



วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ HUACHIEW CHALERM PRAKIET LAW JOURNAL

ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม - ธันวาคม 2566 ISSN 2286 - 6965 (Print) ISSN 2730 - 2563 (Online)
Vol.14 No.1 (July - December 2023)

เจ้าของ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน กิโลเมตร 18 ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540
โทรศัพท์ 0 - 2312-6300 ต่อ 1689 1690
E-mail : faclaw120hcu@gmail.com

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ โฆวิไลกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิกร สุนทรชัย

ที่ปรึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

หัวหน้าบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศพร

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรชัย สุวรรณพานิช

รองศาสตราจารย์มาลี สุระเชษฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

รองศาสตราจารย์ ดร.เคื่อนเด่น นาคสีหราช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรษา สิงห์สงบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรวิธ กิจกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ข.ชยรินทร์ เพ็ญไพศิษฎ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย

ประธานนักศึกษาคณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด

มหาวิทยาลัยนเรศวร

ทนายความ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

กองบรรณาธิการและเหรียญ

นางวราภรณ์ แจ่มแจ้ง

ผู้ช่วยเลขานุการ

นางอิสรา วงษ์ดี

กำหนดการออกวารสาร

ปีการศึกษาละ 2 ฉบับ (มกราคม - มิถุนายน และ กรกฎาคม - ธันวาคม)

บทความหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นวาทกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และกองบรรณาธิการไม่มีส่วนรับผิดชอบหรือไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อคิดเห็นนั้น แต่ประการใด



รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกตรวจสอบความวารสารวิชาการประจำปี (Peer review)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิจบดี ก้องเบญจภูษ

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ

รองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล ปกรณ์นิมิตติ

พันตำรวจเอก ดร.อรรณพ กาวิกุล

ดร.นัศดาภา จิตต์แจ้ง

ดร.วิศรุต ลำสีอ่อน

ดร.สุริย์ฉาย พลวัน

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายในตรวจสอบความวารสารวิชาการประจำปี (Peer review)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิก สุนทรชัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย





สารบัญ

บทความวิจัย

- หลักความยุติธรรมในการประมวลผลข้อมูลเครดิตทางเลือกภายใต้กรอบการคุ้มครอง
ข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย 1
เกรียงศักดิ์ อารีย์จิตเกษม
- แนวทางในการปรับปรุงเงื่อนไขการจำกัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควร 23
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1606
นริศญา เส็งเจริญ
- การพัฒนาแนวทางในการส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมกิจการโทรทัศน์ด้วยมาตรการ
ร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ 43
ธีรเดช มโนลีหกุล สาธิตา วิมลคุณารักษ์
- การจัดทัศนคติแบบแผนทางเพศในการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรภายใต้อนุสัญญาว่าด้วย 67
การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
ใหม่ จันทรสมบูรณ์
- การพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชนมูลนิธิพระฤทธิอุบลรัตน์ 82
บ้านสวนพระฤทธิอุบลรัตน์
พรทิพย์ กันทุ กฤตวรรณ สาหร่าย
- การพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็กพัฒนา 96
กฤษฎา สุขพัฒน์ นุชนาฏ ยูฮันเงาะ
- มาตรการกฎหมายเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน : ศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนขี้เสียน 115
เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง
จิราพร มากแก้ว
- การพิจารณาคดีอาญาฉบับหลังจำเลยที่หลบหนี 133
ชนิฉิตา จงดี
- ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน: ศึกษากรณีของประเทศ 146
บรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซียและมาเลเซีย
ประสิทธิ์ เอกบุตร รัชฎา เอกบุตร

บทความวิชาการ

- ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีในกฎหมายไทย 163
วุฒิชัย เต็งพงศธร



บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ดำเนินการมาถึงปีที่ 14 เล่มที่ 1 แล้วโดยได้จัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ของฐานข้อมูล TCI (Thai-Journal Citation Index Centre) ซึ่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติได้รวบรวมบทความหลากหลายด้านที่น่าสนใจจากผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลภายนอก และคณาจารย์ประจำ โดยบทความเหล่านี้มีคุณค่าทางวิชาการ อีกทั้งยังได้นำเสนอบทความทางกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน เช่นบทความวิจัยเรื่อง วิธีการทางกฎหมายในการดำเนินคดีกลุ่มในประเทศไทย : ศึกษากรณีการฟ้องคดีละเมิดแบบกลุ่มที่มุ่งที่จะศึกษาประเด็นกฎหมายสำคัญบางประการเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีละเมิดแบบกลุ่มของประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นกฎหมายเหล่านี้ของประเทศต่าง ๆ บทความวิจัยเรื่อง บทบาทคณะกรรมการเลือกตั้งในการอำนวยความสะดวก กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ค้นพบว่าคณะกรรมการเลือกตั้งในการอำนวยความสะดวก กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชน โดยให้อำนาจเสร็จเด็ดขาดในองค์กร อันขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักแบ่งแยกอำนาจ ต้องตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการและภาคประชาชน หลักการจัดการเลือกตั้งโปร่งใส ตรวจสอบได้ สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะการจัดการเลือกตั้งถือว่าการบริหารจัดการเลือกตั้ง อันเป็นการอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง

กองบรรณาธิการขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ คณาจารย์ที่สนับสนุนบทความมาโดยตลอดและขอขอบพระคุณผู้ส่งบทความมาร่วมเผยแพร่ในครั้งนี้ อนึ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ขอเชิญชวนผู้สนใจส่งบทความตีพิมพ์ที่วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ในฉบับต่อไปเพื่อพัฒนางานวิชาการและเผยแพร่ความรู้ อันเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษา คณาจารย์ และประชาชนทั่วไป ซึ่งคณะจะจัดพิมพ์วารสารวิชาการเผยแพร่ปีการศึกษาละ 2 ฉบับ โดยสามารถติดต่อสอบถามได้ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ โทรศัพท์ 0-2312-6300 ต่อ 1689 หรือ 1690

วุฒิชัย เต็งพงศธร
บรรณาธิการ



**หลักความยุติธรรมในการประมวลผลข้อมูลเครดิตทางเลือก
ภายใต้กรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย
Fairness Principle in the Processing of Alternative Credit Data
under the Thai Personal Data Protection Framework**

เกรียงศักดิ์ อารีย์จิตเกษม

นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายเศรษฐกิจ,
มหาวิทยาลัยการเงินและเศรษฐศาสตร์เซี่ยงไฮ้ นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน 200433

Kriengsak Areejitkasame

Ph.D. Candidate, Ph.D. in Economic Law, School of Law,
Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, 200433, China

E-mail : kriengsakareed@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมาและแนวคิดทางกฎหมายของหลักความยุติธรรมในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (2) วิเคราะห์เงื่อนไขและองค์ประกอบในกฎหมายที่กำหนดความยุติธรรมในการประมวลผลข้อมูลเครดิตทางเลือก (3) ประเมินว่ากรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทยได้ใช้หลักความยุติธรรมในการประมวลผลข้อมูลเครดิตทางเลือกอย่างเหมาะสมหรือไม่ โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพและศึกษาเปรียบเทียบกับกรอบกฎหมาย มาตรการ และกรณีศึกษาของต่างประเทศ ผลการศึกษพบว่า (1) แนวคิดเรื่องความยุติธรรมเป็นแนวคิดที่สำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (2) เทคโนโลยีและแนวปฏิบัติในปัจจุบันเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลเครดิตทางเลือกนำมาซึ่งความเสี่ยงในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจากการเลือกปฏิบัติโดยใช้ข้อมูลอ่อนไหวและโดยเครื่องจักร (3) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดหลักความยุติธรรมในกรณีของการประมวลผลข้อมูลเครดิตทางเลือก งานศึกษานี้จึงเสนอให้กำหนดหลักความยุติธรรมในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างชัดเจนเพื่อให้เจ้าของข้อมูลได้รับการคุ้มครองจากเลือกปฏิบัติในการประมวลผลข้อมูลเครดิตทางเลือก

คำสำคัญ : หลักความยุติธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ การประมวลผลข้อมูลเครดิตทางเลือก



Abstract

The purpose of this research article is to (1) study and review the origin, legal concept and practice of fairness principle in the protection of personal data, (2) examine the criteria and elements in law that determine fairness as applied to the processing of alternative credit data, and (3) analyze and evaluate whether the Thai personal data protection framework properly provides the data subject with fairness in the processing of alternative credit data by employing a qualitative research method and making a comparative analysis with foreign laws, frameworks, measures, and relevant cases. This study found that (1) fairness is an essential and multifaceted concept of personal data protection and fundamental human rights; (2) the current technology and practice regarding the processing of alternative credit data brings the risk of discrimination based on sensitive data and by machine; (3) the Thai Personal Data Protection Act (PDPA) 2019 (B.E. 2562) has not yet established fairness principle in the case of alternative credit data processing. This study therefore proposes that the relevant Thai authorities should establish fairness principle in the personal data protection law to ensure that the data subject's decision is immune from unfair treatment and discrimination.

Keywords : Fairness principle, Non-discrimination, Processing of Alternative Credit Data

Introduction

Fairness is one of the key principles of information privacy law that is essential for the protection of alternative credit data. Alternative credit data in this study refers to any non-traditional data that a lender uses for the assessment of the borrower's creditworthiness or the potentiality and willingness to pay back loans, including such data as utility payment, mobile usage, geolocation, social network analysis, etc. Most alternative credit data contain sensitive personal data that requires careful treatment and safeguards against unauthorized or improper uses which can undermine the data subject's fundamental rights and freedom, such as the right to non-discrimination.

Fairness is a core principle mentioned and found in international data protection measures, laws, and financial laws, including the EU and the US. In terms of law, there should be protection against non-discrimination with the following requirements: 1) protection of fundamental rights and freedoms in relation to the processing of personal data, 2) lawfulness, fairness and transparency, 3) special category data, 4) solely automated decisions.¹ However, there is no explicit principle of fairness in the Thai data protection laws and regulations.

¹ Binns, R., & Kirkham, R., "How could equality and data protection law shape AI fairness for people with disabilities?." (2021) 14:3 *ACM Transactions on Accessible Computing (TACCESS)* 1, 1-32.



Limited literature indicated a clear role of fairness in personal data protection law, and particularly evaluated the legal criteria and elements of fairness in the processing of alternative credit data under the Thai legislation. Existing foreign literature focused on assessing the legal framework for protecting fairness from the processing and use of alternative credit data, including assessing that US laws protecting fairness as non-discrimination from the use of credit scoring.² Many literature works emphasized policy suggestion, guidance, and framework on data protection and privacy for alternative credit data, which encompassed fairness in personal data processing.³

Meanwhile, the existing Thai literature mainly focused on legal problems related to credit information under the credit information business law. A study, assessing the protection of credit information under the Credit Information Business Act (CIBA) B.E. 2545 (2002), found that the legal credit information scope mainly in the credit card repayment history is too limited, and proposed to expand the scope of credit information under the law to cover various types of financial data, in order to effectively reflect upon applicants' financial status and behaviors. The other study found a misuse of credit information, for example, when applying for a job, suggesting that Thailand should adopt the US and the UK's approach to legislation on this issue.⁴ Literature evaluating Thai legal measures for protecting personal data in financial and commercial banking industry did not research on the case of the processing of alternative credit data, but mainly focused on general principles of law, and the definition of sensitive data and non-sensitive data.⁵

Therefore, this study attempts to examine the legal criteria and elements that determine fairness under the Thai personal data protection law in relation to the processing of alternative credit data. This study also aims to propose modifications to the legal concept of fairness and introduce amendments to the Thai personal data protection law in order to properly provide fairness in the processing of alternative credit data.

² Hurley, M., & Adebayo, J., "Credit scoring in the era of big data." (2016) 18 *Yale Journal of Law & Technology* 148, 148-216.

³ See, e.g. World Bank and Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), *Data Protection and Privacy for Alternative Data, GPF-FCPL Sub-Group Discussion Paper Draft May 4, 2018* (15 Dec 2022) The Global Partnership for Financial Inclusion <https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/documents/Data_Protection_and_Privacy_for_Alternative_Data_WBG.pdf>; World Bank and Global Partnership for Financial Inclusion, *G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion* (15 Jan 2023) The Global Partnership for Financial Inclusion <<https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/G20%20High%20Level%20Principles%20for%20Digital%20Financial%20Inclusion.pdf>>; Grady, R. C., Montes, H., Fredesvinda F., & Traversa, M., *Financial Consumer Protection and New Forms of Data Processing Beyond Credit Reporting (English)* (United States: The World Bank, 2018).

⁴ Srichola, S. & Tipayanee, P., "Legal Issues Related to Credit Information on the Use of Credit Information for Other Purposes." (2016) 4:3 *DPU Graduate Studies Journal* 215, 215-226.

⁵ Khaosanit, D., *Legal measures in private data protection : case study in finance and banking of commercial bank..* (15 December 2021) Thesis <<http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/Dawan.Kha.pdf>>.



Research Objectives

- (1) to study and review the origin, legal concept and practice of fairness principle in the protection of personal data,
- (2) to examine the criteria and elements in law that determine fairness as applied to the processing of alternative credit data, and
- (3) to analyze and evaluate whether the Thai personal data protection framework properly provides the data subject with fairness in the processing of alternative credit data

Research Methodology

By employing qualitative research, regarding whether the existing Thai personal data protection legislation ensures fairness in the processing of alternative credit data, this study examined legal criteria and elements that determine fairness under the PDPA, the CIBA, and international data protection frameworks, measures, and laws. This study also made an analysis and evaluation of the existing Thai legislation by employing a comparative law research method to identify similarities and differences in the aspect of fairness in the processing of alternative credit data. This evaluation and comparative results were further combined and analyzed to propose modifications to the relevant legal concept and also make recommendations for amending the Thai personal data protection legislation.

Research Findings

1. The Legal Denition and Concept of Fairness in Personal Data Protection

Fairness in the protection of personal data can be interpreted in various ways, but this study focuses on fairness as non-discrimination.⁶ Discrimination is dened under international law as any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms.⁷ In the legal context, provisions on fairness or non-discrimination are embedded within the key human rights treaties of the United Nations Legislation.⁸

⁶ Malgieri, G. "The concept of fairness in the GDPR: a linguistic and contextual interpretation." (Paper presented at the Conference on fairness, accountability, and transparency, New York, United States, 27-30 January 2020) 154-166.

⁷ RightsCon. Toronto, *The Toronto Declaration: Protecting the rights to equality and non-discrimination in machine learning systems* (16 May 2018) Systems <<https://www.accessnow.org/the-toronto-declaration-protecting-the-rights-to-equality-and-non-discrimination-in-machine-learning-systems/>>.

⁸ United Nations Legislation, (a) *Universal Declaration of Human Rights, 1948*, (b) *International Covenant for Civil and Political Rights, 1966*, (c) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966*, (d) *Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination, 1966*, (e) *Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women, 1979* (15 Jan 2023) Ohchr <<http://www.ohchr.org>>.



Individual shall be fairly treated and prevented from discriminatory practices. The use of highly sensitive data to be analyzed by machines or algorithms without human review or inability to explain analytical logic may lead to problems of potential discrimination or exclusion. The data subject should be given various opportunities in society as equals without opinions or prejudices, especially those that come from sensitive information that should be protected, such as gender, race, political views. This study also applies this notion to the case of automated decision-making that brings privacy challenges of inappropriate decision or judgement of individuals.

2. Key Attributes and Risks that Undermine Fairness in the Processing of Alternative Credit Data

2.1 Key Attributes of the Processing of Alternative Credit Data relating to Fairness

Service providers can use big data to build detailed personal profiles of an individual, including his or her behavior (e.g., preferences, activities and movements) which can be used for commercial offers.⁹ In digital financial services, big data has been built, for instance, to gain an insight into individual behavioral profile in retail banking and customer's creditworthiness in credit scoring. Analytics and the ability to exploit the big data technologies, advanced statistical models, and predictive analytics in support of real-time decision making across business channels and operations become competitive edges for the financial firms embracing big data.

Financial firms with big data capability can better understand and adequately analyze the client's risk profiles, potentially leading to a more customized and reasonable pricing to each client. For example, when a decent and credible client starts applying for a loan without sufficient proof of income or credit, such as a salary or bank statement, this client can be potentially charged a higher price on the loan. With a data-driven tech can simply detect the good characteristic and credibility of this client, resulting in significantly lower interest rate on loan and greater expansion of credit.

Inferences and predictions can be used to make automated decisions (or to provide inputs to human decisions) or for targeted advertising. There are several reasons that accurate default prediction and personalize credit pricing are beneficial for both lenders and borrowers.¹⁰ When a lender can accurately predict default, they can determine a cutoff for extending a loan or price risk accordingly, reducing a loss for lenders.¹¹ The accurate prediction of default may mean that certain customers do not receive

⁹ Terry, N. P., "Protecting patient privacy in the age of big data." (2012) 81:2 *UMKC Law Review* 385, 385-416.

¹⁰ Gillis, T. B., *False dreams of algorithmic fairness: The case of credit pricing* (Cambridge: Harvard University Press, 2020) 37-40.

¹¹ See e.g., Phillips, R., "Optimizing prices for consumer credit." (2013) 12:4 *Journal of Revenue and Pricing Management* 360, 360-377.; Staten, M., "Risk-Based Pricing in Consumer Lending." (2015) 11.1 *Journal of Law, Economics & Policy* 33, 33-58.



loans, however, this may be beneficial to consumers if we consider that default and foreclosure are very costly for consumers.¹² The accurate pricing of credit also promotes an expansion of access to credit. The more accurate a lender's prediction, the more they are able to distinguish borrowers with different levels of risk since the lenders can distinguish between the risk of different borrowers.¹³

2.2 The Risks to Fairness in the Processing of Alternative Credit Data

2.2.1 Discrimination Based on Protected Characteristics

The processing of alternative credit data may also lead to the issues of predatory lending, unfair access to credit, and financial exclusion. Using alternative credit data makes it possible to understand the behavior, preferences and creditworthiness of the borrower. Conversely, the lender may use such information or analysis in the form of predatory lending for certain group of borrowers.¹⁴ Predatory lending includes exchange of value or loan pricing that exceeds the risk of the borrower, the release of unaffordable loan based on the borrower's asset rather than the borrower's ability to repay loan, the repeated renewal of a loan to increase interest rates, or deceiving the borrowers of the true nature of the loan obligation or products.¹⁵ Where the lender uses borrower insights obtained from alternative credit data, this may result in the lender granting loans or setting loan terms discriminatory or based on protected or sensitive factors for commercial interest without considering the impact on fair access to credit by all types of borrowers. Moreover, the disproportionate allocation of loan to certain groups of people in the society will cause the other group of creditworthy borrowers to have additional unnecessary burden from unfair judgement or unethical practice that results in financial exclusion, where such borrowers lack access to credit or other financial services as they are unfairly deemed to have high risk.

2.2.2 Discrimination by Machine

The increasing use of profiling and automated decision-making systems raises concerns about potential discrimination and unfair treatment. When used on a large scale, the results of big data analytics may well feed on each other, magnifying social and economic inequalities.¹⁶ In the most extreme

¹² Gathergood, J., Guttman-Kenney, B., & Hunt, S., "How do payday loans affect borrowers? Evidence from the UK market." (2019) 32:2 *The Review of Financial Studies* 496, 496-523.

¹³ See *Supra* Note 10, (Gillis, 2020).

¹⁴ See *Supra* Note 2, (Hurley & Adebayo, 2016).

¹⁵ FDIC's, "Supervisory Policy on Predatory Lending" (15 February 2023) financial-institution-letters <<https://www.fdic.gov/news/financial-institution-letters/2007/fil07006a.html>>.

¹⁶ O'neil, C., *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy* (New York: Crown Publishers, 2016) 272.



case, big data methods may result in data determinism, which means that individuals are judged based on probabilistic knowledge (correlations and inferences) of what they might do, rather than what they actually have done.¹⁷ Furthermore, individuals are treated as passive objects of algorithmic evaluation and decision tools and are unable to present their values and positions, and, additionally, the use of proling and automated decisions may be caused by prejudice and a lack of openness.¹⁸

Price discrimination or personalized pricing can be dened as differentiating the price for identical products or services based on the data controller's information on a potential customer.¹⁹ Price discrimination can occur in a way that nancial institutions make use of the collected data to charge different prices to different individuals depending on the information they analyze. A study in 2015 found that using algorithms, most US insurers quoted car insurance prices based on credit scores rather than actual driving history. In some cities, such as Florida, drivers with very good driving records but low credit scores paid \$1,552 more for car insurance compared to drivers with high credit scores for drunk driving.²⁰

Moreover, an individual's creditworthiness may be evaluated based not only on their characteristics, but those of their social network. In 2015, Facebook secured a patent that enables ltering of loan applications depending on whether the average credit rating of a loan applicant's friends exceeds a preset minimum credit score.²¹ This may risk discrimination, and even nancial exclusion, if an applicant's friends are mostly low-income members regardless of the real quality of the applicant's credit.²² These big data technologies are likely to prefer wealthier individuals to get access to nancial services, while impeding nancial access for minority groups that lacked access based on historical data, which is the so called "automating inequality".²³ Increasing studies raise concern that failing to address bias

¹⁷ Broeders, D., Schrijvers, E., van der Sloot, B., Van Brakel, R., de Hoog, J., & Ballin, E. H., "Big Data and security policies: Towards a framework for regulating the phases of analytics and use of Big Data." (2017) 33:3 *Computer Law & Security Review* 309, 309-323.

¹⁸ Händol, S., "Profiling and Automated Decision-Making: Legal Implications and Shortcomings." In Marcelo Corrales, Mark Fenwick, & Nikolaus Forgó (ed), *Robotics, AI and the Future of Law* (Singapore: Springer, 2018) 123, 123-153.

¹⁹ Borgesius, F. Z., & Poort, J., "Online price discrimination and EU data privacy law." (2017) 40:3 *J. Consumer Pol'y* 347, 348.

²⁰ See Supra Note 16, (O'Neill, 2016).

²¹ MacMillan, Rory. "Big Data, Machine Learning, Consumer Protection and Privacy." Paper presented at the 47th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy, American University, Washington College of Law, Washington, D.C., 26 July 2019) 9.

²² Zim, J., *The Use of Social Data Raises Issues for Consumer Lending* (28 April 2016) issues <<https://business-law-review.law.miami.edu/social-data-raises-issues-consumer-lending/>>.

²³ Eubanks, V., *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor* (New York: St. Martin's Press, 2018) 212.



in big data credit platforms may cause harms to individuals.²⁴ For instance, Amazon's 2016 redlining case that Amazon discriminated against people using Prime delivery only in communities with a majority of white people by offering Amazon Prime's free same-day delivery service recently revealed the exclusion of predominantly black ZIP codes.²⁵

3. Legislation relating to Fairness in the Processing of Alternative Credit Data in Thailand

3.1 Personal Data Protection Act B.E. 2562 (2019)

Unfair processing in this study can be referred to as unfair treatment or discrimination occurred in the use of personal data, in particular the collection or processing of personal sensitive data in a way that has an unreasonable effect on the data subject. Hence, the law should protect and contain provisions from collecting or accessing sensitive personal data and analyzing, using, including transferring it to other parties so as not to unfairly affect the data subject. There should be provisions for the use of automated decision-making and profiling that protect data from being processed or used unjustified or that would adversely affect the data subject or be discriminated against by the systems or analytic models that are used.

The PDPA prevents the collection of sensitive personal data, which is personal data pertaining to racial, ethnic origin, political opinions, cult, religious or philosophical beliefs, sexual behavior, criminal records, health data, disability, trade union information, genetic data, biometric data, or of any data which may affect the data subject in the same manner, as prescribed by the personal data protection committee.²⁶ Under the PDPA, any collection of sensitive personal data is prohibited, except that the data controller obtains explicit consent from the data subject or it is information that is disclosed to the public with the explicit consent of the data subject.²⁷ Explicit consent herein further clarifies that a request for consent shall be explicitly made in a written statement, or via electronic means, unless it cannot be done by its nature.²⁸

²⁴ Johnson, Kristin, Frank Pasquale, and Jennifer Chapman. "Artificial intelligence, machine learning, and bias in finance: toward responsible innovation." (2019) 88:2 *Fordham L. Rev.* 499, 501.

²⁵ Ingold, D., & Soper, S., *Amazon Doesn't Consider the Race of Its Customers. Should It?*, BLOOMBERGB (21 April 2016) graphics <<https://www.bloomberg.com/graphics/2016-amazon-same-day/>>; Letzter, R., *Amazon Just Showed Us That "Unbiased" Algorithms Can Be Inadvertently Racist*, BUS. INSIDER (21 April 2016) how-algorithms-can-be-racist <<http://www.businessinsider.com/how-algorithms-can-be-racist-2016-4>>.

²⁶ Section 26., *Personal Data Protection Act 2019*.

²⁷ Section 26 of the PDPA prescribes other exceptions for the collection of sensitive personal data. For instance, prevent a danger to life, body or health of the person, where the data subject is incapable of giving consent; carried out in the course of legitimate activities with appropriate safeguards by the foundations, associations or trade union purposes; it is necessary for compliance with a law to achieve the certain purposes.

²⁸ Section 19, para 2., *Personal Data Protection Act 2019*.



3.2 Credit Information Business Act B.E. 2545 (2002)

Regarding the protection of sensitive data, in addition to the provision under the PDPA, the CIBA also protects certain types of sensitive data that can be processed as alternative credit data by the member service providers. This type of data is referred to as prohibited information in the CIBA. Prohibited information is defined as personal data that does not relate to the request for credit or affects the feeling or may cause damage or obviously affected the rights and freedom of the data subject, including physical handicaps, genetics, information of a person in the process of criminal investigation or criminal proceedings, and other information that are announced by the credit information protection committee. With respect to the provisions relating to prohibited information, the CIBA does not allow credit information company, data controller or data processor to gather and record prohibited information without any exceptions.

Since the definition of personal data that is used for credit information is divided into traditional credit data and alternative credit data, the protection of personal data is therefore separated under the CIBA and the PDPA. Traditional credit data is governed under the CIBA, and non-traditional or alternative credit data is regulated under the PDPA. However, key definitions and provisions under the two laws are not coherent. For example, the definitions of sensitive data and prohibited data and the prohibitions or provisions of such data collection are inconsistent between the two laws. Furthermore, neither the PDPA nor the CIBA have specific additional requirements that can be applied in the case of automated decision-making or profiling.

4. Comparative Analysis of Thai Laws and the International Measures, Frameworks, and Laws

4.1 Safeguards of Sensitive Data Processing

Organization for Economic Co-operation and Development Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (OECD Privacy Guideline) broadly states that in implementing the Guideline, member countries should ensure that there is no unfair discrimination against data subjects.²⁹ This provision aims to protect the data subject against unfair discrimination on such factors as nationality and domicile, sex, race, belief, or trade union affiliation.³⁰ Meanwhile, recital 71 of the General Data Protection Regulation (GDPR) states that “in order to ensure fair and transparent processing in respect of the data subject, the controller should use appropriate mathematical

²⁹ Art. 19 (i.), *OECD Privacy Guidelines 2013*.

³⁰ *Ibid*, Annex, Art. 19 (i.), *Guidelines governing the protection of privacy and transborder flows of personal data*.



or statistical procedures for the profiling, implement technical and organizational measures appropriate to” prevent “potential risks” for the interests and rights of the data subject, such as “discriminatory effects on natural persons on the basis of racial or ethnic origin, political opinion, religion or beliefs, trade union membership, genetic or health status or sexual orientation, or that result in measures having such an effect”.

The Council of Europe (CoE) Convention 108+ and the GDPR prohibits processing of personal data that reveals racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership, and the processing of genetic data, biometric data for the purpose of uniquely identifying a natural person, data concerning health or data concerning a natural person’s sex life or sexual orientation.³¹ By the same token, the PDPA also prescribes sensitive personal data as personal data pertaining to racial, ethnic origin, political opinions, cult, religious or philosophical beliefs, sexual behavior, criminal records, health data, disability, trade union information, genetic data, biometric data, or of any data which may affect the data subject in the same manner, as announced by the personal data protection committee.³² The categories of sensitive data under the GDPR and PDPA are consistent and show no significant difference.

Article 22(4) of GDPR restricts automated decision-making based on protected characteristics of personal data except the data subject has given explicit consent and there exist suitable measures to safeguard the data subject’s rights and freedoms and legitimate interests. In this case it is evident that if a data controller wishes to use sensitive data for automated decision-making including profiling, explicit consent must be obtained from the data subject and appropriate safeguards must be provided regarding the data subject’s rights, freedoms and legitimate interests. However, this provision does not explicitly prohibit the discrimination of the data subject from the use of sensitive data. Therefore, even if the data subject has given consent, discrimination may occur by automated decision-making or machines.

4.2 Protection on Lending Discrimination

While the PDPA and the CIBA do not have any specific provision or requirement on the protection against unfair lending or lending discrimination, the specific legislation that can be applied to the case of lending has been shown in the US. Under the US’s Equal Credit Opportunity Act (ECOA), financial institutions are required to give credit equally to creditworthy customers, taking

³¹ CoE Convention 108+ 2018, Article 6; General Data Protection Regulation 2018, Art. 9.

³² Section 26., *Personal Data Protection Act 2019*.



into account sex or marital status, and not discriminate against any credit applicant with respect to any aspect of a credit transaction on the basis of race, color, religion, national origin, sex or marital status, or age, or because all or part of the applicant's income is from any public assistance program, or because the applicant has in good faith exercised any right under the Consumer Credit Protection Act.³³ In addition, the ECOA requires the creditors to provide information about the reasons for taking adverse action against applicants. Adverse actions include denial of a loan, terminating the current credit account, changing unfavorable loan terms, and refusing to increase credit limit.³⁴ Information on such reasons must be specific and indicate the principal reason(s) of the adverse action.³⁵ The Fair Credit Reporting Act (FCRA) also requires lenders to disclose information if decisions are made, in whole or in part, based on information from sources other than client information, and to disclose credit scores used for taking adverse action, along with any accompanying information, including the key four to five factors that adversely affected the client's credit score.

The ECOA and the Fair Housing Act (FHA), a federal law prohibiting discrimination by direct providers of housing, such as landlords and real estate companies as well as other entities, state that there are three types of lending discrimination: disparate treatment, comparative disparate treatment, and disparate impact. First, disparate treatment exists when there is evidence that a lender explicitly considered prohibited characteristics, such as race or color, religion, national origin, sex, marital status, age, handicap. For instance, if a lender offers a credit card limit differently for applicants at the different age ranges, this is considered violating the ECOA by discriminating applicants on age. Second, comparative disparate treatment occurs when a lender treats a credit applicant differently based on any prohibited factors. For example, when a lender found negative information on a female applicant applying for a personal loan, a lender calls the female to discuss and nally grant loan. However, when there is another male applying for a similar loan, the lender also found negative information on the male prole, but the lender rejected the male applicant without discussing any possible solution. This is considered comparative disparate treatment. Third, disparate impact refers to the use of apparently neutral criteria or policy that nevertheless result in disparate treatment of prospective borrowers, including excluding or burdening certain applicants on prohibited factors, without a legitimate business need. For instance, a lender follows a lending policy that imposes a home loan limit at a very high level that disproportionately excludes potential minority applicants owing to their level of income or the house value in their area.

³³ 15 USC Chapter 41, Subchapter IV: *Equal Credit Opportunity*, §1691(a).

³⁴ 12 CFR § 1002 *Equal Credit Opportunity Act* (Regulation B) 2(c).

³⁵ *Ibid*, § 1002.9(b)(2).



4.3 Rights and Requirements regarding Automated Decision-Making and Profiling

4.3.1 Right not to be subject to solely automated decisions, including profiling, which have a legal or similarly significant effect on them

Under the CoE Convention 108+, the data subject has the right not to be subject to a decision significantly affecting him or her based solely on an automated processing of data without having his or her views taken into consideration.³⁶ Under the GDPR, data subjects must not be subject to automated decisions which produce legal effects. Special protection is required if such decisions are likely to have a significant impact on the lives of individuals, such as, creditworthiness, job recruitment, performance at work, or the analysis of conduct.³⁷ Nevertheless, the GDPR allows automated decision-making in case it is necessary to conclude a contract between the data controller and data subject, or in case the data subject gives explicit consent.³⁸

4.3.2 Right to express the point of view and to contest the decision

The data controller is required to implement suitable measures to safeguard the data subject's rights, freedoms and legitimate interests, which at least include the right to obtain human intervention on the part of the controller, to express his or her point of view and to contest the decision.³⁹

4.3.3 Data Protection Impact Assessment

In case of data processing that can produce result in a high risk to the data subject the data controller shall make Data Protection Impact Assessment (DPIA). Such high-risk data processing includes automated decision-making, evaluation or scoring and processing of sensitive data. In the DPIA, data controller has to describe the nature, scope, context and purposes of the processing; assess necessity, proportionality and compliance measures; identify and assess risks to the data subject; and identify measures to mitigate those risks. The DPIA process is essential for the data controller to systematically understand risky data processing and be able to identify and minimize potential risks to individuals' rights and freedoms. The PDPA does not specify any requirement on DPIA. Nevertheless, Section 37 (1) of the PDPA requires one of the duties of the data controller to provide appropriate security measures and review them when it is necessary, or when the technology has changed in order to effectively maintain the appropriate security and safety standards.

