

กฎหมายควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬาในฐานะระเบียบกฎหมายโลก : การวิเคราะห์
เชิงบูรณาการระหว่างประมวลกฎหมายต่อต้านการใช้สารต้องห้ามโลกกับพระราชบัญญัติ
ควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564
Anti-Doping Law in Sports as a Global Legal Order: An Integrated Analysis of
the World Anti-Doping Code and the Anti-Doping in Sports Act B.E. 2555 (2012)
as amended B.E. 2564 (2021)

อภิภัทร์ ปาसानะเก^{1*}

ศราวุธ ชื่นตา²

Apipat Pasanaga

Sarawut Chaenta

(Received: April 23, 2026; Revised: August 16, 2026; Accepted: August 19, 2026)

บทคัดย่อ

การควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬาได้พัฒนาไปสู่การเป็นระเบียบกฎหมายระดับโลกที่มีลักษณะเป็นระบบกฎหมายข้ามพรมแดน ซึ่งผสมผสานบทบาทขององค์กรกีฬาและรัฐเข้าด้วยกันอย่างซับซ้อน โดยเฉพาะภายใต้ World Anti-Doping Code และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้สารต้องห้ามในกีฬาของยูเนสโก บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ ศึกษาโครงสร้างกฎหมายของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 และประเมินการบูรณาการระหว่างกฎหมายไทยกับระเบียบกฎหมายโลก การศึกษาใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมายและงานวิชาการที่เกี่ยวข้องในเชิงเปรียบเทียบและเชิงกฎหมายมหาชน เพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการ กลไก และปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายต่อต้านการใช้สารต้องห้ามมีลักษณะเป็นกฎหมายลูกผสมระหว่าง Soft Law และ Hard Law โดย World Anti-Doping Code ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน ขณะที่อนุสัญญา UNESCO สร้างพันธกรณีให้รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทยได้ปรับตัวโดยการออกแบบกฎหมายในลักษณะเปิดและใช้กฎหมายลำดับรองเป็นกลไกหลัก อย่างไรก็ตามยังปรากฏปัญหาเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ความตึงเครียดระหว่างอธิปไตยของรัฐกับแรงกดดันจากระเบียบกฎหมายโลก ปัญหาความแน่นอนของกฎหมาย ความได้สัดส่วนของมาตรการ และความชอบธรรมของกลไกกำกับดูแลระดับโลก จึงเสนอแนะให้พัฒนากฎหมายโดยกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในระดับพระราชบัญญัติให้ชัดเจน เสริมสร้างกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจ และเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างมาตรฐานสากลกับหลักนิติธรรมภายในประเทศอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : กฎหมายกีฬา สารต้องห้ามทางการกีฬา ระเบียบกฎหมายโลก หลักนิติธรรม ความได้สัดส่วน

¹ นิติกร องค์การบริหารส่วนตำบลพลองตาเอี่ยม อ.วังจันทร์ จ.ระยอง, 21210

Legal Officer, Phlong Ta lam Subdistrict Administrative Organization, Wang Chan District, Rayong, 21210 Thailand.

² ครูผู้ช่วย โรงเรียนวังน้ำเย็นวิทยาคม ต.วังน้ำเย็น อ.วังน้ำเย็น จ.สระแก้ว, 27210

Assistant Teacher, Wang Nam Yen Wittayakhom School, Wang Nam Yen, Sa Kaeo, 27210 Thailand.

*Corresponding Author's Email: apipat.pasanaga@gmail.com

Abstract

The regulation of doping in sport has evolved into a global legal regime characterized by a transnational legal framework that intricately integrates the roles of sporting organizations and states, particularly under the World Anti-Doping Code and the UNESCO's International Convention against Doping in Sport. This article aims to analyze the international legal framework, examine the legal structure of Thailand under the Anti-Doping Act B.E. 2555 (2012) and its amendment B.E. 2564 (2021), and evaluate the integration between Thai law and the global anti-doping legal order. The study employs a document analysis of relevant legal texts and academic literature using comparative and public law approaches to understand the development, mechanisms, and legal challenges arising from such integration. The findings reveal that the anti-doping legal system constitutes a hybrid regime combining elements of soft law and hard law, wherein the World Anti-Doping Code establishes normative standards while the UNESCO Convention imposes binding obligations on states. Thai law has adapted by adopting an open-ended legislative framework and relying primarily on subordinate legislation as a regulatory mechanism. Nevertheless, the main structural challenge is the tension between state sovereignty and pressures from the global legal order, along with issues of legal certainty, proportionality of measures, and the legitimacy of global governance mechanisms. Accordingly, this study recommends legal reforms to clarify essential principles at the statutory level, strengthen oversight mechanisms in the exercise of administrative powers, and enhance institutional capacity, in order to achieve a sustainable balance between international standards and the rule of law within the domestic legal system.

Keywords: Sports Law, Doping in Sports, Global Legal Order, Rule of Law, Proportionality

บทนำ

การควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬาได้พัฒนาจากกฎกติกาภายในองค์กรกีฬาไปสู่ “ระเบียบกฎหมายระดับโลก” ที่มีโครงสร้างซับซ้อนและผูกพันต่อรัฐอย่างเป็นระบบ สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากลักษณะกึ่งสมัครใจไปสู่ระบบกำกับดูแลข้ามพรมแดน (Transnational Law) ที่ผสานกลไกองค์กรเอกชนระหว่างประเทศเข้ากับพันธกรณีของรัฐอย่างแนบแน่น โดยมี World Anti-Doping Code ของ World Anti-Doping Agency (WADA) เป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลาง และมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้สารต้องห้ามในกีฬาของยูเนสโก (UNESCO) 2005 เป็นแรงสนับสนุนเชิงบังคับ (Pavot, 2023, p. 1) ก่อให้เกิด “ระบบกฎหมายลูกผสมระดับโลก” ที่แตกต่างจากกฎหมายมหาชนดั้งเดิมทั้งในแง่ที่มาของอำนาจและกลไกบังคับใช้ สำหรับประเทศไทย การตราพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 เป็นตัวอย่างสำคัญของการนำมาตรฐานสากลมาปรับใช้ โดยมาตรา 3 กำหนดนิยาม “สารต้องห้าม”

และ “วิธีการต้องห้าม” ในลักษณะเปิด (Open-Ended) เพื่ออ้างอิงบัญชีรายชื่อของ WADA ที่ปรับปรุงต่อเนื่อง (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564, 2564, น. 2) ช่วยให้นักกฎหมายไทยทันสมัยและสอดคล้องกับสากล นอกจากนี้ มาตรา 5 ยังจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา (พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555, 2556, น. 11-12) เพื่อกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการตรวจสอบ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 และ 9/1 (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564, 2564, น. 4) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏความตึงเครียดระหว่างอธิปไตยของรัฐกับระเบียบโลก ดังกรณีประเทศไทยถูก WADA ประกาศไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในปี พ.ศ. 2564 เนื่องจากกฎหมายภายในยังไม่รองรับ World Anti-Doping Code ฉบับปี ค.ศ. 2021 อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะประเด็นความเป็นอิสระของหน่วยงาน (World Anti-Doping Agency [WADA], 2021) ส่งผลให้ไทยถูกจำกัดสิทธิในเวทีโลก เช่น การห้ามใช้ธงชาติและข้อจำกัดการเป็นเจ้าภาพ (Spring news, 2564) เหตุการณ์นี้สะท้อนอิทธิพลของกฎหมายระหว่างประเทศเชิงสถาบันที่กระทบต่อสถานะรัฐโดยตรง และผลักดันให้ต้องเร่งแก้ไขกฎหมายผ่านพระราชกำหนดฉบับปี พ.ศ. 2564 ซึ่งแสดงถึงลักษณะ “การกำกับดูแลโดยอ้อม” (Indirect Governance) ที่องค์กรสากลใช้สร้างแรงจูงใจเชิงบังคับต่อรัฐ

