โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์นี้ ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ประการหนึ่งก็คือ ปัญหาความมั่นคงและปลอดภัยของระบบสารสนเทศ (Information Security) และปัญหาในการระบุหรือพิสูจน์ตัวตนบุคคล (Identification and Authentication) ของผู้ทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

จากมาตรา ๘ วรรคสองดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายให้การรับรองข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของการชำระอากรแสตมป์โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้มีผลทางกฎหมาย เช่นเดียวกับเอกสารในรูปแบบกระดาษ เพื่อให้สามารถนำมาเป็นหลักฐานในทางคดีได้ ในการนี้การเก็บรักษาข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และการพิมพ์ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นให้ออกมาอยู่ในรูปแบบกระดาษ เพื่อให้สามารถนำมาเป็นหลักฐานในทางคดีได้ตามมาตรา ๑๑๔ ประมวลกฎหมายรัชฎาการ จึงต้องอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในเรื่องของการเก็บรักษาและนำเสนอข้อมูลให้เหมือนต้นฉบับ และมาตรา ๑๐ วรรคสี่ ในเรื่องของการพิมพ์ออก

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการนำเสนอหรือการเก็บรักษาข้อความในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้มีผลเทียบเท่ากับเอกสารกระดาษที่เป็นต้นฉบับ กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นำเสนอหรือเก็บรักษาข้อความใดในสภาพที่เป็นมาแต่เดิมอย่างเอกสารต้นฉบับ ถ้าได้นำเสนอหรือเก็บรักษาในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าได้มีการนำเสนอหรือเก็บรักษาเป็นเอกสารต้นฉบับตามกฎหมายแล้ว

(๑) ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้ใช้วิธีการที่เชื่อถือได้ในการรักษาความถูกต้องของข้อความตั้งแต่การสร้างข้อความเสร็จสมบูรณ์ และ

(๒) สามารถแสดงข้อความนั้นภายหลังได้

ความถูกต้องของข้อความตาม (๑) ให้พิจารณาถึงความครบถ้วนและไม่มี การเปลี่ยนแปลงใดของข้อความ เว้นแต่การรับรองหรือบันทึกเพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามปกติในการติดต่อสื่อสาร การเก็บรักษา หรือการแสดงข้อความ ซึ่งไม่มีผลต่อความถูกต้องของข้อความนั้น

ในการวินิจฉัยความน่าเชื่อถือของวิธีการรักษาความถูกต้องของข้อความตาม (๑) ให้พิจารณาถึงพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการสร้างข้อความนั้น

ในกรณีที่มีการทำสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่งสำหรับใช้อ้างอิงข้อความของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หากสิ่งพิมพ์ออกนั้นมีข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และมีการรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดแล้ว ให้ถือว่าสิ่งพิมพ์ออกดังกล่าวใช้แทนต้นฉบับได้

จากมาตราดังกล่าว ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นำเสนอหรือเก็บรักษาข้อความใดในสภาพที่เป็นมาแต่เดิมอย่างเอกสารต้นฉบับ เช่น ใบกำกับภาษี ใบเสร็จรับเงิน หนังสือรับรองของนิติบุคคล การเก็บรักษาข้อความในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์โดยให้มีผลเทียบเท่าเอกสารกระดาษที่เป็นต้นฉบับ มีหลักเกณฑ์ ๒ ประการ คือ ๑) ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้ใช้วิธีการที่เชื่อถือได้ในการรักษาความถูกต้องของข้อความตั้งแต่การสร้างข้อความเสร็จสมบูรณ์ กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้จำกัดเทคโนโลยีในการรักษาความถูกต้องของข้อความซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) ๒) สามารถแสดงข้อความในนั้นภายหลังได้ กล่าวคือ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นต้องสามารถแสดงข้อความในภายหลังได้

