



# PSU LAW CONFERENCE 2<sup>nd</sup>

รายงานสืบเนื่องจากการ  
ประชุมวิชาการระดับชาติ  
(Proceedings)

การประชุมวิชาการระดับชาติ  
ด้านนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์  
และมนุษยศาสตร์

ครั้งที่ 2

“การสร้าง  
ความมั่นคง  
ในโลกที่เปลี่ยนแปลง”



วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2568  
โรงแรมคริสตัลหาดใหญ่  
อ. หาดใหญ่ จ. สงขลา



[www.law.psu.ac.th](http://www.law.psu.ac.th)



[psulaw.official](https://www.youtube.com/channel/UC...)

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ (Proceedings)

ด้านนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ครั้งที่ 2 ประจำปี 2568

ภายใต้หัวข้อ

การสร้าง “ความมั่นคง” ในโลกที่เปลี่ยนแปลง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

วันศุกร์ที่ 7 กุมภาพันธ์ 2568

เนื้อหาของแต่ละบทความเป็นความรับผิดชอบของผู้พิมพ์  
ซึ่งที่ปรึกษา บรรณาธิการ กองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

## กองบรรณาธิการ

ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายวิจัยและบัณฑิตศึกษา  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณิชนันท์ คุปตานนท์  
อาจารย์พงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์  
นางอัจฉรา เมฆฉาย

บรรณาธิการ  
ผู้ช่วยบรรณาธิการ  
ผู้ช่วยบรรณาธิการและเลขานุการ  
ผู้ช่วยเลขานุการกองบรรณาธิการ

## กองบรรณาธิการภายนอกมหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.อัศศกร ไชยพงษ์  
รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์  
รองศาสตราจารย์ ดร.ดวงเด่น นาคสีหราช  
รองศาสตราจารย์ ชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชัยนันท์ ปัญญาวุฒิส  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ฤกษ์ภา อภินวถาวรกุล  
อาจารย์ ดร.รัชชพงษ์ ชัชวาล

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย  
มหาวิทยาลัยทักษิณ  
มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

## กองบรรณาธิการภายในมหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุทธิศักดิ์ ตือระ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงษ์พิช เพชรสกุลวงศ์  
อาจารย์ ดร.ระพีพันธ์ เผ่าชู  
นายเรวัต รัตนกาญจน์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาณุศักดิ์ อภิบาลเกียรติกุล  
อาจารย์ ดร.ศิริณญา ทองแท้ สมจริง  
อาจารย์กิตติยา พรหมจันทร์  
อาจารย์พรรณพิสุทธิ์ คงจันทร์  
อาจารย์ ดร.กิตติพร สุกประเสริฐ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

# สารจากคณบดี

## คณบดีศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

คณบดีศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้จัดการประชุมวิชาการระดับชาติด้านนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ครั้งที่ 2 ภายใต้หัวข้อ การสร้าง “ความมั่นคง” ในโลกที่เปลี่ยนแปลง ในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2568 ณ โรงแรมคริสตัล อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้คณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย และนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาสาขา นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ได้นำเสนอผลงานวิจัยและผลงานวิชาการ และเป็นพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันอันจะนำไปสู่การพัฒนาของวิชาการนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ และองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศ นอกจากนี้ ยังได้จัดให้มีการปาฐกถาพิเศษในหัวข้อ “การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของไทยในโลกที่เปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันสู่นาคต: กรณีการประยุกต์องค์ความรู้ทางนิติศาสตร์” โดยได้รับเกียรติจากศาสตราจารย์ ดร. สนิทจักร เก้าวดี ต. ประสานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์ปาฐกถาในครั้งนี้ รวมถึงเวทีเสวนาทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขาในหัวข้อ “นิติ(อ)ยุติธรรมสังคม(อ)สมมาตรรัฐ(อ)มนุษยธรรม” อีกด้วย

การจัดประชุมวิชาการในครั้งนี้เกิดขึ้นภายใต้ภาคีเครือข่ายวิจัยนิติศาสตร์ภาคใต้ ได้แก่ คณบดีศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, คณบดีศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, คณบดีศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณบดีมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, สาขาวิชานิติศาสตร์คณบดีมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, หลักสูตรนิติศาสตร์คณบดีมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา, คณบดีอิสลามศึกษาและนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ รวมถึงองค์กรเครือข่าย ได้แก่ คณบดีมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, คณบดีบริหารธุรกิจมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย, วิทยาลัยสหวิทยาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สภาองค์กรของผู้บริโภค, สภานายความและองค์กรศาลและอัยการในพื้นที่จังหวัดสงขลา

คณบดีศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีความยินดีและหวังเป็นอย่างยิ่งที่จะเป็นพื้นที่สาธารณะในการเปิดโอกาสด้านวิจัยและวิชาการเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ตลอดจนเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศภายใต้โลกที่เต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลง

ทั้งนี้ขอขอบคุณภาคีและองค์กรเครือข่ายองค์ปาฐกถาวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำเสนอผลงาน คณะกรรมการผู้จัดงาน บุคลากรและนักศึกษา คณบดีนิติศาสตร์ และผู้มีส่วนร่วมในการประชุมครั้งนี้ทุก ๆ ท่าน ที่ได้ร่วมกันดำเนินการจัดประชุมวิชาการครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ มา ณ โอกาสนี้



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุนทรวิชัย งามชื่นสุวรรณ  
คณบดีคณบดีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



โครงการการประชุมวิชาการระดับชาติด้านนิติศาสตร์  
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ครั้งที่ 2 ประจำปี 2568  
วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2568

### หลักการและเหตุผล

ภายใต้สถานการณ์ที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในเชิงโครงสร้างประชากร ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความท้าทายในสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงประเด็นเรื่องความมั่นคงและเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการวางยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่รอบคอบและครอบคลุมเพื่อเป็นกรอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ซึ่งงานวิจัยและนวัตกรรมด้านการศึกษา นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้เป็นอย่างดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จึงมุ่งหวังในการเป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้นักศึกษา นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนที่มีความสนใจในงานด้านวิชาการ นำเสนอผลงานวิชาการในด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ บริหารธุรกิจ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ ตลอดจนเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาภายใต้วิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจเพียง”

คณะนิติศาสตร์ร่วมกับภาคีเครือข่ายจึงได้จัดการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 2 เพื่อให้คณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย และนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาศาขานิติศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ได้มีโอกาสนำเสนอผลงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม และได้มีการเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิจัยและนักวิชาการอื่น ๆ รวมทั้งนักศึกษาและประชาชนทั่วไปที่สนใจ นอกจากนี้เวทีการประชุมวิชาการระดับชาติในครั้งนี้จะเป็นสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายทางวิชาการและวิชาชีพให้มีความเข้มแข็งพร้อมรับใช้สังคมต่อไป

### วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้คณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย และนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขานิติศาสตร์ และสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ได้นำเสนอผลงานวิจัย อันจะนำไปสู่การพัฒนาการชุมชนและสังคมในอนาคต
- 2) เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างนักวิชาการ คณาจารย์ นักเรียน นักศึกษา และบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับงานวิจัย ทั้งภายในสถาบันและนอกสถาบันเพื่อนำไปสู่การพัฒนางานวิจัยและองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศ

## ผู้รับผิดชอบโครงการ

- 1) ศูนย์วิจัยและนวัตกรรมทางกฎหมาย
- 2) ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายวิจัยและบัณฑิตศึกษา

## ผู้เข้าร่วมโครงการ / กลุ่มเป้าหมาย

- 1) นักวิชาการ อาจารย์ นักวิจัย นักศึกษา นักเรียน และบุคคลทั่วไปจากภายนอก
- 2) บุคลากรมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

## ระยะเวลาดำเนินงาน

วัน	รายการ
1 พ.ค. – 25 ก.ค. 2567	ระบบงานประชุมวิชาการ (ผ่าน website)
25 – 31 ก.ค. 2567	ทดสอบระบบงานประชุมวิชาการ (ระบบสมัคร)
1 ส.ค. – 27 ธ.ค. 2567	เปิดรับบทความหรือบทความเต็มอย่างใดอย่างหนึ่ง และ ชำระเงินค่าลงทะเบียนผ่านระบบออนไลน์ เว็บไซต์ <a href="https://psulaw.psu.ac.th/conference/">https://psulaw.psu.ac.th/conference/</a>
1 พ.ย. – 31 ธ.ค. 2567	แจ้งผลการพิจารณาบทความ
27 ธ.ค. 2567	วันสุดท้ายของการแก้ไขผลงาน
7 ม.ค. 2568	วันสุดท้ายของการประกาศผลการพิจารณาบทความ
7 ก.พ. 2568	วันจัดประชุมวิชาการ

## สถานที่ดำเนินโครงการ

โรงแรมคริสตัล หาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

## ลักษณะการดำเนินการ

- 1) เปิดรับบทความฉบับเต็ม (Full Paper) หรือบทความย่อขนาดยาว (Extended Abstract)
- 2) ปาฐกถาพิเศษ โดย Keynotes speaker และจัดเสวนาวิชาการ
- 3) การจัดทำและตีพิมพ์รายงานผลสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ\*

\* ในส่วนของบทความย่อขนาดยาวนั้น จะตีพิมพ์เฉพาะบทความที่ผู้เขียนแจ้งความประสงค์จะตีพิมพ์เท่านั้น



### ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) คณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย และนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขานิติศาสตร์ และสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ได้นำเสนอผลงานวิจัย อันจะนำไปสู่การพัฒนาการชุมชนและสังคมในอนาคต

2) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างนักวิชาการ คณาจารย์ นักเรียน นักศึกษา และบุคคลทั่วไป เกี่ยวกับงานวิจัย ทั้งภายในสถาบันและนอกสถาบันเพื่อนำไปสู่การพัฒนางานวิจัยและองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศ



**กำหนดการ**  
**งานประชุมวิชาการระดับชาติ ด้านนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**  
**ครั้งที่ 2 ประจำปี 2568**  
**วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2568 ณ โรงแรมคริสตัลหาดใหญ่ อ. หาดใหญ่ จ. สงขลา**

เวลา	กิจกรรม
<b>ช่วงเช้า ณ ห้องคริสตัลแกรนด์บอลรูม ชั้น 1 เฟส 2</b>	
8.00-8.45 น.	ลงทะเบียน
9.00-9.10 น.	กล่าวเปิดงานโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิวัติ แก้วประดับ อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
9.10-10.00 น.	ปาฐกถาพิเศษ โดย keynotes speaker ภายใต้หัวข้อ “การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของไทยในโลกที่เปลี่ยนแปลง จากปัจจุบันสู่นาคต : กรณีการประยุกต์องค์ความรู้ทางนิติศาสตร์” โดยศาสตราจารย์ ดร.สนธิ อักษรแก้ว (อดีตประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)
10.00-11.40 น.	เวทีเสวนาทางวิชาการภายใต้หัวข้อ “นิติ(อ)ยุติธรรม สังคม(อ)สมมาตร รัฐ(อ)มนุษยธรรม” <ol style="list-style-type: none"> <li>1. อาจารย์ ดร.กิตติพร สุดประเสริฐ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์</li> <li>2. รองศาสตราจารย์ ดร.บุญอริ ยี่หะ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา</li> <li>3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤษฎา อภินวถาวรกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ</li> <li>4. รองศาสตราจารย์ ดร.บุญเลิศ วิเศษปรีชา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li> <li>5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อารยา สุขสม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์</li> </ol>
11.40-12.00 น.	พิธีมอบรางวัลบทความดีเด่น (พร้อมถ่ายภาพที่ระลึกร่วมกันภายในงาน)
12.00-13.00 น.	พักรับประทานอาหารเที่ยง
<b>ช่วงบ่าย (แยกห้องตามสาขาผลงานที่นำเสนอ) ณ ชั้น 3 เฟส 2</b>	
13.00-16.30 น.	การนำเสนอบทความ และบทคัดย่อขนาดยาวโดยผู้นำเสนอผลงาน* ห้องที่ 1 : กลุ่มรัฐธรรมนูญ และการปกครอง ห้องที่ 2 : กลุ่มการบริหารงานภาครัฐ และความมั่นคง ห้องที่ 3 : กลุ่มกฎหมายทางสังคม และการบังคับใช้กฎหมาย ห้องที่ 4 : กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ และดิจิทัล ห้องที่ 5 : กลุ่มกฎหมายพิเศษ กฎหมายยาเสพติด สิทธิส่วนบุคคล และกฎหมายพิเศษอื่น ๆ

## ห้องนำเสนอห้องที่ 1: กลุ่มรัฐธรรมนูญ และการปกครอง

ผู้ทรงฯ ประจำห้อง:

รองศาสตราจารย์ ดร.บุญอริ ยี่หมะ

รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรัช คมพจน์

ลำดับที่	รหัส	ชื่อบทความ (Link)	ผู้นำเสนอ
1	A017	หลักความได้สัดส่วนกับการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	นาอึฟ วิถีกุล
2	A002	หลักพื้นฐานในการออกแบบกระบวนการออกเสียงประชามติ และการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	ณัฐดนัย นาจันทร์
3	A003	การพัฒนาการสื่อสารสาธารณะของรัฐสภาไทย กับการถ่ายทอดสด การประชุมคณะกรรมาธิการ	อัจจิมา แสงรัตน์
4	A004	ภูมิทัศน์การเมืองไทยผ่านรูปแบบเครือข่ายทางสังคม (social network) กรณีศึกษา สตรีในสภาผู้แทนราษฎรของไทย หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 14 พฤษภาคม 2566	ขวัญข้าว คงเดชา
5	A014	แนวทางการกระจายอำนาจผ่านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย	รพีพัฒน์ นำนานผล
6	A001	ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพัฒนาการของหลักนิติรัฐในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 จนถึงในรัฐธรรมนูญ ปี 2560	ทักษะ ทองเพ็ญ
7	F011	เมื่อความมั่นคงของชาติมีคุณค่าเหนือรัฐสภา : กรณีศึกษาเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาแบบไทย ๆ	ศุภณัฐ บุญสด
8	A007	จำนวนสองในสามของสมาชิกวุฒิสภา: เผด็จการเสียงข้างน้อยในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*	กิตติพร สุดประเสริฐ

\* ผู้เขียนไม่ประสงค์ตีพิมพ์

## ห้องนำเสนอห้องที่ 2: กลุ่มการบริหารงานภาครัฐ และความมั่นคง

ผู้ทรงฯ ประจำห้อง:

รองศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุภวีร์ เกลี้ยงจันทร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ผจญ คงเมือง

ลำดับที่	รหัส	ชื่อบทความ (Link)	ผู้นำเสนอ
1	A019	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดยะลา ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในช่วงฤดูฝน ปี 2567	ชาриф วัฒนะ
2	A015	ปัญหาการออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ	แพรวพลอย แก้วเชิด
3	A021	ปัญหาบางประการจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มีซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562*	นนทวิช สังขรัตน์
4	F001	มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ	พัทตร์ชนก สุวรรณโณ
5	F004	ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ : กรณีศึกษาประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา	นงนาถ ธรรมสิทธิ์ศรี
6	F009	ปัญหาทางกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ	กมลชนก สุขอนันต์
7	F016	การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รามิล สังขนิตย์ จุฑามาศ ธงทวัชร์

\* ผู้เขียนไม่ประสงค์ตีพิมพ์

### ห้องที่ 3: กลุ่มกฎหมายทางสังคม และการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ทรงฯ ประจำห้อง:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธัญญาภัส ทองมุสสิทธิ์

อาจารย์กูปัทมา กาลีกาตะโป

อาจารย์ว่องวิช ขวัญพัทลุง

ลำดับที่	รหัส	ชื่อบทความ (Link)	ผู้นำเสนอ
1	A010	ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์*	ภาณุศ อภิบาลเกียรติกุล
2	A013	ปัญหาความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเกี่ยวกับการสมรสซ้อนระหว่างกฎหมายอิสลามกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	สุมัยยะ ตามะยะ
3	A016	ปัญหาทางกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565*	นันทณี หนูมี
4	A022	อำนาจในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงในกรณีหย่าร้าง	พงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์
5	F005	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย	เรวดี ศรีชัย
6	F006	ปัญหากฎหมายการเลือกรับสิทธิประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	นัฐมล ลำเลียงพล
7	F015	ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 : กรณีศึกษาการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต	สุธิดา ชมบุตร สวรินทร์ บุญรุ่ง
8	A018	ข้อจำกัดและปัญหาการสมรสซ้อนตามกฎหมายอิสลามในประเทศไทย*	แพรวพลอย แก้วเชิด สุมัยยะ ตามะยะ

\* ผู้เขียนไม่ประสงค์ตีพิมพ์

\* ผู้เขียนไม่ประสงค์ตีพิมพ์

\* ผู้เขียนไม่ประสงค์ตีพิมพ์

#### ห้องที่ 4: กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ และดิจิทัล

ผู้ทรงฯ ประจำห้อง:

รองศาสตราจารย์ ดร.มุนินทร์ พงศาปาน

รองศาสตราจารย์ปพนธีร์ อีระพันธ์

รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง

ลำดับที่	รหัส	ชื่อบทความ (Link)	ผู้นำเสนอ
1	A005	พฤติกรรมการแสวงหาข้อมูลและความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา	ชญัญญ์ธัช ครุชาติ
2	A006	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายไทย	เชมภัทร ทฤษฎีคุณ
3	A008	ปัญหาการยอมรับระบบยื่นฟ้องและส่งคำคู่ความอิเล็กทรอนิกส์ (e-filing) ของศาลจังหวัดสงขลา	ติณณภพ ยอดวาทฤทธิ ฉัญรัตน์ สะอะ
4	A009	การติดตามการเปลี่ยนแปลงชายหาดด้วยวิทยาศาสตร์ภาคพื้นเมือง ณ พระราชินีเขตนมฤตทายวัน	อภิศักดิ์ ทัศนีย์
5	A012	การกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัล : ศึกษากรณีโทเคนดิจิทัล NFTs*	อมเรศ กระบวนสิน
6	F002	มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์ : ศึกษากรณีเกมกาชา	ธนภัทร แสงส่อง
7	F012	มาตรการป้องกันมลพิษทางทะเลจากภาวะสารเคมีรั่วไหลจากเรือ กรณีศึกษามาตรการการจัดการในพื้นที่ท่าเรือของประเทศไทย	ณัฐธินิชา สกุรัตน์ เกียรติศักดิ์ สุขอนันต์
8	A020	วิวัฒนาการของกฎหมายละเมิดในคดีเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย และแนวโน้มในการพัฒนากฎหมายละเมิดในอนาคต	ชาร์ฟ วัฒนะ รพีพัฒน์ นานาผล

\* ผู้เขียนไม่ประสงค์ตีพิมพ์

## ห้องที่ 5: กลุ่มกฎหมายพิเศษ กฎหมายยาเสพติด สิทธิส่วนบุคคล และกฎหมายพิเศษอื่น ๆ

ผู้ทรงฯ ประจำห้อง:

รองศาสตราจารย์ ดร.อัศกร ไชยพงษ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ

อาจารย์ชญาณี ศรีกระจำง

ลำดับที่	รหัส	ชื่อบทความ (Link)	ผู้นำเสนอ
1	A011	แนวทางการกำหนดเขตพื้นที่ตามมาตรการพิเศษในประมวลกฎหมายยาเสพติด	กิตติยา พรหมจันทร์
2	A023	Legal Framework for Biological Weapons Control in Thailand	สุรินรัตน์ แก้วทอง
3	F003	การมีส่วนร่วมของชุมชนป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชายแดนใต้	ฮาติม๊ะ เมืองแก้ว
4	F007	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกีฬาวัวชน	อิฐุ ศิริรักษ์
5	F008	ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อม	กรมิษฐ์ สมบูรณ์ทรัพย์
6	F010	มาตรการกฎหมายบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน	ปุณณิสา ภักดีสงคราม
7	F013	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562	เศรษฐาวิชญ์ นาคเพ็ง วริศรา บุญศิริ
8	F014	การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถูกละเมิด (Stalking) ในประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้	บัณณธร เพชรลอย ฮารอพัต ทรงเลิศ

## สารบัญ

### บทความฉบับเต็ม

#### ห้องนำเสนอที่ 1 กลุ่มรัฐธรรมนูญ และการปกครอง

- F011 เมื่อความมั่นคงของชาติมีคุณค่าเหนือรัฐสภา: กรณีศึกษาเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาแบบไทย ๆ 1  
ศุภณัฐ บุญสด

#### ห้องที่ 2 กลุ่มการบริหารงานภาครัฐ และความมั่นคง

- F001 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ 22  
พัทธรชนก สุวรรณโณ และ จิตภา พรยิ่ง
- F004 ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้: 34  
กรณีศึกษาประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา  
นนนาถ ธรฤทธิ์ศรี และ จิตภา พรยิ่ง
- F009 ปัญหาทางกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ 49  
กมลชนก สุขอนันต์ และ จิตภา พรยิ่ง
- F016 การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 66  
เศรษฐาวิชญ์ นาคเพ็ญ, สุธิดา ชมบุตร, วริศรา บุญศิริ, รามิล สังขนิตย์,  
สวรินทร์ บุญรุ่ง, จุฑามาศ ธงทวิษฐ์ และโยชิตา ซ้ายขวัญ

#### ห้องที่ 3 กลุ่มกฎหมายทางสังคม และการบังคับใช้กฎหมาย

- F005 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ 80  
ปลอดภัยในประเทศไทย  
เรวดี ศรีชัย และ จิตภา พรยิ่ง
- F006 ปัญหากฎหมายการเลือกรับสิทธิประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม 94  
พ.ศ.2533  
นัฐมล ลำเลียงพล และ จิตภา พรยิ่ง
- F015 ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล 109  
พ.ศ. 2562: กรณีศึกษาการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต  
เศรษฐาวิชญ์ นาคเพ็ญ, สุธิดา ชมบุตร, วริศรา บุญศิริ, รามิล สังขนิตย์,  
สวรินทร์ บุญรุ่ง, จุฑามาศ ธงทวิษฐ์ และ โยชิตา ซ้ายขวัญ



#### ห้องที่ 4 กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ และดิจิทัล

F002	มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์: ศึกษา กรณีเกมภาษา ธนภัทร แสงส่อง และ จิตาภา พรยิ่ง	122
F012	มาตรการป้องกันมลพิษทางทะเลจากภาวะสารเคมีรั่วไหลจากเรือ กรณีศึกษา มาตรการการจัดการในพื้นที่ท่าเรือของประเทศไทย เกียรติศักดิ์ สุขอนันต์, พันธวัจน์ เขียววงษ์, ณีฎฐณิชา สกุรัตน์, อัจฉราวดี มุสิกะ, รัตติกา พูลชนะ, จรรย์พร รอดภัย, มนูญชา คล้ายบุญมี, เจตรินทร์ ไชยทอง, อังคณา ศรีวิสุทธิ และ ประดิภา สุวรรณรัตน์	136

#### ห้องที่ 5 กลุ่มกฎหมายพิเศษ กฎหมายยาเสพติด สิทธิส่วนบุคคล และกฎหมายพิเศษอื่น ๆ

F003	การมีส่วนร่วมของชุมชนป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดใน ชายแดนใต้ ฮาลีมะ เมืองแก้ว และ จิตาภา พรยิ่ง	149
F007	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกัญชา อัฐ ศิริรักษ์ และ จิตาภา พรยิ่ง	160
F008	ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อม กรมวิชชุ สมบูรณ์ทรัพย์ และ จิตาภา พรยิ่ง	174
F010	มาตรการกฎหมายบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน ปณณิสา ภัคดีสงคราม และ จิตาภา พรยิ่ง	187
F013	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เศรษฐาวิชญ์ นาคเพ็ง, วริศรา บุญศิริ, สุธิดา ชมบุตร, รามิล สังขนิตย์, และ โยชิตา ชัยขวัญ	203
F014	การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถูกละเมิด (Stalking) ใน ประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้ ปณณิชา เพชรลอย, ฮารอพัต ทรงเลิศ, และ อนุชพล บัวเงิน	218

## บทความย่อขนาดยาว

### ห้องที่ 1 กลุ่มรัฐธรรมนูญ และการปกครอง

A017	หลักความได้สัดส่วนกับการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นาอ็ฟ วิถีกุล	235
A002	หลักพื้นฐานในการออกแบบกระบวนการออกเสียงประชามติ และการวิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ณัฐดนัย นาจันทร์ และ รัชณัฐ มะโนแสน	238
A003	การพัฒนาการสื่อสารสาธารณะของรัฐสภาไทย กับการถ่ายทอดสดการประชุม คณะกรรมาธิการ อัจจิมา แสงรัตน์	241
A004	ภูมิทัศน์การเมืองไทยผ่านรูปแบบเครือข่ายทางสังคม (social network) กรณีศึกษา สตรีในสภาผู้แทนราษฎรของไทย หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร วันที่ 14 พฤษภาคม 2566 ขวัญข้าว คงเดชา อัจจิมา แสงรัตน์ และ พรรัตน์ รัตน์ะ	244
A014	ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพัฒนาการของหลักนิติรัฐในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 จนถึงในรัฐธรรมนูญ ปี 2560 รพีพัฒน์ นานาผล	246
A001	ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพัฒนาการของหลักนิติรัฐในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 จนถึงในรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ทักษะ ทองเพ็ญ	248

### ห้องที่ 2 กลุ่มการบริหารงานภาครัฐ และความมั่นคง

A019	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่ จังหวัดยะลา ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบ อุทกภัยในช่วงฤดูฝน ปี 2567 ชารีฟ วัฒนะ	250
A015	ปัญหาการออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นซัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ทางราชการ แพรวพลอย แก้วเชิด	252

### ห้องที่ 3 กลุ่มกฎหมายทางสังคม และการบังคับใช้กฎหมาย

- A013 ปัญหาความล้าหลังในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเกี่ยวกับการสมรสข้ามระหว่าง  
กฎหมายอิสลามกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
สมัยยะ ดามะยะ 255
- A022 อำนาจในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงในกรณีหย่าร้าง  
พงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์ 257

### ห้องที่ 4 กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ และดิจิทัล

- A005 พฤติกรรมการแสวงหาข้อมูลและความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทาง  
การแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา  
ธัญญ์ธัช ครุชาติ, อาสีหะ หลีหะหม, และ ไชยา เกษารัตน์ 259
- A006 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจในระบบ  
กฎหมายไทย 262  
เขมภัทร ทฤษฎีคุณ
- A008 ปัญหาการยอมรับระบบยื่นฟ้องและส่งคำคู่ความอิเล็กทรอนิกส์ (e-filing)  
ของศาลจังหวัดสงขลา 264  
สลินทิพย์ อักษรเนียม, ชิชณูพงศ์ จุลฉืด, ติณณภพ ยอดวาฤทธิ์, ธัญรัตน์ สะอะ,  
วิรัตน์ บุญเลิศ และ ชาญวิทย์ จันทน์อินทร์
- A009 การติดตามการเปลี่ยนแปลงชายหาดด้วยวิทยาศาสตร์ภาคพลเมือง ณ พระราช  
นิเวศน์มฤคทายวัน 266  
สมปรารถนา ฤทธิ์พริ้ง และ อภิศักดิ์ ทศนีย์
- A020 วิวัฒนาการของกฎหมายละเมิดในคดีเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้า  
ไม่ปลอดภัย และแนวโน้มในการพัฒนากฎหมายละเมิดในอนาคต 269  
ชาریف วัฒนนะ, รพีพัฒน์ นำนานผล, และ นันทวิช สังขรัตน์

### ห้องที่ 5 กลุ่มกฎหมายพิเศษ กฎหมายยาเสพติด สิทธิส่วนบุคคล และกฎหมายพิเศษอื่น ๆ

- A011 แนวทางการกำหนดเขตพื้นที่ตามมาตรการพิเศษในประมวลกฎหมายยาเสพติด  
กิตติยา พรหมจันทร์ 272
- A023 Legal Framework for Biological Weapons Control in Thailand 274  
ผจญ คงเมือง, พงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์ และ สุรินทร์นต์ แก้วทอง



# บทความฉบับเต็ม





## เมื่อความมั่นคงของชาติมีคุณค่าเหนือรัฐสภา : กรณีศึกษาเสรีภาพในการพูด ของสมาชิกรัฐสภาแบบไทย ๆ

### The National Security Above Parliament: A Case Study on Freedom of Speech of a member of parliament in Thai style

ศุภณัฐ บุญสด<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

เสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) เป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่สำคัญในการช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่อภิปรายและลงมติในรัฐสภาได้อย่างอิสระจากการแทรกแซงขององค์กรอื่น เนื่องจากเป็นเอกสิทธิ์ที่จะคุ้มครองให้ถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภากล่าวในที่ประชุมสภาและคณะกรรมการไม่สามารถถูกนำไปดำเนินคดีในศาลได้ โดยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้มีการรับรองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภามาตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) แต่อย่างไรก็ตามเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวก็มีพลวัตรเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดตามความเสื่อมถอยของระบอบเสรีประชาธิปไตยในประเทศไทยซึ่งสามารถแบ่งออกมาเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรก เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475 ที่มีการคุ้มครองในลักษณะเด็ดขาดต่อถ้อยคำและการลงมติของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ช่วงที่สอง (พ.ศ.2475-2535) ช่วงที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาได้มีการขยายความคุ้มครองที่ลักษณะเด็ดขาดไปถึงคณะกรรมการและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภาและช่วงที่สาม (พ.ศ. 2535 กระทั่งถึงปัจจุบัน) ช่วงที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเป็นการคุ้มครองที่มีลักษณะไม่เด็ดขาด โดยหากมีการเผยแพร่การถ่ายทอดประชุมรัฐสภาทางวิทยุ ทางโทรทัศน์ หรือทางอื่น ๆ และถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภากล่าวในที่ประชุมมีลักษณะที่ฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรง หรือกล่าวถึงบุคคลภายนอกโดยมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมาย บุคคลภายนอกก็สามารถนำถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวไปดำเนินคดีต่อศาลได้เช่นเดียวกัน

**คำสำคัญ:** เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา, รัฐสภาไทย, ประชาธิปไตย, ความมั่นคงของชาติ, การตีความกฎหมายของศาล

<sup>1</sup> นักวิชาการ, สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา, สถาบันพระปกเกล้า

Researcher, Parliamentary academic support, King Prajadhipok's institute

Corresponding author E-mail: Supanut.bsd@gmail.com

## Abstract

Freedom of speech is a fundamental privilege and immunity that plays a crucial role in enabling members of parliament to perform their duties of debate and voting freely without interference from other institutions. This privilege ensures that statements made by members of parliament during parliamentary or committee meetings cannot be subject to legal proceedings in court. In Thailand, the constitution has recognized the privilege and immunity regarding the freedom of speech of parliamentary members since the Provisional Constitution of the Kingdom of Siam, B.E. 2475 (1932), up to the current Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). However, this privilege and immunity have evolved over time, reflecting the decline of democratic governance in Thailand. These developments can be categorized into three periods: The First Period: Under the Provisional Constitution of the Kingdom of Siam, B.E. 2475 (1932), the privilege and immunity of freedom of speech for parliamentary members were absolute, covering only their statements and voting in parliament. The Second Period (1932–1992): During this time, the privilege and immunity of parliamentary members were expanded to provide absolute protection to parliamentary committees and individuals involved in parliamentary processes. The Third Period (1992–Present): The privilege and immunity of parliamentary members' freedom of speech have become less absolute. If parliamentary sessions are broadcast via radio, television, or other media, and if the statements made by members during these sessions severely violate ethical standards or constitute legal offenses, especially if they involve defamatory remarks against external individuals, such statements may be used as grounds for legal action in court by affected individuals.

**Keywords :** Freedom of Speech of a member of parliament, National assembly of Thailand, Democracy, National security, Judicial Interpretation



## 1. บทนำ

หากพิจารณาผ่านกรอบทางประวัติศาสตร์ของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยต่าง ๆ จะพบว่าสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการของระบอบเสรีประชาธิปไตยคือ รัฐสภา เนื่องจากรัฐสภามีสถานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนหลักการทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญสองประการ คือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม รัฐสภาจึงมีลักษณะทวิลักษณ์ กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในรัฐ ดำเนินภารกิจในการระดมความคิดเห็นที่หลากหลายของยุคสมัยแล้วแสดงออกมาเป็นเจตจำนงร่วมในรูปแบบของกฎหมาย แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐสภาก็มีภารกิจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเช่นกัน ผ่านการทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ สำหรับกระบวนการทำงานสำคัญที่รัฐสภาใช้ในการดำเนินภารกิจดังกล่าวก็คือ “การพูด” ส่วนการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ใช้ในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ จะมีลักษณะเป็นการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์ ส่งผลให้การพูดในลักษณะเช่นนี้จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องตั้งอยู่บนเงื่อนไขทางกฎหมายที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ การมีเอกสิทธิ์ (Privilege) และความคุ้มกัน (Immunity) ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ในการประกันเสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) ของสมาชิกรัฐสภาให้มากกว่าบุคคลทั่วไปและคุ้มครองมิให้สมาชิกรัฐสภาได้รับผลร้ายจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการภายหลังจากการใช้เสรีภาพในการพูดดังกล่าว จนกล่าวได้ว่าเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเป็นเอกสิทธิ์ที่ทรงคุณค่าและเป็นแก่นสารที่สำคัญที่สุดของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา<sup>2</sup> ส่วนวิธีการที่ระบบกฎหมายจะสร้างเงื่อนไขระบบกฎหมายต่าง ๆ ก็จะมีวิธีสร้างหลักประกันแตกต่างกัน คือ กรณีของประเทศอังกฤษที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่มีได้ประมวลบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ในเอกสารฉบับเดียว (Uncodified Constitution) มีการรับรองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเอาไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งที่เรียกว่า “The Bill of rights 1689” หรือกรณีสหรัฐอเมริกาที่มีการประมวลบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ในเอกสารฉบับเดียว (Codified Constitution) ก็มีการรับรองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง

เมื่อพิจารณาถอยกลับเข้ามาที่ระบบกฎหมายในประเทศไทยซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาจะพบว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในปัจจุบันมีลักษณะแตกต่างจากกฎเกณฑ์เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพราะนับตั้งแต่การใช้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาได้มีการสร้างข้อยกเว้นทางรัฐธรรมนูญของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาใน

<sup>2</sup> Paul Evan, “Privilege, Exclusive Cognisance and the Law” in Alexander Horne and Gavin Drewry ed., *Parliament and the Law*, (Oxford: United kingdom, Hart Publishing, 2018), p.18.

ระบบกฎหมายไทยขึ้นมา โดยหากเป็นกรณีที่มีการพูดของสมาชิกรัฐสภาทำให้บุคคลอื่นเสียหายและถ้อยคำดังกล่าวไปปรากฏภายนอกรัฐสภาด้วยวิธีการถ่ายทอดผ่านวิทยุหรือโทรทัศน์ ถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกเผยแพร่ดังกล่าวจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญและสามารถถูกนำไปดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาต่อไปได้<sup>3</sup> และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ขยายความนิยามของบุคคลอื่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเพิ่มเติมขึ้นมาให้หมายถึงบุคคลอื่นทั้งหมดที่มีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา<sup>4</sup> โดยข้อยกเว้นเช่นนี้ได้ดำรงอยู่ต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560<sup>5</sup> ด้วยเหตุนี้ บทความวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการสำรวจพัฒนาการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยว่ามีความลักษณะสำคัญในแต่ละช่วงอย่างไรและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยเหตุปัจจัยอย่างไร สรรวจสภาพปัญหาในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นข้อยกเว้นของบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาและเสนอแนวทางการปรับปรุงเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย

## 2. ข้อความคิดว่าด้วยเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา

### 2.1 ความทั่วไป

เสรีภาพ (freedom) และระบอบประชาธิปไตย (democracy) เป็นสองสิ่งที่ไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ เถกเช่นที่นักปรัชญาการเมืองชาวโรมันอย่างซีเซโรกล่าวไว้ว่า “เสรีภาพจะตั้งมั่นอยู่ได้ก็เพียงเฉพาะในรัฐที่จัดวางให้อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนเท่านั้นและไม่มีสิ่งใดจะงดงามไปเสียกว่าเสรีภาพอีกแล้ว เพราะหากปราศจากเสรีภาพแล้ว ความเสมอภาคในหมู่ประชาชนย่อมไม่บังเกิด” โดยเสรีภาพในความหมายปัจจุบันกับความหมายในอดีตมีความแตกต่างกันอย่างมาก เนื่องจากเสรีภาพในอดีตย่อมหมายถึงความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลจากอำนาจของผู้อื่น ในขณะที่ปัจจุบันเสรีภาพได้กลายมาเป็นอำนาจของประชาชนในการที่จะปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการปกครองของรัฐ<sup>6</sup> แต่อย่างไรก็ตามเสรีภาพของสมาชิกรัฐสภากับเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะเสรีภาพในการพูดก็มีความแตกต่างในระดับหนึ่ง เพราะในขณะที่เสรีภาพของประชาชนมีข้อจำกัดและสามารถถูกจำกัดโดยอำนาจรัฐได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่เสรีภาพของรัฐสภาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่ในทางกฎหมายเรียกว่าเอกสิทธิ์ (privileges) และความคุ้มกัน (immunity) ของรัฐสภา จึงทำให้เสรีภาพของรัฐสภาจะมีลักษณะสัมบูรณ์และไม่สามารถถูกจำกัดได้<sup>7</sup> โดยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาจะสามารถแบ่งแยกออกมาเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา อันประกอบไปด้วยเสรีภาพใน

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 125

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 157

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 124

<sup>6</sup> Hans kelsen, *The Essence and Value of Democracy*, Plymouth, (United Kingdom: Rowman & Littlefield, 2013), pp.27-28.

<sup>7</sup> J.P. Joseph Maingot, *Parliamentary privilege in Canada*, (Quebec, Canada : McGill-Gueen's University Press, 1997), p.15.

การพูด เสรีภาพจากการถูกจับกุม<sup>8</sup> และประเภทที่สอง เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาในฐานะองค์กรอันประกอบไปด้วยอำนาจในการออกข้อบังคับและระเบียบการประชุมของตนเอง และอำนาจในการจัดการกิจการภายในของตัวเอง<sup>9</sup> โดยทั้งสองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาทั้งสองประเภทนี้จะทำหน้าที่ถ่วงดุลกันและกัน

## 2.2 ความเหมือนและความต่างของเสรีภาพในการพูดของบุคคลทั่วไปกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา

เสรีภาพในการพูดของบุคคลมีความเชื่อมโยงกับเสรีภาพในความคิด (freedom of opinion) อย่างมากเพราะเป็นเสรีภาพที่ปัจเจกบุคคลใช้ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลและความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และศาสนาของตนออกไปสู่บุคคลอื่นและพื้นที่สาธารณะด้วยวิธีการพูด<sup>10</sup> โดยเสรีภาพในการพูดนี้มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นของตนเองและเรียนรู้การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นเพื่อต่อยอดให้เกิดพื้นที่การสื่อสารระหว่างกัน ในสังคมและการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพซึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ในการค้นหาความจริงในสังคมร่วมกัน การพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างตลาดทางความคิดที่หลากหลาย รวมถึงก่อตั้งหลักการหรือคุณค่าที่ยอมรับร่วมกันในสังคมขึ้นมาในท้ายที่สุด<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในเชิงแก่นสารแล้วเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา (Freedom of Speech of a member of parliament) จะเหมือนกับเสรีภาพในการพูดของบุคคลทั่วไป แต่จะมีรายละเอียดที่มีความแตกต่างกันในหลายส่วนโดยเฉพาะในแง่ขอบเขตและผลทางกฎหมาย เริ่มจากในแง่ขอบเขตเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภานอกจากคุ้มครอง “สมาชิกรัฐสภา” โดยตรงแล้วและยังคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อกักับการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาโดยอ้อมด้วย และคุ้มครองไปถึงการกระทำอื่นนอกจากการพูดอย่าง “การลงมติ” และ “การเผยแพร่หรือส่งต่อข้อมูลด้วยวิธีการอื่น ๆ” ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาด้วย ทั้งนี้ เพื่อประกันผลทางกฎหมายมิให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐอื่นใดนำการกระทำดังกล่าวไปดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่น ๆ กับสมาชิกรัฐสภาและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐสภาต่อศาลหรือที่อื่นใดและส่งเสริมให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาเป็นไปอย่างราบรื่น<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Paul Evan, “Privilege, Exclusive Cognisance and the Law” in Alexander Horne and Gavin Drewry ed., *Parliament and the Law*, (Oxford: United kingdom, Hart Publishing, 2018), pp.9-10.

J.P. Joseph Maingot, *Parliamentary privilege in Canada*, p.15.

<sup>10</sup> General comment no.34.

<sup>11</sup> Erica Howard, *Freedom of Expression and Religious Hate Speech in Europe*, (Oxon: Routledge, 2018), p.10-12.

<sup>12</sup> George Young and David Heath, *Parliamentary privilege*, (United Kingdom: The Stationery Office Limited, 2012), p.10.

แม้ว่าเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะเป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันโดยสัมบูรณ์ในลักษณะที่รัฐไม่มีอำนาจตรากฎหมายและดำเนินการให้พูด การลงมติ รวมถึงการกระทำอื่นของสมาชิกรัฐสภาและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับกิจการของรัฐสภาที่มีความรับผิดชอบและทางอาญา รวมถึงความรับผิดชอบอื่น ๆ ได้ เช่นเดียวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของบุคคลทั่วไป แต่การใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาก็สามารถถูกควบคุมโดยเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กรในส่วนของอำนาจในการควบคุมกิจการภายในและบุคลากรของรัฐสภาได้ โดยเอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นอำนาจของประธานรัฐสภาตามข้อบังคับการประชุมในการที่จะออกคำสั่งยับยั้งหรือห้ามมิให้เกิดเหตุการณ์ที่สมาชิกรัฐสภาใช้เสรีภาพในการพูดไปในทิศทางที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เคารพต่อข้อบังคับการประชุม จงใจบิดเบือนการใช้เสรีภาพไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของข้อบังคับการประชุมและกิจการรัฐสภา จงใจใช้เสรีภาพในทิศทางที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือไม่เคารพต่อสิทธิของบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตามการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กรโดยประธานรัฐสภาดังกล่าวก็ต้องคำนึงว่าเอกสิทธิ์นี้มีวัตถุประสงค์หลักอีกด้านหนึ่งในการสนับสนุนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา<sup>13</sup> รวมถึงสนับสนุนให้รัฐสภาสามารถดำเนินการอภิปรายเป็นไปโดยเสรีและเปิดเผยตามระบอบประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน

### 3. ขอบเขตและผลทางกฎหมายของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเปรียบเทียบกับอังกฤษกับฝรั่งเศส

#### 3.1 กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ

การรับรองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษจะปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญอย่าง Bill of Rights 1689 มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า

*“เสรีภาพในการพูด การอภิปราย หรือการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ ในรัฐสภาไม่อาจถูกนำไปกล่าวหาหรือดำเนินคดีต่อศาลหรือที่อื่นใดนอกจากรัฐสภาได้”*

โดยวัตถุประสงค์ของการรับรองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือทางรัฐธรรมนูญที่จะรับประกันให้การพูดในรัฐสภาจะไม่สามารถถูกนำไปดำเนินคดีได้และทำให้การประชุมของรัฐสภาเป็นไปโดยเสรี รวมถึงตรงไปตรงมาเพราะสมาชิกรัฐสภาสามารถพูดสิ่งที่อยากพูดและอภิปรายในสิ่งที่ตัวเองอยากอภิปรายเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ขอบเขตในด้านบุคคลที่ได้รับการคุ้มกันจากเอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ในระบบกฎหมายของอังกฤษยังมีได้จำกัดให้เฉพาะสมาชิกรัฐสภาแต่เพียงกลุ่มบุคคลเดียวเท่านั้น แต่ได้ขยายไปครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภาและพยานที่มาให้ข้อมูลกับคณะกรรมการอีกด้วย แต่เนื่องจากกฎหมายที่รับรองเอกสิทธิ์ดังกล่าวของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่คำทางกฎหมายที่มีลักษณะ

<sup>13</sup> Paul Evan, “Privilege, Exclusive Cognisance and the Law” in Alexander Horne and Gavin Drewry ed., *Parliament and the Law*, pp.31-34.

เชิงเทคนิคและขาดแนวบรรทัดฐานในการตีความของประธานรัฐสภาที่ชัดเจน การนิยามความหมายและขอบเขตของเอกสิทธิ์ดังกล่าวจึงต้องอาศัยคำอธิบายทางตำราของนักวิชาการและแนวคำพิพากษาของศาลมาช่วยทำความเข้าใจและอธิบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายว่ากระบวนการใดบ้างที่สามารถถูกเรียกว่า “กระบวนการของรัฐสภา (proceedings in parliament)” และขอบเขตของคำว่า “ไม่อาจถูกนำไปกล่าวหา (impeaching) หรือดำเนินคดี (questioning) ต่อศาลหรือที่อื่นใดนอกจากรัฐสภาได้ (place out of parliament)” มีเพียงใด<sup>14</sup>

สำหรับความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับความหมายของกระบวนการของรัฐสภาอย่างกว้างโดย Thomas Erskine May อธิบายว่าการดำเนินการทางการเมืองของรัฐสภาอย่างกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจของรัฐสภาในฐานะองค์กร ส่งผลให้กระบวนการประชุม การอภิปราย และลงมติของรัฐสภาทั้งหมดอยู่ภายใต้การคุ้มครองของเอกสิทธิ์ว่าด้วยเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา<sup>15</sup> ต่อมาได้มีคำพิพากษาในคดี Rost v Edward อธิบายความหมายของกระบวนการของรัฐสภาให้ชัดมากขึ้น โดยอธิบายว่ากระบวนการเตรียมและสนับสนุนการดำเนินการกิจของรัฐสภาถือว่าเป็นกระบวนการของรัฐสภาและได้รับการคุ้มครองด้วย เช่น การให้หลักฐานหรือข้อมูลกับรัฐสภาและคณะกรรมการธิการ การนำเสนอเอกสารและการรับรองเอกสารของรัฐสภา การเตรียมและการจัดทำเอกสารของรัฐสภาและคณะกรรมการธิการ การติดต่อกับรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา<sup>16</sup> ด้วยเหตุนี้ ระบบกฎหมายของอังกฤษจึงได้มีการสร้างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับขึ้นมาเพื่อขยายการคุ้มครองการกระทำที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาอย่างครบถ้วน เช่น Parliamentary paper act 1840, Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871, Perjury Act 1911 และ witness protection act 1911

ส่วนลำดับต่อมาสำหรับการให้การจำกัดความว่า “การไม่อาจถูกนำไปกล่าวหาหรือดำเนินคดีต่อศาลหรือที่อื่นใดนอกจากรัฐสภาได้” มีขอบเขตเช่นไร โดยความหมายอย่างแคบประการแรกได้ถูกอธิบายว่าการพูดและการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดทางกฎหมายเสมอไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญาก็ตาม<sup>17</sup> เป็นผลให้ศาลไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการบวนการพิจารณาคดีและพิพากษาลงโทษการกระทำดังกล่าว โดยข้อจำกัดเช่นนี้ได้ถูกขยายขอบเขตให้กว้างขึ้นด้วยการตีความคำว่า “ที่อื่นใดนอกจากรัฐสภาได้” ให้หมายถึงองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจในทำนองเดียวกับศาลอย่างอำนาจในการสืบพยานและวินิจฉัยให้คุณให้โทษกับบุคคลได้ทั้งหมด จึงเป็นผลให้การไม่อาจนำการพูดหรือการกระทำในกระบวนการของรัฐสภาไปกล่าวหาหรือดำเนินคดีได้ไม่จำกัดอยู่แค่การพิจารณาคดีแพ่งและอาญาของศาลเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงคดีประเภทอื่นโดยองค์กรที่คล้ายกับศาลด้วย<sup>18</sup>

<sup>14</sup> ibid, 16-19.

<sup>15</sup> Erskine May, *Erskine May: Parliamentary Practice*, (London: Butterworths Law, 2011), pp.235-236.

<sup>16</sup> Rost v Edwards [1990].

<sup>17</sup> Paul Evan, “Privilege, Exclusive Cognisance and the Law” in Alexander Horne and Gavin Drewry ed., *Parliament and the Law*, p.13.

<sup>18</sup> George Young and David Heath, *Parliamentary privilege*, p.22.

### 3.2 กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส

แม้ว่าการถือกำเนิดขึ้นของแนวคิดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และการคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะได้รับแรงบันดาลใจโดยตรงมาจากอังกฤษ แต่รากฐานทางทฤษฎีในการอธิบายถึงความสำคัญ ขอบเขต รวมถึงการอธิบายความหมายของแนวคิดดังกล่าวก็ได้ถูกประกอบสร้างขึ้นมาบริบททางประวัติศาสตร์ของตัวเองให้มีลักษณะเฉพาะตัวขึ้นมาภายหลังด้วย กล่าวคือ การถือกำหนดของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในฝรั่งเศสมีรากฐานมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสและคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองจึงมุ่งคุ้มครองรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นผลผลิตมาจากการปฏิวัติอันมีลักษณะที่แตกต่างจากรัฐสภาของอังกฤษที่เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองของกลุ่มประโยชน์ที่หลากหลายให้ได้รับเกราะป้องกันโดยมาตรการพิเศษที่เข้มแข็งเพียงพอในการที่ขับเคลื่อนการปฏิวัติและการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของชาติด้วยการพูด รวมถึงลงมติตามเจตจำนงของตนได้อย่างเสรี นอกจากนี้รากฐานที่สำคัญอีกประการที่มีความแตกต่างจากรัฐสภาของอังกฤษก็คือรัฐสภาของฝรั่งเศสมีสถานะเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐในลักษณะที่องค์กรใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะใช้อำนาจมาล่วงละเมิดอำนาจของรัฐสภามีได้อีกด้วย ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจึงถูกกล่าวถึงโดยใช้คำทางกฎหมายที่แตกต่างออกไปโดยเรียกว่าหลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ (Inviolability) และความไม่ต้องรับผิดชอบ (Non-accountability) ของรัฐสภาซึ่งแนวคิดเช่นนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อกลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรปและกลุ่มประเทศอดีตอาณานิคมของฝรั่งเศส<sup>19</sup>

สำหรับหลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้และความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 26 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ที่บัญญัติว่า

“สมาชิกรัฐสภาไม่อาจถูกฟ้องร้อง ติดตาม จับกุม คุมขัง หรือพิจารณาพิพากษาคดีอันเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้”<sup>20</sup>

โดยเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏบทบัญญัติข้างต้นจะพบว่าได้ยึดถือหลักการที่ต้องการคุ้มครองการใช้อำนาจของรัฐสภาในฐานะองค์กรสูงสุดของรัฐมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยองค์กรของรัฐอื่น ๆ อย่างเคร่งครัด ขอบเขตการคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมุ่งเน้นไปที่ “สมาชิกรัฐสภา (Member)” เท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะการขยายเอกสิทธิ์และการคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่น ๆ โดยอาศัยคำว่า “กระบวนการของรัฐสภา” ใน Bill of Rights 1689 มาตรา 9 เช่นเดียวกับระบบกฎหมายอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน ศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสก็ได้มีแนวคำพิพากษาที่ผ่อนคลายนความเคร่งครัดต่อหลักดังกล่าวลง โดยปรากฏผ่านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ประจำกรุงปารีสเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 ขยายหลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วง

<sup>19</sup> Marc Van der Hulst, *The Parliamentary mandate : a global comparative study*, (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2000), pp.64-65.

<sup>20</sup> คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 แปลโดย ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

ละเมิดได้ให้ไปคุ้มครองถึงบุคคลที่มาเป็นพยานหรือให้ข้อมูลในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการด้วย รวมถึงรายงานและเอกสารที่ตีพิมพ์โดยรัฐสภาด้วย<sup>21</sup>

ส่วนขอบเขตด้านการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกล่วงละเมิดจะครอบคลุม ถึงการใช้เสรีภาพในการพูดทำหน้าที่ในกิจการของรัฐสภาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นถ้อยคำและการกระทำที่ ปรากฏผ่านการอภิปราย แสดงความคิดเห็น และการลงมติในการประชุมใหญ่ของรัฐสภา รวมถึงในการ ประชุมของคณะกรรมการด้วย สำหรับตัวอย่างของการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ การเสนอร่างกฎหมาย การเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย รายงานการศึกษาและสอบสวนของ คณะกรรมการที่เสนอต่อรัฐสภา กระทั่งเป็นหนังสือและวาจา รวมถึงการกระทำอื่น ๆ ในภารกิจที่ได้รับ มอบอำนาจจากรัฐสภาด้วย นอกจากนี้ ฝ่ายวิชาการและฝ่ายตุลาการยังได้ช่วยกันพัฒนาคำสอนทางวิชาการ และคำพิพากษาขึ้นมาเพื่อขยายขอบเขตการกระทำที่ถูกคุ้มครองไปถึงการกระทำอีกหลายประการ เช่น ในทางวิชาการได้มีการอธิบายว่าการกล่าวซ้ำของคำพูดของตนเองที่เคยกล่าวไว้ในรัฐสภาของสมาชิก รัฐสภาในพื้นที่นอกรัฐสภาอย่างการสัมภาษณ์กับสื่อสารมวลชนต่าง ๆ หรือกรณีของตุลาการในปี ค.ศ. 1987 กับปี ค.ศ. 1989 ศาลอุทธรณ์ประจำกรุงปารีสกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิพากษาให้ร่าง รายงานของรัฐสภาเป็นการกระทำที่ถูกคุ้มครองตามมาตรา 26 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ด้วย<sup>22</sup>

#### 4. เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาแบบไทย ๆ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน

ในระบบกฎหมายไทย เราสามารถแบ่งแยกพิจารณาช่วงยุคของเสรีภาพในการพูดของสมาชิก รัฐสภาไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงตามลำดับออกมาได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรก เสรีภาพใน การพูดของสมาชิกรัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475 ช่วงที่สอง เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และช่วงสุดท้าย เสรีภาพในการพูดตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.1 เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศสตามพระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475

เมื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางด้าน รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตามมานอกจากการถือกำหนดของรัฐสภาไทยแล้วยังมีอีกหนึ่งความเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นตามมาพร้อมกันก็คือ บทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิก รัฐสภาและรัฐสภา โดยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่สำคัญที่สุด คือ เสรีภาพในการพูดของสมาชิกแทนราษฎร

<sup>21</sup> Weizhong Yi, *Research on parliamentary privilege*, doctoral thesis submitted at the faculty of law, Humboldt-University, berlin, 15 October 1972, pp.12-13.

<sup>22</sup> Marilla Crespo Allen, *Parliamentary immunity in the Member States of the European Community and in the European parliament*, Working papers submitted at European parliament, Luxemburg, p.58.

ปรากฏในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475 มีรายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญ	เนื้อหาบทบัญญัติ
พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475	มาตรา 24 สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงเป็นความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะกล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนี้หาได้ไม่

ลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากช่วงยุคอื่นประการสำคัญคือเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดหลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ (Inviolability) และความไม่ต้องรับผิดชอบ (Non-accountability) ของรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสเข้ามาสู่ระบบกฎหมายไทยอย่างชัดเจน ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ จัดวางให้อยู่ในระบบรัฐบาลโดยรัฐสภาคล้ายคลึงกับระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ที่จัดวางโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญด้วยการให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ โดยเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะบุคคลที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดชั้นนำในการร่างโดยตรงมาจากตัวแบบรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติในฝรั่งเศส จีน และรัสเซียในห้วงเวลาดังกล่าวอย่างมาก<sup>23</sup>

#### 4.2 เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับอิทธิพลจากอังกฤษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2534

สำหรับช่วงที่สองของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภานี้มีจุดเริ่มต้นจากการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่สองที่ถูกร่างขึ้นโดยคำแนะนำและเห็นชอบจากรัชกาลที่ 7 ถือว่าได้มีการวางหลักการพื้นฐานที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกทั้งในส่วนรัฐสภาและเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาอย่างมาก เพราะได้เคลื่อนย้ายต้นแบบแนวคิดหลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้และความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภาแบบระบบกฎหมายฝรั่งเศสสู่การหยิบยืมเอกสิทธิ์ (privileges) และความคุ้มกัน (immunity) ของสมาชิกรัฐสภาแบบระบบกฎหมายอังกฤษแทนโดยปรากฏได้อย่างชัดเจนในมาตรา 27 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และต้นแบบที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้ถูกสืบทอดต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในช่วงนี้ทุกฉบับ

<sup>23</sup> Eugénie Mérieau, “Thailand’s 1932 Constitution, matrix of constitutional instability”, in Bui Ngoc Son and Kevin Tan eds., *Constitutional Foundings in Southeast Asia*, (Singapore: Hart Publishing, 2019), pp.297-318.



พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2475	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475
มาตรา 24 สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดง เป็นความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใด จะว่ากล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่	มาตรา 27 ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแสดงข้อความหรือแสดงความเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ท่านว่าเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่า กล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้ <u>เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมโดย คำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแสดงข้อความ หรือออกความเห็นในที่ประชุมด้วย</u>
	มาตรา 43 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ ... ...เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคล ผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

ลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากช่วงยุคนี้ที่แตกต่างจากยุคที่แล้ว คือ การขยายขอบเขตคุ้มครองกันจากการคุ้มครองอย่างแคบเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นไปสู่การคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภา (proceedings in parliament) ให้กว้างขึ้นแบบอังกฤษเช่นเดียวกันกับการที่รัฐธรรมนูญได้ปรับเปลี่ยนผ่านระบบรัฐสภาแบบรัฐบาลโดยสภามาสู่ระบบรัฐสภาแบบเวสมินสเตอร์ที่หยิบบัญญัติผ่านอิทธิพลของรัฐธรรมนูญเมจิของญี่ปุ่น<sup>24</sup>

### 4.3 เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกจำกัดด้วยความมั่นคงของชาติ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 จนกระทั่งปัจจุบัน

ข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในช่วงนี้เป็นผลโดยตรงมาจากเสื่อมถอยของระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาของประเทศไทย เพราะแม้ว่าในช่วงยุคที่สอง เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยจะมีข้อดี้อยกว่าในช่วงแรกอยู่บ้างตรงที่ระบบกฎหมายได้สร้างข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามข้อบังคับการประชุมเพิ่มเติมขึ้นมาในลักษณะที่ห้ามใช้เสรีภาพดังกล่าวไปกระทบต่อองค์กรของรัฐและบุคคลภายนอกรัฐสภานอกเหนือจากการมุ่งคุ้มครองความไม่สงบเรียบร้อยในสภาและการป้องกันมิให้มีถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมปรากฏในสภา แต่สำหรับกฎเกณฑ์ในช่วงที่สามนี้นอกจากระบบกฎหมายไทยจะได้สืบทอดข้อดีของข้อจำกัดช่วงสองมาแล้ว ปรากฏว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีผลใช้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทำลายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเด็ดขาด (absolute immunity) เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยลงอย่างสูญสิ้น เพราะถ้อยคำ วาจา และการลงมติของ

<sup>24</sup> Eugénie Mérieau, “Thailand’s 1932 Constitution, matrix of constitutional instability”, in Bui Ngoc Son and Kevin Tan eds., *Constitutional Foundings in Southeast Asia*, pp.297-318.

สมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำในที่ประชุมสภาได้ถูกระบบกฎหมายไทยยกเว้นให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ นำไปฟ้องร้องและดำเนินคดีต่อศาลได้ หากมีการกล่าวบุคคลภายนอกให้เสียหายในการประชุมที่มีการถ่ายทอดสด สำหรับมูลเหตุเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงที่มีผลเป็นการลดทอนสถานะเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาโดยเด็ดขาดที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ลงมาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรถือกำเนิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีการทำรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะทหารตำรวจในนาม “คณะรักษาความเรียบร้อยแห่งชาติ” เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534<sup>25</sup> และมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นมาในระหว่างจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ได้จัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้งโดยประธานคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทั้งหมดขึ้นมาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและเป็นพิจารณาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ถูกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการดังกล่าว<sup>26</sup> สำหรับกระบวนการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในวาระแรก เริ่มต้นขึ้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2534 เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และแม้ว่าจะปรากฏบทบัญญัติที่ลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่มีความแตกต่างจากบทบัญญัติในอดีตอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ในชั้นร่างที่มีการจัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ปรากฏว่าในขั้นตอนชี้แจงสาระสำคัญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและอธิบายเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังการร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรานี้แต่อย่างใด แต่กลับมุ่งเน้นอธิบายไปที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างกลไกใหม่ขึ้นมาเพื่อทำให้การเมืองที่สุจริตและแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในระหว่างการเลือกตั้ง รวมถึงประโยชน์ของวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ<sup>27</sup>

ในท้ายที่สุดกว่าที่ประเด็นการลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภานี้จะได้รับการถกเถียงและอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็เมื่อเข้าสู่การประชุมวาระที่ 1 ในครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2534 สำหรับประเด็นถกเถียงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านหนึ่งที่มีชื่อว่าปกิต พัฒนกุล ซึ่งมีความเห็นไม่สนับสนุนการลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อระบอบประชาธิปไตยและสิทธิของประชาชนอย่างใหญ่หลวง โดยอธิบายเหตุผลประกอบว่า

<sup>25</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534):9 – 11.

<sup>26</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 7 มาตรา 10 และมาตรา 11

<sup>27</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 22/2534 วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2534, น. 289-300.

“...เราปกครองในระบอบประชาธิปไตย เราให้มีตัวแทนของประชาชนแปลว่าสภาแห่งนี้เป็นที่ที่จะนำข้อเท็จจริงบางอย่างในบ้านเมืองเกี่ยวกับเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมาพูดจากันได้ถึงให้ภูมิคุ้มกันแก่สมาชิกที่จะพูดอะไรก็ตาม แต่ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องในทางใดทางหนึ่งไม่ได้ ท่านประธานครับ ถ้าสภาแห่งนี้สมาชิกไม่มีอิสระเสียแล้ว แล้วเราจะเลือกผู้แทนราษฎรมาทำอะไร มาทำอะไรครับท่านประธาน ไม่มีประโยชน์เลย อย่างนี้ไม่จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญด้วยซ้ำ ถ้าเราเคารพสิทธิ เคารพเสียงของประชาชน ต้องการให้ประชาชนตั้งตัวแทนของตนเข้าไป ได้มาทำหน้าที่แทนตนในสภา ถ้าเป็นฝ่ายรัฐบาลก็ทำหน้าที่บริหาร ถ้าเป็นฝ่ายค้านก็มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ตรงนี้แหละที่ตรงจุดนี้ และสภาแห่งนี้ที่จะได้พูดความจริงกัน ข้อเท็จจริงบางอย่าง ข้อบกพร่องใด ๆ แม้กระทั่งการทุจริตคอร์รัปชัน และจะไปพูดกันตรงไหนครับ พูดในสภานี้ยังไม่ได้...ผมขอให้กรรมการที่จะตั้งขึ้นนั้นได้ตัดข้อความนี้ออกไปเสียด้วยเพราะเป็นการรอนสิทธิของประชาชนและไม่เป็นประชาธิปไตย อีกด้วย...”<sup>28</sup>

ต่อมากรรมการร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งที่มีชื่อว่า ลิขิต ชีรวะกิน ได้ลุกขึ้นมาอธิบายเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการจัดทำบทบัญญัติลิดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวขึ้นมา เพราะมุ่งต้องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอก พร้อมกับอธิบายเหตุผลประกอบดังนี้

“...เบื้องต้นเลยมาตรา 139 ที่ไม่ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองว่าด้วยการถ่ายถอดนั้น กระผมอยากจะทำตัวอย่าง เช่นสมมติว่ากระผมนี้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วท่านสมาชิกรัฐสภาปฏิบัติภารกิจ เป็นคนนอก เป็นนักธุรกิจ กระผมเอ่ยว่านักการเมืองผู้หนึ่งได้ทำการคอร์รัปชันโกงกินเอาสินค้านี้เข้ามาสวมมา โดยประกาศให้ทั่วทั้งประเทศเป็นที่ทราบ ในกรณีอย่างนี้จะเห็นว่าไม่เป็นการยุติธรรมต่อคุณปภิตา ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับสภานี้ เพราะฉะนั้นอันนี้จำเป็นต้องมีความคุ้มกัน ในกรณีที่จะต้องพูดถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงของบุคคลซึ่งเป็นคณะรัฐบาล หรือว่าอาจจะเกี่ยวกับคนนอก ส.ส. ขอให้หยุดการถ่ายถอดชั่วคราวได้ ขณะที่มีการเรียกร้องถึงเอกสิทธิ์ กระผมคิดว่าต้องเรียกร้องถึงสิทธิในการคุ้มกันคนอื่นด้วย...เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องบัญญัติเอาไว้...”<sup>29</sup>

สำหรับการถกเถียงในประเด็นดังกล่าวนี้มีได้ยุติลงเพียงแค่การประชุมวาระที่หนึ่งเท่านั้น เพราะเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่สองทั้งในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญและการพิจารณารายมาตราของสภาก็มีการหยิบมาแปรญัตติเพื่อตัดข้อความวรรคสองของมาตรา 139 แห่งร่างรัฐธรรมนูญที่ยกเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเมื่อการกล่าวถึงบุคคลภายนอกในการประชุมที่มีการถ่ายถอดสดออกทั้งหมด โดยบุคคลที่มีบทบาทในการขอแปรญัตติในวาระที่สองอย่างแข็งขันก็ยังคงเป็นปกติ พัฒนกุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านเดิมที่เคยคัดค้านมาตราดังกล่าวไว้ไปในวาระที่หนึ่ง โดยในคราวนี้ได้มีการอธิบายเพิ่มเติมเอาไว้ว่าประเทศไทยควรปรับใช้เทคโนโลยีถ่ายทอดสดแบบใหม่ ๆ ณ ขณะนั้นอย่างโทรศัพท์เคลื่อนที่และวิทยุกระจายเสียงในฐานะสิ่งที่

<sup>28</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 23/2534 วันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2534, น.583-584.

<sup>29</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 23/2534 วันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2534, น. 584-585.

ส่งเสริมการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบรัฐบาลและองค์กรส่งเสริมประชาธิปไตยกับประชาชน มีใช้เทคโนโลยีสื่อสารเหล่านี้มาเป็นข้อจำกัด เพราะในอดีตที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับมาถึง 12 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการอภิปรายหลายครั้งนับครั้งไม่ถ้วนและก็ได้มีการระมัดระวังมิให้การอภิปรายสร้างความเสียหายต่อคนอื่นมาตลอด โดยหากมีการอภิปรายไม่เหมาะสมไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นเกิดขึ้นก็ควรปล่อยให้เป็นการรบกวนทางการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประพฤติไม่เหมาะสมดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยจากประชาชนในวันเลือกตั้งและจากพรรคการเมืองที่จะไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งแทน<sup>30</sup>

สำหรับการแปรญัตติข้อตัดข้อความมาตรา 139 วรรคสองของร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองนี้ได้ทำให้ทราบถึงสาเหตุที่แท้จริงซึ่งอยู่เบื้องหลังการจัดทำบทบัญญัติของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ผ่านการอภิปรายของโอสถ โกศิน ประธานกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการอธิบายเหตุผลเพราะคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเกรงว่าเทคโนโลยีล่าสุดแบบใหม่ ๆ ที่สามารถกระจายเนื้อหาและภาพการอภิปรายของสภาออกสู่สาธารณะได้กว้างขึ้นกว่าเดิมอย่างมากจะสร้างความเสียหายในวงกว้างจนกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (national security) ได้โดยง่าย จึงมีความจำเป็นต้องระงับป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาและคงข้อความมาตรา 139 วรรคสองของร่างรัฐธรรมนูญไว้

“...มีเรื่องอาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติโดยง่าย เพราะอาจจะมีคำกล่าวของผู้ไม่มีความหวังดีต่อบ้านเมืองเกิดขึ้น แล้วก็มีกรรมาธิการออกเผยแพร่ต่อไปหมิ่น ๆ แสน ๆ ชุต เทปเป็นของเก็บได้นาน นำออกมาใช้ได้เป็น 10 ครั้ง 100 ครั้ง แล้วจะมีทางใดที่จะรับความเสียหายนั้นได้ คำพูดที่จะเป็นอันตรายต่อบ้านเมืองนั้นนอกจากจะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับแล้ว มีตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายในประมวลกฎหมายอาญา กระผมขอยกตัวอย่างดังนี้ มาตรา 112 เรื่องหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ มาตรา 115 ยุยงให้ทหารหรือตำรวจหนีราชการ มาตรา 116 กล่าววาจาเพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบในราชอาณาจักร มาตรา 117 ยุยงให้ช่วยกันนัดหยุดงาน ปิดงานงดจ้างหรือไม่ยอมค้าขาย ท่านประธานที่เคารพครับ ถ้าตัดคำเหล่านี้กล่าวออกไปข้างนอก แล้วฝ่ายตรงข้ามของเราอัดเทปไว้แจกต่อกันไปเป็นหมิ่น ๆ แสน ๆ ชุต ใครจะระงับความเสียหายนี้ได้ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีข้อยกเว้นไว้ในวรรคสอง...”<sup>31</sup>

เมื่อสิ้นสุดการอภิปรายโต้ตอบระหว่างผู้เสนอแปรญัตติกับคณะกรรมการวิสามัญ ปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ออกเสียงลงมติเห็นชอบเหตุผลสนับสนุนที่ต้องการปรับเปลี่ยนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาแบบเด็ดขาดอันเป็นแก่นสารของระบอบประชาธิปไตยไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาเป็นระบบที่มีการยกเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวในบางกรณีให้สมาชิกรัฐสภาสามารถถูกดำเนินคดีจากถ้อยคำ การอภิปราย และการลงมติในสภาได้เพื่อป้องกันมิให้สมาชิก

<sup>30</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 38/2534 วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534, น. 134-137.

<sup>31</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 38/2534 วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534, น. 137-140.

รัฐสภาใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวผ่านเทคโนโลยีสื่อใหม่ ๆ มากกระทบต่อความมั่นคงของชาติของ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยตีตกเหตุผลคัดค้านที่ต้องการธำรงรักษา เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นแกนสารในการทำหน้าที่ผู้แทนของ ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ด้วยมติคะแนนเสียงข้างมากเห็นควรให้คงข้อความมาตรา 139 วรรคสองแห่งร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้<sup>32</sup> ในท้ายที่สุดมาตราดังกล่าวนี้ได้กลายมาเป็นมาตรา 125 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการล่มสลายของเสรีภาพในการพูดของ สมาชิกรัฐสภาของระบบกฎหมายไทยที่ยังคงดำรงอยู่ต่อมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ดังที่ปรากฏในรายละเอียดของตาราง

รัฐธรรมนูญ	เนื้อหาบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	มาตรา 124 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือ ออกเสียงลงคะแนนยอมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าว สมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้  <u>เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น ....</u>

### 5. บทสรุป : กฎหมายในความเป็นจริง (Law in action) : การตีความเสรีภาพในการพูดของสมาชิก รัฐสภาโดยศาลที่อยู่บนรากฐานอันล่มสลาย

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาก็มีพลวัตรเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ตามความเสื่อมถอยของระบอบเสรีประชาธิปไตยในประเทศไทยซึ่งสามารถแบ่งออกมาเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรก เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475 ที่มีการคุ้มครองในลักษณะเด็ดขาดต่อถ้อยคำและ การลงมติของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ช่วงที่สอง (พ.ศ.2475-2535) ช่วงที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพใน การพูดของสมาชิกรัฐสภาได้มีการขยายความคุ้มครองที่ลักษณะเด็ดขาดไปถึงคณะกรรมาธิการและบุคคลที่ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภาและช่วงที่สาม (พ.ศ. 2535 กระทั่งถึงปัจจุบัน) ช่วงที่เอกสิทธิ์และ ความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเป็นการคุ้มครองที่มีลักษณะไม่เด็ดขาด โดยหากมี การเผยแพร่การถ่ายทอดประชุมรัฐสภาทางวิทยุ ทางโทรทัศน์ หรือทางอื่น ๆ และถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภา กล่าวในที่ประชุมมีลักษณะที่กล่าวถึงบุคคลภายนอกโดยมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมาย บุคคลภายนอกก็สามารถนำถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวไปดำเนินคดีต่อศาลได้เช่นเดียวกัน เพื่อมุ่ง

<sup>32</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 38/2534 วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534, น. 149.

หมายมิให้สมาชิกรัฐสภาอาศัยเสรีภาพในการพูดและการถ่ายทอดสดด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่เผยแพร่ข้อความที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของชาติต่อสาธารณะได้ ภายใต้การล่มสลายของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันที่มีจุดเริ่มต้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาได้นำมาสู่ปัญหาการจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาอีกชั้นหนึ่งเพิ่มขึ้นไปอีกโดยเกิดจากสถานการณ์ที่กฎหมายในทางความเป็นจริงอันมาจากการตีความกฎหมายโดยศาลฎีกาและศาลอื่น ๆ ในลักษณะที่อาศัยข้อยกเว้นที่ปรากฏในช่วงยุคที่สามมาเป็นปฏิปักษ์ต่อเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเพิ่มเติมขึ้นไปอีก โดยเราสามารถจำแนกการตีความในลักษณะดังกล่าวออกด้วยกันอยู่สามประการ คือ

**ประการแรก การตีความกฎหมายของศาลมิได้ดำเนินการตามคำอธิบายทางวิชาการเกี่ยวกับผลทางกฎหมายที่ปรากฏในตำราคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด**

เนื่องจากการอธิบายในทางตำราจะอธิบายว่าขอบเขตในแง่ผลทางกฎหมายของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาว่าลักษณะป้องกันมิให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐอื่นใดนำถ้อยคำใด ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวในที่ประชุมมาดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาได้ เจ้าพนักงานและศาลที่ได้รับคดีดังกล่าวเข้าสู่การดำเนินการพิจารณาจะต้องใช้ดุลยพินิจไม่รับคำร้องทุกข์และไม่รับฟ้องในเบื้องต้นที่ดีมาปรากฏอยู่ในอำนาจหน้าที่พิจารณาของตนเองทันที<sup>33</sup> แต่ปรากฏในแนวทางการพิจารณาคดีของศาลพบว่าจะมีการรับไว้พิจารณาคดีและสืบพยานก่อนในเบื้องต้นแล้วจึงจะมีการพิพากษายกฟ้องจำเลยที่เป็นสมาชิกรัฐสภาโดยอ้างเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในภายหลังแทน<sup>34</sup> ทั้งที่กรณีเช่นนี้เป็นปัญหาที่ศาลสามารถวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายเบื้องต้นได้ทันที ด้วยแนวทางเช่นนี้เราจึงกล่าวได้ว่าศาลได้ตีความกฎหมายโดยสร้างผลร้ายในทางปฏิบัติขึ้นมาที่เอื้อให้สมาชิกรัฐสภายังคงต้องรับภาระทางคดีที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้อุบัติที่บุคคลหรือองค์กรของรัฐมุ่งฟ้องคดีโดยมีเจตนามุ่งกลั่นแกล้งบุคคลที่ใช้เสรีภาพเพื่อวิพากษ์วิจารณ์ภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้บุคคลดังกล่าวหวาดกลัวและยุติการวิพากษ์วิจารณ์ หรือที่เรียกโดยสั้นว่าคดีฟ้องปิดปาก SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation) อยู่

**ประการที่สอง การตีความกฎหมายโดยแคบของศาลต่อขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ**

แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจะมีการขยายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะมีการขยายความคุ้มครองในแง่บุคคลและการกระทำมาถึงบุคคลที่ทำหน้าที่สนับสนุนกิจการของรัฐสภาอย่างการพิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของสภาตามคำสั่งของประธาน แต่ปรากฏว่าเมื่อเกิดเครื่องมือทางเทคโนโลยีการที่ใช้ในการเผยแพร่ข้อมูล

<sup>33</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, กรุงเทพมหานคร, บ้างสาส์น, 2511, น. 631-648.

<sup>34</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/2528

ประเภทใหม่ขึ้นมามากกว่าการใช้หนังสืออย่างวิฤกระบายเสียงและโทรทัศน์ แต่ปรากฏว่าศาลได้ตีความให้เฉพาะการพิมพ์และเผยแพร่ถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภาซึ่งกล่าวไว้ในที่ประชุมที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไว้เฉพาะการพิมพ์และโฆษณาในงานในรูปแบบหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น สำหรับการเผยแพร่การประชุมทันทีด้วยเทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างวิฤกระบายเสียงและโทรทัศน์ แม้ว่าจะได้รับอนุญาตจากประธานในที่ประชุมสภาก็ไม่ถือว่าได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด การพิจารณาว่าได้รับการนิรโทษกรรมจากความรับผิดชอบผิดละเมิดทางแพ่งหรือไม่ยอมต่ออาศัยกฎหมายที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญแทน<sup>35</sup> ด้วยเหตุนี้จึงสามารถแนวทางการตีความกฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะมีลักษณะที่เน้นตีความโดยแคบตามตัวอักษรในลักษณะที่เป็นผลร้ายต่อการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา การตีความกฎหมายเช่นนี้มีผลร้ายในทางปฏิบัติให้บรรดาสื่อสารมวลชนและข้าราชการรัฐสภาที่เผยแพร่การประชุมสภาสู่สาธารณะด้วยการอาศัยวิทยุ โทรทัศน์ หรือสื่ออื่น ๆ ตามคำสั่งของประธานสภาที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลจากการถูกดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งในท้ายที่สุดย่อมกระทบโดยตรงต่อพัฒนาการการเมืองของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ด้วย

**ประการที่สาม ศาลตีความกฎหมายโดยบังคับใช้ข้อยกเว้นของเอกสิทธิ์ที่เกิดขึ้นภายหลัง พ.ศ. 2534 ควบคู่ไปกับพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอย่างเคร่งครัด**

เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกฎหมายด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 โดยสร้างข้อยกเว้นให้มีกรณีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ไม่เด็ดขาดขึ้นมา ปรากฏว่าศาลได้ปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้อยกเว้นกรณีเอกสิทธิ์ที่ไม่เด็ดขาดดังกล่าวมาตีความข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีข้อเท็จจริงการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาในที่ประชุมทันที โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงทั้งสี่ประการว่า (1) สมาชิกรัฐสภา มีการกล่าวถ้อยคำถึงบุคคลภายนอกที่มีใช้รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาในที่ประชุม (2) การประชุมสภาดังกล่าวถูกถ่ายทอดด้วยวิฤกระบายเสียงและโทรทัศน์ (3) ถ้อยคำดังกล่าวได้ปรากฏต่อบุคคลอื่นหรือสาธารณะที่อยู่ภายนอกอาคารรัฐสภา และ (4) ถ้อยคำดังกล่าวอาจเป็นความผิดทางอาญาและทางแพ่ง ผลทางในทางกฎหมายย่อมทำให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐฟ้องร้องดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้รับผิดชอบตามกฎหมายต่อไปได้ โดยสมาชิกรัฐสภาจะพ้นความรับผิดชอบกฎหมายโดยเฉพาะความรับผิดชอบทางอาญาในคดีหมิ่นประมาทได้ก็ต่อเมื่อต่อสู้คดีจนพิสูจน์ต่อศาลได้ว่าการกล่าวถ้อยคำเป็นความจริงและได้ดำเนินการอยู่ในขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น<sup>36</sup> หากถ้อยคำดังกล่าวเป็นเท็จและเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่อยู่มาตรฐานที่สมาชิกรัฐสภาควรปฏิบัติก็ย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อไป<sup>37</sup> และในปัจจุบันการกระทำที่ไม่อยู่ในมาตรฐานการดังกล่าวที่สมาชิกรัฐสภามี

<sup>35</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/2528

<sup>36</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5730/2550

<sup>37</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5782/2540

ความเสี่ยงที่จะได้รับผลร้ายจากคดีอาญาได้ขยายไปถึงการกระทำที่เป็นการทุจริตในหน้าที่อย่างการลงมติแทนสมาชิกรัฐสภาท่านอื่นโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม<sup>38</sup> รวมถึงฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมร้ายแรงด้วย<sup>39</sup>

นอกจากการยกเว้นให้การอภิปรายในสภาของสมาชิกรัฐสภาต้องรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งแล้วยังได้มีการกระทำที่โดยปกติได้รับคุ้มครองจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในต่างประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์อื่น ๆ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พัฒนาเพิ่มเติมผ่านคำวินิจฉัยว่าระบบกฎหมายสามารถยกเว้นให้นำมาดำเนินคดีทางรัฐธรรมนูญและรับผิดชอบจากกฎหมายได้อีกก็คือการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่ลักษณะซ่อนเร้นเจตนาแอบแฝงที่ต้องการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญด้วย<sup>40</sup>

เมื่อพิจารณามาถึงตรงจุดนี้แล้วต้องกล่าวว่าภายหลังการปฏิรูปรัฐสภาภายใต้การทำให้รัฐสภามีเหตุผลแบบไทย ๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จะพบว่าศาลมีบทบาทอย่างมากในการเข้ามาตีความกฎหมายเกี่ยวเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในลักษณะที่เป็นการตีความที่เป็นปฏิบัติโดยตรงต่อเอกสิทธิ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการอธิบายถึงมาตรฐานที่เหมาะสมของการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาซึ่งได้รับการยกเว้นความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาด้วยตนเอง และพิจารณาพิพากษาต่อการกระทำหลายการกระทำที่ควรได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์ดังกล่าวอย่างเช่นการลงมติและการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา จนอาจกล่าวได้ว่าสภาพการณ์ในระบบกฎหมายไทยของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในทางบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและการบังคับใช้ในทางความเป็นจริงอยู่ในจุดที่ตกต่ำอย่างมากจึงไม่เป็นการแปลกประหลาดด้วยเหตุและผลที่ดัชนีชี้วัดประชาธิปไตยของ Economist intelligence unit (EIU) ในปี ค.ศ. 2022 จัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ ระบอบประชาธิปไตยมีความบกพร่อง (Flawed democracy) และได้รับคะแนนเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ 6.67 จาก 10 คะแนน<sup>41</sup> ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้มีการคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและมาตรฐานในประเทศที่เป็นต้นแบบทางประชาธิปไตย รวมถึงป้องกันมิให้เกิดการตีความกฎหมายในทางความเป็นจริงโดยศาลในลักษณะที่เป็นปฏิบัติต่อเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวอีก จึงควรปรับปรุงกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และการความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 124 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยกเลิกข้อยกเว้นที่ปรากฏในวรรคที่สองที่บัญญัติว่า “...เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่

<sup>38</sup> คำพิพากษาชั้นวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลฎีกาที่ อม.9/2566

<sup>39</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ คจม.1/2567

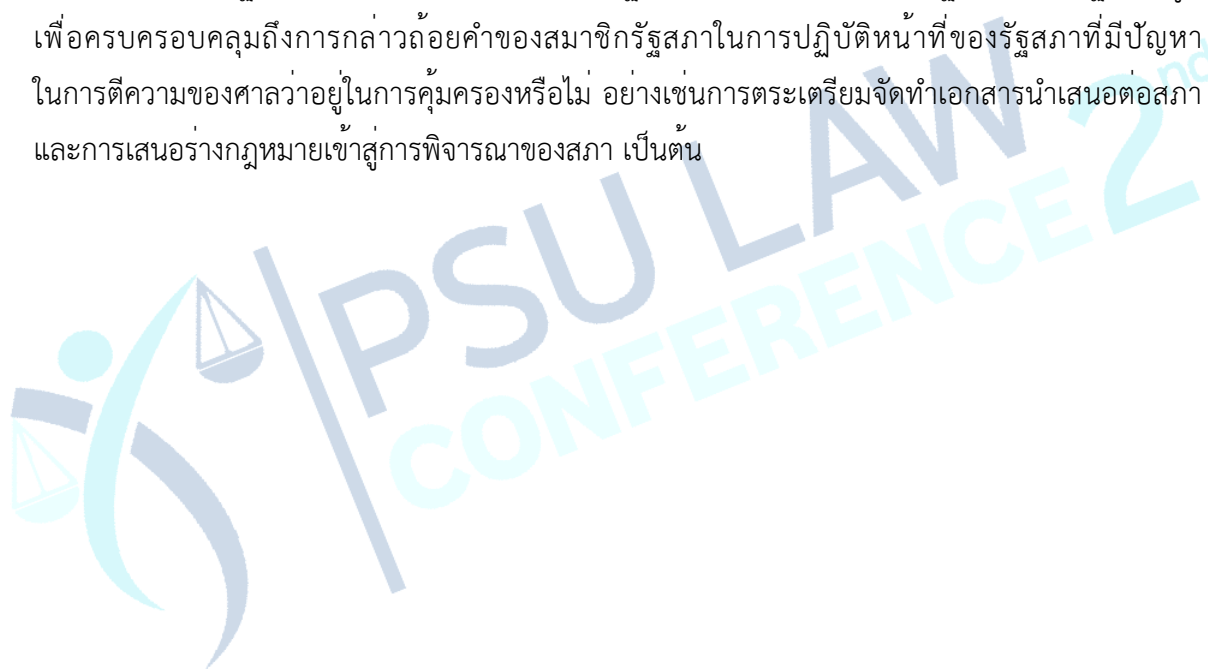
<sup>40</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2567

<sup>41</sup> Economist intelligence unit (EIU), Democracy index 2022 : frontline democracy and battle of Ukraine, p. 8.



กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสถานนั้น...” เพื่อฟื้นคืนสถานะทางกฎหมายให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภามีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดที่บุคคลหรือองค์กรอื่นมิอาจนำถ้อยคำที่ลายลักษณ์อักษรและวาทะที่นำมากล่าวในที่ประชุมของสภาไปดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาในทางแพ่ง ทางอาญา และทางรัฐธรรมนูญได้ไม่ว่าจะการประชุมที่มีการถ่ายทอดหรือไม่ ถ่ายทอดก็ตาม

และประการที่สอง ปรับปรุงบทบัญญัติปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 124 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เปลี่ยนถ้อยคำที่มีสถานะเป็นขอบเขตด้านสถานที่ของการนำถ้อยคำไปกล่าวของสมาชิกรัฐสภาแล้วได้รับการคุ้มครองจากการยึดโยงจากสถานที่อย่าง “ที่ประชุม” และ “อาคารรัฐสภา” ไปสู่การถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นภารกิจและกระบวนการใช้อำนาจของรัฐสภาเพื่อให้ครอบคลุมใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอย่างเช่นคำว่า “กิจการของรัฐสภา” หรือ “กระบวนการรัฐสภา” ตามรัฐธรรมนูญเพื่อครอบคลุมถึงการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาที่มีปัญหาในการตีความของศาลว่าอยู่ในการคุ้มครองหรือไม่ อย่างเช่นการเตรียมจัดทำเอกสารนำเสนอต่อสภา และการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา เป็นต้น



## บรรณานุกรม

- Economist Intelligence Unit (EIU). Democracy Index 2022: Frontline Democracy and Battle of Ukraine.
- Howard, Erica. Freedom of Expression and Religious Hate Speech in Europe. Oxon: Routledge, 2018.
- Erskine May. Erskine May: Parliamentary Practice. London: Butterworths Law, 2011.
- Bui Ngoc Son and Kevin Tan, eds. Constitutional Foundings in Southeast Asia. Singapore: Hart Publishing, 2019.
- United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 34 on Freedom of Opinion and Expression. 2011.
- Young, George, and David Heath. Parliamentary Privilege. United Kingdom: The Stationery Office Limited, 2012.
- Kelsen, Hans. The Essence and Value of Democracy. Plymouth, United Kingdom: Rowman & Littlefield, 2013.
- Maingot, J.P. Joseph. Parliamentary Privilege in Canada. Quebec, Canada: McGill-Queen's University Press, 1997.
- Van der Hulst, Marc. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2000.
- Allen, Marilla Crespo. Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament. Working papers submitted at European Parliament, Luxembourg.
- Horne, Alexander, and Gavin Drewry, eds. Parliament and the Law. Oxford, United Kingdom: Hart Publishing, 2018.
- Rost v Edwards [1990].
- Yi, Weizhong. Research on Parliamentary Privilege. Doctoral thesis submitted to the Faculty of Law, Humboldt-University, Berlin, October 15, 1972.
- ศาลฎีกา. คำพิพากษาชั้นวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลฎีกาที่ อม.9/2566.
- ศาลฎีกา. คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ คจม.1/2567.
- ศาลฎีกา. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/2528.
- ศาลฎีกา. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5730/2550.
- ศาลฎีกา. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5782/2540.

ศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2567.

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ. ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534): 9-11.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 22/2534 วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2534.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 23/2534 วันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2534.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 38/2534 วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบาย

รัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. กรุงเทพมหานคร: บำรุงสาส์น, 2511.



# มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ<sup>1</sup>

## Legal measures for the management of the Damrongtham District Center

พัชร์ชนก สุวรรณโณ<sup>2</sup>, จิดาภา พรยิ่ง<sup>3</sup>  
Pakchanok Suwanno And Jidapa Pronying

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาการแก้ไขเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ 2) เสนอแนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ หนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมายไทย และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เกี่ยวกับการแก้ไขเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ผลการศึกษาพบว่า ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ง่าย สะดวก สามารถแก้ไขเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ได้มาก เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งประกอบไปด้วยส่วนราชการระดับอำเภอ กลไกระดับตำบล หมู่บ้านที่ปกครองอยู่ในพื้นที่ และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอยังเป็นกลไกในการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ แต่ยังคงพบปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงาน และการให้บริการประชาชนในการร้องเรียน ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเป็นไปด้วยความล่าช้า การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือพิจารณาคำร้องเรียน แสวงหาข้อเท็จจริงในรูปแบบได้ส่วนมาบังคับใช้ในชั้นเจ้าหน้าที่ และให้มีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐาน พยานเอกสาร พยานวัตถุ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ เพื่อให้จัดการเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ของศูนย์

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

<sup>2</sup> นิสิตปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 145/1 ถ.จาดูรงศรีศรี ต.บางนาค อ.เมืองนราธิวาส จ.นราธิวาส 96000, phakchanok.pk@gmail.com

Master's degree, Faculty of Law Thaksin University, 145/1 Chadurongratsamee Rd., Bangnak Subdistrict, Muang narathiwat District, Narathiwat, 96000, phakchanok.pk@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวณิชย์ ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000

Assistant Professor Dr., Lecturer in Laws, Faculty of Law Thaksin University, 140 m.4 Kamjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000

ดำรงธรรมให้ประสบผลสำเร็จ สามารถแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**คำสำคัญ:** มาตรการทางกฎหมาย, ร้องทุกข์ ร้องเรียน, ศูนย์ดำรงธรรม

### Abstract

This research article aims to 1) study the problem of resolving complaints of citizens at the district Damrongtham Center, and 2) propose a guideline for legal measures in the management of the district Damrongtham Center regarding complaints of citizens at the district Damrongtham Center. This study is a qualitative research (Documentary Research) which collects data from academic documents, books, textbooks, articles, research, theses, Thai laws, and electronic data about resolving complaints of citizens at district Damrongtham Center. The study results found that the district Damrongtham Center, which is considered a regional agency where people can access services easily and conveniently, can resolve many complaints and grievances, resulting in tangible results. It is comprised of district-level government agencies, sub-district-level mechanisms, and villages that govern the area. The District Ombudsman Center is also a mechanism for receiving complaints and grievances. However, there are still problems and obstacles in the work and the provision of services to the public in making complaints, and grievances at the district Damrongtham Center is slow. Facilitating the public is not as efficient as it should be. Therefore, it is suggested that the officials of the Damrongtham have the power and duty to investigate facts or consider complaints, seek facts in the form of an investigation to be enforced at the official level, and have the power to issue subpoenas for evidence, documentary evidence, and material evidence. To have government officials or related persons provide facts to support the consideration of complaints and grievances in order for the management of complaints and grievances of the Ombudsman Center to be successful. Able to resolve complaints and grievances of citizens effectively.