ในด้านความรับผิด World Anti-Doping Code 2021 Article 2.1 กำหนดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) คือเพียงตรวจพบสารต้องห้ามในร่างกายนักกีฬาก็ถือเป็นความผิดทันทีโดยไม่ต้องพิสูจน์เจตนาหรือความประมาท (European Olympic Committees, 2024; World Anti-Doping Agency, 2021, p. 19) ซึ่งระบบกฎหมายไทยยอมรับหลักการนี้เพื่อรักษาความบริสุทธิ์ของการแข่งขัน ขณะที่ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและยุโรป มีแนวโน้มยกระดับจากมาตรการวินัยไปสู่ความผิดทางอาญา โดยเฉพาะกรณีผู้สนับสนุนหรือเครือข่าย ดังตัวอย่างคดี Eric Lira ภายใต้กฎหมาย Rodchenkov Anti-Doping Act ที่ Lira ถูกดำเนินคดีอาญาข้อหาสมคบคิดฉ้อโกงกีฬาจากการจัดหาและลักลอบนำเข้าสารต้องห้ามให้นักกีฬา ซึ่งมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 10 ปี (U.S. Department of Justice, 2022) ความแตกต่างนี้ก่อให้เกิดคำถามว่ากฎหมายไทยมีความเพียงพอและได้สัดส่วนเพียงพอในการรองรับความท้าทายของระเบียบโลก และควรพัฒนาไปในทิศทางใดเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิ มาตรฐานการแข่งขัน และอธิปไตยทางกฎหมายของรัฐได้อย่างเหมาะสม

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์กรอบกฎหมายระหว่างประเทศด้านการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา โดยเฉพาะบทบาทของ World Anti-Doping Code และอนุสัญญา UNESCO
2. เพื่อศึกษากลไกและโครงสร้างกฎหมายของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564
3. เพื่อประเมินการบูรณาการกฎหมายไทยกับระเบียบกฎหมายโลก รวมถึงปัญหาและแนวทางพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล

กรอบกฎหมายระหว่างประเทศในการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา : บทบาทของ World Anti-Doping Code และอนุสัญญา UNESCO

1. พัฒนาการของกฎหมายต่อต้านการใช้สารต้องห้ามในบริบทระหว่างประเทศ สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากระบบกำกับดูแลภายในขององค์กรกีฬาไปสู่ระเบียบกฎหมายระดับโลก ระยะแรกการควบคุมเกิดจากความพยายามของ International Olympic Committee (IOC) เพื่อธำรงความยุติธรรมในการแข่งขันตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของกฎเกณฑ์ระหว่างสมาคมกีฬาแต่ละแห่งทำให้ขาดเอกภาพและเปิดช่องให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎได้ง่าย สถานการณ์รุนแรงขึ้นหลังกรณีอื้อฉาวทางจักรยานในปี ค.ศ. 1998 นำไปสู่การประชุม World Conference on Doping in Sport ณ นครโลซานน์ในปี ค.ศ. 1999 และมีการประกาศปฏิญญาโลซานน์เพื่อจัดตั้งองค์กรกลาง ต่อมา WADA จึงถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 ภายใต้ความร่วมมือระหว่างขบวนการกีฬาและภาครัฐ เพื่อกำหนดมาตรฐานสากลและสร้างเอกภาพในการต่อต้านสารต้องห้ามทั่วโลก (กานต์ เก่งสกุล, 2565, น. 25) พัฒนาการดังกล่าวยังตั้งอยู่บนรากฐานมาตรการที่ IOC และสหพันธ์กีฬานานาชาติพัฒนามาตั้งแต่ทศวรรษ 1970–1980 อาทิ การจัดทำบัญชีสารต้องห้าม การตรวจสารทั้งในและนอกการแข่งขัน การรับรองห้องปฏิบัติการ และระบบยกเว้นเพื่อการรักษา (Therapeutic Use Exemptions: TUE) ซึ่งกลายเป็นแกนหลักของยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน ก่อนจะยกระดับให้มีผลผูกพันสากลผ่าน World Anti-Doping Code และอนุสัญญา UNESCO ในเวลาต่อมา (Ljungqvist, 2017, p. 1) การเกิดขึ้นของ WADA ถือเป็นจุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้างกฎหมายกีฬา โดยนำแนวคิด “การกำกับดูแลแบบพหุภาคี” (Multi-level Governance) มาใช้ ผสมผสานบทบาทขององค์กรเอกชนระหว่างประเทศ รัฐ และองค์กรกีฬาในลักษณะเครือข่าย (Network Governance) การกำหนดมาตรฐานกลางผ่าน Code ทำให้เกิดเอกภาพทั้งในการนิยามความผิด กระบวนการตรวจสอบ และบทลงโทษ ส่งผลให้ระบบต่อต้านการใช้สารต้องห้ามมีลักษณะเป็น “ระเบียบกฎหมายโลก” (Global Legal Order) ที่กระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ ตั้งแต่นักกีฬาไปจนถึงรัฐในฐานะผู้กำกับดูแลนโยบาย ปัจจุบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้สารต้องห้ามในกีฬาของยูเนสโก (International Convention against Doping in Sport) มีรัฐภาคีหรือประเทศสมาชิกทั้งหมด 192 ประเทศ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO], 2025)

2. ลักษณะทางกฎหมายของ World Anti-Doping Code: Soft Law ที่มีผลผูกพันโดยพฤตินัย

World Anti-Doping Code มีลักษณะเป็น “กฎหมายอ่อน” (Soft Law) ในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากมิได้มีฐานะเป็นสนธิสัญญาที่ก่อพันธกรณีแก่รัฐโดยตรง แต่เป็นกรอบมาตรฐานที่เกิดจากการยอมรับโดยสมัครใจ อย่างไรก็ตาม ในเชิงปฏิบัติ Code มีสภาพบังคับโดยพฤตินัยสูง เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามย่อมนำไปสู่ผลกระทบรุนแรง เช่น การถูกตัดสิทธิ์จากเวทีนานาชาติ กลไกนี้จึงสะท้อน “อำนาจละมุน” (Soft Power) ที่กำกับพฤติกรรมได้โดยไม่ต้องอาศัยการบังคับทางกฎหมายโดยตรง ทั้งนี้ การที่องค์กรกีฬาและหน่วยงานระดับชาติกว่า 600 แห่งให้การยอมรับ รวมถึงการประกาศ Copenhagen Declaration ปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นเพียงเอกสารทางการเมือง (Olympics and International Sports Law Research Guide, 2026) ยิ่งตอกย้ำระบบกำกับดูแลที่ตั้งอยู่บนการยอมรับเชิงบรรทัดฐานมากกว่าพันธกรณีทางกฎหมายแบบแข็ง ในเชิงเนื้อหา Code กำหนดความผิดเกี่ยวกับสารต้องห้ามไว้อย่างครอบคลุม ทั้งการใช้ ครอบครอง

หลักเลียง หรือสนับสนุน ตลอดจนกำหนดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งถือว่าเพียงการตรวจพบสารในร่างกายก็เพียงพอที่จะก่อความรับผิดโดยไม่ต้องพิสูจน์เจตนา (ปิติเทพ อยู่ยืนยง, 2565, น. 118-119) หลักการนี้ช่วยปิดช่องว่างทางกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้ แต่ขณะเดียวกันก็เกิดข้อถกเถียงในเชิงหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยเฉพาะเรื่องความเป็นธรรมและความได้สัดส่วนของการลงโทษ (Punishment) นอกจากนี้ Code ยังมีลักษณะเป็น “แบบแผนพลวัต” (Dynamic Norm) ที่มีการปรับปรุงสม่ำเสมอเพื่อให้ทันต่อพัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะการทบทวนบัญชีรายชื่อสารต้องห้าม (Prohibited List) เป็นประจำ ลักษณะดังกล่าวทำให้ Code มีความยืดหยุ่นสูงและตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ได้ดี แต่ขณะเดียวกันก็สร้างภาระให้รัฐต้องปรับกฎหมายภายในให้สอดคล้องอยู่เสมอ