³⁶ Article 9 (a.) – Rights of the data subject, *CoE Convention 108+ 2018*.

³⁷ Recital 71, Art. 4 (4) and Art. 22, *General Data Protection Regulation 2018*.

³⁸ *Ibid*, Art. 22 (2).

³⁹ *Ibid*, Art. 22 (3).



Table 1 below summarizes the result of comparative analysis of the fairness criteria and elements in the Thai laws and international frameworks, measures, and laws in terms of the coverage of sensitive data, safeguards of sensitive data processing, and requirements on machine-based credit decisions, including automated decision-making. Such result shows that the Thai law has advantages in terms of the denition and requirements for sensitive data processing. However, the law does not provide explicit legal measures or rights related to automated credit decisions in comparison with those prescribed in the international measures, laws, and framework. In the following part, this study further discusses the relevant cases and authorities' decisions relating to the legal criteria and elements of fairness.

Fairness Criteria and Elements	Thai Law	OECD and APEC Framework	CoE 108+ Convention And the GDPR	US Law
Coverage of Sensitive Data	Personal data pertaining to racial, ethnic origin, political opinions, cult, religious or philosophical beliefs, sexual behavior, criminal records, health data, disability, trade union information, genetic data, biometric data ⁴¹ , or of any data which may affect the data subject in the same manner ⁴²	Such factors as nationality and domicile, sex, race, belief, or trade union affiliation ⁴³	Personal data that reveals racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership, and the processing of genetic data, biometric data for the purpose of uniquely identifying a natural person, data concerning health or data concerning a natural person's sex life or sexual orientation ⁴⁴	Race, color, religion, national origin, sex or marital status, or age, or because all or part of the applicant's income is from any public assistance program, or because the applicant has in good faith exercised any right under the Consumer Credit Protection Act ⁴⁵

⁴⁰ Ibid, Art. 35.

⁴¹ Section 26, para 4 of the PDPA defines biometric data as the personal data arising from the use of technics or technology related to the physical or behavioral dominance of person, which can be used to identify such person apart from other persons, such as the facial recognition data, iris recognition data or fingerprint recognition data.

⁴² Section 26, para 1., *Personal Data Protection Act 2019*.

⁴³ Art. 19 (i.), *OECD Privacy Guidelines 2013*.

⁴⁴ Article 6., *CoE Convention 108+ 2018*; Art. 9., *General Data Protection Regulation 2018*.

⁴⁵ 15 USC Chapter 41, Subchapter IV: Equal Credit Opportunity, §1691(a).



Fairness Criteria and Elements	Thai Law	OECD and APEC Framework	CoE 108+ Convention And the GDPR	US Law
Safeguards of Sensitive Data Processing	Prevent the collection of sensitive personal data, except that the data controller obtains explicit consent from the data subject or the information is publicly disclosed with the data subject's consent	Protect the data subject against unfair discrimination on such factors	- Establish principle of fair processing, including discriminatory effects on natural persons based on sensitive data - Prohibit processing of sensitive data	Not discriminate against any credit applicant with respect to any aspect of a credit transaction on the protected bases
Requirements on Machine-based Credit Decisions	No specific provision or requirement	No specific provision or requirement	- Restrict automated decision-making based on sensitive data except the data subject has given explicit consent and there exist suitable measures to safeguard the data subject's rights and freedoms and legitimate interests - Right not to be subject to solely automated decisions which have a legal or similarly significant effect on them - Right to obtain human intervention on the part of the controller - Right to express his or her point of view and to contest the decision - Require to make Data Protection Impact Assessment⁴⁶	- Provide information about the reasons for taking adverse action against applicants⁴⁷ - Disclose information if decisions are made based on sources other than client information - Disclose credit scores used for taking adverse action, and any information, including the key four to five factors that adversely affected the client's credit score

Table 1: Summary of the Comparative Analysis of the Legal Criteria and Elements of Fairness in the Thai Data Protection Laws and Selected International Data Protection Measures, Laws, and Frameworks

⁴⁶ According to the GDPR, Article 35, to make a Data Protection Impact Assessment, data controller has to describe the nature, scope, context and purposes of the processing; assess necessity, proportionality and compliance.

⁴⁷ According to the US's ECOA, adverse action includes denial of a loan, terminating the current credit account, changing unfavorable loan terms, and refusing to increase credit limit.



4.4 Cases

4.4.1 Chief Official Ethics Commission:⁴⁸ sensitive data from inferences

The fact of this Lithuanian case in 2018 presents that the Chief Official Ethics Commission, which received public funds, legally required individuals to provide a declaration of privacy interests, that was later published on the website of the Lithuanian Supreme Commission for Service Ethics. The issue is whether or not the content of a published declaration affects the right to privacy of the declarant and other persons included in the declaration, such as co-habitant, partners or spouses. This is because such information may reveal family relationships or sexual orientation, including other special categories of data which require specific legal bases for processing and special safeguards.

In 2022, the Court of Justice of the European Union (CJEU) held that any situation in which an entity can make inferences about the special category data by making an intellectual operation involving comparison or deduction or cross-referencing on personal data is considered processing of special category data, even if such data is directly not disclosed as special category data. It is evident that sensitive data in this case includes indirect inference or deduction from the disclosed data. Therefore, if the data controller discloses general personal data, but those data can be inferred that the data subject possesses certain qualities, such as sexual orientation, race, political opinions. Data controllers must therefore be careful and need to determine the extent to which data may be disclosed to third parties or may require additional consent from the data subject and impose appropriate safeguards on such inferable data.

This case highlights the importance of interpretation and coverage of sensitive data. Another type of non-sensitive data may be able to infer or indicate sensitive data. For instance, in case of the disclosure of the name and surname of the co-habitant of the data subject's residence, gender can be inferred from the name of the cohabitant, and also this may imply sexual orientation of the data subject. Therefore, the data controller should not interpret sensitive data requirements solely on the character or type of data, but also consider the circumstances and the context in which such personal information is used. If the collected non-sensitive data can be used to infer any sensitive data, the data subject's consent must be obtained and appropriate safeguards for human rights shall be in place.

4.4.2 Senseonics INC:⁴⁹ obtaining bundled consent to process sensitive data

In this case, the Italian Data Protection Supervisory Authority found that a US company, Senseonics INC, had provided an application for diabetic patients, after downloading the app,

⁴⁸ CJEU C-184/20, *OT v Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2022:601.

⁴⁹ Edpb, *Italian SA fines US company offering diabetes app* (9 February 2023) [italian-sa-fines-us-company-offering-diabetes-app](https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/italian-sa-fines-us-company-offering-diabetes-app_en) <https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/italian-sa-fines-us-company-offering-diabetes-app_en>.



the data subject was required to accept the terms and conditions of the use of service and privacy policy in one single click. This prevented the data subject from giving consent separately to the processing of health-related information. The authority held that the company's requirement for acceptance of privacy policy was violating the lawfulness and transparency principle and the consent requirement according to Article 5(1) (a), 6, 7 and 9 of the GDPR. From this case it can be seen that even though the data controller requests the data subject's consent to collect and process sensitive data, but the consent has to be separated from the standard privacy policy that ties with the terms of use of the service.

4.4.3 *Portuguese National Statistics Institute*:⁵⁰ lack of lawfulness in the processing of sensitive data

In this case it concerns the lawfulness of sensitive data processing for statistics purposes. A national census survey organized by Portuguese National Statistics Institute required citizens to complete identification of all members in the same residence, including answering mandatory questions revealing religion and health data. The Portuguese Supervisory Authority held that such data processing lacked lawfulness for sensitive data processing according to the Article 9(1) of the GDPR, which prohibits the processing of sensitive data, including religious beliefs and health data, and that the questions about religion and health shall be flagged as optional, instead of mandatory. This case illustrates the difference between the lawful bases of the GDPR and the PDPA. The GDPR does not include the data processing for statistics purposes in the lawful bases. Meanwhile, the PDPA includes processing of data for the purpose of statistics to be lawful and exempt from consent requirement; nevertheless, such data processing needs to have suitable measures to safeguard the data subject's rights and freedoms.⁵¹

4.4.4 *Texas Department of Housing and Community Affairs v. Inclusive Communities Project, Inc.* (2015):⁵² a disparate-impact claim that relies on a statistical disparity

In this case, Inclusive Communities Project, Inc., a Texas-based nonprofit company that helped low-income family in acquiring affordable housing, brought a disparate-impact claim under the FHA, alleging the Texas Department of Housing and Community Affairs that its officers disproportionately allocated too many tax credits to housing in predominantly black people inner-city areas and too few tax credits in predominantly white people suburban area according to statistical evidence. The court held that the

⁵⁰ Edpb, *The Portuguese Supervisory Authority fines the Portuguese National Statistics Institute (INE) 4.3 million EUR*, December 19, 2022. (9 February 2023) portuguese-supervisory-authority-fines-portuguese-national-statistics <https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/Portuguese-supervisory-authority-fines-portuguese-national-statistics_en>.

⁵¹ Section 24 (1), *Personal Data Protection Act 2019*.

⁵² *Tex. Dep't of Hous. & Cmty. Affairs v. Inclusive Cmty. Project, Inc.* - 135 S. Ct. 2507 (2015).



disparate-impact claims were cognizable under the FHA since it is unlawful to refuse to sell or rent or deny, a housing to a person because of race, or to discriminate against any person in making housing transactions based on race or other protected factors. This case represents lending discrimination by disparate impact since the lending policy of the Texas Department of Housing and Community Affairs disproportionately favored certain group of borrowers and burdened the other group of borrowers based on race, which is one of the protected characteristics under the FHA.

4.4.5 *United States v. Synchrony Bank, f/k/a GE Capital Retail Bank (D. Utah) (2014)*.⁵³

discrimination against Spanish credit card clients by using neutral proxies for national origin programmed into a credit algorithm

GE Capital Retail Bank (GE Capital) offered promotions for its credit card customers who defaulted on payment to settle the balances. The promotion set certain criteria of the qualified customers, including balanced amount, amount and times of payment overdues. However, GE Capital excluded borrowers with “Spanish-preferred” indicators on their accounts or with mailing addresses in Puerto Rico from the credit card debt-repayment programs. In other words, it did not provide this offer to customers who preferred to communicate in Spanish or those who lived in Puerto Rico even though the customer was qualified to receive such promotions. As a result, the Spanish customer was unfairly rejected to gain benefit from the balance settlement promotions. The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) held that this act is in violation of the ECOA’s provisions on discrimination since the ECOA does not allow discrimination in any aspect of a credit transaction on the basis of protected characteristics, such as race or national origin.

5. Limitations of the Thai Legal Personal Data Protection Legislation

In enhancing fairness in the processing of alternative credit data, the PDPA mainly prescribes provisions prohibiting collecting sensitive data without prior explicit consent from the data subject. However, the PDPA does not have any requirements or safeguards against the case where the processing of alternative credit data may result in unfair treatment, lending discrimination, inference of sensitive data from non-sensitive data. Additionally, the PDPA does not provide protection in which the credit scoring model may create proxies with protected characteristics from non-sensitive data, or learning algorithms that may use database that contain human bias from historical data.

⁵³ Consumerfinance, *CFPB Orders GE Capital to Pay \$225 Million in Consumer Relief for Deceptive and Discriminatory Credit Card Practices*, (9 February 2023) cfpb-orders-ge-capital-to-pay <<https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/cfpb-orders-ge-capital-to-pay-225-million-in-consumer-relief-for-deceptive-and-discriminatory-credit-card-practices/>>.



The PDPA also does not require the data controller to provide information to the client in case of automated decision-making on lending, nor does it grant the right to object to processing or challenge such automated decision. While the GDPR clearly states that the data subject has such rights regarding automated decision-making and profiling. Furthermore, there is no transparency requirement on the use of automated decision-making or profiling, including explanation on the result and the logic of the model used for automated decision. Moreover, there is no specific prohibition on using sensitive data that may lead to discriminatory credit result by credit models. In regards to providing an explanation or reason for refusing a loan, the US law, including the ECOA and the FHA clearly prescribe the provisions on providing the borrower with the specific explanation on the lender's adverse actions covering the following: refusal of credit, reduction of credit limit or changes in borrowing conditions such as raising interest rates.

In addition, the elements relating to fairness under the CIBA significantly differs from that of the PDPA in the matter of coverage of data processing activities, the protection of prohibited information or sensitive data, the right to explanation on the refusal of credit, the use of credit information for credit scoring model. As for the data subject's rights, the CIBA also does not specify the rights regarding automated decision-making, such as the right not to be subject to an automated decision.

Conclusion and Discussion

The concept of fairness is one of the key principles in the protection of personal data and other fundamental human rights. Fairness in information privacy is often referred to as safeguard of sensitive data, fair treatment, fair processing, and non-discrimination. In alternative credit data processing, there are many cases where lenders may take the collected sensitive data or obtain such data from the analysis or inferences to be used in lending decisions. In addition, lenders may use credit scoring models or automated lending decisions without human review. Both cases pose a significant risk that the borrower may be treated unfairly by using sensitive data or producing potential discriminatory outcomes. It is imperative that the regulator apply fairness principle to the protection of alternative credit data.

From the comparative analysis and assessment of the personal data protection legal framework related to alternative credit data in Thailand, it was evident that the Thai personal data protection law still lacks requirements relating to fairness principle, especially fairness as non-discrimination. For instance, the requirements for the protection of sensitive data under the PDPA and the CIBA are inconsistent. Furthermore, Thai law does not provide for individual rights regarding automated decision making, such as the use of automated credit decision or scoring model as required in the EU law. Thus, the data subject cannot choose

whether or not the controller can process personal data under such automated means, or challenge or object to the machine decision that may be discriminatory or inaccurate. Moreover, the law does not require the data controller to provide any explanation particularly on the logic of the credit model and result, as well as information on the reason for credit refusal as explicitly prescribed in the case of the US law.

Although the Thai and international data protection legislation restricts the controller from processing of sensitive data without explicit consent, giving consent should not imply that the data subject gives away certain fundamental rights. The adoption of big data technologies and practice on the processing of alternative credit data, including data collection and advanced analytics may cause potential discrimination, exclusion, or restriction to individual choices or decisions. In terms of collection and processing of sensitive data, with the current capacity of big data analytics, it is possible to infer sensitive data from non-sensitive data. The machine may generate new sensitive variables from superficially non-sensitive data, and the database used in learning algorithms may contain human bias, allowing the result to discriminate or exclusion from protected characteristics.⁵⁴

Recommendation

In order to properly protect the data subject against unfair treatment, exclusion or discriminatory outcomes from the processing activities of alternative credit data, as well as to ensure that the data subject's choice or decision is immune from unfair judgment or treatment, to the relevant Thai authorities, this study highly recommends that:

(1) fairness as non-discrimination should be explicitly established as one of data processing principles under the PDPA; and

(2) the PDPA should be amended to provide safeguards against discrimination based on protected characteristics, inferences of sensitive data from non-sensitive data, and specific rights related to automated decision-making (e.g. right not to be subject to automated decisions, to obtain human intervention, or to express the point of view and contest the decision), and require the data controller to provide the data subject with transparent information on the use of automated credit decision-making and reasons for refusing a loan.

⁵⁴ See Supra Note 24, (Johnson et al., 2016), 510.



บรรณานุกรม

- Binns, R., & Kirkham, R., “How could equality and data protection law shape AI fairness for people with disabilities?.” (2021) 14:3 *ACM Transactions on Accessible Computing* (TACCESS).
- Borgesius, F. Z., & Poort, J., “Online price discrimination and EU data privacy law.” (2017) 40:3 *J. Consumer Pol’y*.
- Broeders, D., Schrijvers, E., van der Sloot, B., Van Brakel, R., de Hoog, J., & Ballin, E. H., “Big Data and security policies: Towards a framework for regulating the phases of analytics and use of Big Data.” (2017) 33:3 *Computer Law & Security Review*.
- Consumerfinance, *CFPB Orders GE Capital to Pay \$225 Million in Consumer Relief for Deceptive and Discriminatory Credit Card Practices*, (9 February 2023) *cfpb-orders-ge-capital-to-pay* <<https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/cfpb-orders-ge-capital-to-pay-225-million-in-consumer-relief-for-deceptive-and-discriminatory-credit-card-practices/>>.
- FDIC’s, “*Supervisory Policy on Predatory Lending*.” (15 February 2023) *financial-institution-letters* <<https://www.fdic.gov/news/financial-institution-letters/2007/fil07006a.html>>.
- Gathergood, J., Guttman-Kenney, B., & Hunt, S., “How do payday loans affect borrowers? Evidence from the UK market.” (2019) 32:2 *The Review of Financial Studies*.
- Edpb, *Italian SA fines US company offering diabetes app* (9 February 2023) *italian-sa-fines-us-company-offering-diabetes-app* <https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/italian-sa-fines-us-company-offering-diabetes-app_en>.
- Edpb, *The Portuguese Supervisory Authority fines the Portuguese National Statistics Institute (INE) 4.3 million EUR, December 19, 2022*. (9 February 2023) *portuguese-supervisory-authority-fines-portuguese-national-statistics* <https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/Portuguese-supervisory-authority-fines-portuguese-national-statistics_en>.
- Eubanks, V., *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor* (New York: St. Martin’s Press, 2018).
- Gillis, T. B. *False dreams of algorithmic fairness: The case of credit pricing* (Cambridge; Harvard University Press, 2020).



- Hänold, S, “Profiling and Automated Decision-Making: Legal Implications and Shortcomings.” In Marcelo Corrales, Mark Fenwick, & Nikolaus Forgó (ed), *Robotics, AI and the Future of Law* (Singapore: Springer, 2018).
- Hurley, M., & Adebayo, J., “Credit scoring in the era of big data.” (2016) 18 *Yale Journal of Law & Technology*.
- Ingold, D., & Soper, S., *Amazon Doesn’t Consider the Race of Its Customers. Should It?*, BLOOMBERGB (21 April 2016) graphics <<https://www.bloomberg.com/graphics/2016-amazon-same-day/>>.
- Johnson, Kristin, Frank Pasquale, and Jennifer Chapman. “Artificial intelligence, machine learning, and bias in finance: toward responsible innovation.” (2019) 88:2 *Fordham L. Rev.*
- Khaosanit, D., *Legal measures in private data protection : case study in finance and banking of commercial bank*. (15 December 2021) Thesis <<http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/Dawan.Kha.pdf>>.
- Letzter, R., *Amazon Just Showed Us That “Unbiased” Algorithms Can Be Inadvertently Racist*, BUS. INSIDER (21 April 2016) how-algorithms-can-be-racist <<http://www.businessinsider.com/how-algorithms-can-be-racist-2016-4>>.
- MacMillan, Rory. “Big Data, Machine Learning, Consumer Protection and Privacy.” Paper presented at the 47th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy, American University, Washington College of Law, Washington, D.C., 26 July 2019).
- Malgieri, G. “The concept of fairness in the GDPR: a linguistic and contextual interpretation.” (Paper presented at the Conference on fairness, accountability, and transparency, New York, United States, 27-30 January 2020).
- O’neil, C., *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy* (New York: Crown Publishers, 2016).
- Phillips, R., “Optimizing prices for consumer credit.” (2013) 12:4 *Journal of Revenue and Pricing Management*.
- RightsCon. Toronto, *The Toronto Declaration: Protecting the rights to equality and non-discrimination in machine learning systems* (16 May 2018) Systems< <https://www.accessnow.org/the-toronto-declaration-protecting-the-rights-to-equality-and-non-discrimination-in-machine-learning-systems/>>.
- Srichola, S. & Tipayanee, P., “Legal Issues Related to Credit Information on the Use of Credit Information for Other Purposes.” (2016) 4:3 *DPU Graduate Studies Journal*.



- Staten, M., “Risk-Based Pricing in Consumer Lending.” (2015) 11.1 *Journal of Law, Economics & Policy*.
- Terry, N. P., “Protecting patient privacy in the age of big data.” (2012) 81:2 *UMKC Law Review*.
- United Nations Legislation, (a) *Universal Declaration of Human Rights, 1948*, (b) *International Covenant for Civil and Political Rights, 1966*, (c) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966*, (d) *Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination, 1966*, (e) *Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women, 1979* (15 Jan 2023) Ohchr <<http://www.ohchr.org>>.
- World Bank and Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), *Data Protection and Privacy for Alternative Data, GPFI-FCPL Sub-Group Discussion Paper Draft May 4, 2018* (15 Dec 2022) The Global Partnership for Financial Inclusion <https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/documents/Data_Protection_and_Privacy_for_Alternative_Data_WBG.pdf>.
- World Bank Group, *Good Practices for Financial Consumer Protection, 2017 Edition* (United States: The World Bank, 2017).
- World Bank and Global Partnership for Financial Inclusion, *G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion* (15 Jan 2023) The Global Partnership for Financial Inclusion <<https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/G20%20High%20Level%20Principles%20for%20Digital%20Financial%20Inclusion.pdf>>.
- Grady, R. C., Montes, H., Fredesvinda F., & Traversa, M., *Financial Consumer Protection and New Forms of Data Processing Beyond Credit Reporting (English)* (United States: The World Bank, 2018).
- Zim, J., *The Use of Social Data Raises Issues for Consumer Lending* (28 April 2016) issues <<https://business-law-review.law.miami.edu/social-data-raises-issues-consumer-lending/>>.



แนวทางในการปรับปรุงเงื่อนไขการกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1606

Adjust the criteria for exclusion from the succession as unworthy under the provisions of the Civil and Commercial Code, Section 1606

นรัญญา เส่งเจริญ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Naranya Sengcharoen

Faculty of Law at Thammasat University Phrachan Road Phra Nakhon District Bangkok 10200

E-mail : naranya.schr@gmail.com

บทคัดย่อ

การกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1606 เป็นเหตุที่ทำให้ทายาทเสียสิทธิในการรับมรดกโดยมีที่มาจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายของทายาทโดยได้รับต้นแบบมาจากกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันและประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นซึ่งประมวลกฎหมายลายลักษณ์อักษรเหล่านี้ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมันเรื่อง ‘ความไม่สมควร’ ของทายาทที่ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและเข้าครอบครองมรดกหลังจากที่เป็นผู้ฆ่าเจ้ามรดก ดังนั้น เจตนารมณ์เรื่องการกำจัดมิให้รับมรดกแต่เดิมจึงเป็นไปเพื่อลงโทษทายาทที่ประพฤติไม่สมควรต่อชีวิตเจ้ามรดก ในทางกลับกัน หากทายาทไม่มีความมุ่งร้ายต่อชีวิตเจ้ามรดกเพียงแต่ละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูเจ้ามรดกหรือทายาทที่ใช้ความรุนแรงโดยเจตนาข่มขืนหรือล่วงละเมิดทางเพศต่อเจ้ามรดกซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัว หากเจ้ามรดกไม่ถึงแก่ความตายจะถือว่าเป็นการประพฤติไม่สมควรต่อเจ้ามรดกหรือไม่ หากนำแนวคิดของกฎหมายโรมันมาปรับจะเห็นว่า การละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูและการใช้ความรุนแรงในครอบครัวไม่ถือว่าเป็นการประพฤติไม่สมควรต่อเจ้ามรดกจึงไม่ถูกกำจัดมิให้รับมรดก เมื่อพิจารณาตรา 1606 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องการกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรที่ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมันจะเห็นว่าไม่มีการบัญญัติเหตุกำจัดมิให้รับมรดกกรณีที่ทายาทละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูหรือใช้ความรุนแรงในครอบครัวเช่นกัน



ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2020 เป็นต้นมา พบว่านานาประเทศได้มีการแก้ไขเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศของตนโดยนำความสัมพันธ์ในครอบครัวมาเป็นเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดก ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แก้ไขเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกเมื่อปี ค.ศ. 2020 นำเรื่องการใช้ความรุนแรงแก่บุคคลในครอบครัวมาเป็นเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกเพื่อเป็นมาตรการลดการใช้ความรุนแรงแก่บุคคลในครอบครัว สาธารณรัฐเกาหลีได้แก้ไขเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกเมื่อปี ค.ศ. 2021 นำเรื่องการละเลยหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรมาเป็นเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกหรือที่รู้จักกันในชื่อ กฎหมายคูซารา เพื่อเป็นการกำจัดสิทธิในการรับมรดกของบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตร สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเพิ่งประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 2020 กำหนดกรณีที่บิดามารดาหรือบุตรถูกศาลพิพากษาว่าละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัวมาเป็นเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกอันมีที่มาจากการให้ความสำคัญเรื่องความกตัญญูของคนในประเทศ จะเห็นว่ากฎหมายของนานาประเทศเริ่มแก้ไขเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศของตนซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเรื่องความกตัญญูและมีปัญหาเรื่องการใช้ความรุนแรงแก่บุคคลในครอบครัวและการละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัวเช่นกัน

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการปรับปรุงมาตรา 1606 ดังนี้ ประการที่หนึ่ง เพิ่มเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกกรณีทายาทใช้ความรุนแรงแก่บุคคลในครอบครัว ประการที่สอง เพิ่มเหตุก้ำจัดมิให้รับมรดกกรณีที่ทายาทไม่อุปการะเลี้ยงดูเจ้ามรดกโดยนำเรื่องประโยชน์สูงสุดของเด็กมาพิจารณาด้วย เพื่อเป็นการกำจัดทายาทที่ไม่สมควรได้รับมรดกและทำให้มรดกตกแก่ทายาทที่สมควรได้รับ

คำสำคัญ : มรดก การก้ำจัดมิให้รับมรดก ผู้ไม่สมควรรับมรดก

Abstract

The exclusion from succession as being unworthy under Section 1606 of the Civil and Commercial Code is a ground for the heirs to lose the right to inherit due to serious misconduct with the deceased, having been modeled from the French Civil Code, the Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), and the Japanese Civil Code, which were influenced by the Roman concept on the Indigne of the heirs who committed serious misconduct with the deceased and took the inheritance after killing the deceased. Therefore, the origin of unworthy act was to punish the heir who behaved unworthy with the life of the deceased.



On the other hand, if the heir neglects the duty to support the deceased, or if willfully violences, rapes, or sexually assaults against the deceased, but the deceased does not die, will this be considered inappropriate behavior towards the deceased? If the concept of Roman law were adapted, negligence of duty to support and domestic violence would be considered inappropriate for the deceased and therefore would not be excluded from the succession. Considering that Section 1606, the provision of exclusion of succession as unworthy, was influenced by Roman Law, there is no provision for exclusion for the heir who has neglected their duty to support or has been subjected to domestic violence with the deceased. The countries have amended the grounds for the unworthy to adapt to the problems in their own countries by bringing family relations into conditions of exclusion from succession since 2020. In 2020, the French Republic amended the domestic violence for excluding from succession as a measure to reduce violence in families. In 2021, the Republic of South Korea amended the neglect of duty to support for excluded from succession, known as the Goo Hara Act, for parents who do not support their children. The Lao People's Democratic Republic has recently promulgated the Civil Code, effective from 2020, which provides that a parent or child has been declared by a court to have not fulfilled their obligations as a ground for forfeiture of the right to Inheritance. It originated from the importance of the gratitude of the people in the country. It can be seen that the laws of other countries have begun to modify the grounds for exclusion from succession according to the problems in their own countries. Thailand is also a country that places importance on gratitude and has problems with domestic violence and neglect of the duty to support family members as well.

The author would like to propose some guidelines for improving Section 1606, as follows: Firstly, the Civil and Commercial Code should provide more grounds for exclusion for domestic violence. Secondly, the Code should provide more grounds for exclusion for the heirs who neglect their duty to support the deceased by considering The Best Interests of the Child to get rid of the unworthy and make the succession fall to the heirs who deserve it.

Keywords : Succession, Exclusion from Succession, Unworthy



บทนำ

เมื่อบุคคลเสียชีวิตบรรดาทรัพย์สิน หนี้สินและสิทธิต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เป็นการเฉพาะตัวย่อมตกเป็นมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม อย่างไรก็ตาม แม้จะมีสถานะเป็นทายาทแต่อาจเสียสิทธิในการรับมรดกได้ หากถูกกำจัดมิให้รับมรดก ถูกตัดมิให้รับมรดก สละมรดกและไม่ถือเอามรดกภายในอายุความ¹

การถูกกำจัดมิให้รับมรดกเป็นกรณีที่ทายาทเสียสิทธิในการรับมรดกจากการกระทำไม่เหมาะสมต่อเจ้ามรดก การกระทำอันไม่เหมาะสมอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การถูกกำจัดมิให้ได้รับมรดกฐานบิดบังยักย้ายตามมาตรา 1605 เป็นกรณีที่ทายาทยักย้ายหรือบิดบังทรัพย์มรดกซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนแบ่งมรดกของทายาทอื่น มีผลเป็นการกำจัดมิให้ได้รับมรดกเฉพาะเท่าส่วนที่ตนเข้าไปบิดบังยักย้าย ประการที่สอง การถูกกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรตามมาตรา 1606 เป็นกรณีที่ทายาทกระทำการสิ่งที่ไม่เป็นมาตรฐานจริยธรรมของสังคมจึงต้องถูกกำจัดมิให้รับมรดกเพื่อเป็นการลงโทษทายาทที่กระทำการไม่เหมาะสมต่อเจ้ามรดก มีผลเป็นการกำจัดมิให้รับมรดกทั้งหมดที่ตนมีสิทธิได้รับ²

การถูกกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรตามมาตรา 1606 สามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ทายาทมีส่วนพัวพันในการตายของเจ้ามรดกตามมาตรา 1606 (1) - (3) และกรณีที่ทายาทกระทำการบั่นทอนเสรีภาพในการทำพินัยกรรมของเจ้ามรดกตามมาตรา 1606 (4) - (5)³

เนื่องจากเหตุกำจัดมิให้รับมรดกตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1606 ของไทยมีต้นแบบมาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาตรา 727 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาตรา 2339 และ 2343 ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นมาตรา 891-892⁴ ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมันที่มีแนวคิดมาจาก ‘ความไม่สมควร’ ของทายาทที่ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงต่อเจ้ามรดก การกำจัดมิให้รับมรดกตามแนวคิดของกฎหมายโรมัน จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคัดค้านทายาทที่เข้าครอบครองมรดกภายหลังจากที่ตนเป็นผู้มาเจ้ามรดก ดังนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1606 ของไทยซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมันผ่านประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นต้นแบบของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่กล่าวข้างต้น จึงกำหนดเหตุกำจัดมิให้รับมรดกตามแนวคิดแบบโรมัน กล่าวคือ เป็นกรณีที่ทายาทประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดกเท่านั้น

¹ เปรียบ หุตางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดก (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 12, 2555) 81.

² พินัย ณ นคร, กฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2558) 172.

³ เสนีย์ ปราโมช, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวมรดก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508) 458.

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดก (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2548) 80.

⁵ Inge Kroppenber, Succession Law (22 Mar 2023) Max-EuP 2012 <https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Succession_Law>.