ในส่วนของวรรคสอง กฎหมายกำหนดให้การพิจารณาความถูกต้องของข้อความที่ได้สร้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้พิจารณาถึงความครบถ้วนและไม่มี การเปลี่ยนแปลงของข้อความ เว้นแต่การรับรองหรือบันทึกเพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามปกติในการติดต่อสื่อสาร การเก็บรักษา หรือการแสดงข้อความ ซึ่งไม่มีผลต่อความถูกต้องของข้อความนั้น กล่าวคือ โดยปกติการติดต่อสื่อสารด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มักมีการเพิ่มเติมข้อมูลในส่วนต้นหรือท้ายของแต่ละหน้าของเอกสาร เช่น หัวกระดาษ ท้ายกระดาษ ซึ่งมักเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาที่มีการสร้าง ส่ง รับ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดว่าไม่ให้มีผลต่อความถูกต้องของข้อความที่อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

อย่างไรก็ตาม ในการวินิจฉัยความน่าเชื่อถือของวิธีการรักษาความถูกต้องของข้อความตามที่น่าเสนอหรือเก็บรักษาข้อความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ให้พิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวัตถุประสงค์ของการสร้างข้อความนั้น

มาตรา ๑๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีการเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่มีการทำสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่งสำหรับใช้อ้างอิงของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หากสิ่งพิมพ์ออกนั้นมีข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และมีการรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดแล้ว ให้ถือว่าสิ่งพิมพ์ออกดังกล่าวใช้แทนต้นฉบับได้ ทั้งนี้ การกำหนดหลักการดังกล่าวก็ให้สามารถนำเอกสารซึ่งเป็นสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แทนต้นฉบับหรือให้เป็นพยานหลักฐานในศาลได้

หลักในการจัดทำและรับรองสิ่งพิมพ์ออกเพื่อให้มีผลตามมาตรา ๑๐ วรรคสี่ มีองค์ประกอบ ๓ ข้อ ได้แก่ ๑) เป็นเอกสารที่มีกฎหมายกำหนดให้นำเสนอหรือเก็บรักษาข้อความใดในสภาพที่เป็นมาแต่เดิมอย่างเอกสารต้นฉบับ^๕ เช่น หนังสือรับรองนิติบุคคล ใบเสร็จรับเงิน ใบกำกับภาษี บัตรประจำตัวประชาชน กรณีหากไม่มีกฎหมายกำหนดให้นำเสนอหรือเก็บรักษาข้อความใดในสภาพที่เป็นมาแต่เดิมอย่างเอกสารต้นฉบับก็ไม่จำเป็นต้องทำตามมาตรา ๑๐ วรรคสี่ ๒) สิ่งพิมพ์ออกนั้นมีความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้สร้างและเก็บรักษาไว้ ๓) มีการรับรองสิ่งพิมพ์ออกดังกล่าวโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามที่คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ประกาศกำหนด ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นในเรื่องการรับฟังสิ่งพิมพ์ออกเป็นต้นฉบับหรือเป็นพยานเอกสารได้หรือไม่นั้น มีผู้เห็นว่าสิ่งพิมพ์ออก (Print Out) มีสถานะเป็นพยานเอกสารได้ เนื่องจากสามารถสื่อให้ทราบได้ด้วยตัวเอง^๖

^๕ สำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, **ความเป็นมาและสาระสำคัญของเรื่องสิ่งพิมพ์ออก**, [Online], ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ แหล่งที่มา <http://www.etcommission.go.th/faq-printout-161056.html>

^๖ ไพจิตร สวัสดิสาร, **การใช้คอมพิวเตอร์ทางกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์ ๕๐, ๒๕๕๐), หน้า ๓๒๔.