**Keywords:** Legal measures, complaints, Damrongdham Center

## บทนำ (Introduction)

การอำนวยความสะดวกเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐ เพราะหมายถึงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมภายใต้กฎหมายที่เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดความสงบสุขและเป็นการลดข้อขัดแย้งภายในสังคม ซึ่งแนวทางหนึ่งที่เป็นรูปธรรมของภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในสังคม คือ การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในทุกเรื่อง การร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชน ถือเป็นเสียงสะท้อนให้หน่วยงานของรัฐทราบว่าการบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐต่างตระหนักและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชนมาโดยตลอด มีการรับฟังความคิดเห็นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและเสริมสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะเมื่อประเทศมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนำไปสู่การแข่งขัน การเอาใจเอาเปรียบ เป็นเหตุให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ประสบปัญหาหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงมีการร้องเรียน ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

ศูนย์ดำรงธรรมได้ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการให้บริการ การแก้ไขปัญหา สร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชน ดำเนินการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยประกอบด้วยศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลางแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย และศูนย์ดำรงธรรมหรือศูนย์ให้บริการประชาชนในลักษณะเดียวกันกับศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย และศูนย์ดำรงธรรมในส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้ประชาชนเพิ่มมากขึ้นจนเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชน กลายเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ สามารถเป็นที่พึ่งพิงให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ เนื่องจากศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด มีกลไกของฝ่ายปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่นในกำกับดูแล ซึ่งเอื้อต่อการบูรณาการความร่วมมือในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ร่วมกัน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกเข้าใจถึงสภาพปัญหาและพื้นที่ได้มากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง อีกทั้งปัญหายังได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วถูกต้อง

ในสถานการณ์ปัจจุบันประเทศประสบปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความแตกแยกทางความคิด นำไปสู่ปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาหนี้นอกระบบ ปัญหายาเสพติด ปัญหาการพนันเรื่องที่ดินทำกินและการประกอบอาชีพ ส่งผลให้ปริมาณงานและความสลับซับซ้อนเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชนมีเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น ศูนย์ดำรงธรรมจึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาในการปฏิบัติงานเพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจ รวมถึงเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน รับรองการเปลี่ยนแปลงที่เอื้อต่อการพัฒนา

ประเทศ ตลอดจนสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมสามารถอำนวยความสะดวก ขจัดปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอยังคงประสบปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกฎหมาย มีข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน เนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557<sup>4</sup> กำหนดให้ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ แต่อย่างใด เช่น การตรวจสอบข้อเท็จจริง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือมีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และพบว่าการที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจที่รับผิดชอบให้ชัดเจน อีกทั้งด้านอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ เนื่องจากปัญหาของการร้องเรียนร้องทุกข์บางเรื่องจำเป็นต้องเรียกบุคคล หรือเรียกพยานหลักฐานมาประกอบการตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่ศูนย์ดำรงธรรมไม่สามารถออกหมายเรียกได้เหมือนเช่นพนักงานสอบสวน ทำให้ปลัดอำเภอ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องใช้เพียงหลักการขอความร่วมมือผู้ร้องเรียน หรือผู้ถูกร้องเรียนเข้ามาให้ปากคำ หรือให้มายื่นพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น ซึ่งผู้ร้องเรียน หรือผู้ถูกร้องเรียนบางรายก็ไม่ได้ให้ความร่วมมือ จึงทำให้ประสบปัญหาในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ซึ่งบางเรื่องอาจเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของแผ่นดิน หรือเป็นเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนที่ยากไร้หรือเกรงกลัวต่ออิทธิพลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงาน

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุง พัฒนาประสิทธิภาพการจัดการเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ของศูนย์ดำรงธรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

1. เพื่อศึกษาปัญหาการแก้ไขเรื่อง ร้องเรียน ร้องทุกข์ ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ
2. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เกี่ยวกับเรื่อง ร้องเรียน ร้องทุกข์ ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ที่ใช้ในการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>4</sup> นายสุโขต กรกิจดิษฐ์, เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์, สืบค้นวันที่ 17 ธันวาคม 2567 จาก

[https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=44991&filename=house2558\\_2](https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=44991&filename=house2558_2)

## สมมติฐานการวิจัย

**สมมติฐานที่ 1** ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอมีความเดือดร้อนในเรื่อง ร้องเรียน ร้องทุกข์ และความพึงพอใจที่มีต่อศูนย์ดำรงธรรมอำเภอแตกต่างกัน

**สมมติฐานที่ 2** การจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เกี่ยวกับเรื่อง ร้องเรียน ร้องทุกข์ ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอมีความสัมพันธ์กันกับความพึงพอใจของประชาชนที่มาใช้บริการจากเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

## ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษารั้ครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ใช้ระเบียบการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้ง เอกสารชั้นปฐมภูมิ และเอกสารชั้นทุติยภูมิ ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการแก้ไขเรื่อง ร้องเรียน ร้องทุกข์ ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ตลอดจนกฎหมายประเทศไทย ได้แก่ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 96/2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงหนังสือ ตำรา บทความ วารสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อประกอบการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบตาม วัตถุประสงค์มาตรฐานการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

## ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

### การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร

การศึกษาและวิจัยการแก้ไขมาตรฐานการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ นี้มีวัตถุประสงค์ในการค้นหาคำตอบ ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนากฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคจากการศึกษาข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารต่าง ๆ ด้วยการ บรรยายโดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อค้นหาปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ของศูนย์ดำรงธรรม อำเภอที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อค้นหาปัจจัยที่ทำให้ศูนย์ดำรงธรรมประสบความสำเร็จ ในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และถอดบทเรียนเพื่อเชื่อมโยงไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และนำไป ประยุกต์แก้ไขปัญหาในอนาคตต่อไป

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคจากด้านการทำงานของเจ้าหน้าที่ ในวิชาชีพด้านกฎหมายและอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานด้านกฎหมาย



2) ได้แนวทางการแก้ไขกฎหมาย ที่ใช้ในการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอสามารถเป็นหน่วยงานในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### การทบทวนวรรณกรรม

ความหมายของการร้องเรียน/ร้องทุกข์ ราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของคำว่า ร้องเรียน ร้องทุกข์ไว้ดังนี้

ร้องเรียน หมายถึง เสนอเรื่องราว

ร้องทุกข์ หมายถึง บอกรายการทุกข์เพื่อขอให้ช่วยเหลือ<sup>5</sup>

คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน ได้แบ่งแยกพิจารณาความหมายของคำว่า "เรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน" ไว้ 2 ประการ คือ

(1) เรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน ข้าราชการ หมายถึง เรื่องราวที่ข้าราชการเป็นผู้ถูกร้องเรียน เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติตนไม่เหมาะสม

(2) เรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน ของประชาชน หมายถึง เรื่องราวที่ผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ได้รับการปลดเปลื้องความทุกข์ที่ตนได้รับ หรือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนหรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเสียหาย และยังรวมถึงข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชนอีกด้วย

สรุปแล้วการร้องเรียน ร้องทุกข์ หมายถึง การที่ประชาชนบอกเล่าเรื่องราวต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อขอความช่วยเหลือ แก้ไข บรรเทาความเดือดร้อน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง อันเนื่องมาจากการได้รับความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม หรือพบเห็นการกระทำผิดกฎหมาย<sup>6</sup>

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ว่าด้วยเรื่องสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หมวด 3 ได้บัญญัติสาระสำคัญของเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ ดังต่อไปนี้ มาตรา 19 เรื่องราวร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

(1) เป็นเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อน หรือความเสียหายที่ว่านั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น กระทำการไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร<sup>7</sup>

<sup>5</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(TU-RAC), คู่มือและแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย (กรุงเทพฯ: ปิ่นเกล้าการพิมพ์, 2551), 100 - 101.

<sup>6</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์, คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ: สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2557), 2-3.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522, มาตรา 19

**ศูนย์ดำรงธรรม** นั้นมาจากคำว่า “ดำรง” และ “ธรรม” โดย “ดำรง” หมายถึงทรงไว้ชูไว้ ทำให้คงอยู่ ส่วน “ธรรม” หมายถึงความยุติธรรมความถูกต้อง ดังนั้น “ศูนย์ดำรงธรรม” จึงหมายถึงแหล่งที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม นอกจากนี้คำว่า “ดำรง” ยังสอดคล้องกับพระนามขององค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงนับได้ว่า “ศูนย์ดำรงธรรม” เป็นคำที่มีความหมายและเป็นมงคลยิ่ง โดยให้ “ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย” มีบทบาทในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข แก่ประชาชนอย่างจริงจังและเกิดเป็นผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแต่เดิม “ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย” มีชื่อเดิมว่า “ศูนย์บริการข่าวสารของกระทรวงมหาดไทย”<sup>8</sup>

## ผลการวิจัย (Results)

ในการวิจัยมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร โดยกำหนดประเภทของเอกสารและประเด็นที่ต้องการจากการเก็บข้อมูลทั่วไปและเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ตามประเด็นที่ต้องใช้ในการวิเคราะห์ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ดำรงธรรม กฎหมายปกครอง กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการทบทวนวรรณกรรมที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี หลักการ รวมทั้งรายงานวิจัย ตำรา และบทความ มีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ใช้กับศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ผลลัพธ์และวิธีการแก้ปัญหาของการศึกษารังนี้

จากการศึกษาพบว่าการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ มีปัญหาและอุปสรรค รวมถึงข้อเสนอแนะที่มีต่อศูนย์ดำรงธรรมอำเภอโดยจากการเก็บข้อมูลทั่วไปและเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ตามประเด็นที่ต้องใช้ในการวิเคราะห์ และจากประสบการณ์ตรงในการเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอของผู้วิจัยเอง พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาการให้บริการแก่ประชาชน ดังนี้

### ปัญหาและอุปสรรคด้านการปฏิบัติงาน

1. จากการศึกษาด้านการทำงานของเจ้าหน้าที่ พบว่าเกิดจากหลายสาเหตุ โดยเรื่องร้องเรียนบางเรื่องเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้คำแนะนำ หรือตัดสินใจด้วยตัวเองได้ เนื่องจากขาดทักษะและประสบการณ์จากการทำงานด้านกฎหมาย เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่าง ๆ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่ประชาชนผู้มารับบริการ หรือเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องไม่มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตัวเองได้ เกิดจากการที่หน่วยงานราชการมีระบบ ระเบียบที่ซับซ้อนของระบบราชการที่เป็นอยู่ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่มีระเบียบหรือกฎหมายรับรอง เช่น การเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ไม่มีระเบียบเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนร้องทุกข์

<sup>8</sup> เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ 2560, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นวันที่ 17 ธันวาคม 2567 จาก <https://library.parliament.go.th/>

ให้สำเร็จได้หรือไม่จำเป็นต้องอาศัยทักษะ ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ของแต่ละบุคคลเป็นหลัก และทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ขาดประสิทธิภาพ และเป็นไปด้วยความล่าช้า

2. ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ยังพบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน เนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 กำหนดให้ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ แต่อย่างใด เช่น การตรวจสอบข้อเท็จจริง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือมีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและปัญหาของการที่ทำให้บทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม ที่ต้องการให้ศูนย์ดำรงธรรมเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ และสามารถจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดให้มีการดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายโดยมีกลไกในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ให้สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น การดำเนินการการปฏิรูปครอบคลุมไปถึงระบบการเรียนการสอนวิชากฎหมายเพื่อจะได้พัฒนากฎหมายและผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้มีความรอบรู้ ยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย และมีกลไกที่สำคัญในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์อันแท้จริงแก่ประชาชน ให้มีการเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้ชัดเจน สะดวก รวดเร็วและเกิดการใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในอันที่จะได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง ทั้งมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนสร้างกลไกเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

### แนวทางการแก้ไขปัญหา

การที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว และสามารถเป็นที่พึงของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน จึงสมควรให้มีมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อเป็นกลไกสำคัญของในแต่ละพื้นที่ในการให้ความช่วยเหลือและบริการประชาชนให้เกิดความต่อเนื่อง ประชาชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ โดยเพิ่มหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมให้มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และกำหนดให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอโดยอาศัยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอสามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วทั่วถึง และปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับประกาศ หรือคำสั่ง ให้ใช้บังคับได้ และยังเพิ่มอำนาจในการให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอสามารถมีหนังสือและหรือสอบถามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

หรือให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือเชิญผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้น มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณาได้

การแก้ปัญหาด้านการปฏิบัติงานที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือควรจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมอำเภอในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในพื้นที่ กำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานด้านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอให้มีทักษะ หรือความรู้ ความสามารถด้านกฎหมายให้ชัดเจน และควรเพิ่มบุคลากรในการทำงานให้ตรงกับสายงานในการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถตัดสินใจให้คำแนะนำกับประชาชนผู้มารับบริการได้ รวมถึงการสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ทำให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมมีศักยภาพในการปฏิบัติงานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรกำหนดบทลงโทษกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควร

## สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

ผลจากการวิจัยมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรม 2) เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมาย ที่ใช้ในการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอสามารถเป็นหน่วยงานในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน พบว่าสามารถวิเคราะห์หรือออกเป็นประเด็นได้ ดังนี้

### 1. ปัญหาในทางปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาในทางปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือแสวงหาข้อเท็จจริง การจัดการเรื่องราวร้องทุกข์หรือการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนที่ร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอนั้น ต้องขอความร่วมมือและอาศัยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเรื่องร้องเรียนบางเรื่องอาจยุติไปโดยที่ไม่เป็นที่พอใจแก่ผู้ร้องเรียน และแม้ข้อเท็จจริงบางเรื่องศูนย์ดำรงธรรมอำเภอพิจารณาแล้วอาจเห็นว่าสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ร้องเรียนได้ แต่พบว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่ศูนย์ดำรงธรรมที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาให้คู่กรณีได้จึงทำให้เกิดปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอไม่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. ปัญหาจากกฎหมาย

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การใกล้เคียงข้อพิพาทเนื่องจากประชาชนได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ โดยมีความประสงค์จะให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเป็นตัวกลาง ในการใกล้เคียงข้อพิพาท ถึงแม้ศูนย์ดำรงธรรม อำเภอจะได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่ในการใกล้เคียงข้อพิพาทเพื่อหา ข้อยุติไว้ก็ตาม ในทางปฏิบัติเมื่อทำการใกล้เคียงข้อพิพาทพบว่าเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจรองรับไว้จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ไม่มีอำนาจเรียกคู่กรณีอีกฝ่าย มาสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ หรือสภาพบังคับของสัญญาหรือข้อตกลงที่แม้จะได้ทำการตกลงและ มีการจัดทำบันทึกกันไว้แต่เมื่อคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตาม คู่กรณีอีกฝ่ายมีสิทธิเพียงนำสัญญาดังกล่าว ไปฟ้องร้องต่อศาลเท่านั้น

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ตามประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 96/2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ศูนย์ดำรงธรรมควรให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือพิจารณาคำร้องเรียน แสวงหาข้อเท็จจริงในรูปแบบใดส่วนมาบังคับใช้ในชั้นเจ้าหน้าที่
2. ศูนย์ดำรงธรรมควรมีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น พยานเอกสาร พยานวัตถุ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ศูนย์ดำรงธรรมควรพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน เช่น ทักษะทางด้านกฎหมาย เทคนิคการใกล้เคียงข้อพิพาท การสื่อสาร และต้องมีคุณสมบัติของบุคคลที่ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมซึ่งมีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะด้านกฎหมายเพื่อให้คำแนะนำปรึกษาแก่ประชาชน และสามารถยุติ เรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์ได้
2. ศูนย์ดำรงธรรมควรพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ความรู้และทักษะในการจัดการเรื่อง ร้องเรียนร้องทุกข์ เช่น ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เทคนิคในการประสานความร่วมมือ เป็นต้น เพื่อที่จะได้ปฏิบัติงานบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการประชาชนได้ อย่างแท้จริง และจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายการทำงานทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้กับประชาชนต่อไป

การศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือแสวงหาข้อเท็จจริง การจัดการเรื่องร้องทุกข์หรือการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชน จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และลดปัญหาการฟ้องคดีสู่ชั้นศาล และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้



## บรรณานุกรม

กรมการปกครอง. (2551). *บทบาท อำนาจหน้าที่ และกฎหมายในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: อสารักษาดินแดน

กรมการปกครอง. (2554). *คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: อสารักษาดินแดน.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม. (2557, 23 กรกฎาคม).

*ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 138 ง. หน้า 8-9.

สำนักตรวจราชการและเรื่องราร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2559). *คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพฯ: บพิธิการพิมพ์

ประยูร พรหมพันธ์. (2556). *120 ปี กระทรวงมหาดไทย* กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

วินัย ศรีขวัญ. (2554). *ข้อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์, อสารักษาดินแดน จำกัด.

สำนักตรวจราชการและเรื่องราร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2559). *คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพฯ: บพิธิการพิมพ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

กองวิชาการและแผน. (2561). *รายงานผลการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนที่มีความยุ่งยาก และซับซ้อนของศูนย์ดำรงธรรม*. สืบค้น 26 กันยายน 2567, จาก [https://multi.dopa.go.th/tspd/official\\_letter/view427](https://multi.dopa.go.th/tspd/official_letter/view427)

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2557). *คู่มือการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียนศูนย์ดำรงธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักตรวจราชการและเรื่องราร้องทุกข์

ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้:  
กรณีศึกษาประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา<sup>1</sup>

Legal Issues in Compulsory Education Management in Southern  
Border Provinces: A Case Study of Children Dropping Out of the  
Education System

นงนาถ ทรฤทธิศรี<sup>2</sup>, จิดาภา พรยิ่ง<sup>3</sup>

Nongnath Tararitsri<sup>4</sup>, Jidapa Pornying<sup>5</sup>

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ ตลอดจนกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภาคบังคับ รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือเด็กหลุดจากระบบการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) จากบทบัญญัติกฎหมาย และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่าปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้มีสาเหตุสำคัญจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ ความยากจน ความไม่ปลอดภัยในพื้นที่ และการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ แม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 จะกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ปกครองที่ไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียน แต่การปรับไม่เกิน 1,000 บาท ยังไม่เพียงพอในการสร้างแรงจูงใจ ขณะที่ประเทศอื่น เช่น นิวซีแลนด์ มาเลเซีย และฝรั่งเศส มีบทลงโทษที่เข้มงวดกว่าและมีการสนับสนุนเชิงนโยบายที่ชัดเจน งานวิจัยนี้จึงเสนอให้เพิ่มโทษปรับในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 เป็น 10,000-20,000 บาท พร้อมเผยแพร่กฎหมายและส่งเสริมความเข้าใจแก่ผู้ปกครองในพื้นที่ห่างไกล รวมถึงการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น การสนับสนุนทรัพยากรการศึกษา เช่น การเพิ่มจำนวนครู และการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในพื้นที่ชายแดนใต้ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและลดปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาได้อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** การศึกษาภาคบังคับ, เด็กหลุดจากระบบการศึกษา, ปัญหาทางกฎหมาย

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

<sup>2</sup> นิสิตปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา 90000

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา 90000

<sup>4</sup> Student, Master's degree, Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, 90000

<sup>5</sup> Assistant Professor Dr., Lecturer in Laws, Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, 90000

\* Corresponding author: E-mail address: ntararitsri@gmail.com



## Abstract

This research aims to explore the concepts, theories, and principles, as well as relevant Thai and international laws, concerning compulsory education management. It also analyzes legal issues and proposes solutions to address the problem of children dropping out of the education system in the southern border provinces of Thailand. Employing a qualitative research methodology through documentary research, analyzing legal provisions and relevant academic works, the study reveals that the primary causes of children dropping out of the education system in the southern border provinces stem from economic factors, poverty, insecurity in the region, and ineffective law enforcement. Although the Compulsory Education ACT B.E.2545 stipulates penalties for parents who fail to send their children to school, the current fine, not exceeding 1,000 baht, is insufficient to incentivize compliance. In contrast, other countries, such as New Zealand, Malaysia, and France, have stricter penalties and more explicit policy support. This research, therefore, proposes increasing the fines stipulated in Section 13 of the Compulsory Education Act B.E. 2545 to 10,000-20,000 baht. Furthermore, it recommends disseminating information about the law and promoting understanding among parents in remote areas, along with decentralizing educational administration to enhance community participation. Supporting educational resources, such as increasing the number of teachers and allocating additional budget to the southern border provinces, will enhance the effectiveness of law enforcement and contribute to a sustainable reduction in the number of children dropping out of the education system. These measures are crucial for addressing the legal issues surrounding compulsory education and mitigating the persistent problem of children dropping out of the education system in this region.

**Keywords:** Children Drop Out of the Education System, Compulsory Education, Legal Issues

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบการศึกษาไทยมีพื้นฐานจากกรอบกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งระบุในมาตรา 15 ว่าการจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย<sup>6</sup> โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึง การศึกษาได้อย่างเท่าเทียม ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบ การศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐพึงจัดหาให้ประชาชน<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ภาครัฐจะมีนโยบายและมาตรการสนับสนุนการศึกษาแต่ก็ไม่อาจตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษายังคงเป็นประเด็นที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ก่อนประเทศไทยจะเผชิญกับวิกฤต การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 มีข้อมูลระบุว่าเด็กและเยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษามีจำนวนกว่า 500,000 คน และในช่วงสถานการณ์ดังกล่าว แนวโน้มของเด็กที่ออกจากระบบการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อสิ้นปีการศึกษา 2564 พบว่าจำนวนเด็กหลุดจากระบบเพิ่มขึ้นอีกราว 50,000 คน<sup>8</sup> โดยปัญหาเด็กและเยาวชนที่ หลุดจากระบบการศึกษา หรือการตกหล่นจากระบบการศึกษา (school dropout) หมายรวมถึงการที่นักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคัน จบการศึกษาแต่ไม่ศึกษาต่อในชั้น ที่สูงขึ้น และการไม่ได้เข้าเรียนตั้งแต่ต้น พบว่าในปีการศึกษา 2566 ประเทศไทยมีเด็กและเยาวชนอายุ 3-18 ปี ตกหล่นจากระบบมากถึง 1,000,000 คน<sup>9</sup> จากสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงความเปราะบางของ ระบบการศึกษาไทยที่ไม่สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้มีความพิเศษเฉพาะตัวในด้านวัฒนธรรม ต้องเผชิญกับปัญหา เฉพาะถิ่นที่ซับซ้อนทั้งความไม่สงบ ความยากจน และความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญ ในการจัดการศึกษาที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ

สามจังหวัดชายแดนใต้มีระบบโรงเรียนที่หลากหลาย ได้แก่ โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเอกชนสอน ศาสนา และโรงเรียนสอนศาสนาหรือปอเนาะ โดยโรงเรียนรัฐบาลจะจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตร กระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาจะเพิ่มการสอนศาสนาอิสลามควบคู่กับวิชาสามัญ

<sup>6</sup> ครูเชียงรายดอทเน็ต, “การศึกษาขั้นพื้นฐานมีกี่ปี? ที่นี้มีคำตอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2567, <https://shorturl.asia/sK5OV>.

<sup>7</sup> สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, *แนวทางการดำเนินงานตาม โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย (น.ส.พ.ฟ้าเมืองไทย), 2565).

<sup>8</sup> กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, “ระดมสมองหยุดปัญหา ‘เด็กหลุดจากระบบการศึกษา’,” กสศ., สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2567, <https://www.eef.or.th/article-brainstorm-to-stop-problems-children/>.

<sup>9</sup> สรัช สินธุประมา, “ชายแดน/เมืองหลวง: สองขั้วปัญหาเด็กหลุดระบบการศึกษาไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2567, <https://www.the101.world/opposite-polar-of-school-dropout/>.

ส่วนโรงเรียนสอนศาสนาจะเน้นการเรียนการสอนศาสนาอิสลามเพียงอย่างเดียว<sup>10</sup> ความหลากหลายนี้สะท้อนถึงความต้องการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเชื่อของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีชาวมุสลิมเป็นประชากรหลัก<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม ความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาในหลายด้าน ทั้งความไม่ปลอดภัยในการเดินทางไปโรงเรียน การขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษา และความหวาดระแวงของผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าเรียน โดยข้อมูลจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ระบุว่า ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2565 มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นมากถึง 21,485 ครั้ง ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บ 13,641 ราย และเสียชีวิต 7,344 ราย ปัญหาดังกล่าวทำให้เด็กในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้มีโอกาสได้รับการศึกษาน้อยกว่าเด็กในพื้นที่อื่น โดยเฉลี่ยน้อยกว่าถึง 0.88 ปี<sup>12</sup> นอกจากนี้ยังพบว่า การขาดแคลนครู ทรัพยากรที่มีบุตรหลานในปกครองจำนวนมาก และสถานศึกษาที่ไม่เพียงพอ เป็นปัจจัยซ้ำเติมให้เด็กหลุดจากระบบการศึกษาเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ หากปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาไม่ถูกแก้ไขอย่างจริงจัง จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต เนื่องจากเด็กเหล่านี้จะขาดโอกาสทางการศึกษา ไม่สามารถพัฒนาทักษะและความสามารถที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมตามมา

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แม้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 จะกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ปกครองที่ไม่ส่งเด็กเข้าเรียน โดยระบุโทษปรับเพียง 1,000 บาท ซึ่งถือว่าน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับผลกระทบต่ออนาคตของเด็ก ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศ เช่น ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ กำหนดโทษปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (ประมาณ 40,000 บาท)<sup>13</sup> สหพันธรัฐมาเลเซีย มีบทลงโทษปรับไม่เกิน RM 5,000 (ประมาณ 38,500 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>14</sup> และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 30,000 ยูโร (ประมาณ

<sup>10</sup> Joseph Chinyong Liow, *Islam, Education and Reform in Southern Thailand: Tradition and Transformation* (Singapore: ISEAS Publishing, Institute of Southeast Asian Studies, 2009).

<sup>11</sup> เฉลิมพล แบนจันทร์, “การศึกษาไทยไม่ใช่มีแต่โรงเรียน รู้จัก ‘พอเนาะ-ตาดิกา-รร.ศาสนา’ ความรู้คู่ขนานที่ชายแดนใต้,” Thai PBS, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2567, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/254371>.

<sup>12</sup> Md. Nasir Uddinb and Saran Samtisart, “The Schooling Gap between the Deep South and the Rest of the South in Thailand,” *Defence and Peace Economics*, DOI: 10.1080/10242694.2022.2027183, อ้างถึงใน ศรัณย์ ศานติศาสตร์ และ Md. Nasir Uddin, “ความไม่สงบกับการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้,” Thai Publica, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2567, จาก <https://thaipublica.org/2022/12/nida-sustainable-move10/>.

<sup>13</sup> 29 Offence relating to obstruction of right of entry

A person commits an offence, and is liable on conviction to a fine not exceeding \$2,000, who obstructs, hinders, resists, or deceives any person exercising or attempting to exercise a right of entry conferred by section 27.

<sup>14</sup> Seksyen 29A (4) Ibu bapa yang melanggar subseksyen (2) adalah melakukan suatu kesalahan dan boleh, apabila disabitkan, didenda tidak melebihi lima ribu ringgit atau dipenjarakan selama tempoh tidak melebihi enam bulan atau kedua-duanya.

1,071,900 บาท)<sup>15</sup> จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้กำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดกว่าอย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับประเทศไทย โดยมีทั้งโทษปรับที่สูงกว่าและโทษจำคุก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญที่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญกับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง การขาดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทยจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษายังคงมีอยู่

จากสภาพปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ โดยเน้นไปที่ปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอแนะ แนวทางการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงกฎหมาย เพื่อให้เด็กและเยาวชนทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งจะเป็นการสร้างโอกาสและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในการขับเคลื่อนประเทศต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ในประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา
2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ในประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา
3. เพื่อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ในประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา

### สมมติฐานการวิจัย

บทลงโทษตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ที่เบาเกินไป และขาดมาตรการที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาคือเด็กหลุดจากระบบการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพ หากมีการออกมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและเหมาะสมกับบริบททางวัฒนธรรมและสังคมในพื้นที่ จะช่วยลดปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

<sup>15</sup> Article L227-15 Le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Lorsque la personne mentionnée au premier alinéa s'est rendue coupable sur le même mineur du délit prévu à l'article 433-18-1, les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende.

## ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี ประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา ตลอดจนกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส และกฎหมายไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 รวมถึง หนังสือ ตำรา บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ

## ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกักฎหมายการศึกษา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส พร้อมทั้งเก็บข้อมูลจากรายงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการศึกษาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ข้อมูลทั้งหมดจะถูกนำมาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเพื่อประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมถึงสังเคราะห์แนวทางการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ โดยคำนึงถึงปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม และความท้าทายเฉพาะของพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ทั้งนี้เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาได้อย่างยั่งยืน

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ในประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา
2. ได้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ในประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา
3. ได้ศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ในประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา
4. ได้แนวทาง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย ที่สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ในประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

## การทบทวนวรรณกรรม

### การศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายไทย

การศึกษาภาคบังคับ หมายความว่า การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงชั้นปีที่เก้าของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และ 2550 กำหนดไว้เหมือนกันให้เป็นสิทธิของทุกคน คือ ให้มีสิทธิเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี ที่รัฐจัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 43 วางหลักไว้ชัดเจนว่า บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็กำหนดไว้ชัดเจนว่า “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ดังนั้นตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ทุกคนจึงมีสิทธิเรียนฟรีตั้งแต่ ป.1 - ม.6 และหากรัฐบาลใดจะจัดการศึกษาฟรีให้มากกว่านั้นก็ได้รับรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 49 กำหนดว่า บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งรัฐธรรมนูญปี 2550 ตัดคำว่า ขั้นพื้นฐาน ออก เปิดช่องให้ตีความเพิ่มได้ว่า การศึกษาสิบสองปีนั้นเริ่มจากเมื่อใดถึงเมื่อใดบ้าง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรับเปลี่ยนจากเดิมที่กำหนดให้การศึกษาเป็นสิทธิของประชาชน ย้ายไปไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ให้รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาให้ประชาชน ตามมาตรา 54 ซึ่งบัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาฟรียังเป็น 12 ปีเช่นเดิม แต่เปลี่ยนเป็นให้เริ่มตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ ซึ่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 กำหนดว่า ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี ให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก จึงพอเข้าใจได้ว่า การศึกษาภาคบังคับหมายถึง การศึกษาชั้น ป.1 - ม.3 ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดหน้าที่ให้รัฐจัดการศึกษาฟรี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียน คือ ในชั้นอนุบาลจนถึง ม.3<sup>16</sup>

### เด็กหลุดจากระบบการศึกษา

เด็กหลุดจากระบบการศึกษา (school dropout) หมายถึง เด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาในระบบการศึกษาที่รัฐจัดให้ ซึ่งรวมถึงหลายกลุ่ม มีสาเหตุและสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งเด็กที่ไม่เคยเข้าร่วมการศึกษา คือ เด็กปฐมวัยที่ไม่ได้เข้าเรียนอนุบาลหรือประถมศึกษาเลย ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่ตกหล่นจากระบบการศึกษา เด็กที่ออกกลางคัน คือนักเรียนที่หยุดเรียนกลางคัน หรือเด็กที่จบการศึกษาแต่ไม่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น สาเหตุของการหลุดจากระบบการศึกษาเกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ความยากจน ความไม่ปลอดภัยจากความขัดแย้งในพื้นที่ ปัญหาทางครอบครัว เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เด็ก

<sup>16</sup> iLaw, “สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: การศึกษาไม่เป็น ‘สิทธิ’ รัฐต้องจัดเรียนฟรี 12 ปี จากอนุบาล 1 ถึง ม.3,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2567, <https://www.ilaw.or.th/articles/1989>.

ต้องออกจากระบบการศึกษา โดยประมาณ 46.7% ของเด็กนอกระบบมีสาเหตุจากความยากจน ปัญหาครอบครัว เช่น การต้องทำงานช่วยเหลือครอบครัว หรือปัญหาทางอารมณ์และจิตใจ และการขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่ชนบท พบว่าในปีการศึกษา 2566 ประเทศไทยมีเด็กและเยาวชนอายุ 3-18 ปี ตกหล่นจากระบบมากถึง 1,000,000 คน เด็กที่หลุดจากระบบการศึกษามักจะขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะและความรู้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออนาคตของพวกเขาและต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ทำให้เกิดนโยบายต่าง ๆ เช่น โครงการ “Zero Dropout” ที่มุ่งหวังลดจำนวนเด็กหลุดออกจากระบบให้เป็นศูนย์<sup>17</sup>

### กฎหมายต่างประเทศ (ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฝรั่งเศส)

**ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์** การจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าจัดการศึกษา แต่กระจายไปให้ประชาชนจัดการศึกษาโดยตรง ทั้งรัฐ เอกชน พ่อแม่ผู้ปกครอง หรือโบสถ์ การศึกษาที่จัดในโรงเรียนของรัฐ เป็นการจัดในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustee) ที่มาจากประชาชน (ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน/ท้องถิ่น) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาดังกล่าว ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณ 5-7 คน ตามขนาดของโรงเรียน หากเป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาจะมีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นกรรมการด้วย มีอำนาจเบ็ดเสร็จทางการบริหารทั้งด้านงบประมาณ วิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารกิจการนักเรียน และการบริหารทั่วไป ทำหน้าที่รับนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง ตามกฎหมายการศึกษา ค.ศ. 1989<sup>18</sup> ส่วนกรณีการไม่ส่งเด็กเข้าสู่อการศึกษา เป็นเรื่องที่มีบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2532 (Education Act 1989) ซึ่งได้ถูกแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาและการฝึกอบรม พ.ศ. 2563 (Education and Training Act 2020) ซึ่งกำหนดให้ผู้ปกครองมีหน้าที่ในการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา มาตรา 29 ความผิดเกี่ยวกับการกีดขวางสิทธิการเข้าเรียน บุคคลใดขัดขวาง กีดขวาง ชัดขึ้น หรือหลอกลวงบุคคลใด ๆ ที่ใช้หรือพยายามใช้สิทธิในการเข้าถึงสิทธิตาม มาตรา 27 ถือว่ามีความผิด และต้องรับโทษปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ (ประมาณ 40,000 บาท) เมื่อถูกตัดสินว่ามีความผิด

**สหพันธรัฐมาเลเซีย** มีพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2550 (Education Act 1996) ของสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้รับการแก้ไขในปี 2002 โดยเฉพาะใน Akta Pendidikan (Pindaan) 2002 ซึ่งได้มีการเพิ่ม Seksyen 29A ที่กำหนดให้การศึกษาระดับพื้นฐานเป็นภาคบังคับ ไว้ในมาตรา 29A(2) กำหนดให้ผู้ปกครองต้องลงทะเบียนบุตรหลานที่มีอายุถึงหกปีในวันแรกของเดือนมกราคมให้เข้าเรียนในโรงเรียน ประถม และ มาตรา 29A(4) ระบุว่าผู้ปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้จะถูกลงโทษด้วยค่าปรับไม่เกิน RM 5,000 (ประมาณ 38,500 บาท) หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งสองอย่าง โดยพระราชบัญญัติ

<sup>17</sup> สรัช สินธุประมา, “ชายแดน/เมืองหลวง: สองขั้วปัญหาเด็กหลุดระบบการศึกษาไทย”.

<sup>18</sup> พิณสุดา สิริธรรังศรี, รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยนิวซีแลนด์ (กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค, 2549).

การศึกษา พ.ศ. 2550 (Akta Pendidikan 1996) ของสหพันธรัฐมาเลเซีย ในมาตรา 29A ได้กำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นภาคบังคับ ซึ่งเป็นการยกระดับความสำคัญของการศึกษาในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการลงทะเบียนเด็กที่มีอายุถึงหกปีให้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 29A(2) การกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ โดยมีโทษปรับไม่เกิน RM 5,000 หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งสองอย่าง แสดงให้เห็นถึงความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน การกำหนดค่าปรับและโทษจำคุกในมาเลเซียจึงถือเป็นมาตรการที่เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งอาจช่วยกระตุ้นให้ผู้ปกครองตระหนักถึงความสำคัญของการส่งบุตรหลานเข้าสู่ระบบการศึกษา นอกจากนี้ยังช่วยลดปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น การจัดหาทรัพยากรทางการศึกษา การสร้างความตระหนักรู้ในชุมชนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการศึกษาของเด็ก เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุดในการพัฒนาเยาวชนของประเทศ

**สาธารณรัฐฝรั่งเศส** การที่ไม่ส่งเด็กเข้าสู่การศึกษาเป็นเรื่องที่มีบทลงโทษตามกฎหมายการศึกษาในฝรั่งเศส โดยเฉพาะตามมาตรา 131-1 ของพระราชบัญญัติการศึกษา (Code de l'éducation) ซึ่งกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับสำหรับเด็กอายุ 6 ถึง 16 ปี บทบัญญัตินี้รับรองว่าทุกคนต้องได้รับการศึกษา ตั้งแต่อายุ 3 ขวบจนถึงอายุ 16 ปี และไม่ได้ขัดขวางการประยุกต์ใช้ข้อกำหนดเฉพาะที่กำหนดให้มีการศึกษานานขึ้น ผู้ปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการส่งบุตรหลานเข้าสู่การศึกษาตามกฎหมายการศึกษาฝรั่งเศสอาจถูกปรับตามมาตรา 227-17 ของประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส (Code Pénal) ซึ่งกำหนดให้ผู้ปกครองมีหน้าที่ในการส่งบุตรหลานเข้าสู่การศึกษา หากไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลที่ชอบธรรม อาจมีบทลงโทษทางการเงินและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 227-15 ระบุว่า การกระทำโดยบิดาหรือมารดาที่หลีกเลี่ยงหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่มีเหตุผลที่ชอบธรรม และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย ศีลธรรม หรือการศึกษาของบุตรหลานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 30,000 ยูโร หากบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดตามมาตรา 433-18-1 ต่อบุตรหลานคนเดียวกัน โทษจะเพิ่มขึ้นเป็นจำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 45,000 ยูโร กรอบกฎหมายนี้สะท้อนถึงความมุ่งมั่นของฝรั่งเศสในการคุ้มครองสิทธิของเด็กและการรับรองการเข้าถึงการศึกษา การลงโทษเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นแรงจูงใจเพื่อป้องกันการละเลยจากผู้ปกครอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการและอนาคตของเด็กด้วยการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ ฝรั่งเศสหวังที่จะส่งเสริมให้เกิดการเข้าเรียนและลดอัตราการออกจากระบบการศึกษา ซึ่งจะช่วยสร้างประชากรที่มีการศึกษาที่สามารถมีส่วนร่วมในทางบวกต่อสังคม ดังนั้น บทลงโทษทางกฎหมายสำหรับการไม่ส่งเด็กไปโรงเรียน เน้นย้ำถึงความสำคัญของการศึกษาในสังคมฝรั่งเศส กฎหมายเหล่านี้ไม่เพียงแต่มีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิของเด็ก แต่ยังเน้นย้ำถึงความรับผิดชอบของผู้ปกครองในการสนับสนุนเส้นทางการศึกษาของบุตรหลานอีกด้วย



## ผลการวิจัย

### การจัดการปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาของประเทศไทย

ในปัจจุบันการศึกษาภาคบังคับเป็นสิทธิที่รัฐมีหน้าที่จัดให้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ที่กำหนดให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างพลเมืองที่มีศักยภาพ อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ยังคงมีปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษา ซึ่งสะท้อนถึงความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมาย แม้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 มาตรา 4 จะกำหนดอย่างชัดเจนให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่า 9 ปี นับตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และมาตรา 13 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ปกครองที่ละเลยหน้าที่ในการส่งบุตรหลานไปโรงเรียน โดยมีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งเป็นมาตรการบังคับให้ผู้ปกครองมีความรับผิดชอบในการดูแลบุตรหลานให้ได้รับการศึกษา แต่เนื่องจากปัจจุบันการกำหนดโทษปรับในจำนวนดังกล่าวไม่ได้มีค่าสูง อาจส่งผลให้บทลงโทษนี้ไม่ใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อีกต่อไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความยากจน หรือปัญหาทางสังคมที่ส่งผลให้ผู้ปกครองไม่สามารถส่งเด็กไปโรงเรียนได้ จะเห็นได้ว่าแม้บทบัญญัติจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสร้างแรงจูงใจ หรือความรับผิดชอบให้ผู้ปกครอง โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งเผชิญกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอุปสรรคสำคัญ

การบังคับใช้กฎหมายการศึกษาภาคบังคับในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ประการแรกคือ ความไม่ปลอดภัยจากความขัดแย้งทางการเมืองและความรุนแรงในพื้นที่ ซึ่งทำให้ผู้ปกครองบางรายเลือกที่จะไม่ส่งบุตรหลานไปโรงเรียน แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก และมีโทษปรับหากฝ่าฝืนก็ตาม อีกทั้งยังพบว่าผู้ปกครองในบางพื้นที่ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายการศึกษาและสิทธิของเด็ก ซึ่งเกิดจากการขาดข้อมูลที่เพียงพอและการเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่ทั่วถึง การขาดทรัพยากรและบุคลากรในระบบการศึกษาที่รองรับความต้องการของชุมชน ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ การสร้างความเข้าใจในบทบัญญัติกฎหมาย และการพัฒนาระบบการศึกษาให้สามารถรองรับความต้องการในพื้นที่ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาภาคบังคับในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

### การจัดการปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาของต่างประเทศ (ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส)

ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ การจัดการศึกษามีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากหลายประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังภาคเอกชนและชุมชน ซึ่งการจัดการศึกษา

ผ่านคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) อันเป็นหัวใจสำคัญของระบบการศึกษานี้ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะมีอำนาจในการตัดสินใจทุกด้านของการบริหารโรงเรียน รวมถึงงบประมาณ การเลือกสรรบุคลากรการศึกษา การกำหนดหลักสูตรวิชาเรียน และกิจกรรมต่าง ๆ ของนักเรียน โดยไม่มีการแทรกแซงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารโรงเรียนจะทำงานร่วมกับครู ผู้ปกครอง และตัวแทนจากชุมชนในระดับที่ใกล้ชิดเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่และสังคมในแต่ละท้องถิ่น โดยจะใช้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2532 (Education Act 1989)<sup>19</sup> เป็นกรอบกฎหมายที่สำคัญของระบบการศึกษานิวซีแลนด์ที่กำหนดให้การศึกษาภาคบังคับตั้งแต่เด็กอายุ 6 ปี โดยผู้ปกครองมีหน้าที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษา หากผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามจะถูกปรับเงินไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (ประมาณ 40,000 บาท) เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กหลุดจากระบบการศึกษา ซึ่งเป็นมาตรการที่มีบทลงโทษที่ค่อนข้างเข้มงวดและทำให้การจัดการศึกษาของประเทศนี้สามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์มีความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่อความต้องการของชุมชนและผู้เรียน เนื่องจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาที่มาจากผู้ปกครองและตัวแทนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการเรียนการสอนที่เหมาะสมที่สุดสำหรับเด็กในพื้นที่ อีกทั้ง ระบบการศึกษาของนิวซีแลนด์ยังคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้กับทุกคนในสังคมและส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ อันเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต ยิ่งเป็นการเน้นย้ำถึงความรับผิดชอบของผู้ปกครองที่ต้องดูแลและสนับสนุนเส้นทางการศึกษาของบุตรหลานอย่างเต็มที่

**สหพันธรัฐมาเลเซีย** การจัดการศึกษามีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษา โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2550 (Education Act 1996) ซึ่งมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2545 และการเพิ่มเติมมาตรา 29A(2) ที่กำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นภาคบังคับสำหรับเด็กที่มีอายุถึงหกปี ภายใต้ข้อกำหนดนี้ ผู้ปกครองต้องลงทะเบียนเด็กให้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมในปีที่กำหนด มิฉะนั้นจะต้องเผชิญกับบทลงโทษที่เข้มงวด คือ การปรับไม่เกิน RM 5,000 (ประมาณ 38,500 บาท) หรือการจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

การบังคับใช้บทบัญญัตินี้สะท้อนถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลมาเลเซีย ในการส่งเสริมการศึกษาผ่านการกำหนดกฎหมายที่เข้มงวด เพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่บทลงโทษเบาว่ามาก การกำหนดบทลงโทษที่สูงขึ้นในมาเลเซียจึงมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้ผู้ปกครองให้ความสำคัญกับการส่งบุตรหลานเข้าเรียน และลดอัตราการหลุดจากระบบการศึกษา ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ พยายามลดให้ได้ การใช้บทลงโทษที่มีความเข้มงวดเช่นนี้ยังสามารถเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นสำนึกให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการศึกษาให้กับบุตรหลานในขณะเดียวกัน รัฐบาลมาเลเซียยังคำนึงถึงการสนับสนุนการศึกษาด้วยการจัดหาทรัพยากรทางการศึกษา

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

และการเสริมสร้างความตระหนักรู้ในชุมชนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการศึกษาของเด็ก ๆ ซึ่งเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการลดปัญหาการหลุดจากระบบการศึกษาในอนาคต

**สาธารณรัฐฝรั่งเศส** การศึกษาขั้นพื้นฐานถือเป็นภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษา (Code de l'éducation) ซึ่งกำหนดให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาไม่ต่ำกว่า 10 ปี ตั้งแต่เด็กอายุ 3-16 ปี โดยมีการบังคับให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน หากผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ อาจถูกลงโทษตามมาตรา 227-15, 227-17 ของประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส (Code Pénal) ซึ่งระบุว่า ผู้ปกครองที่หลีกเลี่ยงการส่งเด็กไปโรงเรียนอาจต้องเผชิญกับโทษปรับและโทษจำคุก ในกรณีที่การหลีกเลี่ยงการส่งเด็กไปโรงเรียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก เช่น การสูญเสียโอกาสในการเรียนรู้ หรือการขาดการศึกษาพื้นฐาน จะมีการลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 30,000 ยูโร (ประมาณ 1,071,900 บาท) แต่หากเป็นการกระทำความผิดซ้ำกับบุตรหลานคนเดียวกัน ก็จะมีบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น คือโทษจำคุกสูงสุด 3 ปี และปรับไม่เกิน 45,000 ยูโร (ประมาณ 1,610,200 บาท) ตามมาตรา 433-18-1

จึงเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้สะท้อนถึงความมุ่งมั่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในการคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาและลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษาของเด็ก โดยมุ่งเน้นให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันและไม่ตกหล่นจากระบบการศึกษา

ตารางเปรียบเทียบอัตราโทษของประเทศไทย กับ ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศ/บทลงโทษ	โทษปรับ	โทษจำคุก
ประเทศไทย	ปรับไม่เกิน 1,000 บาท	ไม่มี
ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์	ปรับเงินไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (ประมาณ 40,000 บาท)	ไม่มี
สหพันธรัฐมาเลเซีย	ปรับไม่เกิน RM 5,000 (ประมาณ 38,500 บาท)	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ปรับไม่เกิน 30,000 ยูโร (ประมาณ 1,071,900 บาท) หรือ ปรับไม่เกิน 45,000 ยูโร (ประมาณ 1,610,200 บาท) กรณีกระทำซ้ำกับบุตรหลานคนเดียวกัน	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือจำคุกสูงสุด 3 ปีกรณีกระทำซ้ำกับบุตรหลานคนเดียวกัน

## สรุปและอภิปรายผล

จากผลการวิจัยปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ในประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา พบว่าการกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับเป็นสิทธิที่รัฐมีหน้าที่จัดให้ตามกฎหมายในประเทศไทย แม้จะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังคงเผชิญกับอุปสรรคสำคัญ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ซึ่งมีปัญหาเด็กหลุดจากระบบการศึกษาในอัตราที่สูง สาเหตุหลักมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ความยากจน ความไม่ปลอดภัยจากความขัดแย้งในพื้นที่ และการขาดความเข้าใจในบทบัญญัติกฎหมายของผู้ปกครอง อีกทั้งมาตรการลงโทษสำหรับผู้ปกครองที่ละเลยหน้าที่ เช่น โทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ไม่ได้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการสร้างแรงจูงใจให้ส่งบุตรหลานเข้าเรียน ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ เช่น

ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ ที่มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาผ่านคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับระบบการศึกษา ทำให้สามารถปรับตัวตามความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการกำหนดโทษปรับสูงถึง 40,000 บาท ทำให้ผู้ปกครองตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา

สหพันธรัฐมาเลเซีย ที่มีการกำหนดโทษปรับสูงถึง 38,500 บาท หรือโทษจำคุกสูงสุด 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ก็เป็นมาตรการที่เข้มงวดและช่วยลดอัตราการหลุดจากระบบการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลยังสนับสนุนทรัพยากรการศึกษาและสร้างความตระหนักในชุมชนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยมีโทษปรับสูงถึง 1,071,900 บาท หรือโทษจำคุก 2-3 ปี แสดงถึงความมุ่งมั่นของรัฐในการคุ้มครองสิทธิการศึกษา และการสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษาให้กับเด็กทุกคน

จึงเห็นได้ว่าระบบการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทยยังขาดการสนับสนุนในหลายด้าน เช่น การกระจายอำนาจการบริหารให้กับชุมชน และการสนับสนุนทรัพยากรการศึกษาในพื้นที่ห่างไกล โดยเฉพาะในจังหวัด ชายแดนใต้ที่เผชิญกับปัญหาซับซ้อน การจัดการปัญหาเหล่านี้ต้องการวิธีการที่ครอบคลุม ทั้งการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และความปลอดภัยในพื้นที่

## ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยบทความ เรื่องปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้กรณีศึกษาประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ปรับปรุง และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ดังนี้

### ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1. ให้เพิ่มอัตราโทษในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดว่า ผู้ปกครองที่ไม่ส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ควรเพิ่มอัตราโทษปรับสำหรับผู้ปกครองที่ละเลยหน้าที่ในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนให้สูงขึ้น เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยปรับเพิ่มเป็น 10,000-20,000 บาท หรือเพิ่มโทษจำคุกในกรณีที่ละเลยอย่างร้ายแรง

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หน่วยงานรัฐควรมีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเข้าใจในบทบัญญัติกฎหมาย ควรส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาให้กับผู้ปกครองในพื้นที่ห่างไกล เช่น ผ่านสื่อท้องถิ่น หรือการจัดอบรมในชุมชน

2. ผู้ปกครองควรนำเด็กเข้าสู่ระบบการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

3. การสนับสนุนทรัพยากรการศึกษา รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรการศึกษาเพิ่มเติมในพื้นที่ชายแดนใต้ เช่น การเพิ่มจำนวนครู การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียน และการให้ทุนสนับสนุนสำหรับเด็กจากครอบครัวที่ยากจน

4. การกระจายอำนาจการศึกษา ควรส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่ระดับชุมชน เช่น การตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่มีตัวแทนจากชุมชนและผู้ปกครอง เพื่อให้ระบบการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่

ผลการวิจัยบทความ เรื่องปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้กรณีศึกษาประเด็นเด็กหลุดจากระบบการศึกษา สามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อเด็กและเยาวชน ผู้ปกครอง และกระทรวงศึกษาธิการ

## บรรณานุกรม

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. “ระดมสมองหยุดปัญหา ‘เด็กหลุดจากระบบการศึกษา’.” กสศ.. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2567. <https://www.eef.or.th/article-brainstorm-to-stop-problems-children/>.
- ครูเชียงรายดอทเน็ต. “การศึกษาขั้นพื้นฐานมีกี่ปี? ที่นี่มีคำตอบ.” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2567. <https://shorturl.asia/sK5OV>.
- เฉลิมพล แป้นจันทร์. “การศึกษาไทยไม่ใช่มีแต่โรงเรียน รู้จัก ‘ปอเนาะ-ตาดิกา-รร.ศาสนา’ ความรู้คู่ขนานที่ชายแดนใต้.” Thai PBS, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2567. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/254371>.
- พิณสุดา สิริธรรังศรี. *รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549.
- สร้อย สินธุประมา. “ชายแดน/เมืองหลวง: สองขั้วปัญหาเด็กหลุดระบบการศึกษาไทย.” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2567. <https://www.the101.world/opposite-polar-of-school-dropout/>.
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย (น.ส.พ.ฟ้าเมืองไทย), 2565.
- iLaw. “สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: การศึกษาไม่เป็น ‘สิทธิ’ รัฐต้องจัดเรียนฟรี 12 ปี จากอนุบาล 1 ถึง ม.3.” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2567. <https://www.ilaw.or.th/articles/1989>.
- Liow, Joseph Chinyong. *Islam, Education and Reform in Southern Thailand: Tradition and Transformation*. Singapore: ISEAS Publishing, Institute of Southeast Asian Studies, 2009.
- Uddinb, Md. Nasir and Saran Samtisart. “The Schooling Gap between the Deep South and the Rest of the South in Thailand.” *Defence and Peace Economics*. DOI: 10.1080/10242694.2022.2027183. อ้างถึงใน ศรีณย์ ศานติศาสน์ และ Md. Nasir Uddin. “ความไม่สงบกับการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้.” Thai Publica. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2567. จาก <https://thaipublica.org/2022/12/nida-sustainable-move10/>.

## ปัญหาทางกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ<sup>1</sup> Compulsory Insurance for Government Vehicles.

กมลชนก สุขอนันต์<sup>2</sup>, จิดาภา พรยิ่ง<sup>3</sup>  
Kamonchanok Sukanan, Jidapa Pornying

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้รถราชการจากความรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทน การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เช่น รายงานวิจัยและบทความจากทั้งไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มุ่งหมายให้ผู้ประสบภัยได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมและทันทั่วถึง แต่การยกเว้นรถราชการไม่ต้องทำประกันภัยภาคบังคับ ยังทำให้ความเสี่ยงในการชดเชยค่าเสียหายตกเป็นภาระของเจ้าหน้าที่ผู้ขับขี่ และสร้างภาระให้กับผู้เสียหาย ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนานกว่า และแม้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ประสบภัย แต่ความกดดันจากความเสี่ยงที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็ยังคงเป็นภาระที่ส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่ประเทศในอาเซียนอย่างฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้รถทุกคันต้องมีการจัดทำประกันภัย และระบุให้เป็นการผิดกฎหมายหากเจ้าของรถเรียกให้คนขับรถหรือลูกจ้างของตนเป็นผู้ชำระค่าเบี้ยประกันภัย แตกต่างจากประเทศไทยซึ่งเป็นหน้าที่ของลูกจ้างต้องดูแลสิทธิของตนเอง จึงเสนอแนะควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ให้ยกเลิกความในมาตรา 8 (3) ให้รถราชการทำประกันภัยภาคบังคับเช่นเดียวกับรถของประชาชนทั่วไป เพื่อลดความเสี่ยงและภาระของเจ้าหน้าที่รัฐและให้ผู้ประสบภัยได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอทันทั่วถึงและสร้างหลักประกันให้เจ้าหน้าที่พลขับของรัฐ

**คำสำคัญ:** การจัดทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ, ค่าสินไหมทดแทน, การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ

<sup>2</sup> นิสิตปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิชย์ ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000, kamonchanok.suka@gmail.com

Master's degree, Faculty of Law Thaksin University, 140 m.4 Karnjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000, kamonchanok.suka@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิชย์ ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000

Assistant Professor Dr., Lecturer in Laws, Faculty of Law Thaksin University, 140 m.4 Karnjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000

## Abstract

This research article aims to examine the issue of liability for government officials using state-owned vehicles, particularly concerning their responsibility for compensation claims. The study employs a qualitative research method (Documentary Research) by collecting information from academic documents, such as research reports and articles from both Thai and international sources, to analyze relevant concepts. The research findings reveal that the Protection for Motor Vehicle Accident Victims Act, B.E. 2535 (1992), intends to ensure that accident victims receive adequate and timely compensation. However, the exemption of state-owned vehicles from compulsory insurance imposes the risk of compensation liability on the government officials driving these vehicles. This also creates delays in the compensation process for victims. Although government officials are not directly liable to the victims, the pressure and risk of potentially bearing compensation costs remain a burden, affecting the morale and work motivation of government personnel. In contrast, ASEAN countries such as Philippines require all vehicles to have insurance coverage. It is also legally prohibited for vehicle owners to demand that drivers or employees pay insurance premiums. This differs from Thailand, where employees are responsible for managing their own rights. The study recommends amending the Protection for Motor Vehicle Accident Victims Act, B.E. 2535 (1992), by repealing Section 8(3) to require state-owned vehicles to have compulsory insurance coverage, like privately owned vehicles. This amendment aims to reduce risks and burdens on government officials, ensure that accident victims receive timely and adequate protection, and provide a safety net for state-employed drivers.

**Keywords:** compulsory vehicles Insurance, Compensation Claims, Negligence



## บทนำ

การเจริญเติบโตของสภาพเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และสังคมส่งผลให้มนุษย์มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น การคมนาคมจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการเดินทางเพื่อติดต่อสื่อสาร และกลายเป็นหนึ่งในการดำรงวิถีชีวิตของมนุษย์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และถึงแม้รูปแบบการคมนาคมที่ขยายตัวและมีตัวเลือกของการเดินทางที่หลากหลายมากขึ้น การคมนาคมทางบกก็ยังเป็นตัวเลือกหลักและเป็นตัวเลือกสำคัญที่ผู้คนเลือกใช้ในการสัญจรไปมา โดยเลือกจะใช้ยานพาหนะอย่างรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ซึ่งรูปแบบของรถส่วนบุคคลและรถสาธารณะเป็นยานพาหนะหลักในการเดินทาง ทั้งนี้ด้วยปริมาณการใช้รถเพื่อสัญจรที่มากขึ้นส่งผลให้อัตราความเสี่ยงในการเกิด อุบัติเหตุที่สูงมากขึ้นเช่นกัน เป็นอันตรายทั้งกับผู้ขับขี่ ผู้โดยสาร หรือแม้กระทั่งกับผู้คน que เดินเท้าตามถนน และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้นก็สร้างความเสียหายหรือสูญเสียให้กับชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินให้กับผู้ประสบภัย ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือคู่กรณีที่ต้องมาฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายเยียวยาระหว่างกัน ทำให้สูญเสียทั้งระยะเวลาในการดำเนินคดีความหรือเสียทรัพย์สินที่ต้องรับผิดชอบซึ่งอาจเกินกำลังความสามารถที่ตนเองสามารถจัดหาเพื่อมาชดใช้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ การประกันภัยจึงมีบทบาทสำคัญในการเยียวยาและกระจายความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

ประกันภัยภาคบังคับหรือประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 7 จึงได้ระบุให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดทำประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัย และห้ามมิให้ใช้รถที่ไม่ได้จัดทำประกันภัย แต่อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 8(3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ได้กำหนดยกเว้นให้รถสำหรับกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกชื่ออย่างอื่น และรถยนต์ทหารตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหาร รถอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหมายถึงกฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2543) รถของหน่วยงานราชการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานราชการที่ 3 เป็นอิสระขององค์กรใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำประกัน โดยหากเกิดความเสียหายขึ้นผู้ประสบภัยจะได้รับความคุ้มครองค่าเสียหายเพียงแค่ว่าเบื้องต้นจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 วางหลักไว้ว่า ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ประสบภัยจากรถในกรณีตาม (6) รถตามมาตรา 8 ซึ่งก็คือรถราชการที่ไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุน โดยในที่นี้ค่าเสียหายเบื้องต้นที่กองทุนจะรับผิดชอบหากบาดเจ็บ จ่ายค่ารักษาพยาบาลตามจริงสูงสุดไม่เกิน 30,000 บาท ต่อบุคคล หรือในกรณีหนักสุดถึงขั้นเสียชีวิตจำนวน 35,000 บาท ต่อบุคคล โดยหลังจากที่กองทุนผู้ประสบภัยเป็นผู้สำรองค่าใช้จ่ายในเบื้องต้นไปแล้วนั้น ก็จะทำการแจ้งเรียกเก็บเงินตามจำนวนดังกล่าวที่จ่ายให้กับผู้ประสบภัยไปยังส่วนราชการเจ้าของรถอีกต่อหนึ่ง และเมื่อนั้นส่วนราชการจะต้องรีบดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามระเบียบกระทรวงการคลัง

ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการสงวนเงินค้ำประกันกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย กรณีรถของราชการก่อให้เกิดความเสียหาย พ.ศ. 2551 ข้อ 4 ที่ให้รถของราชการที่ไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยเมื่อก่อให้เกิดความเสียหาย และได้มีการจ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแล้วนั้น ให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแจ้งเรียกเงินตามจำนวนที่จ่ายไปยังส่วนราชการเจ้าของรถทราบ เพื่อให้ชดใช้คืนโดยเร็วไม่ว่ารถของทางราชการนั้นเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ และตามระเบียบข้อที่ 8 เมื่อส่วนราชการเจ้าของรถได้จ่ายเงินค้ำประกันกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยไปแล้ว ให้ส่วนราชการรีบดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามระเบียบของราชการโดยเร็ว ท้ายที่สุดเมื่อกองทุนทดแทนได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้กับผู้ประสบภัย หน่วยงานราชการผู้รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ก็ต้องรับผิดชอบคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้กับกองทุน และต้องกลับมาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามความรับผิดชอบตามละเมิด เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินคืนตามแต่ละองค์กรต่อไป ตามพระราชบัญญัติทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่วางหลักให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หากการกระทำนั้นทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ผู้ขับรถราชการ แม้จะกระทำการในหน้าที่ก็ต้องถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนถึงเหตุแห่งการละเมิดว่าอยู่ในขอบข่ายแห่งความจงใจ หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งตามข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ผู้ขับรถราชการ ซึ่งมีหน้าที่ขับรถเป็นผู้พบเจอความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นบนท้องถนนได้มากกว่าตำแหน่งงานอื่น ๆ ในหน่วยงานราชการ แต่กลับไม่มีประกันภัยมารองรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น แตกต่างจากอาชีพอื่น ๆ ในบริษัทเอกชนที่มีการจัดทำประกันภัยให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างนักบินซึ่งปฏิบัติหน้าที่ขับเครื่องบินและรับผิดชอบชีวิตผู้โดยสาร คนงานเหมืองซึ่งอยู่กับความเสี่ยงของสารพิษ และการพังทลายของเหมือง หรือในกรณีการประกันความรับผิดในวิชาชีพแพทย์ เป็นต้น ส่งผลให้บางครั้งพลขับใช้กำลังทรัพย์ตัวเองมาซื้อเบี้ยประกันภัย เพื่อคุ้มครองสิทธิและกระจายความเสี่ยงให้กับตัวเอง ทั้ง ๆ ที่ตำแหน่งพลขับไม่ได้มีเงินเดือนที่มากมาย นอกจากนี้การตั้งคณะกรรมการสอบสวนยังส่งผลโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ผู้ขับรถราชการ ทำให้เสียขวัญและกำลังใจในการทำงาน เสียเวลาและเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีความเมื่อตนถูกฟ้องคดีจากผู้เสียหาย ดังนั้นการสร้างหลักประกันให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ขับรถราชการเพื่อคุ้มครองสิทธิในการปฏิบัติตามหน้าที่ของหน่วยงานราชการจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องศึกษาต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการและกฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความสำคัญของปัญหาในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้รถราชการจากความรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทน
3. เพื่อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ
2. ได้ทราบถึงปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้รถราชการ
3. ได้ทราบถึงกฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ
4. ได้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ

### สมมติฐานการวิจัย

การยกเว้นการจัดทำประกันภัยสำหรับรถราชการตาม มาตรา 8(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ส่งผลให้รถราชการไม่มีการจัดทำประกันภัยภาคบังคับ เป็นผลให้เมื่อเกิดอุบัติเหตุเจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถราชการต้องถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อสอบหาข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้คืนเงิน ที่ทางหน่วยงานได้เสียไปเนื่องจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถได้ขาดใช้แทนให้ก่อน ดังนั้นการบังคับให้หน่วยงานราชการได้มีการจัดทำประกันภาคบังคับ ก็จะเป็นประโยชน์ในระยะยาวกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถ และกับคู่กรณีในการชดเชยเยียวยา เป็นการบังคับใช้กฎหมายกับรถทุกคันอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และกระจายความเสี่ยงให้ผู้ใช้รถใช้ถนนร่วมกันได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงเท่ากัน

### ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้ระเบียบการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิ และเอกสารชั้นทุติยภูมิ ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการใช้รถราชการ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการสงเคราะห์เงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย กรณีรถของราชการก่อให้เกิดความเสียหาย พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎกระทรวง ระเบียบ หนังสือสั่งการ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำวิจัยเพื่อ

ประกอบการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์เกี่ยวกับรูปแบบวิธีการทางกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ

### ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากฎหมายในการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ โดยเน้นการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนจากการใช้รถราชการ ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่รัฐได้ จึงมีการศึกษาว่ากฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการ ควรมีวิธีการและรูปแบบอย่างไร โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) รวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เช่น รายงานวิจัย ตำรา บทความจากทั้งไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ผลการวิจัยสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้รถราชการ และประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเบิกค่าสินไหมทดแทน

### การทบทวนวรรณกรรม

#### ค่าสินไหมทดแทน

สัญญาประกันภัยเป็นสัญญาที่มุ่งชดเชยค่าสินไหมทดแทน (Indemnity) ผู้รับประกันภัยจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้เอาประกันภัยตามสัญญาที่ได้ตกลงทำกันเอาไว้ อันเป็นการบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น<sup>4</sup> การที่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยได้เรียกร้องให้บริษัทประกันภัยชดเชย ค่าเสียหายให้ตามเงื่อนไขข้อตกลงในสัญญาประกันภัย ภายหลังความสูญเสียได้เกิดขึ้นจากภัยกำหนดไว้ในกรมธรรม์ จำนวนเงินที่บริษัทประกันภัยชดเชยให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยเรียกว่า “ค่าสินไหมทดแทน”<sup>5</sup> อย่างไรก็ตามค่าสินไหมทดแทนให้รวมถึงบรรดาค่าใช้จ่ายอย่างใด ๆ ที่ผู้รับประกันภัยได้จัดการไปตามสมควรเพื่อรักษาทรัพย์สินที่เอาประกันภัยไว้มิให้วินาศ ทั้งนี้การใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องไม่เกินไปกว่าความเสียหายที่แท้จริงเพื่อป้องกันมิให้ผู้เอาประกันภัยแสวงหากำไรอันมิควรได้

#### ประมวลเลนเล่อ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะ

<sup>4</sup> ธีรยุทธ บัณฑิต. (2560). คำอธิบาย กฎหมายลักษณะประกันภัย. ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ.

<sup>5</sup> สกล ธนสัตยาวิบูล. (2540). หลักการประกันภัย (พิมพ์ครั้งที่ 3). ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธำมาศ.

ไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งหมดไปเสียทีเดียว กล่าวคือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย ถ้าหากตนได้กระทำให้เกิดการละเมิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในกรณีเช่นนี้เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วก็มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ โดยเจ้าหน้าที่จะมีความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเพียง 2 ระดับเท่านั้นคือในกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิไล่เบี้ยซึ่งเป็นการยกระดับให้ดีขึ้นจึงไม่มีความลักลั่นกันในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าพนักงานบังคับคดีกับเจ้าหน้าที่อื่นอีกต่อไป<sup>6</sup>

กระทำโดยประมาทเลินเล่อ ได้แก่ การกระทำโดยไม่จงใจ แต่ผู้กระทำได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังตามสมควร คือเป็นการกระทำที่อยู่ในลักษณะที่บุคคลผู้มีความระมัดระวังไม่กระทำด้วยเพราะฉะนั้นการที่เขาทำไปถือว่าเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังเรียกว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อแล้ว เมื่อเปรียบกับคำว่า "ประมาท" ตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ ว่ากระทำโดยประมาท ได้แก่ กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนาแต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่<sup>7</sup> โดยการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึงการกระทำโดยรู้สึกละเลยแล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่แน่ว่าจะเกิดและคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้<sup>8</sup>

การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคนจนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก

<sup>6</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. (2548). คำอธิบาย ฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พิมพ์ ครั้งที่ 5). วิทยุชน.

<sup>7</sup> เห่ง เห่งนิติ. (2549). คำอธิบาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4). จีร รัชการพิมพ์.

<sup>8</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2553). แนวคำวินิจฉัยคดีปกครอง เกี่ยวกับการ กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่: กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ. พี.เพรส.

## กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถราชการในต่างประเทศ

### กฎหมายการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถประเทศญี่ปุ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักประกันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับอุบัติเหตุทางรถยนต์ พ.ศ. 2498 ฉบับที่ 97 ของประเทศญี่ปุ่น (Act on Securing Compensation for Automobile Accidents [Act No. 97 of 1955]) ได้ระบุไว้ในมาตรา 5 ห้ามผู้ใช้รถใช้ถนนนำรถออกมาใช้งาน เว้นแต่จะมีสัญญาประกันภัยความรับผิดชอบทางรถยนต์ให้ความคุ้มครอง<sup>9</sup> โดยในมาตรา 10 ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้เกิดการจัดทำประกันภัย ตามมาตรา 5 ใช้บังคับกับรถยนต์ที่รัฐหรือคำสั่งคณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งรถนั้นต้องไม่ได้ใช้งานบนถนนทั่วไปด้วย<sup>10</sup> ได้แก่ รถที่ใช้ในกิจการของกองกำลังป้องกันตนเอง (กองทัพญี่ปุ่น) รถของกองทหารสหรัฐที่ใช้ในญี่ปุ่นในกิจการที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาความร่วมมือและป้องกันร่วมกันระหว่างสหรัฐกับญี่ปุ่น รถที่ใช้ในกิจการของกองกำลังสหประชาชาติ<sup>11</sup> และรถซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มเกษตรกรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเกษตร ซึ่งเท่ากับว่านอกจากรถ ที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าวแล้วนั้นรถทุกคันที่จะนำออกวิ่งในทางต้องทำประกันภัยภาคบังคับซึ่งรวมถึงรถยนต์ที่ใช้ในสถาบันพระมหากษัตริย์ รถราชการ โดยให้หน่วยงานที่เป็นต้นสังกัดของส่วนราชการนั้นเป็นผู้ตั้งงบประมาณสำหรับจัดให้มีการประกันภัยภาคบังคับตามกฎหมาย นอกจากนี้รถจักรยานยนต์ก็จะต้องทำประกันภัยภาคบังคับนี้ด้วย<sup>12</sup> แตกต่างจากประเทศไทยซึ่งไม่ได้มีการตั้งงบประมาณสำหรับเบี้ยประกันเป็นการเฉพาะ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานหรือสภาวะการเงินของหน่วยงานขณะนั้น

### กฎหมายการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถประเทศฟิลิปปินส์

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยของประเทศฟิลิปปินส์ ในหมวดที่ 6 ว่าด้วยการประกันภัยความรับผิดชอบทางรถยนต์ภาคบังคับ (Insurance code of the Philippines Chapter VI: Compulsory motor vehicle liability insurance) มาตรา 374 ได้ระบุว่า เป็นการผิดกฎหมายหากผู้ประกอบการขนส่งหรือเจ้าของยานยนต์คนใดใช้รถบนทางหลวงสาธารณะ โดยไม่มีกรรมธรรม์ประกันภัย หลักประกันเป็นเงินสด หรือหลักประกันที่ออกตามบทบัญญัตินี้สำหรับชดใช้ค่าเสียหายต่อการเสียชีวิต การบาดเจ็บทางร่างกาย

<sup>9</sup> Article 5 An automobile must not be put into operational use unless a contract for automobile liability insurance (hereinafter referred to as "liability insurance") or mutual automobile liability insurance (hereinafter referred to as "mutual liability insurance") as provided in this Act has been concluded for that automobile.

<sup>10</sup> Article 10 Article 5, and Article 7 through the preceding Article do not apply to automobiles put into operational use by the State or any other person that Cabinet Order prescribes, for the activities or purposes that Cabinet Order prescribes; nor do they apply to automobiles put into operational use only in places other than roads.

<sup>11</sup> ไกรวิน สารวิจิตร. (2534). "กฎหมายการประกันภัยบุคคลที่สามประเทศญี่ปุ่น." วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 21(1), 52-62.

<sup>12</sup> วุฒิชัย นิลาวงษ์. (2558). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 [วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. [http://doi.nrct.go.th/?page=resolve\\_doi&resolve\\_doi=10.14457/TU.the.2015.87](http://doi.nrct.go.th/?page=resolve_doi&resolve_doi=10.14457/TU.the.2015.87) 3

หรือความเสียหายต่อทรัพย์สินให้กับบุคคลที่สามหรือผู้โดยสารแล้วแต่กรณี<sup>13</sup> ซึ่งไม่มีบัญญัติให้รถอื่นใดได้รับการยกเว้นเป็นการเฉพาะ หรือให้รถราชการไม่ต้องจัดทำประกันภัยภาคบังคับหากมีการนำรถมาใช้บนถนนย่อมต้องทำประกันกันภัยทั้งสิ้น อีกทั้งในมาตรา 386 ได้กำหนดว่า เป็นการผิดกฎหมายหากผู้ใช้รถใช้ถนนหรือเจ้าของยานยนต์เรียกให้คนขับรถหรือลูกจ้างอื่น ๆ ของตนชำระค่าเบี้ยประกันภัย<sup>14</sup> แตกต่างจากประเทศไทยซึ่งบ่อยครั้งเจ้าหน้าที่ข้าราชการถูกบีบบังคับให้ต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยเพื่อเป็นหลักคุ้มครองประกันความเสี่ยงภัยที่จะเกิดขึ้นให้กับตนเอง

### กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถราชการในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หลักการประกันภัยเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบโครงสร้างที่รองรับนโยบายการลดความไม่เท่าเทียมในสังคม ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เป็นอย่างดี โดยสามารถลดช่องว่างในสังคม ให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมาย<sup>15</sup> เพื่อที่จะได้รับโอกาสและบริการต่าง ๆ โดยเสมอภาคกันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มุ่งเน้นไปที่เรื่องรายจ่ายด้านสาธารณสุขที่ประชาชนต้องแบกรับหากเกิดเหตุประสบภัยขึ้น โดยการทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตาม พระราชบัญญัติฯ เมื่อมีค่าสินไหมทดแทนเกิดจากการละเมิดแล้ว ไม่ว่าจะเหตุละเมิดนั้นจะเกิดจากตัวผู้เอาประกัน หรือผู้ใช้รถใช้ถนนร่วมกันก็ตาม การมีบทกฎหมายเพื่อมาคุ้มครองบุคคลดังกล่าวก็จะมีบทบาทอย่างมากในการลดภาระให้กับประชาชนที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลไปจนถึงค่าปลงศพสูงสุดถึง 500,000 บาท อีกทั้งไม่จำเป็นต้องรอให้คดีความถึงที่สุดถึงจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากอีกฝ่าย ทำให้ประชาชนผู้เดือดร้อนได้รับการรักษาและเยียวยาที่ทันท่วงที มาตรา 27 วรรคหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญฯ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และตามพระบรมราโชวาทของรัชกาลที่ 9 ที่ให้การใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจึงควรมีการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายให้รถราชการได้มีการจัดทำประกันภัยภาคบังคับเหมือนอย่างรถของประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากมีลักษณะการใช้งานที่ไม่ได้แตกต่างกัน อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติใดมาเพื่อรองรับ

<sup>13</sup> Sec. 374. It shall be unlawful for any land transportation operator or owner of a motor vehicle to operate the same in the public highways unless there is in force in relation thereto a policy of insurance or guaranty in cash or surety bond issued in accordance with the provisions of this chapter to indemnify the death, bodily injury, and/or damage to property of a third-party or passenger, as the case may be, arising from the use thereof.(As amended by Presidential Decree No. 1455 and 1814)

<sup>14</sup> Sec. 386. It shall be unlawful for a land transportation operator or owner of motor vehicle to require his or its drivers or other employees to contribute in the payment of premium.

<sup>15</sup> สมพร สืบถวิลกุล. (2560). หลักประชาธิปไตยกับการประกันภัย. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2567 จาก [https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=9658](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=9658)

ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดเหตุจากราชการมาตอบสนองประชาชนอย่างรวดเร็วและสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เสมอภาคเหมือนดังการเยียวยาจากบริษัทประกันภัยซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมเดียวกันของผู้ใช้รถใช้ถนนทั้งประเทศตาม กฎหมายอย่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

ผู้ที่ประสบอุบัติเหตุจากใช้รถได้ทวีจำนวนขึ้นในแต่ละปี เป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยผู้ประสบภัยดังกล่าวไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือได้รับชดเชยค่าเสียหายแต่ไม่คุ้มกับความเสียหายที่ได้รับจริงและหากผู้ประสบภัยจะใช้สิทธิทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายก็จะต้องใช้เวลาดำเนินคดียาวนาน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที มาตรา 7 จึงกำหนดให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท แต่ตามมาตรา 8(3) ก็ได้มีกำหนดยกเว้นให้รถของกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมือง พัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกชื่ออย่างอื่น และรถยนต์ทหารตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหาร ไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 ทำให้รถราชการไม่ได้รับความคุ้มครองความเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ มีเพียงกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่จะจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยที่เกิดจากราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23(6) การยกเว้นสำหรับรถราชการทำให้รถของหน่วยงานดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัตินี้โดยตรงส่งผลกระทบไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้ขับรถซึ่งไม่มีประกันคุ้มครองความเสียหาย

พระราชบัญญัติทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้เป็นการทำไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องได้รับความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชน โดยเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป อีกทั้งยังเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่อีกด้วย มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงระบุให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายเพราะเหตุแห่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหากเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำการในหน้าที่ก็ให้ยึดถือตามมาตรา 10 โดยให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการสงเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย กรณีรถของราชการ ก่อให้เกิดความเสียหาย พ.ศ. 2551

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวว่าการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากรถตามมาตรา 8 ซึ่งไม่ได้เอาประกันความเสียหาย ให้หน่วยงานผู้เป็นเจ้าของรถตามมาตรา 8(3) สงเงินตามจำนวนที่ได้จ่าย จากเงินกองทุนคืนให้แก่กองทุนโดยการจ่ายคืนกองทุน โดยในข้อที่ 5 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการสงเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยฯ ได้กำหนดให้รถของราชการที่มีได้จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยซึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหาย และได้มีการจ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแจ้งเรียกเงินตามจำนวนที่จ่ายไปยังส่วนราชการเจ้าของรถทราบเพื่อخذใช้คืนโดยเร็วไม่ว่ารถของทางราชการนั้นเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ และท้ายที่สุดตามข้อที่ 8 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการสงเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยฯ เมื่อส่วนราชการเจ้าของรถได้จ่ายเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยไปแล้ว ให้ส่วนราชการรีบดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามระเบียบของทางราชการโดยเร็ว

### ผลการวิจัย

วิเคราะห์ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้รถราชการจากความรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทน พบว่าในปัจจุบันนี้รูปแบบการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับยังไม่มี ความเหมาะสมต่อผู้บริโภคเพราะเจตนาธรรมณ์ในการออกกฎหมายนี้มุ่งช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากรถให้ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมเพียงพอและทันท่วงที เป็นเรื่องที่รัฐที่เป็นนิติรัฐต้องสร้างสวัสดิการสงเคราะห์มอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย แต่เมื่อมีการยกเว้นตามมาตรา 8(3) และ มาตรา 8(4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่ยกเว้นให้รถราชการไม่ต้องจัดทำประกันภัยภาคบังคับ ทำให้ภาระความเสี่ยงภัยที่ต้องรับผิดชอบต่อคนอื่นบนท้องถนนตกเป็นของเจ้าหน้าที่พลขับรถทันที เมื่อเกิดอุบัติเหตุและมีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต รถของราชการที่ไม่ได้ทำประกันภัยภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนดทำให้เจ้าหน้าที่ที่ขับรถนั้นต้องรับผิดชอบค่าเสียหายเอง ซึ่งเห็นได้จากความแตกต่างในการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถตามตารางดังนี้

**การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (พ.ร.บ.)**

ความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535	ค่าเสียหายเบื้องต้น (เกิดเหตุฝ่ายเดียว หรือ มีคู่กรณีแต่ไม่ต้องรอพิสูจน์ ความผิด )	ค่าเสียหายส่วนเกิน หรือ ค่าสินไหมทดแทน (มีคู่กรณีและพิสูจน์แล้วว่า ไม่ได้เป็นฝ่ายละเมิด)	
<b>ค่ารักษาพยาบาล</b>	สูงสุดไม่เกิน 30,000 บาท	สูงสุดไม่เกิน 80,000 บาท	
<b>เสียชีวิต</b>	35,000 บาท	500,000 บาท	
<b>ทุพพลภาพถาวร</b>	35,000 บาท	300,000 บาท	
<b>สูญเสีย อวัยวะ</b>	นิ้วขาด 1 ซอ	35,000 บาท	200,000 บาท
	สูญเสียอวัยวะ 1 ส่วน	35,000 บาท	250,000 บาท
	สูญเสียอวัยวะ 2 ส่วน	35,000 บาท	500,000 บาท
<b>ชดเชยรายวัน (คนไขใน IPD)</b>	-	200 บาทต่อวัน สูงสุด 4,000 บาท	

เปรียบเทียบรายละเอียดความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ หากรถของส่วนราชการหรือรถของหน่วยงานราชการก่ออุบัติเหตุเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายเดียว หรือมีคู่กรณีก็คุ้มครองเพียงค่าเสียหายเบื้องต้นไม่เกิน 35,000 บาท ท้ายที่สุดแล้วแม้อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจะทราบผลคดีถูกหรือผิด กองทุนก็จะรับผิดชอบเพียงค่าเสียหายเบื้องต้นเท่านั้น และหากมีบุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุครั้งนี้ มีค่ารักษาพยาบาลที่เกินกว่าส่วนเบื้องต้น ราชการซึ่งไม่ได้จัดทำประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ไม่สามารถคุ้มครองได้ครอบคลุมตามวงเงินส่วนเกิน เจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถราชการก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตนสูงสุดถึง 500,000 บาท ซึ่งหากราชการได้มีการจัดทำประกันภัยภาคบังคับแล้ว แม้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถราชการจะทำผิด ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจริง ก็ว่ากันตามความรับผิดชอบทางวินัยของส่วนราชการนั้น ๆ แต่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าสินไหมทดแทนต่อบุคคลที่สามเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินความสามารถของตำแหน่งตน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงาน ชัดแย้งกับจุดประสงค์ในการจัดตั้งพระราชบัญญัติทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มองว่าการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่ได้เป็นการทำไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป อีกทั้งยังเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่อีกด้วย นอกจากนี้ผู้ประสบภัยจากอุบัติเหตุรถของราชการต้องพึ่งพากองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามมาตรา 33 ซึ่งกระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายอาจใช้เวลานาน ทำให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้ประสบภัยได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและทันท่วงที ยิ่งเป็นการแสดงให้เห็น

ว่ารัฐยังไม่สามารถสร้างระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมเพื่อปกป้องผู้ขับขี่และผู้ประสบภัยได้อย่างเต็มที่ จึงสรุปได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 การยกเว้นให้รถราชการและรถของหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามมาตรา 8(3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ต้องจัดทำประกันภัย ไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรค 1 ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพเท่ากัน บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่ต้องการให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันที่ และไม่ต้องใช้สิทธิทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายที่จะต้องใช้เวลาดำเนินคดียาวนาน

2. พระราชบัญญัติทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่ผู้ใช้รถราชการประมาณเส้นเลื่อยอย่างร้ายแรงจากการทำงานตามหน้าที่ของตน ไม่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว ต้องมารับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนเพียงเพราะรถของราชการไม่มีประกันภัยมาคุ้มครอง ขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ที่ต้องการให้ช่วยลดแรงกดดันและความกังวลของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน รักษาผลประโยชน์ของรัฐ ปกป้องเจ้าหน้าที่ และในขณะเดียวกันก็ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย

### สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้รถราชการจากความรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทน พบว่าการยกเว้นการจัดทำประกันภัยสำหรับรถราชการตาม มาตรา 8(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ส่งผลให้รถราชการไม่มีการจัดทำประกันภัยภาคบังคับ เป็นผลให้เมื่อเกิดอุบัติเหตุเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้รถราชการต้องถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ทางหน่วยงานจะให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้คืนเงินที่ทางหน่วยงานได้เสียไปเนื่องจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถได้ขาดใช้แทนให้ก่อน ตามมาตรา 23(6) แห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้หากความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ใช้รถของทางราชการเป็นฝ่ายกระทำผิดจริงเป็นเหตุให้มีผู้ประสบภัยจากรถ และมีการเบิกค่ารักษาพยาบาลมากกว่าในเงินคุ้มครองเบื้องต้น ผู้ประสบภัยคนดังกล่าวก็ต้องดำเนินคดีกับทางหน่วยงานราชการที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ละเมิดนั้นได้สังกัด

ตามหลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริงและหลักสวามิภักดิ์ การประกันภัยนั้นมีความจุดประสงค์ในการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ที่ประสบกับความเสียหาย และเพื่อทำให้ผู้ที่ประสบกับความเสียหายมีสถานภาพที่กลับคืนสู่สถานภาพเดิมโดยเฉพาะในสถานภาพด้านการเงิน ดังนั้น บริษัทประกันภัยจะปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้แก่ผู้เอาประกันภัยว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น บริษัทประกันภัยจะชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ (แล้วแต่กรณี) ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินจำนวนเงินเอาประกันภัยที่ได้ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย ในกรณีที่มีความ

เสียหายเกิดขึ้นผู้รับประกันภัยจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ตามสัญญาประกันภัย ดังนั้น ผู้รับประกันภัยย่อมได้สิทธิที่ผู้เอาประกันภัยมีอยู่ นั่นคือ ผู้รับประกันภัยสามารถเข้าสวมสิทธิของผู้เอาประกันภัยในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนคืนจากคู่กรณีของผู้เอาประกันภัย ในกรณีที่บุคคลภายนอกที่เป็นคู่กรณีของผู้เอาประกันภัยเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย<sup>16</sup> ฉะนั้นการบังคับให้หน่วยงานราชการได้มีการจัดทำประกันภาคบังคับ ก็จะเป็นประโยชน์ในระยะยาวกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถเมื่อใดเกิดอุบัติเหตุ และกับคู่กรณีเมื่อมีผลคดีเป็นฝ่ายถูก เพราะนอกจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถจะไม่ต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนแล้ว ยังไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการเรียกร้องค่าเสียหายด้วยตนเอง โดยมีบริษัทประกันภัยเข้าเป็นผู้สวมสิทธิกระทำการแทนเป็นการใช้กฎหมายเพื่อบังคับใช้ให้กับรถทุกคันอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมเพื่อกระจายความเสี่ยงให้กับประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของทางราชการผู้ใช้รถใช้ถนนร่วมกัน เพราะเมื่อคนเราต้องเผชิญกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินหรือความเสียหายกับชีวิตก็ตาม เราก็ต้องหาวิธีการป้องกันและเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับความเสียหายนั้น และก็เป็นทีที่ทราบดีแล้วว่า มาตรการหรือวิธีการจัดการความเสียหายที่จะบรรเทาหรือป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นและเป็นวิธีการที่ยอมรับกันแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด นั่นคือ "การประกันภัย" นั่นเอง<sup>17</sup>

### ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยบทความ เรื่องปัญหาทางกฎหมายการจัดทำประกันภัยภาคบังคับของรถราชการเกี่ยวกับปัญหาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถราชการ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดยกเว้นให้รถสำหรับกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกชื่ออย่างอื่น และรถยนต์ทหารตาม กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหาร รถอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหมายถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2543) รถของหน่วยงานธุรการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานราชการที่เป็นอิสระขององค์กรใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำประกัน โดยหากเกิดความเสียหายขึ้น ผู้ประสบภัยจะได้รับความคุ้มครองค่าเสียหายเพียงแค่นั้นเบื้องต้นจากเงินกองทุน ทดแทนผู้ประสบภัย ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ปรับปรุง และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และเสนอนโยบาย ดังนี้

<sup>16</sup> ลูทิวดี ชัยวัฒน์. (2556). การบริหารความเสี่ยงภัยและการประกันภัยในศตวรรษที่ 21. ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>17</sup> มุกดา โควิทกุล. (2537). การประกันภัย. ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยรังสิต..

### ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1. แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ให้ยกเลิกความในมาตรา 8(3) ที่ระบุให้ “รถของกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกชื่ออย่างอื่น และรถยนต์ทหารตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหาร” และยกเลิกความในมาตรา มาตรา 8(4) ที่ระบุให้ “รถอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย เนื่องจากการใช้งานของรถราชการและรถของประชาชนมีการใช้ถนนสัญจรร่วมกันอัตราการเกิดอุบัติเหตุเหมือนกัน ฉะนั้นการบังคับให้จัดประกันภัยภาคบังคับจึงควรกระทำเช่นเดียวกันกับการบังคับให้ประชาชนต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย

2. เพิ่มเติมบทกำหนดโทษ สำหรับหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นใดมีการเรียกให้คนขับรถหรือลูกจ้างของตนซึ่งเป็นผู้ขับขี่ต้องชำระค่าเบี้ยประกันภัย โดยกำหนดว่า “เป็นการผิดกฎหมายหากหน่วยงานหรือเจ้าของยานยนต์เรียกให้คนขับรถหรือลูกจ้างอื่น ๆ ของตนต้องชำระค่าเบี้ยประกันภัยด้วยเงินของพวกเขาเอง” เฉกเช่นประเทศฟิลิปปินส์ เนื่องจากหน้าที่ประจำของพลขับรถต้องพบเจอความเสี่ยงมากมายบนท้องถนน นอกจากหลักประกันในวิชาชีพ สุขภาพ และชีวิตแล้ว หลักประกันภัยในการที่ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนต่อชีวิตผู้อื่นก็เป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบพลขับรถต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง

### ข้อเสนอเชิงนโยบาย

หน่วยงานราชการควรที่จะให้ความสำคัญกับการกระจายความเสี่ยงในการประกันภัยโดยจัดให้รถของหน่วยงานมีการจัดทำประกันภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จากการจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าเบี้ยประกันภัยที่เพียงพอและเหมาะสม โดยมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนสำหรับคุ้มครองการเกิดอุบัติเหตุจากรถราชการเป็นการเฉพาะ และแบ่งเงินงบประมาณจากแต่ละส่วนราชการกันออกมาเป็นค่าเบี้ยประกันเฉกเช่นกรณีที่มีการซื้อกรมธรรม์คุ้มครองของบริษัทประกันภัยเอกชนทั่วไป โดยนำรายได้ที่ได้มาเฉลี่ยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถที่อาจเกิดแก่ประชาชนทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ได้รับการเยียวยาที่ทันท่วงที

## บรรณานุกรม

- Allianz Ayudhya. (2021). พ.ร.บ.รถยนต์ คຸ່ມครองอะไรบ้าง? สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2567, จาก [https://www.allianz.co.th/th\\_TH.html](https://www.allianz.co.th/th_TH.html)
- กฎกระทรวงฉบับที่ 16 ( พ.ศ. 2543 ) ออกตามความในพระราชบัญญัติคຸ່ມครอง ผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535.
- ไกรวิน สารวิจิตร. (2534). “กฎหมายการประกันภัยบุคคลที่สามประเทศญี่ปุ่น,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 21(1), 52–62.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). คำอธิบาย กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- จิตติวดี ชัยวัฒน์. (2556). การบริหารความเสี่ยงภัยและการประกันภัยในศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2). ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ตรีเพชร จิตรมหีมา, พัชมา จิตรมหีมา, & ณัฐภณ อ้นชัน. (2564). ปัญหาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศึกษาและวิเคราะห์ การแยกความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีการปฏิบัติหน้าที่กับ กรณีที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่. Research and Development Journal, Loei Rajabhat University, 16(57), Article 57.
- ธีรยุทธ ปักษา. (2560). คำอธิบาย กฎหมายลักษณะประกันภัย. ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ.
- บริษัท มิสเตอร์คຸ່ມค่า.คอม จำกัด. (2558). ประกันรถยนต์ภาคบังคับ (พ.ร.บ.) ในประเทศไทย. MrKumka.com. <https://www.mrkumka.com/compulsory-car-insurance/>
- พระราชบัญญัติคຸ່ມครองผู้ประสบภัยจากรถ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 44, หน้า 45-56 (2535).
- พระราชบัญญัติทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 113, ตอนที่ 60ก, หน้า 25-29 (2539).
- เพ็ง เพ็งนิตติ. (2549). คำอธิบาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4). จีระ รัชการพิมพ์
- มุกดา โควิทกุล. (2537). การประกันภัย. ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยรังสิต.
- ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการสงเงินคຸ່มกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย กรณีรถของราชการ ก่อให้เกิดความเสียหาย ข้อ 4 ข้อ 5 และข้อ 8 (2551).
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 4 (2548).
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. 2523 ข้อ 3 และ ข้อ 4.
- วุฒิชัย นิลาวงษ์. (2558). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคຸ່ມครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 [วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. [http://doi.nrct.go.th/?page=resolve\\_doi&resolve\\_doi=10.14457/TU.the.2015.87](http://doi.nrct.go.th/?page=resolve_doi&resolve_doi=10.14457/TU.the.2015.87) 3

สมพร สืบถวิลกุล. (2559). หลักนิติธรรมกับการประกันภัย.

[https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=9697](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=9697)

สมพร สืบถวิลกุล. (2560). หลักประชาธิปไตยกับการประกันภัย. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2567 จาก

[https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=9658](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=9658)

สมาคมประกันวินาศภัย. (2549). คู่มือวิชาการประกันภัย. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<https://www.muangthaiinsurance.com/upload/page/insurance-knowledge.pdf>

สากล ธนสัตยาวิบูล. (2540). หลักการประกันภัย (พิมพ์ครั้งที่ 3). ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2553). แนวคำวินิจฉัยคดีปกครอง เกี่ยวกับการ กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่: กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ. พี.เพรส.



## การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Preventing and Solving Corruption Problems in Local Government Organizations

เศรษฐาวิชญ์ นาคเพ็ญ<sup>1</sup> สุธิดา ชมบุตร<sup>2</sup> วริศรา บุญศิริ<sup>3</sup> รามิล สังขนิตย์<sup>4</sup> สวารินทร์ บุญรุ่ง<sup>5</sup>  
จตุมาศ ธงทวัชร์<sup>6</sup> และโยษิตา ซ้ายขวัญ<sup>7</sup>

Setthawich Nakpeng<sup>8</sup>, Suthida Chombut<sup>4</sup>, Varissara Bunsiri<sup>9</sup>, Ramil Sangkanit<sup>10</sup>,  
Sawarin Bunrung<sup>11</sup>, Jutamas Thongtawat<sup>12</sup>, and Yosita Saikhwan<sup>13</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิด สาเหตุ ปัจจัย รวมทั้งรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางป้องกันและการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น เนื่องจากสังคมไทยมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบอันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบให้เกิดขึ้นกับตนเองและพวกพ้องของตน การทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องเป็นการประพฤติชั่ว เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อสังคมรวมถึงเป็นต้นเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งการเลือกตั้งท้องถิ่นในปัจจุบันมีการทุจริตคอร์รัปชันหลากหลายวิธีการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างมาก โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่งคะแนนนิยมก็มักจะมีข้อเสียในพื้นที่เป้าหมายที่มองว่าเป็นการลงทุน เมื่อได้เป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาแล้วก็ใช้อำนาจในการถอนเงินทุน

<sup>1</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>2</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>3</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>4</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>5</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>6</sup> นักศึกษา, สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>7</sup> อาจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>8</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>9</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>10</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>11</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>12</sup> Student, School of Political Science and Public Administration, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>13</sup> Lecturer, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

\* Corresponding author: E-mail address: Setthawich.na@mail.wu.ac.th



คืน อันกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้แตกต่างกันออกไป ส่วนรูปแบบและวิธีการทุจริตหรือคอร์รัปชันแตกต่างกัน ทั้งนี้ บทความนี้พยายามนำเสนอมุมมองเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นที่จะทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถใช้เป็นแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นได้

**คำสำคัญ** การทุจริต, แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### Abstract

This academic article aims to present the concept, causes, factors, and forms of corruption in local government organizations, as well as preventive measures and solutions to corruption problems in Thai society. The aim is to create knowledge and understanding of the corruption process that occurs because Thai society has had problems with corruption for a long time, from the past until the present. Corruption is therefore corruption and misconduct, which is the performance or omission of duties in order to seek undue benefits for oneself and one's associates. Corruption is therefore an improper act, a bad act, an act that causes serious damage to society and is the cause of many problems in society. The current local elections have various corruption methods that cause significant damage to the state, starting from the process of gaining popularity, which often involves buying votes in target areas, which are seen as investments. When becoming an executive or a member of the council, the power is used to withdraw the funds, which has become a culture in both national and local politics, which is no different. The forms and methods of corruption or corruption are different. This article attempts to present a perspective on local elections that will allow responsible agencies to use it as a guideline to prevent and solve corruption problems in local elections.

**Keywords:** Corruption, Guidelines for Prevention and Problem Solving, Local Government Organizations

## บทนำ

คอร์รัปชัน เป็นการกระทำที่มีการใช้อำนาจหรือการให้สินบนที่อาจจะผิดหรือไม่ผิดกฎหมายก็ได้ แต่มีเจตนาให้ได้รับประโยชน์อันไม่สมควรจะได้ และคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยการคอร์รัปชันในภาคเอกชนอาจหมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจหรือตำแหน่งที่ได้มาจากผู้ถือหุ้นในการดำเนินงานของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน<sup>14</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณและมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

การทุจริตและคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่ทุกคนยอมรับว่ามีความรุนแรงและเกิดขึ้นทุกประเทศ แม้แต่ประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีการพัฒนาแล้ว เปรียบเสมือนเป็นโรคร้ายที่คอยกัดกร่อนสังคมอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้ เพียงแค่สามารถทำให้เบาลงเท่านั้น การทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อด้านลบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาอีกมากมาย เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยสาเหตุล้วนมาจากความโลภที่ซ่อนอยู่ในจิตใจของมนุษย์ ความอยากมั่งคั่งอยากมีฐานะที่ร่ำรวยเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในสังคม เพราะผลประโยชน์ที่ได้รับมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการมีอำนาจและหน้าที่สามารถที่จะเอื้อประโยชน์และแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับตนหรือมีผลประโยชน์แก่ตน โดยเฉพาะความมั่นคงของชาติเนื่องจากเป็นปัญหาลำดับต้น ๆ ที่ขัดขวางการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น ในภาคการเมือง และหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้จะเป็นองค์กรที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุดและมักจะปรากฏข่าวการทุจริตตามสื่อโซเชียล ซึ่งได้รับผลกระทบต่อกระแสรายการกระจายอำนาจและความศรัทธาต่อระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชันมักมีผลในเชิงลบต่อสังคมโดยรวม ซึ่งนายนิวัติไชย เกษมมงคล อดีตเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะโฆษกสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เปิดเผยว่า เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2567 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) ได้เผยแพร่ผลการสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริตหรือคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ประจำปี 2566 โดยจากจำนวนประเทศ 180 ประเทศทั่วโลกนั้น ประเทศที่ได้คะแนนสูงที่สุดคือ 90 คะแนน จัดเป็นอันดับ 1 ของโลกคือ ประเทศเดนมาร์ก อันดับ 2 ของโลกได้ 87 คะแนน คือ ประเทศฟินแลนด์ อันดับ 3 ของโลก

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “การทุจริตคอร์รัปชัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2567, <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/corruption.aspx>.

ได้ 85 คะแนน คือ ประเทศนิวซีแลนด์ ในขณะที่ประเทศไทย ได้ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก และอยู่ในอันดับที่ 4 ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดคือประเทศสิงคโปร์ ได้ 83 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก สำหรับ Corruption Perceptions Index ประจำปี 2022 ประเทศไทยได้ 36 คะแนน อยู่ในอันดับ 101 จาก 180 ประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเป็นผลมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อาจมาจากวิธีการอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอด้วย ซึ่งคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นช่องทางหนึ่งสำหรับประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเมืองระดับท้องถิ่นตามสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเป็นการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญภายใต้เงื่อนไขของจำนวนประชากรที่มากและมีพื้นที่เขตการปกครองที่ใหญ่ การใช้อำนาจของประชาชนโดยตรง เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญในชีวิตประจำวัน การเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ใช่เพียงเพื่อประชาธิปไตย แต่ยังสื่อถึงหลักการสากลที่เน้นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ผ่านการร่วมกันคิดค้นและมีส่วนร่วมในงานสาธารณะในระดับที่สูงที่สุดที่เป็นไปได้<sup>15</sup>

## ยุทธศาสตร์ และแผนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังคมไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมาก โดยมีหลากหลายมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 3 เรื่อง สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41 กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะและสามารถเสนอเรื่องร้องทุกข์ได้ต่อหน่วยงานของรัฐ และมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบตามกฎหมาย<sup>16</sup>

<sup>15</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ, 2550).

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41.

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 4 เรื่อง หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ<sup>17</sup>

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 5 เรื่อง หน้าที่ของรัฐ มาตรา 59 กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลสาธารณะและสามารถป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างเข้มงวด<sup>18</sup>

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 6 เรื่อง แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ<sup>19</sup>

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 6 เรื่อง แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้และเข้าใจถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ<sup>20</sup>

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 เป็นแผนการพัฒนาประเทศไทยที่กำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาหน่วยงานของรัฐในทุกภาคส่วนที่จะต้องทำตาม เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่ว่า ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาติ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดการผลักดันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นยุทธศาสตร์ฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์<sup>21</sup>

## แผนแม่บทบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะ 20 ปี

(พ.ศ. 2560 – 2579)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการระบุแนวทางและกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในทุกระดับ โดยมุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกภาคส่วนของประเทศไทย โดยมีความสำคัญในการสร้างสังคมที่มีความยุติธรรม น่าอยู่และเป็นธรรม โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50.

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59.

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76.

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78.

<sup>21</sup> ประกาศ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561): 1.

- (1) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกระดับของรัฐบาล ภาคธุรกิจ และสังคม
- (2) การส่งเสริมและสนับสนุนในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต
- (3) การส่งเสริมและสนับสนุนในการศึกษาเพื่อเสริมความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคม
- (4) การส่งเสริมและสนับสนุนในกิจกรรมสาธารณะและการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (5) การพัฒนาและเสริมสร้างความเชื่อมั่นในสถาบันการปกครองและการยุติธรรมในสังคม<sup>22</sup>

### แผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ได้กำหนดผลอันพึงประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 258 โดยแบ่งเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการป้องกันและการเฝ้าระวัง โดยด้านนี้เน้นการสร้างมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบงานของรัฐบาลและภาคเอกชน โดยการเสริมสร้างการคุ้มครองข้อมูลและการเฝ้าระวังการกระทำที่เป็นอันตราย
2. ด้านการพัฒนาการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสืบสวนและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อดำเนินการปราบปรามการทุจริต
3. ด้านการปราบปราม เป็นการเพิ่มความเข้มแข็งในการลงโทษและการคุ้มครองคดี เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันจะได้รับการลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
4. ด้านการบริหารจัดการ เป็นการพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและความโปร่งใส เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด และจะต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการทุจริตในด้านต่าง ๆ<sup>23</sup>

### ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในการทุจริตคอร์รัปชันมักเกิดจากระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ จากข้อมูลการร้องเรียนและตรวจพบการทุจริตต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ามีมากกว่า 90 % มาจากการตรวจพบ

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “แผนแม่บทบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579),” สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, <https://www.nacc.go.th/categorydetail/201808311846996/2019111722215457?>

<sup>23</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับปรับปรุง),” สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2021/05/11-%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99-%E0%B8%9B.%E0%B8%9B.%E0%B8%8A..pdf>.

ของ 2 แหล่ง คือ จากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และจากการร้องเรียนของประชาชนมีน้อยมากที่ตรวจพบโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบภายในของหน่วยเองจึงเป็นดัชนีที่สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานยังอ่อนแอและจากข้อมูลการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกลไกการตรวจสอบของภาคประชาสังคมที่อ่อนแอ แม้จากข้อมูลตัวเลขการร้องเรียนจากประชาชนจะมาก แต่โดยส่วนใหญ่ที่พบว่าผู้ร้องเรียนมักจะเป็นคู่แข่งหรือคู่แข่งของการเมืองในท้องถิ่น มิใช่เกิดจากความตื่นตัวของภาคประชาสังคมหรือประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเมื่อเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการทุจริตโดยตรงยังไม่รู้ว่าเกิดการทุจริต หรือรู้แต่ไม่ให้ความร่วมมือ หรือช่วยปกปิดข้อเท็จจริงในบางครั้ง หรือไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพราะหวาดกลัว หรือกลัวว่าจะเกิดความเดือดร้อนและไม่ปลอดภัยในภายหลัง

การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งสภาพหรือลักษณะปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้<sup>24</sup>

1. การจัดซื้อจัดจ้างที่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบราชการ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน รวมถึงมีการกำหนดบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่ปัจจุบันกลับไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์วิธีการ หรือระบบการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 บัญญัติรับรองไว้ย่อมส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการบังคับใช้กฎหมายในฉบับนั้น ๆ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างแท้จริง การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็นการไม่เคารพต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะหากไม่มีการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ก็จะทำให้วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้จึงเป็นเพียงแค่การกำหนดกฎหมายที่เป็นนามธรรม ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง อาทิเช่น การทุจริตในการกำหนดราคากลางให้สูงกว่าความเป็นจริง การทุจริตในการฮั้วประมูล หรือกีดกันผู้เข้าเสนอราคา เป็นต้น

<sup>24</sup> โกวิท พวงงาม, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2549, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2559).

2. การรายงานค่าจ้างและค่าล่วงเวลาอันเป็นเท็จ โดยพฤติกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นพฤติกรรมการกระทำความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนมากที่สุด โดยรองลงมาคือการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างและค่าล่วงเวลาอันเป็นเท็จ อาทิเช่น การใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน การลงจำนวนไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง การปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจส่งจ่ายไปเบิกเงิน เป็นต้น

3. การเบียดบังเอาเงินหรือทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ส่วนตัว เป็นการใช้ทรัพย์สินขององค์กรหรือเงินทุนในการปรับปรุงสภาพชีวิตส่วนตัว โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการเบียดบังเอาทรัพย์สินขององค์กรเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งการเบียดบังเอาเงินหรือทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ส่วนตัว เป็นพฤติกรรมการกระทำความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนเป็นอันดับที่สาม รองลงมาจากการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างและค่าล่วงเวลาอันเป็นเท็จ

4. การทุจริตต่อหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ คือการละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนพึงปฏิบัติอย่างเป็นธรรม หรือการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลซึ่งตนมีส่วนได้เสีย

5. การใช้อำนาจ และอิทธิพลในตำแหน่งงานของบุคคลอื่น หรือของตนเองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือใช้เพื่อส่งเสริมตำแหน่งหน้าที่การงาน ซึ่งอาจเป็นการทุจริตที่สร้างความไม่น่าเชื่อถือในองค์กร และอาจส่งเป็นปัญหาเรื้อรังภายในองค์กรได้ อาทิเช่น การเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากผู้ขออนุญาต การไม่ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องเช่นรับรองความถูกต้อง การเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขอรับอนุญาตใช้ทรัพย์สินของทางราชการไปแสวงหาประโยชน์ เป็นต้น

## รูปแบบและลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทุจริตคอร์รัปชัน สามารถแบ่งจำแนก ได้ดังนี้

1. การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (grand corruption) เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในระดับสูงขององค์กรหรือระดับผู้บริหาร โดยมักเกิดการกระทำโดยบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลในการตัดสินใจ การคอร์รัปชันขนาดใหญ่นี้มักจะมีลักษณะเช่นการรับสินบน การซื้อขายตำแหน่ง หรือการให้สิทธิพิเศษในการทำธุรกิจแก่บุคคลหรือองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับตนเอง ซึ่งการคอร์รัปชันขนาดใหญ่มักมีผลกระทบร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก โดยอาจทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในระบบกฎหมายและความยุติธรรมในสังคมได้

2. การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (petty corruption) เป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นในระดับที่ต่ำลงมา โดยมักเกิดขึ้นในระดับพื้นที่หรือระดับบุคคลที่ต่ำกว่าระดับผู้บริหาร การคอร์รัปชันขนาดเล็กมักเกิดขึ้นในการจัดทำธุรกิจที่เล็กหรือในการให้บริการสาธารณะ เช่น การให้เงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อให้บริการเร่งด่วนหรือการแก้ไขปัญหา การตรวจสอบเอกสารหรือการพิจารณาเรื่องที่ไม่เป็นธุรกิจใหญ่ เป็นต้น

3. การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (policy corruption) เป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นกับนโยบาย โดยมักมีผลกระทบต่อโครงสร้างและกระบวนการทางนโยบายขององค์กรในระดับสูง เป็นการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายในการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหรือองค์กร การละเลยในการดำเนินการตามกฎหมายหรือนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการสร้างนโยบายในการได้รับประโยชน์ส่วนตัว เช่น การกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การศึกษา การสุขภาพ หรือการแก้ไขปัญหาสังคม และอาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมของที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตและการพัฒนา

4. การคอร์รัปชันในเชิงการบริหารหรือการปฏิบัติการ (administrative corruption) เป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นในกระบวนการหรือการดำเนินการของหน่วยงานราชการหรือองค์กร โดยมักจะมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การดำเนินงาน หรือการบริการที่ไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใส คือการรับสินบนหรือการให้สิทธิพิเศษในการปฏิบัติงาน การใช้อำนาจในการกำหนดระเบียบการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือการเลือกเฟ้นร่วมงานหรือคนรู้จักเข้ามาทำงานโดยไม่ได้คุณสมบัติที่เหมาะสม ซึ่งการคอร์รัปชันมักจะมีผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการราชการ การให้บริการแก่ประชาชน และความเชื่อมั่นของประชาชนในองค์กรหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง<sup>25</sup>

นายบรรยง พงษ์พานิช และ ธนกร จิวภานิชม (2557: 20-22) ได้กำหนดรูปแบบของคอร์รัปชันมีเป้าหมายเพื่อการปราบปรามการทุจริตให้ดียิ่งขึ้น โดยสามารถแบ่งรูปแบบออกเป็น 2 ประเภทหลัก ดังนี้

1. การคอร์รัปชันในภาคเอกชน ซึ่งเป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในภาคเอกชน โดยครอบคลุมทั้งการที่ภาคเอกชนโกงกันเองและการโกงประชาชน การคอร์รัปชันประเภทนี้มักเกิดขึ้นอย่างหลากหลายในสังคม โดยยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมและป้องกัน เช่น การฉ้อโกงระหว่างคู่สัญญา พนักงานหรือผู้บริหารที่โกงบริษัท การหลอกลวงผู้บริโภคโดยการจำหน่ายสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือการหลอกลวงนักลงทุน

2. การคอร์รัปชันในภาครัฐ ซึ่งการคอร์รัปชันประเภทนี้เป็นการเบียดบังเอาทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของตนเองหรือบุคคลซึ่งตนได้รับผลประโยชน์ โดยผู้ที่กระทำเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และชำนาญในกฎระเบียบอย่างดี รู้ช่องทางในการหลบเลี่ยงข้อกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ เช่น การใช้ใบเสร็จในการเบิกเงินจากหลักประกัน การออกใบรับรองสิทธิหรือโฉนดที่ดินสาธารณะให้แก่ตนเองและบุคคลซึ่งตนได้รับผลประโยชน์ การคอร์รัปชันประเภทนี้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในสังคม แม้ว่าจะมีกระบวนการทางสังคมที่ติดตามตรวจสอบและมีแนวโน้มพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงมีความเสี่ยงที่ยังไม่สามารถควบคุมได้

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2551: 40-42) ได้มีการแบ่งกรณีของการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 5 ประเภท ดังต่อไปนี้

<sup>25</sup> อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, *นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน*, (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2551).



1. การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการใช้อำนาจหรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตนได้รับผลประโยชน์ โดยการทุจริตเชิงนโยบายมักทำให้เกิดความยากต่อการตรวจสอบและสอบสวน

2. การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตนได้รับผลประโยชน์ โดยมักจะมีการร่วมมือระหว่างนักการเมือง พนักงานราชการ และนักธุรกิจ

3. การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งอาจมีความผิดและการทุจริตที่มีการแสวงหาผลประโยชน์

4. การทุจริตในการให้สัมปทาน เป็นการให้และเอื้อผลประโยชน์โดยมิชอบในกิจการหรือโครงการของรัฐโดยมีการอนุญาตหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนในลักษณะสัมปทานแบบผูกขาด

5. การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการพยายามดำเนินการให้มีการสานสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ<sup>26</sup>

### ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบที่หลากหลายต่อสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ต่อไปนี้คือผลกระทบที่สำคัญที่เกิดขึ้น

1. ลดความไว้วางใจของประชาชน (Reduce public trust) เพราะการทุจริตคอร์รัปชันทำให้ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการและการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ขาดความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (Lack of fairness and equality) เพราะการทุจริตคอร์รัปชันทำให้มีความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงซึ่งทรัพยากรและการบริการขององค์กร ทำให้มีประชาชนบางกลุ่มที่ต้องการบริการเร่งด่วนไม่ได้รับการให้บริการที่เท่าเทียม

3. ขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนและธุรกิจ (Lack of confidence among investors and businesses) คือ การทุจริตทำให้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและนักธุรกิจที่มองหาโอกาสในพื้นที่นั้น ๆ

4. การเสียหายทางเศรษฐกิจ (Economic damage) การทุจริตอาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายทางเศรษฐกิจในพื้นที่ เช่น การสูญเสียรายได้จากการประมงที่มิชอบทางการเงิน

5. ขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหา (Lack of ability to solve problems) การทุจริตส่งผลให้กระบวนการการบริหารจัดการขัดข้อง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความยากลำบากในการแก้ไขและพัฒนาองค์กร

<sup>26</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2563).

6. ลดความสามารถในการสร้างนโยบาย (Reduced ability to create policy) ซึ่งทำให้มีการลดความสามารถในการสร้างนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งส่งผลให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ช้าลง

7. การล่วงละเมิดกฎหมาย (Violation of the law) เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิดกฎหมายที่ส่งผลต่อความเป็นระเบียบและความเท่าเทียมในสังคม ซึ่งอาจมีผลกระทบทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

8. ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความก้าวหน้าในการพัฒนา เนื่องจากบุคลากรไม่มีความรู้ความสามารถ ไม่สามารถใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงาน ทำให้หน่วยงานสูญเสียโอกาสในการแข่งขัน ส่งผลให้รายได้ของหน่วยงานลดลง พนักงานมีรายได้ไม่เพียงพอค่าใช้จ่าย และเกิดหนี้สิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และขาดความร่วมมือจากประชาชน ทำให้มองว่าการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความโปร่งใสและความเสมอภาค

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทุจริตและคอร์รัปชันเป็นปัญหาสังคมที่มีมานานแล้วในประเทศไทย เนื่องจากมีการแทรกซึมและกัดเซาะไปทุกชั้นของสังคมอย่างมากจึงทำให้ยากที่จะป้องกันและปราบปราม ยิ่งไปกว่านั้นการหาข้อมูลที่แท้จริงก็ยาก เพราะการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลากหลายรูปแบบ และประชาชนไม่ค่อยจะให้ความสนใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถ้าประชาชนให้ความสนใจในเรื่องนี้มากขึ้นก็จะพบว่าตนเองเป็นผู้เสียผลประโยชน์หลากหลายเรื่อง และมีหลายเหตุการณ์ที่ไม่ได้รับการรายงานในสื่อมวลชนอย่างเป็นทางการ ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั่วประเทศมีจำนวนมาก ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีความจำเป็นเร่งด่วนในการหาทางป้องกันและแก้ไข เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน นอกจากนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ดังนั้นหากยังไม่ปล่อยปละละเลยนานเท่าไร ก็จะยิ่งทำลายหรือส่งผลเสียต่อสังคมรวมทั้งประชาชนในประเทศมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันนั้นต้องแก้ไข ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านพร้อมกัน เช่น เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย ระบบราชการ แนวคิดและการกระทำค่านิยม เป็นต้น การแก้ไขหรือปรับปรุงเพียงด้านใดด้านหนึ่งไม่อาจทำให้การป้องกันหรือแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในสังคมประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืนได้ ดังนี้

1. การแต่งตั้งประชาชนให้เป็นสมาชิกในคณะกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างเป็นขั้นตอนสำคัญที่ช่วยในการเพิ่มความโปร่งใสและป้องกันการทุจริต คณะกรรมการนี้ควรประกอบด้วยผู้แทนจากท้องถิ่นที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตและการเอื้ออำนาจให้กับผู้ขาย เราสามารถจัดการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้

2. การลดอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นและการแบ่งแยกอำนาจการบริหารบุคคล ช่วยในการป้องกันการสร้างอำนาจที่มีขอบเฉพาะบุคคล และเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยงานรัฐ

มากขึ้น การเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเข้ามาทำงานก็เป็นส่วนที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพบุคคลเพื่อให้เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชน

3. การเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ เราสามารถจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเพื่อให้เข้าใจง่ายและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ควรมีการจัดอบรมส่วนเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบที่มีผลโดยตรงต่อประชาชน เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในการดำเนินงานขององค์กร

4. ปรับปรุงบทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยเพิ่มกำลังคนในการตรวจสอบ และประสานงานกับองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น เพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. การเพิ่มโทษทางกฎหมาย โดยการเพิ่มบทลงโทษให้มีน้ำหนักมากขึ้นเพื่อสร้างความเกรงกลัวและเตือนใจให้กับผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน

6. การสร้างกลไกตรวจสอบ โดยการสร้างกลไกตรวจสอบที่เข้มงวดและมีความสอดคล้องกับกฎหมายสามารถช่วยในการตรวจสอบและควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อมาตรวจสอบ ควรมีวิธีการคัดเลือกคนที่มีคุณธรรมมีความรับผิดชอบในการทำงาน และการสร้างกลุ่มเครือข่ายหน่วยงานที่รับแจ้งเบาะแส ซึ่งการสร้างกลุ่มเครือข่ายที่รับแจ้งเบาะแสและเข้าใจกฎหมายสามารถช่วยในการตรวจสอบและควบคุมการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพื่อประโยชน์ในการกำกับและตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

7. การเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส โดยการเปิดเผยข้อมูลทางราชการอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมเป็นสิ่งสำคัญในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงมากที่สุดจะช่วยให้ประชาชนมีความเข้าใจและมีสิทธิ์ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมสื่อมวลชนให้มีอิสระในการตรวจสอบ

ซึ่งการนำเสนอและปรับปรุงนโยบายดังกล่าวอาจต้องการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อให้มีผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ซึ่งนอกจากการปรับปรุงนโยบายดังกล่าวแล้ว การนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร มีพระราชดำรัสแก่ ปวงชนชาวไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นปรัชญาที่ยึดหลักทางสายกลาง เชื่อในการดำรงอยู่ของกรอบแนวคิดที่ทุกคนสามารถพึ่งพาตัวเองได้ และไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น ปรัชญานี้ถูกสรุปไว้ในหลักสำคัญ 3 หลัก และ 2 เงื่อนไข คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดี โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความรู้จักคุณธรรม ซึ่งหมายถึงการเชื่อมั่น ความซื่อสัตย์ ความขยันอดทน และการแบ่งปัน รวมถึงหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักในการบริหารเมืองที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศไทยเพราะสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบงานทำงาน ทำให้เกิดความสมดุล มั่นคง และยั่งยืนตลอดไปในอนาคต การยึดถือปรัชญานี้จะทำให้เกิดความสมดุลในเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน และช่วยให้ทุกคนมีโอกาสเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

การทุจริตและคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่รุนแรงและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี เรื่องนี้จึงมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะการคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการเติบโตและเจริญก้าวหน้าของประเทศ โดยการป้องกันและแก้ไข ปัญหานี้เป็นเรื่องที่เร่งด่วน หากไม่มีการดำเนินการทันที จะส่งผลเสียที่รุนแรงต่อสังคม ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้ไม่ใช่เรื่องของภาครัฐเท่านั้น แต่ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและรวมถึงประชาชนทุกคน โดยการร่วมมือเพื่อตรวจสอบและเสริมสร้างการสนับสนุนจึงควรเตรียมความพร้อมในการรับมือกับเหตุการณ์คอร์รัปชันได้ในทุกรูปแบบเพราะสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำอย่างเร่งด่วน ด้วยการร่วมมืออย่างสม่ำเสมอและการสนับสนุนต่อกัน มีโอกาสที่ปัญหาการคอร์รัปชันจะลดลงได้ในที่สุด โดยภาครัฐจะต้องมีการปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สอดคล้องกับนโยบายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการปรับโครงสร้างบทบาทและหน้าที่ และการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของภาครัฐให้อยู่ในกลไกของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยใช้หลักธรรมาภิบาล หลักคุณธรรม และจริยธรรม เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้อย่างยุติธรรม รวมทั้งมีการประเมินผลอย่างต่อเนื่องก่อนเริ่ม ระหว่าง และหลังจากการปฏิบัติงาน ในส่วนของภาคเอกชน จะต้องสนับสนุนองค์กรที่เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและตรวจสอบภาครัฐต่อหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และภาคประชาสังคมจะต้องมีจิตสำนึกที่ดี

หลีกเลี่ยงการคดโกง และการหาผลประโยชน์ที่มีชอบ มีการรณรงค์ด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้สังคมเข้าใจและเข้าถึงความเสี่ยงของการคอร์รัปชัน รวมทั้งการตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้เร็วที่สุดเพราะเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการ ถ้าปล่อยไว้จะส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อสังคม ซึ่งการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ไม่ใช่เรื่องที่เป็นเพียงของภาครัฐเท่านั้น แต่ต้องมีความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและประชาชนทุกคนด้วย โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกที่ทุกเวลา

## บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2549. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2559.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. *มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. “การทุจริตคอร์รัปชัน.” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2567. <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/corruption.aspx>.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. *นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2551.
- ประกาศ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561): 1.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “แผนแม่บทบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579).” สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/201808311846996/2019111722215457?>
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับที่ 20.” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2567. <https://www.senate.go.th/assets/portals/13/files/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร%20พุทธศักราช%202560.pdf>.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับปรับปรุง).” สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2021/05/11-%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99-%E0%B8%9B.%E0%B8%9B.%E0%B8%8A..pdf>.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2550.

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะ ที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย<sup>1</sup>

## Legal Issues on Law Enforcement Measures for Unsafe Vehicle Control in Thailand

เรวดี ศรีชัย,<sup>2</sup> จิดาภา พรยิ่ง<sup>3</sup>

Ravadee Srichai, Jidapa Pornying

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมายในการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรตรวจยึดรถ ในกรณีที่ผู้ใช้รถฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานจราจรโดยนำยานพาหนะที่ชำรุดบกพร่องมาใช้สัญจรในช่องทางเดินรถปกติ ไม่ดำเนินการซ่อมแซมยานพาหนะให้อยู่ในสภาพที่ถูกต้องพร้อมใช้งานตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งในประเทศไทยยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อลดอุบัติเหตุทางถนนจากยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัย การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความวารสาร งานวิจัย กฎหมาย และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจุบันกฎหมายไทยมีพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดถึงมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุม มิให้นำรถที่ชำรุด บกพร่อง ดัดแปลง ออกใช้บนถนน เพื่อความปลอดภัยของผู้อื่น และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานจราจร ไว้ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2565 แต่มาตรการดังกล่าวมิได้กำหนดในเรื่องการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรถึงการยึดรถที่ชำรุดบกพร่องไว้ ในกรณีเมื่อตรวจพบว่าเจ้าของรถ หรือผู้ครอบครองปล่อยให้รถวิ่งโดยไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมความปลอดภัยจากการใช้ยานพาหนะ

<sup>2</sup> นักศึกษาระดับปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตสงขลา, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิช ต. เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000, ra.ravadee5712@gmail.com

Master's degree students, Faculty of Law Thaksin University, 140, m.4 Karnjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000, ra.ravadee5712@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิดาภา พรยิ่ง, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิช ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000, jidapa.p@tsu.ac.th

Assistant Professor Dr.Jidapa Pornying, Lecturer in Laws, Faculty of Law Thaksin University, 140, m.4 Karnjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000, jidapa.p@tsu.ac.th

ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าเป็นการกระทำความผิดซ้ำ เป็นเหตุให้มาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570 อันจะสร้างความปลอดภัยให้กับผู้ใช้รถใช้ถนน เพื่อยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของยานพาหนะ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการยึดรถที่ชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานเหล่านั้นไว้ โดยถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ทำนองเดียวกับการยึดของผิดกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 32

**คำสำคัญ :** การบังคับใช้กฎหมาย, กฎหมายจราจร, ยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัย

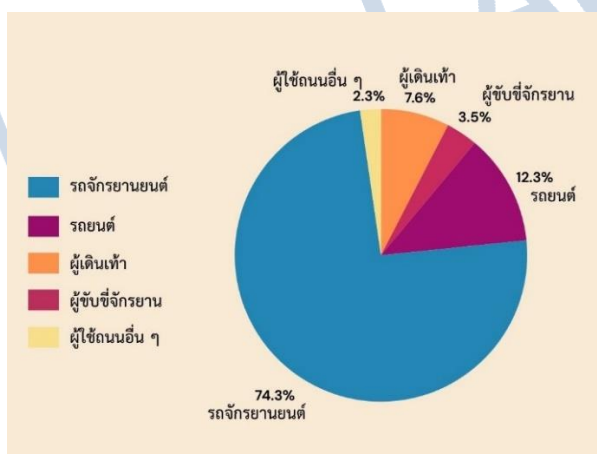
### Abstract

This research article examines and analyzes legal issues concerning the enforcement of measures to control unsafe vehicles in Thailand. Specifically, it focuses on legal provisions empowering traffic officers to seize vehicles in cases where users violate traffic officers' orders by operating defective vehicles on public roads without repairing them to meet the standards stipulated in the Motor Vehicle Act of 1979. At present, Thailand lacks explicit legal measures to effectively reduce traffic accidents caused by unsafe vehicles. The study employs qualitative research methods (Documentary research), collecting data from documents, books, textbooks, journal articles, research papers, laws, and electronic sources. The findings reveal that Thailand's current traffic law, the Land Traffic Act of 1979, provides several measures aimed at preventing the use of defective or modified vehicles on the road to ensure public safety. Amendments to the law, including the 13th amendment to the Land Traffic Act enacted in 2022, have expanded the powers of traffic officers. However, these amendments do not explicitly authorize traffic officers to seize defective vehicles when vehicle owners or possessors fail to comply with orders to repair them. This oversight results in repeated violations and undermines the law's effectiveness, ultimately misaligning with the objectives of the Road Safety Master Plan for 2022-2027, which seeks to enhance road safety and improve vehicle safety standards. The researcher suggests revisions to the legal framework to include measures allowing the seizure of defective vehicles deemed unfit for use, treating them as illegal property in the same manner as the seizure of unlawful assets under Section 32 of the Penal Code.

**Keywords:** Legal enforcement, traffic regulations, unsafe vehicles

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุบัติเหตุทางถนนเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยสร้างความสูญเสียทั้งชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินทั้งตนเองและผู้อื่น โดยองค์กรสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญมุ่งแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง จากรายงานขององค์การอนามัยโลก<sup>4</sup> (World Health Organization : WHO) ในปี พ.ศ. 2561 พบว่า ปัจจุบันอัตราผู้เสียชีวิตบนท้องถนนเพิ่มขึ้นเป็น 1.35 ล้านคนต่อปี โดยประเทศไทยมีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนสูงที่สุดเป็นลำดับที่ 9 ของโลกโดยมีประมาณการผู้เสียชีวิต 32.7 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคน หรือมีผู้เสียชีวิตเฉลี่ยปีละ 22,491 คน (เฉลี่ย 60 คนต่อวัน) ประเทศไทยยังคงถือเป็นประเทศที่มีผู้เสียชีวิตสูงที่สุดอันดับหนึ่งในเอเชียและภูมิภาคอาเซียนจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในปี พ.ศ. 2565 มีจำนวน 17,379 ราย โดยเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2564 ร้อยละ 2.5 สถิติจากการใช้ยานพาหนะนั้น แบ่งเป็นผู้เสียชีวิตที่เกิดจากผู้ขับขี่จักรยานยนต์มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 74.3 ผู้ขับขี่รถยนต์ ร้อยละ 12.3 ผู้เดินเท้าร้อยละ 7.6 ผู้ขับขี่จักรยานร้อยละ 3.5 และผู้ใช้นอื่น ๆ ร้อยละ 2.3



รูปที่ 1 ภาพรวมสัดส่วนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทย

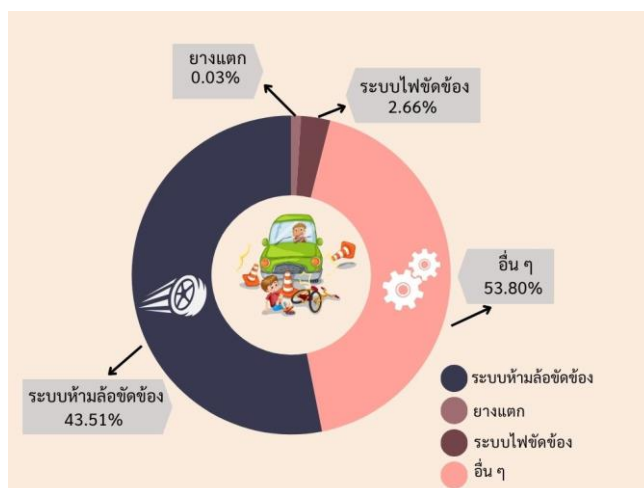
ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักแผนความปลอดภัย, 2566

เมื่อพิจารณาถึงสถิติของสาเหตุอันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุโดยเกิดจากอุปกรณ์ของยานพาหนะนั้นมีการชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งาน ได้แก่ ระบบห้ามล้อขัดข้อง คิดเป็นร้อยละ 43.51 ระบบไฟขัดข้อง คิดเป็นร้อยละ 2.66 ยางแตก คิดเป็นร้อยละ 0.03 และสาเหตุจากอุปกรณ์อื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 53.80 แสดงให้เห็นว่า การที่อุปกรณ์ของยานพาหนะชำรุดบกพร่อง ถือเป็นหนึ่งในมูลเหตุสันนิษฐานหลักที่ส่งผลโดยตรงต่อความปลอดภัยและช่วยลดความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บรุนแรงและการเสียชีวิต กรณีเกิดอุบัติเหตุจากการชนได้<sup>5</sup>

<sup>4</sup> World Health Organization, *Global status report on road safety 2018*, สืบค้นวันที่ 18 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565684>

<sup>5</sup> สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักแผนความปลอดภัย, *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2565*, สืบค้นวันที่ 16 กรกฎาคม 2567, จาก [https://www.otp.go.th/uploads/tiny\\_uploads/PDF/2566-11/RoadAccidentAna2565\\_final.pdf](https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2566-11/RoadAccidentAna2565_final.pdf)





รูปที่ 2 ภาพรวมสถิติของสาเหตุอันก่อให้เกิดอุบัติเหตุโดยเกิดจากอุปกรณ์ของยานพาหนะ  
ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักแผนความปลอดภัย, 2566

ยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งาน อาจเกิดจากยางที่เสื่อมสภาพ เสี่ยงต่อการแตกหรือระเบิดได้ ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการยึดเกาะถนนลดน้อยลง ความบกพร่องของกระจกมองหลัง ความไม่สมบูรณ์ของระบบไฟในจุดต่าง ๆ ส่งผลให้รถที่สัญจรตามมามองไม่เห็น โดยเฉพาะในเวลากลางคืน ก่อให้เกิดการเฉี่ยวชนได้ง่าย ประกอบกับรถที่มีระยะเวลาการใช้งาน 10-15 ปีขึ้นไปย่อมเสื่อมสภาพ ประสิทธิภาพในการใช้งานมีความบกพร่องมากยิ่งขึ้น หากนำมาใช้ขับขึ้นท้องถนนนั้นถือเป็นความเสี่ยงที่จะส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุได้เช่นเดียวกัน ผู้ครอบครองหรือผู้ขับขี่รถส่วนใหญ่ต่างคำนึงเพียงว่าให้รถนั้นสามารถใช้งานขับสัญจรไปยังจุดหมายได้เท่านั้น จึงปล่อยปละละเลยไม่ซ่อมแซมให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522<sup>6</sup> ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522<sup>7</sup> มาตรา 6 โดยกำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดนำรถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรง หรืออาจเกิดอันตราย หรืออาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ผู้ใช้ คนโดยสาร หรือประชาชนมาใช้ในการเดินทาง” หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทตามมาตรา 148 ซึ่งเห็นได้ชัดว่ากฎหมายกำหนดให้ลงโทษปรับเป็นพินัยเท่านั้น

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2565)<sup>8</sup> ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานจราจรตามมาตรา 13 กำหนดไว้ว่า “ถ้าปรากฏว่ามีผู้ขับขี่ผู้ใดนำรถที่มีสภาพไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 10 ทวิ ไปใช้ในช่องทางเดินรถ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้นหยุดรถเพื่อทำการตรวจสอบ หากรถนั้นมีสภาพไม่ถูกต้องให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจในการสั่งห้ามการใช้รถ และหากเป็นกรณีที่มีสภาพไม่ถึงกับไม่ปลอดภัยในการใช้ ให้เจ้าพนักงานจราจรสั่งระงับการใช้รถ เป็นการชั่วคราว โดยกำหนดให้เจ้าของรถ ผู้ครอบครองรถ หรือ

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, มาตรา 6

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2565, มาตรา 13-15

ผู้ขับขี่นำรถดังกล่าวไปซ่อมแซมหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและไม่เกินหกสิบวัน ตามสภาพความปลอดภัยของรถนั้นโดยในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวให้ใช้รถได้ไปพลางก่อน” และกำหนด “ให้เจ้าพนักงานจราจรติดเครื่องหมายแสดงคำสั่งระงับการใช้รถนั้นไว้ที่ตัวรถในลักษณะที่เห็นได้อย่างชัดเจน โดยเครื่องหมายแสดงคำสั่งดังกล่าวต้องแสดงระยะเวลาสิ้นสุดของการอนุญาตให้ใช้รถเป็นการชั่วคราวไว้ด้วย” ตามมาตรา 14 พร้อมทั้ง “เมื่อได้มีการซ่อมแซมหรือปรับปรุงแก้ไขและผ่านการตรวจสอบสภาพตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกแล้ว ให้นำทะเบียนมีคำสั่งอนุญาตให้ใช้รถนั้นต่อไปได้และให้ปลดเครื่องหมายแสดงคำสั่งห้ามการใช้รถหรือคำสั่งระงับการใช้รถเป็นการชั่วคราวนั้น” ตามมาตรา 15 เห็นได้ชัดว่ากฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจร กำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองรถนั้นทำการซ่อมแซมรถให้มีสภาพดีมั่นคงแข็งแรงดังเดิม และให้เจ้าพนักงานจราจรติดเครื่องหมายแสดงคำสั่งระงับการใช้รถนั้นไว้ที่ตัวรถพร้อมทั้งระบุระยะเวลาสิ้นสุดของการอนุญาตให้ใช้รถเป็นการชั่วคราวนั้น แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ มิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรหรือกำหนดถึงเรื่อง การยึดรถไว้ ในกรณีเมื่อตรวจพบว่า เจ้าของรถหรือผู้ครอบครองปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรถที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานนั้นตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเพิกเฉยและนำรถมาใช้สัญจรในช่องทางเดินฝ่าฝืนไม่นำรถไปแก้ไขปรับปรุงตามคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร จึงถือเป็นการกระทำผิดซ้ำซากต่อไปได้ เป็นเหตุให้มาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570 อันจะสร้างความปลอดภัยให้กับผู้ใช้รถใช้ถนน ดังนั้น ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งาน เพื่อยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของยานพาหนะ

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมผู้ใช้รถกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร โดยนำยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานมาสัญจรในช่องทางเดินรถ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมผู้ใช้รถกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร โดยนำยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานมาสัญจรในช่องทางเดินรถ
3. เพื่อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการกฎหมาย ในการควบคุมผู้ใช้รถกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร โดยนำยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานมาสัญจรในช่องทางเดินรถ

## สมมติฐานการวิจัย

การขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมผู้ใช้รถจักรยานยนต์ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร โดยนายนพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานมาสัญจรในช่องทางเดินรถ เป็นเหตุให้มาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570 อันจะสร้างความปลอดภัยให้กับผู้ใช้รถใช้ถนน เพื่อยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของยานพาหนะ

## ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ ได้แก่ กฎหมาย ข้อบังคับ รวมถึงเอกสารชั้นทุติยภูมิ เช่น บทความวิชาการ หนังสือ งานวิจัย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ถูกรวบรวมจากแหล่งข้อมูลทั้งในรูปแบบเอกสารตีพิมพ์และดิจิทัล ใช้เกณฑ์การคัดเลือกที่เน้นความน่าเชื่อถือและความเกี่ยวข้องกับประเด็นวิจัย ข้อมูลที่ได้ถูกวิเคราะห์ด้วยวิธีการตีความและเชื่อมโยงเพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย

## ขอบเขตการวิจัย

ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัย ตลอดจนกฎหมายไทย ได้แก่กฎหมายอาญา, พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2547, พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2565, ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580, แผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570, หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงหนังสือ ตำรา บทความ วารสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบและเข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมผู้ใช้รถจักรยานยนต์ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร โดยนายนพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานมาสัญจรในช่องทางเดินรถ

2. ได้ทราบถึงสภาพปัญหา และมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมผู้ใช้รถจักรยานยนต์ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร โดยนายนพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานมาสัญจรในช่องทางเดินรถ

3. ได้แนวทางเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการกฎหมาย ในการควบคุมผู้ใช้รถจักรยานยนต์ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร โดยนายนพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานมาสัญจรในช่องทางเดินรถ

## การทบทวนวรรณกรรม

### อุบัติเหตุ

อุบัติเหตุ หมายถึง เหตุการณ์อันตรายที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ หรือคาดคิดมาก่อน ไม่สามารถกำหนด หรือทราบล่วงหน้าได้ และไม่สามารถทำซ้ำที่ตำแหน่งเดิมในลักษณะเดิมได้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน บุคคลได้รับอันตรายทั้งร่างกายและจิตใจ อาจบาดเจ็บ พิการ หรือรุนแรงถึงขั้นเสียชีวิต<sup>9</sup>

### ปัจจัยด้านยานพาหนะอันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุ

ปัจจัยสำคัญของการเกิดอุบัติเหตุจากการจราจรทางบก มี 4 ประการ ได้แก่ บุคคล, ยานพาหนะ, ถนน และสิ่งแวดล้อม ยานพาหนะถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเกิดอุบัติเหตุได้หากสภาพของยานพาหนะชำรุดและไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ยานพาหนะที่มีสภาพชำรุด ได้แก่ สภาพของยาง ยางที่ไม่มีดอก ไม่เกาะถนน ระบบห้ามล้อ เช่น เบรกแตก คันส่งหลุดและพวงมาลัยหลุด ระบบไฟฟ้าบกพร่อง เช่น ไฟหน้าไฟหลัง ไฟเลี้ยวซ้ายขวา ไฟเบรก พวงมาลัยบังคับรถอยู่ในสภาพผิดปกติ กระจก มองหน้า มองหลัง มองข้างชำรุด ยานพาหนะที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัย เช่น รถบรรทุกสูงยื่นล้ำออกมาด้านนอก เกินมาตรฐานของกฎหมาย ขาดอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย เช่น ถุงลมนิรภัย เข็มขัดนิรภัย พิล์มกรองแสง ทึบมากกว่าที่กฎหมายกำหนด การใช้ยานพาหนะที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานจึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดอุบัติเหตุทางจราจร<sup>10</sup>

### แนวทางการบังคับใช้กฎหมายจราจร

การบังคับใช้กฎระเบียบหรือมาตรการทางกฎหมาย การสร้างกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการป้องกันอุบัติเหตุ จะต้องระบุโทษหรือผลเสียที่จะต้องได้รับให้ชัดเจน ไม่เช่นนั้นการบังคับก็จะไม่เกิดผลแต่ประการใด อย่างไรก็ตามจะต้องมีการชี้แจงแสดงเหตุผลการปรับเปลี่ยนข้อกำหนด การปรับปรุงแก้ไขนั้นทุกฝ่ายจะต้องให้การยอมรับคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นสำคัญ และสามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ได้ ดังนั้นการสร้างระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเหมาะสมให้สามารถพึงใช้ปฏิบัติโดยทั่วกัน เพื่อให้สามารถควบคุม และส่งเสริมความปลอดภัยบนท้องถนน<sup>11</sup>

<sup>9</sup> ศุภชัย พัฒนศักดิ์ชัย, ปัจจัยการสร้างความปลอดภัยกับสาเหตุการเกิดอุบัติเหตุในการใช้รถจักรยานยนต์ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด, (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 2563).

<sup>10</sup> นครคำ แสงจันทร์, การประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุจราจรตามถนน ณ ที่เมืองโกสอนพมวิหาร แขวงสะพานห้วยน้ำเขตประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, (วิทยานิพนธ์ปริญญาพยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553).

<sup>11</sup> Handoko, Y. D., & Maryanto, M., *Traffic Crime Law Enforcement On Over Dimensions*, Law Development Journal, 3(3) (2021), p. 630-636

### แนวทางการบังคับใช้กฎหมายจราจรของประเทศไทย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีผู้กระทำผิด พบว่า รากฐานและแนวคิดของกฎหมายจราจรนั้นมาจากแนวคิดการบัญญัติกฎหมายอาญา ซึ่งความผิดจราจรนั้นจัดอยู่ในประเภทความผิดทางอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อย ผู้กระทำผิดแต่ไม่มีเจตนาในการกระทำผิดก็ต้องรับโทษจากการกระทำผิดในการบังคับใช้กฎหมายจราจรให้มีผลในทางปฏิบัติ จะต้องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาและพิพากษา ผู้กระทำผิดดังกล่าวโดยมีการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไป นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพต้องมีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูเข้ามาใช้กับผู้กระทำผิดได้ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำผิดกระทำความผิดซ้ำอีกเมื่อพ้นโทษ ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีความเข้มงวดและเพิ่มโทษที่รุนแรงขึ้น<sup>12</sup> นอกจากนี้การบังคับใช้โทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยควรที่แยกเอาการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เฉพาะในส่วนที่มีลักษณะเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบสังคม ออกจากความผิดอาญา แล้วนำเอามาตรการลงโทษทางปกครองและมาตรการเสริมการลงโทษอื่นมาใช้บังคับแทนการลงโทษทางอาญาเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจราจร<sup>13</sup>

การบังคับใช้กฎหมายจราจรในประเทศไทย มีเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของกรมขนส่งทางบกเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจราจร ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมีมาตรการกวดขันโดยการนำกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาปฏิบัติให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น โดยการยึดหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ<sup>14</sup> ภายใต้อำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการ คือ “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” คือ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” คือ องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น<sup>15</sup> หากเจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยปละละเลยให้มีการละเมิดกฎจราจรแล้ว อาจเกิดอุบัติเหตุและยังความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินได้ต่อไป นอกจากนี้จะทำให้การจราจรติดขัด จุดมุ่งหมายสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายจราจรก็เพื่อเป็นการข่มขวัญยับยั้งผู้ละเมิด<sup>16</sup>

<sup>12</sup> วุฒิชัย ทองเสถียร, มาตรการในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ศึกษากรณีย์ใบอนุญาตขับขี่. วารสารมหาจุฬานาครธรรมศาสตร์, 8(4) (2564), น.75-89.

<sup>13</sup> เฉลิมฤทธิ์ สามาดี, บัณฑิต ขวโธธา และปรีชา พันธสิดา, มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย กรณีศึกษาเมาสุราแล้วขับรถบนท้องถนน เป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตายตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, ปัญญาปณิธาน. 6(1) (2564), น. 147-160.

<sup>14</sup> ชานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ: บริษัทชวนพิมพ์ 50 จำกัด, 2552).

<sup>15</sup> ชาอุทัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553).

<sup>16</sup> สมพงษ์ สุภาวรรณพงศ์, การแก้ไขปัญหาการจราจรในเขต จังหวัดสมุทรปราการ : ศึกษาในเขตพื้นที่ สภ.ต. ลำโพงเหนือ, (สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).

### แนวทางการบังคับใช้กฎหมายจราจรของต่างประเทศ

แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญของต่างประเทศ พบว่า การบังคับใช้กฎหมายด้านการลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดกฎจราจรนั้น ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายจราจร ประกอบด้วย การตรวจตราพฤติกรรมผู้กระทำผิด การป้องกันการกระทำผิดซ้ำ การใช้เทคโนโลยีในการควบคุมพฤติกรรมผู้กระทำผิด

มาตรการลงโทษที่รุนแรงไม่สามารถลดการกระทำผิดซ้ำของผู้เสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎจราจรซ้ำ ๆ ได้ แนวทางหนึ่งที่จะลดการกระทำผิดซ้ำของผู้กระทำผิดจราจรดังกล่าวได้ คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้องต่อการใช้รถใช้ถนน อย่างไรก็ตาม การลงโทษด้วยการปรับเงินเป็นจำนวนมากและการจำกัดคุณสมบัติในการใช้รถอาจเป็นการข่มขู่ยับยั้งที่อาจมีผลต่อผู้ที่คิดจะกระทำผิด ซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมายในการลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดประกอบด้วย การควบคุมพฤติกรรมแบบเข้มข้น<sup>17</sup>

จากผลงานวิจัยของต่างประเทศ พบว่า การใช้กฎหมายแต่เพียงลำพังจะไม่สามารถทำให้ผู้ใช้รถเกิดความเกรงกลัวและลดพฤติกรรมเสี่ยงได้ สำหรับแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายจราจรนั้น จะต้องมี การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด รวมทั้งมีการลงโทษที่เน้นมาตรการข่มขู่ยับยั้ง ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความตระหนักและเกรงกลัวที่จะกระทำผิด โดยจะต้องมีมาตรการในการตรวจจับตลอดจนการลงโทษที่รวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม<sup>18</sup>

กฎหมายจราจรต้องเป็นกฎหมายที่ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าใจง่าย สามารถปฏิบัติตามได้ง่าย ไม่มีความขัดแย้งกับกฎหมายอื่น ไม่มีความขัดแย้งในเรื่องของสิทธิพิเศษและผู้ใช้รถใช้ถนน โดยส่วนใหญ่จะต้องรู้จักและยอมรับ มีการเน้นให้รางวัลมากกว่าการลงโทษ อย่างไรก็ตาม ความรู้ต่อกฎหมายจราจรเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายจราจร ได้แก่ การปรับ การตัดแต้มคะแนน การยึดใบอนุญาตขับขี่ชั่วคราว และการริบยานพาหนะ สำหรับรูปแบบของการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องเป็นรูปแบบที่เหมาะสมต่อการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดกฎจราจร โดยมาตรการในการเพิ่มบทลงโทษที่มีความรุนแรงจะก่อให้เกิดผลดีภายในระยะเวลาสั้น ๆ การลงโทษที่รวดเร็วและเหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การลดอัตราการกระทำผิดซ้ำ

<sup>17</sup> Drawwe, G., Grubb, J., Steinman, H., & Belongie, M., *Enhancing data-driven law enforcement efforts: exploring how risk terrain modeling and conjunctive analysis fit in a crime and traffic safety framework*. *American journal of criminal justice*, 44(1) (2019), p. 106-124.

<sup>18</sup> Elvik, R., *Legislation, Enforcement and Education for Traffic Safety: A Brief Review of the Current State of Knowledge*, *Transport and Safety*, (2021), p. 67-83.

### แผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570

แผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570<sup>19</sup> ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการในการส่งเสริมความปลอดภัยจากการใช้ยานพาหนะ โดยยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดถึงการยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของยานพาหนะ ซึ่งให้ความสำคัญถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานยานพาหนะ การใช้พาหนะอย่างปลอดภัย และการตรวจสภาพยานพาหนะภายในประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อลดจำนวนผู้เสียชีวิตผู้บาดเจ็บสาหัสทางถนน อีกทั้งกฎหมายระหว่างประเทศยังให้ความสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมความปลอดภัยจากการใช้ยานพาหนะกล่าวคือ ปฏิญญามอสโกเพื่อความปลอดภัยทางถนน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประเทศหมู่วมวลสมาชิกร่วมมือกันลดความสูญเสียจากอุบัติเหตุทางถนนลงให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 50 ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิก ได้ร่วมขับเคลื่อนวาระความปลอดภัยทางถนนของโลก โดยมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2553 โดยมีเป้าหมายเพื่อลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนของคนไทยลงครึ่งหนึ่ง หรือในอัตราที่ต่ำกว่า 10 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคน โดยศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนนได้ดำเนินงานความปลอดภัยทางถนนตามปฏิญญามอสโก ด้วยการกำหนดเป้าหมายตามมาตรฐานสากล เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีทิศทางการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมตามแนวทางการดำเนินงานในทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน พร้อมทั้งยกระดับมาตรฐานยานพาหนะให้ปลอดภัย<sup>20</sup>

### ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งาน การใช้ยานพาหนะที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานถือเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดอุบัติเหตุ ยานพาหนะที่มีสภาพชำรุด ซึ่งเกิดจากขาดการตรวจสอบและการบำรุงรักษาที่ดี ส่งผลให้อุปกรณ์เกิดความบกพร่อง เช่น ระบบห้ามล้อ ระบบสัญญาณไฟชำรุด กระบอกชำรุด หรืออย่างหมดสภาพ สภาพที่ไม่ปลอดภัยเป็นสาเหตุด้านกายภาพของอุบัติเหตุที่แก้ไขได้ง่ายกว่าปัญหาด้านพฤติกรรมที่เกิดอุบัติเหตุการจราจร<sup>21</sup> ซึ่งการปล่อยปละละเลยไม่ซ่อมแซมให้ยานพาหนะนั้นอยู่ในสภาพที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เป็นการกระทำความผิดที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยมาตรา 6 ได้กำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดนำรถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรง หรืออาจเกิดอันตราย หรืออาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ผู้ใช้ คนโดยสาร หรือประชาชนมาใช้ในการเดินทาง” หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับ

<sup>19</sup> ศูนย์อำนวยการความปลอดภัย, แผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565 -2570, สืบค้นวันที่ 16 กรกฎาคม 2567, จาก

<https://ddc.moph.go.th/uploads/files/3427420230523063416.pdf>

<sup>20</sup> ศูนย์วิชาการเพื่อความปลอดภัยทางถนน, ทศวรรษความปลอดภัยทางถนน, สืบค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2567, จาก

<https://www.addkusa.com/index.php/news/47-.html>

<sup>21</sup> สาธิต อินตา, การบริหารเชิงกลยุทธ์, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2546).

ไม่เกินห้าร้อยบาทตามมาตรา 148 เห็นได้ชัดว่ากฎหมายกำหนดให้ลงโทษปรับเป็นพินัย อย่างไรก็ตามก็ดียังคงมีการกระทำความผิดในลักษณะเช่นนี้ จึงถือว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการบังคับใช้กฎหมายจราจรไม่เกินไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้ว่าพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2565) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานจราจรตามมาตรา 13 กำหนดไว้ว่า “ถ้าปรากฏว่ามีผู้ขับขี่ผู้ใดนำรถที่มีสภาพไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 10 ทวิ ไปใช้ในช่องทางเดินรถ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้นหยุดรถเพื่อทำการตรวจสอบ หากรถนั้นมีสภาพไม่ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจในการสั่งห้ามการใช้รถ และหากเป็นกรณีที่มีสภาพไม่ตรงกับไม่ปลอดภัยในการใช้ ให้เจ้าพนักงานจราจรสั่งระงับการใช้รถ เป็นการชั่วคราว โดยกำหนดให้เจ้าของรถ ผู้ครอบครองรถ หรือผู้ขับขี่นำรถดังกล่าวไปซ่อมแซมหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและไม่เกินหกสิบวัน ตามสภาพความปลอดภัยของรถนั้นโดยในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวให้ใช้รถได้ไปพลางก่อน” และกำหนด “ให้เจ้าพนักงานจราจรติดเครื่องหมายแสดงคำสั่งระงับการใช้รถนั้นไว้ที่ตัวรถในลักษณะที่เห็นได้อย่างชัดเจน โดยเครื่องหมายแสดงคำสั่งดังกล่าวต้องแสดงระยะเวลาสิ้นสุดของการอนุญาตให้ใช้รถเป็นการชั่วคราวไว้ด้วย” ตามมาตรา 14 พร้อมทั้ง “เมื่อได้มีการซ่อมแซมหรือปรับปรุงแก้ไขและผ่านการตรวจสอบสภาพตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกแล้ว ให้นำทะเบียนมีคำสั่งอนุญาตให้ใช้รถนั้นต่อไปได้และให้ปลดเครื่องหมายแสดงคำสั่งห้ามการใช้รถหรือคำสั่งระงับการใช้รถเป็นการชั่วคราวนั้น”ตามมาตรา 15 เห็นได้ชัดว่ากฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองรถนั้นทำการซ่อมแซมรถให้มีสภาพดีมั่นคงแข็งแรงดั้งเดิม และให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรติดเครื่องหมายแสดงคำสั่งระงับการใช้รถนั้นไว้ที่ตัวรถพร้อมทั้งระบุระยะเวลาสิ้นสุดของการอนุญาตให้ใช้รถเป็นการชั่วคราวนั้น แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ มิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรหรือมิได้กำหนดถึงเรื่องการยึดรถเหล่านั้นไว้ ในกรณีเมื่อตรวจพบว่าเจ้าของรถ หรือผู้ครอบครองปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามระยะเวลาที่กำหนด หากมีการเพิกเฉยและนำรถมาใช้สัญจรในช่องทางเดินไม่ยอมนำรถไปแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร ด้วยเหตุนี้จึงถือเป็นการกระทำซ้ำซากต่อไปได้ เป็นเหตุให้มาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570 อันจะสร้างความปลอดภัยให้กับผู้ใช้รถใช้ถนน เพื่อยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของยานพาหนะ

ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 32<sup>22</sup> “ทรัพย์สินใดที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิดให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่” จากบทบัญญัติ ทรัพย์สินที่กฎหมายบังคับให้ริบ กรณีตามมาตรา 32 ถือเป็นทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด กฎหมายให้พิจารณาที่ “ตัวทรัพย์สินเป็นสำคัญ” ไม่ว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ ยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งาน ถือเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด

<sup>22</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 32



ดังนั้นควรมีมาตรการทางกฎหมายในการยึดรถที่ชำรุดเหล่านั้น หากผู้ครอบครองปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งยังเพิกเฉยและนำรถมาใช้สัญจรในช่องทางเดินรถไม่ยอมนำรถไปแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร ให้กฎหมายมีมาตรการควบคุมโดยการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรยึดรถนั้นไว้โดยถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ทำนองเดียวกับการริบทรัพย์สินที่มีความผิดตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อควบคุมและลดอุบัติเหตุบนท้องถนนอันเกิดจากยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย

### สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ใช้รถฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานจราจรโดยนำยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องมาใช้สัญจรในช่องทางเดินรถ พบว่าพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดถึงมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมมิให้นำรถที่ชำรุด บกพร่อง ดัดแปลง ออกใช้บนถนน เพื่อความปลอดภัยของผู้อื่น และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานจราจร ไว้ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2565 แต่มาตรการดังกล่าวนี้มิได้กำหนดในเรื่องการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรถึงการยึดรถที่ชำรุดบกพร่องไว้ ในกรณีเมื่อตรวจพบว่าเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร ด้วยเหตุนี้จึงถือเป็นการกระทำความผิดซ้ำ เป็นเหตุให้มาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รัฐจึงต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการยึดรถที่ชำรุดเหล่านั้น เพื่อควบคุมผู้ใช้รถที่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานจราจร โดยให้ถือว่ายานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่พร้อมใช้งานเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด ดังนั้น หากผู้ครอบครองปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งยังเพิกเฉยและนำรถมาใช้สัญจรในช่องทางเดินรถไม่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร ให้กฎหมายมีมาตรการควบคุมโดยการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรยึดรถนั้นไว้โดยถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ทำนองเดียวกับการริบทรัพย์สินที่มีความผิดตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นการลดการกระทำความผิดซ้ำซาก และส่งผลให้ผู้ใช้รถใช้ถนนนั้นหันมาให้ความสำคัญถึงการตรวจสภาพยานพาหนะให้เป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อความปลอดภัยแก่ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของผู้ใช้รถใช้ถนนร่วมกัน สอดรับกับแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570 อันจะสร้างความปลอดภัยให้กับผู้ใช้รถใช้ถนน

## ข้อเสนอแนะ

บทความวิจัย เรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ปรับปรุง และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2565 ดังนี้

จากเดิม มาตรา 13 (2) “ในกรณีที่รถมีสภาพไม่ถึงกับไม่ปลอดภัยในการใช้ ให้เจ้าพนักงานจราจรสั่งระงับการใช้รถเป็นการชั่วคราว โดยให้เจ้าของรถ ผู้ครอบครองรถ หรือผู้ขับขี่นำรถดังกล่าวไปซ่อมแซมหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและไม่เกินหกสิบวัน ตามสภาพความปลอดภัยของรถนั้นโดยในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวให้ใช้รถได้ไปพลางก่อน”

แก้ไขเพิ่มเติมข้อความ เป็น มาตรา 13(2) “ในกรณีที่รถมีสภาพไม่ถึงกับไม่ปลอดภัยในการใช้ให้เจ้าพนักงานจราจรสั่งระงับการใช้รถเป็นการชั่วคราว โดยให้เจ้าของรถ ผู้ครอบครองรถ หรือผู้ขับขี่นำรถดังกล่าวไปซ่อมแซมหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและไม่เกินหกสิบวันตามสภาพความปลอดภัยของรถนั้นโดยในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวให้ใช้รถได้ไปพลางก่อน ในกรณีที่เจ้าของรถ ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เจ้าพนักงานจราจรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจยึดรถนั้นไว้ โดยถือว่ารถดังกล่าวนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิดทำนองเดียวกับการยึดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32”

บทความวิจัย เรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมยานพาหนะที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย เกี่ยวกับกรณีที่ผู้ใช้รถฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานจราจรโดยนำยานพาหนะที่มีสภาพชำรุดบกพร่องมาใช้สัญจรในช่องทางเดินรถ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและกรมการขนส่งทางบก

## บรรณานุกรม

- เฉลิมฤทธิ์ สามาดี, บัณฑิต ขวาโยธา และปรีชา พันธุ์สีดา. (2564). มาตรการในการบังคับใช้ทางกฎหมายกรณีศึกษาเมาสุราแล้วขับรถบนท้องถนน เป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตายตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, *ปัญญาปนิธาน*, 6(1), 147-160
- ชาญชัย แสงศักดิ์. (2553). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: บริษัทชวนพิมพ์ 50 จำกัด.
- นครคำ แสงจันทร์. (2553). *การประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุจราจรตามถนน ณ ที่เมืองไกลอนพมิวิหาร แขวงสะพานนะเขต ประเทศสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาพยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น).

- วุฒิไชย ทองเสถี. (2564). มาตรการในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ศึกษากรณีใบอนุญาตขับขี่. *วารสารมหาจุฬานาครธรรมศาสตร์*, 8(4), 75-89.
- ศุภชัย พัฒนศักดิ์ชัย. (2563). ปัจจัยการสร้างความปลอดภัยกับสาเหตุการเกิดอุบัติเหตุในการใช้รถจักรยานยนต์ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม).
- ศูนย์วิชาการเพื่อความปลอดภัยทางถนน. (2555). *ทศวรรษความปลอดภัยทางถนน*. สืบค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2567, จาก <https://www.addkusa.com/index.php/news/47-.html>
- ศูนย์อำนวยความสะดวก. (2565). *แผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565 -2570*. สืบค้นวันที่ 16 กรกฎาคม 2567, จาก <https://ddc.moph.go.th/uploads/files/3427420230523063416.pdf>
- สมพงษ์ สุภวรรณพงศ์. (2545). *การแก้ไขปัญหาการจราจรในเขต จังหวัดสมุทรปราการ : ศึกษาในเขตพื้นที่สม.ต. ลำโพงเหนือ*. (สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- สาธิต อินตา. (2546). *การบริหารเชิงกลยุทธ์*, กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักแผนความปลอดภัย. (2566). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2565*. สืบค้นวันที่ 16 กรกฎาคม 2567, จาก [https://www.otp.go.th/uploads/tiny\\_uploads/PDF/2566-11/RoadAccidentAna2565\\_final.pdf](https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2566-11/RoadAccidentAna2565_final.pdf)
- Drawve, G., Grubb, J., Steinman, H., & Belongie, M. (2019). Enhancing data-driven law enforcement efforts: exploring how risk terrain modeling and conjunctive analysis fit in a crime and traffic safety framework. *American journal of criminal justice*, 44(1), 106-124.
- Elvik, R. (2021). Legislation, Enforcement and Education for Traffic Safety: A Brief Review of the Current State of Knowledge. *Transport and Safety*, 67-83.
- Handoko, Y. D., & Maryanto, M. (2021). Traffic Crime Law Enforcement On Over Dimensions. *Law Development Journal*, 3(3), 630-636
- World Health Organization. (2018). *Global status report on road safety 2018*, สืบค้นวันที่ 18 สิงหาคม 2567. จาก <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565684>

## ปัญหากฎหมายการเลือกรับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533<sup>1</sup>

### Legal Problems in Choosing to Receive Benefits According to the Social Security Act B.E. 2533

นัฐมอล ลำเลียงพล,<sup>2</sup> จิดาภา พรยิ๊ง<sup>3</sup>

Natthamol Lamliangpong,<sup>4</sup> Jidapa Pornying<sup>5</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการเลือกรับสิทธิประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 อันเกี่ยวกับปัญหาการได้รับสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรและกรณีสงเคราะห์บุตร โดยศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร จากหนังสือ บทความงานวิจัย กฎหมายและเอกสารต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน ผลจากการศึกษาพบว่า การประกันสังคมเป็นระบบการเฉลี่ยทุกข์-เฉลี่ยสุข ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ประกันตน รัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นแรงงานในระบบ ซึ่งเงินสมทบที่ได้จัดเก็บมานั้นจะสะสมในลักษณะกองทุน เพื่อนำมาจ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ทดแทนให้เฉพาะกับบุคคลซึ่งส่งเงินสมทบเท่านั้น ระบบประกันสังคมครอบคลุมกลุ่มผู้ประกันตน โดยให้ความสำคัญคุ้มครองกรณีต่างๆ ทั้ง 7 ประเภท กรณีเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีว่างงาน กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร แต่อย่างไรก็ดีแนวคิดเรื่องการเฉลี่ยทุกข์-เฉลี่ยสุข ซึ่งนำมาใช้ในระบบประกันสังคมไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง เนื่องจากยังมีกลุ่มผู้ประกันตนอีกส่วนหนึ่งซึ่งไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกัน กรณีสิทธิประโยชน์จากการคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตร ผู้ประกันตนผู้ที่มีครอบครัวเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งสองกรณีดังกล่าว แต่กลุ่มผู้ประกันตน ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด จนเกษียณอายุ 60 ปี ย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ การเลือกรับสิทธิ

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง ปัญหาการเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

<sup>2</sup> นักศึกษาระดับปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตสงขลา, เลขที่ 140 ถ.กาญจนวนิช ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000, molpayoon@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิดาภา พรยิ๊ง, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตสงขลา, เลขที่ 140 ถ.กาญจนวนิช ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

<sup>4</sup> Master's degree students, Faculty of Law Thaksin University, 140 Kanchanawanit Road, Khao Rup Chang Subdistrict Mueang Songkhla District, Songkhla Province 90000, molpayoon@gmail.com

<sup>5</sup> Assistant Professor Dr.Jidapa Pornying, Lecturer in law, Faculty of law Thaksin University, 140 Kanchanawanit Road, Khao Rup Chang Subdistrict Mueang Songkhla District, Songkhla Province 90000

ประโยชน์ของผู้ประกันตนอย่างเป็นธรรม ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเสมอภาค

คำสำคัญ : ระบบประกันสังคม, ผู้ประกันตน, สิทธิประโยชน์, เสมอภาค

### Abstract

This research article aims to study the problem of choosing to receive benefits. According to the Social Security Act B.E. 2533 regarding the issue of receiving benefits in the case of maternity and child support. By studying using document research methods. From books, research articles Laws and documents, including electronic data related to the benefits of the insured. The results of the study found that Social security is a system of averaging suffering - averaging happiness between insured persons. The government will give importance to groups of people who are workers in the system. The collected contributions will be accumulated in the form of a fund. To be paid as a replacement benefit to only the person who sent the contribution. The social security system covers insured groups. It provides coverage for all 7 types of cases: sickness, disability, death, childbirth, unemployment, old age and child support. However, the concept of averaging suffering - averaging happiness which are used in the social security system cannot actually be used This is because there is still another group of insured persons who do not receive equal benefits. In the case of maternity benefits and child support. Only insured persons with family members are entitled to receive benefits in both of these cases. But the insured group people without family and those who are single until retirement age 60 will not receive benefits. because it does not meet the criteria. Therefore, the Social Security Act, B.E. 2533, Section 46, should establish criteria. Choosing to receive the benefits of the insured fairly. The researcher therefore has a recommendation to amend the Social Security Act, B.E. 2533, so that insured persons receive equal benefits.

**Keywords:** Social security system, Insured person, Benefits, equal

## บทนำ

การประกันสังคมในประเทศไทย เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2495 สมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งต้องการเห็นคนไทยมีความเป็นอยู่ที่ดี มีหลักประกันในการดำรงชีวิต ไม่ต้องกังวลแม้จะมีบุตรมาก หรือเมื่อต้องคลอดบุตร หรือแม้แต่ประสบคราวเคราะห์ถึงขั้นพิการทุพพลภาพ รวมไปถึงการมีครอบครัวในยามบั้นปลายเมื่อแก่ชราภาพ แต่แนวคิดดังกล่าวมีการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2533 สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นในกระทรวงมหาดไทย และเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมหรือกระทรวงแรงงานจนถึงปัจจุบันในปี พ.ศ. 2536 สำนักงานประกันสังคมจึงได้อโอนมาสังกัดกระทรวงแรงงานจนถึงปัจจุบัน และมีพันธกิจ คือ การบริหารการประกันสังคมและเงินทดแทนโดยการจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้แรงงานมีหลักประกันการดำรงชีวิตที่มั่นคง<sup>6</sup> ซึ่งกฎหมายประกันสังคมนี้มีผลบังคับให้นายจ้าง ลูกจ้างต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุน และนำเงินสะสมจากกองทุนประกันสังคมนี้ไปบริหารจัดการเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆให้แก่สมาชิกของกองทุนประกันสังคมตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ระบบประกันสังคมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 กำหนดให้นายจ้างฝ่ายหนึ่ง ผู้ประกันตนฝ่ายหนึ่ง และรัฐบาลอีกฝ่ายหนึ่งรวมเป็น 3 ฝ่าย ด้วยการกำหนดให้ผู้ประกันตนในระบบจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ตามกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2565 กำหนดที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม<sup>7</sup> ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม (ผู้ประกันตน มาตรา33)

ประเภทประโยชน์ทดแทน	อัตราสูงสุดที่กฎหมายกำหนด	ลูกจ้าง /นายจ้างฝ่ายละ	รัฐบาล
เจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย	1.5	1.5	1.5
สงเคราะห์บุตร ชราภาพ	3	3	1.0
ว่างงาน	5	0.5	0.25
รวม	9.5	5	2.75

<sup>6</sup> นารีนักษณ์ ศิริวรรณ, วิจิตรา ประยูรวงศ์, 2565

<sup>7</sup> สำนักเงินสมทบ, สำนักงานประกันสังคม, 2567

ตารางที่ 2 แสดงตัวอย่างการหักเงินสมทบอัตราร้อยละ 5 (มาตรา33)

ให้ความคุ้มครองกรณี	5,000	10,000	15,000
เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย	75	150	225
สงเคราะห์บุตร ชราภาพ	150	300	450
ว่างงาน	25	50	75
รวม	250	500	750

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม, 2567

การหักเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นการนำเงินมาเฉลี่ยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วยคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ชราภาพ ว่างงาน และเงินสงเคราะห์บุตรของประกันสังคม เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลหรือมีรายได้อย่างต่อเนื่อง หวังคุ้มครองทั้งระหว่างการทำงานและนอกเหนือเวลาการทำงาน<sup>8</sup> ถือเป็น การสร้างหลักประกันสังคมของผู้ประกันตนในการดำรงชีวิต แต่การได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนนั้น เสมือนว่าผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์ ทั้ง 7 ด้าน ด้วยกันทุกคน แต่ก็ยังมีปัญหาผู้ประกันตนบางกลุ่มที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ ดังต่อไปนี้

**1.1 ปัญหาการได้รับสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร** ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พุทธศักราช 2533 มาตรา 46 วรรคหนึ่งนั้นได้กำหนดให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกระทรวง ซึ่งการการคลอดบุตรเป็นหนึ่งในสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตน มาตรา 33 พึงจะได้รับนั้น เห็นได้จากผลสำรวจประชากรไทยพบว่าอยากมีบุตร 53.89% แต่อีก 46.11 % ไม่อยากมีบุตร เนื่องด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นปัจจัยแปรเปลี่ยนในชีวิตทำให้คู่สามี-ภรรยา ไม่พร้อมอยากมีบุตร (กรมอนามัย, 2567) จากปัญหาการไม่พร้อมมีบุตรของประชากรไทยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเล็งเห็นประเด็นปัญหาถึงสิทธิประโยชน์ด้านการคลอดบุตรถึงการไม่พร้อมมีบุตร ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด ซึ่งเป็นผู้ประกันตนที่มีจำนวนค่อนข้างสูง ซึ่งกลุ่มผู้ประกันตนเหล่านี้จะไม่ได้ใช้สิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตร อันได้แก่ ค่าบริการทางแพทย์เหมาจ่าย 15,000 บาท ต่อการคลอดหนึ่งครั้ง สิทธิในการเบิกค่าคลอดบุตรได้คนละ 2 ครั้ง (กรณีสามีและภรรยา เป็นผู้ประกันตนทั้งคู่ ให้ใช้สิทธิในการเบิกค่าคลอดบุตรรวมกันไม่เกิน 4 ครั้ง) ประกันสังคมรายงานการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร เดือนพฤษภาคม 2566 มีผู้ประกันตนใช้สิทธิ 39,356 ครั้ง สำนักงานประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทน จำนวน 612,171,580.75 บาท<sup>9</sup> และสิทธิในการได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรเหมาจ่ายในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นเวลา 90 วัน แต่กลุ่มผู้ประกันตนผู้ที่ยังโสด ไม่มีบุตร และไม่มีครอบครัวจะต้องถูกเฉลี่ยการส่งเงินสมทบเข้าไปในสิทธิประโยชน์ของการคลอดบุตร ซึ่งกลุ่มผู้ประกันตนเหล่านี้ ไม่ได้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตรดังกล่าว

<sup>8</sup> ทัศนวิกรม ฌมงคบลบุญวงศ์. (2554). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการแสวงหาประโยชน์ของลูกจ้างแฝง ลูกจ้างเต็มและผู้เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533.

<sup>9</sup> สำนักงานประกันสังคม, 2566

เมื่อผู้ประกันตนเกษียณอายุ 55 ปี จึงเป็นความเหลื่อมล้ำของผู้ประกันตนในการได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเสมอภาค

**1.2 ปัญหาการได้รับสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร** เป็นผลต่อเนื่องมาจากกลุ่มผู้ประกันตนที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์บุตรอันเป็นสิทธิประโยชน์ที่ควรพึงได้ แต่เนื่องจาก กลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่เข้าองค์ประกอบของการได้รับเงินสงเคราะห์บุตรดังกล่าว แต่ยังคงเฉลี่ยส่งเงินสมทบเข้าสิทธิประโยชน์ด้านการสงเคราะห์บุตร เมื่อปลดเกษียณที่อายุ 55 ปีแล้ว กลุ่มผู้ประกันตนดังกล่าว ก็ไม่ได้รับเงินด้านการสงเคราะห์บุตรซึ่งเป็นสิทธิในการรับเงินสงเคราะห์บุตรเดือนละ 800 บาท จากประกันสังคมต่อบุตร 1 คนตั้งแต่แรกเกิดไปจนครบ 6 ปีบริบูรณ์ จำนวนไม่เกิน 3 คน ตามประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 แล้วถ้าครอบครัวหนึ่งมีบุตร 3 คน ซึ่งต้องได้รับจากบุตร 3 คน คนละ 800 บาท ต่อเดือน 3 คน เป็นเงินจำนวน 2,400 บาท เป็นเวลาคนละ 6 ปี ประมาณเงิน 172,800 บาท ประกันสังคมรายงานการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร เดือนพฤษภาคม 2566 มีผู้ประกันตนใช้สิทธิ 1,283,876 ครั้ง สำนักงานประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทน จำนวน 1,098,940,300 บาท

อย่างไรก็ตามการประกันสังคมเป็นระบบการเฉลี่ยทุกข์-เฉลี่ยสุข ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ประกันตน รัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นแรงงานในระบบ ซึ่งเงินสมทบที่ได้จัดเก็บมานั้นจะสะสมในลักษณะกองทุน เพื่อนำมาจ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ทดแทนให้เฉพาะกับบุคคลซึ่งส่งเงินสมทบเท่านั้น โดยเป้าหมายสำคัญ คือ การทำให้ระบบประกันสังคมครอบคลุมกลุ่มผู้ประกันตนในชาติได้ในอนาคต โดยให้ความคุ้มครองกรณีต่างๆ ตามหลักสากลได้ทั้ง 7 ประเภท กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีว่างงาน กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร แต่อย่างไรก็ดีแนวคิดเรื่องการเฉลี่ยทุกข์-เฉลี่ยสุข ซึ่งนำมาใช้ในระบบประกันสังคมไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง เนื่องจากยังมีกลุ่มผู้ประกันตนอีกส่วนหนึ่งซึ่งไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกัน กล่าวคือสิทธิประโยชน์จากการคลอดบุตร และสงเคราะห์บุตร ผู้ประกันตนที่มีครอบครัวเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งสองกรณีดังกล่าว แต่กลุ่มผู้ประกันตน ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด ย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการได้สิทธิประโยชน์ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และผลในทางกฎหมายในการเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนอย่างเป็นธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 ซึ่งได้กำหนดเรื่องหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ โดยกำหนดหลักการไว้ว่า “ห้ามปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน” เพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอันทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้ประกันตนด้วยกัน



## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
2. เพื่อศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน
4. เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน

## ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิ และเอกสารชั้นทุติยภูมิซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตลอดจนกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงหนังสือ ตำรา บทความ วารสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์หาคำตอบตามวัตถุประสงค์ในการเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อันเกี่ยวข้องกับปัญหาสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตร

## ผลการวิจัย

จากการศึกษากฎหมายประกันสังคมในเรื่องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนทั้ง 7 กรณีตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์บางกรณีที่ต้องวิเคราะห์เปรียบเทียบ แยกประเด็นได้ดังนี้

### 1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกรับสิทธิประโยชน์ กรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตร

กฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างหลักประกันและให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นโดยมีหลักการมาจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ให้ว่าผู้ประกันตนหรือ ลูกจ้างควรได้รับการคุ้มครองหรือช่วยเหลือในด้านใด ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้ปฏิบัติตามหลักการของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization ILO) ถึง 7 กรณี ได้แก่ การเจ็บป่วย การคลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน การประกันสังคม คือ การประกันภาคบังคับอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการกำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป ต้องขึ้นทะเบียนนายจ้างและลูกจ้างที่

ทำงานกับนายจ้างนั้นต้องเข้าเป็นผู้ประกันตน โดยนายจ้างต้องหักเงินสมทบของลูกจ้างในอัตราร้อยละ 5 ของเงินค่าจ้าง และนายจ้างต้องสมทบให้เท่ากันเพื่อนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม และรัฐบาลร่วมจ่ายด้วย เมื่อสมทบเข้ากองทุนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วผู้ประกันตน<sup>10</sup> จึงสามารถใช้สิทธิประโยชน์ทดแทนทั้ง 7 กรณีได้

สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมจะได้รับ กำหนดอยู่ในหมวด 2 มาตรา 46 บัญญัติไว้ว่า ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร ฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

ตามที่กฎหมายกำหนดเงินประกันสังคมที่ลูกจ้างสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมทุกเดือน ส่วนหนึ่ง ถูกกักไว้เป็นเงินออมเมื่อยามเกษียณซึ่งเรียกว่า “บำเหน็จชราภาพและบำนาญชราภาพ” โดยปกติเงินสมทบประกันสังคมที่ลูกจ้างสมทบจะถูกแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ประกันว่างงาน และเงินออมชราภาพ ที่ลูกจ้างจะได้รับเมื่อยามเกษียณ ซึ่งเงินที่นำส่งเข้ากองทุนชราภาพจะเก็บในอัตราร้อยละ 3 จากร้อยละ 5 ของเงินนำส่งทั้งหมด หากจ่ายเงินสมทบในอัตราสูงสุดที่ 750 บาท ต่อเดือน ก็จะถูกหักเงินเข้ามาเป็นเงินออมชราภาพ จำนวน 450 บาท ทันที โดยผู้ประกันตนมีสิทธิจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนี้ เมื่อผู้ประกันตนมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนต้องสิ้นสุดลงเท่านั้น<sup>11</sup>

โดยสรุปกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนไว้ 7 กรณีได้แก่ กรณีการเจ็บป่วย การคลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ซึ่งถือเป็นสิทธิประโยชน์ที่มีความจำเป็นและสำคัญในการดำรงชีวิตของลูกจ้าง แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาการเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน โดยแยกประเด็น ดังนี้

**1.1 สิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร** ซึ่งการการคลอดบุตรเป็นหนึ่งในสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตน มาตรา 33 พึงจะได้รับนั้น ผู้วิจัยสังเกตเห็นประเด็นปัญหาถึงสิทธิประโยชน์ด้านการคลอดบุตรถึงการไม่พร้อมมีบุตร ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด ซึ่งเป็นผู้ประกันตนที่มีจำนวนค่อนข้างสูง (กรมอนามัย, 2567) ซึ่งกลุ่มผู้ประกันตนเหล่านี้จะไม่ได้ใช้สิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตร อันได้แก่ ค่าบริการทางแพทย์เหมาจ่าย 15,000 บาท ต่อการคลอดหนึ่งครั้ง สิทธิในการเบิกค่าคลอดบุตรได้คนละ 2 ครั้ง (กรณีสามีและภรรยาเป็นผู้ประกันตนทั้งคู่ ให้ใช้สิทธิในการเบิกค่าคลอดบุตรรวมกันไม่เกิน 4 ครั้ง) ประกันสังคมรายงานการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร เดือนพฤษภาคม 2566 มีผู้ประกันตนใช้สิทธิ 39,356 ครั้ง สำนักงานประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทน จำนวน 612,171,580.75 บาท<sup>12</sup> และ

<sup>10</sup> กองสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน. (2557). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน.

<sup>11</sup> เจษฎาพงศ์ พรหมเผ่า & อีระ ศรีธรรมรักษ์. (2560). ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558. วารสารบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 5(2), 107-121.