ในทางกลับกัน หากทายาทไม่ได้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดกแต่ทายาทนั้นไม่มีความผูกพันกับเจ้ามรดก เช่น บิดามารดาที่หย่าหรือแยกกันอยู่และไม่เลี้ยงดูบุตรมาเป็นเวลานาน แต่เมื่อบุตรเสียชีวิตกลับอ้างสิทธิความเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อเรียกร้องมรดกของบุตร หากมีกรณีเช่นนี้สมควรแบ่งมรดกให้กับบิดามารดาที่ไม่ได้เลี้ยงดูและไม่มีความผูกพันกับเจ้ามรดกหรือไม่ หรือ บิดาที่ทำร้ายภริยาและบุตรเป็นประจำ จะถือว่าการใช้ความรุนแรงกับบุคคลในครอบครัวเป็นการประพฤดิไม่สมควรและต้องถูกจำกัดมิให้รับมรดกหรือไม่ เมื่อปรับเข้ากับแนวคิดเรื่องการจำกัดมิให้รับมรดกตามมาตรา 1606 ซึ่งเป็นแนวความคิดแบบเดิมที่ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน กล่าวคือ ทายาทที่ใช้ความรุนแรงแก่บุคคลในครอบครัว หรือ ละเลยหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัวยังคงมีสิทธิได้รับมรดกและไม่ถือว่าเป็นการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดก จึงเป็นที่มาของบทความนี้ว่า กฎหมายของไทยจำเป็นต้องมีการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเหตุจำกัดมิให้รับมรดกหรือไม่ และมีแนวทางแก้ไขกฎหมายอย่างไร สามารถนำแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศมาแก้ไขปรับปรุงเหตุจำกัดมิให้รับมรดกในกฎหมายไทยได้อย่างไร

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2020 เป็นต้นมา พบว่ากฎหมายของต่างประเทศได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเหตุจำกัดมิให้รับมรดกเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศของตน เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ยกเลิกเหตุจำกัดมิให้รับมรดกกรณีที่ทายาทเพิกเฉยไม่เอาตัวผู้ฆ่าเจ้ามรดกโดยเจตนาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 1606 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยให้เหตุผลว่าเป็นเหตุจำกัดมิให้รับมรดกที่มีความหมายแคบและล้าสมัย⁶ และได้เพิ่มเหตุที่ทำให้ถูกจำกัดมิให้รับมรดกกรณีที่มีการทรมาน การกระทำความรุนแรงโดยเจตนา การข่มขืนหรือการล่วงละเมิดทางเพศแก่บุคคลในครอบครัวตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาตรา 727 (2 ทวิ) แทนกฎหมายเดิม ส่วนประเทศญี่ปุ่นยังคงหลักการเรื่องการจำกัดมิให้รับมรดกตามแนวคิดกฎหมายโรมัน กล่าวคือ ทายาทต้องมีเจตนามุ่งร้ายต่อชีวิตเจ้ามรดก ในขณะที่บางประเทศได้เพิ่มเติมเหตุจำกัดมิให้รับมรดกโดยกำหนดจากหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูของบุคคลในครอบครัวซึ่งเป็นการกำหนดเหตุจำกัดมิให้รับมรดกโดยไม่ต้องมีการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดก ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี มีคดีที่น่าสนใจเกิดขึ้นในสาธารณรัฐเกาหลีหรือที่รู้จักกันในชื่อ คดีกูฮารา จนนำไปสู่การเพิ่มเติมเหตุจำกัดมิให้รับมรดกในประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลี กรณีบิดามารดาละเลยหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตร นอกจากนี้ยังพบว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นประเทศที่มีค่านิยม วัฒนธรรมและเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเรื่องความกตัญญูคล้ายกับประเทศไทย ได้มีการบัญญัติเหตุจำกัดมิให้รับมรดกกรณีที่บิดามารดาไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตร กล่าวคือ หากบิดามารดาถูกศาลพิพากษาว่าไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตร หรือ บุตรที่บรรลุนิติภาวะถูกศาลพิพากษาว่าไม่อุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาถือเป็นเหตุให้ถูกจำกัดมิให้รับมรดก จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 2020 เป็นต้นมา มุมมองการเป็นผู้ไม่สมควรของกฎหมายต่างประเทศเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า การเป็นผู้ไม่สมควรไม่จำเป็นต้องเป็นการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดกเสมอไป แต่อาจเกิดจาก

⁶ Aurélien Bamdé, *L'indignité successorale: régime juridique* (11 Apr 2023) Aurelienbamde <<https://aurelienbamde.com/2021/11/08/indignite-successorale-regime-juridique/>>.



การละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูเจ้ามรดกก็ได้ การเปลี่ยนมุมมองการเป็นผู้ไม่สมควรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม จะช่วยเพิ่มความคุ้มครองเจ้ามรดกตั้งแต่ขณะมีชีวิตอยู่และเป็นการกำจัดทายาทที่ไม่สมควรรับมรดกได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงเหตุกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรตามมาตรา 1606 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สมมติฐานการศึกษา

ควรเพิ่มเติมเหตุกำจัดมิให้รับมรดก กรณีที่ทายาทใช้ความรุนแรงแก่บุคคลในครอบครัว และ กรณีที่ทายาทละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูเจ้ามรดก โดยถือว่าเป็นผู้ไม่สมควรได้รับมรดกและต้องถูกกำจัดมิให้รับมรดก

ขอบเขตของการศึกษา

บทความนี้มุ่งศึกษาเรื่อง แนวคิดการถูกกำจัดมิให้รับมรดก เหตุกำจัดมิให้รับมรดกและปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศจนนำไปสู่การแก้ไขเหตุกำจัดมิให้รับมรดก โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นร่างของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยและประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลีและประมวลกฎหมายแพ่งลาวที่เพิ่งมีการแก้ไขเหตุกำจัดมิให้รับมรดกเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงหลักเกณฑ์การกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
2. ทราบแนวทางในการปรับปรุงเหตุกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรตามมาตรา 1606 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

วิธีดำเนินงานวิจัย

บทความนี้ใช้วิธีศึกษาและค้นคว้าจากตารางวิชาการ คำอธิบายกฎหมาย บทความต่าง ๆ คำพิพากษาศาลฎีกา ข่าวเหตุการณ์ เว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น

ผลของการวิจัย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1606 ได้รับต้นแบบมาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันและประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นซึ่งประมวลกฎหมายของประเทศเหล่านี้ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน ดังนั้น เหตุก้ำกัมิให้รับมรดกในกฎหมายไทยจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษทายาทที่มีเจตนาร้ายต่อเจ้ามรดกไม่ว่าจะได้ลงมือกระทำต่อตัวเจ้ามรดกหรือกระทำผ่านพินัยกรรมของเจ้ามรดก โดยมองว่าทายาทที่กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นผู้ไม่สมควรได้รับมรดก

ลักษณะครอบครัวไทยในสมัยโบราณเป็นครอบครัวชาย (extended family) บุคคลในครอบครัวมีความผูกพันกันตามสายโลหิต คอยให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เคารพกันตามหลักอาวุโสและมีบิดาเป็นหัวหน้าครอบครัว⁷ แต่ปัจจุบันเริ่มกลายเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ชายหญิงมีความเท่าเทียมกัน หญิงสามารถทำงานหารายได้เข้าครอบครัวโดยไม่ต้องพึ่งพาชายเหมือนในอดีต พบว่าบิดามารดาส่วนใหญ่ทำงานประจำมีเวลาดูแลบุตรจำกัด ทำให้ความสัมพันธ์ในครอบครัวไม่ได้ใกล้ชิดกันเหมือนในอดีต⁸

แนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัว เป็นหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูระหว่างบุคคลในครอบครัว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้บิดามารดาและบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูซึ่งกันและกันตามมาตรา 1563 และ 1564 กล่าวคือ มาตรา 1563 กำหนดให้บุตรมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาโดยไม่ต้องคำนึงว่าบิดามารดาจะมีอายุมากหรือน้อยเพียงใด มีสภาพร่างกายสมบูรณ์หรือไม่ สามารถหาเลี้ยงตนเองได้หรือไม่⁹ ในขณะที่เดียวกัน มาตรา 1564 กำหนดให้บิดามารดามีหน้าที่ต่อบุตรผู้เยาว์ 2 ประการ คือ อุปการะเลี้ยงดูบุตรและให้การศึกษากับบุตร เว้นแต่ กรณีที่บุตรบรรลุนิติภาวะจะทุพพลภาพและไม่สามารถหาเลี้ยงตนเองได้ บิดามารดามีหน้าที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรต่อไปจนกว่าจะหายจากการทุพพลภาพหรือสามารถหาเลี้ยงตนเองได้¹⁰ ทั้งนี้ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องอยู่ใต้อำนาจปกครองร่วมกันของบิดามารดา เว้นแต่บางกรณีศาลอาจให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองเพียงฝ่ายเดียวตามมาตรา 1566 เมื่อพิจารณาแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัวของกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้บัญญัติแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัวในเรื่องพื้นฐานใกล้เคียงกับประเทศไทย อาจแตกต่างกันในรายละเอียดเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ กล่าวคือ บิดามารดามีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูบุตรร่วมกัน ไม่ว่าบิดามารดาจะมีสถานะสมรส หย่าร้างหรือแยกกันอยู่

⁷ ประสพสุข บุญเดช, *คำอธิบายกฎหมายครอบครัว* (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 24, 2562) 654.

⁸ สำนักงานส่งเสริมสถาบันครอบครัว, *ชีวิตครอบครัว* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2552) 6-7.

⁹ ประสพสุข บุญเดช, อ้างแล้ว 7, 666-667.

¹⁰ เพิ่งอ้าง, 673.



และ บิดามารดาจะต้องให้การศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุตร อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กำหนดหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีไม่ได้กำหนดหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เห็นว่าเป็นเรื่องทางศีลธรรมที่บุคคลในครอบครัวจะต้องดูแลซึ่งกันและกัน อีกทั้งในทางปฏิบัติ บุตรที่สามารถหาเลี้ยงตนเองได้ จะอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา รวมถึงญาติผู้ใหญ่ในครอบครัวเพื่อเป็นการตอบแทน

การจำกัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควร (unworthy) เป็นกรณีที่ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกกระทำการอันฝ่าฝืนต่อมาตรฐานจริยธรรมของสังคมซึ่งอาจเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อกองมรดกหรือเป็นการกระทำที่ไม่สมควรต่อตัวเจ้ามรดก กฎหมายจึงมีเจตนารมณ์เพื่อลงโทษทายาทที่กระทำการไม่เหมาะสมโดยจำกัดสิทธิทายาทที่กระทำการเช่นนั้น ไม่ให้มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกทั้งในฐานะทายาทโดยธรรมและทายาทตามพินัยกรรม

หลักเกณฑ์การถูกจำกัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรตามมาตรา 1606 มีดังนี้¹¹

- (1) ผู้ไม่สมควรที่จะถูกจำกัดมิให้รับมรดกอาจเป็นทายาทหรือไม่ก็ได้ อันจะเห็นได้จาก มาตรา 1606 ใช้คำว่า “บุคคล”
- (2) เป็นการกระทำที่ไม่สมควรต่อเจ้ามรดกหรือผู้มีสิทธิรับมรดกก่อนตน กฎหมายพิจารณาที่ความประพฤติของผู้กระทำเป็นสำคัญโดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำประสงค์จะได้ทรัพย์สินมรดกหรือไม่
- (3) ผู้ที่ถูกจำกัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรอาจถูกจำกัดก่อนหรือหลังเจ้ามรดกเสียชีวิตก็ได้
- (4) ต้องเป็นการกระทำประการใดประการหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1606 เท่านั้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1606 กำหนดการกระทำที่ไม่เหมาะสมที่เป็นเหตุให้ทายาทถูกจำกัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรไว้ 5 ประการ เมื่อพิจารณาจะเห็นว่า มีการกำหนดเหตุจำกัดมิให้รับมรดกที่มีความสัมพันธ์กับแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัวในมาตรา 1606 (3)

มาตรา 1606 บุคคลดังต่อไปนี้ต้องถูกจำกัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควร คือ

- (3) ผู้ที่รู้แล้วว่า เจ้ามรดกถูกฆ่าโดยเจตนา แต่มิได้นำข้อความนั้นขึ้นร้องเรียนเพื่อเป็นทางที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่ชื่อนี้มิให้ใช้บังคับถ้าบุคคลนั้นมีอายุยังไม่ครบสิบหกปีบริบูรณ์ หรือเป็นคนวิกลจริต ไม่สามารถรู้ผิดชอบ หรือถ้าผู้ทำนั้นเป็นสามีภริยาหรือผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของตนโดยตรง

เหตุจำกัดมิให้รับมรดกมาตรา 1606 (3) มาจากแนวคิดที่ว่า หากบุคคลทั่วไปได้ทราบว่ามีบุคคลหนึ่งถูกฆ่าตายโดยเจตนา ก็ควรจะทำหน้าที่พลเมืองที่ดีโดยการนำความไปแจ้งต่อเจ้าพนักงานเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมา

¹¹ กิริติ กาญจนุนินทร์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 6 มรดก (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2560) 144.

ลงโทษ โดยเฉพาะหากบุคคลนั้นเป็นทายาทของผู้เสียชีวิตก็ยิ่งจะต้องทำการดังกล่าว การที่นิ่งเฉยไม่ทำอะไรเลยแล้วรอรับทรัพย์สินมรดกจากผู้ตายเข้าทำนองว่า “ไม่แก่งแย่งให้”¹² การก้ำกัมิให้รับมรดกกรณีนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายลงโทษทายาทที่เพิกเฉยไม่พยายามเอาตัวผู้ฆ่าเจ้ามรดกโดยเจตนาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แสดงให้เห็นถึงความออกตัญญูต่อเจ้ามรดกหรือไม่สนใจต่อเจ้ามรดกจึงเป็นทายาทที่ไม่สมควรได้รับมรดกของเจ้ามรดก¹³

เหตุก้ำกัมิให้รับมรดกตามมาตรา 1606 (3) มีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) เจ้ามรดกถูกฆ่าโดยเจตนา

ทายาทต้องรู้ว่าเจ้ามรดกถูกฆ่าโดยมีเจตนาฆ่า หากผู้นั้นมีเจตนาเพียงทำร้ายเจ้ามรดกหรือกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ทายาทที่รู้ก็ไม่ถูกก้ำกัมิให้รับมรดกตามมาตรา 1606 (3) ในทางกฎหมายเห็นว่ายังไม่ถึงขั้นออกตัญญูหรือไม่สนใจโยคีต่อเจ้ามรดก¹⁴

(2) ทายาทรู้ว่าเจ้ามรดกถูกฆ่าโดยเจตนา

ทายาททราบข้อเท็จจริงเพียงใดก็มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหมดเท่าที่ตนทราบโดยไม่ปิดบังและต้องแจ้งข้อเท็จจริงตั้งแต่โอกาสแรกที่ตนสามารถทำได้ หากทายาทปิดบังข้อเท็จจริงบางอย่างทายาทต้องถูกก้ำกัมิให้รับมรดก¹⁵

(3) ทายาทมิได้นำข้อความนั้นขึ้นร้องเรียนเพื่อเป็นทางที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

การร้องเรียนตามมาตรา 1606 (3) อาจเทียบได้กับการร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีอาญา ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7) ประกอบมาตรา 17¹⁶ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเจ้าพนักงานในการสืบสวนสอบสวนไปถึงตัวผู้กระทำความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ¹⁷ หากทายาทรู้ว่าผู้ฆ่าเจ้ามรดกและรู้ตัวผู้ฆ่า แต่ร้องเรียนว่าเจ้ามรดกถูกฆ่าแต่ไม่บอกตัวผู้กระทำความผิดเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการร้องเรียนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามมาตรา 1606 (3) จึงต้องถูกก้ำกัมิให้รับมรดก¹⁸

¹² ไพโรจน์ กัมพูสิริ, *หลักกฎหมายมรดก* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 9, 2565) 66.

¹³ พินัย ณ นคร, อ้างแล้ว 2, 212.

¹⁴ เพิ่งอ้าง.

¹⁵ เพิ่งอ้าง.

¹⁶ *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*
มาตรา 2 ในประมวลกฎหมายนี้

(7) “การร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายและการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

มาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

¹⁷ ไพโรจน์ กัมพูสิริ, อ้างแล้ว 12, 66.

¹⁸ กิริติ กาญจนรินทร์, อ้างแล้ว 11, 146.



ข้อยกเว้นจากการถูกจำกัดมิให้รับมรดกตามมาตรา 1606 (3) มีดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลนั้นมีอายุยังไม่ครบ 16 ปีบริบูรณ์
- (2) เป็นคนวิกลจริตไม่สามารถรู้ผิดชอบ
- (3) ผู้ที่ม่านั้นเป็นสามีภริยา หรือ ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของตนโดยตรง

ทายาทที่ได้รับยกเว้นจากการถูกจำกัดมิให้รับมรดกจะต้องเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ฆ่าเจ้ามรดกโดยเจตนาเท่านั้น กล่าวคือ เป็นสามีภริยาที่ชอบด้วยกฎหมาย บุพการีหรือผู้สืบสันดานโดยตรงขึ้นไป หรือโดยตรงลงมา ดังนั้น บุตรที่สามารถอ้างข้อยกเว้นได้จะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองเท่านั้น ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมเพราะไม่ใช่ผู้สืบสันดานโดยตรง¹⁹

เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นจากการถูกจำกัดมิให้รับมรดกตามมาตรา 1606 (3) จะเห็นว่า กฎหมายกำหนดเหตุยกเว้นจากการถูกจำกัดมิให้รับมรดกแก่บุคคลบางประเภทโดยพิจารณาจากความบกพร่องทางสภาพความคิดหรือจิตใจของทายาทและความสัมพันธ์ทางเครือญาติใกล้ชิดกับผู้ฆ่าเจ้ามรดกเท่านั้น²⁰

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การจำกัดมิให้รับมรดกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยตามมาตรา 1606 แม้จะกำหนดเหตุจำกัดมิให้รับมรดกเฉพาะกรณีที่ทายาทประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดก แต่มาตรา 1606 (3) ได้กำหนดข้อยกเว้นโดยนำแนวคิดเรื่องความเป็นสถาบันครอบครัวมาเป็นบทผ่อนคลายจากการถูกจำกัดมิให้รับมรดกเพื่อเป็นการรักษาความสัมพันธ์ในครอบครัวให้คงอยู่

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2020 เป็นต้นมา พบว่าหลายประเทศเริ่มมีการเพิ่มเติมเหตุจำกัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควร เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมและค่านิยมของคนในประเทศตามที่กล่าวต่อไปนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศต้นแบบประมวลกฎหมายลายลักษณ์อักษรทั่วโลกและเป็นต้นแบบมาตรา 1606 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยที่ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน เดิมประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสกำหนดเหตุจำกัดมิให้รับมรดกเฉพาะกรณีที่ทายาทประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดกเท่านั้น ต่อมาได้ยกเลิกเหตุจำกัดมิให้รับมรดกบางเหตุโดยให้เหตุผลว่าเป็นแนวคิดที่มีความหมายแคบและล้าสมัย แต่เมื่อปี ค.ศ. 2020 ได้มีการเพิ่มเติมเหตุจำกัดมิให้รับมรดก ดังนี้

*ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส*²¹

มาตรา 727 วางหลักว่า บุคคลดังต่อไปนี้²²อาจถูกประกาศให้เป็นผู้ไม่สมควร ได้รับมรดก

¹⁹ พรชัย สุนทรพันธ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก* (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 12, 2563) 178.

²⁰ พินัย ณ นคร อ้างแล้ว 12, 213-214.

²¹ Legifrance, *Article 727 Peuvent être déclarés indignes de succéder* : (4 Apr 2023) Legifrance <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042193484>.

Article 727 Peuvent être déclarés indignes de succéder :

2° bis Celui qui est condamné, comme auteur ou complice, à une peine criminelle ou correctionnelle pour avoir commis des tortures et actes de barbarie, des violences volontaires, un viol ou une agression sexuelle envers le défunt;

(2 ทวิ) ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือผู้สมรู้ร่วมคิดในคดีที่มีโทษทางอาญาหรือโทษสำหรับความผิดระดับกลางสำหรับการทรมาน การทารุณกรรม ใช้ความรุนแรงโดยเจตนา ข่มขืนหรือล่วงละเมิดทางเพศต่อเจ้ามรดก

เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวมากเป็นอันดับต้น ๆ ของยุโรป ตะวันตก ข้อมูลเมื่อมี ค.ศ. 2020 มีผู้หญิงตกเป็นเหยื่อความรุนแรงในครอบครัวปีละกว่า 219,000 รายและถูกฆาตกรรมปีละประมาณ 121 ราย²² ทำให้รัฐบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสพยายามหามาตรการทั้งทางอาญาและทางแพ่งเพื่อลดปัญหาการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้น การเพิ่มเหตุก้ำกัมิให้รับมรดกถือเป็นมาตรการทางแพ่งอย่างหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อลดปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัว

การเพิ่มเติมมาตรา 727 (2 ทวิ) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 2020 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงในครอบครัวโดยกำหนดให้ผู้ที่ใช้ความรุนแรงกับบุคคลในครอบครัวเป็นผู้ที่ไม่สมควรได้รับมรดก²³ การแก้ไขเหตุก้ำกัมิให้รับมรดกในครั้งนี้ได้ขยายความคุ้มครองจากเดิมที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีทายาทมีเจตนาฆ่าหรือเจตนาทำร้ายจนเป็นเหตุให้เจ้ามรดกถึงแก่ความตายตามแนวคิดของกฎหมายโรมัน โดยขยายความคุ้มครองกรณีทายาทมีเจตนาทำร้ายร่างกายหรือใช้ความรุนแรงทางเพศต่อเจ้ามรดกซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัว แม้เจ้ามรดกจะไม่ถึงแก่ความตายก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่สมควรและต้องถูกก้ำกัมิให้รับมรดก

สาธารณรัฐเกาหลี แม้ประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลีจะไม่ใช้ต้นแบบของมาตรา 1606 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยแต่สาธารณรัฐเกาหลีได้เพิ่มเติมเหตุก้ำกัมิให้รับมรดกไว้อย่างน่าสนใจ เนื่องจากเดิมประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลีกำหนดเหตุก้ำกัมิให้รับมรดกเฉพาะกรณีที่ทายาทประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดกเท่านั้น ต่อมาเกิดคดีสำคัญขึ้นในสาธารณรัฐเกาหลีหรือที่รู้จักกันในชื่อ คดีกูฮารา จนนำไปสู่การเพิ่มเติมเหตุก้ำกัมิให้รับมรดกเมื่อปี ค.ศ. 2021 สารสำคัญของกฎหมายนี้ คือ บิดามารดาที่ละเลยหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรจะสูญเสียสิทธิในการรับมรดกจากบุตรหรือที่รู้จักกันในชื่อ กฎหมายกูฮารา (Goo Hara Act)

คดีกูฮารามีเนื้อหาโดยย่อดังนี้ กูฮาราเป็นศิลปินสาวชาวเกาหลีใต้ ดัดสินใจจบชีวิตตนเอง สาเหตุมาจากความเครียดและโรคซึมเศร้า ภายหลังการเสียชีวิตของกูฮารา มารดาของกูฮาราได้ปรากฏตัวทำงานศพและพยายามยืนยันสิทธิในการรับมรดกของกูฮาราโดยอ้างว่าตนมีสิทธิรับมรดกในฐานะบุพการีเป็นส่วนแบ่งร้อยละ 50 ทั้งที่ตนไม่ได้เลี้ยงดูกูฮารามาเป็นเวลานาน²⁴ พฤติกรรมของมารดาทำให้เกิดคำถามขึ้นในสังคมเป็น

²² Euronews, *Domestic violence cases jump 30% during lockdown in France* (27 May 2023) Euronews <<https://www.euronews.com/my-europe/2020/03/28/domestic-violence-cases-jump-30-during-lockdown-in-france>>.

²³ Avi Bitton & Margaux Chikaoui, *HÉRITAGE: QU'EST-CE QUE L'INDIGNITÉ SUCCESSORALE?* (4 Apr 2023) VILLAGE DE LA JUSTICE <<https://www.village-justice.com/articles/heritage-est-que-indignite-successorale,38741.html>>.

²⁴ J. K., *Goo Hara's Brother Speaks About Their Absent Mother Claiming Half of Her Inheritance* (7 Mar 2022) Soompi <<https://www.soompi.com/article/1387407wpp/goo-haras-brother-speaks-about-their-absent-mother-claiming-half-of-her-inheritance>>.



วงกว้างว่า มารดาที่ทอดทิ้งบุตรไปเป็นเวลานานและไม่มีส่วนในการเลี้ยงดูบุตรสมควรได้รับมรดกของบุตรหรือไม่²⁵ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลีที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ไม่มีบทบัญญัติให้รับมรดกกรณีที่บิดามารดาไม่ได้อุปการะเลี้ยงดู ผลการตัดสินคดีครั้งแรก ศาลพิพากษาให้บิดามารดาได้รับส่วนแบ่งมรดกฝ่ายละ ร้อยละ 50 มีการอุทธรณ์คำพิพากษา ผลการตัดสินคดีครั้งที่สอง ศาลพิพากษาให้บิดาได้รับส่วนแบ่งมรดกร้อยละ 60 และมารดาได้รับส่วนแบ่งมรดกร้อยละ 40 ในการพิจารณาครั้งที่สอง ศาลได้นำหลักสัดส่วนการมีส่วนร่วม (contributory portion) มาปรับแก้คดี เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ชัดเจนว่าเฉพาะบิดาเท่านั้นที่เป็นฝ่ายอุปการะเลี้ยงดูบุตรมาโดยลำพังและมารดาไม่มีส่วนในการอุปการะเลี้ยงดู²⁶ ผลของคำตัดสินทั้งสองครั้งยังคงไม่สามารถสร้างความยุติธรรมให้แก่ทายาทที่เหลืออยู่ของบุตรอีกทั้ง คดีนี้เป็นคดีที่ชาวเกาหลีให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ทายาทของบุตรได้ยื่นคำร้องต่อรัฐสภาเพื่อแก้ไขบทบัญญัติเรื่องการจำกัดมิให้รับมรดกของบิดามารดาที่ละเลยหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตร การเสนอร่างกฎหมายในครั้งนี้มีประชาชนให้ความสนใจและร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายกว่า 100,000 รายชื่อภายในเวลา 3 อาทิตย์ จนนำไปสู่การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งโดยการเพิ่มเติมมาตรา 1004-2 เพื่อเป็นการจำกัดสิทธิในการรับมรดกของบิดามารดาที่ละเลยหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตร²⁷ อย่างไรก็ตาม มาตรา 1004-2 ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงคดีบุตร

จากคดีบุตรเห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลีตามมาตรา 1004 ก่อนมีการแก้ไขเหตุจำกัดมิให้รับมรดกตามมาตรา 1004-2 (กฎหมายบุตร) ไม่มีบทจำกัดสิทธิรับมรดกของบิดามารดาที่ไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตร กล่าวคือ บิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตรยังคงมีสิทธิได้รับมรดกจากบุตรของตน เมื่อมีคดีบุตรเกิดขึ้นทำให้คนในสังคมเห็นถึงความไม่เป็นธรรมในสิทธิการรับมรดก จนนำไปสู่การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลีในที่สุด

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลี²⁸

มาตรา 1004-2 วางหลักว่า เจ้ามรดกอาจยื่นคำร้องต่อศาลครอบครัวหรือทำพินัยกรรม เพื่อให้ทายาทสูญเสียสิทธิในการรับมรดก หากทายาทได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

- a) ละเมิดหน้าที่ในการอุปการะเจ้ามรดกอย่างร้ายแรง รวมถึงหน้าที่ในการอุปการะบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบิดามารดา กระทำความผิดทางอาญาอย่างร้ายแรงต่อเจ้ามรดก
- b) ละเมิดหรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรงต่อทายาทร่วมสายโลหิต

²⁵ Minji Ban, *The Goo Hara Act: Restricting Inheritance Rights from Those Who Have Failed Their Familial Duties* (8 Aug 2022) Lex Korea <<http://lexkorea.org/?p=1067>>.

²⁶ J. K., above n 24.

²⁷ Robyn Joan, 'Goo Hara Act' Approved by National Assembly, Disqualifies Undutiful Parents from Inheriting Their Child's Fortune (8 Aug 2022) Kpopstarz <<https://www.kpopstarz.com/articles/298724/20210429/goo-hara-act-approved-national-assembly-disqualifies-undutiful-parents-inheriting.htm>>.

²⁸ Yun Jin-soo, *Examination of Civil Law Amendment Proposal for Loss of Right to Inheritance* (3 Mar 2023) Lawtimes <<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=170940>>.

การเพิ่มเติมมาตรา 1004-2 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บิดามารดาเลี้ยงบุตรด้วยความใส่ใจและกำจัดสิทธิรับมรดกของบิดามารดา หากศาลพิจารณาเห็นว่าบิดามารดาละเลยหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตร กระทำละเมิดต่อบุตรอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ กระทำอาชญากรรมร้ายแรงต่อบุตร ศาลอาจมีคำพิพากษาให้บุคคลเหล่านั้นถูกตัดสิทธิจากการรับมรดกของบุตรได้ ทั้งนี้ ศาลจะเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่เกิดเป็นรายกรณี²⁹ จะเห็นว่าการเพิ่มเติมเหตุกำจัดมิให้รับมรดกครั้งนี้ได้นำแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัวเรื่องการอุปการะเลี้ยงดูของบิดามารดาเข้ามาพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงแนวคิดการกำจัดมิให้รับมรดกแบบโรมัน กล่าวคือ ไม่ต้องมีการกระทำรุนแรงหรือไม่ต้องมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดก เพียงแค่ศาลพิจารณาเห็นว่าบิดามารดาละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูบุตรก็เป็นเหตุให้ถูกกำจัดมิให้รับมรดก

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นประเทศที่มีวัฒนธรรมและค่านิยมใกล้เคียงกับประเทศไทย และเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับสถาบันครอบครัวเป็นอย่างมาก เพิ่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งลาวเมื่อปี ค.ศ. 2018 และมีผลบังคับใช้ปี ค.ศ. 2020 จากการศึกษาพบว่า ประมวลกฎหมายแพ่งลาวได้บัญญัติเหตุกำจัดมิให้รับมรดกโดยใช้ทั้งแนวคิดแบบโรมัน กล่าวคือ ทายาทจะถูกกำจัดมิให้รับมรดก หากประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดก และ แนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัว กล่าวคือ กรณีที่บิดามารดาถูกศาลพิพากษาว่าไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการอุปการะบุตรจะไม่มีสิทธิรับมรดกของบุตร ส่วนบุตรที่บรรลุนิติภาวะหากถูกศาลพิพากษาว่าไม่ปฏิบัติตามหน้าที่เลี้ยงดูบิดามารดาจะไม่สิทธิรับมรดกของบิดามารดาเช่นกัน เป็นการบัญญัติเหตุกำจัดมิให้รับมรดกโดยมีที่มาจากแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัวเรื่องความกตัญญูของคนในประเทศ

ประมวลกฎหมายแพ่งลาว³⁰

มาตรา 617 วงหลักว่า บิดามารดาที่ถูกตัดสิทธิจากความเป็นบิดามารดาตามคำพิพากษาของศาลจะไม่มีสิทธิรับมรดกของบุตร ส่วนบุตรจะไม่มีสิทธิรับมรดกของบิดามารดาเช่นกัน เว้นแต่บุตรนั้นยังไม่บรรลุนิติภาวะ

ในกรณีที่บิดามารดาถูกศาลพิพากษาว่าไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการอุปการะบุตร จะไม่มีสิทธิรับมรดกของบุตร ส่วนบุตรที่บรรลุนิติภาวะหากถูกศาลพิพากษาว่าไม่ปฏิบัติตามหน้าที่เลี้ยงดูบิดามารดาจะไม่สิทธิรับมรดกของบิดามารดาเช่นกัน

²⁹ Minji Ban, above n 25.

³⁰ Article 617 Forfeiture of Right to Inheritance of Parents and Children

Parents losing their rights of parenthood pursuant to a decision of a court will not have the right to inherit property from their children, similarly, the children will not have the right to inherit from their parents, except where the child has not yet reached maturity.

In case parents are declared by a decision of a court to have not fulfilled their obligations in raising their children, they will not have the right to inherit from their children. Children who reach maturity and are declared by a decision of a court to have not fulfilled their obligations in caring for their parents will similarly not have the right of inheritance from their parents.



การบัญญัติเหตุกำจัดมิให้รับมรดกกรณีที่เป็นบิดามารดาไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตรไม่ใช่เหตุที่เพิกถอนสิทธิใหม่เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งลาว แต่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่ใช้บังคับเฉพาะสำหรับคดีมรดกอยู่แล้วและไม่ใช่หลักการใหม่ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะเห็นว่าเป็นการบัญญัติเหตุกำจัดมิให้รับมรดกโดยยึดโยงกับแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัว และไม่ต้องมีการกระทำความรุนแรงหรือไม่ต้องมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดก หากศาลพิจารณา เห็นว่าบิดามารดาไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการอุปการะบุตร ศาลจะพิพากษาเพิกถอนสิทธิในการรับมรดก ถือว่าเป็นการถูกกำจัดมิให้รับมรดก

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศต้นแบบประมวลกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลายประเทศในเอเชียรวมถึงเป็นต้นแบบมาตรา 1606 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย จากการศึกษาพบว่าประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นยังคงกำหนดเหตุกำจัดมิให้รับมรดกเฉพาะกรณีที่ทายาทประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดกซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 1606 (3) ของไทยได้รับอิทธิพลจากมาตรา 891 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น

*ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น*³¹

มาตรา 891 วางหลักว่า บุคคลดังต่อไปนี้ไม่อาจเป็นทายาท

(2) บุคคลที่ทราบว่าเป็นเจ้ามรดกถูกฆ่าโดยผู้อื่น แต่ไม่ได้กล่าวหาหรือร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทั้งนี้ไม่ใช่บังคับหากบุคคลนั้นไม่สามารถแยกแยะผิดหรือถูก หรือถ้าผู้ฆ่าเป็นคู่สมรสหรือญาติทางสายโลหิตของบุคคลนั้น

บทบัญญัติเรื่องการกำจัดมิให้รับมรดกของประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นมาตรา 891 (2) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1606 (3) มีวัตถุประสงค์เหมือนกันคือ การนำตัวผู้ที่ทำให้เจ้ามรดกเสียชีวิตเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและกำหนดข้อยกเว้นให้แก่ทายาทบางประเภท ได้แก่ ผู้ที่ไม่สามารถแยกแยะผิดถูก ผู้ที่ฆ่าเป็นคู่สมรสหรือญาติร่วมสายโลหิตของตน เป็นการนำแนวคิดเรื่องความเป็นสถาบันครอบครัวมาเป็นบทผ่อนคลายจากการถูกกำจัดมิให้รับมรดก เพื่อเป็นการรักษาความสัมพันธ์ในครอบครัว

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดการแก้ไขเหตุกำจัดมิให้รับมรดกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาจากปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัว ส่วนสาเหตุที่ทำให้เกิดการแก้ไขเหตุกำจัดมิให้รับมรดกของสาธารณรัฐเกาหลีมาจากคดีอุราซึ่งปัญหาดังกล่าวมาจากปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวทั้งสิ้น เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นลำดับต้น ๆ ของยุโรปตะวันตกอยู่ที่ปีละกว่า

³¹ (Causes of Disqualification of Heir)

Article 891 The following persons may not become an heir:

(ii) a person who is aware that the decedent was killed by someone but made no accusation or complaint about this; provided that this shall not apply if that person cannot discern right from wrong, or if the killer was that person's spouse or lineal relative;

³² Domestic violence cases jump 30% during lockdown in France, above n 22.