3. อนุสัญญา UNESCO: การแปรสภาพจาก Soft Law สู่ Hard Law แม้ World Anti-Doping Code จะมีอิทธิพลอย่างสูงในทางปฏิบัติ แต่ในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ Code ยังไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีที่ผูกพันรัฐโดยตรง องค์การยูเนสโกจึงจัดทำ “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการใช้สารต้องห้ามในการกีฬา” (International Convention against Doping in Sport) ขึ้นในปี ค.ศ. 2005 เพื่อเชื่อมโยงมาตรฐานของ WADA เข้ากับระบบกฎหมายของรัฐ (ฤทัยรัตน์ คงมา และคณะ, 2567, น. 341) อนุสัญญาดังกล่าวมีสถานะเป็น “กฎหมายแข็ง” (Hard Law) ที่ผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้รัฐดำเนินมาตรการสนับสนุนหลักการของ World Anti-Doping Code ทั้งการจัดระบบต่อต้านสารต้องห้าม การสนับสนุนด้านงบประมาณ และการปรับกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อนุสัญญา UNESCO จึงทำหน้าที่เป็น “สะพานเชื่อมเชิงสถาบัน” (Institutional Bridge) ระหว่าง Soft Law และ Hard Law กล่าวคือ WADA ทำหน้าที่กำหนดและพัฒนามาตรฐาน ขณะที่ UNESCO สร้างกรอบพันธกรณีให้รัฐนำหลักการดังกล่าวไปดำเนินการภายในประเทศ ส่งผลให้เกิด “ระบบกฎหมายลูกผสม” (Hybrid Legal System) ซึ่งผสมผสานความยืดหยุ่นในการกำหนดมาตรฐานเข้ากับความเข้มแข็งของพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศ

4. การก่อรูปของ “ระเบียบกฎหมายโลก” และลักษณะการกำกับดูแลแบบข้ามพรมแดน การบูรณาการระหว่าง World Anti-Doping Code กับอนุสัญญา UNESCO พัฒนาไปสู่ “ระเบียบกฎหมายโลกเชิงหน้าที่” (Functional Global Legal Order) ซึ่งต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศแบบดั้งเดิม โดยขับเคลื่อนด้วยกลไกสถาบันและแรงกดดันทางนโยบาย ระบบนี้มีองค์ประกอบสำคัญสามประการ ได้แก่ (1) มาตรฐานกลางโดย WADA (2) พันธกรณีผ่าน UNESCO Convention และ (3) การบังคับใช้ผ่านเครือข่ายองค์กรกีฬาและรัฐ ก่อให้เกิดโครงสร้างการกำกับดูแลแบบข้ามพรมแดน (Transnational Regulatory Regime) ลักษณะเด่นคือ “การบังคับใช้โดยอ้อม” (Indirect Enforcement) ที่ไม่ใช่ศาลระหว่างประเทศหรือมาตรการทางเศรษฐกิจ แต่ใช้กลไกกีฬาโลกเป็นเครื่องมือ เช่น การตัดสิทธิ์แข่งขัน การเพิกถอนสิทธิเจ้าภาพ หรือลดสถานะในเวทีนานาชาติ กลไกเหล่านี้เป็นแรงจูงใจเชิงลบที่มีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากกระทบชื่อเสียงและผลประโยชน์เชิงสัญลักษณ์ของรัฐโดยตรง ดังเช่นกรณีจำกัดสิทธิ์การใช้ธงชาติ ซึ่งสะท้อนว่า “กฎหมายกีฬาโลก” สามารถแทรกซึมและมีอิทธิพลเหนืออธิปไตยของรัฐได้อย่างมีนัยสำคัญ

5. ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่าง WADA กับรัฐภาคี: จากความสมัครใจสู่ความจำเป็น แม้ในเชิงทฤษฎีรัฐยังคงมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตาม World Anti-Doping Code หรือไม่ แต่ในทาง

ปฏิบัติการเข้าร่วมในระบบกีฬาโลกทำให้รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงมาตรฐานดังกล่าวได้ กล่าวคือ การไม่ปฏิบัติตามมิได้เป็นเพียงการละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรม หากแต่ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญต่อสถานะของรัฐในเวทีนานาชาติ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเรื่องอธิปไตย (Sovereignty) จากลักษณะ “อธิปไตยสมบูรณ์” ไปสู่ “อธิปไตยเชิงเครือข่าย” (Networked Sovereignty) ซึ่งรัฐต้องดำเนินนโยบายภายใต้ข้อจำกัดของระเบียบกฎหมายโลกที่ตนมีส่วนร่วม ในบริบทดังกล่าว อนุสัญญา UNESCO มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนความสนใจให้กลายเป็น “ความจำเป็นเชิงกฎหมาย” โดยการให้สัตยาบันอนุสัญญาทำให้รัฐต้องดำเนินการทางกฎหมายและนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับ World Anti-Doping Code อย่างต่อเนื่อง ความสัมพันธ์ระหว่าง WADA กับรัฐจึงมิใช่ความสัมพันธ์แบบผู้กำหนดกฎกับผู้ปฏิบัติ ตามในลักษณะลำดับชั้น หากแต่เป็นความสัมพันธ์เชิงพึ่งพา (Interdependence) ที่รัฐมีบทบาททั้งในฐานะผู้รับมาตรฐานและผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของระบบในภาพรวม

6. ประเด็นท้าทายเชิงกฎหมายมหาชน: หลักนิติธรรมและความได้สัดส่วน ภายใต้กรอบกฎหมายต่อต้านการใช้สารต้องห้ามในกีฬา แม้จะมีบทบาทสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งความเสมอภาคและความยุติธรรมในการแข่งขัน แต่ในเชิงกฎหมายมหาชนกลับปรากฏข้อท้าทายที่ลึกซึ้ง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาผ่านหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) กล่าวคือ การยึดหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งถือเป็นแกนกลางของ World Anti-Doping Code อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่กระทบต่อสิทธิของนักกีฬาในกรณีที่ปราศจากเจตนา เช่น การได้รับสารต้องห้ามโดยไม่รู้ตัวจากการปนเปื้อนหรือการใช้ยาเพื่อการรักษา แม้ระบบจะพยายามบรรเทาผลกระทบดังกล่าวผ่านกลไกการยกเว้นเพื่อการรักษา (Therapeutic Use Exemptions: TUE) แต่ด้วยข้อกำหนดและกระบวนการที่มีลักษณะซับซ้อน จึงไม่อาจรับประกันการคุ้มครองสิทธิได้อย่างสมบูรณ์ โดยการมีอยู่หรือการใช้สารต้องห้ามจะไม่ถือเป็นความผิด หากเป็นไปตามเงื่อนไขของ TUE ที่ได้รับอนุมัติ (World Anti-Doping Code, 2021, Article 4.4.1) นอกจากนี้ การกำหนดบทลงโทษที่มีลักษณะรุนแรง อาทิ การห้ามแข่งขันตลอดชีวิตหรือการเพิกถอนผลการแข่งขันย้อนหลังพร้อมริบเหรียญรางวัล อันเป็นผลจากความผิดบางประเภท เช่น การค้ายาหรือการสนับสนุนให้เกิดการใช้สารต้องห้าม ยังอาจถูกตั้งคำถามในเชิงความได้สัดส่วน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับความผิดในระบบกฎหมายอาญาทั่วไป (World Anti-Doping Code, 2021, Articles 10.3.3, 10.3.4, & 10.1) ขณะเดียวกัน การที่บรรทัดฐานดังกล่าวถูกกำหนดและบังคับใช้โดยองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ ยังสะท้อนปัญหาเชิงความชอบธรรมและความโปร่งใส ซึ่งเป็นแกนสำคัญของหลักนิติธรรมในรัฐสมัยใหม่