<sup>12</sup> สำนักงานประกันสังคม. (2567). คู่มือผู้ประกันตน. สำนักงานประกันสังคม

สิทธิในการได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรเหมาจ่ายในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นเวลา 90 วัน แต่กลุ่มผู้ประกันตนที่ยังโสด ไม่มีบุตร และไม่มีครอบครัวจะต้องถูกเฉลี่ยการส่งเงินสมทบเข้าไปในสิทธิประโยชน์ของการคลอดบุตร ซึ่งกลุ่มผู้ประกันตนเหล่านี้ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตรดังกล่าว เมื่อผู้ประกันตนเกษียณอายุ 55 ปี จึงถือเป็นความเหลื่อมล้ำของผู้ประกันตนในการได้รับสิทธิประโยชน์จากการส่งเงินสมทบ เพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์ 7 ประการอย่างเสมอภาคและให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อให้เป็นไปตามหลักการเฉลี่ยทุกข์-เฉลี่ยสุข

**1.2 สิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร** เป็นผลต่อเนื่องมาจากกลุ่มผู้ประกันตน ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์บุตรอันเป็นสิทธิประโยชน์ที่ควรพึงจะได้รับ แต่เนื่องจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่เข้าองค์ประกอบของการได้รับเงินสงเคราะห์บุตรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข แต่อย่างไรก็ดีกลุ่มผู้ประกันตน ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสดยังถูกเฉลี่ยส่งเงินสมทบเข้าสิทธิประโยชน์ด้านการสงเคราะห์บุตร แต่เมื่อปลดเกษียณที่อายุ 55 ปีแล้ว กลุ่มผู้ประกันตนดังกล่าว ก็ไม่ได้รับเงินด้านการสงเคราะห์บุตรซึ่งเป็นสิทธิในการรับเงินสงเคราะห์บุตรสำหรับผู้ประกันตนที่มีบุตรเท่านั้น

เมื่อพิจารณาแนวคิดการประกันสังคมด้านการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน กรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร ตามกฎหมายประกันสังคมมาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นรัฐสวัสดิการที่มีจุดมุ่งหมายให้ผู้ประกันตนได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมืองโดยใช้หลักความเสมอภาคและความมั่งคั่งอย่างชอบธรรม แต่จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกันตนกลุ่มที่ยังโสด ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และไม่มีบุตร พบว่าผู้ประกันตนมีความต้องการในการเลือกรับสิทธิประโยชน์ เนื่องจากหากนำสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร และสงเคราะห์บุตร มาคำนวณถึงจำนวนเงินที่จะได้รับ มีจำนวนค่อนข้างสูงซึ่งทั้ง 2 สิทธิประโยชน์ ดังกล่าวผู้ประกันตนที่มีครอบครัวเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งสองกรณี แต่กลุ่มผู้ประกันตน ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด ย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการได้สิทธิประโยชน์ ดังนั้นการดำเนินงานในการเลือกรับด้านสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตรนี้ ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดระบบรัฐสวัสดิการที่มุ่งให้ความสำคัญในมาตรฐานการครองชีพเพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดีเป็นความชอบธรรมที่รัฐพึงมอบให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง จากผลการศึกษานี้สะท้อนว่าสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรและกรณีสงเคราะห์บุตรตามกฎหมายประกันสังคมมาตรา 33 ยังไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

เมื่อวิเคราะห์กฎหมายประกันสังคมมาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตามหลักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่เน้นบทบาทความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อสังคม เป็นการพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของกฎหมายที่เป็นนามธรรมและเน้นบทบาทของกฎหมายที่มุ่งสร้างกลไกของการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล และการพิจารณาบทบาทของกฎหมายเช่นนี้

จึงจำเป็นต้องทำให้มีการสร้างหรือตรากฎหมายเพื่อการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจหรือถ่วงดุลผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมให้มีความเสมอภาค หรือเป็นธรรมมากขึ้น โดยมุ่งเน้นการตรากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาของสังคม จากการศึกษาการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตาม กฎหมายประกันสังคม มาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตามกฎกระทรวง เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนทั้ง 7 กรณี ซึ่งทั้ง 2 สิทธิประโยชน์ อันได้แก่กรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร หากนำทั้งสองสิทธิประโยชน์มาคำนวณเป็นเงินมีจำนวนค่อนข้างสูง ผู้ประกันตนผู้ที่มีครอบครัวเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งสองกรณี แต่กลุ่มผู้ประกันตน ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด ย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการได้สิทธิประโยชน์ ดังนั้นการดำเนินงานในการเลือกรับด้านสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตรนี้ นับว่าเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่เน้นบทบาทความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อสังคม หน้าที่ของกฎหมายที่เน้นบทบาทในการสร้างกลไกของการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม

ดังนั้นนักกฎหมายหากดำเนินการตามหลักของนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาจำเป็นต้องทำอย่างอื่นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยนักกฎหมายมีหน้าที่ในการค้นหาและศึกษาความเป็นจริงตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ของกฎหมาย ทั้งด้านเหตุผลและความเป็นธรรมที่ปรากฏในสังคม ซึ่งเป็นหลักสำคัญสำหรับกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมในสังคมเป็นหลักการในการออกกฎหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายในการปกป้องควบคุมผลประโยชน์ในสิ่งที่บุคคลครอบครองภายใต้ระเบียบทางเศรษฐกิจสังคมที่ดำรงอยู่ เพื่อการสร้างสมดุลซึ่งผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม มิให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันในกลุ่มสมาชิกของสังคม ซึ่งสอดคล้องกับหลักทฤษฎีวิศวรรกรรมสังคมโดยกฎหมาย<sup>13</sup> ควรถูกปรับปรุงให้เข้ากับสภาพสังคม โดยพิจารณาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายนำมาเปรียบเทียบกับทุกฝ่ายเพื่อสร้างความกลมกลืน (harmony) โดยนำมาเปรียบเทียบกับหลักวิศวรรกรรม โดยวิศวรรก่อนออกแบบก่อสร้างต้องตรวจสอบสภาพที่ดินในสถานที่ก่อสร้างแต่ละที่ พิจารณาบริบทหรือความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านสังคม สภาพแวดล้อม ประวัติศาสตร์ ลักษณะการเมืองการปกครอง และหน้าที่ของกฎหมายจะต้องปรับผลประโยชน์ที่ขัดกันภายในสังคมเหล่านั้นเพื่อให้เกิดความสมดุล

## 2. วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายการได้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม

ในการศึกษารูปแบบการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในต่างประเทศเปรียบเทียบกับองค์การประกันสังคมไทย โดยมุ่งเน้นการยกตัวอย่างเฉพาะในบางประเทศที่ได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับการเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนเอาไว้อย่างเด่นชัด ดังนี้

<sup>13</sup> ลิปะธวัฒน์ มณีวรรณ. (2566). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย, ศึกษากรณีสิทธิประโยชน์เงินชราภาพของผู้ประกันตนมาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

เมื่อเปรียบเทียบระบบประกันสังคมของไทยกับระบบของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>14</sup> พบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มก้าวสู่ระบบประกันสังคม ในช่วงที่มีสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ ระหว่างปี ค.ศ.1929-1935 ในรูปแบบความเป็น "รัฐสวัสดิการ" ก่อนรูปแบบอื่น โดยในยุคนั้น รัฐบาลของประธานาธิบดีรูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ได้ใช้โครงการ New Deal สร้างสวัสดิการต่างๆโดยรัฐ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ คนว่างงาน ได้มีการตรารัฐบัญญัติความมั่นคงทางสังคม(Social Security Act) ในปี ค.ศ.1935 ถือเป็นกฎหมายประกันสังคมฉบับแรก ที่บังคับใช้(Social Security Act) แต่สวัสดิการต่าง ๆ ในช่วงต้นของกฎหมายฉบับนี้ก็คุ้มครองไม่ทุกด้านและไม่ทั่วถึงในขณะที่กลุ่มลูกจ้างมีระบบประกันสุขภาพภาคเอกชนเพียงอย่างเดียว ผ่านการจ้างงาน หรือซื้อกรมธรรม์ประกันสุขภาพด้วยตนเองในปี ค.ศ. 1965 ได้เกิดกฎหมายประกันสังคม (Social Security Act) คือ กฎหมาย Medicare และ Medicaid ผ่านสภาและเริ่มมีผลบังคับใช้ทำให้กลุ่มผู้สูงอายุและผู้มีรายได้น้อยมีหลักประกันสุขภาพมากขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 2004 กฎหมายสาธารณะ (Public Law) ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคมประเทศอเมริกา (The Social Security Protection Act of 2004 (SSPA)) ถือเป็นกฎหมายสำคัญเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานให้กับผู้ใช้แรงงานมากกว่า 100 ล้านคน มีการพัฒนาระบบการประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์ที่ดี และครอบคลุมแก่ผู้ใช้แรงงาน ในด้านค่าแรง ค่าชดเชยรายได้ระหว่างพักงาน และประกันรายได้ (Supplemental Security Income Program; SSI) โดยตัวแทนจากประชาชน คณะกรรมการวุฒิสภาด้านการเงิน หน่วยงานประกันสังคม กลุ่มสมาพันธ์ผู้ใช้แรงงาน ที่ได้ใช้เวลาพิจารณาร่วมกันนานถึงห้าปีสาระสำคัญและสถานการณ์ของระบบประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากปี พ.ศ. 2547 ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคมประเทศอเมริกา<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Davis, A., Stone, J., Blackwell, C., Padley, M., Shepherd, C.& Hirsch, D. (2022). A Minimum Income Standard for the UK in 2022. Joseph Rowntree Foundation.

<sup>15</sup> Pound, R. (1912). The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. (Concluded.) III. Sociological Jurisprudence. Harvard Law Review, 25(6), 489

เปรียบเทียบการให้บริการทางการแพทย์/ระบบประกันสังคมของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา

ตารางที่ 3 สรุปการเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา

รายการ	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
จ่ายสมทบ	ระบบประกันสังคมผู้ประกันตนจ่าย 5 % นายจ้างจ่าย 5% และรัฐบาลจ่าย 2.75 % ต่อเดือน โดยกำหนดจากฐานค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่า เดือนละ 1,650 บาท (83 บาท) และ สูงสุดไม่เกินเดือนละ 1,5000 บาท (750 บาท)	กรณีที่นายจ้างซื้อให้กับลูกจ้างและครอบครัว มีอัตราจ่ายสมทบต่ำสุดคือ นายจ้างจ่าย 7.5 % และลูกจ้างจ่ายอีก 7.5 % ของค่าจ้าง ปี 2560 ค่าจ้างงานขั้นต่ำ 9 เหรียญ ต่อ ชั่วโมง หรือเดือนละ 1584 เหรียญ สำหรับ 22 วันทำการ หากลูกจ้างแต่ละคนต้องการสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มขึ้น ก็ต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันเพิ่มขึ้นเอง
กรณีคลอดบุตร	ผู้ประกันตนหญิงสามารถคลอดบุตรที่สถานพยาบาลใดก็ได้ ได้รับเงินค่าคลอดบุตรเหมาจ่าย จำนวน 15,000 บาท และเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ย เป็นเวลา 90 วัน (ได้ไม่เกิน 2 วัน) ผู้ประกันชายจะได้รับเฉพาะเงินค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายจำนวน 15,000 บาท	มีการให้เงินช่วยเหลือ ให้สิทธิประโยชน์ทดแทนการเป็นมารดา (มีบุตร) สำหรับสุขภาพของแม่และเด็ก
กรณีเงินสงเคราะห์บุตร	ได้รับเงินสงเคราะห์บุตรเหมาจ่ายเดือนละ 800 บาท ต่อบุตรหนึ่งคน สำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอายุไม่เกิน 6 ปี บริบูรณ์ คราวละไม่เกิน 3 คน	การให้ ประโยชน์ ทดแทน การสงเคราะห์ครอบครัวได้รับการคุ้มครองด้วย รวมถึงผู้สูงอายุ และคนพิการ
กรณีชราภาพเงินบำนาญ	เงินบำนาญ เมื่อจ่ายเงินสมทบ ครบ 180 เดือน ขึ้นไป ได้รับเงินบำนาญชราภาพ ในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย เมื่อจ่ายเงินสมทบมากกว่า 180 เดือนให้ปรับเพิ่มอัตราเงินชราภาพ ตามข้อ 1 ขึ้นอีกร้อยละ 1.5 ระยะเวลาการจ่ายสมทบครบทุก 12 เดือน เมื่อผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิ จะได้รับบำเหน็จชราภาพ 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือน	คุ้มครองลูกจ้างที่เกษียณอายุ โดย ลูกจ้าง/นายจ้าง จ่ายเงินสมทบฝ่ายละเท่ากันคือ 6.2 % ของค่าจ้างไม่เกิน 90,000 ดอลลาร์ต่อปี ให้ บำนาญเมื่อชราภาพ บำนาญทุพพลภาพ บำนาญทุพพลภาพ บำนาญตกทอด

รายการ	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
กรณีชราภาพ เงินบำนาญ	เงินบำนาญเมื่อจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน จะได้รับบำนาญชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป จะได้รับเงินบำนาญชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ	เสรี เป็นไปตามกลไกตลาด มีแผนประกันสุขภาพหลากหลายรูปแบบ การจ่ายสมทบและสิทธิประโยชน์ขึ้นอยู่กับ การซื้อประกันของแต่ละบุคคล

ที่มา : Davis, A., Stone, J., Blackwell, C., Padley, M., Shepherd, C.& Hirsch, D. 2022.

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคมของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐจะเห็นได้ว่าระบบเงินทดแทนของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะพิเศษที่มีการใช้แพทย์ทำ IME, มีความแตกต่างระหว่างมลรัฐ, และทนายความเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมาก และมีข้อต่อที่สำคัญคือ มีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ในขณะที่ประเทศไทย มีการใช้กรรมการการแพทย์ช่วยพิจารณาประเด็นทางการแพทย์ เช่น ค่ารักษาพยาบาล, ชนิดของโรคที่เกิดจากการทำงานหรือเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน, การสูญเสียอวัยวะ, และกรณีทุพพลภาพ และหากเปรียบเทียบกรณีชราภาพประเทศสหรัฐอเมริกา แผนการประกันสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการดูแลในระยะยาว คือ medicare สำหรับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป หรือผู้ที่มีภาวะทุพพลภาพที่มีอายุน้อยกว่า และแผนการประกันสุขภาพ medicare สำหรับผู้ป่วยที่มีฐานะยากจนซึ่งเป็นกองทุนที่มาจากเงินภาษีส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลในระยะยาวใน nursing home ผู้ให้บริการก็คือกลุ่มผู้ให้บริการประกันสุขภาพทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับ medicare โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ระบบประกันสังคม การประกันสุขภาพแต่ละแผนประกันจะต้องมีการจ่ายร่วมกัน (co-payment) ระหว่างผู้ประกันตนและผู้รับประกัน ในส่วนประเทศไทยยังไม่มีรูปแบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวที่เป็นรูปธรรม ซึ่งการบริการผู้สูงอายุในประเทศไทยแบ่งออกเป็น การบริการทางด้านการแพทย์ บริการที่ให้ในสถานบริการ เช่น มีการจัดตั้งคลินิกผู้สูงอายุในโรงพยาบาล ส่วนโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งให้บริการดูแลผู้สูงอายุทั้งแบบ long-term care, และ home care สถานบริบาลผู้สูงอายุให้บริการโดยภาคเอกชน ส่วนการบริการสุขภาพและสังคมส่วนใหญ่ให้บริการทางสังคมผู้สูงอายุ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน การประกันชราภาพ และสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้สูงอายุที่มีบัตรทอง (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565)

## บทสรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาแนวคิดและวัตถุประสงค์ของสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 สรุปได้ว่าการได้รับสิทธิประโยชน์ทั้ง 7 กรณีของผู้ประกันตน มาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้น สิทธิจะเกิดขึ้นเมื่อมีการการหักเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นการนำเงินมาเฉลี่ยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วยคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ชราภาพ ว่างาน และเงินสงเคราะห์บุตรของผู้ประกันตนเพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลหรือมีรายได้อย่างต่อเนื่อง หวังคุ้มครองทั้งระหว่างการทำงานและนอกเหนือเวลาการทำงาน ถือเป็น การสร้างหลักประกันสังคมของผู้ประกันตนในการดำรงชีวิต โดยอัตราในการนำส่งเงินสมทบตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คือร้อยละ 5 ของเงินเดือน แต่เพดานของเงินเดือนที่ใช้เป็นฐานคำนวณต้องไม่เกิน 15,000 บาท ดังนั้นเงินสมทบสูงสุดจะไม่เกิน 750 บาทต่อเดือน แบ่งสัดส่วนเงินที่นำส่งออกเป็น ร้อยละ 1.5 (225บาท) สำหรับประกันกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทูพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร ขณะที่ร้อยละ 0.5 (75บาท) สำหรับประกันการว่างงาน ส่วนที่เหลือร้อยละ 3 (450บาท) สำหรับประกันชราภาพและสงเคราะห์บุตร ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 46 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิทั้ง 7 กรณีของผู้ประกันตน

แม้ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายประกันสังคมได้นำระบบการเฉลี่ยทุกข์-เฉลี่ยสุข ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ประกันตนนั้น รัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นแรงงานในระบบซึ่งเงินสมทบที่ได้จัดเก็บมานั้นจะสะสมในลักษณะกองทุน เพื่อนำมาจ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ทดแทนให้เฉพาะกับบุคคลซึ่งส่งเงินสมทบเท่านั้น โดยเป้าหมายสำคัญ คือ การทำให้ระบบประกันสังคมครอบคลุมกลุ่มผู้ประกันตนในชาติได้ในอนาคต โดยให้ความคุ้มครองกรณีต่างๆ ตามหลักสากลได้ทั้ง 7 ประเภทกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทูพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีว่างงาน กรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตร

แต่อย่างไรก็ดีแนวคิดเรื่องการเฉลี่ยทุกข์-เฉลี่ยสุข ซึ่งนำมาใช้ในระบบประกันสังคมไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง เนื่องจากยังมีกลุ่มผู้ประกันตนอีกส่วนหนึ่งซึ่งไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกัน กล่าวคือสิทธิประโยชน์จากการคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตร ผู้ประกันตนที่มีครอบครัวเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งสองกรณีดังกล่าว แต่กลุ่มผู้ประกันตน ผู้ที่ไม่มีครอบครัว และผู้ที่เป็นโสด ย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการได้สิทธิประโยชน์ การที่กฎหมายประกันสังคมกำหนดถึงการเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนเช่นนี้ จึงยังไม่ตอบสนองกับความต้องการและยังคงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการประกันสังคมอย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการกำหนดการเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนที่ยัง โสด ไม่มีบุตร และไม่มีครอบครัว ในการเลือกรับสิทธิประโยชน์ ดังกล่าวโดยการนำสิทธิประโยชน์



กรณีคลอดบุตร และในกรณีสงเคราะห์บุตร นำสิทธิทั้ง 2 กรณีนี้ นำไปสมทบกับกรณีชราภาพ เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเสมอภาคเท่าเทียมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27<sup>16</sup> ซึ่งได้กำหนดเรื่องหลักความเสมอภาค และการห้ามเลือกปฏิบัติ โดยกำหนดหลักการไว้ว่า “ห้ามปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน” เพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล

### ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยบทความเรื่อง การเลือกรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เกี่ยวกับปัญหาการเลือกรับสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตร ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะปรับปรุง และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533<sup>17</sup> ดังนี้

1. ให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 46 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยให้นำสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร ไปเพิ่มให้กับกองทุนชราภาพ
2. ให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 46 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยให้นำสิทธิประโยชน์ด้านการสงเคราะห์บุตร ไปเพิ่มให้กับกองทุนชราภาพ

บทความวิจัยนี้เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ และผู้ประกันตน โดยสามารถประยุกต์ใช้เป็นประโยชน์เชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่สำนักงานประกันสังคม และหน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการ และผู้ประกันตน มาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

<sup>16</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2567)

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533. (2567)

### บรรณานุกรม

- Davis, A., Stone, J., Blackwell, C., Padley, M., Shepherd, C.& Hirsch, D. (2022). A Minimum Income Standard for the UK in 2022. Joseph Rowntree Foundation.
- Pound, R. (1912). The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. (Concluded.) III. Sociological Jurisprudence. Harvard Law Review, 25(6), 489. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2567, จาก <https://doi.org/10.2307/1324775>
- กองสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน, (2557), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน.
- เจษฎาพงศ์ พรหมหมเฒ่า & อีระ ศรีธรรมรักษ์, (2560), ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558. วารสารบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 5(2), 107-121.
- พภัศสรณ์ วรรณฤทธิ์ระกุล, (2562), การบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ, วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, 4(1), 110-122
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (2567)
- สำนักงานประกันสังคม, (2567), คู่มือผู้ประกันตน, สำนักงานประกันสังคม. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.sso.go.th/eservices/web/UserManual.pdf>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (2567), ข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2567, จาก [https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=QGDP\\_report](https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=QGDP_report)
- สีป้อวัฒน์ มณีวรรณ, (2566), ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย, ศึกษากรณีสิทธิประโยชน์เงินชราภาพของผู้ประกันตนมาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.
- หัตถุริภูมิ ณมมงคลบุญวงศ์, (2554), มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการแสวงหาประโยชน์ของลูกจ้างแฝงลูกจ้างเห임และผู้เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล  
พ.ศ. 2562: กรณีศึกษาการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต

Legal Issues Related to the Personal Data Protection Act 2019:  
A Case Study of Data Protection of Deceased Persons

เศรษฐาวิชญ์ นาคเพ็ง<sup>1</sup>, สุธิดา ชมบุตร<sup>2</sup>, วริศรา บุญศิริ<sup>3</sup>, รามิล สังขนิตย์<sup>4</sup>, สวารินทร์ บุญรุ่ง<sup>5</sup>,  
จตุมาศ ธงทวัชร์<sup>6</sup> และ โยชิตา ซ้ายขวัญ<sup>7</sup>

Setthawich Nakpeng<sup>8</sup>, Suthida Chombut<sup>9</sup>, Varissara Bunsiri<sup>10</sup>, Ramil Sangkanit<sup>11</sup>,

Sawarin Bunrung<sup>12</sup>, Jutamas Thongtawat<sup>13</sup>, and Yosita Saikhwan<sup>14</sup>

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา รายละเอียดของกฎหมาย หลักการ ขอบเขต และแนวคิดหรือทฤษฎีที่ใช้ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ และวิเคราะห์ เปรียบเทียบเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศ ฝรั่งเศสกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย (Personal Data Protection Act หรือ PDPA) และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนของ การคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต โดยบทความนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนาและเชิงเปรียบเทียบ เพื่อประเมินความสอดคล้องและความแตกต่างของกฎหมายทั้งสองประเทศ โดยในส่วนของประเทศฝรั่งเศส การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้รับการบังคับใช้อย่างเข้มงวดและครอบคลุมทั้งผู้ที่ยังมีชีวิตและผู้เสียชีวิต ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ยังขาดข้อบัญญัติด้านนี้อย่างชัดเจน

<sup>1</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>2</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>3</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>4</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>5</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>6</sup> นักศึกษา, สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>7</sup> อาจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>8</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>9</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>10</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>11</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>12</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>13</sup> Student, School of Political Science and Public Administration, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>14</sup> Lecturer, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

\* Corresponding author: E-mail address: Setthawich.na@mail.wu.ac.th

การศึกษานี้มุ่งเน้นการสำรวจและวิเคราะห์หลักเกณฑ์และแนวคิดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นมาตรฐานสากล เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล ความยินยอมในการประมวลผลข้อมูล ความเป็นส่วนตัว และการคุ้มครองข้อมูลที่สำคัญ โดยนำประเด็นการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตมาวิเคราะห์เพิ่มเติม เนื่องจากเป็นส่วนที่กฎหมายของไทยยังไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจน

การเปรียบเทียบนี้จะช่วยในการเสนอแนะและพัฒนาข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขอบเขตในการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในอนาคต

**คำสำคัญ:** การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, ความเป็นส่วนตัว, ความยินยอม, ผู้เสียชีวิต

### Abstract

The purpose of this academic study is to study the history of the details of the law, principle and concepts or theories used in the regarding the personal data protection of the French Data Protection Act Law on Information Technology, Data Files and Civil Liberties The Personal Data Protection Act of Thailand (PDPA) and recommendations for developing a personal data protection legal system in terms of protecting the deceased. This article employs descriptive and comparative analysis methods to assess the consistency and the differences in the laws of the two countries, specifically in France, where personal data protection is strictly enforced and covers both the living and the deceased. Enforced strictly and comprehensively for both the living and the deceased, which is different from Thailand, where such provisions are still lacking.

In this regard, clearly this study focuses on exploring and analyzing the principles and concepts of personal data protection that are international standards such as the right to access personal data, consent for data processing, and data protection. The protection of important data, by further analyzing the issue of data protection for deceased individuals, as it is the part where Thai law still lacks clear provisions. You sent this comparison will assist in making recommendations and developing proposals for the amendment. The Personal Data Protection Act of Thailand, particularly the expansion of the scope of data protection for deceased individuals, to align with international standards and enhance the effectiveness of law enforcement in the future.

**Keywords:** Consent, Deceased Persons, Personal Data Protection, Privacy

## บทนำ

ในยุคดิจิทัลที่ข้อมูลส่วนบุคคลมีความสำคัญเป็นอย่างมาก พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (Personal Data Protection Act: PDPA) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในด้านข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีในปัจจุบัน ที่มีการเก็บรวบรวม ใช้ และเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกออนไลน์ที่ข้อมูลส่วนบุคคลถูกใช้และแชร์อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ส่งผลให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้มีแนวคิดให้คุ้มครองเฉพาะบุคคลธรรมดา เนื่องจากความเป็นส่วนตัวเป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลที่จะสิ้นสุดลงเมื่อบุคคลนั้นเสียชีวิต การให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลที่เสียชีวิตจึงยังไม่ได้ได้รับความยินยอมในระดับสากล อีกทั้งกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตในประเทศไทยก็ยังไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย

ในปีพุทธศักราช 2524 สภายุโรปได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของข้อมูลส่วนบุคคล จึงได้ลงนามในอนุสัญญา Convention 108 เพื่อรับรองสิทธิความเป็นส่วนตัวให้เป็นสิทธิทางกฎหมาย โดยอนุสัญญานี้เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีมุ่งเน้นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลธรรมดา ต่อมาในปีพุทธศักราช 2538 สหภาพยุโรปได้ประกาศใช้ข้อบังคับคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Directive 95/46/EC) เพื่อกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นที่ยอมรับในระดับยุโรป

ในปีพุทธศักราช 2565 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ได้กำหนดกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (ASEAN Framework on Personal Data Protection) เพื่อสร้างแนวทางร่วมกันสำหรับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในภูมิภาค การกำหนดกรอบนี้มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสมในประเทศสมาชิก ASEAN และสนับสนุนการพัฒนากฎระเบียบที่มีความสอดคล้องกันทั่วทั้งภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและการค้าในยุคดิจิทัล

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในยุคที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่งและมีการใช้งานข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง การมีกฎหมายนี้ช่วยให้มีการกำหนดมาตรฐานในการเก็บรักษา ใช้ และเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการปกป้องสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนและลดความเสี่ยงจากการละเมิดข้อมูล พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในทางที่ผิด และเพื่อให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิในการควบคุมและตรวจสอบข้อมูลของตนเองได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบและมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการอบรมและสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตภายใต้พระราชบัญญัตินี้ก็ประเด็นที่มีความสำคัญ แม้ว่าผู้เสียชีวิตจะไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ แต่การรักษาความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลของบุคคลที่เสียชีวิตก็เป็นสิ่งสำคัญต่อการปกป้องสิทธิและเกียรติยศของพวกเขา โดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิหรือการใช้งานข้อมูลในทางที่ไม่เหมาะสม

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (Personal Data Protection Act: PDPA) ได้ให้ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในมาตรา 6 ว่าเป็นข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลได้ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม แต่ไม่รวมถึงข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรมโดยเฉพาะ<sup>15</sup> นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยังไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับโทษในการเก็บรวบรวม ใช้ และเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตโดยตรง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตอย่างเคร่งครัด กฎหมายฝรั่งเศสมีข้อกำหนดและบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับการเก็บรวบรวม ใช้ และเผยแพร่ข้อมูลของผู้เสียชีวิต การคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตภายใต้กฎหมายฝรั่งเศสเน้นเน้นที่การรักษาสิทธิและเกียรติยศของบุคคลแม้หลังจากที่พวกเขาเสียชีวิตแล้ว ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับสูง

การนำกฎหมายของทั้งสองประเทศ มาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ จะทำให้เห็นถึงความแตกต่างในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตระหว่างประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งอาจเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ความหมายของสิทธิ

มานิตย์ จุมปา (2565) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองประชาชนในการกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น สิ่งใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสิทธิหมายความว่ารัฐให้สิทธิแก่ประชาชน โดยรัฐมีพันธกรณี (หน้าที่) ที่จะต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น เปรียบประดุจดังรัฐเป็นลูกหนี้ ประชาชนเป็นเจ้าหนี้<sup>16</sup>

พิไลวรรณ กนกทัณฑ์ (2563) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ คือ อำนาจอันชอบธรรม ซึ่งบุคคลทุกคนพึงมีพึงได้ โดยไม่ไปเบียดเบียนคนอื่น สิทธิที่มีอยู่นี้จะปรากฏในหลาย ๆ ด้าน เช่น สิทธิในบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ตลอดจนทรัพย์สิน ต่าง ๆ ของตนเอง ที่เรียกว่า สิทธิตามกฎหมายแพ่ง หรือ สิทธิในร่างกาย สิทธิในการประกอบกิจการ เป็นต้น<sup>17</sup>

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 6.

<sup>16</sup> มานิตย์ จุมปา, “สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560 ชุดที่ 1/2,” เนติบัณฑิตยสภา, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567, [https://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data\\_web/downloads\\_doc/term1/manit/m4.pdf](https://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data_web/downloads_doc/term1/manit/m4.pdf).

<sup>17</sup> พิไลวรรณ กนกทัณฑ์, “สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567, [https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=14177](https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=14177).

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้การรับรองว่าบุคคลสามารถกระทำ ได้ โดยมีได้เป็นการกระทำที่เบียดเบียนบุคคลอื่น และเป็นการกระทำที่มีสิทธิแสดงได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นจำต้องเคารพสิทธิในการกระทำการใด ๆ อันไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายของ ผู้กระทำการนั้น ๆ

### ความหมายของเสรีภาพ

กรมกิจการผู้สูงอายุ (2564) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เสรีภาพ หมายถึง อิสระที่จะกระทำ หรือไม่กระทำอะไรก็ได้ โดยไม่มีใครมาบงการ และการกระทำนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น และไม่ผิดศีลธรรม<sup>18</sup>

มานิตย์ จุมปา (2565) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เสรีภาพ หมายถึง การที่มนุษย์ไม่ได้อยู่ภายใต้ การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระในการทำการหรือดเว้นทำการ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น สิ่งใดรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นเสรีภาพ หมายความว่า ประชาชนมีเสรีภาพ เช่นนั้น<sup>19</sup>

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เสรีภาพ หมายถึง อำนาจที่จะกระทำใด ๆ ได้โดยอิสระ และปราศจาก บังคับ ขัดขวาง บงการ ในการกระทำใดกระทำหนึ่ง นอกจากนี้การกระทำดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำที่ ไม่ขัดต่อกฎหมาย เสรีภาพไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นเนื่องจากเสรีภาพเป็นเพียงความอิสระในการกระทำใด ๆ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

### ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล

ภานุพงศ์ ลักษณะวิศิษฎ์ (2566) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลที่ระบุ ตัวตนของเจ้าของข้อมูลได้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 คือ ข้อมูลทั่วไป ได้แก่ ข้อมูลที่สามารถบ่งชี้ข้อมูลส่วนตัวของบุคคลได้ เช่น ชื่อ - นามสกุล เลขบัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์

ประเภทที่ 2 คือ ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว ได้แก่ ข้อมูลที่ถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคล เป็นการเฉพาะ เป็นข้อมูลที่เป็นความลับหรือไม่ประสงค์เปิดเผย เช่น ข้อความหรือเอกสารส่วนบุคคลโดย เก็บความลับไว้อย่างครบถ้วน<sup>20</sup>

<sup>18</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กลุ่มกฎหมายสำนักงานเลขาธิการ, “สรุป สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ สิทธิมนุษยชน คืออะไร,” กรมกิจการผู้สูงอายุ, สืบค้น เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567, [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1622780092-906\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1622780092-906_0.pdf).

<sup>19</sup> มานิตย์ จุมปา, “สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560 ชุดที่ 1/2,”.

<sup>20</sup> ภานุพงศ์ ลักษณะวิศิษฎ์, “แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของพรรคประชาธิปัตย์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566), 13-43.

กนกพร เหลือสาคร (2566) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลที่เกี่ยวกับบุคคลซึ่งสามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ เช่น เลขที่บัญชีธนาคาร เลขที่บัตรเครดิต เลขประกันสังคม<sup>21</sup>

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลที่ระบุตัวเจ้าของข้อมูลได้ แต่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นต้องมีชีวิตหรือตัวตนอยู่

### แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นแนวคิดพื้นฐานที่เน้นถึงควมมีคุณค่าและสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยไม่สามารถละเมิดได้ ไม่ว่าจะในสถานะใด ๆ แนวคิดนี้มีความสำคัญในการวิเคราะห์และพัฒนาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิต เนื่องจากการคุ้มครองข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แม้หลังจากที่บุคคลได้จากไปแล้ว

1. การเคารพในความเป็นมนุษย์แม้หลังความตาย การเคารพความเป็นมนุษย์แม้ผู้เสียชีวิตจะไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อีก แต่การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของพวกเขา ยังคงสะท้อนถึงความเคารพในศักดิ์ศรีของพวกเขา เช่น การปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนตัวหรือประวัติของผู้เสียชีวิต รวมทั้งข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตอาจมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ สังคม หรือวัฒนธรรมที่ควรได้รับการคุ้มครองเพื่อลดการละเมิดหรือการใช้ที่ไม่เหมาะสม

2. สิทธิในการตัดสินใจของผู้เสียชีวิต ความต้องการของผู้เสียชีวิตบางประเทศมีกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับความต้องการหรือความประสงค์ของผู้เสียชีวิตก่อนที่พวกเขาจะเสียชีวิต เช่น การกำหนดวิธีการใช้หรือการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของพวกเขา รวมทั้งการปกป้องข้อมูลตามเจตนารมณ์ หากมีการบันทึกคำสั่งหรือเจตนารมณ์ของผู้เสียชีวิตเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของพวกเขาหลังความตาย การคุ้มครองข้อมูลควรสอดคล้องกับความต้องการนั้น

3. ความรับผิดชอบของผู้ที่จัดการข้อมูล การจัดการข้อมูลอย่างระมัดระวังผู้ที่มีหน้าที่จัดการข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตควรปฏิบัติภายใต้หลักการที่เน้นการคุ้มครองและการใช้ข้อมูลอย่างมีจริยธรรม รวมทั้งการป้องกันการใช้ที่ไม่เหมาะสม ควรมีการควบคุมและมาตรการป้องกันการใช้อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเป็นมนุษย์หรือความเคารพในศักดิ์ศรีของผู้เสียชีวิต

4. การรับรองสิทธิตามกฎหมาย การคุ้มครองตามกฎหมายหลายประเทศมีกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิต เช่น การควบคุมการเผยแพร่ข้อมูลหรือการเข้าถึงข้อมูลของบุคคลภายนอก รวมทั้งการพัฒนานโยบาย การพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตควรคำนึงถึงหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความต้องการของครอบครัวหรือผู้เกี่ยวข้อง

<sup>21</sup> กนกพร เหลือสาคร, “ปัญหากฎหมายในการแจ้งเหตุละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562”. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2566), 6-37.



การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตภายใต้แนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความสำคัญในการสะท้อนถึงการเคารพในคุณค่าและสิทธิของบุคคล แม้หลังจากที่พวกเขาได้จากไปแล้ว นอกจากนี้ยังช่วยป้องกันการใช้ข้อมูลที่ไม่เหมาะสมและรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้เสียชีวิตตามกฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตมีพื้นฐานอยู่บนหลักการของการเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคล แม้ในขณะที่บุคคลนั้นได้เสียชีวิตไปแล้ว

สิทธิมนุษยชนพื้นฐาน การคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตในบริบทของสิทธิมนุษยชนพื้นฐานเกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรีของบุคคล แม้ว่าผู้เสียชีวิตจะไม่มีสิทธิตามหลักการสิทธิมนุษยชนโดยตรงหลังจากที่พวกเขาเสียชีวิตแล้ว

สิทธิในการเคารพความเป็นส่วนตัว ซึ่งเป็นสิทธิในการเคารพความเป็นส่วนตัวเป็นสิทธิพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในเอกสารสิทธิมนุษยชนหลัก เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) และกฎบัตรสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) หลักการนี้เน้นการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลจากการถูกแทรกแซงหรือการเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอม แม้ผู้เสียชีวิตจะไม่มีสิทธิโดยตรงในฐานะที่ยังมีชีวิตอยู่ หลักการเคารพความเป็นส่วนตัวยังคงมีความสำคัญในการปกป้องข้อมูลของพวกเขา โดยการรักษาศักดิ์ศรีของบุคคลนั้นยังคงเป็นเรื่องสำคัญ

ความรับผิดชอบของผู้จัดการข้อมูลและการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล โดยผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการข้อมูลของผู้เสียชีวิตต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและข้อบังคับที่กำหนดเพื่อปกป้องข้อมูลไม่ให้ถูกใช้ในทางที่ผิด การใช้ข้อมูลต้องมีความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงหรือศักดิ์ศรีของผู้เสียชีวิต รวมทั้งข้อมูลของผู้เสียชีวิตควรได้รับการเก็บรักษาอย่างปลอดภัย และมีมาตรการในการป้องกันการเข้าถึงโดยไม่ได้รับอนุญาต

การเคารพศักดิ์ศรีของผู้เสียชีวิต เป็นการจัดการข้อมูลของผู้เสียชีวิตต้องมีการพิจารณาเพื่อให้แน่ใจว่าไม่เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีของบุคคลนั้น เช่น การเผยแพร่ข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียหรือการใช้ข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตช่วยให้แน่ใจว่าข้อมูลจะไม่ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม หรือเพื่อสร้างความเสียหายให้กับบุคคลหรือครอบครัวของพวกเขา

การคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตเกี่ยวข้องกับการรักษาสิทธิความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรีของบุคคล แม้ว่าผู้เสียชีวิตจะไม่มีสิทธิโดยตรงในการปกป้องข้อมูลของตนเอง แต่หลักการของสิทธิมนุษยชนและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องยังคงเป็นแนวทางสำคัญในการจัดการข้อมูลของพวกเขา โดยมุ่งเน้นที่การรักษาศักดิ์ศรี การเคารพความเป็นส่วนตัว และการปกป้องจากการใช้ที่ไม่เหมาะสม

## หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตมีความสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่น และการปกป้องข้อมูลอย่างมีจริยธรรม

การเปิดเผยข้อมูล องค์กรหรือหน่วยงานที่จัดการข้อมูลของผู้เสียชีวิตควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการและวัตถุประสงค์ในการจัดการข้อมูลเหล่านั้นอย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงวิธีการเก็บรักษาและใช้ข้อมูล ตลอดจนการแชร์หรือเปิดเผยข้อมูลกับบุคคลที่สาม

1. การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียชีวิต แม้ว่าผู้เสียชีวิตจะไม่มีสิทธิตามกฎหมายโดยตรง แต่ญาติหรือผู้แทนของผู้เสียชีวิตควรได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึง แก้ไข หรือขอให้ลบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

2. การรายงานและการตรวจสอบ การมีระบบที่เปิดเผยผลการตรวจสอบการจัดการข้อมูลของผู้เสียชีวิต ซึ่งอาจรวมถึงการรายงานการละเมิดข้อมูลหรือความผิดพลาดในการจัดการข้อมูล

3. การรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การสร้างช่องทางสำหรับการรับฟังข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ญาติของผู้เสียชีวิต หรือประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการข้อมูล

4. การปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมาย การปฏิบัติตามข้อกำหนดและมาตรฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสในการคุ้มครองข้อมูล ซึ่งอาจรวมถึงการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายท้องถิ่นหรือระหว่างประเทศ

## หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะ ในการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตเป็นการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสมดุลระหว่างการปกป้องสิทธิส่วนบุคคลและการสนับสนุนประโยชน์ของสังคม

1. การวิจัยและการศึกษา ข้อมูลของผู้เสียชีวิตสามารถมีค่าต่อการวิจัยและการศึกษาในด้านต่าง ๆ เช่น การแพทย์ การสาธารณสุข หรือประวัติศาสตร์ โดยการใช้ข้อมูลนี้สามารถนำไปสู่การค้นพบใหม่ ๆ และการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

2. การพัฒนาและการปรับปรุงนโยบายสาธารณะ ข้อมูลของผู้เสียชีวิตอาจช่วยให้การวางแผนและการตัดสินใจในระดับนโยบายมีข้อมูลที่ครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งช่วยในการปรับปรุงนโยบายสาธารณะและบริการที่เกี่ยวข้อง

3. การตรวจสอบและการป้องกันการกระทำผิด ข้อมูลของผู้เสียชีวิตสามารถใช้ในการตรวจสอบหรือการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อป้องกันหรือสืบสวนการกระทำผิดที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

4. การระบุและการจัดการความเสี่ยง ข้อมูลของผู้เสียชีวิตอาจช่วยในการระบุและจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เช่น การประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพหรือความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม

5. การคุ้มครองสิทธิของผู้อื่น การใช้ข้อมูลของผู้เสียชีวิตในบางกรณีอาจช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้อื่น เช่น การเปิดเผยข้อมูลที่ช่วยให้ญาติของผู้เสียชีวิตสามารถเรียกร้องสิทธิหรือการชดเชยที่พวกเขาควรได้รับ

6. การคำนึงถึงจริยธรรมและความเคารพ การพิจารณาเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะต้องทำด้วยความเคารพและจริยธรรม โดยไม่ควรละเมิดความเป็นส่วนตัวหรือสิทธิของผู้เสียชีวิตและครอบครัวของพวกเขา

### หลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต ซึ่งช่วยให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือจัดการข้อมูลของผู้เสียชีวิตมีความเหมาะสมและไม่เกินความจำเป็น หลักนี้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและประเมินความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ข้อมูลกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว

1. การประเมินความจำเป็น การตรวจสอบว่าการใช้ข้อมูลของผู้เสียชีวิตนั้นจำเป็นและเหมาะสมหรือไม่ โดยต้องประเมินว่าการใช้ข้อมูลนั้นมีความจำเป็นในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือไม่ และว่ามีวิธีการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้โดยไม่ต้องใช้ข้อมูลของผู้เสียชีวิต

2. การจำกัดขอบเขตการใช้ข้อมูล การกำหนดขอบเขตการใช้ข้อมูลให้แคบลงเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เช่น การใช้ข้อมูลเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย หรือการเก็บรักษาข้อมูลในระยะเวลาที่จำกัด

3. การประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลของผู้เสียชีวิต เช่น ความเสี่ยงต่อความเป็นส่วนตัวหรือการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เหมาะสม และการใช้มาตรการป้องกันเพื่อบรรเทาความเสี่ยงเหล่านั้น

4. การพิจารณาผลประโยชน์ การประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ข้อมูลว่ามีความสำคัญและมีความหมายมากพอที่จะรับได้กับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งอาจรวมถึงการพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะที่อาจได้รับ

5. การทบทวนและปรับปรุง การทบทวนการใช้ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แน่ใจว่ายังคงเป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน และการปรับปรุงการดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาใหม่ ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม

### ทฤษฎีว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลที่เสียชีวิต

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลที่เสียชีวิตเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายแนวคิดและทฤษฎีที่ต้องพิจารณาเพื่อสร้างสมดุลระหว่างสิทธิมนุษยชนและการปกป้องข้อมูล

1. หลักการสิทธิมนุษยชน เช่น ความเป็นส่วนตัวและความเคารพในศักดิ์ศรีของบุคคลมีความสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต แม้ว่าผู้เสียชีวิตจะไม่มีสิทธิตามกฎหมายโดยตรง แต่การเคารพในความเป็นส่วนตัวและความต้องการของครอบครัวหรือผู้แทนของผู้เสียชีวิตยังคงมีความสำคัญ

2. ทฤษฎีสวัสดิภาพ ทฤษฎีนี้เน้นความสำคัญของการรักษาสวัสดิภาพส่วนบุคคล ซึ่งสามารถขยายไปยังข้อมูลส่วนบุคคลหลังจากบุคคลนั้นเสียชีวิต โดยการพิจารณาว่าข้อมูลดังกล่าวควรได้รับการคุ้มครองเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนตัว

3. ทฤษฎีความยุติธรรม และแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมที่มีการจัดสรรทรัพยากรและสิทธิอย่างเป็นธรรม สามารถนำมาใช้ในการพิจารณาการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต โดยพิจารณาว่าควรให้ความสำคัญกับความยุติธรรมในการจัดการข้อมูลทั้งในแง่ของผู้เสียชีวิตและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. ทฤษฎีความรับผิดชอบ ทฤษฎีนี้เน้นความรับผิดชอบขององค์กรหรือบุคคลในการจัดการข้อมูล ซึ่งรวมถึงการจัดการข้อมูลของผู้เสียชีวิตด้วย การคุ้มครองข้อมูลต้องมีการตรวจสอบและการตอบสนองที่โปร่งใสเพื่อรับผิดชอบต่อการจัดการข้อมูล

5. แนวคิดการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ การคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตต้องพิจารณาผลประโยชน์ของสาธารณะ เช่น การวิจัยทางการแพทย์หรือการพัฒนานโยบาย ซึ่งอาจมีข้อดีในการสนับสนุนสังคมโดยรวม แต่ต้องทำภายใต้การควบคุมที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

6. ทฤษฎีความโปร่งใสและความสมดุล การคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตต้องพิจารณาการรักษาความโปร่งใสในกระบวนการจัดการข้อมูล และการรักษาสมดุลระหว่างการปกป้องสิทธิส่วนบุคคลและการใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### การคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต ของประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส การคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย loi n° 78-17 du 6 Janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยข้อมูลสารสนเทศและเสรีภาพ ทั้งนี้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเกิดขึ้นจากการตระหนักถึงความสำคัญที่เกิดจากเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างก้าวกระโดด อีกทั้งฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเมื่อสหภาพยุโรปประกาศใช้ข้อบังคับ GDPR ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลขึ้นเป็นการเฉพาะ และได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตโดยหลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตประกอบด้วย

การคุ้มครองข้อมูลหลังจากการเสียชีวิต ตามมาตรา 84 แห่งกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดสิทธิของเจ้าของข้อมูลในกรณีที่เจ้าของข้อมูลเสียชีวิต โดยหากเจ้าของข้อมูลเสียชีวิตข้อมูลดังกล่าวอาจมีการเก็บรักษาไว้ชั่วคราวไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในรูปแบบใดก็ตาม และยังได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับดังกล่าวอยู่<sup>22</sup> โดยได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการคุ้มครองข้อมูลไว้ใน มาตรา 85 แห่งกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประเทศฝรั่งเศส

<sup>22</sup> République Française, "CNIL Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés," République Française, accessed July 30, 2024, <https://www.monparcours handicap.gouv.fr/glossaire/cnil>.

เงื่อนไขการคุ้มครองข้อมูลหลังจากการเสียชีวิต ตามมาตรา 85 แห่งกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการรักษาข้อมูลหลังจากที่เจ้าของข้อมูลเสียชีวิตแล้ว โดยระบุว่า บุคคลสามารถกำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของตน หลังจากที่ดินเสียชีวิตลง ซึ่งอาจกำหนดเป็นการเฉพาะ หรือเป็นการทั่วไป ซึ่งในการกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ อาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการกระทำการแทน ซึ่งอาจเป็นทายาทหรือบุคคลใดก็ได้ แต่ในกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้ ในกรณีนี้อาจเป็นทายาทที่เป็นผู้มีสิทธิในกระทำการแทนในการใด ๆ ที่เกี่ยวกับข้อมูลของผู้เสียชีวิต

การจัดการโดยทายาท ตามมาตรา 85 กฎหมายกำหนดไว้ว่า ทายาทผู้มีสิทธิเข้าถึงและจัดการข้อมูลของผู้เสียชีวิตมีสิทธิกระทำการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยสิทธิที่จำเป็นนั้นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดไว้ เช่น ข้อมูลในหน่วยงานอันเป็นสถานที่ตั้งมรดกของผู้เสียชีวิต ซึ่งต้องเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ต่อการชำระบัญชีและแบ่งทรัพย์สินมรดก หรือแม้กระทั่งการปิดบัญชีข้อมูล<sup>23</sup>

นอกจากนี้ องค์กร CNIL ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศฝรั่งเศส ได้สร้างบรรทัดฐานในกรณีที่ได้มีการออกมากำหนดการดำเนินการบัญชีต่าง ๆ ในโลกอินเทอร์เน็ตของผู้เสียชีวิต จากกรณีนี้จะเห็นได้ว่าข้อมูลของผู้เสียชีวิตก็ถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประเทศฝรั่งเศส

## สรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย พบว่า ปัจจุบันการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยังมีความบกพร่องหลายประการ แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกออกแบบมาเพื่อปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน กฎหมายดังกล่าวครอบคลุมถึงการเก็บรวบรวม การใช้ และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการให้สิทธิกับเจ้าของข้อมูลในการเข้าถึงและแก้ไขข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิของบุคคลในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งการเก็บรวบรวม การใช้ และการเผยแพร่ข้อมูล โดยเฉพาะในโลกออนไลน์ที่การแชร์ข้อมูลเป็นไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยังมีผลกระทบต่อการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิต ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในด้านสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทยถูกพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในยุคดิจิทัล โดยมีการกำหนดมาตรฐานในการเก็บรักษา ใช้ และเผยแพร่ข้อมูล เพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคลและลดความเสี่ยงจากการละเมิดข้อมูล แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะไม่ครอบคลุมข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตโดยเฉพาะ อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับ

<sup>23</sup> Ibid.

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่มีการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตอย่างเคร่งครัด ซึ่งให้เห็นถึงความแตกต่างในการจัดการข้อมูลของผู้เสียชีวิตระหว่างประเทศไทยและฝรั่งเศส

หลักการสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังเป็นแนวคิดสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิต แม้ว่าผู้เสียชีวิตจะไม่มีสิทธิโดยตรงในการปกป้องข้อมูลของตนเอง แต่การคุ้มครองข้อมูลยังสะท้อนถึงการเคารพศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ของพวกเขา และมีการพิจารณาความรับผิดชอบในการจัดการข้อมูลอย่างมีจริยธรรม รวมถึงการพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ หลักความโปร่งใสและหลักประโยชน์สาธารณะยังมีความสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นและปกป้องข้อมูลอย่างมีจริยธรรม การปฏิบัติตามหลักแห่งความได้สัดส่วนก็เป็นการตรวจสอบความสมดุลระหว่างการใช้ข้อมูลกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียชีวิตเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

บทความวิชาการนี้ได้เปิดเผยถึงความสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และเสนอให้มีการพิจารณาในการคุ้มครองข้อมูลของผู้เสียชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งจะช่วยให้เกิดการปกป้องสิทธิและเกียรติยศของบุคคลแม้หลังความตาย

### ข้อเสนอแนะ

1. เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

มาตรา 6 “ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายความว่า ชื่อ นามสกุล วันเดือนปี เกิด หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน หมายเลขหนังสือเดินทาง ลักษณะทางกายภาพ ลายนิ้วมือ สถานภาพสมรส ข้อมูลครอบครัว ประวัติการศึกษา อาชีพ ประวัติทางการแพทย์ ข้อมูลการดูแลสุขภาพ ข้อมูลทางพันธุกรรม ชีวิตทางเพศ บันทึกการตรวจร่างกาย ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลการติดต่อ ข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรม สถานะทางการเงิน กิจกรรมทางสังคม และข้อมูลอื่นใดที่อาจใช้ในการระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือโดยอ้อม

2. เสนอให้มีการเพิ่ม มาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

มาตรา 90/1 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัตินี้ โดยเจ้าของข้อมูลถึงแก่กรรม ให้บุคคลดังต่อไปนี้มีหน้าที่กระทำการแทนไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง

- (1) ผู้สืบสันดาน
- (2) บิดามารดา
- (3) พี่น้องร่วมบิดามารดา
- (4) พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน
- (5) ปู่ ย่า ตา ยาย
- (6) หลุง ป้า น้า อา คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่เป็นทายาทโดยธรรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กนกพร เหลือสาคร. “ปัญหากฎหมายในการแจ้งเหตุละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562.” สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2566.

กรมกิจการผู้สูงอายุ กลุ่มกฎหมายสำนักงานเลขาธิการ. “สรุป สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ สิทธิมนุษยชน คืออะไร.” กรมกิจการผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567.

[https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1622780092-906\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1622780092-906_0.pdf).

พิไลวรรณ กนกทัณฑ์. “สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย.” ศาลรัฐธรรมนูญ.

สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567. [https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=14177](https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=14177).

ภาณุพงศ์ ลักษณะวิศิษฎ์. “แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของพรรคประชาธิปัตย์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566.

มานิตย์ จุมปา. “สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560 ชุดที่ 1/2.” เนติบัณฑิตยสภา.

สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567.

[https://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data\\_web/downloads\\_doc/term1/manit/m4.pdf](https://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data_web/downloads_doc/term1/manit/m4.pdf).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2567. [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T\\_0052.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T_0052.PDF).

### ภาษาต่างประเทศ

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL). “Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés [Law No. 78-17 of January 6, 1978, on Information Technology, Data Files, and Civil Liberties].” Last modified 2018. <https://www.cnil.fr/fr/loi-informatique-et-libertes>.

République Française. “CNIL Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.”

République Française. Accessed July 30, 2024.

<https://www.monparcourshandicap.gouv.fr/glossaire/cnil>.

# มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์: ศึกษากรณีเกมกาชา<sup>1</sup>

## Legal Measures to Control In-Games Online Trading Service Providers: A Case Study of Gacha Games

ธนภัทร แสงส่อง<sup>2</sup>, จิดาภา พรยั้ง<sup>3</sup>

Thanaphat Saengsong<sup>4</sup>, Jidapa Pornying<sup>5</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมการให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเกมกาชา ซึ่งในประเทศไทยยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ ได้แก่ รายงานวิจัยและบทความจากทั้งไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมการให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์ที่เกี่ยวกับเกมกาชา 2. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์ที่เกี่ยวกับเกมกาชา ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายไทยยังไม่มีกำหนดคำนิยามหรือควบคุมเกมกาชาแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่อาจนำมาใช้ควบคุมได้ แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการควบคุมเกมกาชา โดยสหรัฐอเมริกาใช้แนวทางการแสดงฉลากเพื่อป้องกันเด็กเข้าถึง ในขณะที่จีนมีมาตรการที่เข้มงวดในการเปิดเผยอัตราการสุ่มของไอเทม และมีการติดตามผลผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย รวมถึงกำหนดนิยามที่ชัดเจน สำหรับเกมกาชา สร้างมาตรการควบคุมที่เป็นธรรม ให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้บริโภค เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เล่นเกมส์ออนไลน์และลดผลกระทบจากเกมกาชา

**คำสำคัญ:** เกมส์ออนไลน์, ผู้ให้บริการ, เกมกาชา

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์

<sup>2</sup> นิสิตปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิชย์ ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000, thanaphatsaengsong@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิชย์ ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000

<sup>4</sup> Master's degree, Faculty of Law Thaksin University, 140 m.4 Karnjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000, thanaphatsaengsong@gmail.com

<sup>5</sup> Assistant Professor Dr., Lecturer in Laws, Faculty of Law Thaksin University, 140 m.4 Karnjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000



## Abstract

This research investigates regulatory issues in online game transactions, focusing on the gacha, which lacks clear legal measures in Thailand. Using documentary research, it analyzes academic sources to achieve the following objectives 1) Study and analyze regulatory issues related to the gacha game in online games. 2) Propose legal measures for regulating in-game transactions involving gacha games. The findings reveal that Thai law has not explicitly defined or regulated the gacha game. Existing laws, such as the Gambling Act B.E. 2478 (1935) and the Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979), are insufficient to address the challenges effectively. In contrast, countries like the United States and China have implemented notable measures. The U.S. uses labeling strategies to prevent children from accessing such systems, while China enforces strict requirements for disclosing randomization rates and monitoring compliance. The research suggests revising Thai laws to define the gacha game clearly, establish fair regulations, and ensure accurate consumer information. These steps aim to promote fairness for players and reduce the negative impacts of the gacha game.

**Keywords:** Games Online, Service Providers, Gacha Games

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมเกมออนไลน์ในประเทศไทยกำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยมีข้อมูลจากรายงาน Digital 2023 Thailand ระบุว่าประชากรไทยมีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตถึง 61.21 ล้านคน คิดเป็น 85.3% ของประชากรทั้งหมด และคนไทยใช้เวลาเฉลี่ยในการเล่นเกมนออนไลน์ประมาณ 1 ชั่วโมง 43 นาทีต่อวัน<sup>6</sup> ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมดิจิทัลคอนเทนต์ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเกมมีมูลค่าเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นถึง 62,435 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2567<sup>7</sup> การเติบโตนี้นำไปสู่การเกิดธุรกิจใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสิ่งของในเกม ซึ่งรวมถึงเกมกาชา ที่มีลักษณะคล้ายการพนัน ทำให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการพนันที่แฝงอยู่ในเกมนออนไลน์ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้เล่นที่ไม่มีความรู้เพียงพอในการตัดสินใจซื้อ<sup>8</sup>

<sup>6</sup> DataReportal – Global Digital Insights, *Digital 2023: Thailand*. (2566), สืบค้นวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://datareportal.com/reports/digital-2023-thailand>

<sup>7</sup> Marketeer Online. (2565), *คนไทยซื้อเกมต่างประเทศเล่น 3.6 หมื่นล้านบาท ดิจิทัลคอนเทนต์ไทยโตจริง แต่ส่งออกแค่ 2,574 ล้าน*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://marketeeronline.co/archives/281042>.

<sup>8</sup> Apiratwarakul Nuttawut. (2559), *Overwatch* ในทัศนคติของหนุ่มใหญ่วัยทำงาน, สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2567, จาก

การซื้อกาชาในเกมส์อาจนำไปสู่การใช้เงินเกินความจำเป็น และปัญหาทางการเงินเนื่องจากเป็นการซื้อในลักษณะสุ่ม เสี่ยงโชคที่กำหนดโดยผู้ให้บริการเพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ระบุว่า การติดการพนัน<sup>9</sup> และติดเกม<sup>10</sup> เป็นปัญหาทางจิตเวชที่ต้องได้รับการควบคุม ซึ่งส่งผลให้เกิดความจำเป็นในการจัดทำมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมเกมกาชา เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์ เพื่อจัดการเกมกาชาอย่างเหมาะสม โดยมุ่งหวังที่จะสร้างกรอบกฎหมายที่สามารถป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพนันแฝงในเกมส์ออนไลน์ และสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคในการใช้บริการเกมส์ออนไลน์อย่างปลอดภัยและเป็นธรรม

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายไทยและต่างประเทศ ในการควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์ที่เกี่ยวข้องกับเกมกาชา
2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและ มาตรการกฎหมายในการควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์ที่เกี่ยวข้องกับเกมกาชา
3. เพื่อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการกฎหมายในการควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ออนไลน์ที่เกี่ยวข้องกับเกมกาชา

### สมมติฐานการวิจัย

การขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมเกมกาชาในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดความไม่โปร่งใส เช่น การไม่เปิดเผยอัตราการสุ่มของไอเทม และเอื้อต่อการออกแบบระบบที่กระตุ้นให้ผู้บริโภคใช้จ่ายเกินควร ดังนั้นการมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดนิยามและควบคุมระบบเกมกาชาอย่างชัดเจน จะช่วยลดผลกระทบเชิงลบและปกป้องสิทธิของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ ได้แก่ กฎหมาย ข้อบังคับ รวมถึงเอกสารชั้นทุติยภูมิ เช่น บทความวิชาการ หนังสือ งานวิจัย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ถูกรวบรวมจากแหล่งข้อมูลทั้งในรูปแบบเอกสารตีพิมพ์และดิจิทัล ใช้

<https://www.gamingdose.com/news/overwatch-ในทัศนคติของหนุ่มใหญ่/>.

<sup>9</sup> World Health Organization. (2567), *ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://icd.who.int/browse/2024-01/mms/en>.

<sup>10</sup> World Health Organization. (2567), *ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://icd.who.int/browse/2024-01/mms/en#1448597234>.

เกณฑ์การคัดเลือกที่เน้นความน่าเชื่อถือและความเกี่ยวข้องกับประเด็นวิจัย ข้อมูลที่ได้ถูกวิเคราะห์ด้วยวิธีการตีความและเชื่อมโยงเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ครบถ้วนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

### ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับ ระบบเกมกาชา ตลอดจนกฎหมาย ต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และ กฎหมายประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 รวมถึงหนังสือ ตำรา บทความ วารสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางวิชาการต่างๆ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาการควบคุมผู้ให้บริการเกมส์ออนไลน์ เกี่ยวกับการพนันที่แฝงมาในรูปแบบเกมกาชา
2. ได้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ให้บริการเกมส์ออนไลน์เกี่ยวกับเกมกาชาในเชิงลึก
3. ได้ศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ให้บริการเกมกาชา
4. ได้แนวทางข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำไปใช้ควบคุมผู้ให้บริการเกมกาชาอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมในบริบทของประเทศไทย

### การทบทวนวรรณกรรม

#### การพนัน

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 "การพนัน" หมายถึง (1) การเล่นเพื่อเอาเงินหรือสิ่งอื่น โดยอาศัยความฉลาด ฝีมือ หรือโชค และ (2) การเล่นดังกล่าวเรียกว่า การพนัน อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ไม่ได้ให้นิยามการพนันไว้อย่างชัดเจน แต่ระบุลักษณะสำคัญของการพนันในมาตรา 4 ทวิ, มาตรา 5, และมาตรา 9 ว่า เป็นการเล่นที่รวมถึงการทายหรือทำนาย (มาตรา 4 ทวิ) การจัดให้มีการเล่นที่มีการแลกเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สิน (มาตรา 5) และการเล่นเสี่ยงโชคเพื่อให้ได้หรือเสียเงินหรือประโยชน์อื่น (มาตรา 9) เนื่องจากไม่มีความหมายที่ชัดเจนศาลจึงได้นิยามการพนันไว้ว่า การเล่นที่เป็นการพนันจะต้องมีลักษณะที่ผู้เล่นเสี่ยงต่อการได้และเสียแต่คุณธรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้ให้นิยามว่า การพนันต้องมีลักษณะของการเสี่ยงโชคเพื่อการได้หรือเสียประโยชน์ จากบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 589/2545<sup>11</sup>

<sup>11</sup> จาก <https://www.gamedeveloper.com/business/gacha-for-beginners>

### เกมกาชา

ความหมายของเกมกาชา หรือกล่องสุ่ม M. Koeder et al. (2017:3-5) อธิบายถึงความหมายของเกมกาชา (gacha) ว่าเป็นกลไกที่มีลักษณะคล้ายกับการจับสลาก ซึ่งผู้เล่นสามารถใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินเพื่อซื้อโอกาสในการรับไอเทมเสมือนจริงที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันไป โดยการสุ่มนี้ทำให้ผู้เล่นมีโอกาสได้รับไอเทมที่มีค่าหรือหายาก<sup>12</sup> อีกทั้ง Grishenko (2017) ได้อธิบายความหมายของเกมกาชา (gacha) เพิ่มเติมไว้ว่า เป็นระบบที่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะจากตู้หยอดเหรียญที่เรียกว่า "กาชาปอง" ซึ่งผู้เล่นสามารถสุ่มของเล่นหรือรางวัลจากการหยอดเหรียญเข้าไปในตู้เหล่านั้นได้<sup>13</sup> อีกทั้งยังกล่าวถึงลักษณะสำคัญของเกมกาชา คือ เป็นการสุ่มรางวัล เกมกาชาใช้กลไกการสุ่มเพื่อให้ผู้เล่นได้รับรางวัลที่มีความหลากหลาย โดยรางวัลที่ได้จะขึ้นอยู่กับโชคชะตา มีโมเดลธุรกิจฟรีเมียม เกมกาชามักใช้โมเดลธุรกิจแบบฟรีเมียม ซึ่งอนุญาตให้ผู้เล่นเล่นเกมได้ฟรี แต่มีตัวเลือกในการซื้อไอเทมหรือโอกาสในการสุ่มเพิ่มเติมด้วยเงินจริง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้เหนือกว่าผู้เล่นอื่น

### การควบคุมการซื้อขายเกมออนไลน์ตามกฎหมายของไทย

การซื้อขายเกมออนไลน์ในประเทศไทยเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย เนื่องจากผู้เล่นมักจะมีการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในรูปแบบดิจิทัล รวมถึงการใช้จ่ายเงินจริงเติมเข้าในระบบเกม ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหา การพนันแฝงหรือการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478, พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2551, และ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

**พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478** ปัจจุบันประเทศไทยมีการนิยมในการเล่นเกมส์ออนไลน์อย่างแพร่หลาย รวมถึงเกมส์ออนไลน์ที่มีระบบการซื้อสิ่งของในเกมโดยเกมกาชาด้วย และมีความสนใจเป็นอย่างมากจากภาคเอกชน<sup>14</sup> แต่ก็ยังไม่มีมติความอย่างชัดเจนว่าเกมกาชาเป็นการพนันหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพบว่า ไม่ได้มีการนิยามของคำว่าพนันไว้ และการที่จะเป็นการพนันได้นั้น จะต้องเป็นการพนันตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นการเล่นตามที่ระบุไว้ในบัญชี ก. และข. หรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายกัน จึงเป็นกรณีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าระบบเกมกาชา จะเข้าข่ายการเล่นตามบัญชี ก หรือบัญชี ข หรือมีลักษณะคล้ายกันหรือไม่

<sup>12</sup> Koeder, M., Tanaka, E., & Sugai, P. (2017). *Mobile game price discrimination effect on users of freemium services: An initial outline of game of chance elements in Japanese F2P mobile games [Paper presentation]*. Asia-Pacific Regional Conference: Mapping ICT into Transformation for the Next Information Society, Kyoto, Japan.

<sup>13</sup> Yevgen Grishenko, *Gacha for beginners*. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2567,

<sup>14</sup> ไทยรัฐออนไลน์. (2023), *เติมเงิน=พนัน EP.2 Loot boxes ทนทางพาเด็กสู่วงการพนัน ไทยไร้กฎหมายจัดการ*, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.thairath.co.th/news/1143075>.

**พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2551** มาตรา 4 ได้กำหนด นิยามคำว่า “วีดิทัศน์” หมายความว่า “วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมา ฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นเกมการเล่น คาราโอเกะที่มีภาพประกอบหรือลักษณะอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเกมส์ออนไลน์จัดได้ว่าเป็นไปตามนิยามในมาตรา 4 นี้

อีกทั้งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มีบทบาทในการควบคุมเนื้อหาและการจัดระดับของเกมส์ออนไลน์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกมส์ที่มีลักษณะไม่เหมาะสม เช่น เกมส์ที่มีเนื้อหาสุ่มเสี่ยงต่อการพนัน ถูกเผยแพร่หรือเข้าถึงโดยเยาวชน พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้ผลิต ผู้ให้บริการ หรือผู้เผยแพร่ต้องส่งเกมส์เข้ารับการตรวจสอบจากคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่เนื้อหาเกมโดยตรง แต่ก็ส่งผลต่อการควบคุมการซื้อขายและการดำเนินกิจกรรมภายในเกมส์ โดยเฉพาะในกรณีที่เกมภาษาในเกมส์ออนไลน์อาจถูกพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม<sup>15</sup>

**พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช. 2522** มีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิของผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบในกระบวนการซื้อขายสินค้าและบริการ ซึ่งรวมถึงการซื้อขายเกมส์ออนไลน์ ตลอดจนไอเทมในเกมส์ โดยพระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงการโฆษณา การกำหนดเงื่อนไขการให้บริการ และการปกป้องผู้บริโภคจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่ การโฆษณาเกี่ยวกับระบบภาษาในเกม หากพบว่ามี การให้ข้อมูลที่บิดเบือนหรือไม่โปร่งใส อาทิ อัตราความน่าจะเป็นในการได้ไอเทมระดับสูง ผู้ให้บริการอาจถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังเน้นการกำหนดเงื่อนไขของสัญญาในการให้บริการเกมส์ออนไลน์ให้เป็นธรรมต่อผู้บริโภค<sup>16</sup> เป็นต้น

#### **การควบคุมการซื้อขายเกมส์ออนไลน์ตามกฎหมายของต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา, สาธารณรัฐประชาชนจีน)**

ประเทศสหรัฐอเมริกา การควบคุมการซื้อขายสิ่งของในเกมส์ออนไลน์โดยเกมภาษา ยังไม่มีการออกกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจน แต่ก็ได้มีความพยายามในการที่จะตรากฎหมายออกมาควบคุมเนื่องจากคณะกรรมการจัดเรตสื่อซอฟต์แวร์บันเทิง (Entertainment Software Rating Board หรือ ESRB) ซึ่งเป็นองค์กรจัดระดับเกมส์ของสหรัฐอเมริกา มีหนังสือตอบข้อซักถามของ Maggie Hassan<sup>17</sup> ผู้เป็นสมาชิกของวุฒิสภาสหรัฐ (US Senator) ในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กจากระบบการซื้อสิ่งของภายในเกมส์ และเกม

<sup>15</sup> นัฎพร กรกนกมล. (2566), *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการซื้อขายสิ่งของในเกมส์ออนไลน์โดยระบบกล่องสุ่ม (loot boxes) ในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566, หน้า 1-15, สืบค้นวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/1531771279.55f87242b1113a9e9af0a424034b05e7.pdf>.

<sup>16</sup> Apps offering “loot boxes” or other mechanisms that provide randomized virtual items for purchase must disclose the odds of receiving each type of item to customers prior to purchase.

<sup>17</sup> Maggie Hassan. (2018), *Letter to the Entertainment Software Rating Board (ESRB)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.hassan.senate.gov/imo/media/doc/180214.ESRB.Letter.Final.pdf>.

ภาษา<sup>18</sup> พร้อมทั้งมีหนังสือตอบข้อซักถาม ในประเด็นเดียวกันต่อสื่อมวลชน<sup>19</sup> โดยสามารถสรุปความได้ว่า ESRB เห็นว่า ระบบเกมภาษา ไม่ใช่การพนัน เนื่องจกเมื่อมีการสุ่มสิ่งของที่จะได้ อย่งไรเสีย ผู้เล่นก็จะได้รับสิ่งของขึ้นใดขึ้นหนึ่งแน่นอน ถึงแม้จะไม่ใช่สิ่งของที่ผู้เล่นประสงค์จะได้ก็ตาม ซึ่งจะเป็นลักษณะเดียวกับการซื้อการ์ดสะสมแบบสุ่ม ที่เมื่อซื้อมาแล้วเปิดกล่องออก ผู้ซื้ออาจจะได้รับการ์ดสะสมใบที่ไม่ต้องการก็ได้<sup>20</sup> ทั้งนี้ ESRB ได้มีการแก้ไขปัญหาคู่ครองเด็กจากระบบการซื้อสิ่งของภายในเกมด้วยการให้มีการแสดงฉลากว่าเกมดังกล่าวมีการจ่ายเงินจริงในเกมได้ (In-Game Purchases) และมีแหล่งข้อมูลให้ผู้ปกครองช่วยในการ พิจารณาและควบคุมการเล่นเกมของเด็กนอกจากนี้ยังมีความพยายามจากบางรัฐ เช่น ฮาวาย ที่เสนอให้มีกฎหมายเพื่อควบคุมการขายกล่องสุ่มโดยเฉพาะเพื่อป้องกันไม่ให้เด็กเข้าถึงตลอดจนมีข้อเสนอในระดับรัฐบาลกลางเพื่อสร้างกรอบการควบคุมที่ชัดเจน แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ<sup>21</sup>

สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ออกมาตรการการบริหารจัดการเกมออนไลน์ (网络游戏管理办法) ซึ่งได้รับการประกาศใช้โดย สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลและบริหารสื่อและสิ่งพิมพ์แห่งชาติ (National Press and Publication Administration (NPPA)) ของจีนเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2016 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึง ปี 2019<sup>22</sup> กฎหมายนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและจัดการอุตสาหกรรมเกมออนไลน์ในประเทศจีน รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเผยอัตราความน่าจะเป็นของไอเทมในเกมและการคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดให้ผู้เผยแพร่เกมออนไลน์จะต้องประกาศข้อมูลเกี่ยวกับชื่อคุณสมบัติ เนื้อหา จำนวน และอัตราความน่าจะเป็นในการสุ่ม/สร้างไอเทมเสมือนจริงและบริการต่าง ๆ ที่สามารถสุ่มหรือสร้างได้บนเว็บไซต์ทางการหรือหน้าเว็บเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอัตราการสุ่มของเกม ข้อมูลเกี่ยวกับอัตราการสุ่มต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องและมีผลจริง อีกทั้งยังกำหนดให้ผู้เผยแพร่เกมออนไลน์จะต้องประกาศผลการสุ่มที่ผู้ใช้ทำในสถานที่ที่เห็นได้ชัดบนเว็บไซต์ทางการหรือในเกม และต้องเก็บบันทึกสำหรับการตรวจสอบของรัฐบาล บันทึกเหล่านี้ต้องถูกเก็บไว้เป็นเวลามากกว่า 90 วัน เมื่อมีการประกาศผลการสุ่มจะต้องมีมาตรการในการปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้ด้วย<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Entertainment Software Rating Board. (2018), *Response to Senator Hassan regarding loot boxes* [PDF], สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.hassan.senate.gov/imo/media/doc/180214.ESRB.Letter.Final.pdf>.

<sup>19</sup> Jason Schreier. (2017, October 11), *ESRB Says It Doesn't See 'Loot Boxes' As Gambling*. Kotaku, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2567, จาก <https://kotaku.com/esrb-says-it-doesnt-see-loot-boxes-as-gambling-1819363091>

<sup>20</sup> Kyle Orland. (2021), *ESRB defends "fun" loot boxes as it starts labeling all "in-game purchases"*. Ars Technica, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2567, จาก <https://arstechnica.com/gaming/2021/06/esrb-defends-fun-loot-boxes-as-it-starts-labeling-all-in-game-purchases/>.

<sup>21</sup> Alan Gonzalez. (n.d.), *The growing issue of unregulated gambling: Loot boxes*. Florida State University College of Law, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2567, จาก <https://law.fsu.edu/growing-issue-unregulated-gambling-loot-boxes>.

<sup>22</sup> 国家新闻出版署. (2023), *网络游戏管理办法 (草案征求意见稿)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.glo.com.cn/Content/2023/12-26/1525164972.html>.

<sup>23</sup> 《网络游戏管理办法》(Regulations on the Administration of Online Games),

โดยปัจจุบันได้มีการร่างกฎหมาย “มาตรการบริหารจัดการเกมออนไลน์ (ร่างความเห็น)” 《网络游戏管理办法 (草案征求意见稿)》 เพื่อที่จะนำมาควบคุมธุรกิจเกมออนไลน์ รวมไปถึงระบบเกมภาษาด้วย โดยใช้กฎหมายเดิมเป็นแม่แบบในการร่าง ซึ่งมีการกล่าวเกี่ยวกับการสุ่มภาษาไว้ในมาตรา 26 กับ 27

## ผลการวิจัย

### การควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมออนไลน์ที่เกี่ยวข้องกับเกมภาษา

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมจัดการเกมภาษาที่ชัดเจนแต่อย่างใด อีกทั้งบทบัญญัติที่ใช้บังคับก็ยังไม่ครอบคลุม และล่าช้าอยู่ ดังนี้

**พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478** ไม่ได้มีการนิยามคำว่า "การพนัน" ไว้อย่างชัดเจน และการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการพนันหรือไม่นั้นต้องพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ โดยต้องเป็นการเล่นที่กำหนดไว้ใน บัญชี ก. หรือ บัญชี ข. หรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายกัน ประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ เกมภาษาอาจเข้าข่ายการพนัน โดยศาลได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การพนันต้องมีลักษณะที่ผู้เล่นเสี่ยงต่อการได้และเสียประโยชน์ ขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ให้ความเห็นว่า การพนันต้องมีลักษณะของการเสี่ยงโชคเพื่อให้ได้หรือเสียประโยชน์ จากข้อความข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับนิยามของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) มากกว่านิยามของศาล เนื่องจากในกรณีเกมภาษา ผู้เล่นมีลักษณะของการเสี่ยงโชคเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ แต่ไม่มีการเสียประโยชน์โดยตรง กล่าวคือ ผู้เล่นอาจไม่ได้สิ่งที่ต้องการแต่จะได้รับสิ่งใดสิ่งหนึ่งเสมอ ทำให้ไม่ตรงกับนิยามของศาล แต่อย่างไรก็ดี แคมพก<sup>24</sup> หรือการชิงโชคที่เป็นการให้ผู้เล่นส่งชิ้นส่วนของสินค้า หรือบัตรสมนาคุณหรือบัตรอื่น ๆ มาจับสลาก เพื่อจะได้ของรางวัล กลับถือว่าเป็นการพนันทั้งที่การเล่นนี้ผู้เล่นก็ไม่เสียประโยชน์เช่นกัน เนื่องจากผู้เล่นที่ซื้อสินค้า ก็ได้สินค้าที่ต้องการ เมื่อผู้เล่นถูกรางวัลก็จะได้ของ แต่ถ้าไม่ถูกรางวัลก็ถือว่าผู้เล่นไม่ได้เสียประโยชน์อะไรเลย ซึ่งไม่แตกต่างจากเกมภาษา

**การควบคุมเกมโดยพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2551** มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2551 ได้กำหนด นิยามคำว่า “วีดิทัศน์” ให้ความหมายคำว่า “วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นเกมการเล่น คาราโอเกะที่มีภาพประกอบหรือลักษณะอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งตามนิยามดังกล่าวนี้ “เกมส์” จึงอยู่ภายใต้บทนิยามคำว่า “วีดิทัศน์” และถูกควบคุมได้

2.6 Online game publishers shall promptly publicly announce information about the name, property, content, quantity, and draw/forge probability of all virtual items and services that can be drawn/forge on the official website or a dedicated draw probability webpage of the game. The information on draw probability shall be true and effective.

2.7 Online game publishers shall publicly announce the random draw results by customers on notable places of official website or in game, and keep record for government inquiry. The record must be kept for more than 90 days. When publishing the random draw results, some measures should be taken place to protect user privacy.

<sup>24</sup> Ace Digital Media. (2023), *กฎหมายควรรู้*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2566, จาก <https://shorturl.asia/ixbzB>

โดยพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม เกมออนไลน์ในปัจจุบันสามารถเล่นผ่าน เครื่องมือพกพาได้ เช่น สมาร์ทโฟน แท็บเล็ต เครื่องเกมพกพา คอมพิวเตอร์พกพา เป็นต้น ซึ่งสิ่งทีว้สดุที่มีการบันทึกภาพ หรือ ภาพ และเสียงอยู่นั้น ก็คือหน่วยความจำของอุปกรณ์เคลื่อนที่ต่าง ๆ โดยรับส่งข้อมูลโดยชุดรหัสหรือ ชุดคำสั่งผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต จึงไม่ใช่วัสดุ ตามนิยามดังกล่าวอีกต่อไปแล้ว ตลอดจนผู้ประกอบการที่ผลิตเกมส์ดังกล่าวส่วนใหญ่ก็ไม่ได้อยู่ในประเทศไทย กลไกการควบคุมเกมส์ออนไลน์ โดยพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 จึงมีความล้าหลังเป็นอย่างมากไม่อาจใช้บังคับได้ ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกลไกตามกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ในกรณีของเกมส์ที่มีเกมกาษาและผู้ประกอบการดังกล่าวอยู่นอกประเทศไทย พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ก็ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะสามารถควบคุมเกมกาษา ได้หรือไม่

**การควบคุมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522** ธุรกิจการให้บริการเกมส์ออนไลน์ถือได้ว่าเป็นบริการตามบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 ไม่ว่าจะผู้ใช้บริการจะเล่นเกมออนไลน์ในอุปกรณ์ใดก็ตาม อย่างไรก็ดี กรณีปัญหาว่า เกมกาษาในเกมออนไลน์เป็นบริการซึ่งเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคตาม มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 หรือไม่นั้น เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีรายงานที่ยืนยันอย่างชัดเจนว่าเรื่องเกมกาษาเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือจิตใจ ของผู้ใช้บริการ ทำให้ไม่สามารถควบคุมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 ได้ อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้บริโภคที่เข้าใจผิดเรื่องความน่าจะเป็นที่จะสุ่มสิ่งของหรือตัวละครในเกมได้อยู่ โดยผู้บริโภคได้ซื้อกาษา เพื่อสุ่มสิ่งของหรือตัวละครโดยไม่ทราบว่าความน่าจะเป็นที่จะได้รับสิ่งของในเกมหรือตัวละครจากการสุ่มไปนั้นมีอยู่น้อยมาก แม้ว่าผู้ให้บริการบางรายจะมีการแสดงความน่าจะเป็นที่จะได้รับสิ่งที่จะกดสุ่มแล้วที่เปิดเผยอัตราการได้สิ่งของแต่ละประเภทให้กับลูกค้าก่อนที่ลูกค้าจะตัดสินใจซื้อ<sup>25</sup> เป็นต้น แต่การแสดงผลอัตราความน่าจะเป็นดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่าเมื่อสุ่มแล้วจะเป็นอย่างนั้นเสมอไปเนื่องจากการสุ่มแต่ละครั้งอาจมีเงื่อนไขข้อกำหนดในชุดคำสั่งที่แตกต่างออกไป เช่น กรณีที่มีการบอกว่าอัตราการได้ไอเทม 5% ในการสุ่มโดยผู้ให้บริการไม่ได้บอกว่าอัตราดังกล่าวคำนวณจากต่อ 1 บัญชีผู้ใช้ ผู้เล่นทั้งหมด หรืออย่างไร จึงอาจก่อให้เกิดการเข้าใจผิดของผู้บริโภค และก่อให้เกิดความเสียหายได้ ตลอดจนการกำหนดอัตราการออกของไอเทมในการสุ่มกาษาที่กำหนดขึ้นจากผู้ให้บริการแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ไม่ได้มีเกณฑ์ หรือมาตรการมาใช้บังคับ ซึ่งผู้วิจัยมีความคิดว่าเป็นการทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบเกินสมควร อีกทั้งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว อาจใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อควบคุมการโฆษณาเกมกาษา ได้โดยการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 22 (5) เพื่อควบคุมเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ผู้ให้บริการต้องรับผิดชอบตามมาตรา 48 และมาตรา 51

<sup>25</sup> Apps offering “loot boxes” or other mechanisms that provide randomized virtual items for purchase must disclose the odds of receiving each type of item to customers prior to purchase.



### เปรียบเทียบกับการควบคุมในต่างประเทศ

**สาธารณรัฐประชาชนจีน** ในกรณีของจีนเกมกาชาได้รับการตีความว่าเป็นการพนัน โดยประเทศจีนได้กำหนดมาตรการควบคุมเกมกาชาเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมกาชาใช้จ่ายเกินตัวและผลกระทบเชิงลบต่อจิตวิทยาผู้เล่น ยิ่งในกลุ่มเด็กและเยาวชน เพื่อสร้างความโปร่งใสในอุตสาหกรรมเกมส์และลดความเสี่ยงต่อการติดเกมส์หรือการพนันที่ซ่อนอยู่ โดยให้มีการเปิดเผยอัตราความน่าจะเป็นอย่างชัดเจน ซึ่งช่วยให้ผู้เล่นเข้าใจโอกาสที่จะได้รับไอเทมต่าง ๆ บทบัญญัตินี้จะช่วยลดปัญหาความเข้าใจผิดของผู้บริโภคเกี่ยวกับความยุติธรรมของเกมกาชาและเพิ่มความโปร่งใสในเชิงการค้า อีกทั้งการตรวจสอบโดยรัฐก็เป็นอีกมาตรการหนึ่ง ที่รัฐบาลจีนจะให้ผู้ให้บริการจัดทำรายงานผลการสุ่มส่งให้หน่วยงานรัฐ เพื่อตรวจสอบว่าการสุ่มเป็นไปตามอัตราที่ประกาศไว้จริง เป็นการป้องกันหากปรับเปลี่ยนอัตราสุ่มในลักษณะที่เอาเปรียบผู้เล่น และเป็นการจำกัดพฤติกรรมกาชาใช้จ่าย โดยกำหนดให้เกมส์ต้องมีช่องทางอื่นที่ไม่พึ่งพาแต่ระบบสุ่ม เช่น การขายไอเทมโดยตรงหรือการสะสมไอเทมผ่านการเล่น ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้ผู้เล่นต้องใช้จ่ายเงินอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้ไอเทมที่ต้องการ

**สหรัฐอเมริกา** การตีความเกมกาชาในสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ในทางกฎหมายมองว่าแม้เกมกาชาจะมีความคล้ายคลึงกับการพนัน แต่ในทุกการสุ่มผู้เล่นจะได้รับสิ่งของบางอย่างเสมอ จึงทำให้เกมกาชาไม่ถือว่าเป็นการพนันตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีได้มีความพยายามในการควบคุมเกมกาชาในเกมออนไลน์ โดยเฉพาะเพื่อปกป้องเด็กจากการใช้จ่ายที่อาจเกินความจำเป็น มาตรการควบคุมเหล่านี้รวมถึงการติดฉลาก "In-Game Purchases" เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถตรวจสอบและควบคุมกาชาใช้จ่ายของเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการระดับเกมส์ (Entertainment Software Rating Board หรือ ESRB) ได้ชี้แจงว่าการซื้อเกมกาชาไม่ถือเป็นการพนัน เนื่องจากผู้เล่นจะได้รับสิ่งของบางอย่างเสมอ แม้ว่าจะมีข้อกังวลเกี่ยวกับพฤติกรรมกาชาใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางการเงินสำหรับผู้เล่น โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีแนวโน้มที่จะซื้อซ้ำหลายครั้งเพื่อให้ได้รางวัลที่ต้องการ โดยดูได้จากกรพยายามร่างกฎหมาย "The Protecting Children from Abusive Games Act" ที่เสนอโดยวุฒิสมาชิก Josh Hawley ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การห้ามจำหน่ายเกมกาชา และระบบ Pay-to-Win ในเกมส์ที่ออกแบบมาสำหรับเด็ก

### สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่า เกมกาชาในเกมออนไลน์กำลังเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและท้าทายต่อการกำกับดูแล เนื่องจากมีความคล้ายคลึงกับการพนันในแง่ของการสุ่มรางวัลที่ผู้เล่นไม่สามารถคาดเดาได้ โดยปัญหาสำคัญที่พบ ได้แก่ ข้อจำกัดของกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งยังไม่ครอบคลุมหรือทันสมัยพอที่จะจัดการกับเกมกาชา รวมถึงการขาดความชัดเจนในนิยามของคำว่า "การพนัน" และการกำกับดูแลธุรกิจเกมออนไลน์ในเชิงโครงสร้าง

**ข้อจำกัดของกฎหมายไทย** พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ยังไม่มีการกำหนดนิยามของ "การพนัน" ที่สอดคล้องกับ เกมกาชา และยังไม่มีการระบุให้ เกมกาชาอยู่ในบัญชีประเภทของการพนันอย่างชัดเจน ทั้งที่รูปแบบการเล่นมีความใกล้เคียงกับการพนัน เช่น การสุ่มรางวัลที่มีโอกาสได้และเสียประโยชน์ รวมถึงพฤติกรรมการใช้จ่ายที่อาจนำไปสู่การใช้จ่ายเงินเกินตัว อีกทั้งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งนิยาม "วีดิทัศน์" ว่าเป็นวัสดุที่มีการบันทึกข้อมูล ก็ไม่สามารถครอบคลุมเกมส์ออนไลน์ในปัจจุบันที่เล่นผ่านอุปกรณ์เคลื่อนที่และระบบอินเทอร์เน็ตได้ ส่งผลให้กลไกทางกฎหมายล่าหลังและไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ

**ปัญหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภค** แม้เกมส์ออนไลน์จะถือเป็นบริการภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่การกำกับดูแลยังไม่สามารถควบคุมเกมกาชาในเชิงลึกได้ เนื่องจากขาดหลักฐานที่ชัดเจนว่า เกมกาชาเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค จึงทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 38 ได้ อีกทั้งผู้บริโภคอาจถูกทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับอัตราความน่าจะเป็นของการสุ่ม ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรมีมาตรการควบคุม เช่น การแสดงข้อมูลอัตราสุ่มอย่างชัดเจนและตรวจสอบได้ ตลอดจนให้หน่วยงานรัฐเข้ามาตรวจสอบว่าอัตราความน่าจะเป็นเป็นไปตามที่แจ้งหรือไม่

**การเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ** สาธารณรัฐประชาชนจีน มีมาตรการกำกับดูแลที่เข้มงวด เช่น การกำหนดให้แสดงอัตราความน่าจะเป็นของการสุ่ม การตรวจสอบโดยรัฐ และการจำกัดพฤติกรรมการใช้จ่ายของผู้เล่น โดยเน้นการป้องกันผลกระทบต่อเยาวชนและพฤติกรรมการเสพติด ขณะที่สหรัฐอเมริกาเน้นการให้ข้อมูลแก่ผู้ปกครองและการออกมาตรการปกป้องเด็กจากการใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสม เช่น การติดฉลาก "In-Game Purchases"

## ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยบทความ เรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมออนไลน์ ที่เกี่ยวกับระบบเกมกาชา ปัจจุบันเกมออนไลน์มีรูปแบบมีลักษณะเป็นกล่องสุ่ม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะปรับปรุง และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 และเสนอนโยบาย ดังนี้

### ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1. ควรเพิ่มเติมในข้อความคำนิยามของ "การพนัน" คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสี่ยงโชคและการแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน โดยมีลักษณะที่ผู้เล่นเสี่ยงโชค และต้องมีการจัดให้มีการเล่นที่มีกฎเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมดังกล่าว ในมาตรา 4 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478
2. ควรเพิ่มเติมเกมกาชา หรือกล่องสุ่มไว้ในบัญชี ข ท้ายพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

3. แกไขนิยามของคำว่าวิดีโอเกม โดยนำคำว่า “วัสดุ” ออกเนื่องจากในปัจจุบันเกมส์ออนไลน์ไม่ได้ อยู่ในรูปแบบของวัสดุอีกต่อไป จำเป็นต้องกำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดีโอ พุทธศักราช 2551

### ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. การแสดงรายละเอียดและอัตราการออกสิ่งของให้ผู้ให้บริการแสดงอัตราการออกของสิ่งของใน เกมกาชาอย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้เล่นสามารถตัดสินใจได้อย่างมีข้อมูล เช่น ระบุเปอร์เซ็นต์โอกาสในการได้รับ ไอเทมแต่ละประเภท ว่าคำนวณจากอะไร

2. การรายงานและตรวจสอบ กำหนดให้ผู้ให้บริการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการขายกาชา และ ส่งให้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประเมินผลกระทบต่อผู้เล่น

3. แนวทางจากต่างประเทศ นำแนวทางจากประเทศที่มีการควบคุมเกมกาชาอย่างเข้มงวด เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน มาเป็นแบบอย่างในการพัฒนานโยบายในประเทศไทย

ผลการวิจัยบทความ เรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ให้บริการซื้อขายภายในเกมส์ ออนไลน์ เกี่ยวกับระบบเกมกาชา หรือกล่องสุ่ม สามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ผู้บริโภค และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)



## บรรณานุกรม

- ไทยรัฐออนไลน์, (2023), *เติมเงิน=พนัน EP.2 Loot boxes ทนทางพาเด็กสู่วงการพนัน ไทยไร้กฎหมายจัดการ*, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.thairath.co.th/news/1143075>
- นัฏพร กรกนกมล, (2566), *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการซื้อขายของในเกมออนไลน์โดยระบบกล่องสุ่ม (loot boxes) ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ)*, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566, หน้า 1-15, สืบค้นวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/1531771279.55f87242b1113a9e9af0a424034b05e7.pdf>
- Ace Digital Media, (2023), *กฎหมายควรรู้*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2566, จาก <https://shorturl.asia/ixbzB>
- Apiratwarakul, N. (2016), *Overwatch ในทัศนคติของหนุ่มใหญ่วัยทำงาน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.gamingdose.com/news/overwatch-ในทัศนคติของหนุ่มใหญ่/>
- DataReportal. (2566). *Digital 2023: Thailand*. สืบค้นวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://datareportal.com/reports/digital-2023-thailand>.
- Entertainment Software Rating Board, (2018), *Letter to the Entertainment Software Rating Board (ESRB)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.hassan.senate.gov/imo/media/doc/180214.ESRB.Letter.Final.pdf>
- Entertainment Software Rating Board, (2024) , *ESRB to begin assigning "In-Game Purchases" label to physical video games*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.esrb.org/blog/esrb-to-begin-assigning-in-game-purchases-label-to-physical-video-games/>
- Gonzalez, A. (n.d.) , *The growing issue of unregulated gambling: Loot boxes, Florida State University College of Law*, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2567, จาก <https://law.fsu.edu/growing-issue-unregulated-gambling-loot-boxes>
- Grishenko, Y. (n.d.), *Gacha for beginners. Game Developer*, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.gamedeveloper.com/business/gacha-for-beginners>
- Hassan, M. (2018) , *Letter to the Entertainment Software Rating Board (ESRB)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.hassan.senate.gov/imo/media/doc/180214.ESRB.Letter.Final.pdf>

- Koeder, M., Tanaka, E., & Sugai, P. (2017) , *Mobile game price discrimination effect on users of freemium services: An initial outline of game of chance elements in Japanese F2P mobile games*, Asia-Pacific Regional Conference: Mapping ICT into Transformation for the Next Information Society, Kyoto, Japan.
- Kuchera, B. (2021) , *Apple adds new rules for loot boxes, requires disclosure of probabilities*. Polygon, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.polygon.com/2021/10/12/22723192/apple-loot-boxes-disclosure-probabilities-app-store-guidelines>
- Marketeer Online. (2022) , *คนไทยซื้อเกมต่างประเทศเล่น 3.6 หมื่นล้านบาท ดิจิทัลคอนเทนต์ไทยโตจริง แต่ส่งออกแค่ 2,574 ล้านบาท*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://marketeeronline.co/archives/281042>
- Orland, K. (2021), *ESRB defends "fun" loot boxes as it starts labeling all "in-game purchases"*. Ars Technica. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2567, จาก <https://arstechnica.com/gaming/2021/06/esrb-defends-fun-loot-boxes-as-it-starts-labeling-all-in-game-purchases/>
- Pobpad. (2021) , *ติตการพนัน (Compulsive Gambling)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.pobpad.com/ติตการพนัน-compulsive-gambling>
- Schreier, J. (2017) , *ESRB Says It Doesn't See 'Loot Boxes' As Gambling*. Kotaku, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2567, จาก <https://kotaku.com/esrb-says-it-doesnt-see-loot-boxes-as-gambling-1819363091>
- World Health Organization. (2019), *ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2567, จาก <https://icd.who.int/browse/2024-01/mms/en>
- 国家新闻出版署. (2023). *国家新闻出版署关于公开征求《网络游戏管理办法 (草案征求意见稿)》意见的通知* 中国日报. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2567, จาก <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202312/22/WS65854391a310c2083e41433c.html>
- 国家新闻出版署. (2023). *网络游戏管理办法 (草案征求意见稿)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.glo.com.cn/Content/2023/12-26/1525164972.html>

**มาตรการป้องกันมลพิษทางทะเลจากภาวะสารเคมีรั่วไหลจากเรือ  
กรณีศึกษามาตรการการจัดการในพื้นที่ท่าเรือของประเทศไทย  
Marine Pollution Prevention Measures from Chemical Spills  
from Ships: The Management in Thailand's Ports<sup>1</sup>**

เกียรติศักดิ์ สุขอนันต์<sup>2</sup>, พันธวัฒน์ เขียววงษ์<sup>3</sup>, ณัฐธินิชา สกุนรัตน์<sup>4</sup>, อัจฉราวดี มูลิกะ<sup>5</sup>,  
รัตติกาล พูลชนะ<sup>6</sup>, จรรย์พร รอดภัย<sup>7</sup>, มนูญชา คล้ายบุญมี<sup>8</sup>, เจตรินทร์ ไชยทอง<sup>9</sup>,  
อังค์วรา ศรีวิสุทธิ<sup>10</sup> และประติภา สุวรรณรัตน์<sup>11</sup>

Kaittisak Sukanan, Panthawat Khiawwong, Natthnicha Sakunrat, Atcharawadi Musika,  
Rattikarn Phunchana, Chanyaphon Rotphai, Manatchaya Khlaibunmee, Chettarin  
Chaithong, Angwara Sriwisut And Pradipha Suwanrat

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้นำเสนอปัญหาเรื่องมาตรการการจัดการภาวะสารเคมีรั่วไหลจากเรือบรรทุกเคมีภัณฑ์บรรจุหีบห่อของประเทศไทย โดยเลือกศึกษามาตรการการจัดการภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นในบริเวณท่าเรือของประเทศไทย เนื่องจากพื้นที่บริเวณท่าเรือเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงอันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้มากที่สุดจากกรณีสารเคมีรั่วไหลลงสู่ทะเล จากการศึกษาพบว่า กฎเกณฑ์และมาตรฐานการจัดการท่าเรือของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล เนื่องจากขาดการดำเนินการที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสารแนบท้ายอนุสัญญาฯ ภาคผนวกที่ 3 นอกจากนี้การไม่ได้ดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศยัง

<sup>1</sup> บทความวิชาการชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายวิชา LAW63-470 สัมมนาปัญหากฎหมาย เรื่อง มาตรการป้องกันมลพิษทางทะเลจากภาวะสารเคมีรั่วไหลจากเรือกรณีศึกษาพื้นที่ท่าเรือแหลมฉบัง สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

<sup>2</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>3</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>4</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>5</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>6</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>7</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>8</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>9</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>10</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>11</sup> อาจารย์ที่ปรึกษาสัมมนา, อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

ส่งผลต่อวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีแนวทางการรับมือ รวมถึงความพร้อมในการตรวจเรือ และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมให้เรือขนส่งสินค้าปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานของประเทศไทย ดังนั้นคณะผู้เขียนจึงเสนอให้ประเทศไทยเตรียมความพร้อมในการนำหลักเกณฑ์และมาตรฐานอันปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสารแนบท้ายอนุสัญญาฯ ภาคผนวกที่ 3 มาปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและควบคุมปัญหาสารเคมีรั่วไหลลงสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณพื้นที่ท่าเรือซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อการบริหารจัดการท่าเรือของประเทศไทยต่อไป

**คำสำคัญ:** การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล, มลพิษจากเรือ, สารเคมีบรรจุภัณฑ์

### Abstract

This article introduces the measures of managing chemical spill incidents from chemical tankers in Thailand. In this article, we chose to investigate pollution management measures occurring at Thailand's ports, as port areas are high-risk locations that could significantly impact the environment due to chemical spills into the sea. The findings of the study revealed that the regulations and standards for port management in Thailand are currently inadequate for protecting the marine environment, as there is a lack of compliance with international regulations and standards, specifically the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, and its Protocol Annex III. Furthermore, the lack of adherence to international regulations and standards affects the operational practices of officials, leaving them without a clear response strategy, as well as insufficient preparation for inspections and authority to ensure that cargo vessels comply with Thailand's regulations and standards. Therefore, we recommend that Thailand should prepare to adopt the guidelines and standards outlined in the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, and its Protocol Annex III as a framework for preventing and controlling chemical spills into the marine environment in port areas. This implementation will positively influence international confidence in Thailand's port management.