ปัจจุบันได้มีการบังคับใช้ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง การรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕^๗ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับรองสิ่งพิมพ์ออกไว้ อาทิ ข้อ ๓ “สิ่งพิมพ์ออก” หมายความว่า สิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการนำเสนอหรือเก็บรักษาเป็นเอกสารต้นฉบับ “ระบบการพิมพ์ออก” หมายความว่า ระบบที่ใช้ในการนำเข้าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นต้นฉบับของสิ่งพิมพ์ออก และการจัดทำสิ่งพิมพ์ออกสำหรับใช้อ้างอิงข้อความของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ส่วนกระบวนการจัดทำสิ่งพิมพ์ออกที่ถือว่าได้ผ่านการรับรองของหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกได้กำหนดไว้ในข้อ ๔ กล่าวคือ

(๑) เจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือบุคคลภายใต้บังคับของเจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นผู้จัดทำสิ่งพิมพ์ออกจากระบบการพิมพ์ออกที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

(๒) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการเก็บรักษาหรือควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของบุคคลอื่นหรือบุคคลภายใต้บังคับหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำสิ่งพิมพ์ออกจากระบบการพิมพ์ออกที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐนั้น

(๓) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับหรือควบคุมดูแล หรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐเป็นผู้จัดทำสิ่งพิมพ์ออกจากระบบการพิมพ์ออกที่มีมาตรฐานเทียบเท่าหรือมีความเหมาะสมกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศนี้

นอกจากนั้น เพื่อให้ประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีอำนาจในการรับรองสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้สามารถใช้อ้างอิงแทนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และมีผลใช้แทนต้นฉบับได้ คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงได้มีการบังคับใช้ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕^๘ โดยประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองระบบการพิมพ์ออกของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด

^๗ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๘ ง วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕, หน้า ๙.

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕.

ข้อแตกต่างของวิธีการชำระอากรแสตมป์ของประเทศสิงคโปร์ ออสเตรเลีย และ ประเทศไทย

ฮ่องกงและประเทศไทยมีวิธีการชำระอากรแสตมป์ที่เหมือนและคล้ายกัน คือ ฮ่องกงจะมีวิธีการปิดอากรแสตมป์ลงบนตราสารต้นฉบับและวิธีการที่จะต้องไปชำระค่าอากรแสตมป์ที่กรมสรรพากร เพื่อให้ทางกรมสรรพากรออกใบเสร็จเช่นเดียวกับประเทศไทย ฮ่องกงมีวิธีการปิดอากรแสตมป์ทางอินเทอร์เน็ตและมีการออกใบรับรองการปิดอากรแสตมป์ (Stamp Certificate) ส่วนวิธีการชำระค่าอากรแสตมป์โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือทางออนไลน์นั้น ประเทศสิงคโปร์และฮ่องกงมีวิธีการที่เหมือนกัน คือ การให้ชำระผ่านอินเทอร์เน็ตทางเว็บไซต์ของรัฐบาลที่ทางกรมสรรพากรเป็นผู้ดูแลควบคุมการชำระภาษี ประเมินราคาภาษี เมื่อผู้มีหน้าที่ทำการชำระค่าอากรแสตมป์แล้วก็สามารถดาวน์โหลดและพิมพ์ใบรับรองการปิดอากรแสตมป์ (Stamp Certificate) ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องเดินทางไปที่กรมสรรพากร ทางประเทศสิงคโปร์และฮ่องกงยังมีกฎหมายที่รองรับการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์โดยการชำระค่าอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย ซึ่งวิธีการชำระค่าอากรแสตมป์โดยทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวนี้ ประเทศไทยยังไม่มีวิธีการปฏิบัติแบบประเทศสิงคโปร์และฮ่องกงแต่อย่างใด มีเพียงแต่กฎหมายที่รองรับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ คือ มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้มีการบัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการปิดอากรแสตมป์ หากได้มีการชำระเงินแทนหรือดำเนินการอื่นใดด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องประกาศกำหนด ให้ถือว่าหนังสือ หลักฐานเป็นหนังสือ หรือเอกสาร ซึ่งมีลักษณะเป็นตราสารนั้นได้มีการปิดอากรแสตมป์และขีดฆ่าตามกฎหมายนั้นแล้ว ในการนี้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว คณะกรรมการจะกำหนดกรอบและแนวทางเพื่อเป็นมาตรฐานทั่วไปได้ด้วยก็ได้^๔

ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยมีวิธีการติดอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์เหมือนในประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง ประเทศไทยควรนำวิธีการติดอากรอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ในประเทศไทยเพื่อความเป็นสากล และมีวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยที่ให้ทางกรมสรรพากรของประเทศไทยเป็นผู้จัดตั้ง ควบคุม และดูแลเว็บไซต์ที่จะให้บริการการชำระอากรแสตมป์โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๘ วรรคสอง ที่ได้เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นมาตรฐาน หากประเทศไทยมีการพัฒนาวิธีการชำระค่า อากรแสตมป์เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง คือ การชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์

ข้อแตกต่างของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่รองรับอากรแสตมป์ อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศสิงคโปร์ ออสเตรเลีย และประเทศไทย

ในประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายที่รองรับวิธีการติดอากรแสตมป์ทางอิเล็กทรอนิกส์ ของประเทศสิงคโปร์ คือ พระราชบัญญัติอากรแสตมป์ ฉบับปรับปรุง ค.ศ. ๑๙๙๗ (Stamp Duties Act REVISED EDITION 1997) ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของอธิบดีที่ควบคุมดูแลและดำเนินการในด้านที่เกี่ยวกับอากรแสตมป์ และสามารถตัดสินใจ ในการที่จะอนุมัติหรือปฏิเสธการชำระค่าอากรแสตมป์ของผู้ที่มาใช้บริการได้ รวมทั้งยังมีหน้าที่ ให้ความรู้ด้านคอมพิวเตอร์และระบบการเสียค่าอากรแสตมป์ผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย

ในฮ่องกงมีกฎหมายที่รองรับวิธีการติดอากรแสตมป์ทางอิเล็กทรอนิกส์ คือ พระราชกฤษฎีกาอากรแสตมป์ ฉบับแก้ไข ค.ศ. ๒๐๐๓ (Stamp duty (Amendment) Ordinance 2003) และมีประกาศของกรมสรรพากรที่ออกมาในเรื่องใบรับรองแสตมป์ คือ E-Stamping Circular No.1/2011 Stamp Certificate ซึ่งเป็นประกาศที่อยู่ภายใต้ พระราชกฤษฎีกาอากรแสตมป์ ฉบับแก้ไข ค.ศ. ๒๐๐๓ (Stamp duty (Amendment) Ordinance 2003) ในเรื่องของใบรับรองแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ให้แสตมป์มีสถานะทางกฎหมาย เท่าเทียมกับตราประทับทางอิเล็กทรอนิกส์

ทั้งนี้ ในประเทศไทยมีกฎหมายที่รองรับวิธีการติดอากรแสตมป์ทางอิเล็กทรอนิกส์ คือ มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการติดอากรแสตมป์ หากได้มีการชำระเงินแทนหรือดำเนินการอื่นใดด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องประกาศกำหนด ให้ถือว่าหนังสือ หลักฐานเป็น หนังสือ หรือเอกสาร ซึ่งมีลักษณะเป็นตราสารนั้นได้มีการติดอากรแสตมป์และขีดฆ่าตาม กฎหมายนั้นแล้ว ในการนี้ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว คณะกรรมการจะกำหนดกรอบและแนวทางเพื่อเป็นมาตรฐานทั่วไปด้วยก็ได้ ซึ่งเป็น บทบัญญัติที่รองรับวิธีการติดอากรแสตมป์ทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศที่มีการติดอากร