219,000 ราย³² จนนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มกรณีที่ใช้ความรุนแรงในครอบครัวมาเป็นเหตุกักขังมิให้รับมรดก เพราะมองว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ไม่สมควรรับมรดกและเพื่อเป็นการรองรับกับปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีมีการแก้ไขเหตุกักขังมิให้รับมรดก เนื่องจากกฎหมายเรื่องการกักขังมิให้รับมรดกที่ใช้บังคับขณะเกิดคดีคู่สารา กำหนดเหตุกักขังมิให้รับมรดกเฉพาะกรณีที่ทายาทประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดกเท่านั้น อีกทั้งปัจจัยหลายอย่างในสาธารณรัฐเกาหลี เช่น การหย่าต้องมาจากคำพิพากษาของศาล ค่านิยมชาวเกาหลีในอดีตที่มองว่าการที่สามีภริยาหย่าจากกันเป็นความเสื่อมเสียของครอบครัวอาจเป็นเหตุให้สามีภริยาเลือกที่จะแยกกันอยู่โดยไม่หย่ากันทั้งที่ไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะครอบครัว แต่เมื่อบุตรเสียชีวิตกลับอ้างสถานะความเป็นบิดามารดาตามกฎหมายเพื่อเรียกร้องสิทธิในการรับมรดกจากบุตรแม้สถิติการใช้ความรุนแรงในครอบครัวของประเทศไทยจะไม่สูงเท่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสแต่จากข้อมูลสถิติปี พ.ศ. 2559-2564 พบว่าปัจจุบันมีอัตราการใช้ความรุนแรงในครอบครัวเฉลี่ยปีละ 1,500 รายและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี³³ ด้านปัญหาการหย่าร้าง พบว่าการหย่าตามกฎหมายไทยสามารถทำได้ง่ายกว่าสาธารณรัฐเกาหลี กล่าวคือ การหย่าตามกฎหมายไทยคู่สมรสสามารถหย่าขาดจากกันได้ตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายตามมาตรา 1514 ส่วนกฎหมายเกาหลีกำหนดให้การหย่าจะต้องมาจากคำพิพากษาของศาลเท่านั้น อย่างไรก็ตามไม่ว่าคู่สมรสจะมีสถานะใดต่อกันก็ไม่สามารถยืนยันได้ว่าบุคคลในครอบครัวยังคงมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ เพราะบางครอบครัว บิดามารดาหย่ากันตามกฎหมายแต่บุคคลในครอบครัวยังคงมีความสัมพันธ์กันตามความเป็นจริง ในขณะที่บางครอบครัวแม้จะคงสถานะความเป็นสามีภริยากันตามกฎหมายแต่บุคคลในครอบครัวกลับไม่มีความผูกพันกัน อีกทั้งปรากฏว่าประเทศไทยมีอัตราการทอดทิ้งเด็กเพิ่มขึ้นทุกปี³⁴ และมักพบการแสดงความเห็นในสื่อออนไลน์บ่อยครั้งว่าการที่บิดามารดาทิ้งบุตร ไปตั้งแต่เด็กมีความจำเป็นที่บุตรจะต้องดูแลพวกท่านเป็นการตอบแทนหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการนำแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัวมาเป็นเหตุกักขังมิให้รับมรดกโดยนำแนวคิดเรื่องการกักขังมิให้รับมรดก กรณีใช้ความรุนแรงในครอบครัวตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส กรณีการละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูตามประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลีและประมวลกฎหมายแพ่งลาวมาปรับใช้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้ หากบิดามารดาใช้ความรุนแรงโดยเจตนา ข่มขืน หรือล่วงละเมิดทางเพศแก่บุคคลในครอบครัว หรือ ละเลยหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูบุตรจะถือว่าเป็นผู้ไม่สมควรและต้องถูกกักขังมิให้รับมรดก

³² กองส่งเสริมสถาบันครอบครัว, *สถิติความรุนแรงในครอบครัว ในรอบ 6 ปี* (21 พ.ค. 2566) Open Data Portal for Monitoring and Evaluating Government Projects under National Strategy <https://opendata.nesdc.go.th/dataset/https-drive-google-com-file-d-1kt8cnwofotck4om1_rzwxfcvxj7tob06-view-usp-sharing>.

³⁴ กรมกิจการเด็กและเยาวชน, *สถิติข้อมูลและสถานการณ์ด้านเด็กและเยาวชน ประจำปี 2565* (21 พ.ค. 2566) Department of Children and Youth <https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file_download/1686102604925-826861114.pdf>.



สรุปและข้อเสนอแนะ

การกำจัดมิให้รับมรดกได้รับแนวคิดมาจากการเป็นผู้ไม่สมควรตามที่ปรากฏในกฎหมายโรมันสืบทอดมาจนถึงประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรทั่วโลกและถูกนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ โดยหลักแล้วสามารถแบ่งเหตุที่จะถูกกำจัดมิให้รับมรดกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่มีการกระทำร้ายแรงต่อเจ้ามรดกและการกระทำต่อพินัยกรรมของเจ้ามรดก เพื่อเป็นการลงโทษทางแพ่งแก่ทายาทที่ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดก เช่น เจตนาฆ่าเจ้ามรดก เจตนาทำร้ายเจ้ามรดกจนเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย หรือฟ้องเท็จต่อเจ้ามรดกในข้อหาที่ร้ายแรงอันเป็นการข่มมือของกฎหมายในการทำลายชีวิตของเจ้ามรดก ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำด้วยตนเองหรือเป็นผู้สมรู้ร่วมคิดก็ตาม

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า แนวคิดเรื่องการกำจัดมิให้รับมรดกแบบโรมัน กำหนดเหตุกำจัดมิให้รับมรดกเฉพาะกรณีที่ทายาทประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือมีความมุ่งร้ายต่อเจ้ามรดกเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2020 เป็นต้นมา กฎหมายต่างประเทศได้เริ่มแก้ไขเหตุกำจัดมิให้รับมรดกไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ เริ่มนำแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัวมาเป็นเหตุกำจัดมิให้รับมรดก เช่น การนำเรื่องการใช้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นเหตุกำจัดมิให้รับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาตรา 727 (2 ทวิ) หรือ นำเรื่องการละเลยหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรตามประมวลกฎหมายแพ่งเกาหลีมาตรา 1004-2 และประมวลกฎหมายแพ่งลาวมาตรา 617 มาเป็นเหตุกำจัดมิให้รับมรดก

การแก้ไขเหตุกำจัดมิให้รับมรดกของต่างประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ.2020 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นว่า

การเป็นผู้ไม่สมควรรับมรดก ไม่จำเป็นจะต้องเกิดจากความมุ่งร้ายต่อชีวิตหรือมีการกระทำที่รุนแรงต่อเจ้ามรดกเสมอไป แต่อาจเกิดจากการเพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูตามกฎหมายหรือหน้าที่ในทางศีลธรรมที่มีผลกระทบต่อบุคคลในครอบครัวซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในครอบครัวและความสัมพันธ์ในครอบครัวได้ครอบคลุมตั้งแต่ขณะเจ้ามรดกยังมีชีวิตอยู่โดยนำแนวคิดความเป็นสถาบันครอบครัวมาเป็นเหตุกำจัดมิให้รับมรดก เช่น ทายาทที่ใช้ความรุนแรงโดยเจตนา ข่มขืน ล่วงละเมิดบุคคลในครอบครัว หรือ บิดามารดาที่ไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตร จะกลายเป็นผู้ไม่สมควรและต้องถูกกำจัดมิให้รับมรดก

ผู้เขียนเห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยควรแก้ไขเหตุกำจัดมิให้รับมรดกเพื่อเตรียมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดด้วยเช่นกัน โดยนำแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของไทยในเรื่องการกำจัดมิให้รับมรดกตามมาตรา 1606 ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายดังนี้

1. เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลในครอบครัวโดยใช้แนวคิดตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสตามมาตรา 727 (2 ทวิ) ดังนี้

มาตรา 1606 บุคคลดังต่อไปนี้^๑ต้องถูกจำกัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควร คือ

(6) ผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้ทราน ใช้ความรุนแรงโดยเจตนา ข่มขืนหรือล่วงละเมิดทางเพศต่อเจ้ามรดก

2. เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการละเลยหน้าที่การอุปการะเลี้ยงดูโดยใช้แนวคิดตามประมวลกฎหมายแพ่งเถาเดิมมาตรา 1004-2 และประมวลกฎหมายแพ่งลาวมาตรา 617 ดังนี้

(7) ผู้ที่มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูตามกฎหมายไม่อุปการะเลี้ยงดูโดยเจตนาหรือไม่อุปการะเลี้ยงดูโดยปราศจากเหตุอันสมควร

(8) ผู้ที่ไม่มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูตามกฎหมายแต่เป็นทายาทที่มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกที่เป็นผู้เยาว์หรือ ผู้ทุพพลภาพและหาเลี้ยงตนเองมิได้ ไม่อุปการะเลี้ยงดูโดยเจตนาหรือไม่อุปการะเลี้ยงดูโดยปราศจากเหตุอันสมควร

อย่างไรก็ตาม กฎหมายครอบครัวและมรดกเป็นกฎหมายที่มีความผูกพันกับจารีตและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ การนำแนวคิดกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน เช่น ลักษณะและค่านิยมของคนในประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ เพื่อให้การปรับใช้กฎหมายสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากมีการแก้ไขกฎหมายตามที่คุณเขียนเสนอมจะเป็นการช่วยจำกัดทายาทที่ไม่สมควร เช่น ทายาทที่ใช้ความรุนแรงแก่เจ้ามรดกซึ่งเป็นคนในครอบครัว หรือ ทายาทที่ไม่อุปการะเลี้ยงดูเจ้ามรดก ไม่ให้มีสิทธิรับมรดก อีกทั้ง ยังช่วยให้แบ่งปันมรดกได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ทายาทที่สมควรได้รับซึ่งเป็นผู้ที่อุปการะเลี้ยงดูเจ้ามรดกไม่ว่าจะมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม



บรรณานุกรม

- กรมกิจการเด็กและเยาวชน, *สถิติข้อมูลและสถานการณ์ด้านเด็กและเยาวชน ประจำปี 2565* (21 พ.ค. 2566) Department of Children and Youth <https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/le_download/1686102604925-826861114.pdf>.
- กองส่งเสริมสถาบันครอบครัว, *สถิติความรุนแรงในครอบครัว ในรอบ 6 ปี* (21 พ.ค. 2566) Open Data Portal for Monitoring and Evaluating Government Projects under National Strategy <https://opendata.nesdc.go.th/dataset/https-drive-google-com-le-d-1kt8cnwofotck4om1_rzwxfcvxj7tob06-view-usp-sharing>.
- กิริติ กาญจนรินทร์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 มรดก* (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2560).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดก* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2548).
- ประสพสุข บุญเดช, *คำอธิบายกฎหมายครอบครัว* (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 24, 2562).
- พรชัย สุนทรพันธ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก* (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 12, 2563).
- พินัย ฅ นคร, *กฎหมายลักษณะมรดก* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2558).
- เพียบ หุตางกูร, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดก* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 12, 2555).
- ไพโรจน์ กัมพูสิริ, *หลักกฎหมายมรดก* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 9, 2565).
- สำนักงานส่งเสริมสถาบันครอบครัว, *ชีวิตครอบครัว* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2552).
- เสนีย์ ปราโมช, *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวมรดก* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508).
- Bamdé, Aurélien *L'indignité successorale: régime juridique* (11 Apr 2023) Aurelienbamde <<https://aurelienbamde.com/2021/11/08/lindignite-successorale-regime-juridique/>>.
- Bitton, Avi & Chikaoui, Margaux *HÉRITAGE: QU'EST-CE QUE L'INDIGNITÉ SUCCESSORALE?* (4 Apr 2023) VILLAGE DE LA JUSTICE <<https://www.village-justice.com/articles/heritage-est-que-indignite-successorale,38741.html>>.



- Euronews, *Domestic violence cases jump 30% during lockdown in France* (27 May 2023) Euronews <<https://www.euronews.com/my-europe/2020/03/28/domestic-violence-cases-jump-30-during-lockdown-in-france>>.
- J. K., *Goo Hara's Brother Speaks About Their Absent Mother Claiming Half of Her Inheritance* (7 Mar 2022) Soompi <<https://www.soompi.com/article/1387407wpp/goo-haras-brother-speaks-about-their-absent-mother-claiming-half-of-her-inheritance>>.
- Kroppenberg, *Inge Succession Law* (22 Mar 2023) Max-EuP 2012 <https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Succession_Law>.
- Legifrance, *Article 727 Peuvent être déclarés indignes de succéder :* (4 Apr 2023) Legifrance <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042193484>.
- Minji Ban, *The Goo Hara Act: Restricting Inheritance Rights from Those Who Have Failed Their Familial Duties* (8 Aug 2022) Lex Korea <<http://lexkorea.org/?p=1067>>.
- Robyn Joan, *'Goo Hara Act' Approved by National Assembly, Disqualifies Undutiful Parents From Inheriting Their Child's Fortune* (8 Aug 2022) Kpopstarz <<https://www.kpopstarz.com/articles/298724/20210429/goo-hara-act-approved-national-assembly-disqualifies-undutiful-parents-inheriting.htm>>.
- Yun Jin-soo, *Examination of Civil Law Amendment Proposal for Loss of Right to Inheritance* (3 Mar 2023) Lawtimes <<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=170940>>.





การพัฒนาแนวทางในการส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมกิจการโทรทัศน์ ด้วยมาตรการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์

Development of Strategies to Promote Competition in the Television Industry through Co-Production Measures

ธีรเดช มโนลีหกุล (ผู้ประพันธ์อันดับแรก)

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

9/9 หมู่ 9 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

Theradej Manoleehagul (First author)

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

9/9 Moo 9, Bang Phut, Pak Kret, Chang Wat Nonthaburi, 11120

E-mail : t.manolee@gmail.com

สัทิตา วิมลคุณารักษ์ (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ)

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

9/9 หมู่ 9 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

Sathita Wimonkunarak (Corresponding author)

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

9/9 Moo 9, Bang Phut, Pak Kret, Chang Wat Nonthaburi, 11120

E-mail : sathitawimonkunarak@gmail.com

บทคัดย่อ

การร่วมผลิตรายการ ซึ่งเป็นการร่วมมือในการผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างผู้ประกอบการกิจการหลายรายที่ประกอบธุรกิจสื่อในประเทศที่แตกต่างกัน จะช่วยให้แต่ละประเทศมีส่วนร่วมในการผลิตเนื้อหาการเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือวัฒนธรรม ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประเทศส่วนใหญ่มีการทำความร่วมมือกับต่างประเทศในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์หรือภาพยนตร์ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ และทุกประเทศมีความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ อันส่งผลให้ผู้ประกอบการกิจการได้รับการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการ ผลประโยชน์ทางธุรกิจระหว่างบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมการร่วมผลิตรายการ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้ภาครัฐและภาคธุรกิจส่งเสริมความร่วมมือในการผลิตรายการระหว่างผู้ประกอบการกิจการชาวไทยกับชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐควรกำหนดมาตรการจูงใจในรูปแบบต่างๆ



เพิ่มขึ้นเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการชาวต่างชาติให้ความสนใจในการร่วมผลิตรายการกับผู้ประกอบการชาวไทย อันจะเป็นการยกระดับคุณภาพเนื้อหารายการของไทยต่อไป

คำสำคัญ : การร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ เนื้อหารายการ

Abstract

Co-production is the cooperation of multiple business operators in the media industry from different countries, which can contribute to each country's participation in producing program content for economic or cultural benefits. Through research, it has been found that most countries cooperate with foreign countries to co-produce television programs or films in formal and informal formats. This collaboration has resulted in benefits for business operators promoting joint production. Therefore, the researchers recommend that the business sector and the government encourage cooperation in program production between Thai and foreign entrepreneurs. Specifically, the government should establish various incentive measures to attract the interest of foreign entrepreneurs in collaborating on program production with Thai entrepreneurs, which will enhance the quality of Thai program content in the future.

Keywords : Co-production, Program content

บทนำ

อุตสาหกรรมโทรทัศน์เป็นอุตสาหกรรมที่มีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและมีมูลค่าทางการตลาดสูงมาก และในสถานะของภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์จำเป็นต้องมีการปรับตัวอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน เพื่อตอบสนองต่อพฤติกรรมผู้บริโภคสื่อโทรทัศน์ของผู้ชมได้ทันทั่วทั้งที่ จากรูปแบบการรับชมโทรทัศน์ในรูปแบบดั้งเดิม (Linear TV) ก็มีการให้บริการในรูปแบบใหม่ๆ จนปัจจุบันนี้มีการให้บริการเนื้อหารายการโทรทัศน์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ที่เรียกกันว่า Over-the-Top (OTT) เช่น VIU หรือ Netflix ซึ่งกำลังได้รับความนิยมจากผู้ชมทั่วโลกและส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโทรทัศน์ด้านการผลิตรายการทั่วโลกเช่นเดียวกัน โดยมีการคาดการณ์ว่ามูลค่าการให้บริการ OTT ในโลกจะขยายตัวถึง 179.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐภายในปี ค.ศ. 2025¹

¹ ReportLinker, *The global over the top (OTT) services market size is expected to reach \$179.9 billion by 2025, rising at a market growth of 14.3% CAGR during the forecast period* (1 April 2020) GlobeNewswire <<https://www.globenewswire.com/newsrelease/2020/02/14/1985062/0/en/The-Global-Over-the-Top-OTT-Services-Market-size-is-expected-to-reach-179-9-billion-by-2025-rising-at-a-market-growth-of-14-3-CAGR-during-the-forecast-period.html>>.



ประเทศต่าง ๆ จึงมีการการร่วมผลิตรายการ (Co-Production) ขึ้น อันหมายถึง กระบวนการร่วมกันในการผลิตรายการโทรทัศน์ การแบ่งปันค่าใช้จ่ายในการผลิตและการมีส่วนร่วมในกรรมสิทธิ์ของการผลิตนั้น ซึ่งการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในประเทศหรือระหว่างประเทศ โดยที่ประเทศต่าง ๆ ได้มีการร่วมผลิตเนื้อหารายการต่าง ๆ มาเป็นระยะเวลานานหลายสิบปีมาแล้ว เริ่มจากการร่วมผลิตภาพยนตร์ซึ่งเกิดขึ้นมากมายในอดีต ต่อมาก็มีการร่วมผลิตเนื้อหาสื่อประเภทอื่น ๆ เช่น รายการโทรทัศน์ แอนิเมชัน และเกม เป็นต้น อันเป็นการขยายโอกาสในการสร้างรายได้ ลดความเสี่ยงและผ่อนคลายภาระทางการเงินโดยการแบ่งปันต้นทุนการผลิตรายการกับผู้ผลิตชาติอื่น²

จากการศึกษาประสบการณ์ของแต่ละประเทศที่มีผลงานจากการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ พบว่ามีปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการร่วมผลิตรายการอยู่ไม่น้อย ซึ่งนอกจากเรื่องเงินทุน บุคลากร และเทคโนโลยีแล้ว ปัจจัยเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจสังคม และกฎหมาย ก็มีส่วนเกี่ยวข้องไม่น้อย ในการผลักดันมาตรการการร่วมผลิตระหว่างประเทศ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเพื่อให้ได้คำตอบแน่ชัดถึงสถานการณ์และความพร้อมของประเทศไทยในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์กับนานาชาติในยุคที่เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงรุนแรง (Disruptive technology)

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพอุตสาหกรรมโทรทัศน์และการผลิตรายการโทรทัศน์ของประเทศไทยต่อการนำมาตรการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ มาพัฒนาและส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมโทรทัศน์
2. เพื่อส่งเสริมการผลิตเนื้อหารายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศ สำหรับใช้เป็นกรณีนำร่องในการประสานความร่วมมือการผลิตรายการระหว่างผู้ประกอบการโทรทัศน์ของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งประเมินประโยชน์และอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางหรือรูปแบบการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ของประเทศไทยในโอกาสต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้จะทำการศึกษาความตกลงระหว่างประเทศ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ในระดับนานาชาติที่ปรากฏในต่างประเทศจำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เกิดความร่วมมือในการผลิตเนื้อหารายการโทรทัศน์ร่วมกันระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

² สหพันธ์สันติภาพสากลและคณะอนุสัญญาอนุสัญญา, “การสร้างสรรค์เนื้อหารายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศ” (ม.ค. - มิ.ย. 2563) 7:1 วารสารนิติศาสตร์และนวัตกรรม นิตยสาร 26, 28 - 30.

2. การส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมกิจการโทรทัศน์ด้วยมาตรการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ จะมีส่วนช่วยให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์ได้รับการพัฒนาให้เป็นเครื่องมือในการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทย สร้างสรรค์สังคม รวมถึงการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว และภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย

3. พัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องในด้านอุตสาหกรรมโทรทัศน์และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญในการผลิตรายการโทรทัศน์กับต่างประเทศ

4. เกิดแนวทางในการสร้างนโยบายในการผ่อนคลायกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศไทยเพื่อสนับสนุนมาตรการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์

5. สร้างแนวทางในการพัฒนาความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศ

วิธีดำเนินงานวิจัย

1. การศึกษาเอกสาร การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร ประกอบด้วย เอกสารวิชาการและเอกสารด้านวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและการผลิตรายการโทรทัศน์ในเชิงของการร่วมผลิตในระดับนานาชาติ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากฐานข้อมูลดิจิทัลและสื่อออนไลน์

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก จะทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทย ซึ่งคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดยวิธีการเจาะจง (Purposive sampling) และการเลือกตัวอย่างในลักษณะการสร้างเครือข่ายข้อมูล (Snowball sampling) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและมีความเที่ยงตรง

3. สัมมนากลุ่ม (Focus group seminar) ซึ่งคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดย วิธีการเจาะจง (purposive sampling) รวมถึงผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากองค์กรผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ บริษัทผู้ผลิตรายการ และผู้จัดจำหน่าย/เผยแพร่รายการโทรทัศน์

ผลการวิจัย

1. ความหมายและรูปแบบของการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศ (Co - Production)

1.1 ความหมายของการร่วมผลิตรายการ

การร่วมผลิตรายการ (Co - Production) หมายถึง กระบวนการร่วมกันผลิตรายการโทรทัศน์การแบ่งปันค่าใช้จ่ายในการผลิต และการมีส่วนร่วมในกรรมสิทธิ์ของการผลิตนั้น การร่วมผลิตรายการโทรทัศน์สามารถเกิดขึ้นในประเทศหรือการร่วมผลิตระหว่างประเทศ ซึ่งหมายความว่า กระบวนการนั้นจะช่วยให้แต่ละชาติมีส่วนร่วมในการผลิตเนื้อหาการเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือวัฒนธรรม โดยทั่วไปแล้ว การผลิตรายการโทรทัศน์มีขั้นตอนหลักๆ คือ 1) ขั้นตอนการผลิต (Pre - Production) หมายถึง ขั้นตอนการวางแผนต่างๆ (Planning stage) เพื่อให้การผลิตรายการโทรทัศน์ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น 2) ขั้นตอนการผลิต (Production) หมายถึง



ขั้นตอนการถ่ายทำรายการซึ่งเป็นขั้นตอนที่ลงมือปฏิบัติจริง 3) ขั้นตอนหลังการผลิต (Post - Production) หมายถึง กระบวนการทำงานหลังจากการบันทึกภาพและเสียงในขั้นตอนการผลิต ซึ่งหมายถึงการตัดต่อเพปเนื้อหาของรายการ จนกระทั่งกระบวนการตรวจสอบเนื้อหารายการก่อนที่จะส่งรายการไปออกอากาศ โดยที่การร่วมผลิตรายการสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของการผลิตรายการโทรทัศน์³

1.2 รูปแบบของการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศ

รูปแบบของการร่วมผลิตเนื้อหารายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศ (Co - Production) สามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ การร่วมผลิตรายการแบบเป็นทางการ (Official Co - Production) และ การร่วมผลิตรายการแบบไม่เป็นทางการ (Unofficial Co - Production)

1.2.1 การร่วมผลิตเนื้อหารายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศแบบเป็นทางการ (Official Co - Production)

การร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศแบบเป็นทางการ คือ การผลิตรายการร่วมระหว่างบริษัทผู้ผลิตเนื้อหาจาก 2 ประเทศ โดยที่รัฐบาลของผู้ร่วมผลิตรายการในแต่ละประเทศได้มีการเจรจาต่อรองและลงนามสนธิสัญญาอย่างเป็นทางการร่วมกันเพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ผลิตเนื้อหารายการของประเทศที่เข้าร่วมในข้อตกลง โดยเมื่อรัฐบาลของทั้งสองประเทศมีการลงนามสนธิสัญญาร่วมกันแล้ว ผู้ผลิตเนื้อหารายการในแต่ละประเทศจะสามารถทำเรื่องขออนุมัติให้โครงการที่มีการร่วมผลิตนั้นให้กลายเป็นการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศแบบเป็นทางการได้ หากโครงการร่วมผลิตดังกล่าวมีลักษณะเป็น “การร่วมผลิตรายการ” ตามสนธิสัญญาที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งจะพิจารณาจากการมีส่วนร่วมทางด้านการเงิน (Financial Contribution) การมีส่วนร่วมทางเทคนิค (Technical Contribution) และการมีส่วนร่วมด้านวัฒนธรรม (Cultural Contribution)⁴

เมื่อโครงการดังกล่าวได้เป็นการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์แบบเป็นทางการแล้ว เนื้อหาที่ถูกผลิตขึ้นจากโครงการจะถูกถือเอาเป็นการผลิตภายในประเทศรูปแบบหนึ่ง ทำให้สามารถได้รับการสนับสนุนที่เท่าเทียมกันจากทุกภาคส่วนเสมือนเป็นการผลิตภายในประเทศ เช่น เงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาล การขอวีซ่าสำหรับพนักงานต่างชาติและการนำเข้าอุปกรณ์การถ่ายทำ ฯลฯ⁵

1.2.2 การร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศแบบไม่เป็นทางการ (Unofficial Co - Production)

การร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศแบบไม่เป็นทางการ คือ การร่วมกันผลิตรายการระหว่างบริษัทผู้ผลิตเนื้อหา (Content provider) จาก 2 ประเทศหรือมากกว่า โดยไม่ได้อาศัยสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศของรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ข้อตกลงและเงื่อนไขทั้งหมดจะเป็นไปตามสัญญาทางธุรกิจที่บริษัทผู้ค้าทุกฝ่ายตกลงกันเอง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานความเป็นอิสระในการเข้าทำสัญญา (Freedom of Contract)

³ Frédéric Puech, Case Study: The benefits and pitfalls of international co-productions (25 May 2023) Association of Czech Animation Film <<https://en.asaf.cz/2017/01/28/case-study-the-benefits-and-pitfalls-of-international-co-productions/>>.

⁴ บริษัท ไทม์ คอนซัลติ้ง จำกัด, รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการกำหนดแนวทางส่งเสริมโอกาสในการทำการค้าบริการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรทัศน์ในภูมิภาคอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสทช., 2561) 50.

⁵ เพิ่งอ้าง, 52.

ดังนั้น การทำความร่วมมือในลักษณะนี้อาจไม่ได้รับการสนับสนุนใด ๆ จากรัฐบาล หากแต่เป็นการเห็นช่องทางในการค้าของผู้ร่วมผลิตรายการนั่นเอง ซึ่งการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศแบบไม่เป็นทางการ อาจเป็นการร่วมมือกันด้านการเงิน เทคนิค หรือศิลป์ โดยที่เงื่อนไขอื่น ๆ จะเป็นไปตามที่ตกลงกันในสัญญา อันรวมถึงการเป็นเจ้าของเนื้อหาที่ทำการผลิต (ลิขสิทธิ์) ด้วย

2. กรอบกฎหมายการค้าและการลงทุนภายในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามโครงการร่วมผลิตเนื้อหารายการในประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้น การดำเนินการตามโครงการร่วมผลิตเนื้อหารายการ (Co - Production Project) ถือเป็นกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบริหารซึ่งถูกควบคุมตามกรอบกฎหมายภายในและหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการผลิตเนื้อหารายการ โดยกรอบกฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามโครงการร่วมผลิตเนื้อหารายการประกอบด้วยกฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

2.1 การกำกับดูแลโครงการร่วมผลิตเนื้อหารายการตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นหนึ่งในกฎหมายที่สำคัญของกรอบโครงสร้างทางกฎหมาย (Legal Framework) ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวนโยบายของรัฐบาลไทยในการเปิดรับการลงทุนของคนต่างชาติในปัจจุบัน โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 นี้ถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้วางแนวทางการควบคุมและดูแลการเข้ามาลงทุนของคนต่างชาติในธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศ ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาในการดำเนินโครงการร่วมผลิตเนื้อหารายการ เนื่องจากความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการสัญชาติไทยและผู้ประกอบการต่างชาติ อาจถือเป็นการดำเนินธุรกิจตามบัญชี 3 แนบท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องพิจารณาถึงรูปแบบการร่วมลงทุนในการผลิตเนื้อหารายการ

กรณีโครงการร่วมผลิตเนื้อหารายการมีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะของการร่วมทุนระหว่างผู้ประกอบการสัญชาติไทยและต่างด้าว หากมีสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวในนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 4 จะถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลต่างด้าวซึ่งการดำเนินธุรกิจบริการ อาทิ การร่วมผลิตเนื้อหารายการในประเทศไทย จะถูกควบคุมโดยกฎหมาย ส่งผลให้ต้องดำเนินการทำเรื่องขออนุญาตประกอบธุรกิจต่ออธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

2.2 การกำกับดูแลโครงการร่วมผลิตเนื้อหารายการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลัก ในการสนับสนุนและจูงใจให้ผู้ประกอบการต่างด้าวรวมถึงผู้ประกอบการไทยดำเนินธุรกิจประเภทต่าง ๆ ที่ภาครัฐมุ่งสนับสนุนในประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและภาคธุรกิจของประเทศ รวมถึงความต้องการในการส่งเสริมการลงทุนให้กับผู้ประกอบการภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมาย



ได้กำหนดหลักการให้สิทธิประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แก่นักลงทุน ตลอดจนการให้หลักประกันการลงทุนและการให้ความคุ้มครองตลาดแก่นักลงทุน ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (**Board of Investment: BOI**) เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวตามกฎหมาย

โครงการร่วมผลิตเนื้อหารายการระหว่างผู้ประกอบการสัญชาติไทยและต่างด้าวอาจได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้แก่

- การดำเนินกิจการนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมภาพยนตร์ (Movie town) อันได้แก่ การสร้างโรงถ่ายภาพยนตร์หรือรายการโทรทัศน์ทั้งในและนอกสถานที่ หรือการให้บริการหลังการถ่ายทำสำหรับธุรกิจภาพยนตร์ เช่น การล้างฟิล์ม การทำเทคนิคพิเศษ ซึ่งเป็นกิจการประเภทที่ 7.9.1.4 จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี ได้รับการยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร อากรวัตถุดิบผลิตเพื่อส่งออก รวมถึงจะได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การขอวีซ่าให้แก่ชาวต่างชาติ เป็นต้น
- การดำเนินการสร้างภาพยนตร์ไทย ซึ่งเป็นกิจการประเภทที่ 7.20 อันได้แก่ การสร้างภาพยนตร์สารคดี รายการการโทรทัศน์ แอนิเมชัน จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี โดยไม่กำหนดวงเงินยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ได้รับการยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร อากรวัตถุดิบผลิตเพื่อส่งออก รวมถึงจะได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การขอวีซ่าให้แก่ชาวต่างชาติ เป็นต้น
- การบริการแก่ธุรกิจสร้างภาพยนตร์ อันได้แก่ บริการให้เช่าอุปกรณ์ถ่ายทำภาพยนตร์ บริการล้างฟิล์ม บริการบันทึกเสียง บริการด้านเทคนิคภาพ และบริการประสานงานภาพยนตร์จากต่างประเทศที่มาถ่ายทำในประเทศไทย ซึ่งเป็นกิจการประเภทที่ 7.21 จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี ได้รับการยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร อากรวัตถุดิบผลิตเพื่อส่งออก รวมถึงจะได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การขอวีซ่าให้แก่ชาวต่างชาติ เป็นต้น

3. ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อและแนวทางการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ในต่างประเทศ

ในการดำเนินโครงการนี้ คณะผู้วิจัยศึกษาภาพรวมภูมิทัศน์สื่อและแนวทางการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ในต่างประเทศจำนวน 6 ประเทศคือ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย โดยคัดเลือกจากความเจริญก้าวหน้าของอุตสาหกรรมสื่อและรายการโทรทัศน์ และศักยภาพในการสร้างความร่วมมือในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์กับประเทศไทย

3.1 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อและการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร

3.1.1 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมสร้างสรรค์อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยใน พ.ศ. 2561 ภาคเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของสหราชอาณาจักรมีมูลค่าถึง 111,700 ล้านปอนด์⁶ โดยในภาคเศรษฐกิจ

⁶ Creative Industries Council, *UK Creative Industries - Value* (1 August 2020) The Institute of Practitioners in Advertising <<https://www.thecreativeindustries.co.uk/facts-figures/resources-infographics>>.