**Keywords:** The protection of the marine environment, Pollution from vessel, Packaging chemicals

## 1. ความนำ

ปัจจุบันท่าเรือในประเทศไทยกำลังประสบปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในเรื่องของภาวะสารเคมีรั่วไหลรวมถึงสารเคมีอันตรายในบรรจุภัณฑ์รั่วไหลจากหีบห่อ เช่น บิวทิล อะครีเลท (Butyl Acrylate) สารแอมโมเนียมไนเตรท ( $\text{NH}_4\text{NO}_3$ ) สารโทลูอีน (Toluene หรือ  $\text{C}_6\text{H}_5\text{CH}_3$ ) และสารฟอกขาว จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นพบว่าเหตุการณ์การรั่วไหลของสารเคมีในประเทศไทยเกิดขึ้นหลายครั้ง เนื่องจากท่าเรือของประเทศไทยโดยเฉพาะท่าเรือแหลมฉบังมีการนำเข้าและส่งออกถึง 70% เหตุการณ์การรั่วไหลของสารเคมี และการระเบิดสินค้าอันตรายที่เกิดจากการขนส่งมายังท่าเรือในประเทศไทยจึงปรากฏบ่อยครั้ง<sup>1</sup> นอกจากนี้การที่สารเคมีรั่วไหลออกจากตัวเรือ หรือออกจากบรรจุภัณฑ์จากการเคลื่อนย้ายลงสู่หรือจากเรือขนส่งพบว่าปัญหาการรั่วไหลของสารเคมีอันตรายลงสู่ทะเลนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรทางธรรมชาติและชายฝั่งอย่างมีนัยสำคัญจากภาวะสารเคมีรั่วไหล เช่น เป็นสารอันตรายที่ส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำและระบบนิเวศอย่างรุนแรง หรือกระทบต่อการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตและประชาชนในพื้นที่ท่าเรือนั้น<sup>2</sup>

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยหลักการภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือ UNCLOS<sup>3</sup> อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสารแนบท้าย ค.ศ. 1978 (MARPOL) ภาคผนวกที่ 3 หรือ MARPOL Annex III<sup>4</sup> และอนุสัญญาว่าด้วยอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974 หรือ SOLAS<sup>5</sup> ในเรื่องของการป้องกันมลพิษเนื่องจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ (Chemicals carried in packaged form) มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับมาตรฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาระบบสารเคมีรั่วไหลในบริเวณท่าเรือนี้ UNCLOS ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องของการควบคุมภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งกำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่าเรือสามารถออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากการปฏิบัติการของเรือและรัฐจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศอีกด้วย<sup>6</sup> ในขณะที่ MARPOL Annex III กำหนดหลักการสำคัญในการป้องกันมลพิษจากสารเคมีอันตรายซึ่งขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อไว้ทั้ง

<sup>1</sup> ไทยพีบีเอส นิวส์. (26 สิงหาคม 2566). ระเบิด-ไฟไหม้คลัง JWD แหลมฉบังเจ็บ 7 คน-สารเคมีรั่ว. ไทยพีบีเอส

<sup>2</sup> ชาวภาพบุรุษ, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2567, จาก <https://dmcr.go.th/>

<sup>3</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (1982) (Hereinafter UNCLOS)

<sup>4</sup> International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (1973) and its Annex III Prevention of Pollution by Harmful Substances Carried by Sea in Packaged Form (entered into force 1 July 2005) (Hereinafter MARPOL Annex III)

<sup>5</sup> The International Convention for the Safety of Life at Sea (1974) (Hereinafter SOLAS Convention)

<sup>6</sup> UNCLOS Article 211



ละเอียดเกี่ยวกับการบรรจุ การทำเครื่องหมาย การติดฉลาก การจัดทำเอกสาร การจัดเก็บ ข้อจำกัดปริมาณ ข้อยกเว้น และการแจ้งเตือนเพื่อป้องกันมลพิษจากสารอันตราย<sup>7</sup>

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาพบว่ากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการท่าเรือ รวมถึงมาตรฐานความปลอดภัยของท่าเรือในปัจจุบันถูกดำเนินการภายใต้การบริหารจัดการของกรมเจ้าท่า โดยกฎเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดการและควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจากเคมีภัณฑ์และสารอันตรายบรรจุหีบห่อดังกล่าวยังคงอยู่ในกระบวนการพิจารณา<sup>8</sup> ทำให้ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่ามาตรการการจัดการสารเคมีอันตรายและเคมีบรรจุหีบห่อที่ถูกบังคับใช้จึงยังคงไม่เพียงพอต่อการจัดการท่าเรือของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ บทความชิ้นนี้จึงสำรวจและตรวจสอบหลักเกณฑ์และมาตรฐานของบทบัญญัติของประเทศไทยในการจัดการปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในส่วนของจัดการมลพิษจากสารเคมีรั่วไหลบริเวณท่าเรือ รวมถึงแนวทางในการรับมือปัญหาดังกล่าว เพื่อนำเสนอปัญหาและช่องว่างของมาตรการภายใน รวมถึงความท้าทายในการจัดการของประเทศไทยต่อไป

## 2. กรอบและมาตรการการจัดการสารเคมีรั่วไหลจากการปฏิบัติการของเรือภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสารแนบท้าย ค.ศ. 1978 (MARPOL) ภาคผนวกที่ 3

หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากสารเคมีรั่วไหลโดยเฉพาะอย่างยิ่งสารเคมีบรรจุหีบห่อภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ อาจพิจารณาได้ในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ ทั้งนี้คณะผู้เขียนเล็งเห็นว่าตราสารระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณามากที่สุด คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสารแนบท้าย ค.ศ.1978 (MARPOL) ภาคผนวกที่ 3 เนื่องจากมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากการเดินเรือ และมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือตามอนุสัญญาได้รับการยอมรับในทางระหว่างประเทศมากที่สุดและเป็นเครื่องมือสะท้อนแนวทางการปฏิบัติที่รัฐต่าง ๆ พร้อมใจร่วมกันดำเนินการ<sup>9</sup>

เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์และมาตรฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อนี้คณะผู้เขียนจะวิเคราะห์กฎเกณฑ์ข้อบังคับ และมาตรฐานการเดินเรือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเกิดภาวะสารเคมีรั่วไหลจากสารเคมีบรรจุหีบห่อโดยพิจารณาจาก **ประการแรก** หลักการทั่วไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

<sup>7</sup> IMO, 'Carriage of chemicals by ship,' สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2567, จาก

<https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/ChemicalPollution-Default.aspx>

<sup>8</sup> (ร่าง) ข้อบังคับกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ พ.ศ. ...., สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2567, จาก <https://md.go.th/wp-content/uploads/2021/09/MARPOL-ANNEX-III.pdf> ในปัจจุบันกรมเจ้าท่าได้กร่าง (ร่าง) ข้อบังคับกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ พ.ศ. .... ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อต่อไป

<sup>9</sup> Md Saiful Karim, Prevention of pollution of the Marine Environment from Vessel, (Switzerland, Springer International Publishing, 2015), p.115

ระหว่างประเทศ **ประการที่สอง** หลักการภายใต้กรอบของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และ **ประการสุดท้ายหลักการของ** อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสารแนบท้าย ค.ศ. 1978 (MARPOL) ภาคผนวกที่ 3 เพื่อพิจารณาความสอดคล้องและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของสภาวะการรั่วไหลของสารเคมีในพื้นที่ท่าเรือของประเทศไทยต่อไป

**ประการแรก** หลักการทั่วไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หากกล่าวถึงหลักการทั่วไป ซึ่งเป็นพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หลักการที่คณะผู้เขียนจะนำเสนอต่อไปนี้เป็นหลักการที่รัฐต่าง ๆ ในสังคมระหว่างประเทศให้การยอมรับผ่าน ปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 และ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 อันมีสาระสำคัญดังนี้

**1. หลักการป้องกัน (Prevention Principle)** เป็นหลักการพื้นฐานที่เน้นการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษตั้งแต่ต้น ด้วยการกำหนดมาตรการและกฎหมายเพื่อควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล เช่น การปล่อยน้ำเสีย การปล่อยสารเคมี การจัดการของเสีย และการขนส่งทางทะเล

**2. หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle)** เน้นว่าหากมีความไม่แน่นอนหรือยังไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพียงพอเกี่ยวกับผลกระทบของกิจกรรมบางอย่างต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล รัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการป้องกันไว้ก่อน เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่ไม่สามารถย้อนกลับได้

**3. หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)** หลักการนี้กำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่รับผิดชอบในการชดเชยความเสียหายหรือจ่ายค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งรวมถึงการจ่ายค่าใช้จายในการทำความสะอาดและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

**4. หลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development Principle)** เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้มีการพัฒนากิจกรรมทางทะเลอย่างสมดุล โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนและไม่ทำลายความสามารถในการฟื้นตัวของธรรมชาติ

**5. หลักการการจัดการแบบบูรณาการ (Integrated Management Principle)** มุ่งเน้นการจัดการพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งแบบบูรณาการ โดยพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างส่วนต่างๆ ของระบบนิเวศ เช่น การจัดการประมง ท้องเที่ยว การขนส่งทางทะเล และการอนุรักษ์ธรรมชาติ ต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจส่งต่อกัน

**6. หลักการความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation Principle)** เนื่องจากทะเลเป็นพื้นที่ที่รัฐต่างๆ มีส่วนร่วมในการใช้งาน จึงจำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการต่างๆ เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล เช่น การแบ่งปันข้อมูล การสนับสนุนทางเทคนิค และการจัดการปัญหาข้ามเขตแดนอย่างมลพิษจากเรือหรือขยะทะเล หลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลควรผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อประเมินความเสี่ยงและกำหนดมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบอย่างรัดกุมก่อนที่กิจกรรมจะเริ่มขึ้น

ภายใต้หลักการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าพื้นฐานของการจัดการมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นเป็นหลักการที่ปรากฏขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 20 เพื่อสะท้อนการตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐที่จะพยายามแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันอีกหนึ่งตราสารระหว่างประเทศที่สามารถพิจารณาหลักการเหล่านี้ร่วมกันได้คือ **อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982** หรือ **UNCLOS** ซึ่งเป็นตราสารที่กำหนดกรอบทางกฎหมายที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการใช้ทะเลและมหาสมุทรของนานาชาติ รวมถึงการจัดการมลพิษจากกิจกรรมทางทะเล โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษจากเรือ การที่รัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือและรัฐชายฝั่งตาม UNCLOS สามารถพิจารณาได้ดังนี้

(ก) **หน้าที่ของรัฐชายฝั่ง (Coastal State)** คือ การดูแลพื้นที่ชายฝั่งและน่านน้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน และมีบทบาทสำคัญในการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากเรือที่เดินทางผ่านน่านน้ำดังกล่าวโดย UNCLOS อนุญาตให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบในการป้องกันมลพิษ (200 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง) รวมถึงการตรวจสอบและดำเนินการกับเรือที่ปล่อยมลพิษในเขตนี้ รัฐชายฝั่งสามารถออกกฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากเรือในพื้นที่ชายฝั่ง รวมถึงการควบคุมการปล่อยน้ำมัน สารเคมี หรือของเสียอื่น ๆ ด้วย<sup>10</sup> รัฐชายฝั่งสามารถออกกฎหมายและข้อบังคับซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ โดยกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปด้วยเช่นกัน<sup>11</sup>

(ข) **หน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State)** คือ การตรวจสอบและควบคุมเรือที่เข้ามาใช้ท่าเรือของตน เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของมลพิษ โดยมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบเรือ UNCLOS กำหนดให้รัฐเจ้าของท่าเรือมีอำนาจในการตรวจสอบเรือที่เข้ามาในท่าเรือ หากสงสัยว่าเรือดังกล่าวอาจก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษ เช่น มาตรฐานการกำจัดของเสียหรือการปล่อยสารเคมีและน้ำมันจากเรือหากพบว่าเรือฝ่าฝืนกฎเกี่ยวกับมลพิษทางทะเล รัฐเจ้าของท่าเรือสามารถใช้มาตรการบังคับ เช่น ปฏิเสธไม่ให้เรือเข้าใช้ท่าเรือ หรือบังคับให้ดำเนินการแก้ไขก่อนจะอนุญาตให้เรือออกเดินทาง<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ภายใต้ UNCLOS เป็นเสมือนกุญแจนำทางให้กับรัฐภาคีของอนุสัญญาแสวงหาหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง โดย **MARPOL ภาคผนวก 3**<sup>13</sup> เป็นหลักเกณฑ์ที่กล่าวถึงมาตรฐานและการจัดการของเรือเพื่อป้องกันมลพิษจากการปฏิบัติการตามปกติของเรือโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษจากสารเคมีบรรจุหีบห่อซึ่งขนส่งมายังเรือ โดยมีหลักเกณฑ์การจัดการ คือ ก) หลักเกณฑ์การจัดการสารอันตรายบรรจุหีบห่อ ทั้งความเหมาะสมในการจัดการหีบห่อ การระบุข้อมูล

<sup>10</sup> UNCLOS, Article 211 (3)

<sup>11</sup> UNCLOS, Article 211 (4) and (5)

<sup>12</sup> UNCLOS, Article 211 (5) and Article 218

<sup>13</sup> MARPOL ANNEX III REGULATIONS FOR THE PREVENTION OF POLLUTION BY HARMFUL SUBSTANCES CARRIED BY SEA IN PACKAGED FORM, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2567, จาก MARPOL\_Annex3.pdf

ของสารเคมีอันตราย การจัดการสารอันตราย และการจัดการการขนส่ง<sup>14</sup> รวมถึง ข) ข้อยกเว้นจากการจัดการเชื้อเพลิง<sup>15</sup> และ ค) การแจ้งให้ทราบซึ่งเจ้าของเรือหรือนายเรือที่ขนส่งสารเคมีอันตรายบรรจุที่บ่อจะต้องแจ้งความประสงค์ในการขนถ่ายสารเคมีเสียก่อน<sup>16</sup>

นอกจากนี้ บทบัญญัติของ The International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code หรือ IMDG Code เป็นอีกหนึ่งหลักเกณฑ์ที่รัฐจะต้องดำเนินการตามเพื่อพิจารณาควบคู่กับ MARPOL ภาคผนวก 3 ทั้งนี้สามารถแบ่งหลักการที่ต้องพิจารณาได้โดยในตัวบทได้มีการกำหนดเนื้อความไว้ว่า คำจำกัดความ “สารที่เป็นอันตราย” : สารจัดเป็นมลพิษทางทะเลในรหัส IMDG แบบฟอร์มบรรจุภัณฑ์: แบบฟอร์มบรรจุที่ระบุสำหรับสารอันตรายในรหัส IMDG การตรวจสอบ: กระบวนการที่เป็นระบบในการประเมินการปฏิบัติตามเกณฑ์ โครงการตรวจสอบของรัฐสมาชิก IMO รหัสสำหรับการนำไปใช้: รหัสการใช้งานเครื่องมือ IMO (รหัส III) มาตรฐานการตรวจสอบ: หมายถึง หลักปฏิบัติสำหรับการนำไปปฏิบัติการควบคุม

ห้ามขนส่งสารอันตรายเว้นแต่จะเป็นไปตามภาคผนวก 3 แต่ละฝ่ายจะต้องออกกฎระเบียบโดยละเอียดเกี่ยวกับการบรรจุ การทำเครื่องหมาย การติดฉลาก เอกสาร การเก็บรักษา การจำกัดปริมาณ และข้อยกเว้น บรรจุภัณฑ์เปล่าที่เคยใช้สำหรับสารอันตรายจะถือว่าเป็นอันตราย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีสารตกค้าง บรรจุภัณฑ์ต้องลดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมให้เหลือน้อยที่สุดเพื่อความปลอดภัย การทำเครื่องหมายและการติดฉลาก บรรจุภัณฑ์ที่มีสารอันตรายจะต้องมีการทำเครื่องหมายหรือติดฉลากอย่างชัดเจนและทนทาน ข้อมูลการขนส่งจะต้องเป็นไปตามที่กำหนด และพร้อมให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐเจ้าของท่าเรือ เรือจะต้องจัดทำรายการ หรือแผนการจัดเก็บสารอันตรายบนเรือ โดยแจ้งกับเจ้าหน้าที่ก่อนออกเดินทางเสมอ

การเก็บรักษาสารที่เป็นอันตรายจะต้องได้รับการจัดเก็บและรักษาความปลอดภัยอย่างเหมาะสมเพื่อลดอันตรายให้เหลือน้อยที่สุดพร้อมทั้งมั่นใจในความปลอดภัย กฎระเบียบ โดยมีข้อจำกัดด้านปริมาณ สารอันตรายบางชนิดอาจถูกห้ามหรือจำกัดในปริมาณ โดยพิจารณาจากลักษณะของเรือและลักษณะของสารนั้น ซึ่งข้อยกเว้นห้ามทั้งสารอันตรายด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย ต้องใช้มาตรการในการจัดการการรั่วไหล โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของสารโดยไม่ต้องไม่กระทบต่อความสิ่งแวดล้อม การควบคุมสถานะของท่าเรือ เรือในท่าเรือของบับังคับภาคีอื่น ๆ จะต้องได้รับการตรวจสอบเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในการปฏิบัติงาน หากลูกเรือขาดความคุ้นเคยกับขั้นตอนต่างๆ ภาคีอาจดำเนินการตรวจสอบโดยละเอียดและอาจจะไม่ให้เรือปฏิบัติงานได้จนกว่าจะมั่นใจในความปลอดภัยตามที่กำหนดไว้ การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด ฝ่ายต่างๆ จะได้รับการตรวจสอบเป็นระยะๆ

<sup>14</sup> MARPOL 73/78 Annex 3, Regulation 2 - Regulation 6

<sup>15</sup> MARPOL 73/78 Annex 3, Regulation 7

<sup>16</sup> MARPOL 73/78 Annex 3, Regulation 8

โดยองค์กรเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด ภาคีจะต้องอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบและดำเนินการตามที่กำหนดไว้<sup>17</sup>

### 3. หลักเกณฑ์และมาตรฐานของการจัดการมลพิษจากสารเคมีของประเทศไทย

#### 3.1 หลักเกณฑ์และมาตรฐานในการป้องกันมลพิษจากสารเคมีภายใต้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

มาตรการการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 นอกจากจะมีพันธกรณีทั่วไปในการกำหนดมาตรการในการป้องกันหรือลดและควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการที่สารเคมีจำพวกสารเคมีอันตรายเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยที่เกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากสารเคมีจากเรือ ตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 119 ทวิ<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กล่าวถึงเรื่องห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งหรือทำการใดใดลงในทะเลภายในน่านน้ำไทยได้มีการบัญญัติบทลงโทษไว้กรณีมีผู้ฝ่าฝืนแต่ไม่ได้กล่าวถึงการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมบังคับใช้กฎหมายพิจารณาไปถึงตามข้อกำหนดดังกล่าวเพราะในปัจจุบันท่าเรือแหลมฉบังยังมีการรั่วไหลของสารเคมีจากเรือหรือการรั่วไหลของสารอันตรายจากบรรจุภัณฑ์ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีช่องว่างทางกฎหมายในด้านการไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจัดการควบคุมปัญหาการรั่วไหลของสารเคมีดังกล่าว

มาตรา 204<sup>19</sup> ได้กล่าวไว้ในเรื่องการเททิ้งน้ำมันลงภายในทะเลอันเป็นน่านน้ำไทยถือว่าเป็นช่องว่างทางกฎหมายในมาตรานี้กล่าวคือยังไม่เพียงพอต่อการอนุวัติการของอนุสัญญาฉบับนี้ควรมีมาตรการในการป้องกันลดและควบคุมมลพิษจากน้ำมันหรือการเคมิรั่วไหลจากเรือหรือการออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือการละเมิดข้อกำหนด

เมื่อพิจารณาปัญหาการรั่วไหลของสารเคมีรวมถึงการรั่วไหลของสารเคมีอันตรายในบรรจุภัณฑ์รูปแบบที่บทยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะสามารถนำมาปรับใช้แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับการจงใจปล่อยทิ้งสารเคมีการรั่วไหลของสารเคมีที่ควบคุมไม่ได้ซึ่งมาตรการทางกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยนั้นยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสารแนบท้าย ค.ศ. 1978 หรือ MARPOL 73/78 Annex 3 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือ UNCLOS

<sup>17</sup> International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2567, จาก [http://dgs-net.org/upload/attach/imdg\\_maritime\\_shipping\\_codes.pdf](http://dgs-net.org/upload/attach/imdg_maritime_shipping_codes.pdf)

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, มาตรา 119 ทวิ

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, มาตรา 204

### 3.2 แนวทางการจัดการมลพิษภายใต้ (ร่าง) ข้อบังคับกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ พ.ศ. ....

ร่างข้อบังคับกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ พ.ศ. ...<sup>20</sup> มีแนวทางการจัดการสารเคมีและข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้:

#### แนวทางการจัดการสารเคมี

1. การบรรจุและจัดเก็บสารเคมี สารเคมีอันตรายที่ขนส่งทางทะเลจะต้องถูกบรรจุในหีบห่อที่มีความปลอดภัยสูงและได้มาตรฐานสากล เพื่อป้องกันการรั่วไหลหรือการปนเปื้อนในทะเล มาตรฐานนี้ต้องตรงตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น IMO's International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code

2. การระบุชนิดและติดฉลากสารเคมี ทุกหีบห่อที่บรรจุสารเคมีอันตรายต้องมีการระบุข้อมูลชัดเจน รวมถึงการติดป้ายเตือนที่บ่งชี้ถึงความเสี่ยงและประเภทของสารเคมีนั้น ข้อมูลนี้ต้องสามารถช่วยให้ผู้ที่ขนส่งหรือผู้ดูแลทราบถึงวิธีการจัดการที่เหมาะสมและปลอดภัย

3. การตรวจสอบและควบคุมการขนส่ง ก่อนและระหว่างการขนส่ง ต้องมีการตรวจสอบคุณภาพของหีบห่อและการบรรจุสารเคมี การจัดเตรียมแผนการเดินทางที่ปลอดภัย เพื่อลดความเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุ โดยมีการกำหนดมาตรการควบคุมเพื่อให้มั่นใจว่าการขนส่งจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

4. การรับมือเหตุฉุกเฉิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมแผนการรับมือกับเหตุฉุกเฉิน เช่น การรั่วไหลของสารเคมีระหว่างการขนส่ง โดยกำหนดมาตรการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และมีกอบบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้และทักษะในการจัดการสถานการณ์วิกฤต

5. การรายงานและติดตาม หากเกิดเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ เช่น การรั่วไหลหรือการทำให้เกิดมลพิษ ต้องมีการรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทันที และมีระบบติดตามเพื่อตรวจสอบการดำเนินการป้องกันและแก้ไข

#### ข้อสังเกตของตัวกฎหมาย

ความเข้มงวดของมาตรฐาน กฎหมายนี้มีการนำมาตรฐานสากลมาใช้ แต่ยังคงพิจารณาว่า มาตรการตรวจสอบและบังคับใช้จะสามารถดำเนินการได้จริงและเข้มงวดเพียงพอในบริบทของประเทศไทยหรือไม่ โดยเฉพาะเรื่อง การตรวจสอบหีบห่อที่อาจมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ จึงนำมาสู่ในเรื่องความพร้อมของบุคลากร จึงต้องมีการฝึกอบรมและการเตรียมพร้อมของบุคลากรเพื่อรับมือกับ

<sup>20</sup> ร่างข้อบังคับกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ พ.ศ. .... สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2567, จาก

<https://md.go.th/comment/%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%>

สถานการณ์ฉุกเฉินมีความสำคัญ แต่ต้องตรวจสอบว่าผู้ที่มีบทบาทในการขนส่งและควบคุมสารเคมีเหล่านี้มีทักษะและความรู้ที่เพียงพอหรือไม่ กับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น การประสานงานระหว่างหน่วยงานกฎหมายฉบับนี้ต้องได้รับการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมเจ้าท่า กรมควบคุมมลพิษ และหน่วยงานทางทะเล การจัดการและควบคุมต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลา

กฎหมายฉบับนี้มีการบังคับเฉพาะแต่ในเฉพาะภาครัฐไม่ได้ จึงต้องมีการบังคับใช้ในภาคเอกชน อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนส่งทางทะเลในเรื่องต้นทุนการจัดการที่หือหือที่ได้มาตรฐานและการปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ การสนับสนุนและให้คำแนะนำกับภาคเอกชนจึงเป็นสิ่งสำคัญในการป้องกันการเกิดปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามกฎหมายนี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเพื่อให้สามารถประเมินความสำเร็จในการป้องกันมลพิษได้อย่างแท้จริง

#### 4. ความท้าทายของกฎหมายไทยในการแก้ปัญหาสารเคมีรั่วไหล

##### 4.1 ปัญหาว่าด้วยมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล

การควบคุมมาตรฐาน ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ประกอบกับมาตรา 17<sup>21</sup> บทบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมุ่งเน้นและให้ความสำคัญในการคุ้มครองทรัพยากรทางธรรมชาติและรักษาสีสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันลดเลยหรือควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้น

มาตรา 43<sup>22</sup> ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมาตรา 45<sup>23</sup> จะกล่าวในเรื่องกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเมื่อมีการได้รับผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์หรือกรณีบุคคลก่อความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่ยังไม่มีมีการกล่าวถึงการห้ามบุคคลกระทำการที่กระบายของเสียหรือมลพิษจากการกระทำใดใดในลักษณะที่เป็นอันตรายหรือทำให้ทรัพยากรทาง ชายฝั่งเกิดความเสียหายแต่อย่างใด ถ้าเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล พ.ศ. 2558 ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเฉพาะเมื่อก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขึ้น มาตรการการคุ้มครองป้องกันกรณีนี้เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ยังไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และ

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 17

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 43

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 45

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

#### 4.2 ปัญหาของมาตรการการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

พ.ศ. 2456

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา MARPOL แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงเรื่องการป้องกันลดและควบคุมการรั่วไหลของสารเคมีที่เกิดจากรือหรือการรั่วไหลของสารเคมีอันตรายในรูปแบบที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือยังไม่ครอบคลุมและยังไม่เพียงพอต่อการอนุวัติอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีกล่าวคือพระราชบัญญัติการเดินเรือซึ่งกล่าวถึงการทิ้งน้ำมันลงสู่ทะเลแต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงการรั่วไหลของสารเคมีลงสู่ทะเลจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือฉบับนี้ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา MARPOL 73/78<sup>24</sup> และ UNCLOS 1982<sup>25</sup> ดังนั้นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินเรือ<sup>26</sup> ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 119 ทวิ มาตรา 204 การปล่อยสารเคมีออกจากตัวเรือ และการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการที่รัฐจะต้องใช้มาตรการเพื่อป้องกันลดและควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยมีการออกมาตรการทั้งปวงเพื่อช่วยลดการรั่วไหลของสารเคมีดังกล่าว

#### 4.3 ปัญหาด้านการปฏิบัติ

อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมเจ้าท่า กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่างมีปัญหาในด้านการปฏิบัติเพื่อแก้ไขภาวะสารเคมีรั่วไหล การจัดการของเสียและสารอันตรายควรมีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะสารเคมีรั่วไหลหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมต่างๆที่ได้กล่าวไปข้างต้น และควรมีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศหรือปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานของตนอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ<sup>27</sup>

### 5. บทสรุป

ในปัจจุบันท่าเรือแหลมฉบังได้รับผลกระทบจากสารเคมีรั่วไหล สารเคมีที่พบได้บ่อยบริเวณท่าเรือแหลมฉบังจากการเกิดอุบัติเหตุการรั่วไหลของสารเคมี ได้แก่ สารเคมีจำพวกบิวเทน แอมโมเนียมไนเตรท โทลูอีน และสารฟอกขาว โดยเกิดจากตัวเรือเกยหรือเกิดจากการรั่วไหลของสารเคมีอันตรายออกจากบรรจุ

<sup>24</sup> อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสารแนบท้าย ค.ศ.1978 (MARPOL 73/78), สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2567, จาก <https://storage.mmt.ac.th/web/ebook/ebook-2022-10-12085731358567.pdf>

<sup>25</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982กับการดำเนินงานของประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2567, จาก [https://www.senate.go.th/commission\\_meeting\\_readfile/78924/17369/2092/17139](https://www.senate.go.th/commission_meeting_readfile/78924/17369/2092/17139)

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

<sup>27</sup> หน่วยงานที่กล่าวข้างต้น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและป้องกันสิ่งแวดล้อม



ภัยในรูปแบบหีบห่อ และในทางด้านข้อกฎหมายภายในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมกับกฎหมายระหว่างประเทศ จึงส่งผลให้ปัญหาการรั่วไหลของสารเคมียังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควร มาตรฐานในการควบคุมสารเคมีรั่วไหลยังไม่เพียงพอ ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งในด้านกฎหมายการเดินเรือ รวมถึงเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายภายใน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 และประกาศกรมเจ้าท่า ให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศในด้านการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะสารเคมีรั่วไหล รัฐควรจะต้องมีการร่วมมือกันควบคุมและป้องกันมลพิษทางทะเล

และในด้านการปฏิบัติการจัดการปัญหาสารเคมีรั่วไหลลงสู่ทะเลต้องอาศัยการดำเนินงานที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพจากการปฏิบัติงานทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและมีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ การดำเนินการเหล่านี้ต้องอาศัยการประสานงานและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

ในปัจจุบันกรมเจ้าท่าได้ยกร่าง (ร่าง) ข้อบังคับกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ พ.ศ. .... ซึ่งผู้เขียนเล็งเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มความเข้มงวดและมาตรการต่างๆ ในการจัดการกับสารเคมีและการขนส่งสินค้าอันตรายในบริเวณท่าเรือ เป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในหลายด้าน เช่น การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีความทันสมัย รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉิน นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ในการขนส่งสินค้า การควบคุมปัญหามลพิษ การจัดการทรัพยากรทางทะเล และการสร้างระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยสำหรับการป้องกันการรั่วไหลของสารเคมี ได้แก่

(ก) การเพิ่มความเข้มงวดของกฎหมาย การกำหนดมาตรการในการควบคุมการจัดการสารเคมี รวมถึงการเพิ่มโทษสำหรับผู้ละเมิดกฎหมาย เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม

(ข) การปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัย ควรมีกฎระเบียบที่ชัดเจนในการจัดการขนส่งสารเคมี และมีการกำหนดมาตรฐานสำหรับอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ใช้ในการป้องกันการรั่วไหล

(ค) การจัดการความเสี่ยงและการแก้ไขปัญหาในท่าเรือแหลมฉบัง ควรมีมาตรการป้องกันอุบัติเหตุและการจัดการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยเน้นไปที่การป้องกันเหตุเพลิงไหม้และการรั่วไหลของสารเคมี

(ง) การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มีข้อเสนอให้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้ และให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

(จ) ในด้านการเตรียมความพร้อมในสถานการณ์ฉุกเฉินเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรมีการฝึกอบรมและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อให้สามารถรับมือกับเหตุการณ์การรั่วไหลของสารอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะข้างต้นจึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการกับสารเคมีในระบบขนส่งและท่าเรือ เพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน



## บรรณานุกรม

- จุมพต สายสุนทร. (2560) *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- ชากวาพบรูดำ. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2567, จาก <https://dmcr.go.th/>
- ประติภา สุวรรณรัตน์. (2564). ความท้าทายของกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทย. *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์* 14(2), 283.
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.judge.navy.mi.th.>
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.pcd.go.th/lawstype/>.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.dmcr.go.th/detailLib/2003.>
- ร่างข้อบังคับกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ พ.ศ. .... สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2567, จาก <https://md.go.th/comment/%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%>
- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสารแนบท้าย ค.ศ.1978 (MARPOL 73/78). สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2567, จาก <https://storage.mmtc.ac.th/web/ebook/ebook-2022-10-12085731358567.pdf>
- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982กับการดำเนินงานของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2567, จาก [https://www.senate.go.th/commission\\_meeting/readfile/78924/17369/2092/17139](https://www.senate.go.th/commission_meeting/readfile/78924/17369/2092/17139)
- IMO, 'Carriage of chemicals by ship'. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/ChemicalPollution-Default.aspx>
- MARPOL Annex III. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2567, จาก [msn-068-marpol-annex-iii.pdf](#)
- MARPOL ANNEX III REGULATIONS FOR THE PREVENTION OF POLLUTION BY HARMFUL SUBSTANCES CARRIED BY SEA IN PACKAGED FORM. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2567, จาก [MARPOL\\_Annex3.pdf](#)

## การมีส่วนร่วมของชุมชนป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติด ในชายแดนใต้<sup>1</sup>

### Community participation in preventing and monitoring the spread of drugs in the southern border

ฮาlimeะ เมืองแก้ว<sup>2</sup> จิดาภา พรยิ่ง<sup>3</sup>

Halimah Muangkeaw<sup>4</sup>, Jidapa Pornying<sup>5</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยศึกษาถึงการเฝ้าระวังยาเสพติดโดยการใช้ชุมชนเป็นฐานในการนำมามีส่วนร่วมเพื่อเฝ้าระวังป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดตามพื้นที่ชายแดนใต้ ในการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ บทความ งานวิจัย วารสาร และกฎหมายไทย รวมถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่มีลักษณะเป็นพหุวัฒนธรรม มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม วิถีชีวิตของประชาชน และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และใช้ภาษามลายูเป็นภาษาท้องถิ่นในการพูดและสื่อสาร ดำรงชีวิตประจำวันเป็นระบบค้ำจุนเครือญาติ การขาดความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ เหล่านี้ล้วนมีความเปราะบางต่อเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศ จึงส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดเพื่อเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานภาครัฐ ข้อเสนอแนะจำเป็นต้องให้หน่วยงานรัฐและชุมชนร่วมกันกำหนดกติกาหรือธรรมเนียมชุมชนเกี่ยวกับการป้องกันและเฝ้า

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชายแดนใต้

<sup>2</sup> นิสิตปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิชย์ ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000, halimahmuangkeaw@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิชย์ ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000

<sup>4</sup> Master's degree, Faculty of Law Thaksin University, 140 m.4 Karnjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000, halimahmuangkeaw@gmail.com

<sup>5</sup> Assistant Professor Dr., Lecturer in Laws, Faculty of Law Thaksin University, 140 m.4 Karnjanavanich Rd., Khao Rup Chang Subdistrict, Muang District, Songkhla, 90000

ระวังยาเสพติด ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจและการแจ้งเบาะแส เพื่อประโยชน์ในพื้นที่ชุมชนของตนเอง และสร้างให้ชุมชนปลอดภัยจากยาเสพติดเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับชุมชนที่ชายแดนใต้

**คำสำคัญ:** การมีส่วนร่วม, ชุมชน, ยาเสพติดชายแดนใต้

### Abstract

This research aims to study and analyze the problem of community participation in drug prevention and surveillance in the southern border provinces by studying drug surveillance by using the community as a base for participation in drug prevention and surveillance in the southern border area. This research is a qualitative research by collecting data from documents, books, articles, research, journals, and Thai laws, including electronic data, to analyze the aforementioned issues. The results of the study found that the problem of community participation in drug prevention and surveillance in the southern border provinces, especially the southern border provinces, which are multicultural, have cultural diversity, people's lifestyles, and local history that are unique to the area. Most people are Muslims and use the Malay language as a local language in speaking and communicating. Their daily lives are a system for supporting relatives. Lack of confidence in the work of government officials are all vulnerable to the stability and security of the country. Therefore, it affects the participation of the community in drug prevention and surveillance to be the eyes and ears of government agencies. Recommendations Government agencies and communities need to jointly set rules or community constitutions on drug prevention and surveillance in the form of joint thinking, joint planning, joint decision-making, and reporting for the benefit of their own communities and creating communities free from drugs as a way to develop the quality of life for communities in the southern border areas.

**Keywords:** Participation, Community, Southern Border Drugs

## บทนำ

ปัจจุบันสถานการณ์แพร่ระบาดของยาเสพติดหมู่บ้านหรือชุมชนยังคงมีอยู่จำนวนมากและมีอยู่หลากหลายพื้นที่ในประเทศไทย ยาเสพติดนับว่าเป็นหนึ่งในปัญหาสังคมที่รุนแรงที่สุดในแต่ละประเทศทั่วโลกแม้ว่าจะมีมาตรการรวมถึงนโยบายต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ผู้ติดยาเสพติดมีแนวโน้มที่จะแพร่ระบาดในเด็กและเยาวชน มีการใช้ยาเสพติดมากกว่าผู้ใหญ่ การลักลอบหรือขนส่งยาเสพติดส่วนใหญ่มาจากเขตชายแดน ปัจจุบันมีรูปแบบการค้ายาเสพติดที่มีความหลากหลายมากขึ้น จากสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ<sup>6</sup> (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC) เผยแพร่รายงานสถานการณ์ยาเสพติดโลกประจำปี 2566 เมื่อ 26 มิ.ย. 66 ระบุว่าจำนวนผู้เสพยาเสพติดทั่วโลกเมื่อปีพ.ศ. 2564 มีจำนวนมากกว่า 296 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 23 จากช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และมีผู้ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพรุนแรงจากการเสพยาเสพติดจำนวน 39.5 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 45 ในจำนวนดังกล่าวได้เข้ารับการรักษาเพียงร้อยละ 20 นอกจากนี้ กลุ่มเยาวชนเป็นกลุ่มเสี่ยงใช้ยาเสพติดมากที่สุดและได้รับผลกระทบทางสุขภาพอย่างรุนแรง เฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคแอฟริกาซึ่งผู้เข้ารับการรักษาจากการติดยาเสพติดมากกว่าร้อยละ 70 มีอายุต่ำกว่า 35 ปี รายงานฉบับดังกล่าว ยังระบุด้วยว่าการผลิตและการค้ายาเสพติดยังเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดความขัดแย้ง เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการทำลายสิ่งแวดล้อม<sup>7</sup> ซึ่งพบว่าในพื้นที่แถบแม่น้ำโขงตอนล่างมีปริมาณการจับกุมยาเสพติดชนิดเมทแอมเฟตามีนสูงขึ้นในทุก ๆ ปี โดยในปีพ.ศ. 2565 จับกุมได้ในปริมาณกว่า 171.5 ตัน คิดเป็นร้อยละ 89 ของการจับกุมยาเสพติดทั้งหมดในพื้นที่ทางฝั่งของประเทศไทย จากปริมาณการลักลอบยาเสพติดที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้ยาเสพติดถูกส่งต่อไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ปัจจุบันเครือข่ายสังคมออนไลน์หรือโซเชียลมีเดียเป็นช่องทางสำคัญในการติดต่อซื้อขายยาเสพติดให้กับผู้ค้าปลีกซึ่งผู้ขายสามารถติดต่อผู้ซื้อได้โดยตรงและมีวิธีการจัดส่งได้หลากหลายรูปแบบ<sup>8</sup>

ซึ่งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 มาตรา 3 หมายความว่าจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล และสงขลา เป็นพื้นที่พิเศษมีลักษณะเฉพาะกว่าพื้นที่ภาคอื่น ๆ มีพรมแดนติดต่อกับตอนเหนือของประเทศมาเลเซีย ประชาชนส่วนใหญ่

<sup>6</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2566), *เผยแพร่รายงานสถานการณ์ยาเสพติดโลก ประจำปี (2566)* สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2567. จาก <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>

<sup>7</sup> Thai PBS, (2566), *สถานการณ์ยาเสพติด ( 2566) แนวรบไม่เคยเปลี่ยน*, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2567, จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/328947>

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม, (2564), *ผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ สำนักปราบปรามยาเสพติด*, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2567, จาก

<https://www.oncb.go.th/DocLib/%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%9E%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%20%E0%B8%9B%E0%B8%B5%202564.pdf>

ร้อยละ 80 นับถือศาสนาอิสลามและใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในการพูดและสื่อสารในการดำรงชีวิตประจำวัน เป็นชุมชน สังคม ที่มีลักษณะเป็นพหุวัฒนธรรม ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม วิถีชีวิตของประชาชน และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ และมีความเปราะบางต่อเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศมาหลายยุคสมัย ด้วยเหตุความแตกต่างด้านภาษา เชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมประเพณีที่มีความแตกต่างตั้งแต่สองรูปแบบขึ้นไป แต่ละชุมชนจะมีผู้นำเป็นหัวหน้าที่ชาวบ้านให้ความไว้วางใจและให้ความเคารพพร้อมที่จะรับฟังคำสั่งคำแนะนำของผู้นำชุมชน และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2549) ชายแดนใต้ชาวบ้านหรือชุมชนยังขาดการมีส่วนร่วมและความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นเรื่องที่ทำนายว่าจะมีวิธีการและกลไกอย่างไร ในการดำเนินการโดยเน้นไปที่การป้องกันและเผื่อระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชุมชนในพื้นที่ชายแดนภาคใต้

ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเผื่อระวังยาเสพติดในชายแดนภาคใต้ จากสถานการณ์ยาเสพติดในชุมชนชายแดนใต้ มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นโดยตลอดและบวกกับสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามจึงทำให้การป้องกันและเผื่อระวังยาเสพติดเป็นไปได้อย่างลำบาก อีกทั้งยังขาดการร่วมมือจากคนในพื้นที่ เนื่องจากคนในพื้นที่ไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโครงสร้างทางวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ค้ำจุนแบบเครือญาติ ส่งผลให้ขาดความร่วมมือกับภาครัฐ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ใช่บุคคลที่นับถือศาสนาเดียวกัน จึงส่งผลต่อคนในชุมชนไม่ค่อยเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่ เพราะความเชื่อของคนในชุมชนจะเชื่อมั่นต่อผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามด้วยกัน นอกจากนี้ยังกลัวว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ครอบครัวหากให้เบาะแส หรือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ซึ่งประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ.2564 กำหนดการป้องกันเกี่ยวกับยาเสพติดในมาตรา 3 กำหนดด้านการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ให้ดำเนินกระบวนการอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปราบปรามยาเสพติด โดยนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าวทำให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการบูรณาการ และติดตามและประเมินผลการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด

นอกจากนี้ การป้องกันและเผื่อระวังยาเสพติด แม้ว่าจะมีหน่วยงานชุดปราบปรามยาเสพติด ตำรวจภูธรจังหวัด เจ้าหน้าที่ ทหาร เจ้าหน้าที่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ภาคใต้) เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ร่วมกับหัวหน้าชุมชน นายองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก็ไม่สามารถป้องกันและเผื่อระวังขจัดปัญหายาเสพติดให้ลดลงไปได้ จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือของคนในพื้นที่อย่างยิ่ง เพื่อกำหนดข้อตกลงกติการ่วมกันหรือธรรมนูญชุมชนร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติชุมชนพื้นที่ชายแดนใต้ที่มีโครงสร้างทางวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์และ

ความสัมพันธ์ค้ำจุนแบบเครือญาติ ส่งผลให้ขาดความร่วมมือกับภาครัฐ จึงทำให้ชุมชนในพื้นที่เลือกที่จะไม่ให้ความร่วมมือหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการปราบปราม ป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติด เนื่องจากห่วงความปลอดภัยของตนเองและครอบครัว

ด้วยเหตุนี้จึงสนใจศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชายแดนใต้ เกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อกำหนดข้อตกลงกติกาศรีธรรมนุญของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างให้ชุมชนในสามจังหวัดชายแดนใต้ปลอดภัยจากยาเสพติดและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น<sup>9</sup>

### วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
3. เพื่อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชายแดนใต้เพื่อกำหนดกติกาศรีธรรมนุญของชุมชน

### สมมติฐานการวิจัย

การป้องกันและเฝ้าระวังปัญหายาเสพติด โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่มีลักษณะเป็นพหุวัฒนธรรม มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม วิถีชีวิตของประชาชน และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และใช้ภาษามลายูเป็นภาษาท้องถิ่นในการพูดและสื่อสารดำรงชีวิตประจำวัน ความยากจน สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ ขาดความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐ เหล่านี้ล้วนมีความเปราะบางต่อเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศ การให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดเพื่อเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานภาครัฐจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง ดังนั้น จำเป็นต้องหาแนวทางให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วม ในการกำหนดกติกาศรีธรรมนุญชุมชนเกี่ยวกับการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติด ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจแจ้งเบาะแสและร่วมรับประโยชน์ในพื้นที่ชุมชนของตนเองร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นในพื้นที่ เพื่อสร้างให้ชุมชนปลอดภัยจากยาเสพติดเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับชุมชนพื้นที่ชายแดนใต้

<sup>9</sup> Thai PBS, เรื่องเดิม



## ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร โดยกำหนดประเภทของเอกสารและประเด็นที่เกี่ยวข้องและต้องการนำมาใช้วิเคราะห์ อาทิ รายงานวิจัย ตำรา บทความของไทย เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการทบทวนวรรณกรรม และกฎหมายไทย เอกสารที่ทบทวนและวิเคราะห์นั้นได้กำหนดหัวข้อเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชุมชนชายแดนใต้ แนวคิดในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและเฝ้าระวังชุมชนปลอดภัยตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเสพติด (พ.ศ. 2566 - 2570) และประมวลกฎหมายยาเสพติด กำหนดการป้องกันเกี่ยวกับยาเสพติดในมาตรา 3<sup>10</sup>

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ 3 ด้าน ดังนี้

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบยาเสพติด แนวคิดในการป้องกันและเฝ้าระวังชุมชนปลอดภัย และแนวคิดภาวะผู้นำของชุมชน แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 รวมถึงหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัย เอกสารต่างๆ จากข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับแนวทางกำหนดกติกาหรือธรรมนูญของชุมชนในพื้นที่
2. ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
3. ได้แนวทางและการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับข้อกำหนดกติกาหรือธรรมนูญของชุมชนป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติด พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ผลการศึกษานี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ชุมชนและสังคม และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดต่อไป

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายยาเสพติด, มาตรา 3

## ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดในการป้องกันและเฝ้าระวังชุมชนปลอดภัยยาเสพติด

การสอดส่องเฝ้าระวังยาเสพติดในชุมชนการปราบปรามเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ในฐานะคนที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านและชุมชน ย่อมรู้พฤติกรรมของคนและปัญหาในหมู่บ้านและชุมชน ดังนั้น คนในหมู่บ้านและชุมชนสามารถทำหน้าที่สอดส่องและเฝ้าระวังได้ดีกว่าคนนอก โดยช่วยได้ ดังนี้ เป็นหูเป็นตาสอดส่องเฝ้าระวังคนแปลกหน้าและคนในหมู่บ้านและชุมชน ที่มีพฤติกรรมน่าสงสัย ช่วยชักชวนคนเสพยาเสพติดในหมู่บ้านและชุมชนให้เลิกเสพยา และขจัดแหล่งมั่วสุมเสพยาเสพติด ช่วยกันเป็นหูเป็นตาสอดส่องเฝ้าระวังคนแปลกหน้าและคนในหมู่บ้านและชุมชน ที่มีพฤติกรรมน่าสงสัยและต้องแจ้งเจ้าหน้าที่โดยเร็วป้องกันตนเองชาวบ้านทุกคนต้องไม่ทดลองเสพยาเสพติดทุกชนิดระมัดระวังการใช้ยาทุกชนิด ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับโทษพิษภัยยาเสพติด หลีกเลี่ยงการมั่วสุมใช้เวลาไปกับบอบายมุกต่าง ๆ ป้องกันครอบครัวทุกครอบครัว ต้องสร้างความอบอุ่นในครอบครัว สอดส่องดูแลคนในครอบครัวอย่าให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด อบรมสั่งสอนให้รู้ถึงโทษพิษภัยของยาเสพติด ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในครอบครัวให้สมบูรณ์ หากคนในครอบครัวมีปัญหาเสพยาเสพติดต้องไม่ทอดทิ้งแต่ต้องร่วมกันดูแลแก้ไขจนหาย กลับมาใช้ชีวิตปกติสุขได้ ป้องกันชุมชน ทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีร่วมมือกับหน่วยงานราชการ เช่น เป็นอาสาสมัครหรือช่วยกิจกรรมต่าง ๆ เช่น เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องโทษพิษภัยยาเสพติด จัดกิจกรรมสำหรับเด็กและเยาวชนให้คำปรึกษาและช่วยเหลือแก่ครอบครัวและผู้ที่มีปัญหาเสพยาเสพติด

แนวทางการสร้างความร่วมมือป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของผู้นำชุมชนในจังหวัดอุดรธานี ด้านการควบคุมและสอดส่องคือหน่วยงานราชการควรมีการประชุมชี้แจงในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานระหว่างผู้นำชุมชนกับประชาชนในชุมชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันผู้นำชุมชน กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดทำแผนให้ครอบคลุม ชัดเจนและสอดคล้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชนผู้นำชุมชนควรมีการวิเคราะห์ชุมชนและสถานการณ์ปัญหายาเสพติดของชุมชนก่อนมีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานควรมีการอบรม สัมมนา เพิ่มทักษะความรู้เรื่องการวางแผนแก่ผู้นำชุมชนอย่างต่อเนื่องควรมีการทำประชาคมของแต่ละชุมชน เพื่อรับฟังปัญหา แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดควรมีการเก็บข้อมูลหรือจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้ติดยาเสพติดให้เป็นปัจจุบัน เพื่อจัดทำแผนในการแก้ไขปัญหายาเสพติดต่อไปในอนาคต ควรนำข้อมูลที่เป็นปัจจุบันมาใช้ในการวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอื่น ๆ

อีกหนึ่งคือแนวทางการสร้างความร่วมมือป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด ผู้นำชุมชนควรเข้ามาควบคุมดูแลและสอดส่องผู้เสพยา ผู้ติดยาเสพติด และผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดอย่างต่อเนื่องและจริงจังควรมีหน่วยงานสำหรับดูแลความปลอดภัยให้กับผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ผู้นำชุมชนควรกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลและสอดส่องผู้เสพยาเสพติดและผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในชุมชนอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม หน่วยงานภาครัฐควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้นำชุมชนในการควบคุมดูแลและสอดส่องผู้เสพยา ผู้ติดยาเสพติดและผู้กระทำ

ผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในชุมชนอย่างชัดเจนและหากพบว่ามียาเสพติดควรรีบแจ้งให้หน่วยงานป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชุมชนให้ทราบโดยเร็ว<sup>11</sup> (ภาดา ทาสีเงิน 2558)

## ผลการวิจัย

วิเคราะห์จากการศึกษาประเด็นซึ่งประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 กำหนดการป้องกันเกี่ยวกับยาเสพติดในมาตรา 3 กำหนดด้านการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ให้ดำเนินการกระบวนกรอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปราบปรามยาเสพติด โดยนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าวให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการบูรณาการ และติดตามและประเมินผลการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด<sup>12</sup> แต่ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชายแดนใต้ พบว่าการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติด โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่มีลักษณะเป็นพหุวัฒนธรรม มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม วิถีชีวิตของประชาชน และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และใช้ภาษามลายูเป็นภาษาท้องถิ่นในการพูดและสื่อสารดำรงชีวิตประจำวันเป็นระบบค้ำจุนเครือญาติ การขาดความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ เหล่านี้ล้วนมีความเปราะบางต่อเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศ จึงส่งผลกระทบต่อความร่วมมือของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดเพื่อเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานภาครัฐ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันยาเสพติดเพื่อเสนอแนวทางในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชายแดนใต้ โดยศึกษาถึงการเฝ้าระวังยาเสพติด ในการใช้ชุมชนเป็นฐานนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมเพื่อเฝ้าระวังป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดตามพื้นที่ชายแดนใต้ ในการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ บทความ งานวิจัย วารสาร และกฎหมายไทย รวมถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชายแดนภาคใต้ ข้อเสนอแนะ จำเป็นต้องให้หน่วยงานรัฐและชุมชนร่วมกันโดยมีการกำหนดกติกาหรือธรรมนูญชุมชนเกี่ยวกับการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติด ควรมีรูปแบบการกำหนดกติกาชุมชนสร้างกลไกเพื่อให้เกิดจิตสำนึก ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมวางแผน

<sup>11</sup> ภาดา ทาสีเงิน, (2558), *แนวทางการสร้างความร่วมมือป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดของผู้นำชุมชนในจังหวัดอุดรดิตถ์*, วารสารบัณฑิตวิทยาลัย พิษณุพรรณ, 10(1).

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายยาเสพติด . สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2567 จาก file:///C:/Users/User/Zotero/storage/JQH7NTN8/akta-dadah-berbahaya-1952.html. research.siam.edu/wpcontent/uploads/2023/04/M.Pol-2023-Thesis-Public-Participation-in-the-Development-of-Community-at-Wat-Wisetkan.pdf

ร่วมตัดสินใจและการแจ้งเบาแส เพื่อประโยชน์ในพื้นที่ชุมชนของตนเอง สร้างให้ชุมชนปลอดภัยจากยาเสพติดเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับชุมชนพื้นที่ชายแดนใต้ เพราะปัจจุบันยาเสพติดกลายเป็นภัยคุกคามร้ายแรงในสังคมยุคใหม่ ทำลายชีวิตของบุคคล ครอบครัว และสังคมโดยรวม ในความพยายามที่จะเอาชนะปัญหานี้ ประชาชนจะต้องมีบทบาทอย่างแข็งขันในการทำให้มั่นใจว่ามีการใช้มาตรการที่มีประสิทธิผล ประชาชนสามารถมีบทบาทสำคัญในการจัดการกับปัญหาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยความตระหนักรู้ การให้ความรู้ และการดำเนินการของชุมชน โดยรวมแล้วประชาชนมีบทบาทสำคัญในการร่วมกันแก้ไขปัญหายาเสพติด การศึกษา การสนับสนุนจากครอบครัว และการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างต่อเนื่อง สามารถสร้างสังคมที่ปราศจากภัยคุกคามจากยาเสพติดและมอภสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพสำหรับคนรุ่นต่อ ๆ ไป

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าความสำคัญการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชายแดนใต้ประชาชนมีบทบาทสำคัญในแก้ไขปัญหายาเสพติดที่มีอยู่ในชุมชนปัจจุบัน

ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหายาเสพติดในชุมชนชายแดนใต้ คนในชุมชนย่อมเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดว่าใครเป็นผู้ค้าและใครเป็นผู้เสพ ทำอย่างไรจึงสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้และสามารถช่วยกันเฝ้าระวังและป้องกันชุมชนตนเองได้ ส่วนหน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จิตอาสา ผู้นำชุมชน จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนป้องกันและเฝ้าระวังในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชนของตน โดยร่วมมือกับสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานรัฐ ผู้นำชุมชนจึงมีบทบาทสำคัญและย่อมได้รับการไว้วางใจจากชาวบ้านในชุมชนและขอความร่วมมือซึ่งการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติด เป็นหน้าที่หลักสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน ลำพังเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายยาเสพติด ฝ่ายปกครองนายอำเภอ ไม่สามารถแก้ไขการแพร่กระจายยาเสพติดในชุมชนได้ แต่บุคคลดังกล่าวสามารถแจ้งหรือรายงานให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อหาทางป้องกันและแก้ไข อันถือเป็นการเฝ้าระวังได้ การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงมีความสำคัญและจำเป็น ที่ต้องมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้แนวคิดการบริหารของภาครัฐแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และมีกฎหมาย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การป้องกันและเฝ้าระวังแก้ไขยาเสพติดจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อให้ชุมชนร่วมกันจัดการยาเสพติดของตนเองให้หมดไป จะเกิดความยั่งยืนมากกว่าที่จะรอให้รัฐเข้ามาป้องกันและเฝ้าระวังฝ่ายเดียว

### สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาประเด็น วิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนป้องกัน และเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชายแดนใต้ ประกอบกับความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนใต้ และประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดเป็นไปได้อย่างลำบาก อีกทั้งยังขาดการร่วมมือจากคนในพื้นที่เนื่องจากคนในพื้นที่ไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงส่งผลต่อคนในชุมชนไม่ค่อยเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ พบว่ามีระบบค้ำจุนเครือญาติทำให้คนในชุมชนไม่เห็น

ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชุมชน ดังนั้นจึงควรมีการจัดตั้งกติกากฎหรือธรรมนูญในชุมชนเพื่อช่วยกันป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชุมชน

### ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยบทความเรื่องการป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชุมชนชายแดนใต้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 ลักษณะ 2 การป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติดหมวด 1 นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติดมาตรา 3 (3) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดให้สามารถดำรงชีวิตในสังคม การประกอบอาชีพ การศึกษาและการสงเคราะห์อื่น ๆ ควรมีรูปแบบการกำหนดกติกากฎชุมชนหรือสร้างธรรมนูญเกี่ยวกับชุมชน เพื่อสร้างกลไกการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดจากสำนึกของคนในชุมชนหรือตำบลตามวิถีชีวิตแห่งจิตสำนึกร่วมกัน โดยมีเงื่อนไข ดังนี้

1. ให้มีจิตอาสาในชุมชนและมีเวทีพูดคุยกันแบบเปิดกว้างในชุมชน เพื่อทำความเข้าใจร่วมกันในการเข้าร่วมเป็นจิตอาสาในการป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชุมชนชายแดนใต้
2. ให้ประสานความร่วมมือผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดเวทีกลางเปิดพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นร่วมกันอย่างมีส่วนร่วมเพื่อค้นหาจุดอ่อนเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เกิดความสามัคคี และร่วมมือกันเฝ้าระวังยาเสพติดในชุมชน
3. จัดทำกติกากฎธรรมนูญชุมชนร่วมกันพร้อมเผยแพร่สื่อสารคนในชุมชนได้ทราบ และมีผลเป็นการบังคับใช้ เพื่อให้เป็นกฎระเบียบปฏิบัติร่วมกันในการช่วยกันป้องกันและเฝ้าระวังยาเสพติดในชุมชนชายแดนใต้
4. ควรวางระบบการติดตามผลการดำเนินงานตามกติกากฎหรือธรรมนูญชุมชนทุกๆ หกเดือน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมในชุมชน

## บรรณานุกรม

ประมวลกฎหมายยาเสพติด. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2567 จาก

file:///C:/Users/User/Zotero/storage/JQH7NTN8/akta-dadah-berbahaya-1952.html.  
research.siam.edu/wpcontent/uploads/2023/04/M.Pol-2023-Thesis-Public-  
Participation-in-the-Development-of-Community-at-Wat-Wisetkan.pdf

ภาดา ทาสีเงิน, (2558), *แนวทางการสร้างความร่วมมือป้องกัน และแก้ไขปัญหาเสพติดของผู้นำชุมชนใน  
จังหวัด อุตรดิตถ์*, วารสารบัณฑิตวิทยาลัย พิษณุพรรณ, 10 (1).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม, (2564), *ผลการปราบปราม  
ยาเสพติดทั่วประเทศ สำนักปราบปรามยาเสพติด*, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2567, จาก

<https://www.oncb.go.th/DocLib/%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B8%2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%9E%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%20%E0%B8%9B%E0%B8%B5%202564.pdf>

Thai PBS, (2566), *สถานการณ์ยาเสพติด (2566) แนวรบไม่เคยเปลี่ยน*, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน  
2567, จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/328947>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2566), *เผยแพร่รายงานสถานการณ์ยาเสพติด  
ติดโลกประจำปี (2566)* สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2567. จาก

<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>

## มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกีฬาวัวชน Legal Measures for Regulating Bullfighting Sports

อิฐ ศิริรักษ์<sup>1</sup> ผศ.ดร.จิตาภา พรยิ่ง<sup>2</sup>  
It Sirirak<sup>1</sup>, Jidapa Pornying<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน 2) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน 3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน 4) เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข มาตรการทางกฎหมายการควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน วิธีดำเนินการวิจัย ได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (Field research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการระดมความคิดเห็น ด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus group) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ผลการวิจัย พบว่า 1) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน ประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับการเมืองในระบบอุปถัมภ์และการมีอิทธิพล ประเด็นที่ 2 ปัญหาค่านิยมทางการเมืองของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับกีฬาวัวชน 2) แนวคิดทฤษฎีและหลักการ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2505) กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) การชักจูงในการอนุมัติอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 3) ปัญหาทางกฎหมาย ที่พบ ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมของการเปิดสนามกีฬาวัวชน ความไม่สอดคล้องของข้อกำหนดในการแข่งกีฬาวัวชน ณ ปัจจุบัน และ 4) ร่างข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัว

**คำสำคัญ :** กีฬาวัวชน, การพนันชนโค, สนามวัวชน

<sup>1</sup> นิสิตนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา รหัสไปรษณีย์ 90000

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา รหัสไปรษณีย์ 90000

\* ผู้เขียน: E-mail: itsirirak1@gmail.com

<sup>1</sup> Master of Law students, Department of Law, Thaksin University, Songkhla Province, Postal Code 90000

<sup>2</sup> Lecturer, Department of Law, Thaksin University, Songkhla Province, Postal Code 90000

\*Corresponding author: E-mail address: itsirirak1@gmail.com

## Abstract

This research aims to: 1) study the issues related to the regulation of bullfighting sports, 2) explore theoretical concepts and principles concerning the regulation of bullfighting sports, 3) analyze legal issues associated with the control of bullfighting sports, and 4) propose legal measures and guidelines for granting permission to open bullfighting sports arenas. The research methodology includes documentary research and field research through in-depth interviews, focus group discussions, and hearings to gather opinions.

The findings reveal that: Issues related to bullfighting regulation consist of two main aspects: (1) political problems within patronage systems and the influence of key figures, and (2) political values held by individuals involved in bullfighting sports. Theoretical concepts and principles include the Gambling Act of B.E. 2478 (1935) and its amendments up to the eighth revision in B.E. 2505 (1962), Ministerial Regulation No. 17 (B.E. 2503) and its amendments up to the forty-fourth revision in B.E. 2548 (2005), procedural guidelines for gambling authorization, and the Cruelty Prevention and Animal Welfare Act of B.E. 2557 (2014). Legal issues identified include unequal access to bullfighting sports arena permits and inconsistencies in current legal regulations governing bullfighting sports. A draft regulation concerning the control and licensing procedures for bullfighting sports arena operations is proposed.

**Keywords :** Bull Wrestling, Bullfighting Gambling, Bullfighting Arena



## บทนำ (Introduction)

กีฬาว่าวชนถือเป็นศิลปะการต่อสู้ประเภทหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ภาคใต้ เป็นกีฬาของว่าวที่คนเลี้ยงได้คัดเลือกว่าวตามสายพันธุ์ว่าวชนโดยเฉพาะ ไม่ได้เป็นเกมกีฬาของว่าวเท่านั้น คนเลี้ยงว่าวชนก็มีการพนันขันต่อได้เสียเป็นเงินจำนวนมาก เป็นการต่อสู้ทั้งว่าวและเจ้าของว่าวชน คนเลี้ยงว่าวชน เป็นวิถีชีวิตว่าวชน การชนว่าว คือ การต่อสู้ของว่าวกับคู่ต่อสู้ว่าการว่าวชน มีผู้คนหลายหลายพื้นที่ หลากหลายอาชีพที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับ "กีฬาว่าวชน" บางบ่อนอาจจะมีการนัดชน เดือนละ 1-3 ครั้ง หรือตามจำนวนว่าวที่เปรียบคู่ได้บ่อนว่าวชน มีทั้งที่ชชอบด้วยกฎหมายและผิดกฎหมาย (วิเชียร นคร, 2554)

ปัญหาในการขออนุญาตเปิดสนามแข่งขันกีฬาว่าวชนคือ สนามส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของผู้มีอิทธิพลหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทั้งที่จริงแล้วทุกคนควรมีสิทธิในการขออนุญาตและเป็นเจ้าของสนามได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าสิทธินี้มักถูกผูกขาดโดยกลุ่มผู้มีอำนาจ ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมในวงการกีฬาว่าวชน ปัจจุบันมีนโยบายของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อสร้างสนามกีฬาว่าวชนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ได้ทุกอำเภอของประเทศไทย เพื่อให้มีความเสมอภาคมากยิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อหลักเกณฑ์และข้อบังคับในการขออนุญาตจะต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาต การอนุญาตใช้สถานที่สำหรับเล่นการพนันชนโค กล่าวคือ ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยมีหนังสือแจ้งเวียนชักชวนในการอนุมัติอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันประเภทให้สัตว์ต่อสู้กันหรือแข่งขัน ตามบัญชี ข. หมายเลข 1 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งหนังสือแจ้งเวียนบางฉบับได้เคยออกไว้เป็นเวลานานแล้ว ทำให้ยากต่อการสืบค้นเพื่อนำมาประกอบกับการใช้ดุลพินิจอนุมัติ อนุญาตของผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ และเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เพื่อเป็นการส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น อันเป็นทางนำมาซึ่งรายได้กับชุมชนและอาชีพที่สุจริต ป้องกันแรงงานพลัดถิ่นจึงแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0307.2/ว 1391 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2550 เรื่อง การอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันแข่งว่าวลาน คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.10-ว7299 ลว 5 ธ.ค. 2563 การอนุญาตจัดให้มีสถานที่เล่นการพนันชนโค (เปิดบ่อน) “ข้อ 1 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้เล่นได้ตามสภาพแห่งท้องที่หรือประเพณีของท้องถิ่นนั้น” แต่การได้รับอนุญาตเปิดสนามแข่งว่าวชนนั้น ยังผูกขาดอยู่กับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่มีอิทธิพล เพราะการอนุญาตกฎหมายให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคมการแข่งขันกีฬาว่าวชน

จากการสำรวจ พบว่าสนามกีฬาว่าวชนทั่วประเทศมีแล้วกว่า 60 สนาม ซึ่งเป็นตัวชี้วัดได้ว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัวและสร้างรากฐานของคนในสังคมมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อมองลึกไปถึงผู้ที่ได้เป็นเจ้าของสนามกีฬาว่าวชดังกล่าว ส่วนใหญ่แล้ว พบว่าเป็นผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมือง รวมไปถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งสิ้นที่เป็นเจ้าของสนาม ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักที่จะทำให้ประชาชนคนธรรมดาที่จะหันมาทำธุรกิจเจ้าของสนามว่าวชนนี้เข้าถึงได้ยาก เพราะเจ้าของสนามจะจัดอยู่เฉพาะกลุ่มของท้องที่ (อิมริธา อ่อนคำ,

2561) การเปรียบเทียบคือขั้นตอนการจับคู่ตัวที่จะชนกัน โดยนายสนามจะนัดวันให้เจ้าของวัวนำวัวมาเทียบกัน เพื่อเปรียบเทียบขนาด ความสูง และลักษณะของขาหัวทั้งสอง เมื่อทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะชน นายสนามจะกำหนดวันแข่งขัน ซึ่งเจ้าของวัวต้องปฏิบัติตามกติกาอย่างเคร่งครัด การชนวัวมักจัดในช่วงเทศกาลสงกรานต์และเดือนสิบ เพราะเป็นช่วงที่ชาวบ้านหยุดพักจากการทำงาน โดยปกติสนามชนวัวจะได้รับอนุญาตให้จัดการแข่งขันได้เพียงเดือนละ 1 วัน แต่ในทางปฏิบัติมักมีการขอจัดแข่งขันมากกว่านั้น โดยอ้างเหตุผลด้านการกุศล เช่น หาเงินให้แก่โรงเรียนในท้องถิ่น เป็นต้น การขอชนวัวนัดพิเศษเช่นนี้ จะต้องเสียเงินค่าขออนุญาตพิเศษวันละ 25,000-30,000 บาท ส่วนกรณีบ่อนข้อมหรือบ่อนผิดกฎหมายการชนวัวแต่ละครั้งต้องขออนุญาตจากนายอำเภอ ผู้บังคับการตำรวจภูธรในพื้นที่ และมีการจ่ายเงินนอกระบบให้กับบางหน่วยงานครั้งละประมาณ 80,000-90,000 บาท (เจริญ จันทลักษณ์ และผกาพรรณ สุกุลมัน, 2543)

ดังนั้นแม้ว่ากีฬาวัวชนจะมีคุณค่าในแง่วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาเชิงจริยธรรมและกฎหมายที่ต้องได้รับการแก้ไข ปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องกับกีฬาวัวชนในจังหวัดพัทลุง ได้แก่ การจัดการที่ขาดความโปร่งใส การพนันที่มากเกินไปจนควบคุม และการปฏิบัติต่อสัตว์อย่างไม่เหมาะสม เช่น การใช้สารกระตุ้นหรือการฝึกฝนที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของวัว นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมยังทำให้กีฬาวัวชนนี้เผชิญความท้าทายในการรักษาสมาคมระหว่างการสืบทอดประเพณีกับมาตรฐานสากลในเรื่องสิทธิสัตว์ ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกีฬาวัวชน เพราะมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่จำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์และปรับปรุงให้ทันสมัย เพื่อตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนากฎหมายที่ครอบคลุมจะช่วยรักษาเอกลักษณ์และคุณค่าของกีฬาวัวชนควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิสัตว์และสร้างคามยุติธรรมในสังคม ทั้งยังช่วยสนับสนุนให้กีฬานี้ดำรงอยู่ในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน
4. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข มาตรการทางกฎหมายการควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน

### ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (Field research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus group) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ตำรา บทความของไทยและต่างประเทศ รวมไปถึงแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับกีฬา วัวชน แนวคิด ทฤษฎีด้านเศรษฐกิจ แนวคิดทฤษฎีด้านหลักสิทธิเสรีภาพ ทฤษฎีในลักษณะของการทฤษฎีกรรมศาสตร์ รวมถึงคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยการทฤษฎีกรรมศาสตร์ พ.ศ.2557

2. การวิจัยภาคสนาม (Field research) การวิจัยภาคสนาม เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลมาจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยมีกระบวนการ วิธีการในการเก็บข้อมูลซึ่งการศึกษานี้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนี้

1) ขอบเขตผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยสนาม (Field research) ประกอบด้วย 3 วิธี คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus group) และการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึก ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า และดำเนินการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้ศึกษากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็นการสัมภาษณ์ไม่เป็นการ ในพื้นที่อำเภอบางแก้ว แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ได้เสีย และกลุ่มหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งสิ้น 32 คน ดังนี้

- กลุ่มผู้ได้เสีย ได้แก่ คนเลี้ยงวัว จำนวน 3 คน เจ้าของวัว จำนวน 2 คน นายสนามชนวัว จำนวน 1 คน ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดชนวัว จำนวน 3 คน นักพนัน จำนวน 5 คน พ่อค้าแม่ค้า จำนวน 5 คน คนให้เช่าที่พักวัว จำนวน 5 คน ผู้อุปถัมภ์สนาม จำนวน 1 คน และนักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 2 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 27 คน

- กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ โดยวิธีการระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (Focus group) ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ นายอำเภอ จำนวน 1 คน ผู้กำกับการสถานีตำรวจ จำนวน 1 คน กำนันท้องถิ่น จำนวน 1 คน นายกในท้องถิ่น จำนวน 1 คน และผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 1 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 5 คน

2) ประเด็นสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้กำหนดแบบสัมภาษณ์เพื่อสอบถามกลุ่มผู้ได้เสีย โดยแบ่งประเด็นคำถามออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

- วันเวลา และสถานที่สัมภาษณ์
- ตำแหน่งหน้าที่งานการงาน

## ส่วนที่ 2 ประเด็นสัมภาษณ์

1. ท่านคิดว่ากีฬาวัวชนมีปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการแข่งขันอย่างไร
2. ท่านคิดว่าหน่วยงานภาครัฐในชุมชนของท่าน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแข่งขันกีฬาวัวชนอย่างไร
3. ท่านมีผลกระทบอย่างไรบ้างในการแข่งขันกีฬาวัวชน
4. ผู้สัมภาษณ์ทราบว่า การเข้าถึงของชุมชนมีโอกาสน้อยมากในการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน มีแนวทางที่แก้ปัญหอย่างไร
5. ท่านคิดว่า การควบคุมกีฬาวัวชนควรมีรูปแบบและวิธีการจัดการอย่างไรให้เกิดความยั่งยืน

## ส่วนที่ 3 ปัญหาอื่นและข้อเสนอแนะ

- ปัญหาอื่นและข้อเสนอแนะของผู้ให้ข้อมูลต่อการควบคุมกีฬาวัวชน

3) การระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus group) เป็นการรวบรวมข้อมูลด้วยการดำเนินการจัดประชุมสัมมนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ผู้ศึกษาใช้วิธีเจาะจงเลือก (Population selection) มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน เพื่อนำไปใช้ในการร่างข้อบังคับมาตรการควบคุมกีฬาวัวชน ดำเนินการดังนี้

ประชากรสนทนา คือ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ นายอำเภอ ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในเรื่องกฎหมาย ข้อบังคับของกีฬาวัวชน ผู้กำกับการสถานีตำรวจซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในเรื่องกฎ กติกา และกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเล่นการพนัน กำนันท้องที่ ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในเรื่องการใช้และการออกแบบสถานที่รวมถึงกำหนดราคาการแข่งขัน นายกในท้องที่ ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในเรื่อง รูปแบบการจัดการแข่งขัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในเรื่อง กิจกรรมการแข่งขัน ระเบียบ ข้อบังคับในการแข่งกีฬาวัวชน รวมทั้งสิ้น จำนวน 5 คน

คำถามการระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus group)

1. ท่านคิดว่าหน่วยงานของท่านมีบทบาทหน้าที่ในกีฬาวัวชนอย่างไร
2. ท่านคิดว่า การขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน มีปัญหาและอุปสรรค อย่างไรหรือไม่
3. ท่านคิดว่ากติกาใดหรือข้อกำหนดควรเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกในการควบคุมกีฬาวัวชน มีผลกระทบอย่างไรบ้างในการแข่งขันกีฬาวัวชน
4. ผู้สัมภาษณ์ทราบว่า การเข้าถึงของชุมชนมีโอกาสน้อยมากในการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน มีแนวทางที่แก้ปัญหอย่างไร
5. ท่านคิดว่า การควบคุมกีฬาวัวชนควรมีรูปแบบและวิธีการจัดการอย่างไรให้เกิดความยั่งยืน

### 3. เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ

ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการควบคุมกัญชาวิวชนเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์ ดำเนินการดังนี้

1. สร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview)

2. นำแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ที่สร้างขึ้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ตรวจสอบความตรงของเนื้อหา (Content of validity) ของข้อซักถามแต่ละข้อเพื่อหาค่าความสอดคล้องของสิ่งที่ต้องการวัดโดยการหาค่า IOC (Index of congruence) จากผู้เชี่ยวชาญโดยใช้หลักเกณฑ์การประเมิน ดังนี้

+1 หมายถึง แน่ใจว่าสิ่งที่ประเมินสอดคล้องกับเนื้อหา

0 หมายถึง ไม่แน่ใจสิ่งที่ประเมินสอดคล้องกับเนื้อหา

-1 หมายถึง แน่ใจว่าสิ่งที่ประเมินไม่สอดคล้องกับเนื้อหา

3. ปรับปรุงแก้ไขแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อได้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่มีความเชื่อมั่นแล้ว นำแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างไปเก็บข้อมูลเพื่อดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) ไปทำการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายด้วยตนเอง และเก็บรวบรวมข้อมูลตามประเด็นข้อคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างต่อไป

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ที่เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus group) นำมาเป็นข้อมูลร่วมกันกับ แนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมกัญชาวิวชน เพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดทำเป็นร่างข้อบังคับ เรื่อง การควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกัญชาวิวชน พ.ศ. ... เพื่อศึกษาได้นำเอาร่างการควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกัญชาวิวชน พ.ศ.... ไปรับฟัง ความคิดเห็น (Hearing) อีกครั้งเพื่อให้ได้คำตอบที่สมบูรณ์ที่สุด

### 5. การรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นเป็นการจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น ต่อข้อค้นพบจากการร่างข้อบังคับ เรื่อง การควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกัญชาวิวชน พ.ศ.... โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ประกอบด้วย ตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้เสียกลุ่มละ 1 คน ได้แก่ คนเลี้ยงวัว เจ้าของวัว นายสนามชนวัว ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดชนวัว นักพนัน พ่อค้าแม่ค้า คนให้เช่าที่ พักวัว ผู้อุปถัมภ์สนาม และนักการเมืองท้องถิ่น รวม จำนวน 9 คน ตัวแทนจากกลุ่มหน่วยงานภาครัฐกลุ่มละ 1 คน ได้แก่ นายอำเภอ ผู้กำกับสถานีตำรวจ กำนันท้องที่ นายกในท้องที่ และผู้ใหญ่บ้าน รวมจำนวน 5 คน จำนวนตัวแทนผู้รับฟังความคิดเห็นรวมทั้งสิ้น 14 คน ได้ร่วมกันร่างข้อบังคับ เรื่อง การควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกัญชาวิวชน พ.ศ.... ความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) นี้ ผู้ศึกษาได้นำไปวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อให้ได้ร่างข้อบังคับ เรื่อง การควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกัญชาวิวชน พ.ศ.... มีความสมบูรณ์มากที่สุดที่จะนำไปบังคับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

## ผลการวิจัย (Results)

1. วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน พบว่ากลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง กับกีฬาในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นระบบที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่เน้นความเท่าเทียมกันและ ความมีสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล กลุ่มคนเลี้ยงวัวชนจะมีทัศนคติทางการเมืองแบบอนุรักษ์นิยม ไม่ค่อย ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ไม่ค่อยยอมรับกติกาทางการเมือง ไม่ค่อยมีส่วนร่วมทางการเมือง จะเข้ามา มีบทบาททางการเมืองตามบทบาทหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด รักความสงบไม่ชอบการใช้ความรุนแรงใน การแก้ปัญหาทางการเมือง ต้องการให้มองวัวเป็นกีฬา เป็นวิถีชีวิตของคนชาวจังหวัดพัทลุง เป็นการอนุรักษ์ สายพันธุ์วัวชน ไม่อยากให้มองในเรื่องของการพนันเพราะในความเป็นจริง คนวัวมีมาแต่ดั้งเดิม การพนันใน กีฬาวัวชนเพิ่งเข้ามา มีบทบาทภายหลัง เดิมคนเลี้ยงวัวชนมักไม่เล่นพนัน หรือหากเล่นก็เพียงเล็กน้อย แต่คน ที่เล่นพนันส่วนใหญ่กลับไม่ใช่คนเลี้ยงวัว โดยมักเป็นกลุ่มนายทุนที่มีอำนาจและอิทธิพลทั้งในสังคมวัว ชน ชุมชน และหน่วยงานราชการ ซึ่งสามารถเอื้อประโยชน์ต่อกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้เงินหรือ ความสะดวกสบาย เจ้าของบ่อนวัวชนที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการให้ดูแลสนาม มักเป็นผู้ที่มีอิทธิพล ต่อชาวบ้านและมีความน่าเกรงขามในสายตาหน่วยงานรัฐ สนามวัวชนจึงกลายเป็นพื้นที่แสดงอำนาจของ เจ้าของบ่อน ซึ่งบางครั้งอาจใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎกติกา การเป็นนายสนามจึงถือเป็น สัญลักษณ์ของอำนาจทางสังคม ซึ่งได้รับการยอมรับจนถูกเรียกว่า "นายหัว" สนามวัวชนจึงกลายเป็นเวทีที่ สร้างความน่าเกรงขามและเสริมสร้างอิทธิพลให้แก่เจ้าของบ่อนอย่างต่อเนื่อง

2. วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน พบว่า แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เอกสาร ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกีฬาวัวชน และกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2505) ตามบัญชี ก. และบัญชี ข. กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและ การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2567 และตามหนังสือแจ้งเวียนเรื่องการชักซ้อมในการอนุมัติอนุญาตจัดให้มี การเล่นการพนันประเภทให้สัตว์ต่อสู้กันหรือแข่งขันสัตว์

3. วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน พบว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือแจ้งเวียนชักซ้อมในการอนุมัติอนุญาต จัดให้มีการเล่นการพนัน ประเภทให้สัตว์ต่อสู้กันหรือแข่งขัน ตามบัญชี ข. หมายเลข 1 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งหนังสือแจ้งเวียนบางฉบับได้เคยออกไว้เป็นเวลานานแล้ว ทำให้ยากต่อการสืบค้นเพื่อนำมาประกอบกับ การใช้ดุลพินิจในการอนุมัติเปิดสนามให้มีการเล่นการพนันแข่งกีฬาวัวชน ผู้ขออนุญาตเปิดสนามแข่งกีฬาวัว ชนต้องเตรียมเอกสารที่ใช้ยื่นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ บัตรประจำตัวประชาชน สำเนาหนังสือสำคัญนิติบุคคล หนังสือมอบอำนาจ แผนที่แสดงที่ตั้งของ สถานที่เล่นการพนัน และเส้นทรงสัญญาณ แบบแปลนแผนผัง อาคาร หนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นสถานที่ ตั้ง สถานที่ก่อสร้างสนามชนโค หรือหนังสือสัญญาเช่าที่ดินเพื่อตั้งสนามชนโค หลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้มี

ทุนเพียงพอที่จะประกอบกิจการ เช่น สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากธนาคาร หรือหลักทรัพย์อื่น และหนังสืออนุญาตตั้งสนามชนโคฉบับเดิม (ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย) ค่าธรรมเนียม สถานที่ติดต่อในกรุงเทพฯ ฯ ศูนย์บริการประชาชน (วังไชยา) ส่วนต่างจังหวัดที่ทำการปกครองอำเภอ (กระทรวงมหาดไทย, 2550) ผู้ที่ได้รับอนุญาตเปิดสนามจัดให้มีการเล่นการพนันแข่งกีฬาวัวชนจากปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว การที่จะจัดการแข่งขันในแต่ละครั้งได้นั้น ต้องมีการขออนุญาตจากนายอำเภอที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจอีกครั้งหนึ่ง จึงจะจัดการแข่งขันกีฬาวัวชนแต่ละสนามได้ การอนุญาตของผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ และเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ต้องเป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.10-ว7299 ลว 5 ธ.ค. 2563 การอนุญาตจัดให้มีสถานที่เล่นการพนันชนโค (เปิดบ่อน) ตามที่กำหนดไว้ใน “ข้อ 1 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้เล่นได้ตามสภาพแห่งท้องที่หรือประเพณีของท้องถิ่นนั้น” อย่างไรก็ตาม การได้รับอนุญาตเปิดสนามจัดให้มีการเล่นการพนันแข่งกีฬาวัวชนในเขตพื้นที่ที่ยังอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตซึ่งอาจเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับอนุญาตเปิดสนามแข่งกีฬาวัวชน เพราะบางรายที่ได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจไม่ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้เล่นได้ตามสภาพแห่งท้องที่หรือประเพณีของท้องถิ่นนั้น เนื่องจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.10-ว7299 ลว 5 ธ.ค. 2563 การอนุญาตจัดให้มีสถานที่เล่นการพนันชนโค (เปิดบ่อน) กำหนดให้อยู่ในดุลพินิจของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ขออนุญาตเปิดสนามแข่งกีฬาวัวชนอาจได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาตก็ได้ แม้ว่าจะมีหลักฐานหรือเอกสารการขออนุญาตเปิดสนามแข่งกีฬาวัวชนครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่สุดท้ายแล้วย่อมอยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตอยู่ดี ถือได้ว่าเป็นช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย สร้างความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่สำหรับเล่นการพนันชนโคจากปลัดกระทรวงมหาดไทย

4. วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข มาตรการทางกฎหมายการควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน พบว่าการเสนอแนวทางเป็นการร่างข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัว พ.ศ... ประกอบด้วย 4 หมวด หมวดที่ 1 บททั่วไป เป็นบทนิยามศัพท์ หมวดที่ 2 คณะกรรมการบริหารจัดการกีฬาวัวชน หมวดที่ 3 การขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน หมวดที่ 4 บทลงโทษ

## สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

1. ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน ประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับการเมืองในระบบอุปถัมภ์และการมีอิทธิพล ประเด็นที่ 2 ปัญหาค่านิยมทางการเมืองของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับกีฬาวัวชน ทั้งนี้เพราะเครือข่ายผลประโยชน์ในวิถีของ