แสตมป์โดยวิธีนี้ เพื่อให้เอกสารหรือตรานั้นมีผลทางกฎหมายสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ ตามประมวลกฎหมายรัษฎากรมาตรา ๑๑๘ ที่บัญญัติว่า ตราสารใดไม่ปิดแสตมป์บริบูรณ์ จะใช้ต้นฉบับคู่ฉบับ คู่ฉีกหรือสำเนาตราสารนั้นเป็นพยานหลักฐานในคดีแพ่งไม่ได้ จนกว่าจะได้เสียอากรโดยปิดแสตมป์ครบจำนวนตามอัตราในบัญชีท้ายหมวดนี้ และขีดฆ่าแล้ว^{๑๐} เมื่อมีบทบัญญัติที่รองรับวิธีการติดอากรแสตมป์ดังกล่าวแล้ว ในการที่จะพิมพ์ข้อมูลของการชำระค่าอากรแสตมป์ที่อยู่ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นออกมาในรูปแบบกระดาษเพื่อให้สามารถนำมาเป็นพยานหลักฐานในทางคดีได้ ก็ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๑๐ ววรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) ที่มารับรองในเรื่องสิ่งพิมพ์ออกนี้ ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่มีการทำสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่งสำหรับใช้อ้างอิงข้อความของข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ หากสิ่งพิมพ์ออกนั้นมีความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และมีการรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดแล้ว ให้ถือว่าสิ่งพิมพ์ออกดังกล่าวใช้แทนต้นฉบับได้ ทั้งนี้การกำหนดหลักการดังกล่าวก็ให้สามารถนำเอกสารซึ่งเป็นสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แทนต้นฉบับหรือให้เป็นพยานหลักฐานในศาลได้^{๑๑}

จะเห็นได้ว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบที่รับรองอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ของทั้ง ๓ ประเทศมีความแตกต่างกันไป ในพระราชบัญญัติอากรแสตมป์ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นกฎหมายหลักมีรายละเอียดเกี่ยวกับการชำระอากรแสตมป์ทางอิเล็กทรอนิกส์ ฉบับปรับปรุง ค.ศ. ๑๙๙๗ (Stamp Duties Act REVISED EDITION 1997) ในฮ่องกงก็จะมีพระราชกฤษฎีกาอากรแสตมป์ Stamp Duty Ordinance ที่เป็นกฎหมายรับรองอากรแสตมป์และพระราชกฤษฎีกาอากรแสตมป์ ฉบับแก้ไข ค.ศ. ๒๐๐๓ (Stamp duty (Amendment) Ordinance 2003) ได้มีการเพิ่มเติมในส่วนของอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์เข้ามา และยังมีประกาศเพิ่มเติมในเรื่องของใบรับรองแสตมป์ (E-Stamping Circular No.1/2011 Stamp Certificate) เข้ามาอีกด้วย ส่วนกฎหมายไทยจะมีกฎหมาย ๒ ฉบับที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับอากรแสตมป์ กฎหมายหลักก็คือประมวลรัษฎากร และมีกฎหมายพิเศษที่มารองรับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๐} มาตรา ๑๑๘ แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากร

^{๑๑} มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

การพิมพ์ใบรับรองแสดมภ์ (Stamp Certificate) ของประเทศสิงคโปร์นั้น ผู้ใช้งานสามารถพิมพ์ใบรับรองออกมาได้ด้วยตนเองทันทีหลังได้มีการชำระเงินค่าอากรแสดมภ์แล้ว Infocomm Development Authority of Singapore (IDA) ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการให้บริการออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ และ Netrust ซึ่งให้บริการออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ (Certification Authority หรือ CA) รายเดียวของสิงคโปร์ และมีความเชี่ยวชาญด้านการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยี PKI (Public Key Infrastructure คือ เทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานกุญแจสาธารณะที่ใช้ในการตรวจสอบลายมือชื่อดิจิทัล) ทั้งนี้ สิงคโปร์ถือได้ว่าเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่มีการจัดตั้งระบบ CA

ส่วนการพิมพ์ใบรับรองแสดมภ์ของทั้งสองกอง จะมีหน่วยงานที่ได้รับการรับรองจาก Hongkong Post และ Digi-Sign Certification Services Limited ซึ่งเป็นผู้ให้บริการออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ (CA) มีอำนาจในการตรวจสอบและรับรองข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลฮ่องกง และทางฮ่องกงยังมีประกาศเพิ่มเติมในเรื่องของใบรับรองแสดมภ์ (Stamp Certificate) อีกด้วย

ในประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับรองสิ่งพิมพ์ออก คือ คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) หรือ สพรอ. ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕ หรือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบระบบการพิมพ์ออกของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขอให้รับรองระบบการพิมพ์ออกของระบบหนังสือรับรองนิติบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งปัจจุบันทำให้ประชาชนสามารถใช้บริการขอหนังสือรับรองนิติบุคคลผ่านสาขาของธนาคารใกล้บ้านได้ โดยหนังสือรับรองนิติบุคคลซึ่งพิมพ์ออกจากระบบการพิมพ์ออกจะบูรณาการพัฒนารัฐกิจการค้าและธนาคารสามารถใช้แทนต้นฉบับได้ จึงทั้งสะดวกและประหยัดเวลา แทนการไปขอที่กรมพัฒนารัฐกิจการค้าที่ต้องเสียเวลาเดินทาง นอกจากนี้สิ่งพิมพ์ออกดังกล่าวยังมีผลทางกฎหมายอีกด้วย^{๑๒} และถ้าหากจะนำแนวทางการพิมพ์ออกของใบรับรองนิติบุคคลของกรมพัฒนารัฐกิจการค้ามาพัฒนาสิ่งพิมพ์ออกของใบรับรองแสดมภ์อิเล็กทรอนิกส์ โดยให้ทางสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) หรือ สพรอ. เป็นผู้รับรองระบบการพิมพ์ออกให้แก่

^{๑๒} สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), **การรับรองสิ่งพิมพ์ออกและหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก**, [Online], ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ แหล่งที่มา http://www.etda.or.th/etda_website/main/display/584

ทางกรมสรรพากร โดยที่ให้ผู้ที่ได้ทำการชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์แล้วสามารถทำการพิมพ์ใบรับรองอากรแสตมป์ (Stamp Certificate) ได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง และให้ผู้ให้บริการออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ (Certification Authority หรือ CA) ทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานในใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ใช้บริการเพื่อตรวจสอบและรับรองข้อมูลนั้นให้เกิดความน่าเชื่อถือ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ก็คือ ปัญหาความมั่นคงและความปลอดภัยของระบบสารสนเทศ (Information Security) และปัญหาในการระบุหรือพิสูจน์ตัวตนบุคคล (Identification and Authentication) ของผู้ทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือ (Trust) ดังนั้น หน้าที่หลักของผู้ให้บริการออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ (Certification Authority หรือ CA) คือ ตรวจสอบและรับรองความมีตัวตนของนิติบุคคลหรือรับรองเครื่องให้บริการหรือเซิร์ฟเวอร์ (Server) เอนทิตี (Entity) อื่นใดก็ตาม ด้วยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานกุญแจสาธารณะ (Public Key Infrastructure หรือ PKI)

unสรุป

ในปัจจุบันประเทศสิงคโปร์และฮ่องกงได้มีการพัฒนาวิธีการชำระอากรแสตมป์หรือติดอากรอิเล็กทรอนิกส์ที่มีวิธีการที่ทันสมัยกว่าประเทศไทย และเพื่อให้ประเทศไทยเกิดความทันสมัยเท่าเทียมกับต่างประเทศนั้น การที่จะนำแนวทางการชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงกฎ ระเบียบของประเทศสิงคโปร์และฮ่องกงมาพัฒนา กฎ ระเบียบของประเทศไทยเพื่อรองรับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์นั้น วิธีการชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์นั้นจะต้องมีความน่าเชื่อถือ (Trust) โดยการระบุและการยืนยันตัวตนบุคคล (Identification and Authentication) และระบบของสารสนเทศจะต้องมีความมั่นคงและปลอดภัย (Information Security) การควบคุมความปลอดภัยของระบบอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระบบควบคุมความปลอดภัยของระบบอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์มีกฎหมายรองรับ โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับเรื่องการติดอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์อย่างเห็นได้ชัดคือ พระราชบัญญัติอากรแสตมป์ ฉบับปรับปรุง ค.ศ. ๑๙๙๗ (Stamp Duties Act REVISED EDITION 1997) ของประเทศสิงคโปร์ พระราชกฤษฎีกาอากรแสตมป์ ฉบับแก้ไข ค.ศ. ๒๐๐๓ (Stamp duty (Amendment) Ordinance 2003) ของฮ่องกงและมีประกาศของกรมสรรพากรที่ออกมาในเรื่องใบรับรองแสตมป์ คือ E-Stamping Circular No.1/2011 Stamp Certificate ซึ่งเป็นประกาศที่อยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาอากรแสตมป์ ฉบับแก้ไข ค.ศ. ๒๐๐๓