7. แนวโน้มของการพัฒนาในอนาคต: จากการควบคุมสู่การบูรณาการเชิงนโยบายในอนาคต ระบบกฎหมายต่อต้านการใช้สารต้องห้ามมีแนวโน้มพัฒนาสู่การบูรณาการเชิงนโยบายที่ครอบคลุมการป้องกัน การให้ความรู้ และการสร้างวัฒนธรรมการกีฬาปลอดสารต้องห้าม (Clean Sport Culture) ในระดับสากล นอกจากนี้ยังมีการยกระดับความรับผิดชอบสู่ระดับโครงสร้าง เช่น การดำเนินคดีกับเครือข่ายผู้สนับสนุน หรือมาตรการต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจาก “การกำกับดูแลรายบุคคล” ไปสู่ “การกำกับดูแลเชิงระบบ” (Systemic Regulation) ขณะเดียวกัน เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การตรวจสารชีวภาพ (Biological Passport) หรือการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) จะเข้ามามีบทบาทเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบ แต่ต้องเผชิญความท้าทาย

ด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิในความเป็นส่วนตัว ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ภายใต้กรอบกฎหมายมหาชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564

1. โครงสร้างกฎหมายและหลักการพื้นฐานของการควบคุมการใช้สารต้องห้าม พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 เป็นกฎหมายเฉพาะทางลักษณะกฎหมายมหาชนเชิงกำกับ (Regulatory Public Law) มุ่งรักษาความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการแข่งขันกีฬา พร้อมคุ้มครองสิทธิและสถานะของไทยในระบบกีฬาโลก โครงสร้างกฎหมายสะท้อนการนำแนวคิด World Anti-Doping Code มาปรับใช้ โดยเฉพาะการกำหนดนิยาม การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล และกลไกบังคับใช้ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากกฎหมายอาญาทั่วไป ในเชิงเนื้อหา กฎหมายกำหนดนิยาม “สารต้องห้าม” และ “วิธีการต้องห้าม” ไว้ในลักษณะเปิดตามมาตรา 3 โดยมีได้ระบุนายการสารโดยตรง แต่อ้างอิงบัญชีรายชื่อขององค์กรต่อต้านการใช้สารต้องห้ามโลก (WADA) ที่มีการปรับปรุงต่อเนื่อง (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564, 2564, น. 2) การออกแบบนี้ช่วยให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น (Legal Flexibility) และปรับตัวตามพัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ได้ทัน่วงทีโดยไม่ต้องแก้ไขตัวบทบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม กลไกการอ้างอิงเช่นนี้ก่อให้เกิดคำถามเชิงหลักนิติธรรมเกี่ยวกับความชัดเจนของกฎหมาย (Legal Certainty) และขอบเขตอำนาจการกำหนดเนื้อหาที่ถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรภายนอก

2. การจัดตั้งและอำนาจขององค์กรกำกับดูแล: คณะกรรมการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา โครงสร้างเชิงสถาบันของกฎหมายควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬาในประเทศไทยถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็น “ศูนย์กลางอำนาจเชิงนโยบายและกำกับดูแล” โดยปรากฏชัดในพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 มาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา” เป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางและควบคุมระบบโดยรวม องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายบริหารระดับสูงหลายกระทรวงและผู้ทรงคุณวุฒิเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สะท้อนลักษณะการบริหารแบบบูรณาการข้ามหน่วยงาน (Integrated Governance) ที่เชื่อมโยงมิติทางกฎหมาย การแพทย์ และการกีฬาเข้าด้วยกันในโครงสร้างเดียว (พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555, 2556, น. 11-12) ในเชิงกฎหมายมหาชน โครงสร้างนี้มีนัยสำคัญต่อการกำหนดสถานะคณะกรรมการในฐานะ “องค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติ” โดยมิได้จำกัดเพียงการบริหารจัดการทั่วไป แต่ยังมีอำนาจออกประกาศที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลโดยตรง โดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์การกระทำความผิดและลงโทษทางกีฬา ตามมาตรา 9 (2) (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564, 2564, น. 3) ถือเป็นการใช้อำนาจลักษณะ Quasi-Legislative ที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ มาตรา 9 ยังบัญญัติให้อำนาจกำหนดนโยบาย ควบคุมการดำเนินงานของสำนักงาน (มาตรา 9 (1)) และการให้ความรู้ (มาตรา 9 (3)) สะท้อนบทบาทรัฐแบบ “Regulatory State” ที่ครอบคลุมทั้งการลงโทษและการป้องกันเชิงโครงสร้าง ผ่านการผสมผสานมาตรการเชิงบังคับ (Coercive Measures) และมาตรการเชิงส่งเสริม (Promotional Measures)

ประเด็นสำคัญในเชิงทฤษฎีกฎหมายมหาชนปรากฏในมาตรา 9/1 ซึ่งกำหนดให้การออกกฎหมายและนโยบายต้องสอดคล้องกับประมวลกฎหมายการต่อต้านการใช้สารต้องห้ามโลกและมาตรฐานสากล บทบัญญัตินี้สะท้อนการยอมรับ “อำนาจเชิงบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ” เข้ามาเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายภายในประเทศ ทำให้อำนาจของคณะกรรมการถูกผูกพันด้วยมาตรฐานสากลในระดับที่มีผลเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายโดยตรง ในมิติโครงสร้างภายใน มาตรา 11 กำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ได้แก่ คณะกรรมการการแพทย์ คณะกรรมการพิจารณาโทษ และคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นการออกแบบกลไกแบบ “การแยกหน้าที่เชิงหน้าที่” (Functional Differentiation) เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญและลดความซ้ำซ้อนของอำนาจ พร้อมเสริมสร้างหลักความเป็นกลาง โดยกฎหมายห้ามบุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการพิจารณาโทษและคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมกัน (มาตรา 11 วรรคสี่) สำหรับกลไกสนับสนุน มาตรา 18 ได้จัดตั้ง “สำนักงานควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา” ภายใต้การกีฬาแห่งประเทศไทย ให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน สะท้อนลักษณะองค์กรกึ่งอิสระ (Semi-Autonomous Agency) ที่มีหน้าที่ตรวจสอบ วิจัย และประสานงานระดับสากล (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564, 2564, น. 4-5) ขณะที่มาตรา 19 กำหนดให้ผู้อำนวยการดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายคณะกรรมการ เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระเชิงปฏิบัติการกับความรับผิดชอบเชิงนโยบาย

3. อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่และกระบวนการตรวจสอบสารต้องห้าม กลไกการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติถูกวางอยู่บนฐานของ “อำนาจเชิงรุกของพนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและพิสูจน์การใช้สารต้องห้าม โดยมาตรา 29 กำหนดอำนาจไว้กว้างขวาง ทั้งการเก็บตัวอย่าง การเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ การเรียกเอกสาร และรวบรวมพยานหลักฐาน (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564, 2564, น. 7) ลักษณะสำคัญคือ เจ้าหน้าที่สามารถเก็บตัวอย่างจากนักกีฬาได้ทั้งในและนอกการแข่งขัน รวมถึงในที่พักอาศัยหรือสถานที่ฝึกซ้อมโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า (มาตรา 29 (1)) สะท้อนแนวคิด “Out-of-Competition Testing” ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลในการป้องกันการหลีกเลี่ยงการตรวจ (Borry et al., 2018, p. 456) และเป็นกลไกสำคัญในการรักษาความน่าเชื่อถือของระบบ ในมิติของกฎหมายมหาชน อำนาจดังกล่าวกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพโดยตรง กฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจ เช่น การจำกัดช่วงเวลาเข้าตรวจในช่วงพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เว้นแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่าหากล่าช้าจะกระทบต่อการตรวจสอบ (มาตรา 29 วรรคสอง) เพื่อสะท้อนหลักความได้สัดส่วน นอกจากนี้ มาตรา 29 (2) ยังให้อำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งหลักฐาน ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Power) ที่ช่วยเสริมสร้างความครบถ้วนของข้อเท็จจริง (Somya, 2024, pp. 5-7) โดยต้องใช้อย่างระมัดระวังภายใต้หลักความจำเป็นเพื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิเกินสมควร ด้านหลักประกันความชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 30 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวเพื่อสร้างความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ตรวจสอบความชอบด้วยอำนาจ ขณะที่มาตรา 31 กำหนดหน้าที่ของนักกีฬาและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวก อันเป็นการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญ มาตรา 32