วัวชนมีผลประโยชน์ที่ยึดโยงกันเป็นเครือข่าย ตั้งแต่เงินทุน คนเลี้ยงวัว คนปลูกหญ้า แม่ค้า จนถึงชาวบ้านข้างบ่อนวัวชนที่ต่างได้รับผลที่เกิดขึ้นจากวัวชน อิทธิพลของนายสนาม และเจ้าของวัวชนจะเข้ามามีบทบาทครอบงำคนในสังคมวัวชนในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของผศ.ดร.รงค์ บุญสวยขวัญ กล่าวไว้ว่า (2555) “วัวชนในฐานะเศรษฐกิจการเมืองนั้นเป็นกิจกรรมที่สามารถใช้เป็นแหล่งการใช้อำนาจทางสังคมของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของบ่อน เจ้าของวัวชน และคนเล่นการพนันวัวชน โดยที่คนสองกลุ่มแรกมักจะเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงาน สถาบันทางราชการ การเมืองหรือสังคมทั่วไปว่า มีความ “เป็นนักเลง” หรือ “นายหัว” ในลักษณะที่ “เรียกฟ้าต้องการ ถามดินต้องตอบ” เพราะมีบุคลิกลักษณะ “อิสระ ใจถึงฟุ้งได้” คือ ชอบอิสระในการปกครองตนเอง บริหารจัดการชุมชนหรือกลุ่มสังคม โดยใช้ความสามารถและทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่ และ “พฤติกรรมระหว่างคนชนวัวด้วยกันเองมักจะมีความเอื้อเฟื้อ ช่วยเหลือกันนำไปสู่การเกาะเกี่ยวกันด้วยการอุปถัมภ์ค้ำจุนจนเป็นวิถีชุมชนของคนใต้กลุ่มนี้” และ ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของอรรถพงษ์ อยู่เกตุ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่องกีฬาวัวชนกับการสร้างโลกทัศน์ทางการเมืองของคนพัทลุง พบว่านักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับวัวชนมีโลกทัศน์ในลักษณะของการพึ่งพาอิงอาศัยฐานอำนาจที่เหนือกว่าเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกัน ทั้งผู้เลี้ยงวัวชน นักพนันวัวชน นายสนาม ในการประสานอำนวยความสะดวกในการขอเปิดสนามวัวชน การขออนุญาตจัดการแข่งขัน และการก้าวเข้าไปเป็นผู้มีอำนาจ อิทธิพลในระดับท้องถิ่น ท้องที่ และพัฒนาเป็นระดับชาติเป็นลำดับ

2. ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาวัวชน พบว่าแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เอกสาร ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกีฬาวัวชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2505) ตามบัญชี ก.และบัญชี ข.กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2567 และหนังสือแจ้งเวียนเรื่องการชักซ้อมในการอนุมัติอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันประเภทให้สัตว์ต่อสู้กันหรือแข่งขันสัตว์ ทั้งนี้เพราะแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการแข่งขันกีฬาวัวชน และการเปิดสนามกีฬาวัวชนที่ต้องอาศัยกฎหมายหรือมาตรการที่กำหนดอย่างชัดเจน เป็นระบบและมีประสิทธิภาพจะเป็นการส่งผลดีกับเศรษฐกิจและการลงทุนในจังหวัด สอดคล้องกับงานวิจัยของวิเชียร ณ นคร (2543) กล่าวว่า ในระยะแรกของการชนวัวเชื่อว่าคงเอาวัวมาชนกันเล่นเพื่อความสนุกสนานเพียงอย่างเดียว แต่ต่อมากีฬาวัวชนจึงได้กลายมาเป็นการพนันประเภทหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ทางราชการก็จำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการเล่นประเภทนี้ให้ เป็นไปตามกฎหมายของบ้านเมืองเพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยใด ๆ ขึ้น โดยจัดให้มีบ่อนชนวัว ที่ถูกต้องตามกฎหมายเรียกว่า “สนามชนโค” (โดยทางราชการได้กำหนดให้ขออนุญาตในการตั้งบ่อนและขออนุญาตทุกครั้งที่จะจัดให้มีการชนวัว) หรือเรียกกันอย่างสามัญว่า “บ่อนชนวัว” หรือ “บ่อนวัวชน” และเพื่อขจัดความไม่ยุติธรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับกีฬาชนวัวดังกล่าว ทางสนามชนวัวจึงได้ทำกติกาสำหรับกีฬานี้โดยตรงขึ้นโดยให้ใช้เหมือน ๆ กันเกือบทุกสนาม และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของทิพวรรณ หมั่งห้อง



(2562) ได้ทำการศึกษาเรื่องโรงเรียนว้าวชนและภูมิปัญญาการจัดการค่ายกีฬาว้าวชนเพื่อการแข่งขันทางการค้า กรณีศึกษาสนามกีฬาชนโคบ้านปากพล ตำบลนาปะขอ อำเภอบางแก้ว จังหวัดพัทลุง พบว่าแนวทางส่งเสริมการจัดการค่ายกีฬาว้าวชน 4 แนวทาง ได้แก่ 1) ส่งเสริมข้อจำกัดด้านกฎหมาย 2) ส่งเสริมด้านท่องเที่ยว 3) ส่งเสริมด้านการรวมกลุ่มเพื่ออนุรักษ์พัฒนากีฬาว้าวชน และ 4) ส่งเสริมด้านข้อมูลทางด้านวิชาการ

3. ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกีฬาว้าวชน พบว่าตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งเวียนชักชวนในการอนุมัติอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันประเภทให้สัตว์ต่อสู้กันหรือแข่งขัน ตามบัญชี ข.หมายเลข 1 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ซึ่งหนังสือแจ้งเวียนบางฉบับได้เคยออกไว้เป็นเวลานานแล้ว ทำให้ยากต่อการสืบค้นเพื่อนำมาประกอบกับการใช้ดุลพินิจในการอนุมัติเปิดสนามให้มีการเล่นการพนันแข่งกีฬาว้าวชน ผู้ขออนุญาตเปิดสนามแข่งกีฬาว้าวชนต้องเตรียมเอกสารที่ยื่นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ บัตรประจำตัวประชาชน สำเนาหนังสือสำคัญนิติบุคคล หนังสือมอบอำนาจ แผนที่แสดงที่ตั้งของสถานที่เล่นการพนัน และเส้นทรงสัญจร แบบแปลนแผนผัง อาคาร หนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นสถานที่ตั้ง สถานที่ก่อสร้างสนามชนโค หรือหนังสือสัญญาเช่าที่ดินเพื่อตั้งสนามชนโค หลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้มีทุนเพียงพอที่จะประกอบกิจการ เช่น สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากธนาคาร หรือหลักทรัพย์อื่น และหนังสืออนุญาตตั้งสนามชนโคฉบับเดิม (ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย) ค่าธรรมเนียม สถานที่ติดต่อในกรุงเทพฯ ฯ ศูนย์บริการประชาชน (วังไชยา) ส่วนต่างจังหวัดที่ทำการปกครองอำเภอ (กระทรวงมหาดไทย, 2550) ผู้ที่ได้รับอนุญาตเปิดสนามจัดให้มีการเล่นการพนันแข่งกีฬาว้าวชนจากปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว การที่จะจัดการแข่งขันในแต่ละครั้งได้นั้น ต้องมีการขออนุญาตจากนายอำเภอที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจอีกครั้งหนึ่ง จึงจะจัดการแข่งขันกีฬาว้าวชนแต่ละสนามได้ การอนุญาตของผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ และเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ต้องเป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.10-ว7299 ลว 5 ธ.ค. 2563 การอนุญาตจัดให้มีสถานที่เล่นการพนันชนโค (เปิดบ่อน) ตามที่กำหนดไว้ใน “ข้อ 1 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้เล่นได้ตามสภาพแห่งท้องที่หรือประเพณีของท้องถิ่นนั้น” อย่างไรก็ตาม การได้รับอนุญาตเปิดสนามจัดให้มีการเล่นการพนันแข่งกีฬาว้าวชนในเขตพื้นที่ ยังอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตซึ่งอาจเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับอนุญาตเปิดสนามแข่งกีฬาว้าวชน เพราะบางรายที่ได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจไม่ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้เล่นได้ตามสภาพแห่งท้องที่หรือประเพณีของท้องถิ่นนั้น เนื่องจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.10-ว7299 ลว 5 ธ.ค. 2563 การอนุญาตจัดให้มีสถานที่เล่นการพนันชนโค (เปิดบ่อน) กำหนดให้อยู่ในดุลพินิจของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ขออนุญาตเปิดสนามแข่งกีฬาว้าวชนอาจ

ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาตก็ได้ แม้ว่าจะมีหลักฐานหรือเอกสารการขออนุญาตเปิดสนามแข่งขันกีฬา วัวชนครบถ้วนแล้วก็ตามแต่สุดท้ายแล้วย่อมอยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตอยู่ดี ถือได้ว่าเป็นช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย สร้างความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่สำหรับ เล่นการพนันชนโคจากปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่กล่าวมามีความไม่เท่าเทียมกัน เอื้อ ต่อเฉพาะเจ้าหน้าที่หรือราชการ ทำให้เกิดกลุ่มที่เอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่พวกพ้อง และนายทุนที่มี กำลังทรัพย์ ชาวบ้านทั่วไปจะเข้าถึงยาก รายได้ส่วนใหญ่จึงตกเป็นของกลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ ส่งผลให้ ชาวบ้านไม่มีโอกาสเข้าถึง ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และกัดปลา พ.ศ. 2552 แม้จะเน้นที่การชนไก่และกัดปลา แต่สามารถนำมาใช้โดยอนุโลมกับกีฬาวัวชนได้ ระเบียบนี้ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการจัดกิจกรรมดังกล่าว โดยต้อง พิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เป็นการทารุณกรรมสัตว์ และสอดคล้องกับประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2566 อนุญาตให้มี การจัดกิจกรรมชนโคในบางจังหวัด เช่น นครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง โดยกำหนดให้เปิดบ่อนได้เดือนละครั้ง และจังหวัดอื่น ๆ เปิดได้สัปดาห์ละครั้ง นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวันและเวลาที่สามารถจัดกิจกรรมได้ เพื่อป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการพนันที่ ไม่เหมาะสม

4. ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข มาตรการทางกฎหมายการควบคุม การขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน พบว่าการเสนอแนวทางเป็นการร่างข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัว พ.ศ... ประกอบด้วย 4 หมวด หมวดที่ 1 บททั่วไป เป็นบทนิยามศัพท์ หมวดที่ 2 คณะกรรมการบริหารจัดการกีฬาวัวชน หมวดที่ 3 การขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชน หมวดที่ 4 บทลงโทษ ทั้งนี้เพราะการแก้ไข มาตรการทางกฎหมายการควบคุมการขออนุญาตเปิดสนามกีฬาวัวชนให้ ได้ผล และสามารถนำไปใช้ในการแข่งขันกีฬาวัวชนได้จริงนั้นต้องอยู่ในข้อบังคับ จึงเสนอแนวทางเป็นร่าง ข้อบังคับ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 การจัดให้มีการชนโคถือเป็นการพนัน ประเภทหนึ่งการขออนุญาตเปิดสนามชนโคจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ โดยเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต จะใช้ดุลพินิจในการอนุญาตตามสภาพแห่งท้องที่หรือประเพณีของท้องถิ่นนั้น และต้องไม่เป็นการทรมาน หรือทารุณกรรมสัตว์ และสอดคล้องกับสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) (พ.ศ. 2564) ได้ กำหนดมาตรฐานการบริการสนามกีฬาชนโคเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (มอก. เอส 188-2564) ซึ่ง ระบุว่าผู้ให้บริการต้องได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่ชนวัว และต้องปฏิบัติตาม ข้อกำหนดทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและการบริการ

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. เสนอให้ออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมนายหน้าเป็นการเฉพาะโดยตราเป็นพระราชบัญญัติในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัตินายหน้าประเภทอื่น ๆ
2. มีการออกข้อบังคับว่าด้วยการเปิดสนามกีฬาว่าวชนที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน
3. กำหนดให้ผู้ที่ต้องการขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าของว่าวชนต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป และผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างเหมาะสม
4. ควรมีมาตรการในการลงโทษด้วย โดยกำหนดเงื่อนไขในการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน สร้างความเดือดร้อนต่อการแข่งขันกีฬาว่าวชนและลงโทษทางแพ่งในการชดใช้ค่าเสียหาย

### ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. ควรเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศที่สอดคล้องกับกฎหมายไทย
2. ควรมีหน่วยงานภาครัฐมาให้ความรู้ในเรื่องการฉีควักซินแก่คนที่เลี้ยงว่าวชนภายในชุมชนเป็นประจำทุกปี
3. การศึกษากีฬาว่าวชนกับการเป็นหนี้และการก่ออาชญากรรม

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสำเร็จจากความเมตตาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตาภา พรยิ่ง ที่ท่านให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และได้สละเวลาช่วยเหลือให้คำปรึกษา แนวคิดในทางวิชาการ รวมถึงขบวนการศึกษาค้นคว้าต่าง ๆ ตลอดจนช่วยชี้แนะตรวจสอบแก้ไข ข้อบกพร่องต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่องจนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสำเร็จและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาเป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณ บิดา มารดา และครอบครัว ที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุนและเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัย ตลอดเวลาที่ดำเนินการทำวิทยานิพนธ์ตลอดถึงขอขอบคุณกลุ่มกีฬาว่าวชนที่เกี่ยวข้องทุกท่านในตำบลนะปะขอ อำเภอบางแก้ว จังหวัดพัทลุง ที่ให้ความอนุเคราะห์ ความสะดวกในการเก็บข้อมูลการวิจัย และผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวนามมา ณ ที่นี้ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการศึกษา และการทำวิทยานิพนธ์จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้

## บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2550). ชักซ้อมแนวทางการอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันประเภทให้สัตว์ต่อสู้กัน หรือแข่งขันสัตว์. หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ มท. 0307.10/ว1443.
- จรัญ จันทลักษณ์ และผกาพรรณ สุกุลมัน. (2543). วัวชนกับคนใต้. กรุงเทพมหานคร : สถาบัน สุวรรณ วาจกสิกร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ทิพวรรณ หมั่งห้อง. (2562). โรงเรียนวัวชนและภูมิปัญญาการจัดการค้ายกีฬาวัวชนเพื่อการแข่งขันทางการค้า กรณีศึกษา สนามกีฬาชนโคบ้านปากพล ตำบลนาปะขอ อำเภอบางแก้ว จังหวัดพัทลุง. วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม, 3(1), 64-71.
- “พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478.” (31 มกราคม 2478). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 79 ตอนที่ 11 หน้า 55.
- รงค์ บุญสวยขวัญ. (2554). ปัจจัยการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่น. เอกสารประกอบการสอนวิชาการเมืองท้องถิ่น POS-239 หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.
- วิเชียร ณ นคร. (2554). วัวชน. สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ พ.ศ.2542 เล่ม 4.
- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มปป.) (2564). โครงการมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.). กรุงเทพฯ : สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม.
- อรรถพงษ์ อยู่เกตุ. (2557). กีฬาวัวชนกับการสร้างโลกทัศน์ทางการเมืองของคนพัทลุง. การศึกษาค้นคว้าอิสระ. หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อิมธิรา อ่อนคำ. (2561). วิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง : กรณีศึกษาบ้านแม่สาใหม่ ตำบลโป่งแยง อำเภอแม่ริม. จังหวัดเชียงใหม่. วารสารศิลปศาสตร์ปริทัศน์. 16(1), 1-18.

## ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อม<sup>1</sup>

### Legal Issues Regarding Kratom Trading

นายกรมิษฐ์ สมบูรณ์ทรัพย์<sup>2</sup>, จิดาภา พรยิ่ง<sup>3</sup>  
Koramid Somboonsup, Jidapa Pornying

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อม เกี่ยวกับปัญหาการควบคุมทั้งการซื้อและขายใบพืชกระท่อมเพราะปล่อยให้ขายแบบเสรีมากเกินไป และกฎหมายไม่ได้กำหนดปริมาณของผู้บริโภคควรมากน้อยเพียงใดที่มีผลกระทบต่อร่างกายของผู้บริโภค โดยวิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นการวิจัยเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมายไทยและต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อมขาดการควบคุมการบริโภคใบกระท่อมที่มีประสิทธิภาพและอาจส่งผลเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคได้ และพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 ไม่ได้จำกัดปริมาณการซื้อขายใบกระท่อมว่าควรบริโภคมากน้อยเพียงใดที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองสิทธิสุขภาพของประชาชนที่เป็นผู้บริโภคร่างกายเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 โดยจำกัดควบคุมการซื้อขายใบกระท่อมในแต่ละวันได้ปริมาณไม่เกิน 3-5 ใบต่อวัน เพื่อคุ้มครองสิทธิสุขภาพของประชาชนที่เป็นผู้บริโภคร่างกายเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นไปตามวิถีชุมชน หากมีการฝ่าฝืนให้กำหนดเพิ่มโทษทางอาญาแก่ผู้ซื้อและผู้ขายด้วย

**คำสำคัญ:** ควบคุม, ซื้อขาย, ใบกระท่อม

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อม

<sup>2</sup> นิสิตปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 210/101 ม.7 ถ.ลพบุรีราเมศวร์ ต.ท่าช้าง อ.บางกล่ำ จ.สงขลา 90110, hamterlovepopza@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 ม.4 ถ.กาญจนวนิชย์ ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000

## Abstract

This research aims to study the problem of controlling the trade of kratom plants. It is about the problem of controlling both the buying and selling of kratom leaves because it is allowed to be sold too freely. And the law does not specify the amount of consumers that should be how much to affect the body of the consumer. The research method is qualitative research (Documentary Research), which is a research of documents, books, textbooks, articles, research, theses, and Thai and foreign laws. From the study, it was found that the problems and obstacles controlling the trade of kratom plants lack effective control of kratom consumption and may be harmful to consumers. And the Kratom Act B.E. 2565 does not limit the amount of kratom trade to how much to consume that will affect the health of consumers in order to protect the health rights of consumers appropriately and effectively. It is recommended to amend the Kratom Act B.E. 2565 by limiting the control of the trade of kratom leaves per day to no more than 3-5 leaves per day in order to protect the health rights of consumers appropriately and effectively. In accordance with the intent of the law, in accordance with the community's way of life, if there is a violation, increase the criminal penalty for buyers and sellers.

**Keywords:** Control, trade, Kratom leaves

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พืชกระท่อมถือเป็นสมุนไพรโบราณพื้นบ้านมายาวนาน ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศแรกที่ประกาศควบคุมการใช้พืชกระท่อม โดยตราพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 ระบุว่า "ห้ามผู้ใดเสพ ปลูก มี ซื่อ ขาย ให้ หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานเพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลป์หรือวิทยาศาสตร์ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200 บาทหรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ" ในการระบุห้ามปลูกและครอบครองรวมทั้งห้ามจำหน่ายและเสพใบกระท่อมนั้น มีความเชื่อว่าเหตุผลที่แท้จริงของการออกพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 เนื่องจากฝิ่นที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดผลิตฝิ่นสุกและฝิ่นดิบซึ่งมีราคาแพง ทำให้คนหันมาสูบกระท่อมแทนฝิ่น ซึ่งการตราพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 (กองควบคุมวัตถุเสพติด, 2566)<sup>4</sup> เป็นเหตุผลและหลักการทางการ

<sup>4</sup> กองควบคุมวัตถุเสพติด. (2566). *กระท่อม (Kratom)*. กองควบคุมวัตถุเสพติด. <https://narcotic.fda.moph.go.th/information-about-drugs/kratom>

ค้าทางภาษีของรัฐ มิใช่เพราะเหตุว่าพืชกระท่อมเป็นพืชเสพติด ทั้งนี้เนื่องการอนามัยโลกกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อจัดให้เป็นยาเสพติดที่จะต้องควบคุมนั้นประกอบด้วยเกณฑ์ 4 ข้อ คือ 1) เมื่อไม่ได้เสพแล้วก่อให้เกิดอาการขาดยา 2) มีประโยชน์ทางการแพทย์น้อยหรือไม่มีเลย 3) ก่อให้เกิดปัญหาทางสาธารณสุข 4) ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม ดังนั้นในปี พ.ศ. 2522 กระท่อมจึงถูกจัดเป็นเป็นพืชเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติด ให้โทษในประเภท 5 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2-5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-150,000 บาท ครอบครองโดย มิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

พืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่คนเฒ่าคนแก่หรือคนที่มีอายุจะใช้แทนยาหมอมแผนปัจจุบันซึ่งรักษาอาการปวดเมื่อยต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีจนกระทั่งกระท่อมได้ผ่านกฎหมายปลดออกจากการเป็นยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 8) เมื่อวันที่ 26 พ.ค. พ.ศ. 2564 ซึ่งมีสาระสำคัญคือการปลดพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษ ให้มีผลบังคับใช้ 90 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจากเดิมพืชกระท่อมจัดเป็น 1 ในพืช 4 ชนิดที่อยู่ในบัญชียาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 ของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้แก่ กัญชา พืชกระท่อม พืชฝิ่น และเห็ดขี้ควาย (BBC NEWS 2021, 2021)<sup>5</sup> ต่อมาหลังจากแก้กฎหมายให้กลายเป็นถูกกฎหมายจากเดิมเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้นำพืชกระท่อมมาใช้ในทางการแพทย์และคาดหวังให้เป็นพืชเศรษฐกิจอีกชนิดหนึ่ง โดยเปิดโอกาสอนุญาตให้ประชาชนใช้พืชกระท่อมเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมพืชกระท่อมให้เป็นพืชเศรษฐกิจใช้ตามวิถีชุมชน และคุ้มครองสุขภาพของบุคคลสามารถนำไปใช้ในการบำบัดรักษาผู้ป่วยทางการแพทย์และกำหนดโทษทั้งผู้บริโภคร (พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565, 2565) และผู้ครอบครองที่ใช้ผิดวัตถุประสงค์การวิถีชุมชน ภายใต้การดูแลของแพทย์เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการโดยไม่ให้เป็นโทษแก่ร่างกายและเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านยาของประเทศไทย จากนั้นต่อมาหลังจากมีความเป็นเสรีซื้อขายพืชกระท่อมได้โดยอิสระ เหล่าบรรดากลุ่มวัยรุ่น เด็ก เยาวชนเข้าถึงพืชกระท่อมอย่างมากและบริโภคมากขึ้นโดยไม่ได้ประสงค์เพื่อทางการแพทย์หรือบริโภคตามวิถีชุมชนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติพืชกระท่อมพ.ศ. 2565<sup>6</sup> แต่ซึ่งวัยรุ่นทั้งเด็กและเยาวชนผู้บริโภครพืชกระท่อมเหล่านั้นใช้เพื่อสันทนาการซึ่งผิดวัตถุประสงค์ ผู้ชายพืชกระท่อมก็ขายให้แก่เด็กและเยาวชนไม่จำกัดว่าบุคคลที่ซื้อมีอายุต่ำกว่า 18 ปีหรือไม่ และมีกลุ่มผู้ซึ่งบริโภคอยู่ก่อนแล้วทั้งแบบตามวิถีชุมชน แม้จะผิดกฎหมายก็ตามและที่เข้ามาบริโภคพืชชนิดนี้ไม่ได้มีความรู้ในการใช้อย่างถูกต้อง เพียงแต่ใช้เพื่อสันทนาการ เพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลินเท่านั้นโดยสามารถเข้าถึงพืชกระท่อมได้ง่ายไม่มีการอบรมถึงวิธีการบริโภคหรือคัดกรองผู้ซื้อขาย และการซื้อขายของประชาชนนั้นภาครัฐขาดการบังคับใช้ทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม ๆ อย่างรัดกุมเคร่งครัด

<sup>5</sup> BBC NEWS 2021. (2021). พืชกระท่อม: 10 เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับพืชสมุนไพรที่ได้รับการปลดจากสถานะ “ยาเสพติดให้โทษ”. *BBC News ไทย*

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 (2565). สืบค้น 4 มิถุนายน 2567, จาก

[https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/A/052/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/A/052/T_0001.PDF)

หลังจากปลดล็อกพืชกระท่อมออกจากบัญชียาเสพติด ทำให้บางพื้นที่ที่มีการบริโภคพืชกระท่อมตามวิถีชาวบ้านที่นำไปสดมาเคี้ยว และมีการปลูก การครอบครอง หรือแจกจ่ายใบสดที่อย่างเสรี หรือมาทำเป็นส่วนผสมอาหารเพื่อขาย ซึ่งปัจจุบันได้มีการผลิต ‘น้ำกระท่อม’ ออกมาจำหน่ายตามรายทางถนนหลวงหรือตามข้างถนนข้างทาง และในช่องทางออนไลน์อย่างเปิดเผยทั่วทั้งประเทศนั้น ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มียกกฎหมายรองรับว่า น้ำกระท่อมสามารถขายได้ หรือขายกันโดยกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ระบุว่า ‘น้ำต้มกระท่อม ชากระท่อม’ จัดเป็นผลิตภัณฑ์สมุนไพร ผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตผลิตตาม พ.ร.บ. ผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 ขณะที่ พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ. 2522 ยังไม่ให้นำพืชกระท่อมไปทำอาหารหรือผสมในอาหารเพื่อจำหน่ายได้ อ้างอิงตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 424) พ.ศ. 2564 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 5 วรรคหนึ่งและมาตรา 6(8) (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข<sup>7</sup> (ฉบับที่ 424) พ.ศ. 2564 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย, 2564) เรื่อง กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย ซึ่งกำหนดให้อาหารที่ปรุงจากพืชกระท่อมเป็นอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายนั่นเอง ดังนั้น การฝ่าฝืนโดยผลิตและขายอาหารที่ พ.ร.บ.อาหารฯ ห้ามขาย มีโทษตามมาตรา 50 จำคุก 6 เดือนถึง 2 ปี และมีโทษปรับตั้งแต่ 5,000 – 20,000 บาท หรืออาจกล่าวได้ว่าแม้กระทั่งน้ำต้มกระท่อมที่ไม่ได้ผสมกับสิ่งใดเลย เป็นสิ่งที่ห้ามผลิตเพื่อจำหน่ายตามประกาศฉบับนี้ (สภาองค์กรของผู้บริโภค, 2567)<sup>8</sup>

ประเด็นปัญหาการควบคุมทั้งการซื้อและขายใบพืชกระท่อมเพราะเหตุเสรีเกินไป หรือต้องจำกัดจำนวนการซื้อโดยสามารถควบคุมและใช้บังคับได้ เพื่อใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ร่างกายมากที่สุด และให้เป็นยาบรรเทาโทษจากอาการเจ็บป่วยอย่างอื่นด้วยวิธีพื้นบ้าน หรือควรแก้ไขพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 ในมาตราหรือข้อบังคับใด ซึ่งจะใช้เป็นยาบรรเทาผู้ที่ติดยาเสพติดประเภทอื่นด้วยกระท่อมเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และสืบค้นวิธีการควบคุมในชั้นการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อมโดยเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความร่วมมือเพื่อจะได้ใช้ในชั้นบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง

เนื่องจากพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ.2565 ไม่ได้กำหนดปริมาณการซื้อขายบริโภคอย่างไรที่ไม่ส่งผลกระทบต่อร่างกายของผู้บริโภค เนื่องจากอาการของผู้ที่กินพืชกระท่อมหลังจากกินเข้าไปแล้วจะพบว่าหลังเคี้ยวใบกระท่อมไปประมาณ 5-10 นาที จะมีความสุข กระปรี้กระเปร่า ไม่รู้สึกหิว (ไม่อยากอาหาร) กัดความรู้สึกเมื่อยล้าขณะทำงาน ทำให้สามารถทำงานได้นานและทนแดดมากขึ้น แต่จะเกิดอาการกลั้วหนาวสั่นเวลาอากาศครึ้มฟ้าครึ้มฝน (กลัวฝน) ผู้เสพจะมีผิวหนังแดงเพราะเลือดไปเลี้ยงผิวหนังมากขึ้นอาการข้างเคียง ได้แก่ ปากแห้ง บัสสาวะบ่อย เบื่ออาหาร ท้องผูก อุจจาระแข็งเป็นก้อนเล็ก ๆ

<sup>7</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 424) พ.ศ. 2564 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย (2564). [https://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/045/T\\_0032.PDF](https://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/045/T_0032.PDF)

<sup>8</sup> สภาองค์กรของผู้บริโภค. (2567, มกราคม 5). ตัมน้ำกระท่อมขาย = ผิดกฎหมายเต็ม ๆ. *สภาองค์กรของผู้บริโภค*. [https://www.tcc.or.th/tcc\\_media/illegal\\_kratom-water/](https://www.tcc.or.th/tcc_media/illegal_kratom-water/)



นอนไม่หลับ หากเสพใบกระท่อมปริมาณมาก จะทำให้มีเมื่งง และคลื่นไส้อาเจียน (เมากระท่อม) แต่ในบางรายเสพเพียง 3 ใบ ก็ทำให้เมาได้ ในรายที่เสพใบกระท่อมมาก ๆ หรือเป็นระยะเวลาานาน มักจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเม็ดสีขึ้นที่บริเวณผิวหนัง ทำให้ผู้ที่รับประทานมีผิวคล้ำและเข้มขึ้น และยังพบอีกว่า เสพกระท่อมโดยไม่ได้รู้ตัวเอาก้านใบออกจากตัวใบก่อน อาจจะทำให้เกิดอาการที่เรียกว่า “ถูกท่อม” ในลำไส้ได้ เนื่องจากก้านใบและใบของกระท่อมไม่สามารถย่อยได้ จึงตกตะกอนติดค้างอยู่ภายในลำไส้ ทำให้ขับถ่ายออกมาไม่ได้ เกิดพังผืดขึ้นมาหุ้มรัดอยู่โดยรอบก้อนกากกระท่อมนั้น ทำให้เกิดเป็นก้อนถุงขึ้นมาในลำไส้ บางรายจะมีอาการโรคจิตหวาดระแวง เห็นภาพหลอน คิดว่าคนจะมาทำร้ายตน และพูดไม่ค่อยรู้เรื่อง นี้เป็นเพียงอาการเมื่อกินใบกระท่อมเข้าไปเท่านั้น หากกินไปเป็นระยะเวลาานานเมื่อหยุดกินหรือหยุดใช้ใบกระท่อม อาการที่ตามหลังมาต้องได้รับความทุกข์ทรมานไม่ได้ต่างจากการเลิกเสพยาเสพติดประเภทที่ 1 คือเฮโรอีน โดยอาการเมื่อกินกระท่อมมีดังนี้ ไม่มีแรง ปวดเมื่อยตามกล้ามเนื้อและกระดูก แขนขากระดูกอ่อนเพลีย ไม่สามารถทำงานได้ อารมณ์ซึมเศร้า น้ำตาไหล น้ำมูกไหล ก้าวร้าว นอนไม่หลับ ร่างกายมีอุณหภูมิสูงผิดปกติ ถ่ายอุจจาระเหลวมากปกติ ไม่อยากอาหารกินไม่ลง อาเจียนคลื่นไส้ มีอาการไอมากขึ้น กระวนกระวายมากขึ้น เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาองค์ควบคุมวัตถุเสพติด) ซึ่งเป็นผลที่ไม่ได้ใช้ตามวิถีชุมชนตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 มาตรา 9 หรือเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมพืชกระท่อมให้เป็นพืชเศรษฐกิจ การใช้ตามวิถี ชุมชน และคุ้มครองสุขภาพของบุคคลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติพืชกระท่อมดังกล่าว ซึ่งเป็นโทษมากกว่าเป็นคุณและเป็นผลโดยตรงจากการเสพพืชกระท่อม

### วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาหลักการกฎหมายไทยเกี่ยวกับการควบคุมซื้อขายพืชกระท่อมในการกำหนดปริมาณของผู้บริโภคควรมีน้อยเพียงใด
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อม เกี่ยวกับการควบคุมซื้อขายพืชกระท่อมในการกำหนดปริมาณของผู้บริโภคควรมีน้อยเพียงใด
3. เพื่อเสนอข้อสรุปและเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อมเพื่อกำหนดปริมาณของผู้บริโภคควรมีน้อยเพียงใด

สรุป การซื้อขายพืชกระท่อมนั้นควรมีการกำหนดปริมาณหรือไม่เนื่องจากหากบริโภคในส่วนใบกระท่อมมากเกินไปอาจเกิดผลร้ายแก่ร่างกายจึงควรกำหนดควบคุมการจำหน่ายใบกระท่อมหรือส่วนอื่นๆของต้นพืชกระท่อมและสรุปมาตรการที่จำกัดกำหนดปริมาณการซื้อขายให้เท่าที่เป็นคุณแก่ร่างกาย

### ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ใช้ระเบียบการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิ และเอกสารชั้นทุติยภูมิ ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ โดยศึกษา

แนวคิด ทฤษฎี พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 เกี่ยวกับการควบคุมปริมาณการซื้อขายใบกระท่อมของผู้บริโภค และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)<sup>9</sup>

การศึกษาและการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์จะศึกษาพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการควบคุมพืชกระท่อม เพื่อหาหลักเกณฑ์ แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาแก้ปัญหา เพื่อใช้ในการเป็นมาตรการควบคุมพืชกระท่อมเพื่อป้องกันการใช้ผิดวัตถุประสงค์เป็นไปตามวัตถุประสงค์และตามวิถีชุมชนตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 โดยกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) อาทิ รายงานวิจัย ตำรา บทความของไทย เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการทบทวนวรรณกรรม เอกสารที่ทบทวนและวิเคราะห์นั้นได้กำหนดหัวข้อเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้พืชกระท่อมของต่างประเทศ แนวคิดเกี่ยวกับหลักประโยชน์ในทางการแพทย์ของพืชกระท่อม แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมเพื่อป้องกันฤทธิ์กระท่อมทางเภสัชวิทยา ผลกระทบทางเสรีรศาสตร์ ฤทธิ์ทางเภสัชวิทยา องค์ความรู้เกี่ยวกับพืชกระท่อมจากตำรายาไทยใช้เป็นยาพื้นบ้าน พืชกระท่อมในมิติวัฒนธรรมและชุมชน หลักการควบคุมความเสรีภาพของพืชกระท่อม อีกทั้งยังสามารถนำผลการวิจัยไปประยุกต์ปรับปรุงใช้ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้คนโดยทั่วไป ตลอดทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์ด้วยการเรียนรู้วิธีใช้พืชกระท่อมเป็นวิถีทางตามธรรมชาติแทนการใช้ยาเคมี

## ผลการวิจัย (Results)

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการควบคุมการซื้อขายพืชกระท่อมพบว่าพระราชบัญญัติพืชกระท่อม 2565 ไม่ได้มีการจำกัดปริมาณการซื้อขายใบกระท่อมไว้ แม้ว่าพระราชบัญญัติ ฯ จะมีการกำหนดไว้ในมาตรา 24 ว่าห้ามผู้ใดขายใบกระท่อม หรืออาหารตามกฎหมายว่าด้วยอาหารที่มีใบกระท่อมเป็นวัตถุดิบหรือส่วนประกอบแก่บุคคลดังต่อไปนี้ (๑) บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี (๒) สตรีมีครรภ์ (๓) สตรีให้นมบุตรเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามมิได้มีการจำกัดปริมาณการซื้อใบพืชกระท่อมไว้ ซึ่งหากมีการจำกัดปริมาณการซื้อใบกระท่อมให้ซื้อได้ 2-3 ใบ จะป้องกันการนำใบกระท่อมไปต้มผสมกับวัตถุดิบอื่น ๆ เพราะการจะต้มน้ำกระท่อมในแต่ละครั้งต้องใช้ใบกระท่อมอย่างน้อย 25-50 ใบ ซึ่งการไม่มีการจำกัดการซื้อใบกระท่อมนั้นเสี่ยงที่ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ.2565 กำหนดหรือไม่ได้ใช้ในทางการแพทย์เพื่อใช้รักษาเป็นยาสามัญ หากพิจารณาถึงวิถีชุมชนนั้นควรบริโภคแค่ 2-3 เพื่อไม่ให้เป็นโทษ<sup>10</sup> แต่ให้เป็นยาบำรุงร่างกาย การจำกัดการซื้อเพื่อใช้ในปริมาณที่ไม่เป็นโทษต่อร่างกาย จึงสรุปได้ว่าควรเพิ่มกฎหมายในพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 จำกัดการซื้อของผู้บริโภค

<sup>9</sup> สุวิมล ติरणันท์. (2557). ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>10</sup> HFOCUS.(2564).เภสัชฯแนะกิน"กระท่อม"ไม่เกินวันละ3ใบปลอดภัย.วิทยาลัยเภสัชกรรมสมุนไพรร

<https://www.hfocus.org/content/2021/11/23667>

ในแต่ละครั้งบังคับให้ซื้อได้ในปริมาณ 2-3 ใบเพื่อไม่ให้เกิดโทษต่อร่างกาย สุขภาพ และจำกัดเวลาในการซื้อขายไม่ควรขายเกิน 22.00 นาฬิกา เพราะพืชกระท่อมเมื่อบริโภคเข้าไปแล้วนั้นทำให้เกิดอาการมึน หรือเรียกว่าอาการเมากระท่อมจะทำให้หย่อนประสิทธิภาพในการขับขี่ ง่วงซึม เพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดจากการขับขี่ได้

จากการค้นคว้าผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องมาตรการควบคุมสถานบริการซึ่งเกี่ยวสถานบริการที่ได้รับอนุญาตให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มาอธิบายในประเด็นการควบคุมการจำหน่ายพืชกระท่อม เป็นกรอบเพื่อให้เห็นถึงมาตรการเทียบเคียงในการนำเวลาและการต้องขออนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานบริการมาปรับใช้บังคับกับการจำหน่ายพืชกระท่อมเพื่อจำกัดเวลาการขายและต้องขอใบอนุญาตจำหน่ายพืชกระท่อม โดยงานวิจัยฉบับที่ค้นคว้านี้อ้างถึงพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ได้อธิบายถึงลักษณะสถานที่ที่เป็นสถานบริการ คือ สถานที่มีดนตรี มีนักร้องหรือพนักงาน ขับร้องเพลงกับลูกค้ำหรือนั่งกับลูกค้ำ เป็นสถานบริการ สถานที่มีการจำหน่ายสุราและมีการแสดงอื่นใด แม้ว่าไม่มีพนักงานมานั่งกับลูกค้ำและไม่มีการเต้นบริเวณโต๊ะก็ตาม แต่ถ้าเปิดเกินเวลา 24.00 น. ก็ถือเป็นสถานบริการ ทั้งนี้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2548 กรณีสถานบริการที่ได้รับอนุญาตได้กำหนดเวลาเปิด-ปิด เอาไว้หากเกินกว่าเวลา 24.00 น. ที่จะสามารถจำหน่ายสุราในสถานบริการดังกล่าวได้จนกว่าจะถึงเวลาปิดสถานบริการ หากเปิดเกินเวลาแล้วนั้นย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายนี้จากพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2548 จากบทความของสถานบริการก่อนหน้าของสถานบริการตามข้อกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยเล็งเห็นความสำคัญว่ามีความสำคัญที่สามารถนำมาพัฒนาต่อได้และเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยฉบับนี้ซึ่งจะเห็นถึงปรากฏการณ์การจำหน่ายและการซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มาปรับให้กลายเป็นมาตรการในการควบคุมพืชกระท่อมได้เรื่องจำกัดเวลาในการซื้อขาย

### การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การควบคุมตามกฎหมายระหว่างประเทศองค์การสหประชาชาติ (UN) ยังมีได้มีการประกาศควบคุม พืชกระท่อมในบัญชีรายชื่อยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ พืชกระท่อมมิได้เป็น ยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ คือ “อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1961” และมีได้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ที่ถูกควบคุมตาม “อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971” รวมทั้งไม่ได้อยู่ในบังคับของ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988” แต่จากจากรายงาน World Drug Report 2013 ของสำนักงานควบคุมยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ให้ข้อมูลการแพร่ระบาดของพืชกระท่อมที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีการรายงานการใช้ในประเทศเกาหลีใต้ ในปี ค.ศ. 2011 ยุโรปเริ่มการขายพืชกระท่อมทางอินเทอร์เน็ต จึงได้มี

การขอความร่วมมือให้ประเทศสมาชิกเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ของสารออกฤทธิ์ตัวใหม่ ๆ ซึ่งมีพิษกระท่อมรวมอยู่ด้วย

งานศึกษาพิษกระท่อมสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ได้จัดทำบทสรุปเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวกับพืชเสพติด ระบุว่า การควบคุมพืชดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองปฐมกษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยา โดยเริ่มจากกฎหมายการควบคุมฝิ่น ซึ่งห้ามการซื้อ ขาย และเสพฝิ่น แต่พืชกระท่อมยังไม่ถูกจัดว่าเป็นสิ่งเสพติดผิดกฎหมาย

### ในสมัยรัชกาลที่ 3

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นช่วงตรงกับที่ประเทศอังกฤษนำฝิ่นจากอินเดียไปขายที่ประเทศจีนทำให้คนจีนติดฝิ่นมากขึ้น เมื่อคนจีนเข้ามาค้าขายในประเทศไทย และลักลอบนำฝิ่นเข้ามาด้วย เป็นสาเหตุของการระบาดในประเทศมากยิ่งขึ้น

### ในสมัยรัชกาลที่ 4

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชโองบายควบคุมฝิ่นแทนการปราบปราม โดยให้คนจีนขออนุญาตค้าขายฝิ่นให้ถูกต้องตามกฎหมายและห้ามคนไทยไม่ให้เสพฝิ่นแต่ก็ไม่ได้ผล

### ในสมัยรัชกาลที่ 5

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการที่ประชาชนเสพค้าฝิ่นเป็นภัยต่อความมั่นคงและอันตรายต่อสุขภาพ ทรงดำริยกเลิกการค้าและเสพฝิ่น และให้มีการขึ้นทะเบียนคนเสพฝิ่นเพื่อควบคุมการใช้ในระดับหนึ่ง

### ในสมัยรัชกาลที่ 6

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้นำข้อมูลตกลงในสนธิสัญญานครเฮก มาออกพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465 กฎหมายดังกล่าวเอื้อให้รัฐสามารถผูกขาดฝิ่นได้ ก่อให้เกิดภาษีรายได้เข้าสู่พระคลังในรูปของภาษีฝิ่นและใบอนุญาตต่าง ๆ อันเนื่องมาจากฝิ่นมากมาย แต่ก็ยังไม่ได้ระบุถึงพืชกระท่อม

### ในสมัยรัชกาลที่ 7

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีเหตุการณ์สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลให้มีการขึ้นทะเบียนคนเสพอีกครั้ง และได้กำหนดเพิ่มให้กัญชาเป็นยาเสพติดภายใต้สนธิสัญญานครเฮก เมื่อเกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาในปี พ.ศ. 2485 เกิดภาวะข้าวยากหามาแพง ผู้ที่ขึ้นทะเบียนเสพฝิ่นหันไปใช้พืชกระท่อมทำให้รายได้ของรัฐลดลง รัฐบาลจึงเปิดขึ้นทะเบียนรับคนเสพเพิ่มเติมอีกซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ 5 เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้รัฐ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2486 จึงได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมพืชกระท่อมเป็นครั้งแรกยังอนุญาตให้ใช้พืชกระท่อมในการประกอบโรคศิลปะ

จากกฎหมายดังกล่าว ประเทศไทยจึงเป็นประเทศแรกซึ่งประกาศควบคุมการใช้พืชกระท่อม โดยตราพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ.2486 มีสาระสำคัญว่า พืชกระท่อมหมายความรวมถึงทุกส่วนของพืชกระท่อมและห้ามมิให้ผู้ใดเสพ ปลูก มีชื่อ ขาย ให้หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลปะหรือวิทยาศาสตร์ เมื่อพิจารณาได้ว่ารัฐยังยอมให้พืชกระท่อมใช้ประโยชน์ในการประกอบโรคศิลปะได้ โดยขออนุญาตเป็นกรณี ๆ ดังนั้น พืชกระท่อมสามารถนำไปใช้ได้หากเกี่ยวข้องกับการกระทำเพื่อประกอบการรักษาโรค เนื่องจากในสังคมดั้งเดิมมีการใช้พืชกระท่อมเป็นยาสมุนไพร และรักษาโรคตามกฎกระทรวงสาธารณสุขออกตามความในพระราชบัญญัติพืชกระท่อมเป็นยาสมุนไพรและรักษาโรคตามกฎกระทรวงสาธารณสุข และต่อมาในปี พ.ศ. 2522 กระท่อมได้ถูกจัดให้เป็นพืชเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พืชกระท่อมจึงถูกควบคุมในฐานะยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องเพียง 2 มาตรการ คือ มาตรการ 26 ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออกหรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 4 หรือประเภท 5 เว้นแต่รัฐมนตรีจะอนุญาต โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ เป็นราย ๆ ไป ส่วนมาตรา 57 ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษประเภท 1 หรือประเภท 5 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522<sup>11</sup> (ฉบับที่ 5) บทกำหนดโทษพืชกระท่อมจำแนกตามความผิด ดังนี้

- 1) ผลิต นำเข้าหรือส่งออก ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 200,000 บาท
- 2) ขาย มีครอบครองเพื่อขาย มีโทษสูงสุดจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท
- 3) มีไว้ในครอบครอง มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- 4) เสพ มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท

เมื่อปี 2564 มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษอีกครั้งเป็นฉบับที่ 8 ต่อมา วันที่ 27 สิงหาคม 2565 พืชกระท่อมได้ถูกปลดออกจากยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5

ดังนั้น พืชกระท่อมถือเป็นยาเสพติดให้โทษ ที่มีที่มาต่างจากยาเสพติดประเภทอื่น การกำหนดเป็นยาเสพติดให้โทษ น่าจะมีสาเหตุจากการลดลงของรายได้จากการเก็บ ภาษีฝิ่น เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติภาษีฝิ่น พ.ศ. 2414 และการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีฝิ่นตามมาอีกใน พ.ศ. 2434, พ.ศ.2450, พ.ศ.2456 และ พ.ศ.2477 สร้างรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากการค้าฝิ่นและมูลฝิ่น

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522. สืบค้น 4 มิถุนายน 2567, จาก

<https://www.oncb.go.th/Home/DocLib3/%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%9E%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%94/%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%9E%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%94/>  
6law.pdf

รวมทั้งค่าธรรมเนียมอนุญาตเสพผืนให้รัฐบาลทำให้ผืนมีราคาแพงขึ้น ประชาชนจึงหันไปหาพืชชนิดอื่นทดแทน เพื่อขจัดคู่แข่งของผืนและให้คงรายได้เข้ารัฐจากภาษีผืน ทำให้รัฐบาลต้องควบคุมพืชกระท่อม โดยที่มาของการกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ จึงเป็นเรื่องการรักษาผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าการป้องกันโทษภัยคุกคามต่อสุขภาพและสังคม ก่อให้เกิดความพยายามทั้งจากนักการเมือง นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องหลายครั้งที่จะเสนอให้ได้มีการควบคุมพืชกระท่อมให้ใช้โดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 เพื่อดูแลการนำเข้าหรือการส่งออกใบกระท่อม เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนมากที่สุด

พระราชบัญญัติ พืชกระท่อม พ.ศ. 2565

มาตรา 24 ห้ามผู้ใดขายใบกระท่อม หรืออาหารตามกฎหมายว่าด้วยอาหารที่มีใบกระท่อมเป็นวัตถุดิบหรือส่วนประกอบแก่บุคคล ดังต่อไปนี้ (๑) บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี (๒) สตรีมีครรภ์ (๓) สตรีให้นมบุตร มีโทษปรับเท่านี้

มาตรา 26 ห้ามผู้ใดโฆษณาหรือทำการสื่อสารการตลาดใบกระท่อมโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อจูงใจสาธารณชนให้บริโภคใบกระท่อมที่ปรุงหรือผสมกับยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด ยาตามกฎหมายว่าด้วยยา วัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย หรือวัตถุอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 จำหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 27 ห้ามผู้ใดบริโภคใบกระท่อมที่ปรุงหรือผสมกับยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด ยาตามกฎหมายว่าด้วยยา วัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย หรือวัตถุอื่นใดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนด มีโทษปรับเท่านี้

โทษของการฝ่าฝืนมาตรา 24 26 27 ข้างต้นดังกล่าวต่อไปนี้

มาตรา 33 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 35 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน สองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 36 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

## สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

จากการศึกษาปัญหาการซื้อขายใบกระท่อมพบว่าการซื้อขายใบกระท่อมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นกระท่อมนั้นไม่มีการกำหนดปริมาณการซื้อขายเอาไว้ ซึ่งประชาชนผู้ใดสามารถเข้าถึงได้อย่างง่ายโดยไม่มี การคัดกรอง ซึ่งพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 จะกำหนดในเรื่องของเด็กอายุไม่เกินกว่า 18 ปีนั้น ห้ามซื้อขายไว้ก็ตาม แต่เมื่อได้ทดลองเข้าไปซื้อใบกระท่อมแล้วนั้น ผู้การไม่มีการสอบถามอายุของผู้ซื้อ รวมถึงระยะเวลาการซื้อขาย ทำให้การขายใบกระท่อมนั้นสามารถขายได้โดยไม่มีการควบคุมเรื่องเวลาการขายของผู้ขายและปริมาณจำนวนใบเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ร่างกายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีชุมชน

การไม่มีกำหนดทำให้ผู้ซื้อสามารถซื้อใบกระท่อมสามารถซื้อเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ ซึ่งสามารถซื้อมากพอในปริมาณที่สามารถนำไปผสมรวมกับยาแก้ไอหรือวัตถุออกฤทธิ์ประเภทอื่นได้ทำให้มีฤทธิ์ และจากการสรุปผู้ขายใบกระท่อมส่วนมากมักจะขายน้ำกระท่อมผสมกับวัตถุออกฤทธิ์ต่าง ๆ ด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 นั้นกำหนดมิให้ขายน้ำกระท่อมต้มสุกมีไว้เพื่อขาย<sup>12</sup> เว้นแต่ผ่านการรับรองจากองค์การอาหารและยา และกำหนดมิให้นำน้ำกระท่อมผสมกับวัตถุออกฤทธิ์ซึ่งมีฤทธิ์กดประสาทหรือเรียกว่า 4x100 ซึ่งในความเป็นจริงแล้วนั้นในชั้นการบังคับใช้ของพนักงานตำรวจนั้นที่เห็นกันอยู่ทั่วไปแต่ไม่มีการเข้าจับกุมหรือเข้าตรวจสอบซึ่งยังขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1. พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 มาตรา 24 ห้ามผู้ใดขายใบกระท่อม หรืออาหารตามกฎหมายว่าด้วยอาหารที่มีใบกระท่อม เป็นวัตถุติดหรือส่วนประกอบแก่บุคคล ดังต่อไปนี้ (๑) บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี (๒) สตรีมีครรภ์ (๓) สตรีให้นมบุตร มีโทษปรับเท่านั้น ดังนั้น ซึ่งควรมีการปรับปรุงเพิ่มโทษทางอาญาหรือเปลี่ยนจากจำคุกไม่เกินสามเดือนปรับไม่เกินสามหมื่นบาทเป็นปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทแต่ไม่เกินสามหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน เป็นต้น จะช่วยเพิ่มความหนักแน่นในทางปฏิบัติ และแสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับการควบคุมพฤติกรรมนี้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในกรณีที่กระทำโดยเจตนา และมีผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบางในสังคม เช่น เด็กหรือสตรีมีครรภ์
2. พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 มาตรา 26 ห้ามผู้ใดโฆษณาหรือทำการสื่อสารการตลาดใบกระท่อมโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อจูงใจสาธารณชนให้บริโภคใบกระท่อมที่ปรุงหรือผสมกับยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด ยาตามกฎหมายว่าด้วยยา วัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย หรือวัตถุอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 จำหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้นเมื่อมีทั้งโทษจำคุกและปรับก็เห็นสมควรที่รวมไปถึงการโฆษณาทุกส่วนของพืชกระท่อมด้วย เว้นแต่จะมีการโฆษณาเพื่อแนะนำวิธีการใช้ตามวิถีชุมชนหรือตามตำหรับยาแผนโบราณหรือใช้เพื่อทางการแพทย์หรือโฆษณาพืชกระท่อมที่แปรรูปออกมาซึ่งมีประโยชน์ต่อผู้บริโภค อาทิ เช่น ชากระท่อม เป็นต้น
3. พระราชบัญญัติ พืชกระท่อม พ.ศ. 2565 มาตรา 36 มาตรา 36 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท ดังนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษของการฝ่าฝืนมาตรา 24 และ มาตรา 27 นั้นเป็นเพียงแค่โทษปรับเท่านั้นไม่มีโทษจำคุก ซึ่งทั้งสองมาตรานี้สำคัญและก่อให้เกิดการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย

<sup>12</sup> สภากองครักษ์ของผู้บริโภค. (2024, มกราคม 5). ตัมน้ำกระท่อมขาย = ผิดกฎหมายเต็ม ๆ. สภากองครักษ์ของผู้บริโภค.

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซื้อขายใบกระท่อมได้ปริมาณไม่เกิน 3-5 ใบ ต่อวันเพื่อให้สอดคล้องกัน  
เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 ให้เป็นไปตามวิถีชุมชน

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

พืชกระท่อมที่ปลูกใช้ตามที่พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565 กำหนดกล่าวคือหากใช้ตาม  
วิถีชุมชนหรือใช้เพื่อเป็นพืชเศรษฐกิจและเป็นยาพื้นบ้านรักษาโรคได้แล้วนั้น ทางหน่วยงานสาธารณสุข  
จะต้องออกประกาศว่าหากใช้เป็นยาพื้นบ้านเพื่อบรรเทาอาการเจ็บป่วยทางการแพทย์มีส่วนผสมของสิ่ง  
ใดบ้างสามารถรักษาหรือบรรเทาอาการใดได้บ้าง และอธิบายถึงการใช้ตามวิถีชุมชนว่าใช้บริโภคเพียงใดถึง  
จะไม่กลายเป็นโทษต่อชีวิตร่างกาย หรือไม่แปลงสารไปเป็นการเสพติดใบกระท่อม ซึ่งเป็นประโยชน์แก่  
ประชาชนโดยทั่วไปเพื่อให้ได้ใช้หลายส่วนของพืชกระท่อมให้เป็นโยชน์ทั้งทางการรักษาเป็นยาพื้นบ้านและ  
ป้องกันการเสพติดจากการบริโภคพืชกระท่อมที่เกิดขนาด โดยยังสามารถควบคุมจากผู้ขาย ควรมีการ  
ลงทะเบียนชื่อผู้ที่ซื้อว่าผู้ใดชื่อนามสกุลไว้เพื่อกำหนดปริมาณการซื้อในแต่ละครั้งของผู้ซื้อได้ และผู้ขายพืช  
กระท่อมชนิดนี้ควรได้รับการอบรมผ่านการให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้เป็นยารักษาโรคเพื่อที่จะใช้ในทาง  
การแพทย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน





## บรรณานุกรม

กองควบคุมวัตถุเสพติด. (2566). *กระท่อม (Kratom)*. กองควบคุมวัตถุเสพติด.

<https://narcotic.fda.moph.go.th/information-about-drugs/kratom>

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 424) พ.ศ. 2564 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร

พ.ศ. 2522 เรื่อง กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย (2564).

[https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/045/T\\_0032.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/045/T_0032.PDF)

พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565. สืบค้น 4 มิถุนายน 2567, จาก

[https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/A/052/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/A/052/T_0001.PDF)

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522. สืบค้น 4 มิถุนายน 2567, จาก

<https://www.oncb.go.th/Home/DocLib3/%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%9E%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%94/%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%9E%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%94/26law.pdf>

สภาองค์กรของผู้บริโภค. (2567, มกราคม 5). *ต้มน้ำกระท่อมขาย = ผิดกฎหมายเต็ม ๆ. สภาองค์กรของผู้บริโภค*. [https://www.tcc.or.th/tcc\\_media/illegal\\_kratom-water/](https://www.tcc.or.th/tcc_media/illegal_kratom-water/)

สุวิมล ตีรกานันท์. (2557). *ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์*. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

BBC NEWS 2021. (2564). *พืชกระท่อม: 10 เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับพืชสมุนไพรที่ได้รับการปลดจากสถานะ "ยาเสพติดให้โทษ"*. BBC News ไทย

HFOCUS.(2564). *เภสัชฯแนะกิน"กระท่อม"ไม่เกินวันละ3ใบปลอดภัย*.วิทยาลัยเภสัชกรรมสมุนไพร

<https://www.hfocus.org/content/2021/11/23667>

## มาตรการกฎหมายบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน<sup>1</sup>

### Legal measures for Treatment Rehabilitate Drug Addicts by Local Government Organizations and Communities

ปณณิสสา ภักดีสงคราม<sup>2</sup> จิดาภา พรยงค์<sup>3</sup>

Punyisa Pundeesongkham, Jidapa Pornying

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบำบัด รักษา ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้มีการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นวิจัยเอกสาร หนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ และกฎหมายไทย ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ผลการศึกษาพบว่า สถานฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย เป็นสถานที่จำกัดอยู่ในสถานพยาบาล ไม่ทั่วถึงและไม่มีศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน ซึ่งทำการคัดกรองบำบัด ฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด ทำให้ผู้ติดยาเสพติดกลับกระทำความผิดซ้ำและกลับไปเสพยาเสพติดส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในชุมชน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติดด้วย อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แมว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่จัดกิจกรรมในการบำบัด รักษาฟื้นฟูสมรรถภาพ ติดตามดูแลผู้ติดยาเสพติด รวมถึงการส่งเสริมอาชีพให้ผู้ผ่านการบำบัด รักษา ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดก็ตาม แต่ไม่สามารถสร้างศูนย์ให้กับผู้ติดยาเสพติดในชุมชนได้ เสนอแนะ ควรให้แก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีการบัญญัติจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชนโดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้ผู้ติดยาเสพติดในชุมชนครอบคลุมทุกพื้นที่ และเป็นศูนย์ฟื้นฟูสภาพทางสังคม เพื่อช่วยเหลือผู้ติดยาเสพติด หรือผู้บำบัดยาเสพติดในชุมชนอย่างทั่วถึง

**คำสำคัญ:** การบำบัดรักษา, ชุมชน, ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่องมาตรการกฎหมายบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

<sup>2</sup> นิสิตนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ (661997122@tsu.ac.th)

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

## Abstract

This research article aims to study the models and laws related to drug addiction treatment, rehabilitation by local administrative organizations and communities. The results of the study are that drug addiction rehabilitation centers in Thailand are limited to hospitals, are not widespread, and there are no drug addiction centers in the community to screen, treat, and rehabilitate drug addicts. This causes drug addicts to reoffend and return to drug use, resulting in problems in the quality of life in the community. This is because local administrative organizations have a mission to prevent and solve drug problems by local administrative organizations. Preventing and solving drug problems is considered a part of maintaining peace and order, which is the authority and duty of local administrative organizations according to the Act on the Decentralization Plan and Procedures for Local Administrative Organizations B.E. 2542. In the mission of local administrative organizations, there are activities to treat, treat, and rehabilitate drug addicts, follow up on drug addicts, and organize activities to promote careers for drug addicts who have undergone drug addiction treatment, rehabilitation, and rehabilitation. Local administrative organizations should have local laws and regulations to determine the structure and personnel with knowledge in drug addiction rehabilitation to solve problems for drug addicts in the community covering all areas. It is a social rehabilitation center with duties and powers to provide advice, consultation, and assistance to drug addicts or drug addicts.

**Keywords:** Treatment, Community, Drug Addict Rehabilitation

### 1. บทนำ

ยาเสพติดปัญหาใหญ่ระดับประเทศ ต่างประเทศ และระหว่างประเทศที่มีการกระทำความผิด ในลักษณะของอาชญากรรมข้ามชาติ ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสงบสุข ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ และเป็นผลร้ายต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านสังคมเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นการประกอบอาชญากรรมระดับประเทศและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นปัญหาที่แทรกซึมเข้าไปในสังคมทุกระดับ ผู้กระทำความผิดรายสำคัญเป็นผู้มีอิทธิพลและมีทุนทรัพย์มหาศาลที่จะสนับสนุนให้การประกอบอาชญากรรมบรรลุผลตามเป้าหมาย สำหรับประเทศไทยถือว่ายาเสพติดเป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกยุคสมัยต่างก็ได้ให้ความสำคัญโดยจัดให้เป็นนโยบายและวาระแห่งชาติที่มีความสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิดยาเสพติด และบำบัดรักษา พื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ซึ่งจำเป็นจะต้องมีกฎหมายใช้

บังคับอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ติดยาเสพติดมีจำนวนมากขึ้นทุก ๆ ปี<sup>4</sup> จากสำหรับสถิติของผู้ป่วยสารเสพติด ในไทย จากรายงานผลการดำเนินงาน ตามแบบบำบัดรักษาของกระทรวงสาธารณสุขในปี 2565 พบว่ามีผู้เข้ารับการรักษาทั้งหมด 120,915 คน โดยแบ่งเป็นชาย จำนวน 106,709 คน และ หญิง จำนวน 14,206 คน และตามแบบบำบัดรักษาของกระทรวงสาธารณสุขในปี 2566 มีผู้เข้ารับการรักษาทั้งหมด 122,915 คน

บทบาทการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดทางกายและจิตใจโดยมีส่วนร่วมของชุมชนมีหลักการสำคัญ อยู่แก่ประการในการรักษาผู้ติดยาเสพติด ตามที่ระบุไว้ในเอกสารของสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime : UNODC) และองค์การอนามัยโลก (WHO) ประจำปี 2008 กล่าวถึง “หลักการของการรักษาผู้ติดยาเสพติด” โดยการให้การให้บริการรักษาได้ง่าย ๆ และการเข้าถึงการบริการรักษาการให้บริการรักษาจะต้องหาได้ง่าย ๆ สามารถเข้าถึงได้ ราคาไม่แพง การตรวจคัดกรอง การประเมิน การวินิจฉัย การประเมินผล การตรวจวินิจฉัย และการวางแผนการรักษา เป็นพื้นฐานการรักษารายบุคคล ที่จะทำให้เข้าใจถึง ความต้องการของผู้ป่วยแต่ละคน และสามารถช่วยผู้ป่วยให้มีส่วนร่วมในการรักษาได้ การรักษาผู้ติดยาเสพติดจากแหล่งฐานข้อมูลที่ได้รับแจ้ง การรักษาผู้ติดยาเสพติด ยาเสพติด สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของผู้ป่วย กระบวนการรักษา แก้ไขปัญหาติดยาเสพติด โดยค่อย ๆ แทรกแซงให้คำปรึกษาให้กับ ผู้ติดยาเสพติด ควรสอดคล้องกับข้อปฏิบัติตามพันธกรณีสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ติดยาเสพติด สมัครใจเข้ารับการรักษา และรักษาให้ผู้ป่วยเข้าถึงมาตรฐานสุขภาพสูงสุดที่ร่างกาย จิตใจตนจะรับได้และกลุ่มเป้าหมายกลุ่มย่อยหลายกลุ่มภายในกลุ่มประชากรที่ติดยา

ด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมของผู้เสพยาเสพติด โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนการดูแลผู้เสพที่เหมาะสมกับแต่ละบุคคล ตั้งอยู่บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนและค่านึงทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ พัฒนาศูนย์การบำบัดและศูนย์การฟื้นฟูสภาพทางสังคมให้มีคุณภาพตามมาตรฐานทางสาธารณสุข ขยายการรองรับอย่างครอบคลุมเพียงพอ และเหมาะสมในระดับการแพร่ระบาดในแต่ละพื้นที่ พัฒนาแพลตฟอร์มสำหรับบริหารจัดการผู้เสพ ให้มีความเชื่อมโยงตลอดกระบวนการอย่างครบวงจร มุ่งลดผลกระทบต่อสุขภาพ ชุมชน และสังคม รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต การมีส่วนร่วมของชุมชน<sup>5</sup>

สำหรับประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 ได้ให้เหตุผลกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามและควบคุมยาเสพติดรวมถึงการและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และในประมวลกฎหมายนี้ ในบทบัญญัติทั่วไปได้พูดถึงค่านิยม ไม่ว่าจะเป็นการฟื้นฟูสภาพทางสังคมนั้น หมายถึงการกระทำอันใด ๆ อันเป็นการสงเคราะห์ สนับสนุนให้ผู้ติดยาเสพติดหรือผู้ผ่านการบำบัดรักษายาเสพติดได้รับการพัฒนา

<sup>4</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การจัดทำประมวลกฎหมายสารบัญญัติยาเสพติดของประเทศไทย. วารสารกระบวนการยุติธรรม 9(2), (2559), น. 1-16.

<sup>5</sup> นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด (พ.ศ. 2566-2570). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด,(2566), น.11

คุณภาพชีวิตทั้งทางด้านที่อยู่อาศัยการศึกษาอาชีพ ตลอดจนการติดตามช่วยเหลือดูแลสามารถกลับมาดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข ตามมาตรา 108 ได้ให้คำนิยาม สถานพยาบาลยาเสพติด หมายถึง โรงพยาบาลสถานพยาบาลตามหลักเกณฑ์และวิธีการเงื่อนไขการบำบัดยาเสพติดและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด กำหนดให้เป็นสถานที่ทำการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด รวมถึงการฟื้นฟูทางสังคม เพื่อให้ผู้เข้ารับการบำบัดรักษาสามารถฟื้นฟูสู่สังคมได้อย่างปกติสุข โดยศูนย์ฟื้นฟูสภาพทางสังคม มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ ให้คำแนะนำคำปรึกษาและช่วยเหลือผู้ติดยาเสพติดหรือผู้บำบัดยาเสพติด ให้คำแนะนำด้านสวัสดิการ รวมถึงสนับสนุนผู้ติดยาเสพติดหรือผู้บำบัดยาเสพติดได้มีที่อยู่อาศัยเป็นชั่วคราว ช่วยเหลือเกี่ยวกับอาชีพการศึกษาเงินสงเคราะห์ และเงินสงเคราะห์อื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของผู้ติดยาเสพติด หรือผ่านการบำบัดรักษา ส่งเสริมและสนับสนุนให้นายจ้างหรือสถานประกอบการรับผู้ติดยาเสพติด หรือผู้ผ่านการบำบัดรักษาเข้าทำงาน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ครอบครัวและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบำบัด<sup>6</sup> ติดตามดูแลและช่วยเหลือผู้ติดยาเสพติดหรือผู้ผ่านการบำบัดรักษาตามมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564

ปัจจุบันสถานพยาบาลยาเสพติด จำนวนทั้งหมด 1,081 แห่งทั่วประเทศ<sup>7</sup> ซึ่งจะอยู่ในอำเภอใหญ่ และอยู่ในโรงพยาบาลไม่ได้อยู่ในชุมชน เมื่อเป็นการเข้าบำบัดโดยสมัครใจจึงทำให้ไม่มีผู้เข้าไปรับการบำบัดอย่างจริงจังเพราะไม่ได้อยู่ในชุมชนของตนเอง ประกอบกับปัญหาการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด มีไม่ทั่วถึง การดำเนินงานการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 มุ่งเน้นการดูแลผู้ใช้ ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ด้วยกลไกสาธารณสุขแทนการดำเนินคดีทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งตามสภาพแท้จริงของการเสพติด โดยถือว่า “ผู้เสพ ผู้ติด คือ ผู้ป่วย” เน้นการแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพ<sup>8</sup> พฤติกรรมและสังคม ควบคู่ไปกับการบำบัดรักษา เพื่อลด ละ เลิก ยาเสพติด และการลดอันตรายจากยาเสพติด (Harm Reduction) รวมถึงการสงเคราะห์และติดตามดูแลช่วยเหลือ ตั้งแต่เข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษา ผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม แต่ประมวลกฎหมายฉบับนี้ไม่ให้ความสำคัญหรือกำหนดการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด โดยเฉพาะพื้นที่ในชุมชน เพื่อให้แก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดอย่างทั่วถึง ให้ผู้ป่วยสามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างปกติสุข

<sup>6</sup> ดลนภา บุญเสถียร, รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในการ ป้องกันปัญหายาเสพติดในพื้นที่อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี.วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์, 10(9), (2566). น.53-64.

<sup>7</sup> ประกาศสถานพยาบาลยาเสพติด (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ณ วันที่ 7 สิงหาคม 2567) สำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการบำบัดรักษาและฟื้นฟูยาเสพติด กระทรวงสาธารณสุข

<sup>8</sup> ภัทรพล จึงสมเจตไพศาล,วไลลักษณ์ พุ่มพวง,อัจฉราพร สีหิรัญวงศ์,รภัสพิศา ธนสิษฐ์จำรูญ, การประเมินผลการ ดำเนินงานการคัดกรองบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย พ.ศ. 2564 ในพื้นที่ ต้นแบบ 5 จังหวัด.วารสารวิชาการสาธารณสุข, 32(3), (2566), น. 488-501.

ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 มาตรา 16 มีภารกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วย อันเป็นอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีหน้าที่จัดกิจกรรมในการบำบัด รักษาฟื้นฟูสภาพติดตามดูแลผู้ติดยาเสพติด รวมถึงการส่งเสริมอาชีพให้ผ่านการบำบัด รักษา ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้สามารถสร้างศูนย์ผู้ติดยาเสพติดในชุมชนได้แต่อย่างใด ขณะที่สหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชนแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบำบัด รักษาฟื้นฟูสภาพ ติดตามดูแลผู้ติดยาเสพติด จึงทำให้ผู้ติดยาเสพติดไม่สามารถเข้ารับบำบัด รักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดได้อย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยสนใจศึกษาเรื่อง มาตรการกฎหมายบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเป็นศูนย์กลาง การบำบัด รักษา ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดให้เป็นไปอย่างทั่วถึง

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเป็นศูนย์กลาง

2.2. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขมาตรการกฎหมายบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน

## 3. ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะประเด็น เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน การดำเนินงานบำบัด รักษา ฟื้นฟูของผู้ติดยาเสพติดและกฎหมายเกี่ยวกับการบำบัด รักษา ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ผู้วิจัยได้เน้นศึกษาประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งให้ความสำคัญต่อการแก้ไขฟื้นฟูยาเสพติด

## 4. สมมติฐานการวิจัย

ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะประเด็นทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน การดำเนินงานบำบัด รักษา ฟื้นฟูของผู้ติดยาเสพติดและกฎหมายเกี่ยวกับการบำบัด รักษา ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ผู้วิจัยได้เน้นศึกษาประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งให้ความสำคัญต่อการแก้ไขฟื้นฟูยาเสพติด และในส่วนของกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

บทความวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ วิจัย และกฎหมายและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน เพื่อบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ทั้งที่เป็นเอกสารที่เป็นข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 และนโยบายของรัฐ

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบและเข้าใจถึงความหมาย สาระสำคัญ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเป็นศูนย์กลาง

6.2 ได้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขมาตรการกฎหมายบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน

## 7. ทบทวนวรรณกรรม

หลักการแก้ไขฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด โดยมองว่าผู้เสพยาคือ ผู้ป่วย ดังนั้นต้องใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากการกระบวนการยุติธรรมหลัก โดยการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด

การฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation) หมายความว่า กระบวนการในการปรับสภาพบุคลิกลักษณะของอาชญากรและทำให้อาชญากรสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยไม่ต้องก่ออาชญากรรม

คำว่า Rehabilitation นั้นแปลว่า Make Fit Again คือ การทำให้สมบูรณ์ โดยทั่วไป

การฟื้นฟูสมรรถภาพมีอยู่ 2 ความหมาย คือ

(1) ความหมายทางการแพทย์โดยตรง คือ มาตรการทางการแพทย์ทุกชนิดที่ทำให้ผู้ป่วยฟื้นหรือหายจากการเจ็บป่วยนั้น ภายหลังจากการรักษาทางยาแล้ว เช่น กายภาพบำบัด การฝึกเดิน การออกกำลังกาย การฝึกใช้อวัยวะเทียม

(2) การฟื้นฟูสมรรถภาพ คือ การปรับสภาพให้กลับมาประโชยชน์หรือคงประโชยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว สังคมให้มากที่สุด<sup>9</sup> ในด้านกายภาพ จิตใจ การเงิน หรือด้านอื่น เท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งความหมายนี้ นิยมนำมาใช้กับฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติด คำว่าฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ได้กำหนดนิยามไว้ใน พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ให้หมายความรวมถึงการบำบัดและฟื้นฟู

<sup>9</sup> ญัฐพล ยิ่งกล้า, กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, น. 56-64.

สภาพร่างกายและจิตใจ เพื่อให้ครบถ้วนวิธีที่จะต้องทำการฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งกรณีผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด<sup>10</sup>

ระบบที่มีการยอมรับในระดับสากลสำหรับผู้ป่วยยาเสพติด ต้องมีการประสานงานและการบูรณาการในนโยบาย บูรณาการในหลายหน่วยงาน หลายสาขาวิชาชีพ โดยมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์รองรับ ซึ่งให้ความสำคัญกับความเข้าใจในความแตกต่างของปัญหาเสพติดในแต่ละพื้นที่ ความแตกต่างของผู้ป่วยแต่ละคน ระบบบริการสาธารณสุขที่ผู้ป่วยยาเสพติดต้องได้รับต้องมีความต่อเนื่อง รวมถึงบริการทางสังคม บริการในชุมชนที่ผู้ป่วยอาศัยอยู่ ระบบบริการรักษาที่จำเป็นและจะมีประสิทธิภาพนั้นต้องมีคุณลักษณะ<sup>11</sup> ได้แก่ พร้อมใช้งานอยู่เสมอ เข้าถึงได้ง่าย ราคาไม่แพง ให้บริการตามหลักฐานที่การวิจัย มีความหลากหลาย เพื่อความเหมาะสม

ดังนั้น ผู้เสพยาเสพติดที่ทางการแพทย์มองว่าเป็นผู้ป่วย และในทางอาชญาวิทยามีได้ถือว่าเป็นอาชญากร ที่กระทำความผิดร้ายแรง สมควรได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ ซึ่งการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (Rehabilitation) ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะหมายความว่า กระบวนการในการปรับสภาพบุคลิก ลักษณะการบำบัดและฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ เพื่อให้ครบถ้วนตามวิธีการที่กำหนดเพื่อให้กลับมาประโยชน์หรือคงประโยชน์ต่อตนเองและสังคมมากที่สุด และสามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้โดยไม่กระทำความผิดอีก

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับยาเสพติด เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตามมาตรา 16(30) และมาตรา 17(23) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่วนการปราบปรามยาเสพติดมีกฎหมายให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะตัว จึงไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถตั้งงบประมาณสนับสนุนในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดได้ ดังนั้น จึงเป็นการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในชุมชนจึงเป็นภารกิจในการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด ประกอบกับว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้วางกรอบให้ประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนสามารถจัดการเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เมื่อประชาชนในท้องถิ่นติดยาเสพติดจึงเป็นบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นบูรณาการร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนเพื่อการบำบัดฟื้นฟูให้กลับมาเป็นประชาชนที่มีคุณภาพในสังคมได้ต่อไป

<sup>10</sup> อัครพล คุรุศาสตร์, จอมขวัญ รุ่งโชติ, การปฏิรูปด้านบำบัดฟื้นฟูยาเสพติดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับกระทรวงสาธารณสุข, *วารสารวิชาการกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ*, (2562), 15.(2), น.3-12.

<sup>11</sup> UNODC –WHO, *The International Standards for the Treatment of Drug Use Disorders* United Nations Office on Drugs and Crime, (March 2017), P 47.



## 8. ผลการวิจัย

วิเคราะห์ปัญหาการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด มีไม่ทั่วถึง การดำเนินการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด พบว่า มุ่งเน้นการดูแลผู้ใช้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ด้วยกลไกสาธารณสุขแทนการดำเนินคดีทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งตามสภาพแท้จริงของการเสพติด โดยถือว่า “ผู้เสพ ผู้ติด คือ ผู้ป่วย” เน้นการแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพ<sup>12</sup> พฤติกรรมและสังคม ควบคู่ไปกับการบำบัดรักษา เพื่อลด ละ เลิกยาเสพติด และการลดอันตรายจากยาเสพติด (Harm Reduction) รวมถึงการสงเคราะห์และติดตามดูแลช่วยเหลือ ตั้งแต่เข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษา ผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม แต่ประมวลกฎหมายฉบับนี้ไม่ให้ความสำคัญหรือกำหนดการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด โดยเฉพาะพื้นที่ในชุมชน เพื่อให้แก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดอย่างทั่วถึง ให้ผู้ป่วยสามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างปกติสุข

โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตามมาตรา 16(30) และมาตรา 17(23) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่วนการปราบปรามยาเสพติดมีกฎหมายให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะตัว จึงไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถตั้งงบประมาณสนับสนุนในภารกิจที่เกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหาเสพติดได้ ดังนั้น จึงเป็นการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในชุมชนจึงเป็นภารกิจในการป้องกันแก้ไขปัญหาเสพติด ประกอบกับว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้วางกรอบให้ประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนสามารถจัดการเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เมื่อประชาชนในท้องถิ่นติดยาเสพติดจึงเป็นบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นบูรณาการร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนเพื่อการบำบัดฟื้นฟูให้กลับมาเป็นประชาชนที่มีคุณภาพในสังคมได้ต่อไป

การส่งเสริมและพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาประชาชนในชุมชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แนวทางการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติโดยอาศัย หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณสุขและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดทำบริการสาธารณสุขและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็น

<sup>12</sup> ภัทพล จึงสมเจตไพศาล, วไลลักษณ์ พุ่มพวง, อัจฉราพร สีหิรัญวงศ์, รัศมิศา ธนสิษฐ์จำรูญ, การประเมินผลการ ดำเนินงานการคัดกรองบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย พ.ศ. 2564 ในพื้นที่ ต้นแบบ 5 จังหวัด.วารสารวิชาการสาธารณสุข, 32(3), (2566), น. 488-501.

หน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ<sup>13</sup> หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจน งบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>14</sup> ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้อีก ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุน การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ชุมชนสามารถจัดการเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เมื่อประชาชนในท้องถิ่นติดยาเสพติด จึงเป็นบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นบูรณาการร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนเพื่อการบำบัดฟื้นฟูให้กลับมาเป็นประชาชนที่มีคุณภาพในสังคมได้ต่อไป

ในส่วนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลยาเสพติด พ.ศ. 2564 พบว่า เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการปราบปรามและควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดได้กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับและการดำเนินการตามกฎหมายแต่ละฉบับเป็นหน้าที่และอำนาจของหลายองค์กร ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความไม่สอดคล้องกัน อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรรวบรวมกฎหมายดังกล่าวจัดทำเป็นประมวลกฎหมายยาเสพติดเพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและใช้กฎหมายที่จะรวมอยู่ในฉบับเดียวกันอย่างเป็นระบบพร้อมกันนี้ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้จำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบอนุญาตเพื่อให้การควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพ และมุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดในทางที่ไม่ถูกต้องรวมทั้งกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความหลากหลายจากทั้งภาครัฐและเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ที่

<sup>13</sup> เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล, วิกานดา ชัยรัตน์, แนวทาง ปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจ, วารสารราชภัฏสุรินทร์ วิชาการ, (2566) 1(1), น.73-102.

<sup>14</sup> กิตติยา ระวะนาวิก, ฉัตรวรรษ อังคสิงห์, นวัตกรรมการบริหารจัดการเพื่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น, วารสารปรัชญาปริทรรศน์, (2566), 28(1), น.130-145.

เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ปราบปราม และควบคุมยาเสพติด และรวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

กฎหมายได้ให้การบำบัดรักษาและการฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติด กำหนดให้มีคณะกรรมการบำบัดรักษาและฟื้นฟูของผู้ติดยาเสพติด มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้เสพยาเสพติด รวมถึงมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในส่วนที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 109-มาตรา 111) ปรับปรุงการจัดตั้งกองทุนป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปรามและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (มาตรา 87) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข กรณีผู้เสพยาสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา (มาตรา 113) กำหนดให้ศูนย์คัดกรองเพื่อทำหน้าที่ในการคัดกรองและประเมินความรุนแรงของการติดยาเสพติด รวมถึงส่งต่อผู้เข้ารับการบำบัดรักษาไปยังสถานบำบัดรักษาที่เหมาะสม (มาตรา 116) กำหนดหน้าที่และอำนาจของสถานพยาบาลและสถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (117) กำหนดให้มีการฟื้นฟูสภาพทางสังคม การติดตาม ดูแลและช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัดฯ (มาตรา 118 มาตรา 119 และมาตรา 120)

แนวทางกระบวนการบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

กระบวนการบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หมายถึง การดำเนินงานเพื่อแก้ไขสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ติดยาเสพติดให้เลิกจากการเสพยาและสามารถกลับไปดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ ระบบบำบัดรักษายาเสพติด แบ่งเป็น 3 ระบบ ดังนี้

1. ระบบสมัครใจ หมายถึง การที่ผู้ติดยาเสพติดสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาในสถานพยาบาล ซึ่งดำเนินการรักษาทั้งระบบแพทย์แผนปัจจุบันและแผนโบราณ
2. ระบบต้องโทษ หมายถึง การที่ผู้ติดยาเสพติดกระทำความผิดและถูกคุมขังต้องเข้ารับการรักษาบำบัดรักษาภายใต้กฎข้อบังคับของกฎหมาย เช่น ทัณฑสถานบำบัดพิเศษของกรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ขั้นตอนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นเตรียมการ หมายความว่า เป็นการศึกษาประวัติข้อมูลและภูมิหลังผู้ติดยาเสพติด ทั้งจากผู้ขอรับการรักษาและครอบครัว เพื่อชั่งใจให้คำแนะนำและกระตุ้นให้ผู้ติดยาเสพติด มีความตั้งใจในการรักษา จะมีการดำเนินการ การสัมภาษณ์ การลงทะเบียนและวิธีการทางการแพทย์ ได้แก่ การตรวจร่างกาย ตรวจเลือด ตรวจปัสสาวะ (2) ขั้นถอนพิษยา หมายความว่า การบำบัดอาการทางกาย ที่เกิดจากการใช้ยาเสพติดการดำเนินการ การให้ยาชนิดอื่นทดแทน เช่น ยาสมุนไพรหรือให้เลิกเสพยาทันทีที่เรียกว่า หักดิบ แบ่งเป็นการถอนพิษแบบผู้ป่วยนอก โดยไม่ต้องค้างคืนในสถานบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด แต่ต้องรับประทานยาตามเวลาที่กำหนด และแบบผู้ป่วยใน คือ การค้างคืนในสถานพยาบาล ซึ่งนอกจากจะถอนพิษยาแล้ว ยังมีการรักษาในสถานพยาบาล แต่ต้องรับประทานยาตามเวลาที่กำหนด (3) ขั้นตอนการฟื้นฟูสมรรถภาพ เป็นการปรับสภาพของร่างกายและจิตใจของผู้ติดยาเสพติดให้มีความเข้มแข็ง

(4) ขั้นตอนติดตามดูแล คือ การติดตามดูแลผู้เสพยาเสพติดที่ผ่านการบำบัดรักษา ทั้งสามขั้นตอนเพื่อให้คำแนะนำปรึกษา ให้กำลังใจ ทั้งนี้ เพื่อมิให้วนกลับไปเสพยาซ้ำอีก

การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดตามประมวล ในการเข้ารับการบำบัดรักษาตามประมวลกฎหมายยาเสพติด โดยผู้เสพที่สมัครใจขอเข้ารับการบำบัดรักษา สามารถเดินทางเข้ามารับการบำบัดรักษาด้วยตนเองในสถานพยาบาลยาเสพติด ก่อนที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจจะตรวจพบ หรืออาจจะเป็นผู้เสพหรือผู้ที่มียาเสพติด ในความครอบครองเพื่อเสพที่ไม่เกินกว่าปริมาณที่กฎหมายกำหนดที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตรวจพบ และสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา สะท้อนให้เห็นว่า เมื่อผู้ติดยาเสพติดถูกส่งตัวไปสถานพยาบาลยาเสพติด และได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ก็จะถือว่าไม่มีความผิดช่องทางการนำผู้เสพเข้าสู่การบำบัดมี 3 รูปแบบ กล่าวคือ 1. ผู้เสพยาสมัครใจเข้าบำบัด 2. เจ้าหน้าที่พบผู้ต้องสงสัยที่สมัครใจบำบัดและไม่มียาเสพติดต้องห้าม 3. เจ้าหน้าที่พบผู้ต้องสงสัยที่ไม่สมัครใจบำบัดหรือมียาเสพติดต้องห้าม

#### รูปแบบ 1 ผู้เสพยาสมัครใจเข้าบำบัด

เมื่อผู้เสพยามีความพร้อมและสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาก่อนที่เจ้าหน้าที่จะพบตัวสามารถเดินทางไปเข้ารับการบำบัดรักษายาเสพติดได้ด้วยตนเอง หรือครอบครัวก็สามารถพาไปบำบัดรักษาที่สถานพยาบาลยาเสพติดตามสิทธิได้ เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ หรือ สถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดใกล้บ้าน ท่าน เพื่อเข้ารับการคัดกรองเป็นผู้ป่วยใน กรณีที่ผู้ป่วยได้รับการประเมินว่า ต้องได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ผู้เสพยาจะได้รับการช่วยเหลือจากศูนย์ฟื้นฟูสภาพทางสังคม ในแต่ละจังหวัดของผู้เสพยา ที่ได้ลงทะเบียนเข้ารับการบำบัดรักษาซึ่งจะมีการช่วยเหลือ สนับสนุนด้านการให้การศึกษา การฝึกอาชีพ การจัดหางาน ที่พักชั่วคราวในกรณีฉุกเฉินการบริการด้านสุขภาพ รวมถึง การช่วยเหลือดูแล และให้คำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ แสดงให้เห็นว่า เมื่อผู้เสพยาได้รับการบำบัดรักษาครบถ้วนแล้วจะได้รับหนังสือรับรองและถือว่าไม่มีความผิดสามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมของท่านได้อย่างปกติสุข

รูปแบบ 2 เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พบผู้ต้องสงสัยที่สมัครใจบำบัดและไม่มียาเสพติดต้องห้าม เห็นได้ว่า เมื่อผู้เสพยาถูกพบตัวและมีผลตรวจปัสสาวะเป็นบวก หรือมียาเสพติดไว้ในความครอบครองเพื่อเสพ (ซึ่งมี ชนิด ประเภท และปริมาณไม่เกินกว่าที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดไว้ และผู้เสพยาคนนั้น ได้แสดงความ “สมัครใจ” เข้ารับการบำบัดรักษา ให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้พบตัว มีอำนาจควบคุมตัวผู้เสพยาคนนั้น ไว้ในความดูแลเป็นการชั่วคราวเพื่อตรวจสอบประวัติ

ทั้งนี้ ผู้เสพยาจะอยู่ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่เป็นการชั่วคราวไม่เกิน 24 ชั่วโมง ซึ่งการตรวจสอบประวัติ นั้น ก็เพื่อพิจารณาว่า ผู้เสพยาคนนั้นจะต้อง “ไม่มีลักษณะต้องห้าม” ประกอบไปด้วย

1. ไม่เป็น ผู้ต้องหา/อยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีในฐานความผิดอื่น /โทษจำคุก /อยู่ระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษา
2. ไม่มี พฤติกรรม ที่อาจก่อให้เกิดอันตราย แก่ผู้อื่น/สังคม

3. ไม่มี พฤติกรรม อันตรายที่อาจก่อให้เกิดอันตราย แก่ผู้อื่น/สังคม อันเกิดจากโรคทางจิต ประสาท/อาการจากฤทธิ์ยาเสพติด

เมื่อพบว่าไม่มีเงื่อนไขต้องห้ามตามด้านบนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะพาผู้เสพที่สมัครใจเข้ารับ การบำบัดรักษา ไปยังศูนย์คัดกรองหรือสถานพยาบาลยาเสพติด เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล หรือสถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดใกล้บ้านผู้เสพ เพื่อเข้ารับการรักษาเป็นผู้ป่วย

ในกรณีที่ผู้ป่วยได้รับการประเมินว่าต้องได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ผู้เสพจะได้รับการช่วยเหลือ/สงเคราะห์จากศูนย์ฟื้นฟูสภาพทางสังคม ระดับจังหวัดในแต่ละจังหวัดของผู้เสพที่ได้ ลงทะเบียนเข้ารับการรักษาซึ่งจะมีการช่วยเหลือ/สนับสนุน ด้านการให้การศึกษา การฝึกอาชีพ การ จัดหางาน ที่พักชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน การบริการด้านสุขภาพ รวมถึงการช่วยเหลือดูแลและให้คำปรึกษา จากผู้เชี่ยวชาญ

รูปแบบ 3 เจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจพบผู้ต้องสงสัยที่ไม่สมัครใจ บำบัด/มีลักษณะต้องห้าม

เมื่อผู้เสพ ถูกเจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ พบตัว และมีผลตรวจปัสสาวะ เป็นบวกหรือมียาเสพติดไว้ในความครอบครองเพื่อเสพ (ซึ่งมี ชนิด ประเภท และปริมาณไม่เกินกว่าที่ กระทรวงสาธารณสุขกำหนด) และ ผู้เสพคนนั้น มีลักษณะต้องห้าม เป็นผู้ต้องหา ถูกดำเนินคดีอยู่ระหว่าง รับโทษจำคุก หรือมีพฤติกรรมอันตราย จะถูกดำเนินคดีให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้พบตัว มีอำนาจควบคุมตัวผู้เสพ คนนั้นส่งพนักงานสอบสวนเพื่อรวบรวมบันทึกพฤติการณ์จากเจ้าพนักงาน และพิจารณาส่งฟ้องคดี เพื่อ พิจารณาส่งฟ้องศาลตามฐานความผิดไปยังศาลแขวง ซึ่งการพิจารณาคดีในลักษณะเช่นนี้ ศาลจะไม่เน้นการ ลงโทษจำคุก แต่จะมุ่งเน้นในการสงเคราะห์ช่วยเหลือจำเลยให้ “เลิกเสพ” แทน “การลงโทษจำคุก”

กรณีที่จำเลยสำนึกในการกระทำและเข้ารับการรักษา หากศาลได้สอบถามพนักงานอัยการแล้ว ให้ ส่งตัวจำเลยไปยังสถานพยาบาลยาเสพติด หรือสถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เพื่อเข้ารับ การบำบัดรักษาต่อไป ทั้งนี้ เมื่อจำเลยนั้น ๆ ได้เข้ารับการรักษาแล้ว ในกรณีที่ประเมินว่าต้องได้รับการ สงเคราะห์ช่วยเหลือจำเลยก็จะถูกส่งตัวไปยังศูนย์ฟื้นฟูสภาพทางสังคม ระดับจังหวัด เพื่อได้รับการ สนับสนุน การศึกษา การฝึกอาชีพ จัดหางาน สนับสนุนที่พักชั่วคราว รวมถึงการบริการด้านสุขภาพ แต่ถ้าวินิจฉัยจำเลยหลบหนี/ไม่ให้ความร่วมมือ สถานพยาบาลยาเสพติดจะแจ้งผลต่อศาลเพื่อให้ พิจารณาคดีใหม่

หากจำเลยบำบัดครบก็จะได้นหนังสือรับรอง ศาลจะยุติคดีและพ้นความผิด สามารถกลับคืนสู่สังคม ได้ ถึงแม้ว่าเจตนารมณ์ในการดำเนินการกับผู้เสพตามประมวลกฎหมายยาเสพติด จะเน้นให้ศาลให้ การสงเคราะห์ จำเลยแทนการลงโทษ แต่การเสพยาเสพติดก็ยังมีโทษตามกฎหมาย ดังนั้น หากจำเป็นต้อง ลงโทษจำคุกจำเลย ศาลก็มีอำนาจสั่งลงโทษจำคุกจำเลยได้

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ศาลพิจารณาลงโทษจำคุกจำเลย ถ้ายังไม่สมควรแก่เหตุที่ต้องจำคุกศาลอาจพิจารณาโดยเปลี่ยน โทษจำคุก เป็น วิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการในการเสนอและกำกับ ประกอบไปด้วย การกักกัน ห้ามเข้าเขตกำหนด เรียกประกันทัณฑ์บนคุมตัวไว้ในสถานพยาบาลยาเสพติด และห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง หรือ ศาล อาจเปลี่ยน “โทษจำคุก” เป็น “การคุมประพฤติ” จำเลยก็จะถูกส่งตัวไปคุมประพฤติและพนักงานคุมประพฤติจะทำแผนการคุมประพฤติและการแก้ไขฟื้นฟูให้จำเลย รวมทั้งจะมีการติดตาม พฤติการณ์ตามกำหนดระยะเวลาที่ศาลสั่ง เมื่อพิจารณากระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ซึ่งถูกยกเลิกไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 ระบบสมัครใจน่าจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เนื่องจากเป็นระบบที่เริ่มต้นจากความต้องการของผู้ติดยาเสพติดเอง นอกจากนี้ สภากว่าลุ่ม ครอบครัว เพื่อน ชุมชนที่อยู่อาศัยล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนให้ผู้เข้ารับการบำบัดประสบความสำเร็จในการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพ สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ และไม่หวนกลับไปใช้ยาเสพติดอีก

#### กฎหมายยาเสพติดประเทศสหรัฐอเมริกา

การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดของสหรัฐอเมริกา เห็นได้ว่า เริ่มต้นจากการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดด้วยความสมัครใจ แต่เนื่องจากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาประชากรติดยาเสพติดมากขึ้น จึงได้เปิดโรงพยาบาลเพื่อทำการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้โทษขึ้น ในปี ค.ศ. 1935<sup>15</sup> ต่อมาในปี ค.ศ. 1956 ได้มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (The Narcotics Control Act of 1956) ที่มีบทกำหนดโทษและเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้น และได้มีการนำการฟื้นฟูโทษและคุมความประพฤติผู้ติดยาเสพติดให้โทษภายหลังจากการได้รับการรักษาจากแพทย์แล้วมาใช้กฎหมายดังกล่าวนี้มิได้ทำให้จำนวนผู้ติดยาเสพติดลดลงเพียงใดนัก จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (The Narcotic Addict Rehabilitation Act 1966) เรียกโดยย่อว่า NARA<sup>16</sup> ขึ้นกำหนดหลักการเกี่ยวกับการบำบัดรักษาและแก้ไขฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด สำหรับกฎหมายนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในการให้ส่งผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือถูกพิพากษาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายแห่งสหรัฐเป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษที่สมควรจะได้รับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ

<sup>15</sup> วิษณุ คำโนนม่วง, มาตรการทางกฎหมายในการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ศึกษากรณีการนำระบบสมัครใจบำบัดมาใช้ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.56.