สร้างสรรค์นั้น อุตสาหกรรมภาพยนตร์และโทรทัศน์มีมูลค่าสูงที่สุด คิดเป็นมูลค่าถึง 20,814 ล้านปอนด์⁷ อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา จำนวนผู้ชมวิดีโอตามต้องการด้วยวิธีการสมัครสมาชิก (Subscription Video on Demand: SVoD) เช่น Netflix หรือ Amazon Prime เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งใน พ.ศ. 2561 Netflix และ Amazon Prime ได้ลงทุนเป็นเงินจำนวนกว่า 12,700 ล้านปอนด์ ในเนื้อหารายการทั่วโลก ขณะที่สื่อสาธารณะของสหราชอาณาจักรใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนเพียงต่ำไม่ถึง 2,900 ล้านปอนด์

ดังนั้น เพื่อที่จะแข่งขันกับเนื้อหาการคุณภาพสูงที่มีอยู่ทั่วโลกของบริการ SVoD สื่อสาธารณะของสหราชอาณาจักรจึงต้องหาวิธีการใหม่ๆ ที่จะลงทุนในเนื้อหาการ เพื่อความมั่นใจว่าจะยังคงนำเสนอรายการคุณภาพได้อย่างที่ผู้ชมชาวสหราชอาณาจักรคาดหวัง แต่เมื่อสื่อสาธารณะนั้นได้รับเงินลงทุนไม่มาก สื่อสาธารณะของสหราชอาณาจักรจึงจำเป็นต้องหาทุนจากภายนอกมาชดเชยด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะด้วยการทำข้อตกลงร่วมผลิตรายการกับต่างประเทศ เช่น ภาพยนตร์เรื่อง “The Foreigner” ซึ่งเป็นภาพยนตร์ที่ผลิตขึ้นภายใต้สนธิสัญญาการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ระหว่างสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือภาพยนตร์เรื่อง “The Railway Man” ซึ่งเป็นภาพยนตร์ที่ผลิตขึ้นภายใต้สนธิสัญญาการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ระหว่างสหราชอาณาจักรและประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

3.1.2 รูปแบบของการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร

การร่วมผลิตรายการในสหราชอาณาจักรนั้นปรากฏใน 2 รูปแบบใหญ่ ได้แก่ การร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการ และการร่วมผลิตรายการอย่างไม่เป็นทางการ

3.1.2.1 การร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการ

การร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการของสหราชอาณาจักร มีลักษณะเป็นการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศอื่น ๆ ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2 รูปแบบหลัก ได้แก่

ก. สนธิสัญญาแบบทวิภาคี (Bilateral Co-production Treaties) ซึ่งในปัจจุบัน สหราชอาณาจักรมีการทำสนธิสัญญาทวิภาคีเกี่ยวกับการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์และรายการภาพยนตร์กับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 10 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา บราซิล นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส อินเดีย จีน โมร็อกโก อิสราเอล และแอฟริกาใต้

ข. อนุสัญญาการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์แห่งสหภาพยุโรป (European Convention on Cinematographic Co - Production) ซึ่งเป็นกรณีที่มีการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ระหว่างผู้ร่วมสร้างภาพยนตร์อย่างน้อย 3 ราย ที่มาจากประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวอย่างน้อย 3 ประเทศ จากจำนวนทั้งสิ้น 43 ประเทศ

⁷ Culture Department for Digital, Media & Sport, *DCMS Sectors Economic Estimates 2018: GVA* (1 August 2020) GOV.UK <<https://www.gov.uk/government/statistics/dcms-sectors-economic-estimates-2018-gva>>.



ในกรณีที่ผู้ผลิตภาพยนตร์มีการร่วมผลิตภาพยนตร์ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะข้างต้นแล้ว ผู้ผลิตภาพยนตร์ที่เป็นชาวต่างชาติจะได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับภาพยนตร์ที่ผลิตโดยผู้ผลิตภายในสหราชอาณาจักร เช่น ประโยชน์ทางด้านเงินทุน ด้านภาษี รวมถึงได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งด้านการขายภาพยนตร์ และการจัดจำหน่ายภาพยนตร์ดังกล่าว นอกจากนี้ ภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าว จะถือเป็นเนื้อหารายการท้องถิ่นที่สามารถเผยแพร่ในโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร อันทำให้มีคุณสมบัติที่สามารถเข้าร่วมเทศกาลภาพยนตร์ และเข้าชิงรางวัลต่าง ๆ ภายในสหราชอาณาจักรได้อีกด้วย

ทั้งนี้ การพิจารณาการร่วมผลิตรายการภายใต้สนธิสัญญาเกี่ยวกับการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ที่สหราชอาณาจักรจัดทำขึ้นกับประเทศต่าง ๆ นั้นอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันได้บางประการ แต่จะต้องมีหลักการพื้นฐานที่เป็นอย่างเดียวกัน คือ การพิจารณาว่าสัดส่วนในการลงทุนด้านการเงินด้านเทคนิคด้านการสร้างสรรค์เพื่อการจัดทำภาพยนตร์นั้นอย่างเหมาะสม ซึ่งได้ลงทุนโดยบุคลากร สินค้าและบริการที่มาจากประเทศที่มีสนธิสัญญาระหว่างกันเท่านั้น โดยที่รายการภาพยนตร์นั้นจะต้องจัดทำขึ้นในพื้นที่ของประเทศที่เป็นภาคีในสนธิสัญญาร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ กล่าวคือ จะต้องมีการถ่ายทำภาพยนตร์ในประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาคีในสนธิสัญญานั้นไม่เกิน 20 - 30% ของจำนวนเงินลงทุนทั้งหมด ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดในแต่ละสนธิสัญญาที่จัดทำขึ้นกับแต่ละประเทศ และรายการภาพยนตร์ที่จะจัดทำขึ้นต้องได้รับสถานะเป็นรายการภาพยนตร์ที่มีการร่วมผลิตตามสนธิสัญญาใด ๆ อย่างน้อย 4 สัปดาห์ ก่อนที่จะเริ่มมีการถ่ายทำเป็นครั้งแรก

3.1.2.2 การร่วมผลิตรายการอย่างไม่เป็นทางการ

นอกจากความร่วมมืออย่างเป็นทางการกับประเทศต่าง ๆ แล้ว ในประเทศที่สหราชอาณาจักรไม่ได้มีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในด้านการร่วมผลิตรายการ ผู้ประกอบธุรกิจของสหราชอาณาจักรเองก็ได้เข้าไปสร้างความร่วมมือในการร่วมผลิตรายการในระดับของเอกชนด้วยตนเองอีกด้วยบางส่วน เช่น ความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบธุรกิจของสหราชอาณาจักรกับประเทศไทย ผ่านทางการจัดนิทรรศการโดยสถานทูตสหราชอาณาจักรประจำประเทศไทย ซึ่งทำให้ผู้ประกอบธุรกิจของสหราชอาณาจักรสามารถเข้าถึงผู้ผลิตเนื้อหารายการโทรทัศน์และภาพยนตร์ชาวไทยได้และมีความร่วมมือในลักษณะต่าง ๆ เช่น การซื้อเนื้อหารายการบางส่วนไปเผยแพร่ เป็นต้น⁸

3.1.3 วิเคราะห์จุดแข็งของการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร

การจัดทำความร่วมมืออย่างเป็นทางการของสหราชอาณาจักรถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้ผู้ผลิตรายการจากนานาประเทศสนใจที่จะมาร่วมผลิตรายการกับผู้ผลิตรายการของสหราชอาณาจักรเป็นอย่างมาก ซึ่งการร่วมผลิตรายการนี้ทำให้สหราชอาณาจักรได้รับประโยชน์โดยทำให้คุณภาพของเนื้อหาการรายนั้นถูกยกระดับขึ้น และยังเป็นการเพิ่มช่องทางจัดจำหน่ายเนื้อหารายการให้มากขึ้นด้วย จึงนับได้ว่าการมีความร่วมมือ

⁸ Watchiranont Thongtep, *Independent UK companies look to co-production with Thai media firms* (14 January 2021) The Nation <<https://www.nationthailand.com/noname/30302104>>.

ในการร่วมผลิตรายการกับประเทศต่าง ๆ อย่างเป็นทางการนี้ นับเป็นจุดแข็งที่ปรากฏชัดที่สุดของสหราชอาณาจักรที่ทำให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์และภาพยนตร์เติบโตขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตลอดทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2561 อุตสาหกรรมดังกล่าวมีมูลค่าเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 60.5 นับจากปี พ.ศ. 2553 ประกอบกับการส่งออกของอุตสาหกรรมดังกล่าวจากสหราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2562 ก็มีมูลค่าสูงขึ้นถึงร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับการส่งออกในปี พ.ศ. 2561⁹

3.2 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อและการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย

3.2.1 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อของเครือรัฐออสเตรเลีย

ระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินหรือฟรีทีวี (Free-to-Air: FTA) ของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น สามารถเข้าถึงได้ง่ายสำหรับผู้บริโภคชาวเครือรัฐออสเตรเลียทั่วไป โดยสามารถรับชมได้ทั้งจากทางโทรทัศน์แบบดั้งเดิมแบบสตรีมเนื้อหารายการสดผ่านอุปกรณ์เชื่อมต่อ การชมรายการย้อนหลังผ่านโทรทัศน์ และการชมเนื้อหารายการตามความต้องการผ่านอุปกรณ์เชื่อมต่อ (Broadcast Video on Demand: BVOD) ขณะที่ในปัจจุบันการให้บริการ SVOD ในเครือรัฐออสเตรเลียก็ได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น โดยที่มีประชากรเครือรัฐออสเตรเลียใช้บริการ Netflix ในปี ค.ศ. 2019 เป็นจำนวนมากถึง 14 ล้านคน

3.2.2 รูปแบบของการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย

การร่วมผลิตรายการในเครือรัฐออสเตรเลียปรากฏทั้งใน 2 รูปแบบเช่นกัน กล่าวคือ การร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการ และการร่วมผลิตรายการอย่างไม่เป็นทางการ

3.2.2.1 การร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการ

รัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียได้ลงนามในข้อตกลงร่วมผลิตภาพยนตร์อย่างเป็นทางการในรูปแบบสนธิสัญญากับสหราชอาณาจักร แคนาดา อิตาลี ไอร์แลนด์ อิสราเอล เยอรมนี จีน และสิงคโปร์ อีกทั้งยังมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจหรือบันทึกข้อตกลงร่วมผลิตรายการกับฝรั่งเศสและนิวซีแลนด์ด้วย โดยที่ภายใต้สนธิสัญญาหรือข้อตกลงร่วมผลิตอย่างเป็นทางการดังกล่าวนั้นมีการกำหนดเกณฑ์พิจารณาสำหรับการผลิตผลงานที่จัดให้เป็นการผลิตอย่างเป็นทางการ โดยให้พิจารณาจากสัดส่วนการร่วมลงทุน (Co-financing) การมีส่วนร่วมเชิงสร้างสรรค์ (Creative participation) และการร่วมเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ (Copyright ownership)

ข้อตกลงการร่วมผลิตรายการระหว่างเครือรัฐออสเตรเลียกับประเทศอื่น ๆ จะถูกบริหารงานโดย Australian Film Commission (AFC) ในนามของรัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลีย โดยที่การร่วมผลิตรายการของเครือรัฐออสเตรเลียยังถูกจำกัดอยู่เฉพาะในการร่วมผลิตผลงานบางประเภท ได้แก่ ภาพยนตร์ สารคดี ละครซีรีส์ และละครชุดขนาดสั้น และการผลิตของแต่ละรายการนั้น จะต้องมียกย่องเป็นการร่วมกันผลิตรายการจากผู้ผลิตรายการที่มาจากหลายประเทศ แต่จะมีการกำหนดระดับต่ำสุดของทุนเครือรัฐออสเตรเลียที่ร่วมในโครงการไว้ (ร้อยละ 20 ถึง 30) ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์การมีส่วนร่วมด้วย¹⁰

⁹ Culture Department for Digital, Media & Sport, above n 8.

¹⁰ Screen Australia, *Data on Australia's international co-production activity since the inception of the program* (25 May 2023) Australian Government <<https://www.screenaustralia.gov.au/funding-and-support/Co-Production-program/statistics>>.



สิทธิประโยชน์หลักที่ผู้ผลิตรายการร่วมผลิตตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงร่วมผลิตรายการกับเครือรัฐออสเตรเลียจะได้รับ คือ จะถือว่ารายการร่วมผลิตนั้นมีสถานะเป็นรายการท้องถิ่นของประเทศภาคีอนุสัญญาดังนั้น รายการร่วมผลิตดังกล่าวจึงอาจได้รับประโยชน์และการสนับสนุนจากประเทศภาคีอนุสัญญาเช่นเดียวกันกับที่รายการท้องถิ่นของแต่ละประเทศนั้นได้รับประโยชน์ตามกฎหมายของประเทศของตน หรือตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาและข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง

3.2.2.2 การร่วมผลิตรายการอย่างไม่เป็นทางการ

การร่วมผลิตรายการระหว่างเครือรัฐออสเตรเลียกับต่างประเทศอาจเกิดขึ้นได้นอกกรอบของการร่วมผลิตอย่างเป็นทางการด้วย ไม่ว่าจะเป็นการร่วมผลิตรายการกับประเทศที่ไม่มีข้อตกลงกับเครือรัฐออสเตรเลียอย่างเป็นทางการ หรือเป็นโครงการที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์การผลิตรายการร่วมกันอย่างเป็นทางการ โดยเป็นการร่วมผลิตรายการตามความตกลงระหว่างผู้ประกอบการกิจการกันเองอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การร่วมผลิตรายการระหว่างเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ในภาพยนตร์ประเภท action comedy เรื่อง Crocodile Dundee in Los Angeles (2001) และซีรีส์วิทยาสาสตร์ทางโทรทัศน์ เรื่อง Farscape (1999 - 2003) เป็นต้น

3.2.3 วิเคราะห์จุดแข็งของการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีการสนับสนุนการลงทุนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์ระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก โดยมีการทำสนธิสัญญาและความร่วมมือในการผลิตรายการกับประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการทำลายอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ เช่น การได้รับโควตาเวลาออกอากาศในบางประเทศที่มีกฎระเบียบการควบคุมเวลาออกอากาศสำหรับรายการจากต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน หรือประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้สนธิสัญญาในบางฉบับยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการของเครือรัฐออสเตรเลียมีสิทธิในการได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทางภาษี หรือเงินสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศด้วย เนื่องจากการร่วมผลิตรายการตามอนุสัญญาดังกล่าวจะมีผลทำให้รายการที่ร่วมผลิตนั้นได้รับสิทธิประโยชน์เสมือนเป็นรายการที่ผลิตภายในประเทศเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ อนุสัญญาบางฉบับยังเปิดโอกาสให้ประเทศที่สามที่ไม่ได้ทำข้อตกลงกับเครือรัฐออสเตรเลียโดยตรง แต่มีการทำข้อตกลงกับประเทศที่เป็นภาคีในอนุสัญญาที่ทำกับเครือรัฐออสเตรเลียสามารถเข้าสู่การร่วมผลิตรายการระหว่างเครือรัฐออสเตรเลียกับประเทศนั้น ๆ ได้ ยิ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีแนวโน้มในการที่จะมีประเทศใหม่ ๆ เข้ามาร่วมทำอนุสัญญาโดยตรงกับเครือรัฐออสเตรเลียในอนาคตด้วย

นอกจากนี้ในการบริหารจัดการ เครือรัฐออสเตรเลียมีหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกลางของรัฐบาลที่เรียกว่า Screen Australia ที่ทำหน้าที่สนับสนุน พัฒนาการการผลิต การจัดจำหน่ายรายการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย รวมถึงดูแลมาตรการจูงใจด้านภาษีต่าง ๆ และเป็นตัวแทนของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ของเครือรัฐออสเตรเลียในงานเทศกาลภาพยนตร์ต่าง ๆ รวมทั้งมีการทำฐานข้อมูลของเครือรัฐออสเตรเลียที่เรียกว่า the Screen Guide โดยทำการเผยแพร่ข้อมูลผ่านทาง The Screen News อันเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมภาพยนตร์ของตนเองออกสู่ประเทศอื่นอย่างชัดเจน และไม่สับสนในการติดต่อกับประเทศอื่น

3.3 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อและการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน

3.3.1 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อของสาธารณรัฐประชาชนจีน

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา กิจกรรมโทรทัศน์ในสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มถดถอยลง พร้อมกับการเติบโตอย่างรวดเร็วของช่องทางออนไลน์ ผู้ชมชาวจีนหันไปใช้บริการการชมรายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ตมากขึ้น ทั้งยังมีกลุ่มแฟนคลับที่ทำคำบรรยายภาษาจีนประกอบละครไทยเพื่อให้กลุ่มผู้ชมชาวจีนเข้าถึงได้ทุกเรื่องจากเว็บไซต์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การผลิตละครเพื่อฉายในสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น มีข้อกำหนดที่สำคัญอยู่ 5 ประการ ได้แก่ 1) เนื้อหาเกี่ยวกับศาสนา 2) เนื้อหาเกี่ยวกับผี วิญญาณ และไสยศาสตร์ 3) เนื้อหาเรื่องเพศและเพศที่สาม 4) เนื้อหาเกี่ยวกับการเมือง 5) เนื้อหาสลับร่าง ข้ามภพ ข้ามชาติ¹¹

3.3.2 รูปแบบของการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน

การร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการในสาธารณรัฐประชาชนจีน มีทั้งการร่วมมือกันในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเช่นเดียวกันกับสหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย

3.3.2.1 การร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการ

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีข้อตกลงร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการกับประเทศต่าง ๆ จำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศสิงคโปร์ และประเทศแคนาดา โดยเป็นการตกลงกันในรูปแบบของอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาแบบทวิภาคี ซึ่งล้วนมีข้อตกลงหลักที่มีความคล้ายคลึงกัน จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ ประเด็นหลักในข้อตกลง คือ รายการร่วมผลิตจะได้รับประโยชน์ตามสนธิสัญญาก็ต่อเมื่อหน่วยงานที่มีอำนาจของประเทศภาคีได้อนุมัติรายการดังกล่าวตามสนธิสัญญาแล้วเท่านั้น โดยเงื่อนไขในการอนุมัติของแต่ละสนธิสัญญาส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกัน อาจแตกต่างกันในด้านของสัดส่วนการลงทุน หรือจำนวนของผู้ร่วมผลิตรายการ เป็นต้น

สำหรับสิทธิและหน้าที่ของภาคีอนุสัญญาหรือสนธิสัญญานั้น ในข้อตกลงจะกำหนดให้ประเทศภาคีทุกประเทศต้องอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการให้บุคคลเข้ามายังประเทศของตนเพื่อดำเนินการผลิตรายการตามสนธิสัญญา และต้องมีการอนุญาต รวมถึงการยกเว้นภาษีให้แก่การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิตรายการนั้นด้วย ซึ่งหากรายการใดได้รับอนุมัติให้เป็นรายการที่ร่วมผลิตขึ้นภายใต้ข้อตกลงการร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการแล้ว ก็จะได้รับประโยชน์โดยสามารถนำเข้ารายการดังกล่าวมาเผยแพร่ในประเทศภาคีสนธิสัญญา รวมถึงการจัดให้มีเทศกาลภาพยนตร์ได้¹²

¹¹ Man-Chung Cheung, *Video 2019: As Consumers Explore New Formats, Traditional Broadcasters Shift Strategy* (10 November 2020) Insider Intelligence <<https://www.emarketer.com/content/china-digital-video-2019>>.

¹² Media Development Authority Singapore, *China and Singapore sign film co-production agreement* (9 November 2020) National Archives of Singapore <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20100730007/china_and_singapore_sign_film_co-production_agreement.pdf>.



3.3.2.2 การรวมผลิตรายการอย่างไม่เป็นทางการ

รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ส่งเสริมให้มีรวมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการกับต่างชาติโดยเริ่มตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 โดยในระยะแรกสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีการร่วมลงทุนในการผลิตภาพยนตร์กับประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการเรียนรู้ถึงกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ต้องการให้ภาพยนตร์ของตนสามารถขยายเข้าสู่ตลาดในสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ โดยอาศัยลักษณะของการรวมผลิตรายการดังกล่าว

ภาพยนตร์กับต่างชาติที่สาธารณรัฐประชาชนจีนทำกับประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งหมดในระยะแรกแทบจะเป็นแบบการผลิตที่ได้รับการสนับสนุน (Assisted Productions) หมายความว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนเพียงแค่ช่วยการถ่ายทำของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยการร่วมทุนกับบริษัทภาพยนตร์ประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลอุปกรณ์ สถานที่ถ่ายทำ และการบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการถ่ายทำ โดยที่สาธารณรัฐประชาชนจีนไม่มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์และการลงทุนร่วม จนกระทั่งในต้น ค.ศ. 2000 รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงได้มีการเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมหนังในสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ ทำให้เกิดการร่วมผลิตรายการระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและบริษัทเอกชนของสาธารณรัฐประชาชนจีนหลายเรื่อง เช่น บริษัท China Film Group (CFG) ในการผลิตภาพยนตร์เรื่อง Fast and Furious 7 เป็นต้น

3.3.3 วิเคราะห์จุดแข็งของการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน

จุดเด่นในกระบวนการเกี่ยวกับการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน คือ การมีหน่วยงานคือ China Film Co-Production Corporation (CFCC) ซึ่งนอกจากเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องการบริหารเกี่ยวกับสื่อ สิ่งพิมพ์ วิทยุ ภาพยนตร์ และโทรทัศน์แล้ว ยังมีหน้าที่ในการดูแลบริหารการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการของสาธารณรัฐประชาชนจีนกับต่างประเทศอีกด้วย กล่าวคือเป็นทั้งหน่วยงานที่สนับสนุนให้คนทำภาพยนตร์ชาวจีนสามารถนำภาพยนตร์ของตนสู่ต่างชาติได้ โดยหน่วยงาน CFCC จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการในทุกด้านทั้งทางนโยบายกฎหมายที่เหมาะสมในอุตสาหกรรมนี้ ทรัพยากรที่ใช้ในการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการ อีกทั้งเป็นหน่วยงานที่ทำงานร่วมกับผู้ทำภาพยนตร์ระดับนานาชาติอีกหลายท่านเช่น Steven Spielberg, Bernardo Bertolucci, Jean Jacques Annaud, John Woo, Wong Karwai, Ang Lee, Chen Kaige, Zhang Yimou and Feng Xiaogang เป็นต้น

CFCC ยังมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการประเมินและอนุมัติใบสมัครที่เกี่ยวกับการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการที่นานาชาติส่งมาเพื่อให้สาธารณรัฐประชาชนจีนพิจารณาและมีหน้าที่ในการช่วยเหลือการเจรจาต่อรองในการทำข้อตกลงการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับต่างชาติ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการออกเอกสารวีซ่าให้แก่ทีมงานต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาในสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เกี่ยวกับการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการ อำนาจความสะดวกเกี่ยวกับภาษีศุลกากรในการนำเข้าอุปกรณ์ในการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ และดำเนินการเกี่ยวกับ

ใบสมัครและให้บริการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องแก่ชาวต่างชาติที่เข้ามาถ่ายหนังสั้นในสาธารณรัฐประชาชนจีนแผ่นดินใหญ่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการสนับสนุนให้คนทำภาพยนตร์จึงเป็นจุดแข็งของสาธารณรัฐประชาชนจีน

3.4 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อและการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐเกาหลี

3.4.1 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (ประเทศเกาหลีใต้) มีเครือข่ายโทรทัศน์จำนวนมาก โดยเครือข่ายใหญ่ที่สุดมี 3 เครือข่าย ได้แก่ เครือข่าย KBS (Korean Broadcasting System) เครือข่าย MBC (Munhwa Broadcasting Corporation) และเครือข่าย SBS (Seoul Broadcasting System) โดยที่ละครโทรทัศน์ของประเทศเกาหลีใต้ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในประเทศอื่น ๆ ทั้งในเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งยังกลายเป็นที่นิยมในระดับสากลในเวลาต่อมาด้วยการผลิตวิดีโอเทปหรือวีดีซีดีพร้อมคำบรรยายเป็นภาษาต่าง ๆ¹³

3.4.2 รูปแบบของการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศเกาหลีใต้มีการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์กับประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก ด้วยจุดแข็งด้านเนื้อหารายการที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะได้รับการยอมรับจากยักษ์ใหญ่ในอุตสาหกรรมภาพยนตร์และซีรีส์ ได้แก่ Netflix ซึ่งกำลังร่วมมือกับผู้ประกอบธุรกิจผลิตเนื้อหาของประเทศเกาหลีใต้ เพื่อเพิ่มการผลิตรายการที่สร้างโดยประเทศเกาหลีใต้ (K Content) ทั้งนี้ การร่วมผลิตรายการในประเทศเกาหลีใต้นั้น มีทั้งความร่วมมือแบบเป็นทางการ ในลักษณะของสนธิสัญญา และไม่เป็นทางการในลักษณะของบันทึกความเข้าใจ¹⁴

3.4.2.1 การร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการ

ประเทศเกาหลีใต้มีความร่วมมือผลิตรายการอย่างเป็นทางการในรูปแบบของสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศเวียดนาม ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศอินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน และยังมีข้อตกลงร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการในรูปแบบของพิธีสาร (Protocol) ความร่วมมือด้านวัฒนธรรมระหว่างประเทศเกาหลีใต้และสหภาพยุโรปด้วย

การตกลงร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการในระดับสนธิสัญญาดังกล่าวข้างต้นนั้น จะทำให้ผู้ผลิตรายการในประเทศเกาหลีใต้ได้รับประโยชน์เป็นอย่างมาก ทั้งในลักษณะของการสนับสนุนด้านเงินทุนในการผลิตรายการจากหน่วยงานของรัฐทั้งสองประเทศ รวมถึงยังได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งในด้านภาษี ด้านการอำนวยความสะดวกในการผลิต และการเผยแพร่รายการร่วมผลิตนั้นในประเทศคู่สัญญา

¹³ Statista Research Department, *Television industry in South Korea - statistics & facts* (25 May 2023) Statista <<https://www.statista.com/topics/10378/television-industry-in-south-korea/#topicOverview>>.

¹⁴ Korea Communications Commission, *Overview* (6 November 2020) Korea Communications Commission <<https://eng.kcc.go.kr/user.do?page=E01010100&dc=E01010100>>.



3.4.2.2 การรวมผลิตรายการอย่างไม่เป็นทางการ

นอกจากการร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการแล้ว ประเทศเกาหลีใต้ก็มีความร่วมมือผลิตรายการอย่างไม่เป็นทางการทั้งในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) ที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลของประเทศเกาหลีใต้กับรัฐบาลของต่างประเทศได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศแคนาดา และในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจหรือภาคเอกชน อันเป็นการตกลงกันเองระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศเกาหลีใต้กับผู้ประกอบการในต่างประเทศด้วย ตัวอย่างเช่น บันทึกความเข้าใจระหว่างบริษัท CJ Entertainment กับบริษัท China Film Group ของสาธารณรัฐประชาชนจีน และบริษัท Major Cineplex ของประเทศไทย¹⁵

ทั้งนี้ พบว่าการตกลงในรูปแบบอื่น ๆ อย่างไม่เป็นทางการนั้น จะให้ประโยชน์แก่คู่สัญญาเพียงการร่วมผลิตรายการ โดยมีได้มีผลเกี่ยวกับการได้รับการอุดหนุนจากหน่วยงานของรัฐทั้งสองประเทศเท่านั้น¹⁶

3.4.3 วิเคราะห์จุดแข็งของการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐเกาหลี

รัฐบาลของประเทศเกาหลีใต้ได้ทำความตกลงเพื่อร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการกับประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งรวมถึงประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปทั้งหมดด้วย โดยความตกลงดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของทั้งสนธิสัญญา พิธีสาร หรือบันทึกความเข้าใจที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการสนับสนุนการร่วมผลิตรายการระหว่างประเทศไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่าความตกลงต่าง ๆ ข้างต้นนี้ทำให้ผู้ผลิตรายการของประเทศเกาหลีใต้ได้รับประโยชน์เป็นอย่างมากทั้งในแง่ของเงินทุนในการผลิต และการเข้าถึงช่องทางการจัดจำหน่ายในประเทศต่าง ๆ เนื่องจากภายใต้ความตกลงกับประเทศต่าง ๆ นั้น ผู้ผลิตรายการสามารถเข้าถึงการสนับสนุนด้านเงินทุนในการผลิตเนื้อหารายได้จากทั้งหน่วยงานรัฐของประเทศเกาหลีใต้ และหน่วยงานรัฐของประเทศผู้ร่วมผลิตรายการ ทำให้ผู้ผลิตรายการสามารถยกระดับคุณภาพของเนื้อหารายการได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ในบางประเทศที่รัฐบาลของประเทศเกาหลีใต้ยังไม่ได้มีความตกลงอย่างเป็นทางการในการร่วมผลิตรายการ ผู้ประกอบการธุรกิจของประเทศเกาหลีใต้ก็ได้ดำเนินการประสานความร่วมมือในการผลิตรายการด้วยตนเอง เพื่อที่จะสร้างเนื้อหารายการและเผยแพร่ในประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น อันแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของผู้ประกอบการผลิตเนื้อหารายการของประเทศเกาหลีใต้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งอาจนับว่าเป็นจุดแข็งอีกประการหนึ่งที่ประเทศเกาหลีใต้มีอยู่ก็ได้เช่นกัน

¹⁵ Lee Hyo-Won, *South Korea's CJ, Thailand's Major Cineplex to Co-Produce 10 Films* (8 November 2020) The Hollywood Reporter <<https://www.hollywoodreporter.com/news/south-koreas-cj-thailands-major-799098>>.

¹⁶ Sen-Lun Yu, *Korea's CJ, China Film sign MoU for co-production* (8 November 2020) Screen Daily <<https://www.screendaily.com/koreas-cj-china-film-sign-mou-for-co-production/4033230.article>>.