(Stamp duty (Amendment) Ordinance 2003) ในเรื่องของใบรับรองแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ และได้มีวิธีการชำระอากรแสตมป์โดยทางอิเล็กทรอนิกส์หรืออากรแสตมป์ออนไลน์

เมื่อประเทศไทยมีกฎหมายที่รองรับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์อยู่แล้ว ในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ยังไม่มีการปฏิบัติใช้กันในประเทศไทย หากจะมีการพัฒนาอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ให้ทัดเทียมกับต่างประเทศและเพื่อให้มีความเป็นสากลมากขึ้น นอกจากจะพัฒนาวิธีการชำระอากรแสตมป์โดยทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง คือ ทางกรมสรรพากรควรเพิ่มวิธีการชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้ที่จะต้องเสียค่าอากรแสตมป์โดยที่ไม่ต้องเดินทางไปชำระเงินที่กรมสรรพากรหรือซื้ออากรแสตมป์มาปิดบนเอกสาร และการพัฒนาอีกอย่างที่จะต้องมีการเพิ่มเติมขึ้นมาก็คือ ทางประเทศไทยควรจะต้องมีกฎ ระเบียบเพิ่มเติมขึ้นมาในเรื่องของอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า ควรจะออกประกาศภายใต้มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๔ เรื่อง กฎ ระเบียบ การชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ โดยภายในประกาศควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับการระบุและการยืนยันตัวตนบุคคล การควบคุมความปลอดภัยของระบบอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดรูปแบบตราประทับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์และอากรแสตมป์ที่ได้รับการเพิกถอน

การระบุและการยืนยันตัวตนบุคคล (Identification and Authentication) ควรมีข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนในการยืนยันตัวตนบุคคลก่อนที่จะมีการออกใบรับรองอากรแสตมป์ (Stamp Certificate) รวมถึงกำหนดขั้นตอนในการยืนยันหรือพิสูจน์บุคคลของผู้ใช้บริการติดอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ ควรกำหนดวิธีการระบุตัวตนบุคคล (Identification) และยืนยันตัวตนบุคคล (Authentication) ตั้งแต่ครั้งแรกที่ผู้ใช้บริการทำการเข้าระบบเพื่อทำการชำระอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น การระบุ E-mail การกรอกรหัสผ่าน (Password) การยืนยันรหัสผ่าน การกรอกเลขที่บัตรประจำตัวประชาชน หรือการยืนยันเงื่อนไขสำหรับการตรวจสอบข้อมูลของบุคคล ซึ่งกระทำในนามขององค์กรหรือหน่วยงาน เช่น การตรวจสอบจากหนังสือมอบอำนาจ

การควบคุมความปลอดภัยของระบบอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับกรมสรรพากร ควรมีการกำหนดวิธีการในการรักษาความปลอดภัยของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการใช้งานระบบอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ และจะต้องป้องกันมิให้มีการเข้าถึงระบบหรือล่วงรู้ข้อมูลในระบบของอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น การควบคุมกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินงาน (Procedural Controls) ของระบบการให้บริการอากร

แสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ ควรจัดหน้าที่ให้แก่บุคลากรในองค์กรอย่างเหมาะสม และกำหนดนโยบายในการทำงานของบุคลากร โดยแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนและบุคลากรหนึ่งคนไม่ควรรับเกินหนึ่งหน้าที่เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล

การกำหนดรูปแบบตราประทับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์ ทางกรมสรรพากร จะต้องกำหนดรูปแบบของตราประทับอิเล็กทรอนิกส์เป็นตราสัญลักษณ์ที่แสดงถึงแสตมป์บริบูรณ์ตามจำนวนที่ชำระอากรแสตมป์ครบแล้ว โดยที่ตราประทับนั้นจะต้องไม่สามารถปลอมแปลงหรือคัดลอกได้ โดยอาจจะใช้วิธีการลงลายน้ำ (Optical Watermarking) ลงบนตราประทับอิเล็กทรอนิกส์เพื่อป้องกันการปลอมแปลงอย่างประเทศสิงคโปร์ ส่วนอากรแสตมป์ที่ได้รับการเพิกถอนจะต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมสรรพากรและมีตราประทับอิเล็กทรอนิกส์ที่แสดงถึงการเพิกถอนอากรแสตมป์ และจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับบทลงโทษในกรณีปลอมแปลงตราประทับอากรแสตมป์อิเล็กทรอนิกส์หรือการปลอมแปลงใบรับรองแสตมป์ (Stamp Certificate)

บรรณานุกรม

หนังสือ

ไพจิตร สวัสดิสาร, **การใช้คอมพิวเตอร์ทางกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์ ๕๐), ๒๕๕๐.

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๘ ง วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕.

สุเมธ ศิริคุณโชติ, **อากรแสตมป์**, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๕๔๒.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, **ความเป็นมาและสาระสำคัญของสิ่งพิมพ์ออก**, [Online], ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ แหล่งที่มา <http://www.etcommission.go.th/faq-printout-161056.html>

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), **การรับรองสิ่งพิมพ์ออกและหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก**, [Online], ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ แหล่งที่มา http://www.etda.or.th/etda_website/main/display/584

Cannon, William D.M., **Fundamental Principles of Stamp Duty**, [Online], 20 May 2014 Available from [www.journals.istanbul.edu.tr/iaufdi/article/viewFile/5000078073/5000072213+William+DM+Cannon,+%E2%80%9CFundamental+Principles+of+Stamp+Duty,%E2%80%9D+The+University+of+New+South+Wales+Law+Journal,+vol.+19:1+\(1996\)+p.1.&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th](http://www.journals.istanbul.edu.tr/iaufdi/article/viewFile/5000078073/5000072213+William+DM+Cannon,+%E2%80%9CFundamental+Principles+of+Stamp+Duty,%E2%80%9D+The+University+of+New+South+Wales+Law+Journal,+vol.+19:1+(1996)+p.1.&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th)



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับ
เดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่ง
วารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย.....
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด
รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือธนาคัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท



คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผังรายการสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ประจำปีเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2558						
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมราชูปถัมภ์			เคารพธงชาติ พระบรมราชูปถัมภ์
08.05 น.			สารคดี พระปกเกล้าธรรมราช (3)			สารคดี พระปกเกล้าธรรมราช (3)
09.00 น.			สถานีวิทยุใน (live)			ศาลฎีกา ประชานิธิโดย (55)
09.05 น.			วาทะถ้อยแถลง (5)			Politics in Minutes (3-5)
09.55 น.			สารคดีความก้าวหน้า			สภาสูงขึ้นตั้งสภา (45)
10.00 น.			มอญรัฐสภา (live)			
10.05 น.			check in รัฐสภา (5)			
11.00 น.			ข่าวรัฐสภาสั้นช่วงเช้า			
11.05 น.			รัฐสภาอาเซียน ๑			
12.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
13.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
14.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
15.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
16.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
17.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
17.05 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
18.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
18.30 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
19.30 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
20.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
20.30 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
21.30 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
21.35 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
22.30 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
22.35 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
23.30 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			
24.00 น.			ถ่ายทอดสดการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ			

หมายเหตุ

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทุกวันจันทร์ ถึงวันศุกร์ เวลา 11.00 น. เป็นต้นไป และวันเสาร์ เวลา 10.30 น. เป็นต้นไป

(การถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป)

รายการใหม่บรรจุผัง ประจำปี พ.ศ. 2558 : รายการ Check in รัฐสภา ออกอากาศ วันจันทร์ ถึงศุกร์ เวลา 09.55 น. (จันทร์ 20.30 น.) และ วันเสาร์และอาทิตย์ เวลา 13.00 น. (จันทร์ 22.00 น.)



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