ได้ยกระดับสถานะพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็น “เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” ซึ่งช่วยให้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเข้มแข็ง และการขัดขวางอาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายในระดับที่สูงขึ้น

4. ระบบการกำหนดความผิดและบทลงโทษทางกีฬา โครงสร้างการกำหนดความผิดภายใต้พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกฎหมายอาญาทั่วไป โดยมีได้บัญญัติต้องประกอบความผิดไว้ละเอียดในตัวบท แต่กำหนดเป็น “กรอบกว้าง” และมอบอำนาจให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดผ่านประกาศ ตามมาตรา 22 ที่ห้ามฝ่าฝืนหลักเกณฑ์สารต้องห้ามหรือวิธีการต้องห้าม (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564, 2564, น. 5) โครงสร้างนี้สะท้อนลักษณะกฎหมายแบบเปิด (Open-Textured Law) ที่ยืดหยุ่นและปรับตัวตามวิวัฒนาการวิทยาศาสตร์การกีฬาได้ต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นนี้ก่อให้เกิดความท้าทายต่อหลักนิติธรรมในประเด็น “ความแน่นอนของกฎหมาย” เนื่องจากเนื้อหาความผิดขึ้นอยู่กับการกำหนดของฝ่ายบริหารผ่านกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศคณะกรรมการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา เรื่อง การกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในการใช้สารต้องห้ามหรือวิธีการต้องห้าม พ.ศ. 2565 ดังนั้น ความชอบด้วยกฎหมายจึงต้องพิจารณาควบคู่กับมาตรา 9/1 ที่กำหนดให้การออกประกาศต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อจำกัดดุลพินิจมิให้ขยายขอบเขตความผิดเกินสมควร ในส่วนบทลงโทษ มาตรา 33 ให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาโทษกำหนด “โทษทางกีฬา” เช่น การตัดสิทธิแข่งขันหรือเพิกถอนสิทธิประโยชน์ เพื่อรักษาความเป็นธรรมมากกว่าการลงโทษเชิงตอบแทน (Retributive Punishment) ที่สำคัญ มาตรา 34 บัญญัติชัดเจนว่าโทษทางกีฬามีใช้โทษอาญา ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายปกครอง แม้ไม่ใช้โทษอาญาแต่ผลกระทบต่อสิทธินักกีฬามีความรุนแรง เช่น การสูญเสียโอกาสทางอาชีพ การบังคับใช้โทษจึงต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและหลักความเป็นธรรมทางกระบวนการอย่างเคร่งครัด

5. ความรับผิดทางอาญาและการกำหนดความผิดของผู้สนับสนุน แม้พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ “โทษทางกีฬา” มิใช่โทษอาญา (มาตรา 34) แต่ยังปรากฏความรับผิดทางอาญาในลักษณะ “การเชื่อมโยงโดยอ้อม” โดยมาตรา 32 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่หรือฝ่าฝืนคำสั่งอาจก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญา ขณะที่มาตรา 31 กำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ซึ่งการฝ่าฝืนอาจนำไปสู่ความรับผิดทางกฎหมายเช่นกัน สำหรับ “บุคคลซึ่งสนับสนุนการกีฬา” มาตรา 22 ขยายขอบเขตความรับผิดมิให้จำกัดเฉพาะนักกีฬา แต่ครอบคลุมผู้สนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการใช้สารต้องห้าม สะท้อนแนวคิด “ความรับผิดเชิงเครือข่าย” (Network Liability) ที่มุ่งควบคุมบุคคลทุกฝ่ายในระบบกีฬาและอุดช่องว่างการหลีกเลี่ยงความรับผิด โดยเฉพาะกรณีการใช้สารต้องห้ามเกิดจากการชักจูงหรือส่งเสริมของบุคคลภายนอก ซึ่งครอบคลุมทั้งผู้ฝึกสอน ผู้บริหารสมาคม นักวิทยาศาสตร์การกีฬา บิดามารดา และบุคลากรทางการแพทย์ (ธนวุฒิ แสงบุญ และ แสงว วัชรธนกิจ, 2565, น. 123) อย่างไรก็ตาม การขยายความรับผิดต้องพิจารณาขอบเขตนิยาม “ผู้สนับสนุนการกีฬา” และระดับการมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดความรับผิดอย่างชัดเจน การตีความจึงต้องเคร่งครัดและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เพื่อมิให้ขยายความรับผิดเกินสมควรหรือกระทบสิทธิของบุคคลโดยไม่จำเป็น

6. กลไกการอุทธรณ์และกระบวนการที่เป็นธรรม กลไกการอุทธรณ์ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ถูกออกแบบเป็น “ระบบพิจารณาหลายชั้น” เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ถูกกล่าวหา โดยเริ่มจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาโทษตามมาตรา 26 ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 27 เป็นการจัดให้มี “กลไกตรวจสอบภายในองค์กร” เพื่อลดความเสี่ยงจากการใช้อำนาจผิดพลาด สำคัญตามหลักกฎหมายมหาชนปรากฏในมาตรา 26 และ 28 ที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิรับทราบข้อเท็จจริง ได้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน สะท้อนหลักความเป็นธรรมทางกระบวนการ (Due Process of Law) อันเป็นหลักประกันพื้นฐานในการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ระบบอุทธรณ์ตามมาตรา 28 ยังเชื่อมโยงสู่ระดับระหว่างประเทศ โดยไม่ตัดสิทธิองค์กรต่อต้านการใช้สารต้องห้ามในการอุทธรณ์ต่อ Court of Arbitration for Sport (CAS) ซึ่งเป็นองค์กรระดับข้อพิพาทกีฬาระดับสากล (McLaren, 2001, pp. 102–103) สะท้อนลักษณะ “ระบบยุติธรรมข้ามพรมแดน” (transnational adjudication) ที่ผูกพันกับระเบียบกฎหมายโลก ในเชิงวิเคราะห์ โครงสร้างนี้ช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือผ่านการตรวจสอบซ้ำหลายระดับ แต่อาจก่อให้เกิดความซับซ้อนและเพิ่มภาระด้านเวลาและค่าใช้จ่ายแก่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไป

7. การบูรณาการกฎหมายลำดับรองและความยืดหยุ่นของระบบกฎหมาย ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 คือการใช้ “กฎหมายลำดับรอง” เป็นกลไกกำหนดรายละเอียดของระบบควบคุมสารต้องห้าม โดยหลายมาตรามอบอำนาจให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เช่น ประกาศคณะกรรมการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา เรื่อง การกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในการใช้สารต้องห้ามหรือวิธีการต้องห้าม พ.ศ. 2565 (ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9(4) และมาตรา 22) เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเก็บตัวอย่าง การเคลื่อนย้ายตัวอย่าง และการขนส่ง พ.ศ. 2565 (ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9(4) และมาตรา 24) เรื่อง การขออนุญาตใช้สารต้องห้ามหรือวิธีการต้องห้ามเพื่อการรักษา พ.ศ. 2565 (ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9(4) และมาตรา 25) และเรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษของคณะกรรมการพิจารณาโทษ พ.ศ. 2565 (ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9(4) และมาตรา 26) โครงสร้างนี้สะท้อนแนวคิด Flexible Regulatory Framework ที่ทำให้กฎหมายปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและมาตรฐานวิทยาศาสตร์ได้อย่างรวดเร็ว (Akpobome, 2024, pp. 5047–5048) โดยเฉพาะเมื่อสารต้องห้ามและวิธีการใหม่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง การกำหนดรายละเอียดทั้งหมดไว้ในพระราชบัญญัติอาจทำให้กฎหมายตอบสนองต่อสถานการณ์ไม่ทันท่วงที อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม โดยเฉพาะหลักการจำกัดดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ซึ่งมาตรา 9/1 กำหนดให้การออกกฎ ข้อบังคับ และนโยบายต้องสอดคล้องกับประมวลกฎหมายต่อต้านการใช้สารต้องห้ามโลกและมาตรฐานสากล จึงเป็นกรอบภายนอกที่ควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ขณะเดียวกัน การใช้กฎหมายลำดับรองยังสะท้อนการเปลี่ยนจาก “Rule-Based Regulation” สู่ “Principle-Based Governance” โดยกฎหมายแม่บทกำหนดหลักการและเป้าหมาย ส่วนรายละเอียดทางเทคนิคกำหนดผ่านกลไกที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า

8. การประเมินเชิงระบบ: จุดแข็ง ข้อจำกัด และทิศทางการพัฒนา เมื่อพิจารณาโครงสร้างและกลไกทั้งหมดของพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็น “โครงสร้างแบบบูรณาการหลายมิติ” ที่ผสมผสานองค์ประกอบเชิงสถาบัน กระบวนการ และมาตรฐานสากลเข้าไว้ในระบบเดียวกัน ซึ่งสามารถเปรียบเทียบจุดแข็ง และข้อจำกัด ดังนี้

ตารางที่ 1
เปรียบเทียบจุดแข็งและข้อจำกัดของพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564

จุดแข็ง	ข้อจำกัด
1. การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล ที่มีโครงสร้างชัดเจน (มาตรา 5) 2. การมีระบบพิจารณา และอุทธรณ์หลายชั้น (มาตรา 26-28) 3. การใช้อำนาจตรวจสอบเชิงรุก ของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 29) 4. การเชื่อมโยงกับมาตรฐานสากลผ่านมาตรา 9/1	1. ความแน่นอนของกฎหมายที่อาจลดลง จากการพึ่งพากฎหมายลำดับรองอย่างมาก 2. ความเสี่ยงของการใช้อำนาจเชิงรุก ที่อาจกระทบต่อสิทธิของบุคคล 3. ความซับซ้อนของโครงสร้าง และกระบวนการอาจก่อให้เกิดภาระต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และทำให้การเข้าถึงความยุติธรรมมีต้นทุนสูงขึ้น

ในเชิงทิศทางการพัฒนา กฎหมายควรมุ่งสร้างสมดุลระหว่าง “ความยืดหยุ่น” และ “ความแน่นอน” โดยอาจพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์สำคัญบางประการไว้ในระดับพระราชบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ควรเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วน พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 สะท้อนพัฒนาการของกฎหมายมหาชนไทยที่ก้าวสู่การเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบกฎหมายโลกด้านกีฬาอย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายในการปรับตัวให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน

การบูรณาการกฎหมายไทยกับระเบียบกฎหมายโลก: การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและปัญหาทางกฎหมาย

1. กรอบแนวคิดการบูรณาการกฎหมาย: จาก Legal Transplant สู่ Global Legal Integration การบูรณาการกฎหมายไทยว่าด้วยการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬากับระเบียบกฎหมายโลกมีอาจอธิบายได้เพียงในกรอบแนวคิดของ “การรับแบบกฎหมาย” (Legal Transplant) ในความหมายดั้งเดิม หากแต่ควรทำความเข้าใจในฐานะกระบวนการของ “การบูรณาการเชิงโครงสร้าง” (Structural Integration) ซึ่งรัฐมิได้เพียงนำแบบอย่างทางกฎหมายจากต่างประเทศมาปรับใช้ หากแต่ต้องปรับระบบกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่มีลักษณะพลวัตและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง World Anti-Doping Code ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของมาตรฐานสำคัญในระบบต่อต้านการใช้สารต้องห้าม ในบริบทของประเทศไทย การตราพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการของรัฐในลักษณะ “การปรับตัวเชิงบังคับ” (Adaptive Compliance) กล่าวคือ แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยในการกำหนดกฎหมายภายใน แต่การเข้าร่วมในระบบกีฬาโลกทำให้รัฐต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานของ WADA อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแลและกระบวนการบังคับใช้ ซึ่งเป็นข้อกำหนดสำคัญของ World Anti-Doping Code การปรับตัวดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการเลือกนโยบาย หากแต่เป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของการมีส่วนร่วมในระเบียบกฎหมายโลก

2. การเปรียบเทียบเชิงโครงสร้าง: ไทยกับแบบจำลองกฎหมายต่างประเทศ การเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศสะท้อนความแตกต่างระหว่าง “กฎหมายมหาชนเชิงกำกับของรัฐ” กับ “ระเบียบกฎหมายกีฬาข้ามพรมแดน” ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ระบบไทยมีโครงสร้างรวมศูนย์ โดยคณะกรรมการควบคุมสารต้องห้ามฯ เป็นองค์กรกำกับหลักตามมาตรา 5 และมีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติตามมาตรา 9 และ 9/1 ขณะที่ World Anti-Doping Code มิได้จัดตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจแบบรัฐ แต่กำกับผ่านเครือข่ายองค์กรกีฬาและหน่วยงานต่อต้านสารต้องห้ามแบบกระจายศูนย์ (Decentralized Network Governance) บนพื้นฐานการยอมรับร่วมกันและแรงกดดันเชิงโครงสร้าง เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาภายใต้ Rodchenkov Anti-Doping Act พบว่ามีการขยายความรับผิดชอบอาญาครอบคลุมเครือข่ายสนับสนุน ต่างจากกฎหมายไทยที่กำหนดความรับผิดชอบอาญาโดยอ้อมผ่านสถานะเจ้าพนักงานตามมาตรา 32 และหน้าที่บุคคลตามมาตรา 31 เป็นสำคัญ ส่วนสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธินักกีฬาในกระบวนการ โดยเน้นหลักความได้สัดส่วนและสิทธิในการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม ความแตกต่างดังกล่าวชี้ว่า แม้ไทยรับมาตรฐาน World Anti-Doping Code มาใช้เชิงเนื้อหา แต่เชิงโครงสร้างยังคงให้รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจหลัก จึงเกิดความตึงเครียดระหว่างแบบจำลอง “รัฐเป็นศูนย์กลาง” กับ “เครือข่ายข้ามพรมแดน” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญต่อการประเมินประสิทธิภาพการบูรณาการกฎหมายไทยเข้ากับระเบียบกฎหมายโลกในระยะยาว