3.5 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อและการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

3.5.1 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (ประเทศอินโดนีเซีย) เป็นประเทศที่มีประชากรจำนวน 267 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากเป็นอันดับ 4 ของโลก รองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ประเทศอินโดนีเซียยังมีชนเผ่าต่าง ๆ ถึง 1,138 เผ่า และมีภาษามากถึง 746 ภาษา จึงเป็นตลาดขนาดใหญ่ของธุรกิจต่าง ๆ ระหว่างประเทศ โดยปัจจุบันนี้ ประเทศอินโดนีเซียมีกิจการโทรทัศน์ 4 ประเภท ได้แก่ โทรทัศน์สาธารณะ (องค์กรสาธารณะที่ออกอากาศเนื้อหาทางการศึกษา) โทรทัศน์เอกชน (โทรทัศน์เชิงพาณิชย์ที่ออกอากาศรายการเชิงพาณิชย์) โทรทัศน์ชุมชน (ให้บริการเฉพาะในพื้นที่หรือชุมชนธุรกิจ) และโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ซึ่งมีจำนวนช่องโทรทัศน์ทุกประเภทรวมกันกว่า 1,000 ช่อง¹⁷

ทั้งนี้ การให้บริการเนื้อหารายการโทรทัศน์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตก็กำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นในประเทศอินโดนีเซียเช่นเดียวกัน โดยมีผู้ประกอบการธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดในการให้บริการดังกล่าวในประเทศอินโดนีเซียสูงสุด คือ Viu Viki และ Hooq ตามลำดับ ด้วยกลยุทธ์ความร่วมมือกับบริษัทโทรคมนาคมหลักในอินโดนีเซีย¹⁸

3.5.2 รูปแบบของการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ในปัจจุบันประเทศอินโดนีเซียยังไม่มีความร่วมมือในการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์หรือโทรทัศน์กับประเทศอื่น ๆ อย่างเป็นทางการ โดยมีเฉพาะความร่วมมือในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์กับประเทศอื่น ๆ ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างประเทศอินโดนีเซียกับประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศออสเตรเลีย โดยเป็นการร่วมมือในการลงทุนในการผลิตภาพยนตร์ท้องถิ่นเป็นหลัก

3.5.3 วิเคราะห์จุดแข็งของการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

จากการศึกษาข้อมูลของประเทศอินโดนีเซียจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีความใกล้เคียงกับประเทศไทย ในลักษณะที่ว่ายังไม่มีความร่วมมือในการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์หรือโทรทัศน์อย่างเป็นทางการถึงแม้ว่าประเทศอินโดนีเซียจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียวแต่ถ้าหากนโยบายของประเทศยังไม่สนับสนุนให้มีการทำการเจรจาความร่วมมืออย่างเป็นทางการที่จะเกิดการร่วมมืออย่างเป็นทางการได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นประเทศที่มีหลายประเทศให้ความสนใจเข้ามาลงทุนก็ตาม

¹⁷ Eriyanto and Nina Mutmainnah, *Indonesia* (23 May 2023) Media Landscapes <<https://medialandscapes.org/country/indonesia/media/television>>.

¹⁸ Vineet Kumar, *Indonesia Over-The-Top (OTT) Market Statistics: 2031* (23 May 2023) Allied Market Research <<https://www.alliedmarketresearch.com/indonesia-over-the-top-market>>.



3.6 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อและการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

3.6.1 ภาพรวมภูมิทัศน์สื่อของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ (ประเทศสิงคโปร์) เป็นประเทศที่มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมสร้างสรรค์อย่างจริงจังและอย่างเป็นรูปธรรมมาตั้งแต่ช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 2000 เนื่องจากรัฐบาลของประเทศสิงคโปร์เห็นว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมสร้างสรรค์จะมีความเชื่อมโยงกับนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศสิงคโปร์ กล่าวคือ หากมีการส่งเสริมและผลักดันในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์อย่างจริงจังก็จะทำให้มูลค่าของเศรษฐกิจสร้างสรรค์เพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมสร้างสรรค์อย่างจริงจัง โดยได้ให้นิยามของคำว่า “อุตสาหกรรมสร้างสรรค์” (Creative Industries) ไว้ว่าหมายถึง การสร้างสรรค์ที่มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและศิลปะซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มศักยภาพการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ผ่านการสร้างและใช้สิ่งที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญา¹⁹

นโยบายที่สำคัญที่รัฐบาลของประเทศสิงคโปร์นำมาใช้คือ การให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เช่น โครงการช่วยเหลือของรัฐบาลสิงคโปร์หลายโครงการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงาน Infocom Media Development Authority (IMDA) เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในหลายๆ ด้าน ได้แก่ โครงการพัฒนาเนื้อหา โครงการพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับสื่อดิจิทัล การให้ทุนในการสร้างภาพยนตร์ และการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ระหว่างประเทศสิงคโปร์กับประเทศอื่นๆ เป็นต้น²⁰

3.6.2 รูปแบบของการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

การร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการของประเทศสิงคโปร์ มีลักษณะเป็นการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์ระหว่างประเทศสิงคโปร์ กับประเทศอื่นๆ ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2 รูปแบบหลัก กล่าวคือ รูปแบบความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ และรูปแบบความร่วมมือที่เป็นทางการ

3.6.2.1 การร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการ

ประเทศสิงคโปร์มีการตกลงร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการในรูปแบบของสนธิสัญญาทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ที่มีทักษะและความพร้อมทางทรัพยากรในการผลิตรายการ เพื่อการสร้างสรรค์เนื้อหารายการที่มีคุณภาพสูง โดยในปัจจุบันประเทศสิงคโปร์มีการทำสนธิสัญญาทวิภาคีเกี่ยวกับการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์และรายการภาพยนตร์กับประเทศต่างๆ จำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศนิวซีแลนด์²¹ ซึ่งจะส่งผลให้รายการร่วมผลิตตามสนธิสัญญาทวิภาคี

¹⁹ Department of Statistics Singapore, *Population* (8 November 2020) Department of Statistics Singapore <<https://www.singstat.gov.sg/>>.

²⁰ Lily Kong, “Ambitions of a Global City: Arts, Culture and Creative Economy in ‘Post-Crisis’ Singapore. *International Journal of Cultural Policy*” (June 2012) 18:3 *International Journal of Cultural Policy* 279, 283.

²¹ Family.sg, *International Media Partner* (3 November 2020) TwoWay AI <<https://www.family.sg/singapore-media-fusion-advertising.htm>>.



ดังกล่าวจะมีสถานะเสมือนเป็นรายการท้องถิ่นของประเทศนั้น ซึ่งจะได้รับประโยชน์ตามกฎหมายของทั้งประเทศ สิงคโปร์ และประเทศดังกล่าว เช่น การได้รับการสนับสนุนทางการเงิน การได้รับการยกเว้นภาษีตามกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้ ประเทศสิงคโปร์ยังมีการตกลงร่วมผลิตรายการอย่างเป็นทางการในรูปแบบของการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้วย (Memoranda of Understanding on media cooperation) ซึ่งจะเป็นการทำบันทึกข้อตกลงโดยหน่วยงาน The Media Development Authority of Singapore (MDA) ของประเทศสิงคโปร์ที่ทำ MOU กับองค์กรเกี่ยวกับสื่อหลาย ๆ องค์กรในหลายประเทศทั่วโลก อันได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศฝรั่งเศส ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลี ประเทศอิตาลี ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization (WIPO)) โดย MOU ฉบับต่าง ๆ จะมีสาระสำคัญในการให้ประเทศสมาชิกมาแลกเปลี่ยนกันเพื่อความเท่าเทียมทางธุรกิจ อีกทั้งมุ่งหมายในการแลกเปลี่ยนทั้งการสร้างสรรคและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อให้ฐานของกลุ่มบริษัทเกี่ยวกับสื่อของประเทศสมาชิกได้มีการขยายฐานตลาดทางธุรกิจออกไป

3.6.2.2 การร่วมผลิตรายการอย่างไม่เป็นทางการ

รูปแบบความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ เป็นความตกลงระหว่างบริษัทเอกชนของประเทศสิงคโปร์กับบริษัทเอกชนต่างชาติเพื่อการผลิตรายการร่วมกัน เช่น ความตกลงร่วมผลิตรายการระหว่างช่อง Free to Air ของประเทศสิงคโปร์กับบริษัทของประเทศไทยคือ JKN เพื่อผลิตรายการชื่อว่า Street Kitchen โดยรูปแบบรายการมีเนื้อหาเกี่ยวกับการที่ดารานักแสดงชาวสิงคโปร์เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวกินอาหารไทยแบบ Street Food ซึ่งหากรายการผลิตเสร็จจะนำออกฉายทางช่อง Digital TV ที่เป็นช่อง Free to Air ของประเทศสิงคโปร์

3.6.3 วิเคราะห์จุดแข็งของการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ข้อดีจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมผลิตรายการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็คือการที่สาธารณรัฐสิงคโปร์เห็นความสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางในการผลิตสื่อภาพยนตร์ในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะการกำหนดให้มีหน่วยงานตามกฎหมายที่ทำหน้าที่สนับสนุนการร่วมผลิตรายการอย่างเป็นระบบ ได้แก่ Infocomm Media Authority (IMDA) ที่ทำหน้าที่ออกนโยบาย กฎระเบียบข้อบังคับที่สามารถผลักดันให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางในอุตสาหกรรมการผลิตสื่อของเอเชีย อีกทั้งยังมี The Singapore Film Commission (SFC) ที่รับผิดชอบการให้ทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในประเทศสิงคโปร์และส่งเสริมการพัฒนาทักษะเกี่ยวกับการทำภาพยนตร์ และ Interactive & Digital Media Programme Office (IDMPO) ที่ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา กลุ่มธุรกิจใหม่ ๆ จนทำให้ประเทศสิงคโปร์นั้นประสบความสำเร็จและมีความเติบโตอย่างต่อเนื่องในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ระดับโลก โดยเฉพาะนโยบายที่เรียกว่า “Singapore’s Media21” เป็นโครงการที่เป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศสิงคโปร์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาสื่อในระดับชาติให้ประเทศสิงคโปร์กลายเป็นประเทศที่เป็นผู้นำและเป็นศูนย์กลางในการผลิตเนื้อหารายการที่มีคุณภาพสูงผ่านการร่วมมือในการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการของประเทศสิงคโปร์กับประเทศอื่น ๆ แนวทางการสนับสนุนการ



ส่งเสริมการร่วมผลิตรายการของประเทศสิงคโปร์สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยควรมีการผลักดันนโยบายให้เป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางในการผลิตสื่อภาพยนตร์ในภูมิภาคเอเชียโดยการนำวัฒนธรรมของประเทศไทยที่มีอารยธรรมโดดเด่นสู่ประชาคมโลก รวมถึงการส่งเสริมให้ทุนในการสร้างภาพยนตร์แก่ผู้ผลิตภาพยนตร์ชาวไทยการพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับสื่อดิจิทัลและการส่งเสริมให้มีการร่วมผลิตรายการภาพยนตร์อย่างเป็นทางการ

4. การวิเคราะห์ปัจจัยเกื้อหนุนและอุปสรรคต่อการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ในประเทศไทย

การสำรวจพฤติกรรมการรับชมของผู้บริโภคในการใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2562 พบว่าคนไทยใช้อินเทอร์เน็ตเฉลี่ยวันละ 10 ชั่วโมง 22 นาที หรือคิดเป็นเวลาใช้อินเทอร์เน็ตเกือบครึ่งหนึ่งของวัน โดยเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากทุกปีที่ผ่านมา ซึ่งจากผลการสำรวจพบว่า ช่องทางส่วนใหญ่ที่ผู้ชมใช้ในการดูหนัง/ฟังเพลงออนไลน์ ได้แก่ YouTube, LINE TV, Netflix และ VIU ทั้งหมดนี้มาจากการเติบโตของพฤติกรรมการรับชมวิดีโอสตรีมมิงออนไลน์ (Streaming) นอกจากนี้ผลการสำรวจพฤติกรรมการรับชมรายการสื่อภาพเคลื่อนไหวโดยรวมของผู้ชมทั่วประเทศตามโครงการสำรวจพฤติกรรมและแนวโน้มการบริโภคสื่อของไทย ปี พ.ศ. 2562 พบว่า ผู้ชมรับชมรายการสดตามตารางการออกอากาศอย่างเดียวนั้นคิดเป็นร้อยละ 49.9 และชมรายการตามตารางออกอากาศควบคู่ไปกับการรับชมรายการย้อนหลัง (On Demand) คิดเป็นร้อยละ 35 ขณะที่การรับชมรายการทีวีย้อนหลัง เพียงอย่างเดียวคิดเป็นร้อยละ 15.1 เท่านั้น ซึ่งผลการสำรวจนี้แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนการรับชมรายการทีวีย้อนหลังจากผลสำรวจดังกล่าวประมาณร้อยละ 50.1 เป็นผู้ชมที่เข้ารับชมรายการทีวีย้อนหลัง ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในพฤติกรรมหลักของการรับชมรายการโทรทัศน์²² ดังนั้น ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ในประเทศไทย ณ ปัจจุบัน จึงอาจสรุปได้ ดังนี้

การสำรวจพฤติกรรมการรับชมของผู้บริโภคในการใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2562 พบว่าคนไทยใช้อินเทอร์เน็ตเฉลี่ยวันละ 10 ชั่วโมง 22 นาที หรือคิดเป็นเวลาใช้อินเทอร์เน็ตเกือบครึ่งหนึ่งของวัน โดยเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากทุกปีที่ผ่านมา อันเป็นผลมาจากการเติบโตของพฤติกรรมการรับชมวิดีโอสตรีมมิงออนไลน์ (Streaming) โดยที่ประมาณร้อยละ 50.1 เป็นผู้ชมที่เข้ารับชมรายการทีวีย้อนหลัง ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในพฤติกรรมหลักของการรับชมรายการโทรทัศน์ ดังนั้น ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ในประเทศไทย ณ ปัจจุบัน จึงอาจสรุปได้ ดังนี้

4.1 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

ประเทศไทยมีนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรคในการสนับสนุนการสร้างและส่งออกเนื้อหาอาหารการและยังมียุทธศาสตร์การส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์และวิดิทัศน์ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่มีเป้าหมายเพื่อผลักดันและพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางภาพยนตร์และวิดิทัศน์ของอาเซียนและตลาดโลก โดยเรื่องการส่งเสริมการร่วมผลิตเนื้อหาอาหารการอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 เรื่อง การส่งเสริมความร่วมมือในการลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย

²² สำนักงาน กสทช. รายงานสภาพการแข่งขันและพฤติกรรมในอุตสาหกรรมกิจการโทรทัศน์ ประจำปี 2562-2563 (25 พฤษภาคม 2566) สำนักงาน กสทช. <<https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/631100000003.pdf>>.

อย่างไรก็ดี ปัจจัยด้านเศรษฐกิจยังอาจเป็นอุปสรรคต่อการร่วมผลิตรายการในประเทศไทย เนื่องจาก การผลิตเนื้อหารายการที่มีคุณภาพระดับนานาชาติจำเป็นต้องอาศัยทุนจำนวนมากในการลงทุนผลิตเนื้อหา รายการ และบริษัทไทยหลาย ๆ บริษัทมีศักยภาพในการผลิตเนื้อหาที่น่าสนใจแต่ต้องการทุนการผลิตจาก ต่างประเทศมาช่วยสนับสนุนการผลิตเนื้อหารายการ ขณะที่จำนวนช่องโทรทัศน์ของประเทศไทยมีจำนวนมาก เกินไป ทำให้แต่ละช่องมีรายได้ลดลงอีกทั้งบประมาณส่วนใหญ่ในปัจจุบันก็ถูกย้ายจากแพลตฟอร์มโทรทัศน์ไป ทางออนไลน์ ทำให้ส่งผลกระทบต่อรายได้และโอกาสในการพัฒนารูปการผลิตรายการของผู้ประกอบการ โทรทัศน์ด้วย

4.2 ปัจจัยด้านวัฒนธรรม

ประเทศไทยมีวัฒนธรรมที่งดงามซึ่งสามารถสร้างเนื้อหารายการที่น่าสนใจและสร้างกระแสไปทั่วโลกได้ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มเอเชียด้วยกันที่มีวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่จึงเป็นการเปิดโอกาส ให้ประเทศไทยสามารถเข้าแข่งขันในตลาดเอเชียได้ง่ายขึ้นเพราะมีสิ่งที่คล้ายคลึงกัน เข้าใจกันได้ง่าย โดยเฉพาะ ในปัจจุบันที่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นนิยมรายการโทรทัศน์จากประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจาก ภาษาไทยเป็นภาษาที่มีผู้ใช้ในวงจำกัด ส่วนใหญ่อยู่แค่ในประเทศไทย ทำให้การผลิตเนื้อหารายการในภาษาไทย มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดโลก ประกอบกับความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมที่มีมาจนเกินไปอาจส่งผลให้ ชาวต่างชาติที่เป็นผู้ชมไม่ให้ความนิยมในเนื้อหารายการของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ดี การร่วมผลิตรายการกับ ต่างประเทศจะทำให้เกิดการถ่ายโอนความรู้ (Knowledge transfer) ที่เป็นข้อดีทำให้ประเทศไทยมีโอกาสพัฒนาได้

3. ปัจจัยด้านกฎหมาย

ในประเทศไทย มีประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข สำหรับการขอรับสิทธิ ประโยชน์ ตามมาตรการส่งเสริมการค้าทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดสิทธิ ประโยชน์ให้แก่การร่วมทุน หรือ Co-Production ระหว่างเนื้อหารายการของไทยกับชาวต่างชาติสามารถเข้าร่วม มาตรการนี้ได้โดยผู้ประกอบการสามารถได้รับเงินคืนเป็นจำนวนร้อยละ 15 - 20 จากเงินลงทุนที่ใช้ตามหลักเกณฑ์ ของเนื้อหารายการต่างประเทศ ทั้งนี้ไม่จำกัดสัดส่วนในการร่วมลงทุน นอกจากนี้ผู้ประกอบการยังสามารถขอรับ เงินสนับสนุนจากกองทุนต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ที่มีนโยบายในการให้ทุน สนับสนุนโดยกับการร่วมลงทุนในการร่วมผลิตรายการกับต่างประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์การทำงานในภาพรวมแต่เป็นรูปแบบต่างคนต่างทำ เช่น กระทรวง วัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยว กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการชาวต่างชาติที่สนใจเข้าร่วม ลงทุนผลิตเนื้อหารายการกับผู้ประกอบการในประเทศไทยเกิดความสับสนในการเข้าดำเนินการติดต่อ รวมถึง การมีหน่วยงานร่วมกันรับผิดชอบนั้นจะประสบปัญหาในการหาตัวแทนในการผลักดันนโยบายให้เป็นรูปธรรม โดยจะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่ถึง 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน กสทช. กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงพาณิชย์



นอกจากนี้ การสนับสนุนการร่วมผลิตรายการระหว่างประเทศในประเทศไทยยังไม่มีความชัดเจน ในลักษณะที่มีข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ อีกทั้งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เป็นการสนับสนุน โดยตรงเกี่ยวกับการร่วมผลิตรายการระหว่างประเทศ ทำให้การส่งเสริมอาจจะติดอุปสรรคตามกฎหมายทั่วไป ที่ไม่ได้รับข้อยกเว้น เช่น การที่ต่างชาติจะเข้ามาลงทุนโดยการตั้งนิติบุคคลในประเทศไทย ถ้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ ของ BOI ก็จะถูกจำกัดสัดส่วนการลงทุนอยู่เพียงแค่ไม่เกินร้อยละ 49 อีกทั้งแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศ ที่มีนโยบายสนับสนุนการค้าการลงทุน แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่ามาตรการส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศ ในประเทศไทยนั้นครอบคลุมถึงการผลิตรายการอื่น ๆ นอกเหนือจากภาพยนตร์ที่ฉายในโรงภาพยนตร์หรือไม่ และประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมให้มีการลงทุนผลิตเนื้อหารายการเพื่อ ส่งออกไปยังต่างประเทศ

การบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ในประเทศไทยที่เป็นอุปสรรคในการร่วมผลิตรายการระหว่างประเทศด้วย เช่นกัน เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเป็นการบั่นทอน แรงจูงใจในการร่วมผลิตเนื้อหารายการ และเป็นการบั่นทอนความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการชาวต่างชาติ²³ คล้ายคลึงกับปัญหาที่พบในประเทศอินโดนีเซียที่การละเมิดลิขสิทธิ์เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของตลาด การให้บริการเนื้อหารายการโทรทัศน์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และการร่วมผลิตรายการระหว่างประเทศ²⁴

ทั้งนี้ในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ยังมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยเรื่องการค้าบริการ (GATS) ซึ่งประเทศไทยไม่ได้ ตั้งข้อสงวนภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยเรื่องการค้าบริการไว้ ส่งผลทำให้หากประเทศไทยทำความตกลง ระหว่างประเทศแบบทวิภาคีกับประเทศใด ก็จำเป็นต้องให้ผลประโยชน์และสิทธิต่าง ๆ กับประเทศภาคีประเทศ อื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกเช่นเดียวกัน ตามหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (MFN) จึงเป็นสาเหตุทำให้ประเทศไทยยังไม่ได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการร่วมผลิตรายการ กับประเทศใด ๆ

4. ปัจจัยด้านนโยบายการค้าและการลงทุน

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งเสริมในเรื่องการค้าการลงทุนระหว่างประเทศอยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นแรงจูงใจ อย่างหนึ่งในการเข้าร่วมผลิตเนื้อหารายการกับประเทศไทย โดยเฉพาะในฐานะประเทศที่เป็นฝ่ายรับการลงทุน จากต่างประเทศ ดังนั้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังคงไม่มีการทำอนุสัญญาร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ และภาพยนตร์ กับประเทศต่าง ๆ ในลักษณะของข้อตกลงอย่างเป็นทางการ แต่ยังคงมีมาตรการที่สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นการ ส่งเสริมการลงทุนได้อยู่ 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการค้าการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการ ลงทุน (BOI) และมาตรการส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทยในรูปแบบของการคืนเงิน ซึ่งให้ประโยชน์ทั้งในด้านภาษีอากร และประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร

²³ ธนาคารกรุงเทพ, ผลกระทบทางเศรษฐกิจกับการละเมิดลิขสิทธิ์ออนไลน์ (14 สิงหาคม 2566) ธนาคารกรุงเทพ <<https://www.bangkokbanksme.com/en/online-copyright-video-content>>.

²⁴ Vineet Kumar, *Indonesia Over-The-Top (OTT) Market Statistics: 2031* (23 May 2023) Allied Market Research <<https://www.alliedmarketresearch.com/indonesia-over-the-top-market>>.

อย่างไรก็ดีการส่งเสริมการขายโดยหน่วยงานราชการ เช่น การไปออกบูธในงานแสดงผลงานในต่างประเทศ ประเทศไทยยังทำได้ไม่ดีพอ ไม่เป็นที่น่าสนใจ อีกทั้งรัฐบาลก็มิได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการทำตลาดต่างประเทศอย่างเพียงพอ โดยมีเพียงกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศที่สนับสนุนการพาผู้ประกอบการไทยไปนำเสนอเนื้อหารายการในเทศกาลหนังต่างประเทศ แต่เป็นลักษณะการคัดเลือกผู้ประกอบการไปได้เพียงจำนวนหนึ่ง ดังนั้น ผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับการคัดเลือกแต่เดินทางไปร่วมการประชุมเพื่อแสวงหาพันธมิตรในต่างประเทศจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้วยตนเองที่สูงมาก และรัฐบาลของประเทศไทยก็ยังไม่มีการสนับสนุนงบประมาณด้านการผลิตรายการโดยภาครัฐ ขาดการจัดวิทยุทัศน์และกลยุทธ์ในการทำ Co-Production ว่าจะสร้างอะไร เพื่อใคร

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพการแข่งขันด้านการประกอบกิจการโทรทัศน์และการผลิตเนื้อหารายการโทรทัศน์ของต่างประเทศที่มีความจำเป็นต่อการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ (Co-Production) ในประเทศต่าง ๆ ที่ทำการศึกษา พบว่าประเทศส่วนใหญ่มีการทำความร่วมมือกับต่างประเทศในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์หรือภาพยนตร์ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น สนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ และทุกประเทศมีความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการร่วมมือในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์กับประเทศอื่น ๆ ส่วนระดับความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ในความร่วมมือในการร่วมผลิตรายการในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ประการ เช่น ประโยชน์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะได้รับจากการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการ ผลประโยชน์ทางธุรกิจระหว่างบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมการร่วมผลิตรายการ ความนิยมของประชาชนในเนื้อหารายการหรือตัวนักแสดงของทั้งสองประเทศที่เป็นคู่สัญญา และความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมของประเทศคู่สัญญา เป็นต้น

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ของประเทศไทย ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความร่วมมือในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ กล่าวคือ ทราบว่าประเทศไทยยังไม่มีความร่วมมือแบบเป็นทางการระหว่างประเทศในการร่วมผลิตเนื้อหารายการโทรทัศน์ ผู้ประกอบการควรดำเนินการหาพันธมิตรที่เป็นผู้ประกอบการต่างชาติในการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยอาศัยการทำสัญญาทางธุรกิจต่อไปเพื่อพัฒนาและยกระดับเนื้อหารายการโทรทัศน์ของประเทศไทยให้สามารถก้าวไปสู่ระดับนานาชาติให้ได้ ในขณะที่ภาครัฐก็ควรมีการทำความเข้าใจหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ และส่งเสริมให้มีการกำหนดหน่วยงานตามกฎหมายที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการส่งเสริมการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ด้วย

2. ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการชาวต่างชาติให้ความสนใจในการร่วมผลิตรายการกับผู้ประกอบการชาวไทยมากขึ้น เช่น สัดส่วนจำนวนการคืนเงินที่สูงขึ้นกว่าที่กำหนดไว้เดิมหรือ



การอำนวยความสะดวกในการขออนุญาตนำคนต่างชาติเข้าเมือง การนำเข้าอุปกรณ์ในการผลิตรายการ และควรมีการเพิ่มมาตรการที่เป็นการจูงใจให้เกิดการร่วมผลิตเนื้อหารายการในรูปแบบอื่น ๆ กล่าวคือ ไม่จำกัดเฉพาะขั้นตอนการถ่ายทำภาพยนตร์ (Production) ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน แต่ควรขยายขอบเขตของมาตรการสนับสนุนให้ครอบคลุมถึงกระบวนการผลิตเนื้อหารายการทุกขั้นตอน และควรศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทย เพื่อให้เจรจาการทำข้อตกลงร่วมผลิตรายการกับต่างประเทศผ่านการเจรจาการค้าการลงทุนระหว่างประเทศสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางในต่างประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์การส่งเสริมการผลิตรายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ ควรมีการส่งเสริมให้มีรูปแบบทางธุรกิจในการขับเคลื่อนการร่วมผลิตรายการโทรทัศน์ (Co-production Business Model) ซึ่งจำเป็นต่อการนำภาคเอกชนเข้าสู่การร่วมผลิตรายการระหว่างประเทศ รวมถึงการค้นหาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการผลิตร่วมรายการโทรทัศน์ให้มีความชัดเจนเพื่อผลักดันอุตสาหกรรมรายการโทรทัศน์ไปสู่ตลาดต่างประเทศ การสร้างกลุ่มลูกค้าเป้าหมายใหม่ (New Prospect Customers) การสร้างเวทีให้ศิลปินและผู้ชมได้มีโอกาสพบหรือมีกิจกรรมร่วมกัน โดยรัฐบาลควรให้การสนับสนุนผู้ประกอบการชาวไทยในการนำเนื้อหารายการไปจัดแสดงหรือจำหน่ายยังต่างประเทศมากขึ้น เป็นต้น

3. ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ประกอบการไทย กล่าวคือ ผู้ประกอบการไทยควรพิจารณาเจรจาร่วมผลิตรายการกับตลาดที่ใหญ่กว่า เช่น เวียดนาม อินโดนีเซีย หรือจีน เพื่อการเข้าถึงตลาดดังกล่าว โดยผู้ผลิตเนื้อหารายการต้องทำความเข้าใจกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน โดยที่รายการโทรทัศน์ไม่ควรจำกัดอยู่แค่ซีรีส์หรือละคร และผู้ประกอบการจำเป็นจะต้องยกระดับคุณภาพของเนื้อหารายการของตนให้เพิ่มมากขึ้น และนำเนื้อหาเรายการนั้นไปเผยแพร่ในช่องทางต่าง ๆ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นช่องทางการเผยแพร่เดิมของตนเองอีกต่อไป

⁴⁴ Infoquest, *Thailand Media Landscape* (Bangkok: Infoquest., 2019) 14.

⁴⁵ โพสต์ทูเดย์, *งบโฆษณาฯ อนุมัติจำกัด ทีวีดิจิทัลคืนหารายได้เสริม* (25 มกราคม 2563) โพสต์ทูเดย์ <<https://www.posttoday.com/market/news/561854>>.



บรรณานุกรม

- Creative Industries Council, *UK Creative Industries - Value* (1 August 2020) The Institute of Practitioners in Advertising <<https://www.thecreativeindustries.co.uk/facts-figures/resources-infographics>>.
- Culture Department for Digital, Media & Sport, *DCMS Sectors Economic Estimates 2018: GVA* (1 August 2020) GOV.UK <<https://www.gov.uk/government/statistics/dcms-sectors-economic-estimates-2018-gva>>.
- Department of Statistics Singapore, *Population* (8 November 2020) Department of Statistics Singapore <<https://www.singstat.gov.sg/>>.
- Eriyanto and Nina Mutmainnah, *Indonesia* (23 May 2023) Media Landscapes <<https://medialandscapes.org/country/indonesia/media/television>>.
- Family.sg, *International Media Partner* (3 November 2020) TwoWay AI <<https://www.family.sg/singapore-media-fusion-advertising.htm>>.
- Frédéric Puech, *Case Study: The benefits and pitfalls of international co-productions* (25 May 2023) Association of Czech Animation Film <<https://en.asaf.cz/2017/01/28/case-study-the-benefits-and-pitfalls-of-international-co-productions/>>.
- Korea Communications Commission, *Overview* (6 November 2020) Korea Communications Commission <<https://eng.kcc.go.kr/user.do?page=E01010100&dc=E01010100>>.
- Lee Hyo-Won, South Korea's CJ, *Thailand's Major Cineplex to Co-Produce 10 Films* (8 November 2020) The Hollywood Reporter <<https://www.hollywoodreporter.com/news/south-koreas-cj-thailands-major-799098>>.
- Lily Kong, "Ambitions of a Global City: Arts, Culture and Creative Economy in 'Post-Crisis' Singapore. *International Journal of Cultural Policy*" (June 2012) 18:3 *International Journal of Cultural Policy*.
- Man-Chung Cheung, *Video 2019: As Consumers Explore New Formats, Traditional Broadcasters Shift Strategy* (10 November 2020) Insider Intelligence <<https://www.emarketer.com/content/china-digital-video-2019>>.
- Media Development Authority Singapore, *China and Singapore sign film co-production agreement* (9 November 2020) National Archives of Singapore <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20100730007/china_and_singapore_sign_film_co-production_agreement.pdf>.



ReportLinker, *The global over the top (OTT) services market size is expected to reach \$179.9 billion by 2025, rising at a market growth of 14.3% CAGR during the forecast period* (1 April 2020) GlobeNewswire <<https://www.globenewswire.com/newsrelease/2020/02/14/1985062/0/en/The-Global-Over-the-Top-OTT-Services-Market-size-is-expected-to-reach-179-9-billion-by-2025-rising-at-a-market-growth-of-14-3-CAGR-during-the-forecast-period.html>>.

Screen Australia, *Data on Australia's international co-production activity since the inception of the program* (25 May 2023) Australian Government <<https://www.screenaustralia.gov.au/funding-and-support/Co-Production-program/statistics>>.

Sen-Lun Yu, Korea's CJ, *China Film sign MoU for co-production* (8 November 2020) Screen Daily <<https://www.screendaily.com/koreas-cj-china-film-sign-mou-for-co-production/4033230.article>>.

Statista Research Department, *Television industry in South Korea - statistics & facts* (25 May 2023) Statista <<https://www.statista.com/topics/10378/television-industry-in-south-korea/#topicOverview>>.

Watchiranont Thongtep, *Independent UK companies look to co-production with Thai media firms* (14 January 2021) The Nation <<https://www.nationthailand.com/noname/30302104>>.

Xinhua Thai News Service, *ชาวจีนดูโทรทัศน์เพิ่มขึ้นกว่า 20% ในไตรมาสแรก* (10 พฤศจิกายน 2020) Xinhua Thai News Service <https://www.xinhuaithai.com/life-cul/96535_20200413>.

บริษัท ไทม์ คอนซัลติ้ง จำกัด, *รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการกำหนดแนวทางส่งเสริมโอกาสในการทำการค้าบริการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรทัศน์ในภูมิภาคอาเซียน* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสทช, 2561).

สหพร ชัยตันสี กุลทิพย์ ศาสตราจารย์และชนัญสรารอนพ ณ อุรุยา, “การสร้างสรรค์เนื้อหารายการโทรทัศน์ระหว่างประเทศ” (ม.ค. - มิ.ย. 2563) 7:1 *วารสารนิติศาสตร์และนวัตกรรม นิติ*.