<sup>16</sup> The Narcotic Addict Rehabilitation Amendment of 1971. Section 3401 Declaration of policy

It is the policy of the Congress that certain persons charged with or convicted of violating Federal criminal laws, who are determined to be addicted to narcotic drugs, and likely to be rehabilitated through treatment, should, in lieu of prosecution or sentencing, be civilly committed for confinement and treatment designed to effect their restoration to health, and return to society as useful members. It is the further policy of the Congress that certain persons addicted to narcotic drugs who are not charged with the commission of any offense should be afforded the opportunity, through civil commitment, for treatment, in order that they may be rehabilitated and returned to society as useful members and in order that society may be protected more effectively from crime and delinquency which result from narcotic addiction.

แทนการฟ้องร้องดำเนินคดี รวมถึงให้โอกาสแก่ผู้ติดยาเสพติดที่มีได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาอื่นใด ได้รับการบำบัดรักษาเพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพและกลับคืนสู่สังคม

อย่างไรก็ดี การบำบัดรักษา รวมถึงการคุมขังและการบำบัดรักษาในสถานพยาบาลภายใต้ การควบคุมดูแลของชุมชน โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นการรักษาทางแพทย์ การให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาและ การทำงานบริการสาธารณะ การให้แนวทางและฝึกฝนให้รู้จักวิธีการแก้ไขและป้องกัน ตลาดจนการกำหนด สถานบำบัดแก้ไขฟื้นฟู เพื่อปกป้องสาธารณะประโยชน์ของผู้ติดยาเสพติดให้โดยจำกัดการพึ่งยาเสพติด ให้โทษ หน่วยงานการใช้สารเสพติดและการบริหาร เป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงสาธารณสุขและบริการ มนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (United States Department of Health and Human Services) มีหน้าที่ รับผิดชอบในการปรับปรุงคุณภาพและความพร้อมของการรักษาและการฟื้นฟูสมรรถภาพเพื่อลดความ เจ็บป่วย ทุพพลภาพ และความตาย

การบำบัดผู้ป่วยยาเสพติดโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน การพิจารณาของศาลในกระบวนการ เบื้องต้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อการสั่งบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดการดำเนินโดยกระบวนการ พิจารณา เมื่อผู้ติดยาเสพติดประสงค์จะได้รับการบำบัดรักษาอาการติดยาเสพติดหรือเมื่อญาติพี่น้องของ ผู้ติดยาเสพติดเชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้ติดยาเสพติด ผู้ติดยาเสพติดผู้นั้นหรือญาติพี่น้องอาจยื่นคำต่อขอต่ออัยการ ท้องถิ่นแห่งรัฐ เพื่อขอเข้ารับการบำบัดรักษาอาการติดยาเสพติดในสถานพยาบาลก็ได้โดยคำร้องขอของ ญาติพี่น้องในเรื่องที่เชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้ติดยาเสพติด ก็ต้องระบุชื่อและที่อยู่ ตลอดจนข้อเท็จจริงหรือข้อมูลอื่น ๆ ซึ่งผู้ร้องเชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้ติดยาเสพติด

โปรแกรมบำบัดและป้องกันโดยชุมชน (Faith-based and Community Initiatives) โปรแกรมนี้ ได้ถูกพัฒนาขึ้นโดยหน่วยงานการใช้สารเสพติดและการบริหารบริการ สุขภาพจิต ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>17</sup> มีวัตถุประสงค์ 3 ด้านคือ 1) เพื่อให้บริการด้านคำปรึกษาสุขภาพกับผู้ป่วย 2) ป้องกันการใช้ยาเสพติด และ 3) ส่งเสริมการบำบัดผู้ป่วยยาเสพติดในระดับมลรัฐและท้องถิ่น โดยมีศูนย์และเครือข่ายเข้าร่วม รูปแบบ โปรแกรมได้พัฒนาโดยใช้ฐานการจัดการในชุมชน เพื่อดูแลผู้ป่วยยาเสพติดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 มีผลงานของ กิจกรรม เช่น มีชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมในการป้องกันยาเสพติด พัฒนาโปรแกรมจนได้รับการยอมรับผลงาน จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ว่าเป็นโปรแกรมที่ช่วยลดปัญหาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศูนย์สนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อป้องกันยาเสพติดบำบัดยาเสพติด และปรึกษา ปัญหาสุขภาพ และได้ การยอมรับจากชุมชน ผู้นำศาสนาหลายนิกาย และยังช่วยเหลือสังคมในการสร้างองค์ความรู้ด้านยาเสพติด แบบบูรณาการอย่างยั่งยืนในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศไทย ดังนั้น เห็นควรให้มีการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟู สมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน โดยนำแนวทางประเทศสหรัฐ เป็นแนวทางเพื่อประโยชน์แก้ไข ปัญหาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศูนย์สนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อป้องกันยาเสพติด รวมการฟื้นฟู และให้คำปรึกษาปัญหาด้านสุขภาพและได้รับการยอมรับจากชุมชนและสังคม

<sup>17</sup> CARLSON-THIES, Stanley W. Faith-based initiative 2.0: The Bush faith-based and community initiative. Harv. JL & Pub. Pol'y, 2009, 32: 931.

## 9. สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยบทความ เรื่องมาตรการกฎหมายบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เกี่ยวกับปัญหาการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดมีไม่ทั่วถึง การดำเนินงานการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ผู้วิจัยเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนี้

1 ควรให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนการดำเนินการของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดในชุมชน ในการติดตามดูแล ช่วยเหลือ ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่ผ่านการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพแล้ว รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำ และเยี่ยมเยียนให้กำลังใจผ่านการฟื้นฟูทางสังคม และครอบครัวอย่างสม่ำเสมอ

2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีการบัญญัติจัดตั้งศูนย์ของผู้ติดยาเสพติดในชุมชนโดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้ผู้ติดยาเสพติดในชุมชนครอบคลุมทุกพื้นที่ และเป็นศูนย์ฟื้นฟูสภาพทางสังคม เพื่อช่วยเหลือผู้ติดยาเสพติดหรือผู้บำบัดยาเสพติดในชุมชนอย่างทั่วถึง





## บรรณานุกรม

- กิตติยา ระวะนาวิก, ฉัตรรัฐชู อังคสิงห์, (2566). นวัตกรรมการบริหารจัดการเพื่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น, วารสารปรัชญ์ปริทรรศน์, 28(1)
- ณัฐพล ยิ่งกล้า (2561) กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ดลนภา บุญเสถียร, (2566). รูปแบบและกระบวนการ สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในการ ป้องกันปัญหาเสพติดในพื้นที่อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี.วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 10(9)
- นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด (พ.ศ. 2566-2570). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด: กรุงเทพฯ,(2566)
- ประกาศสถานพยาบาลยาเสพติด (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ณ วันที่ 7 สิงหาคม 2567) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด กระทรวงสาธารณสุข
- ภัทรพล จึงสมเจตไพศาล,วไลลักษณ์ พุ่มพวง,อัฉรภาพร สีหิรัญวงศ์,รภัศพิศา ธนสิษฐ์จำรูญ, (2566). การประเมินผลการ ดำเนินงานการคัดกรองบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย พ.ศ. 2564 ในพื้นที่ ต้นแบบ 5 จังหวัด.วารสารวิชาการสาธารณสุข, 32(3)
- วิษณุ คำโนนม่วง (2558). มาตรการทางกฎหมายในการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ศึกษากรณีการนำระบบสมัครใจบำบัดมาใช้ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล,วิภาดา ชัยรัตน์, (2566).แนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมาย และโครงสร้างอำนาจ. วารสารราชภัฏ สุรินทร์ วิชาการ, 1(1)
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, (2559) การจัดทำประมวลกฎหมายสารบัญญัติยาเสพติดของประเทศไทย. วารสารกระบวนการยุติธรรม 9(2)
- อัครพล ศุภศาสตร์, จอมขวัญ รุ่งโชติ, (2562).การปฏิรูปด้านบำบัดฟื้นฟูยาเสพติดแนวทางที่เหมาะสม สำหรับกระทรวงสาธารณสุข, วารสารวิชาการกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, 15.(2)
- CARLSON-THIES, (2009). Stanley W. Faith-based initiative 2.0: The Bush faith-based and community initiative. Harv. JL & Pub. Pol'y
- UNODC –WHO, (2017) The International Standards for the Treatment of Drug Use Disorders United Nations Office on Drugs and Crime

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

The Legal Measures Regarding Offenses Committed by Public  
Officials under the Personal Data Protection Act B.E. 2562

เศรษฐาวิชญ์ นาคเพ็ง<sup>1</sup> วริศรา บุญศิริ<sup>2</sup> สุธิดา ชมบุตร<sup>3</sup> รามิล สังขนิตย์<sup>4</sup> และ โยชิตา ชัยขวัญ<sup>5</sup>  
Setthawich Nakpeng<sup>6</sup>, Varissara Bunsiri<sup>7</sup>, Suthida Chombut<sup>8</sup>, Ramil Sangkanit<sup>9</sup>,  
and Yosita Saikhwan<sup>10</sup>

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจนิยามและแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยการวิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะช่วยให้เข้าใจถึงการดำเนินนโยบายและแนวทางในการคุ้มครองข้อมูลในแต่ละประเทศอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การเปรียบเทียบและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ จะทำให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของกฎหมายในแต่ละประเทศ ด้วยการศึกษาดังกล่าว จะช่วยในการพัฒนาข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย โดยเน้นไปที่การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการเสนอแนวทางเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่าข้อมูลส่วนบุคคลของพวกเขาจะได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

<sup>1</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>2</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>3</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>4</sup> นักศึกษา, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>5</sup> อาจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

<sup>6</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>7</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>8</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>9</sup> Student, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

<sup>10</sup> Lecturer, School of Law, Walailak University, Nakhon Si Thammarat, 80160

\* Corresponding author: E-mail address: Setthawich.na@mail.wu.ac.th

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของประเทศไทย แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล แต่ยังคงมีข้อบกพร่องในหลายประเด็น เช่น ความไม่ชัดเจนในนิยามและขอบเขตของข้อมูลส่วนบุคคล ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อเกิดการละเมิดข้อมูล และการขาดความชัดเจนในการกำหนดบทลงโทษ การศึกษาเสนอแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการรักษาความปลอดภัยและป้องกันการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล

**คำสำคัญ:** การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, ความเป็นส่วนตัว, ความยินยอม, เจ้าหน้าที่รัฐ

### Abstract

The purpose of this study is to explore the basic definition and concept of personal data protection law in the contexts in Thailand. The study will help to develop precommendations and guidelines to improve the legal system protection of personal data in Thailand. The focus is on preventing and solving problems. It is important to propose these guidelines is extremely important in building confidence in that their personal information will be effectively protected.

The results of the study show that Thailand's Personal Data Protection Act B.E. 2019. The provisions focus on protecting people's right to privacy, but there are still short comings in many issues, such as unclear definitions and scope of personal data. Requirements related to theres possibility of government officials. When a data breach occurs, and thereis a lack of clarity in determining the penalties. The study proposes a way to adjust and develop laws to increase the efficiency of personal data protection and increase the edge responsibility of government agencies in securing and preventing the disclosure of personal information.

**Keywords:** Consent, Government Officials, Personal Data Protection, Privacy

## บทนำ

ในยุคดิจิทัลที่ข้อมูลส่วนบุคคลมีความสำคัญเป็นอย่างมาก พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (Personal Data Protection Act: PDPA) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในด้านข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีในปัจจุบัน ที่มีการเก็บรวบรวม ใช้ และเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลอย่างแพร่หลาย การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ มีผลกระทบทั้งในด้านการบริหารจัดการข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการและดำเนินการต่าง ๆ ต่อประชาชน

ในปีพุทธศักราช 2565 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ได้กำหนดกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (ASEAN Framework on Personal Data Protection) เพื่อสร้างแนวทางร่วมกันสำหรับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในภูมิภาค การกำหนดกรอบนี้มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสมในประเทศสมาชิก ASEAN และสนับสนุนการพัฒนากฎระเบียบที่มีความสอดคล้องกันทั่วทั้งภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและการค้าในยุคดิจิทัล

ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32 มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งประชาชนในราชอาณาจักรไทยนั้นมีสิทธิ เสรีภาพข้อมูลส่วนตัวของตน รวมทั้ง เกียรติยศและชื่อเสียงทั้งของตนเองหรือครอบครัวของตน ซึ่งบุคคลอื่นจะกระทำการอันใดเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นเป็นการไม่ได้<sup>11</sup>

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในยุคที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่งและมีการใช้งานข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง การมีกฎหมายนี้ช่วยให้มีการกำหนดมาตรฐานในการเก็บรักษา ใช้ และเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการปกป้องสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนและลดความเสี่ยงจากการละเมิดข้อมูลพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในทางที่ผิด และเพื่อให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิในการควบคุมและตรวจสอบข้อมูลของตนเองได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบและมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการอบรมและสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32.

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาทสำคัญในการเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนในหลายด้าน ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากข้อมูลส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐเก็บรวบรวมมีความละเอียดอ่อนและมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักการในการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด ซึ่งรวมถึงการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล การเก็บข้อมูลเฉพาะที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย การรักษาความปลอดภัยของข้อมูล และการให้สิทธิแก่เจ้าของข้อมูลในการเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลของตนเอง

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) ได้ให้ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในมาตรา 6<sup>12</sup> ซึ่งประเทศไทยได้บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจาก General Data Protection Regulation (GDPR) แต่ตามกฎหมายไทยนั้นยังมีการบัญญัติให้สิทธิแก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา รวมถึงคณะกรรมการที่ตั้งโดยสภา ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4(4) อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมเกิดขึ้นในสังคมได้ เนื่องจากกฎหมาย General Data Protection Regulation (GDPR) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักมิได้มีการยกเว้นแก่บุคคลดังกล่าว แต่ประเทศไทยได้มีการยกเว้นไม่ให้บุคคลดังกล่าวอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีการบัญญัติที่คลุมเครือเนื่องจากมิได้มีการบัญญัติบังคับไว้แก่ภาครัฐโดยตรง แต่เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้าง จนทำให้การตีความ และการบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ความหมายเกี่ยวกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลว่าเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้อาจทำให้ภาครัฐละเลยการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด อีกทั้งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเกิดการรั่วไหล จนอาจทำให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างแก่เจ้าของข้อมูลนั้น รวมทั้งครอบครัวของเจ้าของข้อมูล ซึ่งหากมีการกระทำผิดจริง เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องรับผิดชอบเท่ากับประชาชนทั่วไป ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลส่วนใหญ่ของประชาชนนั้น มักจะเก็บไว้แก่ภาครัฐ ดังนั้นจึงสมควรมีบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่หนักกว่า เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ตระหนักถึงการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นความลับ และยึดถือรวมทั้งปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด

การนำข้อมูลจากกรณีศึกษามาประยุกต์ใช้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปรับปรุงกระบวนการและมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนมั่นใจในความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกเก็บรักษาและใช้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 6.

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน และเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล อีกทั้งการบัญญัติพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนและกำหนดโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดให้หนักกว่ากรณีที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลกระทำความผิด เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนมาก ดังนั้นการศึกษาประเด็นทางกฎหมายและการวิเคราะห์ รวมทั้งเสนอแนะในกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## เนื้อหา

ในระบอบประชาธิปไตย การรักษาสสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ละคนกับความเป็นระเบียบของสังคมเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ รัฐมีหน้าที่ในการออกกฎหมายที่ชัดเจนและยุติธรรม เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้งานสิทธิเสรีภาพอย่างเหมาะสม การออกกฎหมายต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่แล้วและสิทธิเสรีภาพที่คาดหวังในอนาคต โดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และต้องมีการตรวจสอบและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

การส่งเสริมความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในสังคมเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญ การให้ข้อมูลและการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพช่วยให้ประชาชนมีความรับผิดชอบและสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยและการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนสามารถสร้างสังคมที่มีความเข้าใจและการจัดการความขัดแย้งได้ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การรักษาสสมดุลและความสงบเรียบร้อยในสังคมประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ การสร้างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้งานสิทธิเสรีภาพก็เป็นส่วนสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม กลไกเหล่านี้จะต้องมีความโปร่งใสและเป็นกลาง เพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิเสรีภาพได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การมีระบบการตรวจสอบที่เข้มงวดสามารถช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการประชาธิปไตยและทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัยในการแสดงออกความคิดเห็นและการใช้สิทธิเสรีภาพของตนในกรอบที่ถูกต้องและเป็นธรรม

## ความหมายของสิทธิ

มานิตย์ จุมปา (2565) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองประชาชนในการกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น สิ่งใด

ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสิทธิหมายความว่ารัฐให้สิทธิแก่ประชาชน โดยรัฐมีพันธกรณี (หน้าที่) ที่จะต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น เปรียบประดุจดังรัฐเป็นลูกหนี้ ประชาชนเป็นเจ้าหนี้<sup>13</sup>

พิไลวรรณ กนกทัณฑ์ (2563) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ คือ อำนาจอันชอบธรรม ซึ่งบุคคลทุกคนพึงมีพึงได้ โดยไม่ไปเบียดเบียนคนอื่น สิทธิที่มีอยู่นี้จะปรากฏในหลาย ๆ ด้าน เช่น สิทธิในบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ตลอดจนทรัพย์สิน ต่าง ๆ ของตนเอง ที่เรียกว่า สิทธิตามกฎหมายแพ่ง หรือ สิทธิในร่างกาย สิทธิในการประกอบกิจการ เป็นต้น<sup>14</sup>

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้การรับรองว่าบุคคลสามารถกระทำ ได้ โดยมีได้เป็นการกระทำที่เบียดเบียนบุคคลอื่น และเป็นการกระทำที่มีสิทธิแสดงได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นจำต้องเคารพสิทธิในการกระทำการใด ๆ อันไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายของผู้กระทำการนั้น ๆ

### ความหมายของเสรีภาพ

กรมกิจการผู้สูงอายุ (2564) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เสรีภาพ หมายถึง อิสระที่จะกระทำ หรือ ไม่กระทำอะไรก็ได้ โดยไม่มีใครมาบงการ และการกระทำนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น และไม่ผิดศีลธรรม<sup>15</sup>

มานิตย์ จุมปา (2565) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เสรีภาพ หมายถึง การที่มนุษย์ไม่ได้อยู่ภายใต้ การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระในการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น สิ่งใดรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นเสรีภาพ หมายความว่า ประชาชนมีเสรีภาพ เช่นนั้น<sup>16</sup>

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เสรีภาพ หมายถึง อำนาจที่จะกระทำใด ๆ ได้โดยอิสระ และปราศจาก บังคับ ขัดขวาง บงการ ในการกระทำใดกระทำหนึ่ง นอกจากนี้การกระทำดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เสรีภาพไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นเนื่องจากเสรีภาพเป็นเพียงความอิสระในการกระทำใด ๆ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

### ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล

ภานุพงศ์ ลักษณะวิศิษฎ์ (2566) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลที่ระบุตัวตนของเจ้าของข้อมูลได้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

<sup>13</sup> มานิตย์ จุมปา, “สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560 ชุดที่ 1/2,” เนติบัณฑิตยสภา, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567, [https://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data\\_web/downloads\\_doc/term1/manit/m4.pdf](https://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data_web/downloads_doc/term1/manit/m4.pdf).

<sup>14</sup> พิไลวรรณ กนกทัณฑ์, “สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567, [https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=14177](https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=14177).

<sup>15</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กลุ่มกฎหมายสำนักงานเลขานุการ, “สรุป สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ สิทธิมนุษยชน คืออะไร,” กรมกิจการผู้สูงอายุ, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567, [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1622780092-906\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1622780092-906_0.pdf).

<sup>16</sup> มานิตย์ จุมปา, “สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560 ชุดที่ 1/2,”

ประเภทที่ 1 คือ ข้อมูลทั่วไป ได้แก่ ข้อมูลที่สามารถบ่งชี้ข้อมูลส่วนตัวของบุคคลได้ เช่น ชื่อ - นามสกุล เลขบัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์

ประเภทที่ 2 คือ ข้อมูลส่วนบุคคลที่เปลี่ยนแปลงง่าย ได้แก่ ข้อมูลที่ถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลเป็นการเฉพาะ เป็นข้อมูลที่เป็นความลับหรือไม่ประสงค์เปิดเผย เช่น ข้อความหรือเอกสารส่วนบุคคล โดยเก็บความลับไว้อย่างครบถ้วน<sup>17</sup>

กนกพร เหลือสาร (2566) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลที่เกี่ยวกับบุคคลซึ่งสามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ เช่น เลขที่บัญชีธนาคาร เลขที่บัตรเครดิต เลขประกันสังคม<sup>18</sup>

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลที่ระบุตัวเจ้าของข้อมูลได้ แต่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นต้องมีชีวิตหรือตัวตนอยู่

### ความหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

“หน่วยงานของรัฐ” คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

“เจ้าหน้าที่” คือ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด<sup>19</sup>

### การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กล่าวไว้ว่า การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามมาตรา 32 เมื่อพิจารณาในสาระสำคัญแล้วจะพบว่ากฎหมายนั้นได้ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลนั้นไว้ โดยห้ามมิให้กระทำการอันจะมีผลกระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลเกียรติยศชื่อเสียง รวมถึงครอบครัวของบุคคลอื่น อาจมีการนำข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่นไปใช้ประโยชน์แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวไม่ได้เป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองโดยสมบูรณ์ (absolute right) แต่ประการใด ในทางตรงกันข้ามกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถกระทำการบางประการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลอื่นได้ หากการกระทำดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ซึ่งย่อมาหมายความว่า เกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลนั้น

<sup>17</sup> ภาณุพงศ์ ลักษณะวิศิษฎ์, “แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของพรรคประชาธิปัตย์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566), 13-43.

<sup>18</sup> กนกพร เหลือสาร, “ปัญหากฎหมายในการแจ้งเหตุละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562”. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2566), 6-37.

<sup>19</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539,” สถาบันพระปกเกล้า, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2567, <https://l.facebook.com/l.php?>



จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักกฎหมายที่คุ้มครองข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 32 วางหลักไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

จากบทบัญญัติดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการรับรองสิทธิส่วนบุคคลเกี่ยวกับข้อมูลไว้ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่ควรรู้หรือมีสิทธิที่จะรู้เกี่ยวกับข้อมูลสาธารณะ ผลพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐ การกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้แต่การกระทำใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิที่จะรู้ นอกจากนี้ยังมีการรับรองคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลต่าง ๆ ของประชาชนที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจง เช่น ความเป็นอยู่ ชื่อเสียง หรือครอบครัว ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิส่วนบุคคลต่าง ๆ จึงออกมาตราการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้

## พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

### นิยามและความหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

“ข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึง ข้อมูลซึ่งใช้ในการระบุตัวตนเพื่อยืนยันได้ว่าเป็นบุคคลใด ชื่ออะไร ในขณะที่มีชีวิตอยู่เท่านั้น ไม่สามารถใช้ระบุกับผู้ที่เสียชีวิตได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมาย

“ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” หมายถึง การใช้อำนาจในการตัดสินใจว่าจะเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลไปในทางใด เรื่องใด โดยเป็นการกระทำของบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีอำนาจ อย่างเช่น หน่วยงานทางรัฐ

### ขอบเขตของการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรา 5 มีจุดมุ่งหมายในการใช้งาน การเก็บข้อมูลหรือเผยแพร่ข้อมูลทั้งที่อยู่ในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักร โดยการดูว่ากิจกรรมในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบใด อาจเป็นการนำเสนอสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ก็จะต้องมาพิจารณาดูว่าเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอาศัยอยู่ในประเทศไทยหรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะได้ชำระเงินจากการกระทำดังกล่าวแล้วหรือไม่ก็ตาม หรือการเฝ้าเพื่อติดตามข้อมูลส่วนบุคคลที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหรือไม่<sup>20</sup>

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 5.

### หน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูล

ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ที่ทำการควบคุมข้อมูล ตามมาตรา 37<sup>21</sup> ไว้ ดังนี้

1. ออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของข้อมูล เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้ข้อมูลนั้นเสียหาย ใช้ ถูกทำลาย แก้ไข รวมถึงการเปลี่ยนแปลง หรือเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
2. เป็นการป้องกันการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลไม่ให้บุคคลอื่นนำข้อมูลไปใช้ หรือเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
3. จะต้องทำระบบที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการลบ การทำลายข้อมูลที่เกินความจำเป็น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก็บรักษา รวมถึงเจ้าของข้อมูลได้เพิกถอนความยินยอมแล้วด้วย
4. เมื่อมีเหตุละเมิดข้อมูลเกิดขึ้นให้แจ้งภายใน 72 ชั่วโมงต่อสำนักงาน ตั้งแต่ที่เกิดเหตุละเมิดขึ้น โดยจะไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ
5. แต่งตั้งตัวแทนในราชอาณาจักร ซึ่งจะต้องทำเป็นหนังสือที่มอบอำนาจให้กระทำการแทนผู้ที่ควบคุมข้อมูล ในกรณีผู้ทำการควบคุมข้อมูลอยู่นอกราชอาณาจักร

### ความรับผิดและโทษตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562

ไม่ว่าในภาคธุรกิจ หรือแม้แต่องค์กรต่าง ๆ ของหน่วยงานในภาครัฐ หากอยู่ในฐานะเป็นผู้ที่ต้องควบคุมดูแลความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งข้อมูลเหล่านั้นอาจจะเป็นข้อมูลของประชาชน พนักงานในองค์กรที่ได้ขอความยินยอมเพื่อที่จะเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งไว้ หากข้อมูลเหล่านี้รั่วไหลไปสู่ภายนอก จนทำให้ข้อมูลส่วนตัวของบุคคลนั้นโดนผู้ที่ไม่ประสงค์ดีนำข้อมูลนั้นไปใช้กระทำในทางที่ผิด ผู้ควบคุมดูแลความปลอดภัยข้อมูลส่วนบุคคลเหล่านี้จะต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งได้กำหนดความรับผิดและโทษไว้ 3 ประการ คือ ความรับผิดและโทษในทางแพ่ง ความรับผิดและโทษในทางอาญา ความรับผิดและโทษในทางปกครอง

#### ความรับผิดทางแพ่ง

ได้กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดและโทษในทางแพ่งไว้ กล่าวคือ เกิดจากการกระทำความผิดทางแพ่ง ซึ่งทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย อาทิเช่น การทำให้ผู้อื่นเสียหายทางร่างกาย ชื่อเสียง รวมถึงสิทธิของบุคคลนั้น ผู้ที่กระทำความผิดจะต้องชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

มาตรา 77 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้กระทำละเมิดข้อมูลจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับเจ้าของข้อมูล แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 37.

ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลจะทำการพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่<sup>22</sup>

มาตรา 78 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลสั่งชดเชยค่าเสียหายเพิ่มเติม แต่ต้องไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง<sup>23</sup>

### ความรับผิดและโทษทางอาญา

ได้กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดและโทษในทางอาญาไว้ กล่าวคือ เกิดจากการกระทำความผิดต่อส่วนรวม ซึ่งส่งผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสงบเรียบร้อยภายในสังคม จึงได้กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้กระทำความผิดไว้ 5 ประการ คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

มาตรา 79 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้สำหรับความผิดที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ ต้องระวางโทษสูงสุดจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>24</sup>

มาตรา 80 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึง การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความละเอียดอ่อนโดยมิชอบ หรือล่วงรู้ข้อมูลส่วนตัวของบุคคลอื่นแล้วนำไปเปิดเผยโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>25</sup>

### ความรับผิดและโทษทางปกครอง

ได้กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดและโทษในทางปกครองไว้ กล่าวคือ การลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย แต่จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งสรุปได้ดังนี้

มาตรา 82 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่แจ้งรายละเอียด ไม่ดำเนินการตามคำร้องขอ ไม่บันทึก ไม่ขอความยินยอมจากการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลตามกำหนด ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท<sup>26</sup>

มาตรา 83 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ควบคุมข้อมูลทำการฝ่าฝืนข้อห้ามที่กฎหมายกำหนด โดยการใช้ข้อมูลผิดวัตถุประสงค์ การรวบรวมข้อมูลเกินความจำเป็น หรือทำการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งอื่น ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ได้รับอนุญาต อีกทั้งยังทำการส่งข้อมูล หรือโอนข้อมูลไปยังต่างประเทศ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสามล้านบาท<sup>27</sup>

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 77.

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 78.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 79.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 80.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 82.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 83.

มาตรา 84 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ควบคุมที่ทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการรวบรวม ใช้ เปิดเผย รวมถึงการส่งออกข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นข้อมูลอ่อนไหวไปยังต่างประเทศหรือในเครือกิจการ ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อกำหนด จะต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าล้านบาท<sup>28</sup>

มาตรา 85 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ไม่สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลในการทำงาน หรือเลิกจ้างเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท<sup>29</sup>

มาตรา 86 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไม่ทำตามข้อกำหนดของผู้ประมวลผลโดยไม่มีเหตุอันสมควร ส่งหรือโอนข้อมูลในเครือกิจการเดียวกันไปยังต่างประเทศซึ่งไม่เป็นไปตามข้อกำหนด ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสามล้านบาท<sup>30</sup>

มาตรา 87 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลได้ส่งต่อข้อมูล ซึ่งเป็นข้อมูลที่อ่อนไหวที่ไม่เป็นไปตามที่ได้กำหนดไปยังต่างประเทศ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าล้านบาท<sup>31</sup>

มาตรา 88 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงตัวแทนผู้ควบคุมหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไม่จัดบันทึกหรือไม่ได้ทำการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท<sup>32</sup>

## สรุป

ปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทยเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและได้รับการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เนื่องจากการเติบโตของเทคโนโลยีและการใช้ข้อมูลดิจิทัลในชีวิตประจำวันของประชาชนทำให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกลายเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

หนึ่งในปัญหาหลักคือ การขาดการกำกับดูแลที่เข้มงวดและมาตรฐานที่สอดคล้องกับการพัฒนาเทคโนโลยี ข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนบางครั้งอาจถูกเก็บรวบรวมและใช้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือถูกเปิดเผยโดยไม่เป็นไปตามหลักการของความโปร่งใสและความเป็นส่วนตัว ซึ่งอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของบุคคลและทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในด้านข้อมูล

อีกปัญหาหนึ่งคือความไม่เข้าใจหรือขาดการตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิเสรีภาพด้านข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน การขาดความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของตนทำให้ประชาชนไม่สามารถปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งส่งผลให้มีความเสี่ยงในการถูกละเมิดสิทธิจากการใช้ข้อมูลที่ไม่เหมาะสม

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 84.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 85.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 86.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 87.

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พุทธศักราช 2562 มาตรา 88.

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของประเทศไทย มีความคลุมเครือในหลายประเด็น หนึ่งในนั้นคือการไม่ได้รับชัดเจนนัดหมายที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลในการแจ้งเตือนเจ้าของข้อมูลหากเกิดการรั่วไหล ขโมย เปิดเผย แก้ไข หรือละเมิดข้อมูลด้วยวิธีการใด ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องทำการแจ้งเตือนเจ้าของข้อมูลเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้เจ้าของข้อมูลอาจไม่ทราบเลยว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนมีการรั่วไหลหรือถูกนำไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต การขาดความโปร่งใสนี้อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลโดยที่เจ้าของข้อมูลไม่ทราบ การไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในการแจ้งเตือนนี้เป็นจุดอ่อนสำคัญในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพื่อให้เจ้าของข้อมูลได้รับการปกป้องและมีสิทธิในการทราบถึงสถานะของข้อมูลส่วนบุคคล หากมีการแก้ไขปัญหานี้ได้จะช่วยเสริมสร้างความมั่นใจและความปลอดภัยในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของประเทศไทยนั้น ได้กำหนดโทษของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับหน่วยงานรัฐไว้เทียบเท่ากับประชาชนทั่วไปที่กระทำความผิด ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานรัฐไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลอย่างเพียงพอ จากข้อมูลที่เปิดเผยโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พบว่าตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2566 ถึง 13 พฤษภาคม 2567 มีเหตุการณ์ข้อมูลรั่วไหลจากหน่วยงานรัฐถึง 2,464 เรื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญหรือรับผิดชอบต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบและสร้างความตระหนักในภาครัฐ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีบทลงโทษที่เข้มงวดมากขึ้นสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยหน่วยงานรัฐ การเพิ่มโทษอาจช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนและลดจำนวนเหตุการณ์ข้อมูลรั่วไหลที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ตรวจพบการรั่วไหลของข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน 2566 ถึง 13 พฤษภาคม 2567 พบว่า มีเหตุการณ์ข้อมูลรั่วไหลถึง 5,970 เรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานรัฐและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความรับผิดชอบและมาตรการในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขาดการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการขาดทรัพยากรที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษานี้ยังพบว่า การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทยยังต้องการการพัฒนาเพิ่มเติม โดยเฉพาะในด้านของการสร้างความตระหนักรู้และการอบรมบุคลากรในหน่วยงานรัฐ และเอกชนให้มีความเข้าใจในหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างถูกต้องและครบถ้วน การปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการในการจัดการข้อมูลให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้มีความเข้มงวดและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังพบว่า การให้ความสำคัญกับการสร้าง

ระบบการจัดการข้อมูลที่มีความปลอดภัยสูงและการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถตรวจจับและป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่จำเป็น

## ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายใหม่ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2565 และยังไม่มีความจำเป็นอย่างเต็มที่ที่ต้องจัดทำกฎหมายใหม่ที่มีความครอบคลุมและชัดเจน โดยควรมีบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่เข้มงวดกว่าประชาชนทั่วไป เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐมีความตระหนักถึงความสำคัญในการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเป็นความลับ และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องในการใช้และตีความกฎหมายในอนาคต

### 1. เสนอให้มีการเพิ่ม มาตรา 77 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

มาตรา 77 วรรคสาม หากการกระทำความผิดตามวรรคแรก ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่รัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน 2 เท่าเพื่อกำหนดโทษ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้อย่างครบถ้วนแล้ว

### 2. เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

มาตรา 80 ผู้ใดล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานรัฐ ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยแก่ผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจ โอกาส หรือวิธีการที่มีอยู่โดยมิชอบเพื่อกระทำความผิดตามวรรคก่อน จะต้องได้รับโทษที่รุนแรงขึ้นเป็นร้อยละ 50 จากโทษที่กำหนดไว้ข้างต้น หากมีผู้กระทำความผิดตั้งแต่สองคนขึ้นไป จะต้องรับโทษเหมือนกันทุกคน

ความตามวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับแก่การเปิด ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การเปิดเผยตามหน้าที่
- (2) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน หรือการพิจารณาคดี
- (3) การเปิดเผยแก่หน่วยงานของรัฐในประเทศหรือต่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
- (4) การเปิดเผยที่ได้รับคามยินยอมเป็นหนังสือเฉพาะครั้งจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล
- (5) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีต่าง ๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ

**3. เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 80/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้**

มาตรา 80 ทวิ หากบุคคลใดมีเจตนาแสวงหากำไรที่ผิดกฎหมายสำหรับตนเองหรือบุคคลที่สาม หรือละเมิดผลประโยชน์ของผู้อื่น เปลี่ยนแปลงหรือลบไฟล์ข้อมูลส่วนบุคคลอย่างผิดกฎหมาย หรือกระทำการละเมิดความถูกต้องของไฟล์ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นด้วยวิธีอื่นจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดเดือนถึงสิบสี่เดือน หรือปรับตั้งแต่เจ็ดแสนบาทถึงหนึ่งล้านสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**4. เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้**

มาตรา 90 ทวิ หากการกระทำความผิดตามมาตรา 90 ก่อนนี้ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลใดกระทำความผิดซ้ำ ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญมีอำนาจสั่งลงโทษ ดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามรวบรวม ประมวลผล หรือใช้ข้อมูลส่วนบุคคล
- (2) สั่งลบข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับการประมวลผล
- (3) ยึดหรือสั่งทำลายข้อมูลส่วนบุคคลที่รวบรวมมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) เปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
- (5) หากเป็นหน่วยงานรัฐสั่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามระยะเวลาอันสมควร

## บรรณานุกรม

กนกพร เหลือสาคร. “ปัญหากฎหมายในการแจ้งเหตุละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562.” สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2566.

กรมกิจการผู้สูงอายุ กลุ่มกฎหมายสำนักงานเลขานุการ. “สรุป สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ สิทธิมนุษยชน คืออะไร.” กรมกิจการผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567.

[https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1622780092-906\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1622780092-906_0.pdf).

พิไลวรรณ กนกทัตต์. “สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย.” ศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567. [https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=14177](https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=14177).

ภาณุพงศ์ ลักษณะวิศิษฎ์. “แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของพรรคประชาธิปัตย์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566.

มานิตย์ จุมปา. “สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560 ชุดที่ 1/2.” เนติบัณฑิตยสภา. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2567. [https://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data\\_web/downloads\\_doc/term1/manit/m4.pdf](https://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data_web/downloads_doc/term1/manit/m4.pdf).

สถาบันพระปกเกล้า. “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539.”

สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2567. <https://l.facebook.com/l.php?>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2567.

[https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T\\_0052.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T_0052.PDF).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับที่ 20.”

สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2567. จาก

<https://www.senate.go.th/assets/portals/13/files/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร%20พุทธศักราช%202560.pdf>.



# การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสะกดรอยตาม (Stalking) ในประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้

## Comparative Study of Legal Problems Regarding Stalking in Thailand and South Korea

ปณณธร เพชรลอย<sup>1</sup>, ฮารอฟัต ทรงเลิศ<sup>2</sup>, และ ณัฐพล บัวเงิน<sup>3</sup>  
Punnatorn Phetloy, Harofat Songlerd and Nodtapol Buangern

### บทคัดย่อ

บทความการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสะกดรอยตามในประเทศไทยในครั้งนี้ เป็นบทความทางวิชาการที่มุ่งเน้นศึกษาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการสะกดรอยตามในประเทศไทย ซึ่งนิยามของการสะกดรอยตาม (Stalking) คือ การกระทำที่บุคคลหนึ่งติดตามหรือเฝ้าดูการกระทำของบุคคลอื่นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจนำไปสู่การก่ออาชญากรรมร้ายแรง เช่น การทำร้ายร่างกาย การทำร้ายร่างกาย หรือการข่มขืน ปัจจุบันแม้ปัญหาการสะกดรอยตามในประเทศไทยจะยังไม่ได้รับการรายงานบ่อยครั้ง แต่ด้วยการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและการสื่อสารผ่านช่องทางออนไลน์ ผู้ไม่ประสงค์ดีสามารถติดตามการเคลื่อนไหวของบุคคลอื่นได้ง่ายดายผ่านโซเชียลมีเดีย โดยเฉพาะจากการระบุตำแหน่งที่อยู่ การโพสต์กิจกรรมประจำวัน และข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การสะกดรอยตามโดยบุคคลที่มีความตั้งใจไม่ดี ไม่ว่าจะเกิดจากความชื่นชมในทางที่ไม่เหมาะสมหรือปัญหาทางจิตใจ จากปัญหาดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการถูกระงับการสะกดรอยตาม ศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสะกดรอยตามในประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้เพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายที่มีอยู่นั้นเพียงพอและครอบคลุมสำหรับการปกป้องผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการสะกดรอยตามหรือไม่ อีกทั้งยังศึกษาในแง่ของปัญหาและอุปสรรคที่อาจเป็นสาเหตุให้กฎหมายไทยไม่สามารถให้การคุ้มครองเหยื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเปรียบเทียบกับกรอบของกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้ซึ่งมีมาตรการที่ชัดเจนมากกว่าในการรับมือกับการสะกดรอยตาม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าสิ่งที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีและทำให้เป็นรูปธรรมก็คือกฎหมายเฉพาะที่มีสภาพบังคับ เพื่อทำให้เป็นกฎหมายที่สามารถจัดการปัญหาการสะกดรอยตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความคุ้มครองเหยื่อได้อย่างยุติธรรม เหมาะสม ประกอบกับสามารถลดความเสี่ยงจากการสะกดรอยตาม

<sup>1</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>2</sup> นักศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

<sup>3</sup> อาจารย์ที่ปรึกษาสัมมนา, อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80160

เพิ่มขึ้นได้อีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเหยื่อและสังคมโดยรวม สร้างสังคมที่สงบสุขจากการใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างเหมาะสม ซึ่งผลจากการศึกษานี้จะช่วยให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกฎหมายในประเทศไทยในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปกป้องสิทธิของผู้ที่ถูกสะกดรอยตามในอนาคต

**คำสำคัญ:** การสะกดรอยตาม, พระราชบัญญัติการลงโทษอาชญากรรมการสะกดรอยตาม

## Abstract

This article focuses on the legal challenges surrounding stalking in Thailand. It aims to analyze potential issues arising from the enforcement of laws related to stalking in the country. Stalking refers to the act of one individual following or observing the actions of another over a period of time, which may lead to serious crimes such as indecent acts, physical assault, or rape. Currently, while the issue of stalking in Thailand is not frequently reported, the rapid development of technology and online communication channels allows malicious individuals to easily track others' movements through social media, particularly from location identification, daily-activity posts and other shared personal information. This may lead to stalking by individuals with ill intentions, whether driven by inappropriate admiration or psychological problems.

This article aims to explore the basic concepts of personal rights in relation to stalking, comparing the legal situation regarding stalking in Thailand and South Korea, to determine whether the existing Thai laws are sufficient and comprehensive in protecting victims of stalking. Additionally, it explores issues and obstacles that may prevent Thai laws from effectively safeguarding victims, comparing them with South Korea's legal framework, which includes more explicit measures for handling stalking incidents.

The findings indicate that Thailand needs to establish and implement specific enforceable laws to address stalking effectively. Such laws would ensure fair and appropriate protection for victims, reduce the risk of stalking incidents, and mitigate the impact on both victims and society. The results of this study highlight the shortcomings of Thailand's current laws, provide recommendations for resolving these issues, and propose improvements to enhance the protection of the rights of stalking victims in the future.

**Keywords:** Stalking, Act on Punishment of Crime of Stalking.

## 1. บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้ แม้จะมีข้อดีทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็มีส่วนที่นำไปสู่การเกิดอาชญากรรมจากการสะกดรอยตามมากยิ่งขึ้น กล่าวคืออาชญากรรมสามารถเข้าถึงข้อมูลของเหยื่อได้มากยิ่งขึ้น

การสะกดรอยตาม หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งได้กระทำการติดตามหรือเฝ้าดูบุคคลอื่นในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งการกระทำนั้นอาจนำไปสู่ปัญหาทางอาชญากรรมที่รุนแรงมากขึ้นได้ และอาจเกิดขึ้นได้กับบุคคลทุกเพศและทุกวัย เนื่องจากการสะกดรอยตามก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ความหวาดกลัว ความหวาดระแวงต่อความปลอดภัยของตนได้ ซึ่งประเทศไทยได้มีเหตุการณ์การถูกละกดรอยตามเกิดขึ้นหลายครั้ง หนึ่งในเหตุการณ์ที่เป็นที่รับรู้ในวงกว้างก็คือ “กรณีการล่าจับกุม Night Stalker จอมทีนนักสะกดรอยตามเหยื่อ”<sup>4</sup> อันเป็นเหตุการณ์การข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้ายโดยผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่อาจขัดขืนได้ ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากผู้กระทำความผิดได้สะกดรอยตามเหยื่อจนได้ทราบถึงพฤติกรรมการใช้ชีวิตของผู้เสียหายจนนำไปสู่การก่อเหตุ เมื่อพิจารณาในทางคดีแล้วพบว่าผู้กระทำความผิดไม่ได้รับโทษในส่วนของการสะกดรอยตามเลยเนื่องจากประเทศไทยนั้นไม่ได้มีการบัญญัติทางกฎหมายไว้เป็นลักษณะเฉพาะว่าการสะกดรอยตาม เป็นการกระทำความผิดฐานใดในทางกฎหมายอาญา และทางกฎหมายอื่น ถึงแม้จะมีผู้เสียหายไปร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่เพราะรู้สึกถึงการถูกละกดรอยตาม แต่เจ้าพนักงานตำรวจก็ทำได้เพียงการลงบันทึกประจำวันเท่านั้น เนื่องจากการสะกดรอยตามยังไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งการที่บุคคลจะตกเป็นผู้เสียหายนั้นต้องได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งเสียก่อน ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)

จากการศึกษาเหตุการณ์การถูกละกดรอยตามในประเทศเกาหลีใต้ พบว่าปัญหาในเรื่องการสะกดรอยตามมีเหตุการณ์เกิดขึ้นเป็นประจำและเป็นปัญหามานานแล้ว ซึ่งเป็นการกระทำที่มีความผิดในทางอาญา แต่เนื่องด้วยกฎหมายอาญาของประเทศเกาหลีใต้ยังไม่ครอบคลุมไปถึงความผิดนี้ที่เป็นลักษณะเฉพาะ ต่อมาประเทศเกาหลีใต้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติการลงโทษการสะกดรอยตาม หรือ “Act on Punishment of Crime of Stalking”<sup>5</sup> ขึ้นมาเพื่อที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศและมีการให้คำนิยาม ความหมาย รวมไปถึงองค์ประกอบของความผิดและยังมีการกำหนดมาตรการอื่น เพื่อคุ้มครองผู้ถูกละกดรอยตามได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศเกาหลีใต้ได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะ ผู้เขียนจึงนำกฎหมายดังกล่าวมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการสะกดรอยตามจากผู้กระทำความผิดในประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายใน

<sup>4</sup> ข่าวสด, “สืบนครบาล ล่า นัท night stalker จอมทีนนักสะกดรอย ย่ำยีสาวเพื่อนร่วมงาน รับคิดไว้แล้วถูกสารวัตรแจ๊ะ รวบ”, ข่าวสดออนไลน์,

4 พฤษภาคม 2567, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2567, จาก [https://www.khaosod.co.th/crime/news\\_8216012](https://www.khaosod.co.th/crime/news_8216012)

<sup>5</sup> Act on Punishment of Crime of Stalking, (11 กรกฎาคม 2566), สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2567, จาก [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=63352&type=part&key=9](https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=63352&type=part&key=9)

ประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายอาญา รวมไปถึงกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเอาไว้ แต่กฎหมายนั้นก็ยังมีลักษณะจำเพาะเจาะจงในตัวกฎหมายเองว่าการกระทำจะเป็นความผิดในกฎหมายนั้นได้ต้องมีลักษณะตามที่กฎหมายนั้นกำหนดเท่านั้น ซึ่งเมื่อกฎหมายยังไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการสะกดรอยตามไว้อย่างแน่ชัด การที่จะลงโทษผู้กระทำให้รับผิดในฐานะสะกดรอยตามก็ย่อมไม่สามารถกระทำได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบกับสถานการณ์การสะกดรอยตามที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รวมถึงอาจกลายเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การก่ออาชญากรรมในประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรนำ “พระราชบัญญัติการลงโทษอาชญากรรมการสะกดรอยตาม” ของประเทศเกาหลีใต้มาเป็นกรณีศึกษา เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย การศึกษาดังกล่าวจะเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมของประเทศไทย อันจะช่วยเสริมสร้างความยุติธรรมในการปกป้องสิทธิของผู้เสียหายจากการสะกดรอยตาม พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านการบังคับใช้ภายในประเทศ และความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย ซึ่งจะเป็ประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อประเทศไทยในอนาคต

## 2. แนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการสะกดรอยตามภายในประเทศไทย

### 2.1 สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สิทธิของบุคคลนั้น ตามกฎหมายไทยจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้ในมาตรา 4 ว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”<sup>6</sup> ซึ่งการสะกดรอยตามนั้นถือว่าการกระทำที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกกระทำ แต่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีเพียงการกำหนดสิทธิที่บุคคลพึงจะได้รับแต่รัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายที่กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดไว้

นอกเหนือจากนั้น รัฐธรรมนูญยังได้กล่าวถึงสิทธิของบุคคลให้ต้องรับโทษในทางอาญาได้ก็ต่อเมื่อ “บุคคลที่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”<sup>7</sup> ซึ่งในปัจจุบันการสะกดรอยตามนั้นในประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิด ผู้ที่สะกดรอยตามบุคคลอื่นจึงไม่ต้องรับโทษในทางอาญาหากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดเป็นข้อบกพร่อง และทำให้เกิดความกังวลใจในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทั่วไป อันอาจกระทบถึงสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลทั่วไป ที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองไว้ในมาตรา 32 ได้กล่าวคือ “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว”<sup>8</sup>

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 4.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 2.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 32.

## 2.2 สิทธิตามประมวลกฎหมายอาญา

เนื่องจากกฎหมายอาญานั้น เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อเจตนารมณ์ในการมุ่งเน้นที่จะให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในประเทศ เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาญาจำเป็นต้องได้รับการตีความอย่างเคร่งครัด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ กฎหมายอาญาได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในกรณีเกี่ยวกับการสะกดรอยตามได้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 392 ได้วางหลักว่า “ผู้ใดทำให้ผู้อื่นเกิดความกลัวหรือตกใจ โดยการขู่เข็ญจำต้องระวางโทษ”<sup>9</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า “ขู่เข็ญ” แล้วนั้นอาจจะมาจากการใช้วาจาหรือท่าทาง หรือโดยวิธีการอื่นใดก็ตามอันได้แสดงออกซึ่งการกระทำ อันมีผลทำให้ผู้อื่นเกิดความหวาดกลัวขึ้น แต่เมื่อพิจารณาคำนิยามของการสะกดรอยตามแล้วนั้น แม้อาจเป็นการทำให้ผู้อื่นเกิดความกลัวหรือความตกใจได้ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งนั้น จำเป็นต้องเกิดจากการขู่เข็ญด้วยซึ่งการสะกดรอยตามนั้นยังไม่ได้มีการกระทำนี้เกิดขึ้น จะมีก็เพียงแต่รบกวนผู้อื่นจนผู้เสียหายไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข ผู้ที่สะกดรอยตามจึงไม่ต้องรับผิดตามมาตรา

มาตรา 397 เป็นเรื่อง “การกระทำด้วยประการใด ต่อผู้อื่น อันเป็นการรังแก ข่มเหง คุกคาม หรือกระทำให้ได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ”<sup>10</sup> การคุกคามตามบทบัญญัติในมาตรานี้มีความใกล้เคียงอย่างมากกับการกระทำในลักษณะการสะกดรอยตาม อย่างไรก็ตาม คำว่า “การคุกคาม” ตามตัวบทกฎหมายยังมีความหมายที่กว้าง ซึ่งไม่สามารถระบุพฤติกรรมที่ชัดเจนได้ หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการสะกดรอยตามดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการคุกคามตามที่กฎหมายกำหนด ผู้กระทำการสะกดรอยตามอาจไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย

## 2.3 สิทธิตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว พุทธศักราช 2553

ได้วางหลักมาตรา 174 ไว้เกี่ยวกับ “การคุกคามบุคคลในครอบครัว โดยมีการร้องขอความคุ้มครองต่อศาลไม่ให้บุคคลในครอบครัวที่มีพฤติการณ์อันน่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลในครอบครัวเข้าใกล้สถานที่พักอาศัย ที่ทำงานของผู้ร้องขอ”<sup>11</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วนั้น กฎหมายได้วางหลักให้คุ้มครองเกี่ยวกับความคุกคามใกล้เคียงกับประมวลกฎหมายอาญาที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่เนื่องจากกฎหมายนี้เป็นกฎหมายเฉพาะจึงมีลักษณะที่ทำให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างจำกัด กล่าวคือ จะมีบทบังคับได้เฉพาะแก่บุคคลในครอบครัวเท่านั้น ซึ่งหากผู้เสียหายไม่ได้เป็นบุคคลภายในครอบครัวแล้ว ก็ไม่สามารถขอความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ได้

<sup>9</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 392.

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 397.

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553, มาตรา 174.

#### 2.4 สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นได้กำหนดเกี่ยวกับการสิ้นสุดของคดีประเภทที่เกี่ยวข้องกับความผิดลหุโทษ ไว้ใน มาตรา 37 และ มาตรา 39 กล่าวคือ “คดีอาญาที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน เมื่อมีการชำระค่าปรับ”<sup>12</sup> เมื่อพิจารณาจากการสะกดยตามซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว หากจะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดในการสะกดยตามตามประมวลกฎหมายอาญา จำเป็นจะใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายลหุโทษเกี่ยวกับการก่อความเดือดร้อนรำคาญ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 397 มาใช้บังคับ ซึ่งหากกรณีสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการคุกคาม ความผิดนี้ย่อมมีอัตราโทษตามกฎหมายเพียงแค่การปรับไม่เกินห้าพันบาทเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับก็อาจทำให้คดีสามารถสิ้นสุดลงได้ จึงเป็นหนึ่งในช่องว่างซึ่งหากไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการสะกดยตามแล้ว ก็ย่อมถือเป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานในการกำหนดโทษ อันอาจก่อให้เกิดความรู้สึกที่ว่าผู้ที่ถูกสะกดยตามจะไม่ได้ได้รับความยุติธรรมตามที่เขาสสมควรจะได้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาในส่วน of เงินค่าปรับแล้ว เงินค่าปรับดังกล่าวจะตกสู่หน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็ย่อมไม่อาจได้รับค่าชดเชยในทางแพ่งจากการที่ตนจะต้องได้รับความเสียหายแก่จิตใจหรือร่างกาย

#### 2.5 สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 และ มาตรา 438 ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับ “การละเมิดและการได้รับค่าสินไหมทดแทน”<sup>13</sup> เมื่อพิจารณาจากการกระทำที่เป็นการสะกดยตามนั้น อาจเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่งก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีหากพิจารณาคำนิยามตามมาตรา 420 แล้วย่อมพบว่าการกระทำที่จะเป็นละเมิดได้นั้นจำเป็นต้องเป็นเรื่องที่ผิดต่อกฎหมายด้วย กล่าวคือ หากการถูกละเมิดโดยที่ยังไม่ถึงขั้นคุกคามแล้วก็ย่อมไม่ใช่เรื่องผิดต่อกฎหมายแต่ประการใด ถึงแม้จะทำให้ผู้ที่ถูกละเมิดรู้สึกไม่สบายใจหรือวิตกกังวลอย่างไรก็ตาม นอกจากนั้น การจะให้ผู้ที่ถูกละเมิดรับผิดในทางละเมิดได้นั้น ผู้ถูกละเมิดตามจำเป็นต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนถูกละเมิดและเกิดความเสียหายอย่างไร ซึ่งค่าเสียหายจากการสะกดยตามเป็นดุลยพินิจของศาล

#### 2.6 สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 55 ได้กำหนดเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิซึ่งจะนำมาดำเนินคดีในชั้นศาลต่อกันได้ กล่าวคือ “ผู้ใดถูกโต้แย้งสิทธินั้นสามารถเสนอคดีต่อศาลเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครองได้รับค่าสินไหมอันเกิดจากการละเมิดได้”<sup>14</sup> เมื่อพิจารณาจากการทำการสะกดยตามนั้น อาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นได้ก็จริง แต่ก็เป็นเรื่องยากในการพิสูจน์ถึงการโต้แย้งแห่งสิทธิได้ เนื่องจากอาจมีความไม่ชัดเจนในการกระทำ

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 37 และ 39.

<sup>13</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 420 และ 438.

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 55.

ดังนั้น การสะกดรอยตามจึงเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดคำถามได้ว่า ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ อย่างไร

## 2.7 แนวคิดพื้นฐานอื่น ๆ นอกเหนือจากบทบัญญัติทางกฎหมาย

การสะกดรอยตามนั้น แม้จะเกิดขึ้นน้อยในประเทศไทย แต่ก็มีคดี “นัท night stalker จอมทีนนักสะกดรอยตามเหยื่อ”<sup>15</sup> ซึ่งเป็นผู้ต้องหาตามหมายจับศาลอาญาที่ จ.1625/2567 ในข้อหาข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้าย ทำให้ผู้อื่นนั้นอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงในคดี จะเห็นว่าจุดเริ่มต้นของการกระทำความผิดนั้น มาจากการสะกดรอยตาม เผ้าสังเกตพฤติกรรมของเหยื่อก่อน ซึ่งการกระทำในขั้นติดตามนี้เจ้าพนักงานตำรวจไม่สามารถแจ้งข้อหากับผู้ต้องหาในเรื่องของการสะกดรอยตามได้เลยเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด ซึ่งก่อให้เกิดประเด็นว่าหากประเทศไทยมีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการสะกดรอยตามแล้ว สิ่งเหล่านี้ก็น่าจะช่วยป้องกันการกระทำความผิดได้ตั้งแต่แรกก่อนที่จะเกิดการรุนแรงเกิดขึ้นได้

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงบทความทางกฎหมายของไทยและการศึกษาจากงานวิจัยและบทความทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสะกดรอยตาม หนึ่งในบทความที่แสดงข้อชี้ชัดเกี่ยวกับการสะกดรอยตามได้ชี้ให้เห็นว่า “การคุกคามโดยการติดตามอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อน รำคาญ แต่ยังไม่มียกกฎหมายที่จะมาบังคับใช้ ซึ่งถ้าหากมีเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นจะต้องใช้กฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญามาบังคับใช้ในเรื่องของการคุกคาม ซึ่งกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญานั้นยังไม่ครอบคลุมไปถึงเรื่องดังกล่าว”<sup>16</sup> อันเป็นการยืนยันและแสดงให้เห็นได้ว่าการพัฒนากฎหมายเฉพาะสำหรับการสะกดรอยตามในประเทศไทยเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องพิจารณาอย่างเร่งด่วน

อีกทั้งหากเมื่อได้พิจารณาเพิ่มเติมจากบทความวิจัย “ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา กรณีคุกคามทางเพศ: ศึกษากรณีการสะกดรอยตาม”<sup>17</sup> ผลการศึกษานี้ยังพบว่า แนวความคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศโดยการสะกดรอยตาม มุ่งให้ความสำคัญถึงมาตรการและผลกระทบการคุ้มครองผู้ถูกคุกคาม ส่วนแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียและประเทศอังกฤษจะให้ความสำคัญและครอบคลุมถึงการกำหนดความหมาย ลักษณะ พฤติกรรม และการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศโดยวิธีการสะกดรอยตาม รวมถึงตัวบทลงโทษของการฝ่าฝืนความคุ้มครองผู้ถูกคุกคามไว้อย่างละเอียดและชัดเจนด้วย แม้การยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>15</sup> ข่าวสด, “สืบนครบาล ล่า นัท night stalker”.

<sup>16</sup> อรนิชา สวัสดิชัย, “มาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ถูกคุกคามจากการเฝ้าติดตามอย่างต่อเนื่อง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/19572>

<sup>17</sup> นัฐพัชร์สร ศิริผล และ วรณวิภา เมืองถ้ำ, “ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา กรณีคุกคามทางเพศ: ศึกษากรณีการสะกดรอยตาม”, วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 10, ฉ. 2 (2567), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/WTURJ/article/view/274411/185078>

ประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบันของไทยปัจจุบัน จะให้การคุกคามทางเพศเป็นความผิดเกี่ยวกับเพศแล้ว แต่ร่างดังกล่าวก็ยังไม่ครอบคลุมปัญหาการคุกคามทางเพศในรูปแบบการสะกดรอยหรือการเฝ้าติดตามเหมือนอย่างของเครือรัฐออสเตรเลียและสหราชอาณาจักร ที่ได้มีกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศรูปการสะกดรอยเฝ้าติดตามเป็นการเฉพาะ ซึ่งนี่ก็เป็นอีกเหตุที่เป็นข้อยืนยันว่าการเสนอให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในกรณีการคุกคามทางเพศรูปแบบการสะกดรอยเฝ้าติดตามเป็นสิ่งจำเป็น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลทั้งหมดที่ได้มีการศึกษาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติใหม่ และแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้ครอบคลุมการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการสะกดรอยตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย และช่วยลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการถูกละเมิดอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

## 2.8 ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นการสะกดรอยตามจากผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย

การติดตามสะกดรอยอันมีลักษณะเป็นการคุกคามบุคคลอื่นนั้น ในต่างประเทศเรียกการกระทำนี้ว่า “Stalking” ซึ่งตามพจนานุกรมของ Cambridge อธิบายไว้ว่า “Stalk” หมายถึง การติดตามหรือเฝ้าดูบุคคลอื่นในช่วงเวลาหนึ่งอันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลโดยการสอบถามผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นอาจารย์ผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายอาญา เจ้าหน้าที่งานตำรวจ อัยการ และ ตุลาการศาลยุติธรรมพบว่า ร้อยละ 100 ของผู้ที่ถูกสำรวจเคยได้ยินและรู้จักคำว่า “การสะกดรอยตาม” และได้ให้ความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า “การสะกดรอยตาม” เป็นการกระทำที่อาจละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลได้ โดยมีข้อสังเกตว่าหากการสะกดรอยตามเป็นไปเพื่อการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย การสะกดรอยตามย่อมกระทบสิทธิในความเป็นส่วนตัว ความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการเดินทางของผู้ถูกติดตาม แต่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลที่ติดตามเป็นผู้ใด มีเหตุผลในการติดตามเพื่อสิ่งใด หากเป็นเรื่องป้องกันขบวนการการกระทำผิดกฎหมาย หรือองค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมป้องกันปราบปรามการทำความผิดอันเกิด ความเสียหายแก่ประชาชนหรือรัฐ ก็ควรได้รับการคุ้มครอง แต่หากเป็นเรื่องเฉพาะตัว (ปัจเจกบุคคล) ก็ควรคำนึงถึงเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ถูกติดตามมากกว่า ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ควรอยู่ในกรอบของกฎหมายและไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่าควรมีกฎหมายกำหนดโทษสำหรับการสะกดรอยตามบุคคล เนื่องจากเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและอาจนำไปสู่อาชญากรรมที่รุนแรงกว่าในอนาคต อย่างไรก็ตาม ควรมีการระบุด้อยกเว้นบางประการ เช่น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกรณีที่มีเหตุอันชอบธรรม นอกจากนี้ การกำหนดโทษควรพิจารณาความรุนแรงและผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย สาเหตุที่ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ควรตรากฎหมายเพื่อกำหนดโทษสำหรับการสะกดรอยตามในประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายปัจจุบัน เช่น มาตรา 392 และ 397 ของประมวลกฎหมายอาญา



ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการกับปัญหานี้ โดยบทลงโทษที่มีอยู่มีขอบเขตจำกัดและไม่ครอบคลุมถึงความรุนแรงของการกระทำ ทำให้การคุ้มครองเหยื่อและการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ หรือการตราพระราชบัญญัติใหม่ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองและบังคับใช้กฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างชัดเจน รวมถึงมาตรการที่มุ่งเน้นความปลอดภัยของผู้เสียหาย

### 3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถูกระงับตามในประเทศเกาหลีใต้

งานวิจัยของประเทศเกาหลีใต้ “The Victimization of Stalking among University Students in Korea”<sup>18</sup> ได้กล่าวว่า การถูกระงับตาม หมายถึง การคุกคามโดยการติดตามบุคคลในลักษณะที่สร้างความรู้สึกครอบงำจิตใจ โดยพบว่าผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะตกเป็นเหยื่อของการถูกระงับตามมากกว่าผู้ชาย และผู้กระทำผิดมักเป็นนักศึกษาวิทยาลัยหรือวัยรุ่นที่มีความสัมพันธ์ในเชิงโรแมนติกกับเหยื่อ ซึ่งสาเหตุหลักของการถูกระงับตามมาจาก การตอบโต้การปฏิเสธความรัก โดยวิธีการถูกระงับตามที่พบบ่อยคือ การโทรศัพท์ การส่งจดหมายและการให้ของขวัญ ซึ่งมักทำให้เกิดความเสียหายทางอารมณ์มากกว่าความเสียหายทางกายภาพ อันเป็นลักษณะและผลกระทบของการถูกระงับตาม

จากเหตุการณ์การถูกระงับตามที่เกิดขึ้นในประเทศเกาหลีใต้ที่มีจำนวนมาก และพบเจอปัญหาการถูกระงับตามมาอย่างยาวนานนั้น ได้มีเหตุการณ์อันเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประเทศเกาหลีใต้ตระหนักถึงปัญหาเรื่องการถูกระงับตามคือ “ข่าวคดีฆาตกรรมสถานีซินดง”<sup>19</sup> ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงได้มีการร่าง “Act on Punishment of Crime of Stalking” หรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติการลงโทษอาชญากรรมการถูกระงับตามประเทศเกาหลีใต้” ขึ้น ซึ่งมีแนวคิดเพื่อปกป้องสิทธิและความปลอดภัยของบุคคลจากการถูกคุกคามด้วยการถูกระงับตาม และลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม อันเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ภายหลังจากการถูกระงับ โดยปรากฏแนวคิดสำคัญของกฎหมาย ดังนี้

1. การคุ้มครองเหยื่อ กฎหมายมุ่งเน้นให้ความคุ้มครองกับเหยื่อที่ถูกถูกระงับตาม ไม่ว่าจะเป็นการถูกระงับตามทางกายภาพหรือผ่านทางดิจิทัล เช่น การติดตามผ่านโซเชียลมีเดีย เป็นต้น

2. การป้องกันและปราบปราม กล่าวคือ ป้องกันไม่ให้เกิดพฤติกรรมการถูกระงับตามเกิดขึ้นในสังคม โดยกำหนดมาตรการที่เข้มงวดในการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งรวมถึงโทษทางอาญาด้วย

<sup>18</sup> Sin, Seong-Won, “The Victimization of Stalking among University Students in Korea.”, *The Journal of the Korea Contents Association*, January 28, 2008, Retrieved 15 July, 2024, from <https://koreascience.kr/article/JAKO200809906451746.page>

<sup>19</sup> 김다현, “경찰 “전주환, 9년 구형에 양심 품고 범행 결심””, N 뉴스, 21 กันยายน 2565, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก <https://n.news.naver.com/article/052/0001791860>

3. การสนับสนุนให้เหยื่อแจ้งเบาะแส หรือรายงานการถูกละเมิดโดยมีมาตรการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการช่วยเหลือเหยื่อได้อย่างรวดเร็วตามมาตรา 3 และ 4 แห่งพระราชบัญญัติการลงโทษอาชญากรรมการละเมิด และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้นในภายหลัง

4. กฎหมายฉบับนี้มีการพิจารณาโทษที่เพิ่มขึ้น สำหรับผู้ที่กระทำความผิดซ้ำหรือผู้ที่กระทำการละเมิดซ้ำในลักษณะที่รุนแรงหรือเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของเหยื่อ

ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ครอบคลุมการกระทำความผิดเกี่ยวกับการละเมิดเพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วน โดยนิยาม “การละเมิด” ว่ารวมถึงการติดตาม การเฝ้าดู การติดต่ออย่างต่อเนื่อง การข่มขู่ และการก่อกวนที่ทำให้เหยื่อรู้สึกกลัวหรือไม่สบายใจ รวมถึงการกระทำที่เป็นการติดต่อซ้ำ เช่น การส่งข้อความ การโทรศัพท์ การส่งอีเมล รวมถึงการติดตามทางกายภาพ แนวคิดของกฎหมายนี้จึงเป็นการส่งเสริมความปลอดภัยของประชาชนและสร้างสังคมที่ปราศจากความกลัวและการคุกคามจากพฤติกรรมละเมิดในประเทศเกาหลีใต้ โดยมีบทบัญญัติการลงโทษผู้กระทำความผิดจากการละเมิดในมาตรา 18<sup>20</sup> คือ ให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 30 ล้านวอน (ประมาณ 8.1 แสนบาท) และ ถ้าหากมีการพัวพันต่อเนื่องอย่างต่อเนื่องโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50 ล้านวอน (ประมาณ 1.3 ล้านบาท) และห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายหรือที่อยู่อาศัยของพวกเขาในระยะ 100 เมตร หลังจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ ได้มีการนำไปใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลาย ๆ เหตุการณ์ เช่น “การละเมิดคดีพยายามฆ่าปูซาน”<sup>21</sup> ซึ่งจำเลยได้ก่ออาชญากรรมที่โหดร้ายขึ้นโดยพยายามแทงเหยื่อซ้ำ ๆ ด้วยอาวุธต่อหน้าเพื่อนร่วมงานจำนวนมาก โดยศาลได้ตัดสินจำคุกจำเลย 15 ปี ซึ่งคำพิพากษาของศาลยังได้รวมถึงคำสั่งให้คุมประพฤติ 5 ปี และเข้าร่วมโปรแกรมการรักษาการละเมิดตาม 80 ชั่วโมง อันเป็นหนึ่งในโทษที่บัญญัติขึ้นใหม่จากการมีกฎหมายการละเมิด

นอกจากกฎหมายที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ประเทศเกาหลียังได้มี “Act on Attachment of Electronic Devices, etc.”<sup>22</sup> หรือเรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการติดตั้งอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ” ซึ่งเป็นการกำหนดให้สามารถใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในการจำกัดและควบคุมผู้ต้องหาที่ทำความผิดในข้อหาละเมิดให้อยู่ในบริเวณที่ศาลกำหนดเพิ่มขึ้นอีกด้วย

เมื่อศึกษาข้อมูลแล้วพบว่าสถิติการเกิดอาชญากรรมในการละเมิดหลังจากพระราชบัญญัติการลงโทษอาชญากรรมการละเมิดประเทศเกาหลีใต้ได้เกิดขึ้นนั้น ตัวเลขของจำนวนอาชญากรรมดังกล่าวยังคงเพิ่มขึ้นและไม่สามารถลดปริมาณการเกิดอาชญากรรมการละเมิดได้ แต่ทั้งนี้ก็สามารถ

<sup>20</sup> Act on Punishment of Crime of Stalking.

<sup>21</sup> 예병정, "'스토킹이 살인미수로...' 부산 몽키스패너 사건' 男 징역 15년 확정", *파이낸셜뉴스* 6 เมษายน 2567, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.fnnews.com/news/202404041036234336>

<sup>22</sup> Act on Attachment of Electronic Devices, etc., January 4, 2022, Law No. 18678.

ทำให้ตำรวจมีอำนาจในการจับกุมผู้ต้องหาได้มากขึ้น ซึ่งเป็นข้อมูลจาก “สถิติภายหลังพระราชบัญญัติการลงโทษการสะกดรอยตามมีผลบังคับใช้ในปี 2564”<sup>23</sup> จึงอาจพอสรุปได้ว่าตัวเลขในการกระทำความผิดนั้น อาจจะไม่ได้อันตรธานอย่างเห็นได้ชัด แต่พระราชบัญญัติได้ให้อำนาจและการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม อันเป็นผลดีในการปกป้องและความคุ้มครองเหยื่อเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนมีพระราชบัญญัติขึ้น

#### 4. เปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสะกดรอยตาม (Stalking) ในประเทศไทย และประเทศเกาหลีใต้

การเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการสะกดรอยตามระหว่างประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้ สามารถวิเคราะห์กฎหมายของทั้งสองประเทศและพบถึงความแตกต่างที่สำคัญหลายด้าน ซึ่งเกิดจากการพัฒนานโยบายและกฎหมายที่ไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ โดยสามารถสรุปข้อแตกต่างออกมาได้ในบางประเด็น ดังต่อไปนี้

##### ด้านการคุ้มครองเหยื่อ

กฎหมายไทยมุ่งเน้นการคุ้มครองเหยื่อจากการคุกคามทั่วไป แต่ไม่คุ้มครองการถูกระงับการสะกดรอยตามโดยตรง เนื่องจากการสะกดรอยตามยังไม่มีกรบัญญัติเป็นความผิดเฉพาะในประมวลกฎหมาย แต่ในส่วนของกฎหมายเกาหลีใต้ให้ความคุ้มครองเหยื่อการสะกดรอยตามอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการสะกดรอยตามทางกายภาพหรือผ่านช่องทางดิจิทัล เพราะในประเทศเกาหลีใต้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อป้องกันและคุ้มครองเหยื่อ อันเป็นผลมาจากคดีที่เกิดขึ้นภายในประเทศมาก่อน

##### ด้านการป้องกันและปราบปราม

กฎหมายไทยไม่มีการป้องกันที่เป็นการเฉพาะสำหรับการสะกดรอยตาม เนื่องจากยังไม่มีกรให้อำนาจหน่วยงานต่าง เพื่อป้องกันและปราบปรามจากการกระทำความผิดดังกล่าว แต่กฎหมายเกาหลีใต้มีมาตรการป้องกันที่เข้มงวดและบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับผู้กระทำผิด รวมถึงโทษทางอาญา ซึ่งสะท้อนถึงความมุ่งมั่นในการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมกระสะกดรอยตาม

##### ด้านการสนับสนุนให้เหยื่อแจ้งเบาะแส

กฎหมายไทยการดำเนินการเกี่ยวกับการสะกดรอยตามยังขาดกฎหมายที่ชัดเจนทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประเทศไทยรับหลักการของการลงโทษเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเท่านั้น เพราะฉะนั้นการที่ไม่มีกฎหมายทำให้ไม่มีอำนาจ จึงทำให้การคุ้มครองเหยื่อยังไม่ครอบคลุม ซึ่งในกฎหมายเกาหลีใต้มีการสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศูนย์คุ้มครองเหยื่อ ที่ช่วยให้เหยื่อ

<sup>23</sup> 윤종은, "스토킹 처벌법' 시행 1년, 성과와 과제는?", *OhmyNews*, 15 พฤศจิกายน 2565, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2567, จาก [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002880636](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002880636).

สามารถแจ้งเบาะแสและรับการช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการลงโทษอาชญากรรมการสะกดรอยตามประเทศเกาหลีใต้

### **ด้านบทเพิ่มโทษแก่การกระทำผิดซ้ำ**

ประเทศไทย มีกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มโทษในการกระทำความผิดซ้ำก็จริง แต่เนื่องจากกฎหมายอาญายังไม่ได้มีการระบุถึงโทษที่เกี่ยวกับการสะกดรอยตามให้เป็นความผิดเฉพาะ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการสะกดรอยตามได้ ก็ย่อมไม่สามารถเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิดในส่วนของความผิดนี้ซ้ำได้เช่นกัน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ที่มีการพิจารณาโทษที่เพิ่มขึ้นสำหรับผู้ที่กระทำผิดซ้ำหรือผู้ที่กระทำการสะกดรอยตามในลักษณะที่รุนแรงหรือเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของเหยื่อ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการลงโทษอาชญากรรมการสะกดรอยตาม

### **ด้านการออกกฎหมายเพื่อการคุ้มครองป้องกัน**

กฎหมายไทยในเรื่องของการสะกดรอยตามยังไม่ได้ได้รับการบัญญัติเป็นความผิดเฉพาะในกฎหมายไทย แต่สามารถถูกจัดการภายใต้บทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมทั้งหมดจึงไม่อาจนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างแท้จริง แต่ในกฎหมายเกาหลีใต้มีการออกกฎหมายเฉพาะ เช่น “พระราชบัญญัติการลงโทษอาชญากรรมการสะกดรอยตาม” ที่กำหนดบทลงโทษชัดเจนและมีมาตรการป้องกันและคุ้มครองเหยื่ออย่างครอบคลุม

ดังนั้นจากการเปรียบเทียบนี้เผยให้เห็นว่าประเทศเกาหลีใต้มีระบบกฎหมายที่พัฒนามาเพื่อจัดการกับการสะกดรอยตามอย่างครบถ้วน ทั้งในด้านการคุ้มครองเหยื่อ การป้องกันและปราบปราม การสนับสนุนการรายงาน การจัดการกับการกระทำผิดซ้ำ และการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับการสะกดรอยตาม ในขณะที่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายเฉพาะและมาตรการที่ชัดเจนในด้านนี้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การคุ้มครองเหยื่อและการป้องกันพฤติกรรมการสะกดรอยตามยังไม่สมบูรณ์ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้กฎหมายมีความทันสมัย เหมาะกับยุคสมัย และเหตุการณ์ ซึ่งเป็นการเตรียมพร้อมหากมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการสะกดรอยตามขึ้นในอนาคต เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน

## **5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ**

### **5.1 บทสรุป**

การสะกดรอยตามเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในประเทศไทย ขณะนี้การคุ้มครองตามกฎหมายยังไม่ครอบคลุมการสะกดรอยตามอย่างเฉพาะเจาะจง หากมีการพัฒนากฎหมายที่มุ่งจัดการกับการสะกดรอยตามโดยตรงและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้การคุ้มครองเหยื่อมีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดโทษหรือให้คำนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับการสะกดรอยตาม ทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหานี้ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระดับโทษที่ผู้กระทำผิดควรได้รับ และการกระทำใดที่ถือเป็นความผิดที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย

จากการศึกษานี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การสะกดรอยตามในประเทศไทยควรมีกฎหมายเฉพาะที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในกรณีนี้ โดยการวางระบบและกระบวนการที่ชัดเจนเพื่อป้องกันและปราบปรามการสะกดรอยตามอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้ระบบการรายงานและการสนับสนุนเหยื่อในประเทศไทยมีความชัดเจนขึ้น และสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้อย่างเพียงพอและทันทั่วถึง รวมถึงมีความเข้มแข็งและเคร่งครัด เพื่อให้เหยื่อสามารถรายงานเหตุการณ์ได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสม

หากประเทศไทยสามารถจัดการปัญหาการสะกดรอยตามได้เหมือนกับประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีความก้าวหน้าในด้านกฎหมาย การมีกฎหมายเฉพาะที่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้ความคุ้มครองเหยื่อเป็นไปอย่างยุติธรรมและเหมาะสม นอกจากนี้ยังสามารถลดความเสี่ยงจากการสะกดรอยตามได้อีกด้วย การจัดการปัญหาการสะกดรอยตามจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องได้รับการคุ้มครองและป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเหยื่อและสังคมโดยรวม

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้จัดทำเห็นว่าประเทศไทยควรมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการสะกดรอยตามขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากผลจากการศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตการให้ความคุ้มครองจากกรณีการสะกดรอยตาม ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการกระทำ ความผิดทางอาญารุนแรงอื่นๆ ขึ้น ทำให้มีความชัดเจนในบทนิยาม และการกำหนดโทษขึ้น เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครอง ป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมดังกล่าว

กฎหมายนี้ควรมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันการสะกดรอยตามที่อาจทำให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย สิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน และชื่อเสียงของบุคคล เพื่อส่งเสริมความสงบสุขและความปลอดภัยในการดำเนินชีวิต โดยเริ่มจากกำหนดคำนิยามของคำว่า “การสะกดรอยตาม” ให้รวมถึงพฤติกรรมที่บุคคลหนึ่งกระทำต่อคู่สมรส ผู้ที่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือดหรือครอบครัว หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยมีเจตนาที่จะสร้างความเสียหายหรืออันตรายต่อบุคคลอื่น การสะกดรอยตามต้องเป็นการกระทำที่ทำซ้ำต่อบุคคลเดียว ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยชีวิต หรือรบกวนความสุขของผู้อื่นให้ผู้อื่นรู้สึกไม่ปลอดภัย

นอกจากนี้ จำเป็นจะต้องให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายทางจิตใจที่เกิดจากการถูกระกดรอยตามเป็นการเฉพาะนอกจากที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ทั้งนี้อาจมีการกำหนดให้ผู้กระทำผิดจำเป็นต้องจ่ายค่าสินไหมเพิ่มเติมอีกสำหรับการลงโทษกรณีมีการกระทำความผิดซ้ำ โดยไม่เกิน 3 เท่าของค่าสินไหมที่ศาลกำหนด

กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นสตรี ควรมีการประสานงานกับองค์กรสิทธิสตรีเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อที่ถูกเฝ้าติดตาม โดยจัดให้มีคำแนะนำ คำปรึกษา และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ รวมทั้งการให้เข้าพักในสถานที่ปลอดภัยระหว่างที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นมาตรการเบื้องต้นในการป้องกันและระงับเหตุจากพฤติกรรมการเฝ้าติดตาม

ดังนั้น การออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการสะกดรอยตามจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการกระทำที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิและอาชญากรรมรุนแรง โดยกำหนดบทนิยามและมาตรการคุ้มครองที่ชัดเจน รวมถึงการให้ค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสมสำหรับความเสียหายทางจิตใจ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

นัฐพัชร์สร ศิริผล และ วรณวิภา เมืองถ้ำ. “ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา กรณีคุกคามทางเพศ :

ศึกษากรณีการสะกดรอย-ตาม”. วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และ

สังคมศาสตร์ 10, ฉ. 2 (2567). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2567. [https://so04.tci-](https://so04.tci-thaijo.org/index.php/WTURJ/article/view/274411/185078)

[thaijo.org/index.php/WTURJ/article/view/274411/185078](https://so04.tci-thaijo.org/index.php/WTURJ/article/view/274411/185078)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (ม.ป.ป.). เข้าถึงได้จาก

<https://jla.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/112/iid/121227>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. (ม.ป.ป.). เข้าถึงได้จาก

<https://www.drthawip.com/civilprocedurecode/002>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (ม.ป.ป.). เข้าถึงได้จาก

<https://www.drthawip.com/civilandcommercialcode/060>

ประมวลกฎหมายอาญา. (ม.ป.ป.). เข้าถึงได้จาก

[https://www.parliament.go.th/aseanrelated\\_law/files/file\\_20170817114308\\_0.pdf](https://www.parliament.go.th/aseanrelated_law/files/file_20170817114308_0.pdf)

ผจญ คงเมือง. “กฎหมายอาญากับปัญหาเรื่อง 'การถูกสะกดรอยตาม' (STALKING)”. กรุงเทพฯธุรกิจ.

19 มิถุนายน 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2567.

<https://www.bangkokbiznews.com/lifestyle/885749>.

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553. (ม.ป.ป.).

เข้าถึงได้จาก

<https://jvnc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2758/iid/31753>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560. (ม.ป.ป.). เข้าถึงได้จาก

<https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

อรนิกา สวัสดิชัย. “มาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ถูกคุกคามจากการเฝ้าติดตามอย่างต่อเนื่อง”, วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550, สืบค้น  
เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2567. <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/19572>.

## ภาษาต่างประเทศ

*Act on Attachment of Electronic Devices, etc.* (2565). เข้าถึงได้จาก

<https://en.namu.wiki/w/%EC%A0%84%EC%9E%90%EC%9E%A5%EC%B9%98%20%EB%B6%80%EC%B0%A9%20%EB%93%B1%EC%97%90%20EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0>.

KOREA LAW Translation Center. *ACT ON PUNISHMENT OF CRIME OF STALKING*. 11 กรกฎาคม 2566. เข้าถึงได้จาก

[https://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=63352&type=part&key](https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=63352&type=part&key).

Sin, Seong-Won. “The Victimization of Stalking among University Students in Korea.”. *The Journal of the Korea Contents Association*. January 28, 2008. Retrieved 15 July, 2024. <https://koreascience.kr/article/JAKO200809906451746.page>

김다현. “경찰 “전주환, 9년 구형에 앙심 품고 범행 결심””. *N 뉴스*, 21 กันยายน 2565. สืบค้น  
เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2567. <https://n.news.naver.com/article/052/0001791860>.

민경진. “피해자가 공포심 안 느껴도 경미한 행위 반복땐 스토킹”. *한경 Law& Biz*, 20 ตุลาคม 2566. <https://www.hankyung.com/article/2023102042931>.

예병정. “‘스토킹이 살인미수로... 부산 몽키스패너 사건’ 男 징역 15년 확정”.

*파이낸셜뉴스*, 6 เมษายน 2567. สืบค้นเมื่อวันที่

1 สิงหาคม 2567. <https://www.fnnews.com/news/202404041036234336>.

윤종은. “스토킹 처벌법 시행 1년, 성과와 과제는?”. *OhmyNews*, 15 พฤศจิกายน 2565.

สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2567.

[https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002880636](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002880636).





# บทคัดย่อขนาดยาว





หลักความได้สัดส่วนกับการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
The Principle of Proportionality and the Permanent Revocation of  
the Right to Run for Election under the Constitution of  
the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

นาอึฟ วิถีกุล<sup>1</sup>,  
Naif Vitheekul<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนซึ่งปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มีบทบาทสำคัญต่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยในการแสดงออกถึงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน เพื่อเสนอแนวคิด นโยบายที่หลากหลายเข้าสู่ระบบการเมือง และเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาล และเป็นการสร้างความเท่าเทียมแห่งโอกาสที่จะกำหนดชะตากรรมหรือความเป็นไปของบ้านเมืองด้วยตนเองในทุกระดับ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เริ่มมีบทบัญญัติในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 235 วรรคสี่ รวมถึงมีการประกาศใช้มาตรฐานจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ที่ถูกนำมาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ซึ่งถึงแม้ว่ามาตรการนี้จะมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระบบการเมืองด้วยการป้องกันไม่ให้บุคคลที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไปย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิ มีความไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนอันเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนในระบอบประชาธิปไตย

หลักความได้สัดส่วน มีรากฐานมาจากหลักความยุติธรรม ซึ่งนำมาใช้ประเมินว่ามาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการที่รัฐเลือกใช้ต้องสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้จริง 2. หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการที่กำหนดต้องไม่มีทางเลือกอื่นที่ส่งผลกระทบต่อชน้อยกว่าและ

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

<sup>2</sup> Master's Degree Student, Faculty of Law, Prince of Songkla University.

ยังสามารถบรรลุเป้าหมายเดียวกันได้ และ 3. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบหรือหลักความสมดุล คือ การเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อบุคคล หากมาตรการใดก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลมากกว่าประโยชน์ของสังคมที่ได้รับ มาตรการนั้นอาจถือได้ว่าไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจในทางอำเภอใจจนส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงต้องผ่านการประเมินว่าเป็นไปเพื่อเป้าหมายที่ชอบธรรม มีเหตุผลรองรับ และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่เกินความจำเป็นหรือไม่

การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป ในบริบทของประเทศไทย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 มีกรณีตัวอย่างให้เห็นหลายกรณีด้วยกัน ซึ่งมักเป็นกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น กรณีของนางสาวปาริณา ไกรคุปต์ ส.ส. พรรคพลังประชารัฐ ในคดีบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนในจังหวัดราชบุรี หรือกรณีของนางสาวพรณิการ์ วานิช ส.ส. พรรคอนาคตใหม่ ในคดีโพสต์ภาพลงโซเชียลมีเดียพาดพิงพระมหากษัตริย์ก่อนได้รับตำแหน่ง ส.ส. เป็นต้น ซึ่งทุกกรณี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 วรรคสี่ ซึ่งมีผลให้เมื่อเวลาผ่านไป 10 ปี บุคคลดังกล่าวจะกลับมามีสิทธิในการเลือกตั้งดังเดิม แต่จะไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไปแล้ว

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการใช้มาตรการที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากเป็นการประหารชีวิตในทางการเมือง ทำให้บุคคลดังกล่าวไม่อาจเข้ามาเป็นผู้แทนของประชาชนในการกำหนดแนวทางของประเทศได้อีกต่อไป ซึ่งมีได้ทำให้รัฐบรรลุผลในการให้คนดีมีศีลธรรมเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งยังคงมีการซื้อสิทธิขายเสียงอยู่ จึงขัดกับหลักความเหมาะสม อีกทั้งการรักษาความโปร่งใสในระบบการเมืองยังมีทางเลือกอื่นที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยกว่า เช่น การกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิที่แน่นอนในระยะเวลาที่เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำผิด ซึ่งครอบคลุมถึงความเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคลหรือบริบททางสังคมในอนาคตมากกว่า ประกอบกับความผิดและโทษในทางอาญาและทางวินัยก็เพียงพอที่จะให้บุคคลที่ฝ่าฝืนเช็คหลายแล้ว มาตรการดังกล่าวจึงขัดกับหลักความจำเป็น นอกจากนี้ มาตรการข้างต้นยังเป็นการลดทอนโอกาสในการเลือกผู้แทนที่ได้รับความไว้วางใจและความต้องการของประชาชน และการนำมาตรฐานจริยธรรมซึ่งไม่มีความชัดเจนแน่นอนมาเป็นหลักเกณฑ์ในการตัดสินคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบางครั้งอาจนำมาใช้กลั่นแกล้งบุคคลที่มีแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่าง ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลมากกว่าประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ มาตรการดังกล่าวจึงขัดกับหลักความสมดุล

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 235 วรรคสี่ โดยยกเลิกบทบัญญัติที่ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป และกำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่เหมาะสมกับความผิด กล่าวคือ 10 ปี สำหรับกรณีฝ่าฝืนจริยธรรมร้ายแรง และ 5 ปี สำหรับกรณีฝ่าฝืนจริยธรรมทั่วไป และการเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาใหม่หลังจากระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากสามารถลดผลกระทบเชิงลบและยังคงเป้าหมายในการรักษาความโปร่งใสในระบบการเมืองได้เช่นกัน

**คำสำคัญ:** หลักความได้สัดส่วน, การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป, การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง



หลักพื้นฐานในการออกแบบกระบวนการออกเสียงประชามติ และการวิเคราะห์  
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

Fundamental Principles in Designing the Referendum Process and  
Analysis of the Draft Referendum Act (Version ...) B.E. ....