3. การบูรณาการเชิงเนื้อหา: ความสอดคล้องและความตึงเครียด การบูรณาการเชิงเนื้อหาระหว่างกฎหมายไทยกับระเบียบกฎหมายโลกในด้านการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬาปรากฏทั้งในมิติของความสอดคล้องและความตึงเครียด กล่าวคือ พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ได้รับเอาหลักการสำคัญของ World Anti-Doping Code มาใช้โดยตรง ทั้งในด้านการกำหนดนิยามแบบเปิดของ “สารต้องห้าม” และ “วิธีการต้องห้าม” ตามมาตรา 3 ซึ่งอ้างอิงบัญชีรายชื่อของ WADA ที่มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการกำหนดความรับผิดของนักกีฬาในลักษณะที่สอดคล้องกับหลัก Strict Liability ตาม Code อย่างไรก็ตาม ความสอดคล้องดังกล่าวมิได้ปราศจากข้อจำกัด เนื่องจากการนำหลักการสากลมาใช้ในระบบกฎหมายภายในต้องเผชิญกับข้อจำกัดของหลักนิติธรรม โดยเฉพาะประเด็นความชัดเจนของกฎหมายและขอบเขตของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา 22 และมาตรา 9/1 นอกจากนี้ ความตึงเครียดยังปรากฏในมิติของกระบวนการพิจารณาและบทลงโทษ ซึ่งแม้จะมุ่งรักษาความยุติธรรมในการแข่งขัน แต่ก็อาจกระทบต่อสิทธิของนักกีฬาในระดับที่ต้องได้รับการถ่วงดุลด้วยหลักความได้สัดส่วนและความเป็นธรรมทางกระบวนการอย่างเคร่งครัด

4. ปัญหาทางกฎหมาย: อธิปไตยของรัฐกับแรงกดดันจากระเบียบกฎหมายโลก ปัญหาทางกฎหมายในมิติของอธิปไตยของรัฐกับแรงกดดันจากระเบียบกฎหมายโลกปรากฏอย่างเด่นชัดในระบบควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา เนื่องจากแม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยในการตราและบังคับใช้กฎหมายภายใน แต่การเข้าร่วมในระบบกีฬาโลกภายใต้ World Anti-Doping Code ทำให้รัฐต้องดำเนินการภายใต้กรอบมาตรฐานที่กำหนดโดยองค์กรระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในบริบทของประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ได้สะท้อนการปรับตัวดังกล่าวผ่าน

การกำหนดให้การออกกฎ ข้อบังคับ และนโยบายต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามมาตรา 9/1 อันเป็นการจำกัดขอบเขตของดุลพินิจของรัฐโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม แรงกดดันจากกลไกระหว่างประเทศมิได้อยู่ในรูปแบบของการบังคับทางกฎหมายโดยตรง หากแต่ปรากฏผ่านมาตรการเชิงสถาบัน เช่น การจำกัดสิทธิในการเข้าร่วมการแข่งขันหรือการลดสถานะในเวทีนานาชาติ ซึ่งมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดอธิปไตยจากลักษณะดั้งเดิมไปสู่รูปแบบที่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระเบียบกฎหมายโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5. ปัญหาความได้สัดส่วนและความเป็นธรรมของมาตรการทางกฎหมาย ปัญหาความได้สัดส่วนและความเป็นธรรมในระบบควบคุมสารต้องห้ามเป็นประเด็นสำคัญเชิงกฎหมายมหาชน เนื่องจากมาตรการต่างๆ มีลักษณะเข้มงวดและกระทบสิทธินักกีฬามากมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการใช้หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) จาก World Anti-Doping Code ซึ่งแม้จะเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้ แต่อาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่เป็นธรรมในกรณีที่นักกีฬาขาดเจตนาหรือความรู้เกี่ยวกับการได้รับสาร ในบริบทของประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 นำหลักการนี้มาใช้ผ่านการกำหนดความผิดตามมาตรา 22 และการกำหนดโทษทางกีฬาตามมาตรา 33 ซึ่งกระทบต่อสถานะอาชีพและชื่อเสียงนักกีฬาโดยตรง แม้กฎหมายพยายามสร้างความสมดุลผ่านสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 26-28 และกลไกขออนุญาตใช้สารเพื่อการรักษา (TUE) ตามมาตรา 25 แต่ในทางปฏิบัติ กลไกเหล่านี้ยังซับซ้อนและสร้างภาระการพิสูจน์แก่นักกีฬาเป็นสำคัญ นอกจากนี้ อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเก็บตัวอย่างโดยไม่แจ้งล่วงหน้าตามมาตรา 29 ยังอาจกระทบสิทธิในความเป็นส่วนตัว ซึ่งต้องถ่วงดุลด้วยหลักความจำเป็นและความเหมาะสมอย่างเคร่งครัด การประเมินความได้สัดส่วนของมาตรการจึงต้องพิจารณาทั้งมิติประสิทธิภาพในการควบคุมและการคุ้มครองสิทธิของบุคคลควบคู่กันไป

6. ปัญหาความชอบธรรมและความโปร่งใสของกลไกกำกับดูแลระดับโลก ความชอบธรรมและความโปร่งใสของกลไกกำกับดูแลระดับโลกเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญ เนื่องจาก World Anti-Doping Code ถูกกำหนดและพัฒนาโดย WADA ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ มิใช่องค์กรของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศตามความหมายดั้งเดิม แต่กลับมีบทบาทกำหนดมาตรฐานที่กระทบโดยตรงต่อสิทธินักกีฬาและนโยบายของรัฐ จึงเกิดคำถามด้านความชอบธรรม (Legitimacy) โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและการตรวจสอบถ่วงดุล เพราะกระบวนการกำหนดกฎมิได้อยู่ภายใต้กลไกประชาธิปไตยของรัฐโดยตรง แม้ระบบจะส่งเสริมความโปร่งใสผ่านมาตรฐานด้านกระบวนการ เช่น สิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและการอุทธรณ์ต่อ Court of Arbitration for Sport แต่ความซับซ้อนของกระบวนการและข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลยังเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบ สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 กำหนดให้การใช้อำนาจต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามมาตรา 9/1 จึงทำให้ปัญหาความชอบธรรมของกลไกระดับโลกส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจภายในประเทศด้วย

7. ปัญหาการบังคับใช้และความไม่สมดุลเชิงโครงสร้าง ปัญหาการบังคับใช้และความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างปรากฏจากช่องว่างระหว่างศักยภาพของรัฐกับข้อกำหนดของระเบียบกฎหมายโลก แม้พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 จะกำหนด

กลไกบังคับใช้ ทั้งอำนาจเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 29 และหน้าที่บุคคลตามมาตรา 31 แต่ข้อจำกัดด้านทรัพยากร บุคลากร และเทคโนโลยียังคงกระทบประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ มาตรฐานสากลที่ซับซ้อน เช่น การตรวจนอกการแข่งขันและระบบติดตามข้อมูลนักกีฬา ยังก่อภาระแก่หน่วยงานภายในประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่กลไกระดับโลกมีลักษณะเป็น “มาตรฐานเดียว” (One-Size-Fits-All) ซึ่งคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละรัฐไม่เพียงพอ จึงเกิดความไม่สมดุลระหว่างข้อกำหนดกับศักยภาพในการปฏิบัติ และอาจทำให้รัฐเผชิญแรงกดดันหรือบทลงโทษจากภายนอก แม้มีได้มีเจตนาฝ่าฝืนมาตรฐานก็ตาม

8. ทิศทางการพัฒนาและข้อพิจารณาเชิงนโยบายกฎหมาย การพัฒนากฎหมายควรสร้างดุลยภาพระหว่าง “ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล” กับ “การคุ้มครองหลักนิติธรรมภายในประเทศ” โดยควรปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ให้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในตัวบทชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 22 และเกณฑ์การกำหนดโทษตามมาตรา 33 เพื่อลดการพึ่งพากฎหมายลำดับรองและเพิ่มความแน่นอนของกฎหมาย ควบคู่กับการพัฒนากลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 9 และเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 29 ให้โปร่งใสยิ่งขึ้น รวมถึงเสริมศักยภาพของสำนักงานตามมาตรา 18 ทั้งด้านเทคโนโลยีและบุคลากร เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐาน World Anti-Doping Code ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่กระทบสิทธินักกีฬา ในภาพรวมกฎหมายควรมุ่งสู่ “การกำกับดูแลเชิงสมดุล” ที่ผสานความยืดหยุ่นของระเบียบกฎหมายโลกเข้ากับหลักความเป็นธรรมและความได้สัดส่วนของระบบกฎหมายไทยอย่างยั่งยืน