สำนักงาน กสทช, *รายงานสภาพการแข่งขันและพฤติกรรมในอุตสาหกรรมกิจการโทรทัศน์ประจำปี 2562 - 2563* (25 พฤษภาคม 2566) สำนักงาน กสทช. <<https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/631100000003.pdf>>.



**การขจัดทัศนคติแบบแผนทางเพศในการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรภายใต้อนุสัญญาว่าด้วย
การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
Eliminating gender stereotypes in exercising the right to parental leave under
the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against
Women (CEDAW).**

ไหม จันทรสมบูรณ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Mai Jansomboon
Faculty of Law, Thammasat University
2 Phra Chan Alley, Phra Borom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200
E-mail: mai.jansomboon@gmail.com

บทคัดย่อ

หน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพ่อและแม่ แต่ทัศนคติแบบแผนทางเพศกลับกำลังผลกระทบหน้าที่เหล่านี้ให้ตกเป็นของผู้หญิงฝ่ายเดียว ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงแบบแผนความประพฤติทางสังคมและวัฒนธรรมของชายและหญิง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรตามที่ระบุไว้ในข้อ 5 ของอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเป็นหนึ่งในกลไกที่จะจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงได้ แต่การให้สิทธิแก่พ่อแม่อย่างเดียวยังไม่เพียงพอ เนื่องจากความเชื่อทางสังคมทำให้ผู้ชายยังคงเลือกที่จะไม่ใช้สิทธิหรือใช้สิทธิเพียงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น โดยในบทความนี้จะศึกษากรณีตัวอย่างจากประเทศสวีเดน นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์ เพื่อให้เห็นถึงมาตรการที่เหมาะสมที่ไม่ก่อให้เกิดจากเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง จากการศึกษาพบว่ากรอบการออกแบบกฎหมายที่มีลักษณะคำนึงถึงความเท่าเทียมทางเพศอย่างแท้จริง ย่อมส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติแบบแผนทางเพศของผู้คนและสังคมได้

คำสำคัญ : สิทธิลาเลี้ยงดูบุตร ทัศนคติแบบแผนทางเพศ ความไม่เท่าเทียมทางเพศ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ



Abstract

Child upbringing is a shared responsibility of both parents, but gender stereotypes tend to pose the burden of this responsibility onto women alone. Consequently, the state has an important role in taking appropriate measures to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women. This includes promoting a proper understanding of the common responsibility of men and women in the upbringing of their children, according to article 5 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). The right to parental leave is one mechanism to eliminate discrimination against women, but granting these rights to both parents alone may not be adequate, considered that social norms cause men to choose to forgo these rights or to use them sparingly. This article studied cases from Sweden, Norway, and Iceland to identify appropriate measures that do not lead to discrimination against women. This study found that designing measures with gender equality in mind can lead to changes in traditional gender stereotypes of people and society.

Keywords : Parental leave, Gender stereotypes, Gender inequality, CEDAW

บทนำ

เนื่องจากพ่อและแม่ต่างมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการเลี้ยงดูบุตร แต่ทัศนคติแบบแผนทางเพศ (Gender Stereotypes) ที่เป็นแนวคิดความเชื่อดั้งเดิมในการเหมารวมลักษณะหรือพฤติกรรมต่าง ๆ จากเพศนั้นได้หล่อหลอมความคิดของผู้คนในสังคมให้เชื่อว่าบทบาทการเลี้ยงดูลูกเป็นของผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ทัศนคติความเชื่อที่เกิดขึ้นในสังคมมาอย่างยาวนานทำให้ยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศระหว่างชายและหญิง รวมทั้งปรับปรุงทัศนคติแบบแผนเดิม ๆ เครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐสามารถผลักดันให้ผู้ชายและผู้หญิงสามารถแบ่งภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูลูกได้อย่างเท่าเทียมกันคือการกำหนดให้มี “สิทธิลาเลี้ยงดูบุตร”

สิทธิลาเลี้ยงดูบุตร (Parental Leave) เป็นสิทธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พ่อแม่หรือผู้ปกครองสามารถลาจากการทำงานเพื่อไปเลี้ยงดูบุตรในช่วงแรกเกิดได้ ส่วนมากมีลักษณะที่กำหนดจำนวนวันลาไว้ค่อนข้างยาว ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้เสนอแนะและสนับสนุนให้รัฐภาคีกำหนดกฎหมายให้แรงงานทั้งชายและหญิงควรมีสิทธิลาเพื่อไปเลี้ยงดูบุตรได้หลังจากสิ้นสุดช่วงเวลาในการลาคลอด¹ อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางในทางระหว่างประเทศว่าสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรควรมีลักษณะใดหรือควรกำหนดให้สามารถใช้สิทธิลาได้กี่วันจึงจะเหมาะสม ประกอบ

¹ Art. 10(3), *Maternity Protection Recommendation*, 2000 (No. 191).

กับความหลากหลายทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ทำให้หลายประเทศที่มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรมีการกำหนดลักษณะกฎหมายการใช้สิทธิที่แตกต่างกัน

สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) หรือในบทความนี้จะขอเรียกว่า “อนุสัญญา” ได้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของพ่อและแม่ที่ต้องมีส่วนร่วมในการเลี้ยงดูบุตรไปพร้อมกับมีส่วนร่วมในหน้าที่การงานได้อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งยังตระหนักถึงปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงด้วย อนุสัญญาฯ จึงระบุให้รัฐภาคีจำเป็นต้องออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติแบบแผนดั้งเดิมในสังคมที่มีต่อบทบาทหน้าที่ความเป็นผู้ชายและผู้หญิง ตามที่ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 5 ของอนุสัญญาฯ

โดยการศึกษาในบทความนี้จะมีกรณีศึกษาจาก 3 ประเทศ ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์ ซึ่งจะศึกษาลักษณะของกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรของกลุ่มประเทศเหล่านี้ เนื่องจากเป็นกลุ่มประเทศที่ค่อนข้างมีความก้าวหน้าในเรื่องการให้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก เพื่อศึกษาไว้เป็นต้นแบบของสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรที่ออกโดยคำนึงปัจจัยอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความเท่าเทียมทางเพศและทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคมว่าส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงอย่างไร
2. เพื่อศึกษาอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติแบบแผนทางเพศว่ามีการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรอย่างไร
3. เพื่อศึกษารณคดีตัวอย่างของประเทศที่มีกฎหมายเรื่องสิทธิลาเลี้ยงดูบุตร
4. เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอวิธีแก้ไขปัญหาลักษณะทัศนคติแบบแผนทางเพศที่ส่งผลต่อการให้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรของไทยให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

สมมุติฐานการวิจัย

ทัศนคติแบบแผนทางเพศเป็นปัญหาที่อยู่คู่สังคมมาช้านาน อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาเรื่องทัศนคติแบบแผนทางเพศนี้ตามที่ระบุไว้ในข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ ประกอบกับกรณีศึกษาของรัฐภาคีภายใต้อนุสัญญาฯ ที่มีการกำหนดสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรไว้และปรับใช้ในสังคมมาอย่างยาวนาน การที่รัฐทำหน้าที่ออกแบบกฎหมายที่คำนึงถึงความเท่าเทียมทางเพศระหว่างชายหญิงอย่างแท้จริงจะช่วยส่งเสริมการปรับเปลี่ยนและจัดทัศนคติแบบแผนทางเพศเดิม ๆ ที่มีอยู่ในสังคมได้



ขอบเขตของการศึกษา

บทความนี้เป็นการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์และการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ผู้เขียนจึงเน้นการศึกษาไปที่มุมมองทางเพศที่ผู้หญิงได้รับการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากการกำหนดสิทธิให้แก่ผู้หญิงเป็นหลักภายใต้ข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ เพื่อนำเสนอให้เห็นว่าปัญหาเรื่องทัศนคติที่เกิดจากสังคมนั้นได้รับการตระหนักและยืนยันโดยกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งรัฐภาคีก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้บรรลุผลการแก้ปัญหาตามพันธกรณีด้วย นอกจากนี้ การศึกษาในบทความนี้ยังจำกัดการศึกษาเฉพาะผู้ชายและผู้หญิงที่เป็นบิดามารดาที่แท้จริงเท่านั้น ไม่ได้พิจารณา รวมไปถึงกรณีของผู้รับบุตรบุญธรรมหรือผู้มีความหลากหลายทางเพศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคมว่าส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงอย่างไร
2. ทำให้ทราบถึงอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติแบบแผนทางเพศว่ามีการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรอย่างไร
3. ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์เรื่องสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรของประเทศอื่น ๆ ว่ามีการกำหนดไว้อย่างไรและมีผลลัพธ์อย่างไร
4. ทำให้ทราบและเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นต่อการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตร รวมทั้งได้รับข้อเสนอแนะที่อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติแบบแผนทางเพศที่ส่งผลต่อการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรในประเทศไทยได้

วิธีดำเนินงานวิจัย

ในบทความเป็นการศึกษาถึงปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศที่ส่งผลต่อการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตร โดยมุ่งเน้นการศึกษา วิเคราะห์และแก้ไขปัญหาตามข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งศึกษาผ่านการรวบรวมข้อมูลที่เป็นลักษณะของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรของกรณีศึกษาหรือประเทศกลุ่มตัวอย่างได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์ซึ่งเป็นรัฐภาคีภายใต้อนุสัญญาฯ และนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์ในเนื้อหาและสรุปผล

ทัศนคติแบบแผนทางเพศกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตร

ทัศนคติแบบแผนทางเพศ (Gender Stereotypes) คือแนวคิดที่มีลักษณะในเชิงอคติหรือเหมารวมที่มีต่อบทบาทหน้าที่หรือคุณสมบัติต่าง ๆ ทั่ว ๆ ไป อย่างเช่น ผู้ชายต้องเข้มแข็งไม่ร้องไห้ ผู้หญิงต้องเรียบร้อย เป็นต้น ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้เป็นมุมมองที่มีต่อเพศในลักษณะเป็นแบบแผนเหมารวมและอยู่ในสังคมมายาวนานจนส่งผลให้เป็นการจำกัดกรอบความคิด ทัศนคติ หรือการกระทำต่าง ๆ ของผู้คนได้² ทัศนคติ

² Ohchr, *Gender stereotyping* (5 April 2023) United Nations <<https://www.ohchr.org/en/women/gender-stereotyping>>.

แบบแผนทางเพศอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นและคงอยู่ในสังคมมาตลอดจนถึงปัจจุบันคือแนวคิดที่ว่าผู้ชายเป็นผู้นำครอบครัว มีหน้าที่ต้องออกจากบ้านไปทำงานเพื่อหาเงินมาเลี้ยงภริยาและลูก หรือที่สังคมไทยมีคำกล่าวว่าผู้ชายก็เปรียบเสมือนช้างเท้าหน้า ในขณะที่ผู้หญิงเป็นช้างเท้าหลัง ต้องอยู่บ้าน ทำอาหาร ดูแลจัดการงานภายในบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีบุตรแล้ว ผู้หญิงก็มีหน้าที่ต้องเลี้ยงดูบุตรด้วย

ในปัจจุบันที่สังคมเริ่มมีความเท่าเทียมมากขึ้น ผู้หญิงออกมาทำงานนอกบ้านมากยิ่งขึ้น แต่ยังคงเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ชายและผู้หญิงอยู่มากเช่นกัน ตั้งแต่โอกาสในการเข้าถึงการทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลื่อนขั้น เป็นต้น ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าสิ่งเหล่านี้ผู้หญิงในที่ทำงานยังคงได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกับผู้ชายอยู่ โดยเฉพาะผู้หญิงทำงานที่มีบุตรจะยังถูกทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติจากนายจ้างมากยิ่งขึ้น เพราะถูกมองว่าต้องเลี้ยงลูกจนไม่อาจใส่ใจการทำงานได้เท่าเดิม จากงานวิจัยพบว่าผู้หญิงที่มีลูกแล้วมีแนวโน้มที่จะได้รับค่าจ้างและโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงานลดลง ในขณะที่ผู้ชายที่มีลูกกลับมีภาพลักษณ์ต่อสังคมที่ดีกว่า เพราะสังคมมองว่าผู้ชายต้องเสียสละทำงานหนักเพื่อครอบครัว ผู้ชายที่มีลูกแล้วจึงมีแนวโน้มที่จะได้รับค่าจ้างรวมถึงโอกาสในหน้าที่การงานที่ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ ยังมีทัศนคติที่ลดทอนความสามารถของผู้หญิงที่มีลูกแล้วอย่าง “พวกเราคาดหวังว่าผู้หญิงจะทำงานได้เหมือนตอนที่พวกเธอไม่มีลูก และสามารถเลี้ยงลูกได้เหมือนว่าพวกเธอไม่ได้ทำงาน” ด้วย³ ซึ่งทัศนคติเหล่านี้ถูกหล่อหลอมในสังคมมาอย่างยาวนาน ทั้งยังส่งผลต่ออำนาจทางเศรษฐกิจของทั้งผู้ชายและผู้หญิงอย่างชัดเจน โดยหลายประเทศทั่วโลกก็ตระหนักและพยายามแก้ไขปัญหาโดยการเสนอมตรการต่าง ๆ เพื่อลดความแตกต่างระหว่างชายและหญิงในที่ทำงาน⁴

อย่างในเรื่องสิทธิลาคลอดบุตรที่กำหนดเพื่อให้ผู้หญิงได้ใช้สิทธิเพื่อคลอดลูก พักฟื้นร่างกาย รวมไปถึงการเลี้ยงดูบุตร ซึ่งในส่วนของการเลี้ยงดูบุตรนั้นเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพ่อและแม่ แต่ผู้ใช้สิทธิได้กลับมีแต่ผู้หญิงเท่านั้น แม้ว่าการออกกฎหมายดูเหมือนมีลักษณะเพื่อคุ้มครองผู้หญิงให้ใช้เวลายาวนานเพื่อดูแลสุขภาพตนเองและบุตรในช่วงแรกเกิด แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายเช่นนี้ย่อมมีนัยที่เน้นย้ำความคิดของผู้คนในสังคมที่เชื่อว่าบทบาทในการเลี้ยงลูกเป็นหน้าที่ของผู้หญิงด้วยเช่นกัน เมื่อรัฐเลือกที่จะบัญญัติกฎหมายโดยไม่ได้นำถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะปัจจัยด้านความเท่าเทียมทางเพศ จึงทำให้รัฐอาจกำลังเชื่อว่าตนได้ให้สิทธิเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้หญิงเป็นการเฉพาะอย่างเหมาะสมแล้ว โดยหารู้ไม่ว่า “สิทธิ” ที่ให้เพียงผู้หญิงนั้น ในทางกลับกันก็เป็นการสร้างภาระหน้าที่ที่ผูกมัดและกำลังดึงผู้หญิงให้ไกลจากความเท่าเทียมกับผู้ชายมากยิ่งขึ้น

³ ParlaAmericas, *Policy Guide: Parental Leave 2020* (28 April 2023) ParlaAmericas <https://parlaamericas.org/uploads/documents/Parental_Leave_ENG.pdf>.

⁴ Ulrike Unterhofer and Katharina Wrohlich, *Fathers, Parental Leave and Gender Norms* (Berlin: German Institute for Economic Research, 2017) 2.



เมื่อความตระหนักในบทบาทและความสำคัญของผู้ชายต่อการเลี้ยงดูบุตรมากขึ้นจนมีการพัฒนากฎหมายและกำหนดกฎหมายเป็นสิทธิลาเลี้ยงดูบุตร (Parental Leave) ออกมาเพื่อให้ผู้ชายและผู้หญิงได้มีส่วนร่วมในชีวิตครอบครัวและรับผิดชอบต่อการเลี้ยงดูบุตรอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรได้เพียงอย่างเดียวโดยไม่กำหนดกฎหมายการใช้สิทธิใด ๆ อาจยังไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมได้ รวมทั้งปัญหาเรื่องทัศนคติแบบแผนทางเพศก็เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้ชายไม่กล้าออกมาใช้สิทธิเพราะเห็นว่าผู้ชายคนอื่นก็ไม่ใช้สิทธิ หรือกังวลว่าการใช้สิทธิจะทำให้สูญเสียโอกาสในหน้าที่การงาน แม้กระทั่งมีความเชื่อที่ว่าการใช้สิทธิลาทำงานเร็วเท่าไรก็ยิ่งเป็นเหมือน “เหรียญแห่งเกียรติยศ” ที่สามารถวัดความภาคภูมิใจแก่เพื่อนร่วมงานได้⁵ ทำให้แม้จะมีกฎหมายที่ผู้ชายสามารถลาไปเลี้ยงลูกได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นผู้หญิงที่เป็นผู้ใช้สิทธิเช่นเดิม ดังนั้น นอกจากคำนึงถึงการให้สิทธิที่ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศแล้ว รัฐยังจำเป็นต้องออกแบบกฎหมายให้มีลักษณะเป็นการจัดทัศนคติแนวคิดดั้งเดิมเหล่านี้ให้หมดไปด้วย

สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรกับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) เป็นกฎหมายในทางระหว่างประเทศที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและจัดการเลือกปฏิบัติที่มีต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ⁶ ในข้อบทที่ 5 ของอนุสัญญาฯ ได้คำนึงถึงปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคม โดยระบุให้รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงทัศนคติ แนวคิด หรือแบบแผนความประพฤติทางสังคมและวัฒนธรรมของทั้งผู้ชายและผู้หญิง โดยเน้นที่การจัดแนวทางปฏิบัติอันมีอคติต่าง ๆ ที่อยู่บนฐานความไม่เท่าเทียมทางเพศ อีกทั้งรัฐต้องทำให้แน่ใจว่า “ได้สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตรว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพ่อและแม่” การที่กฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติเรื่องทัศนคติแบบแผนทางเพศนี้ไว้อย่างชัดเจนและเน้นย้ำให้รัฐภาคีต้องมีส่วนช่วยกันเปลี่ยนแปลงความคิดแบบดั้งเดิมเหล่านี้ในสังคมให้ได้ แสดงให้เห็นว่าเพียงแค่ “ทัศนคติ” ก็สามารถส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติทางเพศได้ ไม่ได้เป็นเพียงความเชื่อหรือมายาคติเท่านั้น แต่แนวความคิดในเชิงอคติเหล่านี้มีอยู่จริงในสังคมและการปล่อยปละละเลยทิ้งไว้เนิ่นนานก็จะเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมจนยากที่จะแก้ไขได้

นอกจากนั้น รัฐภาคีจำนวนมากยอมรับต่อคณะกรรมการของอนุสัญญาฯ ว่าสังคมมีแนวคิดทัศนคติแบบแผนทางเพศจริง โดยสังคมได้วางบทบาททางเพศให้ผู้ชายและผู้หญิงอย่างชัดเจน ไม่เพียงปรากฏอยู่ใน

⁵ Marylou Costa, ‘Serious ramifications’: Why unshakeable gender stereotypes prevent men from taking paternity leave (28 April 2023) DIGIDAY <<https://digiday.com/marketing/serious-ramifications-why-unshakeable-gender-stereotypes-prevent-men-from-taking-paternity-leave/>>.

⁶ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW).

⁷ Art. 5, CEDAW.

ระดับปัจเจกบุคคลหรือเรื่องส่วนตัวเท่านั้น แต่แบบแผนเหล่านี้ปรากฏในกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ด้วย⁸ โดยเฉพาะแนวความคิดในสังคมการทำงานที่มองว่าผู้ชายนั้นเป็นหัวหน้าครอบครัวจึงมีหน้าที่ทำงานหาเงินนอกบ้าน ทำให้ผู้ชายได้รับโอกาสเข้าถึงการจ้างงานและตำแหน่งที่ดีมากกว่าผู้หญิง ในขณะที่ผู้หญิงถูกคิดกับบทบาทความเป็นแม่ที่สังคมสร้างให้ จนส่งผลให้ผู้หญิงเข้าถึงสิทธิและโอกาสการทำงานยากกว่าผู้ชาย คณะกรรมการของอนุสัญญาฯ จึงยังผลักดันให้รัฐภาคีจะต้องออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อจัดทัศนคติแบบแผนทางเพศที่ก่อให้เกิดอคติเหมารวมเช่นนี้ให้หมดไป⁹

สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเป็นหนึ่งในมาตรการที่หลาย ๆ ประเทศเลือกที่จะใช้ โดยไม่เพียงแต่เพื่อให้ผู้ชายและผู้หญิงมีส่วนร่วมในหน้าที่การงานและมีความรับผิดชอบต่อกันอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น แต่ยังใช้เป็นมาตรการในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคมด้วย ซึ่งหลายประเทศเลือกที่จะออกกฎหมายเฉพาะบางประการ อย่างเช่น การกำหนดโควตาที่บังคับให้ชายหรือหญิงสามารถใช้สิทธิได้เพียงฝ่ายเดียว หากไม่ใช่สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรนั้นก็อาจจะเสียเปล่าไป เพื่อส่งเสริมให้ผู้ชายออกมาใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรมากขึ้นและพยายามผลักดันให้ทัศนคติของผู้คนในสังคมให้มองว่าการที่ผู้ชายใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรนั้นเป็นเรื่องปกติและเหมาะสมแล้วที่ผู้ชายจะทำตามหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะ “พ่อ”

ทัศนคติแบบแผนทางเพศไม่เพียงเป็นปัญหาในทางสังคมวัฒนธรรมเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการกำหนดกฎหมายเช่นกัน อย่างเช่นในกรณีของมาเลเซียที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตร (Parental Leave) ไว้เป็นกฎหมายภายใน คณะกรรมการของอนุสัญญาฯ ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคมมาเลเซียมาอย่างยาวนาน ทั้งยังส่งผลต่อบทบาทความรับผิดชอบของผู้ชายและผู้หญิงในครอบครัวและการทำงาน คณะกรรมการจึงแนะนำให้มาเลเซียควรดำเนินมาตรการที่ส่งเสริมให้ผู้ชายเข้ามาแบ่งปันหน้าที่ความรับผิดชอบในการเลี้ยงดูบุตรให้เท่าเทียม ผู้หญิงมากขึ้นนอกจากนั้นยังเสนอให้มาเลเซียออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรมาใช้บังคับทั้งในภาครัฐและเอกชนด้วย¹⁰ การที่กฎหมายระหว่างประเทศออกบทบัญญัติเพื่อให้มีการคุ้มครองผู้หญิงจากทัศนคติแบบแผนทางเพศ อีกทั้งคณะกรรมการของอนุสัญญาฯ ยังให้ข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าแม้จุดเริ่มต้นของทัศนคติแบบแผนทางเพศจะมาจากแนวคิดหรือความเชื่อทางสังคมแต่ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าการกำหนดกฎหมายโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมทางเพศมีส่วนสำคัญและจำเป็นในการช่วยจัดทัศนคติแบบแผนทางเพศได้

⁸ CEDAW ‘General Recommendation No.36 (2017) on the right of girls and women to education’ (27 November 2017) CEDAW/C/GC/36 para 25-26.

⁹ Ibid, para 78-81.

¹⁰ CEDAW ‘Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Malaysia’ (14 March 2018) CEDAW/C/MYS/CO/3-5 paras 19-20.



สำหรับประเทศไทยก็ได้ยอมรับและรายงานต่อคณะกรรมการอนุสัญญาฯ มาโดยตลอดว่าไทยเผชิญกับปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคม ซึ่งไทยตระหนักว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในเชิงลบเป็นวงกว้าง โดยส่งผลกระทบต่อบาททางเพศในด้านต่าง ๆ ทั้งความเป็นผู้นำในครอบครัว ชุมชน หรือภาคประชาสังคมทั่วไปก็ตาม อีกทั้งประเด็นปัญหานี้ยังเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางเพศระหว่างชายและหญิงขึ้นด้วย¹¹ โดยคณะกรรมการของอนุสัญญาฯ ได้จัดทำข้อสังเกตโดยสรุป (Concluding Observation) แสดงความกังวลต่อประเทศไทยในเรื่องทัศนคติแบบแผนทางเพศเป็นอย่างมากเพราะไทยประสบปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะบทบาทความรับผิดชอบของผู้ชายและผู้หญิงที่มีในครอบครัวและสังคม ซึ่งทัศนคติเช่นนี้นั้นส่งผลให้ค่อย ๆ ลดทอนสถานะทางสังคมของผู้หญิง เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ และเป็นรากฐานที่ทำให้ผู้หญิงด้อยโอกาสในหลายด้าน รวมถึงด้านแรงงานด้วย คณะกรรมการจึงแนะนำให้ไทยเร่งดำเนินการแก้ไขความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคมนี้¹² จะเห็นได้ว่าไทยก็มีปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศในสังคมที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขเช่นกัน

ในการศึกษาของบทความนี้จะยกตัวอย่างกรณีศึกษาการออกแบบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรของรัฐบาลที่ตามอนุสัญญาฯ มา 3 ประเทศ ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ค่อนข้างมีความก้าวหน้าในเรื่องสิทธิลาเลี้ยงดูบุตร เพื่อเป็นกรณีศึกษาและเป็นตัวอย่างการออกแบบกฎหมายที่ให้สิทธิผู้ชายและผู้หญิงโดยไม่เพียงแต่คำนึงถึงความเท่าเทียมทางเพศ แต่ยังมีคามพยายามที่จะปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้คนในสังคมไปพร้อม ๆ กันด้วย

สวีเดน

สวีเดนเป็นหนึ่งในประเทศที่กำหนดกฎหมายในเรื่องสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรไว้ดีเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก โดยสวีเดนมองว่าเด็กควรจะได้รับดูแลจากพ่อแม่ ในขณะที่เดียวกันพ่อและแม่ก็ต้องมีสิทธิที่จะได้ใช้เวลาอยู่กับลูกอย่างเพียงพอและได้รับรายได้ที่เหมาะสม¹³ ซึ่งสวีเดนกำหนดสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรให้พ่อและแม่สามารถใช้ร่วมกันได้ 480 วัน หรือเฉลี่ยคนละ 240 วัน โดยได้รับค่าตอบแทนร้อยละ 80 ของรายได้เป็นระยะเวลา 390 วัน และได้รับค่าตอบแทนในอัตราคงที่ตามที่กฎหมายกำหนดคือ 90 วัน¹⁴

¹¹ CEDAW ‘Second and third periodic reports of States Parties’ (7 April 1997) CEDAW/C/THA/2-3 paras 45-46, 61; CEDAW ‘Fourth and fifth periodic reports of States Parties’ (7 October 2003) CEDAW/C/THA/4-5 11; CEDAW ‘Sixth and seventh periodic reports of States Parties’ (29 May 2015) CEDAW/C/THA/6-7 para 29.

¹² CEDAW ‘Concluding comments: Thailand’ (3 February 2006) CEDAW/C/THA/CO/5 paras 25-26; CEDAW ‘Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Thailand’ (24 July 2017) CEDAW/C/THA/CO/6-7 para 18.

¹³ CEDAW ‘Fourth periodic reports of States Parties’ (25 July 1996) CEDAW/C/SWE/4 27.

¹⁴ Europa, Sweden-Parental benefits and benefits related to childbirth (5 April 2023) European Commission <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&intPageId=4808&langId=en>>.

ในจำนวนวันลา 480 วันนี้พ่อและแม่สามารถจัดสรรวันลากันได้เองว่าฝ่ายใครจะใช้สิทธิเมื่อใดหรือใช้กี่วัน แต่เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและผลักดันให้ผู้ชายออกมาสิทธิเพื่อทำหน้าที่เลี้ยงดูบุตรมากขึ้น สวีเดนจึงกำหนดกฎเกณฑ์ที่เรียกว่า “เดือนคุณพ่อ” (Father’s Month) กล่าวคือเป็นเดือนที่จะบังคับให้ผู้ชายใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรได้ฝ่ายเดียว ไม่สามารถโอนวันลาให้อีกฝ่ายใช้แทนได้¹⁵ ทำให้หากผู้ชายไม่ใช้สิทธิด้วยตนเองก็จะทำให้เสียสิทธิในส่วนนี้ไป ในปัจจุบันสวีเดนกำหนดโควตาจำนวนวันลาที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้อยู่ที่คนละ 90 วัน¹⁶

ในปี ค.ศ. 1993 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรในขณะนั้นยังไม่มีส่วนที่บังคับใช้สิทธิเพียงฝ่ายเดียวทำให้มีเพียงร้อยละ 51 ของคุณพ่อชาวสวีเดนเท่านั้นที่ใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตร แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 พบว่าร้อยละ 90 ของคุณพ่อชาวสวีเดนเลือกที่จะใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตร ซึ่งเป็นระยะเวลาเพียง 3 ปีหลังจากที่นโยบายเดือนคุณพ่อก็มีผลบังคับใช้เท่านั้น ซึ่งพบว่าตัวชี้วัดที่สำคัญที่ทำให้ผู้ชายใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเพิ่มขึ้นอย่างมากคือการออกแบบกฎเกณฑ์ให้มีช่วงระยะเวลาที่ไม่สามารถโอนให้อีกฝ่ายใช้สิทธิแทนได้¹⁷

อย่างไรก็ตาม สวีเดนก็ยังเผชิญกับปัญหาช่องว่างรายได้ระหว่างชายและหญิง (Gender Pay Gap) รวมทั้งในระหว่างการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรก็ไม่ได้ทำให้ผู้ชายได้รับค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมอื่น ๆ จึงอาจทำให้ผู้ชายในสวีเดนทั่วไปมักเลือกที่จะใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเท่าที่ภาคบังคับกำหนดให้ใช้คือ 90 วัน เพื่อให้ไม่เสียสิทธิประโยชน์ในส่วนนี้ไป¹⁸ แม้ว่าผู้ชายในสวีเดนจะไม่ได้ออกมาใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรมากเท่าที่ผู้หญิงใช้ก็ตาม แต่การกำหนดโควตาจำนวนวันในการลาไว้เป็นการเฉพาะเช่นนี้ อย่างน้อยก็สามารถผลักดันให้ผู้ชายออกมาใช้สิทธิได้จริงเป็นระยะเวลาที่นานพอที่จะได้สัมผัสการใช้ชีวิตและมีส่วนร่วมในชีวิตลูกอย่าง ที่คนเป็น “พ่อ” ควรจะต้องทำ

นอร์เวย์

สำหรับประเทศนอร์เวย์ได้ให้ความเห็นในเรื่องสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรว่าเป็นเครื่องมือสำคัญตามข้อบทที่ 11 ของอนุสัญญาฯ ที่จะทำให้ผู้หญิงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่การทำงานได้อย่างเท่าเทียมกับผู้ชาย รวมถึงยังส่งเสริมให้ทั้งพ่อและแม่สามารถแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างในครอบครัวและการทำงานนอกบ้านได้เท่าเทียมมากขึ้นเช่นกัน¹⁹ นอกจากนี้ นอร์เวย์ยังเห็นว่าการที่สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรมีลักษณะการกำหนดโควตาจำนวนวันไว้บางส่วนเพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ชายออกมาใช้สิทธิด้วยตนเองก็เป็นหนึ่งในกลไกที่สามารถ

¹⁵ CEDAW, above n 13, 23.

¹⁶ CEDAW ‘Tenth periodic reports submitted by Sweden under article 18 on the Convention, due to 2020’ (15 June 2020) CEDAW/C/SWE/10 para 170.

¹⁷ Linda Haasa and C. Philip Hwang, “The impact of taking parental leave on fathers’ participation in childcare and relationships with children: Lessons from Sweden” (2008) 11:1 *Community, Work & Family* 85, 90.

¹⁸ Ann-Zofie Duvander, “How Long Should Parental Leave Be? Attitudes to Gender Equality, Family, and Work as Determinants of Women’s and Men’s Parental Leave in Sweden” (2014) 35:7 *Journal of Family Issues* 879, 920-921.

¹⁹ CEDAW ‘Eighth periodic reports of States Parties’ (22 November 2010) CEDAW/C/NOR/8 paras 110-111.