ณัฐดนัย นาจันทร์<sup>1</sup> รัชณัฐ มะโนแสน<sup>2</sup>

Natdanai Nachan<sup>3</sup>, Rachanat Manosan<sup>4</sup>

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยอาศัยหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบกระบวนการออกเสียงประชามติ โดยบรรดาหลักการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติที่สำคัญนั้น ประกอบด้วย

ประการแรก หลักว่าด้วยการกำหนดประเภทของการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติสามารถจำแนกได้เป็นสองประเภทโดยแบ่งตามเงื่อนไขแห่งการริเริ่ม ได้แก่การออกเสียงที่ไม่จำเป็นต้องมีการริเริ่มหรือการออกเสียงบังคับ ที่จะต้องกระทำลงทันทีเมื่อเกิดเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดขึ้น และการออกเสียงประเภทที่ต้องมีการริเริ่มก่อน ไม่ว่าจะจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ หรือจากประชาชนก็ตาม

ประการที่สอง หลักการพื้นฐานในการออกแบบคำถามที่ใช้ในการออกเสียงประชามติ ภายใต้หลักการนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการออกแบบคำถามที่ใช้ในการออกเสียงประชามติ เพื่อส่งเสริมให้การถกแถลงของประชาชนก่อนการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ คำถามที่ใช้ในการออกเสียงประชามติจะต้องสั้น กระชับ ได้ใจความ และต้องไม่มีการถามคำถามนำ

ประการที่สาม หลักว่าด้วยการกำหนดวันในการออกเสียงประชามติ เพื่อส่งเสริมการถกแถลงระหว่างประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ การกำหนดวันออกเสียงประชามตินั้นไม่ควรกระชั้นชิดเกินไป ควรกำหนดวันออกเสียงประชามติให้ห่างจากวันที่ประกาศว่าจะมีการออกเสียงประชามติในระดับหนึ่ง และการกำหนดวันออกเสียงประชามติให้เป็นวันเดียวกันกับการออกเสียงเลือกตั้งไม่ว่าจะในระดับใดนั้นก่อให้เกิดอันตรายต่อกระบวนการออกเสียงประชามติเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายมหาชน, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, จังหวัดเชียงราย, 57100

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายมหาชน, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, จังหวัดเชียงราย, 57100

<sup>3</sup> Lecturer in Public Law, School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang-Rai, 57100

<sup>4</sup> Lecturer in Public Law, School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang-Rai, 57100

\* Corresponding author: E-mail address: natdanai.nac@mfu.ac.th

การทำเช่นนั้นอาจทำลายการถกแถลงอย่างรอบคอบของประชาชนเนื่องจากปริมาณของข้อมูลที่จะต้องรับรู้มีจำนวนมากเกินไป

ประการที่สี่ หลักว่าด้วยการกำหนดวิธีในการลงคะแนน ระบบการออกเสียงหลักที่ได้รับการยอมรับในทางสากลยังคงเป็นการออกเสียงโดยใช้บัตรลงคะแนน ณ จุดลงคะแนน อย่างไรก็ตาม การออกเสียงโดยเฉพาะการออกเสียงทางไกลผ่านไปรษณีย์ หรือโครงข่ายสารสนเทศก็สามารถถูกใช้เป็นวิธีการในการออกเสียงประชามติได้เช่นเดียวกัน แต่มีความเสี่ยงที่กระบวนการเหล่านี้จะถูกแทรกแซงจนทำให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม หากไม่สามารถแก้ไขหรือสร้างหลักประกันใด ๆ การออกเสียงโดยโครงข่ายสารสนเทศหรือการออกเสียงทางไกลจะไม่สามารถกลายเป็นวิธีการหลักในการออกเสียงได้เลย

ประการที่ห้า หลักเสียงข้างมาก เป็นหลักการพื้นฐานที่ควรได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ โดยเฉพาะภายในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสียงข้างมากธรรมดาควรเป็นเงื่อนไขปัจจัยพื้นฐานในการตัดสินใจตัดสินผลในการออกเสียงประชามติ การกำหนดเงื่อนไขพิเศษต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบเพิ่มเติมในการตัดสินผลอันเกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติที่อาจเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามแล้วแต่ เงื่อนไขพิเศษเหล่านี้อาจไม่เหมาะที่จะใช้กับการออกเสียงในทุกรูปแบบ

ประการที่หก หลักการจัดให้มีองค์กรกำกับดูแลการออกเสียงประชามติ ต้องมีองค์กรที่เป็นกลางทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลให้การออกเสียงประชามติสามารถเกิดขึ้นได้ในลักษณะที่สอดคล้องกับบรรดาหลักการพื้นฐานทั้งหลายที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ การกำกับดูแลกระบวนการออกเสียงประชามติ การตรวจสอบคำถามที่ใช้ในการออกเสียงประชามติ การตรวจสอบและควบคุมการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติและการทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

ภายใต้กรอบคิดทั้งหลายที่กล่าวมานี้ ผู้วิจัยมีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังนี้

ประการแรก ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดวันออกเสียงประชามติให้เป็นวันเดียวกับการเลือกตั้งนั้นเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ เพราะอาจส่งผลทำให้คุณภาพของการถกแถลงและการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกเสียงทั้งสองประเภทเสื่อมถอยลง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าหากจำเป็นต้องทำเช่นนั้นจริง ๆ สมควรพิจารณาโดยแยกตามประเภทของการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ การออกเสียงบังคับซึ่งสำคัญต่อระบบการเมืองและระบบกฎหมายนั้นไม่ควรถูกจัดขึ้นในวันเดียวกันกับวันเลือกตั้ง ส่วนการออกเสียงทางเลือกนั้นอาจเกิดขึ้นในวันเดียวกันกับวันเลือกตั้งได้แต่ต้องใช้ความระมัดระวังในการกำกับดูแลอย่างยิ่ง

ประการที่สอง การออกเสียงประชามติควรกระทำลงโดยใช้บัตรลงคะแนน ณ จุดลงคะแนน การออกเสียงทางไกลไม่สมควรถูกใช้เป็นวิธีการออกเสียงในรูปแบบหลัก เว้นแต่จะสามารถกำหนดวิธีการในการแก้ไขข้อบกพร่องอันเกิดจากกระบวนการเหล่านั้น และการออกเสียงทางไกลผ่านเครือข่ายสารสนเทศ (อินเทอร์เน็ต) เป็นสิ่งที่ไม่สมควรกระทำจนกว่าประชาชนจะเข้าถึงเทคโนโลยีที่จำเป็นได้อย่างถ้วนหน้า

โดยนัยนี้ การออกเสียง ณ จุดลงคะแนนควรถูกใช้เป็นวิธีหลักในการออกเสียง ส่วนการออกเสียงทางไกลควรถูกใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ไม่สะดวกเดินทางมายังจุดออกเสียง

ประการที่สาม ผู้วิจัยเห็นว่า เสียงข้างมากปกติควรถูกใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจในประเด็นที่มีการออกเสียงประชามติ ผู้วิจัยเสนอให้ ในการออกเสียงนั้นเป็นการออกเสียงประชามติที่กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องกระทำ เป็นกรณีเดียวที่อาจนำเสียงข้างมากสองระดับหรือเงื่อนไขพิเศษอื่นมาใช้ในการกำหนดผลได้

ประการที่สี่ ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและสร้างหลักประกันให้ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่มีการออกเสียงประชามติ สามารถเสนอความเห็นของตนสู่สาธารณะได้อย่างเสรีและเสมอภาค

**คำสำคัญ:** การออกเสียงประชามติ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....





## การพัฒนาการสื่อสารสาธารณะของรัฐสภาไทย กับ การถ่ายทอดสดการประชุมคณะกรรมการ

### The Development of Public Communication by the Thai Parliament and the Live Broadcast of Committee Meetings

อัจฉิมา แสงรัตน์<sup>1</sup>

Atchima Sangrat<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จะอยู่ในรูปแบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริง หรือการดำเนินการศึกษาใด ๆ ของคณะกรรมการภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการเป็นฟันเฟืองสำคัญ ดังนั้นปัจจัยหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดรัฐสภาโปร่งใสอย่างแท้จริงนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการขับเคลื่อนและผลักดันให้ฟันเฟืองสำคัญอย่างการทำงานของคณะกรรมการ สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชน

รัฐสภาต้องเริ่มต้นจากการสร้างความตระหนักรู้ทางการเมืองและกระตุ้นให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้น อีกทั้งรัฐสภายังต้องมีการเผยแพร่กิจการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ประชาชนโดยทั่วไปเข้าถึงและใช้บริการได้ ทั้งการประชุมรัฐสภาทั้ง 2 สภา การจัดทำสื่อการเรียนรู้ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ที่รัฐสภามีทั้งในรูปแบบออนไลน์และออฟไลน์ แต่ทั้งนี้การสื่อสารของรัฐสภาในปัจจุบันยังไม่ได้เปิดให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมของคณะกรรมการออกสู่สาธารณชน ซึ่งเป็นอีกหนึ่งกลไกที่สำคัญของรัฐสภาไม่ต่างกับการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งในปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกได้เปิดให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมของคณะกรรมการ และการถ่ายทอดสดการพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ทำให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลได้ในคราวเดียวกัน

<sup>1</sup> นักวิชาการ, สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร 10210

<sup>2</sup> Academic, Parliamentary Academic Support office King Prajadhipok's Institute, Bangkok, 10210

\* Corresponding author: E-mail address : Atchima.sa@kpi.ac.th

ในการศึกษาครั้งนี้ พิจารณาเฉพาะความเป็นไปได้ในการถ่ายทอดสดการประชุมของ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เนื่องจาก คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีความสำคัญต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างยิ่ง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถือว่าเป็นร่างกฎหมายสำคัญของ รัฐบาล เพราะงบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้ แลกจนโยบายไว้ต่อรัฐสภา โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีหน้าที่ในการพิจารณารายละเอียดของ งบประมาณที่ขอตั้งจากส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งบประมาณทั้งหมดได้ใช้ไปอย่างมี ประสิทธิภาพสมประโยชน์มากที่สุด

งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหาร และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ และที่สำคัญคือเป็นเงินของประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้บทบาทและการทำหน้าที่ของ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมี ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินที่เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหาร ราชการแผ่นดินที่นำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งงบประมาณแผ่นดินมาจากภาษีประชาชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น เพื่อให้การทำงานของ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ จำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายทอดสดการประชุมเพื่อให้ประชาชนรับชม กระบวนการทำงานของคณะกรรมาธิการ การถ่ายทอดสดการประชุมคณะกรรมาธิการจึงเป็นแนวทางหนึ่ง ที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดเป็นรัฐสภาโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเพื่อให้ประชาชนรับทราบการดำเนินงาน ในส่วนของการพิจารณาถึงงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารประเทศที่มาจากภาษีของประชาชน จะทำให้ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น

ในหลายประเทศทั่วโลก ได้มีการอนุญาตให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมสภา และคณะกรรมาธิการ จึงจำเป็นที่ต้องมีการเรียนรู้ผลกระทบจากปรากฏการณ์ในการรับรู้ของสาธารณะ ทศนคติของกระบวนการ ทำงานของรัฐสภา เช่น รัฐสภาอิตาลีที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาอิตาลี โดยถูกบรรจุเป็นข้อบังคับการประชุมรัฐสภา รวมถึงการประชุมคณะกรรมาธิการที่ต้องดำเนินการเป็น สาธารณะซึ่งมีการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกให้มีการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ อีกทั้งยังมีการทำรายงาน จดหมายข่าวเพื่อเผยแพร่สู่ประชาชน (Republic of Italy : Rules of Procedure of the Chamber of deputies, 2001) รัฐสภาออสเตรเลียเองก็มีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งมีการกำหนด อย่างชัดเจนว่าต้องมีการออกอากาศการประชุมของคณะกรรมาธิการโดยต้องได้รับการอนุมัติจากสมาชิก และอนุญาตให้ถ่ายทอดเฉพาะประเด็นที่เป็นสาธารณะเท่านั้น (D.R.Elder, House of Representatives Practice (Seventh Edition), 2018) นอกจากนี้ยังมีกรณีของรัฐสภาต่างประเทศที่มีการระบุชัดเจน เกี่ยวกับคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณ เช่น รัฐสภาสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดไว้ว่าการประชุมของ

คณะกรรมการพิจารณางบประมาณต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณะในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์และจัดพิมพ์เป็นบันทึกของการประชุมภายใน 60 วันที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชน (USA congress Rules & Budget Law Rule of the House Committee On The Budget) หรือรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณที่ต้องมีการออกอากาศทางเว็บไซต์ของรัฐสภา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การศึกษากรณีรัฐสภาจากต่างประเทศจะเป็นแนวทางในการพัฒนาและการส่งเสริมการทำงานของรัฐสภาและคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การถ่ายทอดสดการประชุมของคณะกรรมการเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจการเมืองมากขึ้น และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ยิ่งเป็นการพัฒนาโครงสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากขึ้น

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาในกรณีของประเทศไทยจะพบว่าจากการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนได้สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติและมุมมองของประชาชนต่อการถ่ายทอดสดการประชุมของคณะกรรมการ โดยเฉพาะการถ่ายทอดสดการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างกว้างขวาง ทำให้เราเข้าใจความคิดเห็นและความรู้สึกของประชาชน และให้ภาพรวมของการตอบรับและการแสดงความคิดเห็นในวงกว้าง ที่สำคัญทำให้มองเห็นถึงความสำคัญของการถ่ายทอดสดการประชุมของคณะกรรมการในมุมมองของประชาชน รวมถึงสามารถนำเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินงานของรัฐสภาไทยในอนาคต

ดังนั้น เพื่อให้เกิดเป็นแนวปฏิบัติที่อาจนำไปสู่การพิจารณาการถ่ายทอดสดการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตลอดจนการประชุมของคณะกรรมการในชุดอื่น ๆ ด้วย จึงอาจพิจารณาให้มีการถ่ายทอดสดในประเด็นที่สำคัญและประเด็นสาธารณะ โดยมีการกำหนดนิยาม ประเภทข้อมูลที่ต้องเปิดเผย ข้อมูลที่ไม่ต้องเปิดเผยอย่างชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนการจัดทำแนวปฏิบัติในการถ่ายทอดสดเป็นหลักในทุกกรณี ยกเว้นในกรณีที่ไม่สามารถกระทำได้เลย โดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ และเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัยเพื่อเปิดเผยการพิจารณาต่อสาธารณะชนอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การประชุมของคณะกรรมการมีการถ่ายทอดสดผ่านทางวิทยุ โทรทัศน์ หรือช่องทางออนไลน์เพื่อให้ประชาชนผู้สนใจสามารถรับชมได้ หรืออาจบันทึกลงเว็บไซต์ของรัฐสภาเพื่อให้ประชาชนสามารถรับชมย้อนหลังได้

**คำสำคัญ:** การถ่ายทอดสดการประชุมคณะกรรมการ, ความโปร่งใส, รัฐสภา,

ภูมิทัศน์การเมืองไทยผ่านรูปแบบเครือข่ายทางสังคม (social network)  
กรณีศึกษา สตรีในสภาผู้แทนราษฎรของไทย หลังการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 14 พฤษภาคม 2566

*The Political Landscape of Thailand Through Social Network  
Analysis: A Case Study of Women in the Thai House of  
Representatives After the Election on May 14, 2023*

ขวัญข้าว คงเดชา<sup>1</sup> อัจจิมา แสงรัตน์<sup>2</sup> พรรัตน์ รัตน์<sup>3</sup>

Kwankaow Kongdecha<sup>4</sup>, Atchima Sangrat<sup>5</sup>, and Pornrat Rattana<sup>6</sup>

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาความเป็นเครือข่ายทางสังคม (social network) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหญิงในประเทศไทย ภายหลังจากเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 เพื่อตรวจสอบว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนสตรีในรัฐสภา สะท้อนความเท่าเทียมทางเพศและอิทธิพลในเชิงนโยบายได้จริงหรือไม่ โดยตั้งสมมุติฐานเบื้องต้นว่าจำนวนสตรีที่มากขึ้นจะก่อให้เกิด “ภราดรภาพหญิง” (sisterhood) ช่วยขับเคลื่อนประเด็นทางเพศ สิทธิสตรี เด็ก ครอบครัว และอื่น ๆ แต่กลับพบเงื่อนไขเฉพาะที่ซับซ้อนในบริบทการเมืองไทย ซึ่งส่งผลต่อบทบาทและอิทธิพลของสตรีแตกต่างกันไป

โดยงานศึกษาชิ้นนี้ใช้วิธีเชิงคุณภาพเป็นหลัก แบ่งการเก็บข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การศึกษาข้อมูลเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหญิง 10 ท่าน จาก 10 พรรคการเมือง และ (2) การใช้แบบสอบถามกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหญิงไม่น้อยกว่า 50 คน แบบสอบถามผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในคนและตรวจสอบค่าความเที่ยงตรง (IOC) จากผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ก่อนจะนำมาวิเคราะห์ด้วยแนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (social network analysis) และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis)

<sup>1</sup> นักวิชาการ, สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ 10210

<sup>2</sup> นักวิชาการ, สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า ตำแหน่ง, กรุงเทพฯ 10210

<sup>3</sup> ผู้ช่วยนักวิจัย, สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ 10210

<sup>4</sup> Researcher, Office of the Innovation for Democracy, King Prajadhipok's Institute, Bangkok, 10210

<sup>5</sup> Researcher, Parliamentary Academic Support Office, King Prajadhipok's Institute, Bangkok, 10210

<sup>6</sup> Research Assistant, Office of the Innovation for Democracy, King Prajadhipok's Institute, Bangkok, 10210

\* Corresponding author: E-mail address: Kwankaow.ko@kpi.ac.th

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า หากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น ย่อมส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายสตรีที่เข้มแข็ง ช่วยขับเคลื่อนประเด็นเพศสภาพได้อย่างเป็นระบบ ทว่าจากการศึกษาพบว่ามีตัวแปรเชิงวัฒนธรรมทางการเมือง ค่านิยม และหลักปฏิบัติแฝงในไทย ซึ่งส่งผลให้สตรีต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองและตระกูลการเมืองเป็นหลัก การขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ จึงมิได้เป็นเอกเทศจากเงื่อนไขและการแข่งขันทางการเมือง

ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหญิงนั้นเกิดขึ้นใน 6 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่รัฐสภา พื้นที่ของกลไกอย่างเป็นทางการ (การทำงานในคณะกรรมการ) พื้นที่ของกลุ่มทางพรรคการเมือง พื้นที่ของพรรคการเมืองต้นสังกัด พื้นที่ของครอบครัว และพื้นที่ของมิตรสหาย โดยภาพรวมล้วนเป็นการผสมผสานระหว่าง “สัมพันธ์ภาพในที่ทำงาน” และ “สัมพันธ์ภาพในสังคม” อันมี “ระบบนิเวศทางการเมือง” ที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองเป็นอย่างสูง การจะผลักดันนโยบายใด ๆ ต้องได้รับการอนุมัติหรือการสนับสนุนจากพรรคเสมอ ยกเว้นสมาชิกที่มีทุนทางการเมืองแข็งแกร่งหรือมาจากตระกูลการเมืองทรงอิทธิพล

รูปแบบและลักษณะการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสตรีในสภาทั้งแบบทางการ (การประชุมคณะกรรมการ) และไม่เป็นทางการ (กิจกรรมทางสังคม) มักเกิดขึ้นเพื่อประสานประโยชน์ หรือหาพันธมิตรร่วมขับเคลื่อนนโยบาย ทว่าปัจจัยด้าน “ทุนทางการเมือง” ยังคงเป็นตัวแปรหลักในการสร้างอิทธิพล ทั้งจากความเชี่ยวชาญหรือชื่อเสียงส่วนตัว และการสนับสนุนจากพรรคหรือตระกูลการเมือง

ในท้ายที่สุด แม้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหญิงเพิ่มขึ้นจะทำให้ประเด็นเพศสภาพถูกพูดถึงมากขึ้น แต่มิได้หมายความว่าทุกคนจะร่วมมือกันจัดตั้งภราดรภาพหญิงอย่างเข้มแข็ง บางท่านมองว่าตนถนัดและอยากขับเคลื่อนประเด็นอื่นซึ่งถูกจัดว่าเป็น “พื้นที่ของผู้ชาย” เช่น ความมั่นคงหรือการทหาร ซึ่งความสามารถในการขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวนั้นขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกผู้นั้นมีทุนทางการเมืองมากน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนนโยบายเพื่อสตรีหรือความเท่าเทียมทางเพศในไทยมักอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันทางการเมือง เมื่อประเด็นใดสามารถสร้างกระแสหรือประโยชน์เชิงคะแนนเสียง พรรคจึงอาจสนับสนุน หรือในอีกทางหนึ่ง หากไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ทางการเมือง สตรีในพรรคก็ยากจะดำเนินการได้อย่างเต็มที่

การที่สตรีมีจำนวนมากขึ้นในรัฐสภาไทยอาจกระตุ้นให้ประเด็นทางเพศถูกหยิบยกขึ้นมาพูด แต่ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในรัฐสภาอย่างเบ็ดเสร็จ หากปราศจากทุนทางการเมืองที่เพียงพอหรือการสนับสนุนอย่างจริงจังจากพรรค ตลอดจนตระกูลการเมือง สตรีอาจไม่สามารถผลักดันประเด็นได้อย่างเป็นอิสระ ซึ่งสะท้อนภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยที่ยังคงให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมืองและการช่วงชิงอำนาจในลักษณะการแข่งขันแบบผู้เล่นหลัก มากกว่าการรวมพลังกันบนฐานของความเป็นเพศ

**คำสำคัญ:** เครือข่ายทางสังคม, ภราดรภาพหญิง, ภูมิทัศน์การเมืองไทยในรัฐสภา

# แนวทางการกระจายอำนาจผ่านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย

## Approaches to Decentralization Through Governor Elections in Thailand

รพีพัฒน์ นานาผล<sup>1</sup>

Raphiphat Namnaphol<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บริบทของอำนาจบริหารราชการแผ่นดินในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาประเด็นสำคัญสองประเด็น ได้แก่ (1) กลไกการบริหารราชการของรัฐบาล และ (2) ความซ้ำซ้อนระหว่างการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ทั้งนี้ บทความยังมุ่งวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการประชาชนในพื้นที่ ควบคู่กับการรักษาความเป็นเอกภาพกับนโยบายของรัฐบาลกลาง การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้น เห็นได้ในช่วงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี 2565 ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูงครั้งแรกหลังมีการทำรัฐประหารปี 2557 ในขณะที่กระแสการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันก็ยังคงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาชน โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการรณรงค์หาเสียงผ่านนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ หากพิจารณาถึงกระแสการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีนี้ทำให้เกิดคำถามถึงความเป็นไปได้ในการจัดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ เนื่องจากประชาชนสามารถรับฟังนโยบายพัฒนาเมืองของตนเองโดยตรงก่อนตัดสินใจลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ หากพิจารณาประเทศที่มีโครงสร้างการปกครองแบบรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีการบริหารราชการแบบการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะมีโครงสร้างการปกครองแบบรัฐเดี่ยว แต่การบริหารราชการแผ่นดินถูกแบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปฏิบัติหน้าที่ในระดับภูมิภาคถูกแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง ขณะที่ในระดับท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หากจะพิจารณาให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินความเหมาะสมและข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา 90110

<sup>2</sup> Graduate Student, Faculty of Law, Prince of Songkhla University, Songkhla, 90110

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งล้วนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้างการกระจายอำนาจให้เป็นจังหวัดจัดการตนเอง นำไปสู่การปรับเปลี่ยนกลไกของรัฐบาลในการบริหารราชการระดับจังหวัดและการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินที่ในปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ระหว่างการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลไกของรัฐบาลในการบริหารราชการระดับจังหวัดในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลกลางในการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่ระดับจังหวัด อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้งส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย และนโยบายที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งประชาชนจะสามารถเลือกผู้นำที่มีความเข้าใจปัญหาในพื้นที่ และสามารถผลักดันนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประเด็นความซ้ำซ้อนของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบแต่งตั้งและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในระดับจังหวัดโดยการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้นำที่มาจากการเลือกตั้ง โครงสร้างนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนด้านอำนาจและบทบาทหน้าที่ เช่น ด้านการกำหนดนโยบายที่อาจขัดแย้งกัน ด้านการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกัน และด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และสาธารณสุข ซึ่งอาจส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในการให้บริการภาครัฐการกระจายอำนาจผ่านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวทางสำคัญที่อาจนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทย อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวต้องเผชิญกับความท้าทายสำคัญคือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขเรื่องข้อจำกัดและมีแนวทางการปฏิรูปที่เหมาะสม ได้แก่ (1) ปรับรูปแบบกลไกของรัฐบาลในการบริหารราชการระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดจังหวัดจัดการตนเอง เพื่อตอบสนองให้ตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (2) การลดความซ้ำซ้อนของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ โดยการรวมตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารราชการท้องถิ่นเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถการจัดหาแหล่งงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมจากการจัดเก็บรายได้ในพื้นที่และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารโครงการตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึงในพื้นที่ แม้การดำเนินการแก้ไขกฎหมายจะมีความท้าทายสูงและต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน แต่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นก้าวสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางที่ช่วยเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยจากระดับชุมชน ตลอดจนลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด, การกระจายอำนาจ, บริหารราชการแผ่นดิน

## ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพัฒนาการของหลักนิติรัฐในรัฐธรรมนูญ

ปี พ.ศ. 2540 จนถึงในรัฐธรรมนูญ ปี 2560

The Development of the Rule of Law in 1997

Thai Constitution until 2017 Constitution

ทักษะ ทองเพ็ง<sup>1</sup>

Taksa Tongpeng<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

หากกล่าวถึงหลักนิติรัฐ ก็คงหนีไม่พ้นในเรื่องของการใช้กฎหมายที่เป็นธรรม คุ่มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน และจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง แต่จะเป็นอย่างไรนั้น ผู้เขียนจะขออธิบายให้ผู้อ่านเห็นภาพดังนี้ว่าหลักนิติรัฐ เป็นหลักที่มีหลักคิดพื้นฐานว่า การปกครองต้องใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน มิใช่การใช้อำนาจโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมหาชน โดยกฎหมายที่นำมาปฏิบัตินั้นต้องไม่สร้างปัญหาให้ประชาชนเดือดร้อน ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐ ประกอบกับการที่หลักนิติรัฐของไทย ถูกบิดเบือนไปตามจุดประสงค์ของผู้ออกกฎหมายที่ผู้ออกกฎหมาย ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือแม้กระทั่งพระราชกำหนดที่เสนอออกมาโดยฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารมีการแทรกแซงการตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ จนเกิดความไม่สมดุลแห่งการถ่วงดุลอำนาจขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน

ช่วงแรก เป็นช่วงปี 2544-2557 เป็นช่วงที่รัฐบาลไทยในสมัยนั้น มีการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเสนอโดยคณะรัฐมนตรี อันเป็นฝ่ายบริหาร ได้มีการเสนอพระราชกำหนดว่าด้วยการแปลงสัมปทานดาวเทียมเป็นภาษีสรรพสามิต แต่ต่อมา มติของพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากได้เห็นชอบให้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนพระราชกำหนดฉบับนี้ จนถูกตรามาเป็นการบังคับใช้และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ปัญหาของเรื่องนี้คือฝ่ายนิติบัญญัติถูกสร้างมาเพื่อเป็นกลไกตรวจสอบฝ่ายบริหารแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง เนื่องจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากเป็นพรรคการเมืองเดียวกับคณะรัฐมนตรี ทำให้เกิดปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร

ต่อมาช่วงที่สอง หลังปี 2557 ถึงปัจจุบัน เป็นปัญหาที่มีการใช้มาตรา 44 ซึ่งให้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการที่สามารถจับ ชัง คั่น โดยไม่มีหมายได้ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ละเมิดสิทธิประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในเคหสถาน สิทธิในร่างกาย เสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิเสรีภาพในการพูดและแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ จนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาตรานี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในที่สุด ภายหลัง

<sup>1</sup> นักศึกษา, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, จังหวัดสงขลา 90110

<sup>2</sup> Student, Prince of Songkla University, Songkhla, 90110



จากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ก็ได้มีปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่มีบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลว่า ให้สมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประชุมสภาพร้อมกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลนี้ ทำให้เกิดสัญญาภาพทางการเมือง เมื่อปี 2566 พรรคก้าวไกลได้รับคะแนนเสียงมากเป็นอันดับที่ 1 แต่ไม่ได้รับมติเสียงจากสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน ทำให้พรรคก้าวไกลไม่ได้รับเลือกเป็นรัฐบาลเพียงเพราะสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มีเอกสิทธิ์ลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีได้ ทำให้ขาดจุดยึดโยงกับประชาชนในส่วนดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป ปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อกฎหมายที่ต่างฝ่ายต่างออกโดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิประชาชนมากเกินไป และต่อมา ปัญหาคือผู้นำมาปฏิบัติขาดประสิทธิภาพในการรักษาหลักนิติรัฐ ออกกฎหมายแล้วตนกลับไม่ปฏิบัติตาม มากไปกว่านั้น ยังมีการจับกุมผู้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลไทย และเกิดรอยร้าวทางการเมืองระหว่างสองชั่วโมง อันเป็นภาษาข่าวโทรทัศน์ว่า “นิติสงคราม” จนทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองที่แก้ไขได้ยากนั่นเอง

วิธีการแก้ปัญหาของเรื่องเหล่านี้คือ ต้องให้มีการออกรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยผ่านประชามติ ห้ามทหารแทรกแซงประชามติ ประชาชนต้องตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐได้ ให้มีกฎหมายคุ้มครองเสรีภาพ การพูด ปฏิรูปวัฒนธรรม ให้ลดความเป็นอนุรักษนิยมลง และเปิดใจยอมรับความเป็นเสรีประชาธิปไตยมากขึ้น ประกอบกับการใช้กฎหมาย ถ้าไม่เป็นธรรมกับประชาชน ประชาชนต้องเสนอชื่อเข้าขอแก้ไขได้ และให้หลักนิติรัฐเลิกผูกโยงการเมืองเข้ากับสถาบันพระมหากษัตริย์ ต้องสอนใหม่ทั้งในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ให้ใส่วิชาจิตสำนึกประชาธิปไตย และสอนประวัติศาสตร์ยุค 14 ตุลาคม 6 ตุลาคม พฤษภาทมิฬ ให้มากขึ้นในชั้นเรียน ให้นักเรียนแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ แสดงออกทางการเมืองได้โดยไม่ถูกผู้ใหญ่ตีตราว่า “ต่อต้านการปกครองและมีความคิดต่อต้านสถาบันพระมหากษัตริย์” สามารถกล่าวถึงเรื่องการเมืองออกสื่อได้เหมือนประเทศแถบยุโรปที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่น สเปน เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และให้ประชาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยไม่ถูกฟ้องหมิ่นประมาท และให้วิพากษ์วิจารณ์สถาบันพระมหากษัตริย์ได้ โดยยังคงมาตรา 112 ไว้ตามเดิม แก้ไขที่ผู้นำมาปฏิบัติปฏิบัติให้เป็นธรรมกับประชาชนมากขึ้น โดยศาลต้องเคารพเสียงของประชาชน ไม่ใช่ใช้อำนาจตามตัวบทเพียงอย่างเดียว เพราะกฎหมายที่ดีต้องเข้ากับบริบทของสังคม มิใช่ห้ามแค่นั้น เพราะขัดกับหลักประชาธิปไตยที่ว่า กฎหมายต้องแก้ไขได้ (rule of law มิใช่ rule by law) ซึ่งไม่ควรสร้างลัทธิบูชาตัวบทขึ้นในระบบกฎหมาย civil law ของประเทศไทย และสุดท้าย ถ้าหากหลักนิติรัฐและรัฐธรรมนูญนิยมแข็งแรงขึ้นจะช่วยให้ประชาธิปไตยมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

**คำสำคัญ:** การเมืองไทย, นิติรัฐ, รัฐธรรมนูญไทย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่  
จังหวัดยะลา ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือ  
ผู้ประสบอุทกภัยในช่วงฤดูฝน ปี 2567

Legal Issues Regarding the Disbursement of Financial Assistance to  
Flood Victims in Yala Province under the Criteria, Conditions,  
and Procedures for Disbursement of Financial Assistance  
during the 2024 Rainy Season

ชาร์ฟ วัฒนนะ<sup>1</sup>

Chareef Wattana<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

ปัญหาอุทกภัยเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่สร้างผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่และทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ จังหวัดยะลาที่มีภูมิประเทศล้อมรอบด้วยป่าเขาและมีแม่น้ำสายหลักไหลผ่าน ประกอบกับฝนตกหนักติดต่อกันหลายวันเมื่อปลายปี พ.ศ. 2567 ส่งผลให้เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในรอบหลายปี คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้จ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยภาคใต้ เบื้องต้นครัวเรือนละ 9,000 บาท การจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยถือเป็นหน้าที่เป็นหน้าที่โดยทั่วไปที่รัฐมีต่อประชาชนในรัฐ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่าการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดยะลาในช่วงฤดูฝน ปี 2567 โดยหน่วยงานรัฐนั้นสอดคล้องกับกฎหมายหรือไม่ และมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าเอกสาร (documentary research) โดยรวบรวมข้อมูลจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2567 ที่อนุมัติกรอบวงเงิน 5,039 ล้านบาท สำหรับช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยใน 16 จังหวัด และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดหลักการและกลไกการบูรณาการของหน่วยงานรัฐเพื่อบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนศึกษาเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในช่วงฤดูฝน ปี 2567 นอกจากนี้มีการศึกษาเปรียบเทียบกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดการเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่น่าสนใจ โดยมีการจัดตั้งระบบรายงานการใช้จ่ายงบประมาณที่โปร่งใส มีการตรวจสอบที่ชัดเจน และมีการใช้ระบบดิจิทัลเพื่อตรวจสอบความเสียหายและการขอรับเงินช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สงขลา 90110

<sup>2</sup> Graduate Student, Faculty of Law, Prince of Songkla University, Songkhla, 90110

\* Corresponding author: E-mail address: chareeflegal@gmail.com

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดยะลาประสบปัญหาในสามประเด็นสำคัญ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ในแง่การได้มาซึ่งเงินช่วยเหลือ พบว่าเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในช่วงฤดูฝน ปี 2567 โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยรับงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณผ่านมติคณะรัฐมนตรีอาจถูกตั้งคำถามในเรื่องความโปร่งใส เนื่องจากประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายได้อย่างรอบด้าน ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวเพื่อให้สาธารณชนรับทราบและติดตามได้ ประการที่สอง ในแง่การขอรับเงินช่วยเหลือ พบว่าผู้ประสบภัยบางรายพบอุปสรรคในการจัดเตรียมเอกสาร เนื่องจากขาดการอำนวยความสะดวกจากหน่วยงานรัฐ เช่น การขาดจุดบริการคัดถ่ายเอกสารในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ หน่วยงานรัฐในพื้นที่ได้กำหนดให้ผู้ประสบภัยเตรียมรูปถ่ายทรัพย์สินที่ได้รับเสียหาย จากอุทกภัยแนบเป็นหลักฐานในการขอความช่วยเหลือซึ่งอยู่นอกเหนือ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยในช่วงฤดูฝน ปี 2567 อีกทั้งหน่วยงานรัฐยังไม่มีระบบตรวจสอบการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการใช้สิทธิที่ไม่เหมาะสมในบางกรณี และประการสุดท้าย ในแง่การจ่ายเงินช่วยเหลือ พบว่าเนื่องจากมีการกำหนดให้จ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยผ่านธนาคารออมสินโดยการโอนเงินเข้าบัญชีผ่านระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) แต่ผู้ประสบภัยจำนวนไม่น้อยกลับไม่มีพร้อมเพย์ที่ผูกกับเลขประจำตัวประชาชน ทำให้เกิดการแก้อุปสรรคผู้ประสบภัยเกินสมควร นอกจากนี้จำนวนเงินที่จ่ายไม่สอดคล้องกับมูลค่าความเสียหายจริง เช่น ไม่ว่าบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายทางทรัพย์สินมาหรือน้อย ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือในอัตราเหมาจ่ายครัวเรือนละ 9,000 บาท กรณีเช่นนี้มองได้ว่าเป็นการปฏิบัติเหมือนกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญต่างกันอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ในแง่การที่ภาครัฐได้มาซึ่งเงินช่วยเหลือโดยการอนุมัติงบประมาณผ่านมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการตรวจสอบที่โปร่งใส นั้น อาจนำไปสู่ปัญหาการบริหารงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอแนะคือ ควรกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจัดทำรายงานการใช้จ่ายและเผยแพร่ต่อสาธารณะในรูปแบบที่ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและลดโอกาสการทุจริต สำหรับการขอรับเงินช่วยเหลือโดยผู้ประสบภัย หน่วยงานรัฐในพื้นที่ควรมีการจัดตั้งจุดบริการคัดถ่ายเอกสารเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน พร้อมทั้งพัฒนาระบบตรวจสอบสิทธิเพื่อป้องกันการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตอย่างรอบด้าน และหากผู้ประสบภัยมิได้เตรียมหรือไม่มีรูปถ่ายทรัพย์สินที่ได้รับเสียหาย หน่วยงานรัฐจะต้องไม่ปฏิเสธสิทธิประชาชน แต่ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง เช่น รับฟังพยานบุคคล หรือลงพื้นที่ไปสำรวจ เป็นต้น และในแง่การจ่ายเงินช่วยเหลือ ควรกำหนดเกณฑ์การจ่ายเงินแบบขั้นบันไดตามมูลค่าความเสียหายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและสอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริงตามสภาพแต่ละครัวเรือน อันจะเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2560 นอกจากนี้ควรมีมาตรการรองรับผู้ที่ไม่พร้อมเพย์ที่ผูกกับเลขประจำตัวประชาชน เช่น การจัดตั้งจุดจ่ายเงินสด ณ ที่ทำการเทศบาลในพื้นที่ประสบภัย ทั้งนี้เพื่อลดความล่าช้าและไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

**คำสำคัญ:** การจ่ายเงินช่วยเหลือ, จังหวัดยะลา, อุทกภัย

## ปัญหาการออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ The Issue of Ordering Local Executives Order to Compensate Damage to Government

แพรวพลอย แก้วเชิด<sup>1</sup>

Remploy Kaewchoed<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองคือ เจ้าหน้าที่ที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>3</sup> แต่กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำละเมิดและต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกลับมีแนวทางในการพิจารณาที่แตกต่างกัน โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการในกรณีดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 938/2558 ว่า การที่นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ตนเองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ เป็นเพียงการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น มิได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>4</sup> ซึ่งแตกต่างกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 150/2567 วางหลักไว้ว่า เมื่อนายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงถือเป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองตกเป็นคู่กรณีเองตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และไม่อาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นทำการแทนได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลในจังหวัด จึงต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ<sup>5</sup> กรณีดังกล่าว

<sup>1</sup> นักศึกษาระดับชั้นปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา 90110

<sup>2</sup> Graduate Student, Faculty of Law, Prince of Songkla University, Songkhla, 90110

\* Corresponding author: E-mail address: 671132001@psu.ac.th

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5 และมาตรา 12

<sup>4</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ. 302/2553 และคดีหมายเลขแดงที่ อ. 938/2558

<sup>5</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 150/2567 เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรี

จึงมีประเด็นที่ต้องศึกษาว่า เมื่อเกิดกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำละเมิดและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติไว้ว่าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ<sup>6</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาตามปัญหาข้างต้นเห็นว่า แม้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและมีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อนายกเทศมนตรีเป็นผู้ทำละเมิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นตกเป็นคู่กรณีเอง กรณีจึงขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นหลักการรับรองว่าการพิจารณาของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปอย่างยุติธรรม<sup>7</sup> เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงต้องหยุดการพิจารณาเรื่องนั้นไว้และต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปทราบ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจควบคุมสั่งการดำเนินงานของนายกเทศมนตรีเหมือนเช่นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่หากพิจารณากรณีดังกล่าวตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเห็นว่า ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิด และไม่มีกฎหมายกำหนดหรือมอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าวได้ จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ตามมาตรา 12 แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น เพื่อให้การออกคำสั่งเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเสนอแนวทางในการพิจารณากรณีดังกล่าว โดยนำกฎหมายว่าด้วยหลักการรักษาราชการแทนมาปรับใช้กับกรณีดังกล่าว เนื่องจากกรณีนี้เป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนั้นได้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่อื่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีอำนาจทำการแทนอันเป็นไปโดยผลของกฎหมาย และขอเสนอให้มีการวิจัยเพิ่มเติมในประเด็นการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทาง

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 12

<sup>7</sup> ภัทรวรรณ อุซุงค์อมร, “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,” *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย*, 8, ฉ. 1 (2559): 488.

ละเมิดของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น การออกระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

**คำสำคัญ:** คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน, หลักความเป็นกลาง, อำนาจกำกับดูแล



ปัญหาความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเกี่ยวกับการสมรสซ้อน  
ระหว่างกฎหมายอิสลามกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
The Issue of State Legislation Pertaining to Bigamy between  
Islamic Law and the Civil and Commercial Code

สุมัยยะ ดามะยะ<sup>1</sup>

Sumaiyah Damaya<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

การสมรสในประเทศไทยตามกฎหมายปัจจุบัน นอกจากการสมรสภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังมีการสมรสภายใต้กฎหมายอิสลามที่มีผลผูกพันตามกฎหมายด้วย ซึ่งใช้บังคับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 โดยให้ใช้กฎหมายอิสลามบังคับแทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่การรับรองการสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับในฐานะกฎหมายทั่วไปนั้น จะใช้คำว่า “ทะเบียนสมรส” มีรูปแบบและวิธีการตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการเท่าที่เกี่ยวกับกระทรวงนั้น ๆ ส่วนการสมรสตามกฎหมายอิสลามที่ใช้บังคับในฐานะกฎหมายพิเศษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามฯ จะใช้คำว่า “หนังสือรับรองการสมรส” มีรูปแบบและวิธีการตามพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2540 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นผู้รักษาการ

การสมรสภายใต้กฎหมายอิสลามนั้น มีเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดในการบังคับใช้ทั้งในเชิงเนื้อหาและพื้นที่ ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามฯ ได้กำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้เฉพาะคดีอันเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ซึ่งศาสนิกเป็นทั้งโจทก์และจำเลย หรือผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาท ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ทำให้การสมรสของศาสนิกในพื้นที่ สามารถจดทะเบียนสมรส ณ ที่ว่าการอำเภอ ซึ่งเป็นการจดทะเบียนสมรสตามแบบของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และขอการรับรองการสมรสจากคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ซึ่งออกหนังสือรับรองการสมรสให้ตามกฎหมายอิสลามได้แบบใดแบบหนึ่งหรือทั้งสองแบบ ทั้งนี้ ศาลฎีกาได้

<sup>1</sup> หัวหน้าฝ่ายนิติการ (นักบริหารงานทั่วไป ระดับต้น) เทศบาลเมืองบ้านพรุ (จังหวัดสงขลา) และนักศึกษาระดับชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 6711320009@psu.ac.th

<sup>2</sup> Chief of the Legal Affairs Subdivision (General Administration Office, Primary Level), Ban Phru Town Municipality (Songkhla) and graduate student, Faculty of Law, Prince of Songkla University, 6711320009@psu.ac.th

เคยวางหลักเกณฑ์ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอิสลามและได้จดทะเบียนไว้ทั้งสองแบบในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4230/2558 ว่าการที่ได้สมรสกันอย่างถูกต้องตามกฎหมายอิสลาม ซึ่งใช้หลักกฎหมายอิสลามบังคับ แทนกฎหมายทั่วไป ต้องใช้เหตุฟ้องหย่าตามกฎหมายอิสลาม และสามารถนำหนังสือรับรองการหย่าที่ออกโดยคณะกรรมการอิสลามไปใช้เพื่อจดทะเบียนหย่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ตามจากการที่สามารถสมรสได้ทั้งสองแบบภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดการสมรสซ้อนระหว่างกฎหมายอิสลามกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของคู่สมรสอิสลามศาสนิกกับต่างศาสนิกหรืออิสลามศาสนิกต่างพื้นที่ เปิดช่องให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ดังเช่นกรณีปัญหาข้อพิพาทเรื่องสิทธิในการจัดการศพของคู่สมรสที่เคยปรากฏเป็นข่าวในปี พ.ศ. 2566 ระหว่างภริยาทั้งสองของทหารนายหนึ่ง ซึ่งเคยนับถือศาสนาพุทธและจดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับภริยาคนแรกก่อนเข้ารับอิสลาม ต่อมาได้ย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในพื้นที่จังหวัดยะลาและเปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลาม โดยได้สมรสกับภริยาคนที่สองตามกฎหมายอิสลามและอยู่กินกันฉันสามีภริยาเป็นระยะเวลาประมาณ 9 ปี โดยที่ยังมิได้จดทะเบียนหย่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับภริยาคนแรก ก่อนจะล้มป่วยและเสียชีวิตลง ซึ่งโรงพยาบาลได้ติดต่อภริยาคนแรกให้มารับศพ โดยภริยาคนที่สองในฐานะภริยาที่ถูกต้องตามกฎหมายอิสลามพยายามร้องขอจัดการศพให้ถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลามของผู้ตาย แต่ภริยาคนแรกซึ่งเป็นภริยาที่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ยินยอมและได้จัดการศพตามหลักศาสนาพุทธรวมไปถึงรับสิทธิต่าง ๆ เช่น บำเหน็จหรือบำนาญพิเศษในฐานะคู่สมรสของผู้ตาย

จากกรณีดังกล่าวนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ เมื่อได้สมรสอย่างถูกต้องภายใต้กฎหมายใดกฎหมายหนึ่งแล้วสมรสซ้อนภายใต้กฎหมายหนึ่ง ผลของการสมรสจะเป็นอย่างไร ความสมบูรณ์ของการสมรสภายใต้บังคับของแต่ละกฎหมายจะมีอยู่เพียงใด และจะกระทบกระเทือนต่อความสมบูรณ์ของการสมรสภายใต้บังคับของอีกกฎหมายหนึ่งหรือไม่ เพียงใด เมื่อมีการเปลี่ยนศาสนาหรือภูมิลำเนาซึ่งมีผลให้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอิสลามหรือพ้นจากบังคับของกฎหมายอิสลามแล้ว ผลผูกพันของการสมรสควรเป็นอย่างไร และใครควรเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าเมื่อพิพาทกันถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในฐานะคู่สมรส เช่น สิทธิเรื่องจัดการศพและทรัพย์สิน เป็นต้น

ปัจจุบัน การบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสมรสซ้อนระหว่างกฎหมายอิสลามกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังไม่มีผลทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งหากเกิดข้อพิพาทขึ้นและปรากฏว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่มีได้เป็นอิสลามศาสนิกหรืออยู่ในพื้นที่ อาจมีการยกมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามฯ ขึ้น เพื่อตัดสิทธิที่จะใช้กฎหมายอิสลามบังคับแก่กรณีอื่น อาจก่อให้เกิดปัญหาความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาที่ตามมาจากการสมรสซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกอนิติสัมพันธ์ในทางครอบครัวและมรดก รัฐควรกำหนดแนวทางการบังคับใช้กฎหมายให้มีความชัดเจนมากขึ้น

**คำสำคัญ:** กฎหมายอิสลาม, การสมรสซ้อน, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



## อำนาจในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงในกรณีหย่าร้าง

### Custody of Pets in Divorce

พงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์<sup>1</sup>

Phongsak Jehphong<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สัตว์เลี้ยงมีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สิน และเมื่อการสมรสสิ้นสุดลงโดยการหย่าร้าง สัตว์เลี้ยงก็จะได้รับการพิจารณาตัดสินจากศาลว่าเป็นทรัพย์สินระหว่างสามีภริยาที่จะต้องทำการแบ่งกันโดยไม่ได้คำนึงถึงความผูกพันและประโยชน์สูงสุดของสัตว์เลี้ยงเป็นสำคัญ ซึ่งสถานะของสัตว์เลี้ยงในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงอันสมควรที่จะได้รับการแก้ไข ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงได้เสนอแนะแนวทางในการพิจารณาชี้ขาดของศาลว่าฝ่ายใดจะมีอำนาจในการดูแลสัตว์เลี้ยงนั้นควรจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของสัตว์เลี้ยงเป็นสำคัญ โดยจะต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยง และนำไปจัดจรรวมถึงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบการตัดสินเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและประโยชน์สูงสุดสำหรับสัตว์เลี้ยง เพราะสัตว์เลี้ยงควรเป็นสิ่งที่ได้รับการปกป้องและคำนึงถึงจากกฎหมาย

หากพิจารณาสถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยงในบริบทของกฎหมายไทย สัตว์เลี้ยงถือเป็นทรัพย์สินและทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 และมาตรา 138 และภายใต้กฎหมายครอบครัวนั้น เมื่อมีการสมรสกันแล้วสามีและภริยานำสัตว์เลี้ยงมาเลี้ยงร่วมกัน สัตว์เลี้ยงนั้นจะกลายเป็นสินสมรส เป็นทรัพย์สินร่วมกันของสามีและภริยา แต่เมื่อการสมรสได้สิ้นสุดลงด้วยการหย่าร้างก็จะต้องมีการแบ่งทรัพย์สินระหว่างสามีภริยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1532 หากเป็นกรณีที่คู่สมรสตกลงกันไม่ได้ก็จะนำมาซึ่งปัญหาในการแบ่งทรัพย์สินระหว่างสามีและภริยา และสัตว์เลี้ยงก็จะถูกมองว่าเป็นเพียงหนึ่งในทรัพย์สินระหว่างสามีและภริยาที่จะต้องทำการแบ่งกันอย่างเช่นทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งการกำหนดสถานะของสัตว์เลี้ยงเช่นนี้ ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของสัตว์เลี้ยง และยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์อีกด้วย

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา 90110

<sup>2</sup> Full-time Lecturer, Faculty of Law, Prince of Songkla University Songkhla 90110

\* Corresponding author: E-mail address: phongsak.j@psu.ac.th

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสัตว์เลี้ยงกรณีที่เกิดข้อพิพาทในเรื่องอำนาจการเลี้ยงดูหากคู่สมรสนั้นจะต้องแยกทางกัน และเสนอแนวทางในการเปลี่ยนแปลงสถานะของสัตว์เลี้ยงในบริบทของกฎหมายครอบครัวเพื่อให้ความสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่บัญญัติขึ้นมาบังคับใช้เพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของสัตว์ และเสนอการกำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในเรื่องอำนาจในการดูแลสัตว์เลี้ยงของคู่สมรสที่การสมรสสิ้นสุดลงจากการหย่าร้าง โดยศึกษาแนวทางจากกฎหมายเยอรมันที่ได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งว่า สัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตไม่ใช่สิ่งของ ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการนำเสนอปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาพบว่า 1) ไม่มีบทบัญญัติใดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว ที่บัญญัติถึงวิธีการจัดการในเรื่องของอำนาจเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงระหว่างสามีและภรรยา ส่งผลให้สัตว์เลี้ยงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่จะต้องทำการแบ่งกันระหว่างสามีภริยาเสมือนเป็นสินสมรส ทั้ง ๆ ที่สัตว์เลี้ยงแตกต่างจากทรัพย์สินทั่วไป เป็นสิ่งมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึกเช่นเดียวกับมนุษย์ และ 2) การที่ศาลพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงโดยนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องทรัพย์สินมาบังคับใช้ ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่เอื้อต่อผลประโยชน์สูงสุดหรือคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงแต่อย่างใด และยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่ให้ความเคารพสิทธิในการดำรงชีวิตและยกระดับสถานะของสัตว์ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งสถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยงในประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างจากสถานะของสัตว์เลี้ยงภายใต้กฎหมายแพ่งของสหพันธรัฐเยอรมนี (German Civil Code - BGB) ที่ระบุว่าสัตว์ไม่ใช่ทรัพย์สิน เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องสัตว์เลี้ยงในกรณีที่มีการหย่าร้างเกิดขึ้น ศาลเยอรมันจะพิจารณาข้อพิพาทโดยคำนึงถึงความสามารถในการดูแลสัตว์เลี้ยงและความสัมพันธ์ระหว่างสัตว์เลี้ยงกับคู่กรณีแต่ละฝ่าย ซึ่งทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และเป็นการคำนึงถึงสิทธิและสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ เห็นควรให้มีการแก้ไขคำนิยามของคำว่าทรัพย์สินในมาตรา 137 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใหม่ โดยระบุให้ชัดเจนว่าทรัพย์สินนั้นไม่รวมถึงสัตว์เลี้ยงด้วย และควรกำหนดสถานะของสัตว์เลี้ยงในกฎหมายครอบครัวให้มีความชัดเจน และแยกต่างหากออกจากทรัพย์สินในกรณีที่เกิดการหย่าร้าง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอำนาจในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงในทำนองเดียวกันกับอำนาจปกครองบุตร ซึ่งการพิจารณาชี้ขาดในเรื่องของอำนาจดูแลสัตว์เลี้ยงนั้น ศาลจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของสัตว์เลี้ยงเป็นที่ตั้ง เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของสัตว์เลี้ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**คำสำคัญ:** สิทธิสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์, อำนาจในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยง, การหย่าร้าง

## พฤติกรรมการแสวงหาข้อมูลและความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา

### Information Seeking Behavior and Satisfaction with Information about Medical Marijuana through Online Media of People in Songkhla Province

ธัญญ์ธัช ครุชาติ<sup>1</sup> อาสีหะ หลีหรีม<sup>2</sup> และไชยา เกษารัตน์<sup>3\*</sup>

Thanantach Kornchatree<sup>1</sup>, Natthawut Suksai<sup>2</sup>, and Chaiya Kesarat<sup>3</sup>

#### บทคัดย่อ

คนไทยกว่า 85% ใช้โซเชียลมีเดียในการค้นหาข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพและสารเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านสารเสพติดหลังจากกัญชาถูกปลดล็อก การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับกัญชาบน Google เพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า สะท้อนให้เห็นว่าคนไทยมีความสนใจในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก แต่ข้อมูลที่หลากหลาย อาจเป็นข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ นำไปสู่ความเข้าใจผิดและการใช้กัญชาอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ และจากการศึกษานโยบายกัญชาทางการแพทย์ของประเทศไทยพบประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับกัญชาที่ต้องได้รับการพิจารณา 6 ประเด็น ได้แก่ 1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ 2) ผลกระทบต่อระบบการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ 3) การแพร่ระบาดของข่าวลวง 4) การขยายตัวของธุรกิจค้าขายกัญชา 5) ระบบการสร้างความรู้ทางการแพทย์เกี่ยวกับกัญชา และ 6) ปัญหาทางสังคมจากนโยบายกัญชา ในขณะที่จังหวัดสงขลา พบว่าประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่มีการใช้กัญชาแห่งเป็นจำนวนมากซึ่งอาจเกิดจากการไม่รู้ถึงข้อมูล การได้รับข้อมูลที่ไม่น่าเชื่อถือ และข้อจำกัดทางด้านงานวิจัยเกี่ยวกับกัญชาทางการแพทย์อาจนำมาซึ่งการใช้กัญชาอย่างผิดวัตถุประสงค์ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อร่างกายของประชาชนในพื้นที่ จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงอยากทราบพฤติกรรมการแสวงหาและความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาอยู่ในระดับใด และมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาระดับพฤติกรรมการแสวงหาข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา 2) เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา และ 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาตรี, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาตรี, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

<sup>3</sup> อาจารย์ที่ปรึกษา, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

\* Corresponding author: E-mail address: chaiya.ke@skru.ac.thd

พฤติกรรมแสวงหาข้อมูลกับความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยจากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมาผู้วิจัยจึงตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้ว่า พฤติกรรมแสวงหาข้อมูลมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา กลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปในจังหวัดสงขลา ซึ่งมีการค้นหาข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์อย่างน้อย 1 ครั้ง ในช่วงเวลา 1 ปี ที่ผ่านมา จำนวน 400 คน ผ่านการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ และตามความสะดวก เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามประมาณค่า 5 ระดับ มีค่าดัชนีความสอดคล้องตั้งแต่ 0.67-1.00 ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.84 และสถิติที่ใช้ในวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทำการทดสอบสมมติฐานโดยใช้การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน

ผลการศึกษา พบว่า 1) ระดับพฤติกรรมแสวงหาข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.46$ , S.D. = 0.44) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านเนื้อหาในการแสวงหาข้อมูลสูงสุด อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.66$ , S.D. = 0.58) รองลงมาด้านแหล่งข้อมูล อยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.48$ , S.D. = 0.56) และด้านประเภทสื่อออนไลน์ต่ำสุด อยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.24$ , S.D. = 0.49) ตามลำดับ 2) ระดับความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.64$ , S.D. = 0.75) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการได้รับข้อมูลอ้างอิง อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.66$ , S.D. = 0.90) รองลงมาด้านการติดต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.62$ , S.D. = 0.75) ตามลำดับ และ 3) พฤติกรรมแสวงหาข้อมูลกับความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 โดยมีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลาง และทิศทางบวก ( $r = +0.57$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน โดยเรียงลำดับจากระดับความสัมพันธ์สูงสุดไปหาความสัมพันธ์ต่ำสุด พบว่า พฤติกรรมแสวงหาข้อมูลด้านประเภทสื่อออนไลน์กับความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ( $r = +0.57$ ) พฤติกรรมแสวงหาข้อมูลด้านเนื้อหากับความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ( $r = +0.48$ ) และพฤติกรรมแสวงหาข้อมูลด้านแหล่งข้อมูลกับความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ( $r = +0.33$ ) จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการที่ประชาชนมีพฤติกรรมแสวงหาข้อมูลผ่านสื่อออนไลน์มากขึ้นย่อมทำให้มีความพึงพอใจในข้อมูลที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน แสดงถึงความสำคัญของการเลือกใช้สื่อออนไลน์ที่เหมาะสมในการให้ข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ ซึ่งบ่งชี้ว่าคุณภาพของเนื้อหาข้อมูลเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ และแม้ว่าแหล่งข้อมูลจะมีผลต่อความพึงพอใจในข้อมูลด้านกัญชาทางการแพทย์ผ่านสื่อออนไลน์ แต่ยังมีตัวแปรอื่นที่มีความสำคัญมากเช่นกัน นั่นคือ ประเภทสื่อออนไลน์ และคุณภาพของข้อมูลที่ปรากฏในสื่อออนไลน์ ดังนั้นควรพัฒนาสื่อออนไลน์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ

กัญชาทางการแพทย์ในรูปแบบที่เข้าถึงง่ายและเข้าใจได้ง่ายในลักษณะกราฟิกหรือวิดีโอผ่านแพลตฟอร์มที่ประชาชนให้ความนิยม เช่น Facebook YouTube หรือเว็บไซต์ทางการของหน่วยงานทางการแพทย์ในการเผยแพร่ข้อมูล โดยเน้นข้อมูลที่มีคุณภาพ เนื้อหาถูกต้อง ครบถ้วน มีการอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้

**คำสำคัญ:** กัญชาทางการแพทย์, ความพึงพอใจ, พฤติกรรมการแสวงหาข้อมูล



## ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจ ในระบบกฎหมายไทย

### Problems of Enforcing Competition Law with State Enterprises in the Thai Legal System

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ<sup>1</sup>

Khemmapat Trisadikoon<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้กำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อจัดพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันในลักษณะต่าง ๆ ตามอุดมการณ์ของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ในทางทฤษฎีการคุ้มครองการแข่งขันและรักษาประสิทธิภาพของการแข่งขันในตลาดไม่ได้จำกัดเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน แต่การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าควรครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันหรือการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยไม่เป็นธรรมที่เกิดจากองค์การของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจอาศัยความได้เปรียบจากการบังคับใช้กฎหมายหรืออาศัยทรัพยากรของรัฐเพื่อทำการแข่งขันกับเอกชน ด้วยเหตุดังกล่าวกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจึงควรบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจด้วยเช่นกัน

อนึ่ง ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้บังคับใช้กฎหมายกับรัฐวิสาหกิจโดยมีข้อยกเว้นสำหรับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค โดยหากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติมาตรานี้มีเจตนารมณ์ที่ต้องการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาสำคัญขึ้น 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายนี้คืออะไร ประการที่สอง ข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นมีความไม่ชัดเจน อาทิ การรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค ซึ่งครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจหลาย ๆ ด้าน รวมถึงรัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถกล่าวอ้างข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ และประการที่สาม รัฐวิสาหกิจมีกฎหมายให้อำนาจผูกขาด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจ

<sup>1</sup> นักวิจัยอาวุโส, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) แขวงพลับพลา เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

<sup>2</sup> Senior Researcher, Thailand Development Research Institute (TDRI), Plubpla, Wangthonglang, Bangkok, Thailand 10310

\* Corresponding author: E-mail address: k.trisadikoon@gmail.com

ปัญหาของช้อยกเว้นในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดความได้เปรียบในทางธุรกิจเหนือกว่าเอกชนที่ประกอบธุรกิจในลักษณะเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การประกอบธุรกิจน้ำมันของ ปตท. จะถูกเรียกว่าเป็นธุรกิจด้านความมั่นคงของรัฐหรือไม่ โดยเปรียบว่าเป็นความมั่นคงทางด้านพลังงาน หรือ การประกอบธุรกิจส่งไฟฟ้าของ กฟน. และ กฟภ. จะถือว่าเป็นการสร้างรายได้เปรียบหรือไม่ ในเมื่อปัจจุบันมีผู้ประกอบการธุรกิจไฟฟ้าเอกชนเพิ่มขึ้น บริบทของการคุ้มครองรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจึงอาจจะไม่เหมาะสมอีกต่อไป

คำถามสำคัญในการศึกษาครั้งนี้คือ ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่การแข่งขันจะช่วยจัดสรรทรัพยากรที่ดีให้กับสังคม ดังนั้นกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจึงควรกำหนดช้อยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และหากจะมีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายให้กับรัฐวิสาหกิจ กฎหมายควรมีหลักเกณฑ์หรือกระบวนการยกเว้นอย่างไร

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาทางนิติเศรษฐศาสตร์ของการกำกับดูแล ประกอบกับการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบเพื่อค้นหาตัวแบบ (model) ทางกฎหมายในการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นมาประกอบการศึกษาครั้งนี้ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

ในเบื้องต้นผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ด้วยโครงสร้างลักษณะของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ยังทำให้เกิดความกำกวมในการตีความขอบเขตของรัฐวิสาหกิจ และพฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจที่จะสามารถอ้างเหตุในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงอาจจะสร้างรายได้เปรียบในการกำกับดูแล กล่าวคือ สถานะของรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายไทยมีความพิเศษอยู่หลายประการ อาทิ การได้รับงบประมาณอุดหนุน การอาศัยอำนาจเฉพาะตามกฎหมาย และการได้รับการอุดหนุนจากรัฐ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้รัฐวิสาหกิจอาจจะดำเนินกิจการโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกำไรขาดทุน จึงอาจจะดำเนินการทุ่มตลาดหรือขายตัดราคาได้ รวมถึงมีแนวโน้มที่จะอาศัยความได้เปรียบจากสิทธิผูกขาดเพื่อเอาเปรียบคู่ค้าทางธุรกิจ ซึ่งท้ายที่สุดจะกลายเป็นการใช้เสรีภาพในการทำลายการแข่งขัน และทำให้เกิดการเอาเปรียบคู่ค้า ซึ่งท้ายที่สุดจะทำลายสวัสดิการ (welfare) ของสังคม

ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ที่ไม่นำมาใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจต้องมีความระมัดระวังในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และไม่ใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีอันเกิดจากนโยบายและกฎหมายเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน หรือเอาเปรียบคู่ค้า ในทางตรงกันข้ามหากการใช้อำนาจเหนือตลาดเกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายควรจะต้องกำหนดให้รัฐวิสาหกิจพิสูจน์และแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้พ้นความรับผิดตามกฎหมาย

**คำสำคัญ:** การแข่งขันทางการค้า, รัฐวิสาหกิจ, การกำกับดูแลการแข่งขัน

## ปัญหาการยอมรับระบบยื่นฟ้องและส่งคำคู่ความอิเล็กทรอนิกส์ (e-filing) ของศาลจังหวัดสงขลา

### Problems of accepting the electronic filing and submission system (e-filing) of Songkhla Provincial Court

สลินทิพย์ อักษรเนียม<sup>1</sup> ชิษณุพงศ์ จุลฉีต<sup>2</sup> ตินณภพ ยอดวาฤทธิ์<sup>3</sup> ธัญรัตน์ สะอะ<sup>4</sup>

วิรัตน์ บุญเลิศ<sup>5</sup> ชาญวิทย์ จันทร์อินทร์<sup>6</sup>

Salintip Aksonneam , Natsima M.M , Asada Toting , Fatihah Jehmaeng ,

Chitnupong Juncheed , Tinnapop Yodvarit , Thanyarat Saha ,

Virat Boonleart , Chanwitt Janin

#### บทคัดย่อ

ในปัจจุบัน การขับเคลื่อนเทคโนโลยีสารสนเทศในศาลยุติธรรมมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบยุติธรรมในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ศาลยุติธรรมในฐานะเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ได้ริเริ่มเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานเข้าสู่ระบบดิจิทัล โดยได้นำเอาระบบยื่นฟ้องและส่งคำคู่ความอิเล็กทรอนิกส์ ที่เรียกว่าระบบ e-filing มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคดีและลดขั้นตอนความยุ่งยากในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม การนำเอาระบบ e-filing มาใช้งานกลับประสบปัญหาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อ การยอมรับจากนายความผู้ใช้งานระบบ และส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาระบบดิจิทัลดังกล่าว

การวิจัยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) ศึกษาปัญหาการยอมรับระบบ e-filing ของศาลจังหวัดสงขลา และ (2) เสนอแนวทางในการพัฒนาการยอมรับระบบ e-filing ดังกล่าว การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาตรี, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาตรี, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

<sup>3</sup> นักศึกษาปริญญาตรี, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

<sup>4</sup> นักศึกษาปริญญาตรี, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

<sup>5</sup> อาจารย์ที่ปรึกษา, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000

<sup>6</sup> อาจารย์ที่ปรึกษา, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000



จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าพนักงานศาลและทนายความในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยจำแนกกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) เจ้าพนักงานศาล (2) ทนายความที่มีประสบการณ์การว่าความต่ำกว่า 10 ปี และ (3) ทนายความที่มีประสบการณ์ว่าความมากกว่า 10 ปี การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสรุปประเด็นปัญหาและแนวทางพัฒนาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการยอมรับระบบ e-filing ของศาลจังหวัดสงขลาสามารถจำแนกออกเป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ปัญหาด้านบุคคล เนื่องจากผู้ใช้งานระบบ เช่น ทนายความที่มีประสบการณ์ว่าความมากกว่า 10 ปีขึ้นไปยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้งานระบบ e-filing และยังขาดทักษะด้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่มั่นใจต่อการใช้งานในระบบดังกล่าว (2) ปัญหาด้านอุปกรณ์และเทคโนโลยี พบว่า ความไม่พร้อมในด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ที่ยังล้าสมัย หรือการขาดแคลนระบบสนับสนุนที่จำเป็น ทำให้การใช้งานระบบเกิดความล่าช้าและขัดข้อง และ (3) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ เช่น การจัดการคดีที่มีปริมาณมากในช่วงเวลาเดียวกัน และการขาดการอบรมให้ความรู้การใช้งานระบบ หรือการสนับสนุนที่เหมาะสมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลให้กระบวนการใช้งานระบบ e-filing ไม่สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่น

สำหรับแนวทางการพัฒนาการยอมรับระบบ e-filing ของศาลจังหวัดสงขลา การวิจัยนี้เสนอแนวทางที่สำคัญใน 3 ด้าน ได้แก่ (1) การพัฒนาด้านบุคคล ควรมีการจัดอบรมและผลิตสื่อการเรียนรู้ เช่น คู่มือและคลิปวิดีโอสอนวิธีการใช้งานระบบ เพื่อส่งเสริมความรู้และทักษะการใช้งานระบบให้แก่ทนายความและบุคลากรของศาล (2) การพัฒนาด้านเทคโนโลยี ควรปรับปรุงระบบ e-filing ให้ทันสมัย เช่น เพิ่มระบบยืนยันตัวตนเพื่อให้สามารถใช้งานได้ง่าย เช่น ใช้การสแกนใบหน้า หรือการจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัยและเพียงพอเพื่อสนับสนุนต่อการใช้งานระบบ และ (3) การพัฒนาด้านการบริหารจัดการ ควรเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในระบบ e-filing และพัฒนากระบวนการจัดการให้สามารถรองรับปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบูรณาการความร่วมมือระหว่าง ทนายความผู้ใช้งานระบบบุคลากร ของศาล และเทคโนโลยีที่นำมาใช้พัฒนาระบบ e-filing เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและหน่วยงานของศาลยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังแสดงถึงบทบาทของการให้การสนับสนุนจากภาครัฐที่ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและการพัฒนาระบบดิจิทัลในกระบวนการยุติธรรม เพื่อนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาคดีในอนาคต

**คำสำคัญ :** การยอมรับ, ระบบ e-filing ,ปัญหาและแนวทางการพัฒนา

การติดตามการเปลี่ยนแปลงชายหาดด้วยวิทยาศาสตร์ภาคพลเมือง  
ณ พระราชินิเวศน์มฤคทายวัน  
Monitoring Beach Changes Through Citizen Science  
at Mrigadayavan Palace

สมปรารถนา ฤทธิ์พริ้ง<sup>1</sup> และ อภิศักดิ์ ทศณี<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

ชายหาดถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในประเทศไทยมีแนวชายฝั่งทะเลอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายของลักษณะทางธรณีวิทยา ชีวภาพ และนิเวศวิทยาของพื้นที่ชายฝั่งยาวกว่า 3,151 กิโลเมตร ใน 23 จังหวัด การเปลี่ยนแปลงสภาพชายหาดอันเป็นผลมาจากกระบวนการทางธรรมชาติ เช่น การกัดเซาะชายฝั่ง การเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำทะเล รวมถึงผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ อาทิ การก่อสร้างโครงสร้างป้องกันชายฝั่ง การท่องเที่ยวที่ขาดการควบคุม และการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งอย่างไม่ยั่งยืน ล้วนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและความเสี่ยงต่อระบบนิเวศชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน การเฝ้าติดตามและการประเมินสภาพชายหาดมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนและบริหารจัดการเพื่อรักษาและฟื้นฟูระบบนิเวศชายฝั่ง การมีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย และครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางจะช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจและผู้เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวในการดำเนินมาตรการแก้ไข ป้องกัน และพัฒนาชายหาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม การเฝ้าติดตามสภาพชายหาดอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในอดีตมักต้องใช้งบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญ งบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ ในปริมาณมาก ซึ่งส่งผลให้การเก็บข้อมูลเกิดขึ้นในบางพื้นที่ที่จำกัดหรือในช่วงเวลาที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ขาดฐานข้อมูลระดับท้องถิ่นที่ครอบคลุมและสะท้อนความเป็นจริงในระดับพื้นที่ย่อย แนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือที่เรียกว่า "วิทยาศาสตร์ภาคพลเมือง" (citizen science) จึงได้รับความสนใจมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนทั่วไปซึ่งมีใช้นักวิจัยโดยตรงในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม การสังเกตการณ์ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำวิจัย เป็นการกระจายภาระงานจากฝ่ายวิชาการไปยังกลุ่มคนในสังคมที่มีความสนใจร่วมกัน ตลอดจนสร้างความตระหนักรู้ต่อประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ชายฝั่งในชุมชน

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์, คณะวิศวกรรมศาสตร์ ม.เกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10900

<sup>2</sup> ผู้ประสานงาน, กลุ่มหาดเพื่อชีวิต สงขลา 90000

ด้วยเหตุนี้ โครงการติดตามการเปลี่ยนแปลงชายหาดด้วยวิทยาศาสตร์ภาคพื้นเมือง จึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยในการติดตามและเก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของชายหาด โดยใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โครงการนำร่องนี้ได้เริ่มต้นติดตั้งแท่นถ่ายภาพที่พระราชินีเวศน์มฤคทายวัน จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นสถานที่ที่มีความสำคัญทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

โครงการติดตามการเปลี่ยนแปลงชายหาดด้วยวิทยาศาสตร์ภาคพื้นเมืองนี้ มีชื่อเรียกอย่างง่ายว่า “โครงการ Beach Snap” มีเป้าหมายในการสร้างฐานข้อมูลที่สำคัญสำหรับการจัดการชายฝั่งอย่างยั่งยืน แท่นถ่ายภาพในโครงการสูง 1.5 เมตร ถูกออกแบบมาให้ใช้งานง่ายและตั้งอยู่ในตำแหน่งที่สามารถมองเห็นแนวชายหาดได้อย่างชัดเจน โดยแท่นดังกล่าวได้รับการออกแบบให้ทนต่อสภาพอากาศชายฝั่งและติดตั้งคำแนะนำการใช้งานไว้อย่างชัดเจน นักท่องเที่ยวสามารถใช้โทรศัพท์มือถือของตนเองถ่ายภาพจากแท่นและอัปโหลดภาพไปยังเว็บไซต์ของโครงการ ([www.beachwatchthailand.net](http://www.beachwatchthailand.net)) ระบบจะจัดเก็บข้อมูลวัน เวลา และตำแหน่งภาพโดยอัตโนมัติ เพื่อให้สามารถนำภาพถ่ายเหล่านี้มาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของชายหาดได้อย่างละเอียดต่อไปในอนาคต ด้วยเทคนิคการประมวลผลภาพและการตรวจจับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงการระบุแนวชายฝั่ง การกัดเซาะ และการทับถม

ความสำเร็จของโครงการ Beach Snap ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงจากการติดตั้งอุปกรณ์เท่านั้น แต่ยังมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โครงการได้จัดทำเอกสารแผ่นพับ รวมถึงโปสเตอร์เพื่อประชาสัมพันธ์โครงการเผยแพร่ ณ จุดลงทะเบียนทางเข้าพระราชินีเวศน์ และยังจัดกิจกรรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลพระราชินีเวศน์ถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ชายหาด รวมถึงวิธีการถ่ายภาพที่ถูกต้องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพสูงที่สุด

โครงการนี้แม้เพิ่งเริ่มต้นนำร่องได้ไม่นาน พบความท้าทายบางประการที่ต้องจัดการ เช่น การจัดการข้อมูลจำนวนมากที่ได้รับจากภาพถ่ายยังคงเป็นความท้าทายที่สำคัญ เช่นเดียวกับการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลให้มีความแม่นยำและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การจัดทำมาตรการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะยาว เช่น การเพิ่มแรงจูงใจให้กับผู้มีส่วนร่วมและการสร้างกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์เพื่อกระตุ้นความสนใจ ก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญ

ในอนาคต โครงการ Beach Snap มีแผนที่จะขยายการติดตั้งแท่นถ่ายภาพไปยังชายหาดอื่น ๆ ทั่วประเทศไทย โดยเริ่มจากพื้นที่ที่ชายหาดท่องเที่ยวก่อนเป็นลำดับแรก นอกจากนี้ โครงการยังมุ่งเน้นที่จะพัฒนาระบบวิเคราะห์ข้อมูลโดยการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการเรียนรู้ของเครื่อง (Machine Learning) มาประยุกต์ใช้ในการตรวจจับการเปลี่ยนแปลงของชายฝั่งอย่างแม่นยำ ระบบนี้จะสามารถระบุแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงและแจ้งเตือนเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

การดำเนินโครงการ Beach Snap ไม่เพียงแต่ช่วยสร้างฐานข้อมูลที่มีคุณค่า แต่ยังสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการอนุรักษ์ชายหาดอย่างยั่งยืน โครงการนี้เป็นตัวอย่างของการประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์ภาคพื้นเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ในระยะยาว ข้อมูลและบทเรียนจากโครงการ Beach Snap จะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับ

การพัฒนานโยบายและแผนการจัดการชายฝั่งที่ยั่งยืน ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยลดผลกระทบจากการกัดเซาะชายฝั่ง แต่ยังช่วยอนุรักษ์ความสวยงามและความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยให้คงอยู่สำหรับคนรุ่นหลัง

**คำสำคัญ:** การเปลี่ยนแปลงชายฝั่ง, วิทยาศาสตร์ภาคพลเมือง, การอนุรักษ์ชายฝั่ง



## วิวัฒนาการของกฎหมายละเมิดในคดีเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก สินค้าไม่ปลอดภัย และแนวโน้มในการพัฒนากฎหมายละเมิดในอนาคต

### The Evolution of Tort Law in Cases Concerning Damages Caused by Unsafe Products and the Trends in the Future Development of Tort Law

ชาร์ฟ วัตนะ<sup>1</sup> รพีพัฒน์ นำนานผล<sup>2</sup> และนันทวิช สังขรัตน์<sup>3</sup>

Chareef Wattana<sup>4</sup>, Raphiphat Namnaphol<sup>5</sup>, and Nantavit Sangkharat<sup>6</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การพัฒนาของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าไม่ปลอดภัย โดยเน้นศึกษาการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่องละเมิด ที่ใช้ก่อนหน้าจนถึงการออกกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 นอกจากนี้

ยังมุ่งหมายเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคและให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นประเด็นสำคัญในสังคมยุคปัจจุบัน ยิ่งการผลิตสินค้าออกขายในตลาดมีมากขึ้น ความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายจากสินค้าไม่ปลอดภัยอันอาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภทย่อมเพิ่มขึ้นตามไปด้วย กฎหมายละเมิดในหลายประเทศจึงมีพัฒนาการในลักษณะยกระดับความคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับการชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้าต้องร่วมกันรับผิด เช่น ผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย เป็นต้น และยังอนุญาตให้ลูกโทษผู้ประกอบการสูงกว่าความเสียหายที่แท้จริง เพื่อป้องปราม มิให้ผู้ประกอบการทำละเมิดผู้บริโภคอีกในอนาคต ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาในคดี *Liebeck v. McDonald's Restaurants*

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา 90110

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา 90110

<sup>3</sup> นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา 90110

<sup>4</sup> Graduate Student, Faculty of Law, Prince of Songkhla University, Songkhla, 90110

<sup>5</sup> Graduate Student, Faculty of Law, Prince of Songkhla University, Songkhla, 90110

<sup>6</sup> Graduate Student, Faculty of Law, Prince of Songkhla University, Songkhla, 90110

\* Corresponding author: E-mail address: chareeflegal@gmail.com

กรณีคุณป้า Stella Liebeck ทำกาแฟร้อนของแมคโดนัลด์หกขณะอยู่บนรถ ทำให้เกิดบาดแผลพุพองบริเวณต้นขาหนีบ บั้นท้าย และอวัยวะเพศ ปรากฏว่ากาแฟมีอุณหภูมิสูงเกินมาตรฐานทั่วไปโดยที่แมคโดนัลด์ไม่ได้มีคำเตือนเกี่ยวกับอันตรายจากความร้อน คณะลูกขุนได้ตัดสินให้แมคโดนัลด์ผิด ศาลจึงสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย 200,000 เหรียญสหรัฐ และสั่งให้จ่ายค่าเสียหายเชิงลงโทษเพิ่มเติมอีก 2.7 ล้านเหรียญสหรัฐ ในบริบทของประเทศไทยเดิมที่มีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และมาตรา 472 ที่กำหนดให้ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความผิดหรือความประมาทของผู้ผลิตและผู้จำหน่าย ซึ่งทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายเป็นเรื่องที่ยาก ใช้เวลานาน อันนับเป็นข้อจำกัดในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ภายหลังได้รับอิทธิพลแนวคิดดังกล่าวมาจากต่างประเทศจึงได้มีการพัฒนากฎหมายละเมิดที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายละเมิดในคดีเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วงเวลาสำคัญ ดังนี้

#### 1. ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

ก่อนการออกกฎหมายเฉพาะ ความคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่ผู้บริโภคสินค้าเป็นโจทก์ฟ้องผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย ผู้บริโภคมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายมีความประมาทหรือจงใจละเมิด ส่งผลให้การฟ้องร้องเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและมีต้นทุนสูง และการฟ้องร้องในชั้นศาลมักไม่เป็นที่นิยมเนื่องจากใช้เวลานาน เสียค่าใช้จ่าย และบางครั้งก็มีความซับซ้อน

#### 2. หลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

การบังคับใช้พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 นับเป็นก้าวสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดหรือความประมาท กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังขยายอายุความจากเดิม 1 ปีเป็น 3 ปี และยังขยายขอบเขตความรับผิดให้ครอบคลุมถึงผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิตและจัดจำหน่าย อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้ความคุ้มครองเพิ่มเติม เช่น การให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ เพื่อเป็นการลงโทษผู้ประกอบการในทำนองเดียวกับคดี Liebeck v. McDonald's Restaurants นั่นเอง

แม้ว่ากฎหมายที่มีในปัจจุบันจะเป็นก้าวสำคัญ แต่ยังคงมีความจำเป็นต้องพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพราะเมื่อเข้าสู่ยุคดิจิทัลย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเป็นการค้าขายในลักษณะออนไลน์ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการค้าขายผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางสำหรับการพัฒนากฎหมายในอนาคต คือ ควรยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยการกำหนดให้เจ้าของแพลตฟอร์มที่เป็นสื่อกลางหรือตลาดกลางให้ร่วมรับผิดชอบกรณีความเสียหายที่เกิดจากสินค้าไม่ปลอดภัย เนื่องจากเจ้าของแพลตฟอร์มเป็นผู้คิดระบบพร้อมทั้งนำเทคโนโลยีและทรัพยากรบุคคลมาควบคุมดูแลเพื่อสร้างผลกำไรหรือส่วนแบ่งจากการทำธุรกรรมซื้อขายออนไลน์ เจ้าของแพลตฟอร์มจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการลงทะเบียนสินค้าเพื่อเผยแพร่หรือออกขาย พร้อมทั้งมีมาตรการตรวจสอบคุณภาพ

สินค้าของร้านค้าออนไลน์ และควรกำหนดให้เจ้าของแพลตฟอร์มมีวิธีป้องกันและสร้างความปลอดภัยทางไซเบอร์ ในกรณีร้ายแรงที่สุดคือต้องร่วมรับผิดชอบเพื่อละเมิดและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้บริโภคด้วยการพัฒนากฎหมายให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีนับว่าเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญมาก ทั้งนี้ เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและมุ่งหวังสู่การสร้างความมั่นคงในโลกที่เปลี่ยนแปลง

**คำสำคัญ:** ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย, การคุ้มครองผู้บริโภค, ค่าเสียหายเชิงลงโทษ



แนวทางการกำหนดเขตพื้นที่ตามมาตราพิเศษในประมวลกฎหมายยาเสพติด  
Guidelines for determining areas  
according to special measures in the Narcotics Code

กิตติยา พรหมจันทร์<sup>1</sup>

Kittiya Prommajun<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดเขตพื้นที่ตามมาตราพิเศษในประมวลกฎหมายยาเสพติดว่าควรมีสาระสำคัญ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบอย่างไร เนื่องจากตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายยาเสพติด ซึ่งเริ่มบังคับใช้เมื่อ 9 ธันวาคม 2564 นั้น ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (คณะกรรมการ ป.ป.ส.) หากเห็นสมควรสามารถกำหนดเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ก็ได้ คือ (1) ทดลองเพาะปลูกพืชที่เป็นหรือให้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ หรืออาจใช้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ (2) ผลิตและทดสอบเกี่ยวกับยาเสพติด (3) เสพหรือครอบครองยาเสพติดตามประเภทและปริมาณที่กำหนด โดยทั้งนี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด และการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งการกำหนดพื้นที่และการกระทำการดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการควบคุมและตรวจสอบการกระทำดังกล่าวด้วย และกฎหมายยังได้มีการกำหนดบทยกเว้นความผิดคือ การกระทำการในเขตพื้นที่ที่กำหนดที่อยู่ภายใต้มาตรการควบคุมและตรวจสอบนี้ จะไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด

มาตรการพิเศษในประมวลกฎหมายยาเสพติดโดยให้กำหนดเขตพื้นที่นี้เป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติดในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นไปที่การศึกษาวิจัย การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด และการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด แทนการที่จะลงโทษทางอาญาอย่างรุนแรงเด็ดขาด ซึ่งในขณะนี้ได้มีร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ทดลองเพาะปลูกและสกัดสารสำคัญจากพืชฝิ่นและกำหนดพื้นที่ทดลองเพาะปลูกและสกัดสารสำคัญจากพืชเห็ดขี้ควาย เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย พ.ศ. .... โดยคณะกรรมการ ป.ป.ส. ได้มีมติเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2565 เห็นชอบให้มีการทดลองเพาะปลูกพืชฝิ่นในพื้นที่ของวิทยาลัยป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระหว่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ส. ตำบลเวียง

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา 90110, kittiya.pr@psu.ac.th

<sup>2</sup> Assistant Professor, Lecturer in Laws, Faculty of Law Prince of Songkla University, Songkhla 90110, kittiya.pr@psu.ac.th



อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตามโครงการ “คนไทย สู่มั่นคงทางการแพทย์” อย่างไรก็ตาม โครงการทดลองปลูกฝิ่นในพื้นที่ของทางราชการเท่านั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์จะขยายพื้นที่หรือให้สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย วิสาหกิจชุมชน หรือประชาชนเข้ามาปลูกฝิ่นแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในร่างพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าวได้มีการกำหนดสาระสำคัญและมาตรการควบคุมและตรวจสอบ เช่น บุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่มาของพืชยาเสพติด สถานที่เพาะปลูก การจัดเก็บ การรักษาความปลอดภัย การขนส่ง ผู้รับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการ การรายงานและสรุปผล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องยังมีประเด็นที่อาจต้องพิจารณาเพิ่มเติม เช่น พื้นที่ที่เหมาะสมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการกำหนดพื้นที่และรับผิดชอบดูแล ศักยภาพของผู้ที่ดำเนินการ รวมไปถึงอายุของบุคคลที่อาจเกี่ยวข้องในเขตพื้นที่ดังกล่าว (เด็กและเยาวชน) เป็นต้น นอกจากนี้ในการกำหนดพื้นที่ให้ผลิตและทดสอบเกี่ยวกับยาเสพติด รวมทั้งการเสพหรือครอบครองยาเสพติดตามประเภทและปริมาณที่กำหนดนั้นยังไม่มีมีการกำหนดสาระสำคัญและมาตรการควบคุมและตรวจสอบแต่อย่างใด ซึ่งกรอบสาระสำคัญแต่ละเรื่องอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดและเป้าหมายที่กำหนด

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการศึกษาวิจัยแนวทางการกำหนดเขตพื้นที่ตามมาตรการพิเศษในประมวลกฎหมายยาเสพติดเพื่อกำหนดกรอบสาระสำคัญและมาตรการควบคุมและตรวจสอบในประเด็นต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ของการกำหนดพื้นที่ตามมาตรการพิเศษ เขตพื้นที่กำหนดที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมหรือรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่กำหนด บุคคลที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในเขตพื้นที่และกระบวนการ มาตรการในการควบคุมตรวจสอบ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายยาเสพติดที่ให้ผู้สามารถกำหนดเขตพื้นที่ตามมาตรการพิเศษดังกล่าวได้

**คำสำคัญ:** มาตรการควบคุมตรวจสอบ, กำหนดเขตพื้นที่, ยาเสพติด

## Legal Framework for Biological Weapons Control in Thailand

Pajon Kongmuang, Phonhsak Jehpong, Surinrut Kaewtong<sup>1</sup>

### Abstract

This abstract examines the legal framework governing the control of biological weapons in Thailand, highlighting the country's compliance with international obligations and its domestic legislative measures. Thailand is a signatory to the Biological Weapons Convention (BWC), which prohibits the development, production, and stockpiling of biological and toxin weapons. To fulfill its obligations under the BWC, Thailand has implemented a range of domestic laws and regulations designed to prevent the misuse of biological agents and enhance biosafety and biosecurity.

Key legislative instruments include the Pathogens and Animal Toxins Act B.E. 2558 (2015), which regulates the possession, transfer, and use of dangerous pathogens and toxins, and the Export and Import of Goods Act B.E. 2522 (1979), which addresses the control of dual-use goods that could be utilized for biological weapon development. These laws establish a robust licensing and monitoring system to ensure that biological materials are used only for peaceful and legitimate purposes. Additionally, the Thai Penal Code provides criminal penalties for acts involving the use or threat of biological agents as weapons, further deterring unlawful activities.

Thailand also engages in international cooperation and capacity-building initiatives to strengthen its biosafety and biosecurity standards. The country participates in regional efforts under the ASEAN framework to promote non-proliferation and actively collaborates with international organizations to address emerging biological threats, such as pandemics and bioterrorism. Despite these efforts, challenges remain, including ensuring adequate enforcement of regulations, raising awareness among stakeholders, and addressing potential gaps in the legal framework, particularly concerning new biotechnological advancements.

---

<sup>1</sup> Faculty of Law Prince of Songkla University

This analysis concludes that while Thailand has made significant progress in aligning its legal framework with international norms, continued investment in enforcement mechanisms, interagency coordination, and public awareness campaigns is essential to maintaining a strong defense against the proliferation and misuse of biological weapons. By addressing these challenges, Thailand can enhance its role as a regional leader in biosafety and biosecurity while fulfilling its international commitments to the prohibition of biological weapons.

**Keywords:** Biological Weapons Control, Biosafety and Biosecurity, Biological Weapons Convention (BWC), Bioterrorism





[psulaw.psu.ac.th/conference](http://psulaw.psu.ac.th/conference)



[www.law.psu.ac.th](http://www.law.psu.ac.th)



[psulaw.official](https://www.youtube.com/psulaw.official)