บทสรุป

การศึกษากฎหมายควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬาในฐานะระเบียบกฎหมายโลกสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากกฎหมายภายในขององค์กรกีฬาไปสู่ “ระเบียบกฎหมายข้ามพรมแดน” ที่มีลักษณะเป็นระบบกฎหมายลูกผสมระหว่าง Soft Law และ Hard Law โดย World Anti-Doping Code เป็นมาตรฐานกลางเชิงบรรทัดฐาน ขณะที่อนุสัญญา UNESCO เชื่อมโยงมาตรฐานดังกล่าวให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายแก่รัฐ ส่งผลให้รัฐต้องปรับกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอย่างต่อเนื่อง สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 สะท้อนแนวทางดังกล่าวผ่านการออกแบบกฎหมายแบบเปิด การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเฉพาะ และการใช้กฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียด แม้โครงสร้างกฎหมายสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีความตึงเครียดระหว่างอธิปไตยของรัฐกับแรงกดดันจากระเบียบกฎหมายโลก ตลอดจนปัญหาด้านหลักนิติธรรม ทั้งความแน่นอนของกฎหมาย ความได้สัดส่วนของมาตรการ และความชอบธรรมของกลไกกำกับดูแลระดับโลก อีกทั้งข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความพร้อมของหน่วยงานยังส่งผลต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ ดังนั้น การพัฒนากฎหมายในอนาคตควรสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นในการปรับตัว การปฏิบัติตามมาตรฐานสากล และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายใต้หลักนิติธรรมอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

(1) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 ให้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับองค์ประกอบความผิดและบทลงโทษไว้ในระดับกฎหมายแม่บทให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อลดการพึ่งพากฎหมายลำดับรองและเสริมสร้างหลักความแน่นอนของกฎหมาย

(2) ควรพัฒนากลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬาและพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเพิ่มมาตรการด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความชอบธรรมทางกฎหมาย

(3) ควรปรับปรุงกระบวนการพิจารณาและอุทธรณ์ให้มีความรวดเร็ว เป็นธรรม และเข้าถึงได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยลดความซับซ้อนของขั้นตอน และสนับสนุนให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) ควรเสริมสร้างศักยภาพของสำนักงานควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา ทั้งด้านบุคลากร เทคโนโลยี และงบประมาณ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานของ World Anti-Doping Code ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ควรพัฒนานโยบายเชิงป้องกันควบคู่กับมาตรการเชิงลงโทษ โดยส่งเสริมการให้ความรู้แก่ นักกีฬา ผู้ฝึกสอน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างวัฒนธรรม “กีฬาใสสะอาด” อย่างยั่งยืน

(6) ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับความรับผิดชอบของเครือข่ายสนับสนุนการใช้สารต้องห้ามในลักษณะที่เหมาะสม อาจพิจารณานำแนวทางจากกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้โดยคำนึงถึงบริบทของประเทศไทย

(7) ควรสร้างสมดุลระหว่างการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลกับการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐ โดยกำหนดกรอบการบูรณาการที่ชัดเจนและไม่กระทบต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศเกินสมควร

องค์ความรู้ที่ได้

องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า กฎหมายควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬาได้พัฒนาเป็น “ระเบียบกฎหมายโลกเชิงหน้าที่” ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบกฎหมายลูกผสมระหว่าง Soft Law และ Hard Law โดย World Anti-Doping Code ทำหน้าที่เป็นแหล่งกำเนิดมาตรฐาน ขณะที่อนุสัญญา UNESCO ทำหน้าที่สร้างพันธกรณีต่อรัฐ ในกรณีของประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 สะท้อนการบูรณาการดังกล่าวผ่านโครงสร้างกฎหมายแบบเปิดและการใช้กฎหมายลำดับรองเป็นกลไกหลัก ทั้งนี้ การศึกษาได้เสนอกรอบวิเคราะห์ใหม่ในเชิง “Global Legal Integration” ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายภายในกับระเบียบกฎหมายโลก พร้อมทั้งชี้ให้เห็นความจำเป็นในการสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นของมาตรฐานสากลกับหลักนิติธรรมและความเป็นธรรมในระบบกฎหมายไทยอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กานต์ เก่งสกุล. (2565). *สถานะทางกฎหมายของซอฟต์แวร์ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาประมวลกฎหมายต่อการห้ามสารต้องห้าม 2021* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD). <https://doi.org/10.58837/CHULA.THE.2022.639>
- ธนวุฒิ แสงบุญ และ แสง วชิระธนกิจ. (2565). ความเสี่ยงการได้รับสารต้องห้ามทางการกีฬาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนักกีฬาทีมชาติไทย. *วารสารราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์*, 4(3), 121-132.

- ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2565). มุมมองของสิทธิมนุษยชนต่อหลักความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดในกฎการใช้สารต้องห้ามสำหรับนักกีฬา. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 10(12), 110-130.
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564. (2564, 30 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนที่ 89 ก. หน้า 1-9.
- พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555. (2566, 9 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 130 ตอนที่ 2 ก. หน้า 10-19.
- ฤทัยรัตน์ คงมา, ปภาศรี บัวสุวรรณ, และ พรพล เทศทอง. (2567). ปัญหากระบวนการลงโทษนักกีฬาและบุคคลซึ่งสนับสนุนการกีฬา ตามพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555. *วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก*, 10(2), 339-355.
- Spring news. (2564, 8 ตุลาคม). *ไทย ไม่ปฏิบัติตาม วาต้า WADA ถูกแบนจัดแข่งขันกีฬานานาชาติ และห้ามใช้ธงชาติ*.
<https://www.springnews.co.th/news/816849>
- Akpobome, O. (2024). The impact of emerging technologies on legal frameworks: A model for adaptive regulation. *International Journal of Research Publication and Reviews*, 5(7), 5046-5060.
- Borri, P., Caulfield, T., Estivill, X., Loland, S., McNamee, M., & Knoppers, B. M. (2018). Geolocalisation of athletes for out-of-competition drug testing: Ethical considerations. Position statement by the WADA Ethics Panel. *British Journal of Sports Medicine*, 52(7), 456-459.
<https://doi.org/10.1136/bjsports-2017-098299>
- European Olympic Committees. (2024). *The principle of strict liability*.
<https://www.eurolympic.org/clean-sport/the-principle-of-strict-liability>
- Ljungqvist, A. (2017). Brief history of anti-doping. *Medicine and Sport Science*, 62, 1-10.
<https://doi.org/10.1159/000460680>
- McLaren, R. H. (2001). Sports law arbitration by CAS: Is it the same as international arbitration? *Pepperdine Law Review*, 29(1), 101-114.
- Olympics and International Sports Law Research Guide. (2026, January 30). *Georgetown Law Library*.
<https://guides.ll.georgetown.edu/lawolympics/antidoping>
- Pavot, D. (2023). Pathways to greater government accountability for breaches of their obligations in relation to doping in sport: A legal analysis. *Frontiers in Sports and Active Living*, 5, Article 1129390. <https://doi.org/10.3389/fspor.2023.1129390>
- Somya, S. (2024). Quasi judicial bodies: Law and processes. *International Journal for Legal Research and Analysis*, 2(7), 5-15.
- U.S. Department of Justice. (2022, January 12). *First Olympic anti-doping charges filed in Manhattan federal court*.
<https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/first-olympic-anti-doping-charges-filed-manhattan-federal-court>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2025). *International Convention against Doping in Sport*. <https://www.unesco.org/en/convention-against-doping-sport>
- World Anti-Doping Agency. (2021). *World Anti-Doping Code 2021*.
https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021_wada_code.pdf
- World Anti-Doping Agency. (2021, October 7). *WADA confirms non-compliance of five anti-doping organizations*.
<https://www.wada-ama.org/en/news/wada-confirms-non-compliance-five-anti-doping-organizations>