ทำให้สังคมเกิดความเข้าใจและตระหนักในบทบาททางเพศได้ว่าหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรนั้นเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทั้งพ่อและแม่ตามข้อบทที่ 5 ของอนุสัญญาฯ ด้วย²⁰ ซึ่งนอร์เวย์กำหนดสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรให้พ่อและแม่ใช้ร่วมกันไว้ 49 ถึง 59 สัปดาห์ ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ผู้ใช้สิทธิเลือกจะรับไป

สำหรับกรณีเลือกใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตร 49 สัปดาห์ พ่อหรือแม่จะได้รับเงินเต็มจำนวน ซึ่งขั้นแรกรัฐจะบังคับให้แม่ใช้สิทธิลา 3 สัปดาห์ก่อนคลอดด้วยเงื่อนไขด้านกายภาพที่ผู้หญิงตั้งครรภ์และเพื่อคุ้มครองสุขภาพของแม่และเด็ก จากนั้นพ่อและแม่จะได้โควตาจำนวนวันลาใช้สิทธิคนละ 15 สัปดาห์ โดยไม่สามารถโอนวันให้กันได้ และที่เหลืออีก 16 สัปดาห์ พ่อและแม่สามารถตกลงแบ่งกันใช้สิทธิได้เอง

ส่วนในกรณีเลือกสิทธิลาเลี้ยงดูบุตร 59 สัปดาห์ พ่อหรือแม่จะได้รับเงินที่ร้อยละ 80 ของรายได้ในขั้นแรก รัฐจะบังคับให้แม่ใช้สิทธิลา 3 สัปดาห์ก่อนคลอดเช่นกัน จากนั้นพ่อและแม่จะได้โควตาจำนวนวันลาใช้สิทธิคนละ 19 สัปดาห์ โดยไม่สามารถโอนวันให้กันได้ และที่เหลืออีก 18 สัปดาห์ พ่อและแม่สามารถตกลงแบ่งกันใช้สิทธิได้เอง²¹

โดยคณะกรรมการของอนุสัญญาฯ ยังแนะนำให้หน่วยงานดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรที่มีการกำหนดโควตานี้ต่อไปด้วย เพราะเป็นมาตรการที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของพ่อและแม่ต่อหน้าที่ความรับผิดชอบในครอบครัวอย่างเท่าเทียมกัน²² อีกทั้งการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรของคุณพ่อชาวนอร์เวย์ยังส่งผลให้คุณพ่อเหล่านี้รู้สึกมั่นใจในตัวเองต่อการเลี้ยงลูกมากขึ้นจากที่เดิมไม่มีความคิดว่าตนจะสามารถเลี้ยงลูกได้ ทั้งยังทำให้คุณพ่อรู้สึกว่ายังมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับลูกมากเท่าไรก็จะยังสามารถให้ความมั่นคงปลอดภัยแก่ลูกได้มากขึ้นเท่านั้น²³ แสดงให้เห็นว่านอกจากการที่ผลักดันให้ผู้ชายใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรนั้นจะเป็นการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงและส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อครอบครัวแล้วยังส่งผลต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีภายในครอบครัวอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผูกพันระหว่างพ่อกับลูก

ไอซ์แลนด์

ไอซ์แลนด์เห็นความสำคัญของพ่อแม่ที่ต้องมีบทบาทหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรร่วมกันประกอบกับทั้งผู้ชายและผู้หญิงต้องสามารถเลือกจัดการชีวิตครอบครัวในบ้านหรือการงานนอกบ้านได้อย่างไม่ต่างกันด้วย ดังนั้นพ่อและแม่จึงต้องสามารถเข้าถึงการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรได้เช่นเดียวกัน²⁴ โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2021

²⁰ CEDAW 'Ninth periodic reports of States Parties due in 2016' (1 June 2016) CEDAW/C/NOR/9 para 205.

²¹ CEDAW 'Tenth periodic reports submitted by Norway under article 18 on the Convention, due to 2021' (4 October 2021) CEDAW/C/NOR/10 paras 133-134.

²² CEDAW 'Concluding observations on the ninth periodic report of Norway' (22 November 2017) CEDAW/C/NOR/CO/9 (2017) para 37.

²³ Berit Brandth and Elin Kvande, "Masculinity and Fathering Alone during Parental Leave" (2016) 21:1 *Men and Masculinities* 72, 86-87.

²⁴ CEDAW 'Seventh and eighth periodic reports of States parties due in 2014' (22 August 2014) CEDAW/C/ISL/7-8 53.

เป็นต้นมา ไอซ์แลนด์ได้กำหนดสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรไว้เป็นกฎหมายภายในให้ทั้งพ่อและแม่สามารถใช้ร่วมกันได้ทั้งสิ้น 12 เดือน โดยได้รับค่าตอบแทน ซึ่งกำหนดลักษณะการใช้สิทธิเป็นพ่อและแม่สามารถใช้สิทธิลาได้คนละ 6 เดือน โดยมี 6 สัปดาห์ที่พ่อและแม่สามารถเลือกที่จะโอนวันลาไปให้อีกฝ่ายใช้แทนได้²⁵ นั้นหมายความว่ากฎเกณฑ์ของไอซ์แลนด์มีลักษณะเป็นการบังคับให้ผู้ชายและผู้หญิงต้องใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเองประมาณอย่างน้อยคนละ 4 เดือนครึ่งถึง 5 เดือน

จุดเริ่มต้นของกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะบังคับให้ผู้ชายใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรหรือที่หลายประเทศเรียกว่า โควตาคุณพ่อก (Daddy quotas) นั้น สำหรับไอซ์แลนด์เริ่มต้นตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กได้รับการดูแลจากทั้งพ่อและแม่อย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมาจะมีลักษณะที่ขัดกับทัศนคติความเชื่อเดิมที่มองว่าการเลี้ยงดูบุตรเป็นเรื่องของผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย แต่การกำหนดบทบาทหน้าที่ความเป็นพ่อไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ก็ส่งผลให้ในช่วงเวลานั้นผู้ชายไอซ์แลนด์มีส่วนร่วมในการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรยาวนานกว่าผู้ชายประเทศอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น ในเวลาต่อมาจำนวนคุณพ่อเลี้ยงเดี่ยวในไอซ์แลนด์ก็มีแนวโน้มที่ใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน²⁶ ไอซ์แลนด์ทำให้เห็นแล้วว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมสามารถส่งเสริมให้ทุกคนใช้สิทธิได้อย่างเท่าเทียมกันและยังช่วยปรับเปลี่ยนทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีมาแต่เดิมของผู้คนในสังคมค่อย ๆ เปลี่ยนไปได้ด้วย

วิเคราะห์ลักษณะของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรในประเด็นทัศนคติแบบแผนทางเพศตามกรณีศึกษา

หากพิจารณาทั้งสามประเทศกรณีศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันทั้งสวีเดน นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์ไม่ได้มีการใช้สิทธิลาคลอด (Maternity Leave) หรือสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรของบิดา (Paternity Leave) แยกออกมาจากสิทธิลาเลี้ยงดูบุตร (Parental Leave) แต่เลือกที่จะเอากฎเกณฑ์ที่เป็นลักษณะการคุ้มครองเฉพาะของสิทธิลาคลอดมาใส่รวมไว้ในสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรแทน โดยในนอร์เวย์และไอซ์แลนด์กำหนดจำนวนวันลาที่บังคับให้ผู้หญิงเพื่อใช้สิทธิในช่วงก่อนคลอดไว้ชัดเจน ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะทางกายภาพที่ผู้หญิงจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองในช่วงใกล้คลอด แสดงให้เห็นว่าแม้ว่าจะไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องสิทธิลาคลอดแยกไว้แต่รัฐยังคำนึงถึงการคุ้มครองผู้หญิงตั้งครรภ์อยู่ด้วย

ลักษณะของกฎเกณฑ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทั้งสามประเทศกำหนดให้มีเช่นเดียวกันคือการกำหนดให้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเป็นสิทธิที่สามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างพ่อแม่ ทำให้พ่อและแม่สามารถตัดสินใจแบ่งโอนหรือจัดการภาระหน้าที่ความรับผิดชอบภายในครอบครัวกันได้เอง แต่ในขณะเดียวกันก็มีการกำหนดกฎเกณฑ์บางส่วนไว้เป็นการบังคับเฉพาะให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้สิทธิได้เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่สามารถโอนหรือแบ่งวันลา

²⁵ Alison Koslowski, Sonja Blum, Ivana Dobrotić, Gaufman Kaufman, and Peter Moss, *18th International Review of Leave Policies and Related Research 2022* (5 April 2023) International Network on Leave Policies & Research < <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2022/> >.

²⁶ Ásdís A. Arnalds, Guðný Björk Eydal, and Ingólfur V. Gíslason, "Equal rights to paid parental leave and caring fathers- the case of Iceland" (2013) 9:2 *Icelandic Review of Politics and Administration* 323, 341-342.



ให้แก่กันได้ หรือที่เรียกว่าโควตา ซึ่งการกำหนดโควตาจำนวนวันลาไว้ให้พ่อแม่เป็นการเฉพาะเพื่อเป็นการผลักดันให้ผู้ชายออกมาใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรมากขึ้น อีกทั้งเป็นความพยายามให้พ่อแม่ได้ทำหน้าที่ความเป็นบิดามารดาาร่วมกันเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและยังเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กที่จะได้รับการดูแลเลี้ยงดูจากทั้งพ่อและแม่

อย่างไรก็ตาม สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรในลักษณะเช่นนี้มีปัจจัยสำคัญที่จะสามารถผลักดันให้ผู้ชายและผู้หญิงออกมาใช้สิทธิได้อย่างหนึ่งคือการมีค่าตอบแทนที่เพียงพอในขณะที่พ่อแม่ใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเนื่องจากลักษณะของสิทธิมีระยะเวลาการลาที่ค่อนข้างยาวนาน หากผู้ชายและผู้หญิงไม่ได้รับค่าจ้างหรือได้รับค่าจ้างที่ไม่เพียงพอในขณะที่ใช้สิทธิลาจะเป็นผลให้คนทำงานเหล่านี้เลือกที่จะไม่ใช้สิทธิแทน เพราะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวเป็นเรื่องสำคัญต่อการดำรงชีพด้วยเช่นกัน

เมื่อมาพิจารณาในส่วนโควตาวันลาที่ผู้ชายในแต่ละประเทศได้รับนั้นพบว่า สวีเดนบังคับให้ผู้ชายใช้สิทธิลาด้วยตนเองอย่างน้อยอยู่ที่ 3 เดือน ส่วนนอร์เวย์และไอซ์แลนด์กำหนดขั้นต่ำไว้ที่ประมาณ 4-5 เดือน แสดงให้เห็นว่าทั้งสามประเทศต่างเข้าใจถึงปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคมว่าหากไม่มีส่วนที่บังคับให้ผู้ชายต้องใช้สิทธิด้วยตนเองก็จะทำให้เกิดการผลัดภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรเป็นของผู้หญิงต่อไปเรื่อย ๆ ทั้งที่การเลี้ยงดูบุตรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพ่อและแม่ ดังนั้น สวีเดน นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์จึงพยายามออกกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมให้พ่อแม่ได้ทำหน้าที่เลี้ยงดูบุตรได้อย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่กฎหมายเหล่านั้นก็กำลังปรับเปลี่ยนทัศนคติแบบแผนดั้งเดิมที่มีในสังคมไปด้วย

หลังจากที่มีการใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรที่มีการกำหนดโควตาบังคับนั้น ในสวีเดนเห็นได้ชัดว่าทำให้ผู้ชายใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าจนถึงปัจจุบันสวีเดนยังคงมีปัญหาเรื่องช่องว่างรายได้ระหว่างชายและหญิงก็ตาม แต่การที่มีกฎหมายบังคับใช้สิทธิก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้ผู้ชายเลือกที่จะใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรมากขึ้น ย่อมส่งผลให้อย่างน้อยผู้หญิงก็ไม่จำเป็นต้องแบกรับภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรฝ่ายเดียวอีกต่อไป ส่วนสังคมในประเทศนอร์เวย์เห็นว่าการที่ผู้ชายใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเป็นเรื่องปกติที่พบได้ทั่วไปในสังคม ทั้งผู้คนและองค์กรต่าง ๆ ก็สนับสนุนให้คุณพ่อมีใหม่เหล่านี้ใช้สิทธิด้วยเช่นกัน จนกลายเป็นบรรทัดฐานของสังคมว่าพ่อก็มีหน้าที่รับผิดชอบและเลี้ยงดูบุตรเช่นเดียวกับแม่ ในทางกลับกันผู้ชายคนใดมีลูกแล้วไม่ใช้สิทธิลาเพื่อไปเลี้ยงดูบุตรจะถูกมองว่าเป็นเรื่องแปลกแทน²⁷ เช่นเดียวกับไอซ์แลนด์ที่การออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรที่มีโควตาบังคับนั้น ก็ส่งผลให้คุณพ่อชาวไอซ์แลนด์ออกมาใช้สิทธิลามากขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน²⁸

²⁷ Elin Kvande, "Individual Parental Leave for Fathers: Promoting Gender Equality in Norway" In Grau Grau, M., las Heras Maestro, M. and Riley Bowles, H. (eds), *Engaged Fatherhood for Men, Families and Gender Equality* (USA: Springer, 2001) 153, 158-160.

²⁸ sdís A. Arnalds, Guðný Björk Eydal and Ingólfur V. Gíslason, above n 23.

การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อช่วยส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศของทั้งสามประเทศทำให้ลดภาระหน้าที่การเลี้ยงดูบุตรเพียงฝ่ายเดียวลง เพิ่มโอกาสในการกลับเข้าทำงานของผู้หญิงมากขึ้น อีกทั้งการดำเนินมาตรการในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรโดยพยายามปรับปรุงและจัดทัศนคติแบบแผนทางเพศที่มีในสังคมนั้นยังเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ ด้วย แต่หากยังมีปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเพศในเรื่องอื่น ๆ เช่น ปัญหาช่องว่างรายได้ระหว่างชายหญิง ก็ยังส่งผลให้การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงอาจยังไม่หมดไป รัฐจำเป็นต้องพัฒนานโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมมากขึ้นหรือปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมจากด้านอื่น ๆ ประกอบกันอย่างรอบด้าน

อย่างไรก็ดี จากกรณีศึกษาของทั้งสามประเทศแสดงให้เห็นแล้วว่าทัศนคติแบบแผนทางเพศนั้นเป็นเพียงความคิดที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้จริง และเนื่องจากเป็นปัญหาด้านความเชื่อของสังคมที่มีมาอย่างยาวนาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้ามาบีบหนทางเพื่อปรับเปลี่ยนมุมมองความคิดของสังคมให้ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อทุกคนในทุกรูปแบบ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเลี้ยงดูบุตรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพ่อและแม่ แต่ทัศนคติแบบแผนทางเพศกำลังผลักดันให้ภาระหน้าที่เลี้ยงดูบุตรเป็นของผู้หญิงฝ่ายเดียว สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรจึงเป็นหนึ่งในมาตรการที่มีความสำคัญที่จะส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศในสถาบันครอบครัวให้เกิดขึ้นได้จริง อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศได้ การออกแบบลักษณะกฎเกณฑ์เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้คนในสังคมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้สังคมและผู้ใช้สิทธิเข้าใจถึงความสำคัญและหน้าที่บทบาทความเป็นพ่อแม่มากขึ้น จากกรณีศึกษาลักษณะของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรในสวีเดน นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์ พบว่าการออกแบบมาตรการอย่างใส่ใจ โดยคำนึงถึงบริบททางสังคมและวัฒนธรรม เพื่อปรับเปลี่ยนมุมมองทัศนคติของผู้คนและสังคมสามารถทำได้ ซึ่งทั้งสามประเทศนี้ใช้วิธีกำหนดกฎเกณฑ์บางส่วนไว้เป็นโควตาให้มีลักษณะเป็นการบังคับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องใช้สิทธิด้วยตนเอง โดยไม่สามารถโอนหรือแบ่งวันไปให้อีกฝ่ายใช้สิทธิแทนได้ จึงส่งผลให้ผู้ชายเลือกที่จะออกมาใช้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรกันมากขึ้น ประกอบกับได้รับการสนับสนุนค่าตอบแทนจากรัฐที่เพียงพอ ทำให้ผู้ใช้สิทธิไม่ต้องกังวลเรื่องรายได้ในขณะที่ลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารัฐสามารถออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงทัศนคติแบบแผนทางเพศได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสิทธิลาเลี้ยงดูบุตรที่เมื่อรัฐสามารถผลักดันให้ผู้ชายใช้สิทธิและทำหน้าที่พ่อได้แล้ว ไม่เพียงแต่ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้เด็กเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการได้รับการดูแลจากทั้งพ่อและแม่อย่างเหมาะสมด้วย

⁴ กฤติกาพร มลาสาณต์, อนาคตของหนังสือพิมพ์ไทยในยุคแห่งการแข่งขันและความท้าทาย (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 2550) 75-76.

⁵ พิษขุทธิ์ เชาว์วิมลกุล, เทคนิคการเขียนข่าว .สถานีวิทยุกระจายเสียงแม่สะเรียง (2551) (10 มีนาคม 2560) meeboard <www.meeboard.com>.



นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบนั้นก็ยังประสบปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศในสังคมเฉกเช่นประเทศอื่น ๆ และยังไม่มียกขัตติยธรรมในเรื่องสิทธิเลี่ยนคูบุตรแต่อย่างใด ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้ประเทศไทยออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเลี่ยนคูบุตรโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมทางเพศระหว่างชายและหญิง ประกอบกับออกแบบกฎหมายให้มีลักษณะที่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติแบบแผนทางเพศในสังคมได้ เพื่อให้ความเท่าเทียมทางเพศในครอบครัวสามารถเกิดขึ้นได้จริง แต่เนื่องจากปัญหาทัศนคติแบบแผนทางเพศเป็นปัญหาที่ถูกปลูกฝังมาอย่างยาวนาน จึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ไม่ได้ ซึ่งประเทศไทยไม่เพียงกำหนดกฎหมายสิทธิเลี่ยนคูบุตรเป็นกฎหมายใช้บังคับภายในประเทศเท่านั้น แต่ไทยควรดำเนินมาตรการทางบริหารอย่างอื่นไปพร้อมกันด้วย เช่น การออกนโยบายส่งเสริมให้ผู้ชายออกมาเลี้ยงลูกให้มากขึ้น เพื่อเป็นการกระตุ้นและปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมไปพร้อม ๆ กับการบังคับใช้กฎหมาย

บรรณานุกรม

- Arnalds, Ásdís A., Guðný Björk Eydal and Gíslason, Ingólfur V., “Equal rights to paid parental leave and caring fathers- the case of Iceland” (2013) 9:2 *Icelandic Review of Politics and Administration*.
- Brandth, Berit and Kvande, Elin, “Masculinity and Fathering Alone during Parental Leave” (2016) 21:1 *Men and Masculinities*.
- Costa, Marylou, ‘Serious ramifications’: *Why unshakeable gender stereotypes prevent men from taking paternity leave* (28 April 2023) DIGIDAY <<https://digiday.com/marketing/serious-ramifications-why-unshakeable-gender-stereotypes-prevent-men-from-taking-paternity-leave/>>.
- Duvander, Ann-Zofie, “How Long Should Parental Leave Be? Attitudes to Gender Equality, Family, and Work as Determinants of Women’s and Men’s Parental Leave in Sweden” (2014) 35:7 *Journal of Family Issues*.
- Ohchr, *Gender stereotyping* (5 April 2023) United Nations <<https://www.ohchr.org/en/women/gender-stereotyping>>.
- Haasa, Linda and Hwang, C. Philip, “The impact of taking parental leave on fathers’ participation in childcare and relationships with children: Lessons from Sweden” (2008) 11:1 *Community, Work & Family*.
- Koslowski, Alison, Blum, Sonja, Dobrotić, Ivana, Kaufman, Gaufman and Moss, Peter, *18th International Review of Leave Policies and Related Research 2022* (5 April 2023) International Network on Leave Policies & Research <<https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2022/>>.
- Kvande, Elin, “Individual Parental Leave for Fathers: Promoting Gender Equality in Norway” In Grau Grau, M., las Heras Maestro, M. and Riley Bowles, H. (eds), *Engaged Fatherhood for Men, Families and Gender Equality* (USA: Springer, 2021).
- ParlAmericas, *Policy Guide: Parental Leave 2020* (28 April 2023) ParlAmericas <https://parlAmericas.org/uploads/documents/Parental_Leave_ENG.pdf>.
- Europa, *Sweden-Parental benefits and benefits related to childbirth* (5 April 2023) European Commission <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&intPageId=4808&langId=en>>.
- Ulrike Unterhofer and Katharina Wrohlich, *Fathers, Parental Leave and Gender Norms* (Berlin: German Institute for Economic Research, 2017).





**การพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน
มูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง**
**Development of Activities Improving Mental Health of the Youth at the
Sacred Heart Foundation, Ban Suan Sacred Heart Lampang**

พรทิพย์ กันทุ

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน์ ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Pornthip Kanthu

Faculty of Social work and social welfare, Huachiew Chalermprakiet University
18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540

E-mail : kkpp4084@gmail.com

กฤตวรรณ สาหร่าย

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน์ ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Kittawan Sarai

Faculty of Social work and social welfare, Huachiew Chalermprakiet University
18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540

E-mail : khanittha94@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง การพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน มูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดระดับกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจของเยาวชนและวัดระดับความเข้มแข็งทางใจของของเยาวชนของมูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง ประชากรและกลุ่มตัวอย่างเป็นเยาวชนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 26 คน ของมูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง เป็นเพศชาย 2 คนและเพศหญิง จำนวน 24 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม แบบประเมินความเข้มแข็งทางใจ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางใจระยะก่อนและหลังการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจโดยใช้สถิติ t-test (Paired Samples-t-test) ผลการวิจัย พบว่าสรุปผลประเมินการเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจ พบว่า ระดับการประเมินกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน เยาวชนแสดงความคิดเห็นว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมความ



เข้มแข็งทางใจ ร้อยละ 70.59 เรียงตามลำดับจากมากไปน้อย คือ 1) กิจกรรมความฝันและเป้าหมายในชีวิต 2) กิจกรรมสร้างสัมพันธ์ภาพด้วยศิลปะ 3) กิจกรรมความสามารถพิเศษของฉัน 4) กิจกรรมกีฬาสัมพันธ์ 5) กิจกรรมยอมรับและเข้าใจตนเอง 6) กิจกรรมคิดเชิงบวกเพิ่มรอยยิ้ม 7) กิจกรรมบอกเล่าความรู้สึกและจัดการกับอารมณ์ 8) กิจกรรมร่างกายของฉัน และ 9) กิจกรรมเคล็ดลับในการเผชิญปัญหา ด้านการเปรียบเทียบความแตกต่างของผลการทดลองก่อนและหลังการจัดกิจกรรมความเข้มแข็งทางใจ ผลการทดลองก่อนและหลังของการเข้าร่วมกิจกรรมความเข้มแข็งทางใจ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

คำสำคัญ : ความเข้มแข็งทางใจ การพัฒนากิจกรรม

Abstract

The study on Development of Activities Improving Mental Health of the Youth at the Sacred Heart Foundation, Ban Suan Sacred Heart Lampang, aims to measure the level of activities to strengthen the mental strength of youth and to measure the level of mental strength of youth. The population and sample consisted of 26 junior high school youths of the Sacred Heart Foundation, Baan Suan Phraharuthai Lampang consisted of 2 males and 24 females. Data were collected using a questionnaire and mental strength assessment. Data were analyzed by frequency distribution, percentage, mean and standard deviation and analyze the mental strength before and after the activity to strengthen the mental strength by using the statistical t-test (Paired Samples-t-test). Mental strength found that the level of assessment activities to strengthen the mental strength of youth. 70.59% of youths expressed their opinions that it was an activity that promoted their mental strength, in descending order: 1) Dream and life goals activities 2) Artistic relationship building activities 3) My talent activities 4) Sports activities, 5) self-acceptance and self-understanding activities, 6) smile positive thinking activities, 7) expressing feelings and dealing with emotions activities, 8) my body activities, and 9) coping tips activities. As for the comparison of the differences of the experimental results before and after participating in the mental strength activities, there were no differences in the experimental results before and after participating in the mental strength activities. Statistically significant at the 0.05 level.

Keywords : Development of Activities, Mental Strength



บทนำ

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศท่ามกลางสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยได้น้อมนำหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9–11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน 2) การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เน้นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเตรียมความพร้อม คน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมขณะเดียวกัน ยังได้กำหนดแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย¹

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 หมวด 2 การปฏิบัติต่อเด็กการปฏิบัติโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ในมาตรา 22 กำหนดหลักการปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใดให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดแนวทางการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็ก พ.ศ. 2549 และการสงเคราะห์เด็ก ในมาตรา 33 และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสงเคราะห์เด็ก โดยการสงเคราะห์ในเบื้องต้นเป็นการกำหนดสถานที่อยู่ของเด็กซึ่งต้องพิจารณาตามความเหมาะสมเพื่อให้การช่วยเหลือ สงเคราะห์ พัฒนาและฟื้นฟูต่อไป โดยต้องมีการสืบเสาะและพินิจเกี่ยวกับตัวเด็กและครอบครัวเพื่อหาวิธีการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาคนเป็นจุดมุ่งหมายหลักของประเทศที่มีความสำคัญมากเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศ เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปัญหาวัยรุ่นไทย มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และมีความหลากหลายของปัญหา ส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า เด็กและเยาวชนกระทำความผิดกฎหมาย 3-5 หมื่นคดีต่อปี โดยฐานความผิด 3 อันดับแรก คือ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินและทำร้ายร่างกาย จากสังคมวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปสถาบันครอบครัวอ่อนแอลง มีปัจจัยเสี่ยงมากมายที่ช่วยยั่วยุรุ่นให้หลงทางดังนั้นความเข้มแข็งทางจิตใจจึง

¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา, 2565) 1-7.

เป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากปัญหาความรุนแรง การทำร้ายตนเองและผู้อื่น รวมถึงการฆ่าตัวตายในวัยรุ่น ส่วนหนึ่งมาจากการขาดความเข้มแข็งทางใจ ทำให้ขาดความสามารถในการจัดการกับปัญหาและวิกฤตที่เกิดขึ้น หรือจากสภาพครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลกระทบโดยตรงต่อครอบครัวและพฤติกรรมของเยาวชน เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะเสื่อมถอยตามสภาพสังคม ทำให้พฤติกรรมของเยาวชนเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะเสื่อมถอยอย่างมาก เนื่องจากครอบครัวที่มีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยว พ่อแม่ไม่มีเวลาอบรมดูแลบุตร² โดยไม่สามารถเลี้ยงดูและให้ความอบอุ่นแก่บุตรได้เช่นเดิม ส่งผลให้วัยรุ่นมีปัญหาซับซ้อนรุนแรงมากขึ้น เช่น ปัญหาสุขภาพอนามัย ขาดโอกาสทางการศึกษา ถูกละเลยทอดทิ้งจากผู้ปกครอง ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงในครอบครัว ครอบครัวแตกแยก เสพติดสื่อเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต และการมีชีวิตรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาต่าง ๆ สถานการณ์เหล่านี้นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นและรูปแบบใหม่ๆ ที่ยากแก่การจัดการหรือแก้ไขปัญหา จึงทำให้เด็ก ๆ บางส่วนถูกส่งมาให้สถานสงเคราะห์เลี้ยงดู ทำให้เด็กถูกแยกออกจากครอบครัวและชุมชนตนเองยิ่งส่งผลให้เด็กไม่มีความสามารถสร้างความผูกพันกับผู้ใหญ่ที่ดูแลได้³ เมื่อความความสัมพันธ์กับผู้ดูแลไม่ดีจะมีความเสี่ยงต่อการพัฒนาทางอารมณ์อย่างมาก เพราะเด็กมีความรู้สึกผูกพันมากเท่าใดก็จะทำให้ความแข็งแกร่งทางอารมณ์มากขึ้น ความสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องมั่นคงในการเอาใจใส่ดูแล หากการดูแลไม่เหมาะสมหรือขาดหายไปส่งผลต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจ และอารมณ์อย่างชัดเจน⁴ สำหรับเด็กทุกคนที่เข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์ ต่างก็มีสภาพปัญหาที่หลากหลาย เช่น ปัญหาครอบครัว ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู กำพร้าพ่อแม่ ถูกทอดทิ้ง ครอบครัวยากจน ไม่สามารถเลี้ยงดูได้ ปัญหาทางจิตใจที่ได้รับความกดดันมาก่อนหรือต้องโทษ บางรายถูกทารุณกรรมทางร่างกาย จิตใจและทางเพศ เด็กและวัยรุ่นที่ประสบปัญหาทางสังคมดังกล่าว จึงถูกส่งเข้าไปรับการดูแลในสถานสงเคราะห์เพื่อได้รับการดูแลคุ้มครองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น⁵ แต่เนื่องจากสถานสงเคราะห์มีจำนวนเด็กที่เข้ามาอยู่ในอุปการะจำนวนมากจึงดำเนินงานเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ของการทำงาน ไม่มีความผูกพันทางสายเลือด จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านความรักความผูกพันของเด็กได้ ถึงแม้ว่าสถานสงเคราะห์จะมีพร้อมในทุก ๆ ด้าน แต่สถานสงเคราะห์ก็ไม่สามารถทดแทนครอบครัวเดิมของเด็กได้

กองส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพจิต⁶ ได้กล่าวว่า ความเข้มแข็งทางจิตใจ หรือ RQ (Resilience Quotient) คือ พลังสุขภาพจิตที่สำคัญสำหรับคนเราเป็นความสามารถทางอารมณ์และจิตใจ ในการปรับตัว

² ผดุง จิตเจื้อจุน, สถานการณ์ปัจจุบันของเด็กและเยาวชนไทยน่าวิตก (15 มิถุนายน 2565) Matichon <https://www.matichon.co.th/columnists/news_1313057>.

³ Mulheir G., “Deinstitutionalisation: a human rights priority for children with disabilities” (2012) 9:117 The Equal Rights Review 117, 117-137.

⁴ Center on the Developing Child, Serve and Return (3 มิถุนายน 2565) Center on the Developing Child <<https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/serve-and-return/>>.

⁵ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ว่าด้วยวิธีการให้การสงเคราะห์เด็ก พ.ศ. 2547 (10 มิถุนายน 2565) m-society.go.th <<http://law.m-society.go.th/law2016/law/view/19>>.

⁶ กรมสุขภาพจิต, คู่มือสร้างเสริมพลังใจให้วัยทีน (Strong Together) (นนทบุรี: บิยอนด์ พับลิชชิง จำกัด, 2562) 6.



ให้กลับสู่ภาวะปกติหากพบเหตุการณ์วิกฤต หรือความยากลำบากในชีวิต ยิ่งในปัจจุบันความสะดวกสบายและเทคโนโลยีเข้าถึงได้ง่ายขึ้น ทำให้คนเรามีความอดทนน้อยลง โดยเฉพาะในวัยรุ่นเป็นวัยที่กำลังเจริญเติบโต เข้าสู่ผู้ใหญ่หากแต่ยังมีประสบการณ์ไม่มากนัก แต่กลับมีความเปลี่ยนแปลงมากมายที่เข้ามาในชีวิต จึงอาจทำให้เกิดความคับข้องใจ รู้สึกวิตกกังวลกับปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น การจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความเข้มแข็งทางใจเป็นส่วนสำคัญเจริญเติบโตได้อย่างเหมาะสมทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม ทำให้ผู้วิจัยตระหนักว่าภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก เด็กและเยาวชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดทั้งในปัจจุบันและในอนาคตข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชน เป็นวัยหัวเลี้ยวหัวต่อที่ต้องเผชิญกับการปรับตัวมากที่สุดในทุก ๆ ด้าน หากเยาวชนอยู่ในสภาพครอบครัวที่พร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก กระแสนิยม รวมไปถึงกระแสการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีที่นับวันจะยิ่งก้าวกระโดดไปไกลยิ่งขึ้น จะทำให้สามารถก้าวทันความเปลี่ยนแปลงและใช้ชีวิตท่ามกลางวิกฤติได้ แต่ยังมีเยาวชนอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถก้าวผ่านไปได้ ขาดการยั้งคิด การไตร่ตรอง การควบคุมตนเอง และความเข้มแข็งทางด้านจิตใจ ซึ่งเป็นความสามารถที่จะปรับตัว ปรับกับเหตุการณ์วิกฤตของชีวิตและฟื้นคืนกลับสู่ภาวะปกติภายหลังที่พบกับเหตุการณ์วิกฤติหรือสถานการณ์ที่ทำให้เกิดความยากลำบากในชีวิตได้ ดังนั้นจึงมีความเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งที่จะต้องหันกลับมาวางแผนอย่างจริงจังเพื่อที่จะช่วยเหลือเยาวชน เพื่อให้เด็กมีจิตใจที่เข้มแข็ง มีความมั่นใจในตนเอง สามารถช่วยเหลือตนเองพร้อมที่จะเผชิญกับโลกภายนอกและแก้ปัญหาเมื่อพบเจอกับความยากลำบากในชีวิต จึงดำเนินการใช้กิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาความเข้มแข็งทางใจสำหรับเยาวชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวัดระดับกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจของเยาวชนมูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง
2. เพื่อวัดระดับความเข้มแข็งทางใจของของเยาวชนของมูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง ก่อนและหลังการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจ

ทบทวนวรรณกรรม

การพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน มูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 1) ความเข้มแข็งทางใจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการปรับตัวและฟื้นตัวภายหลังที่พบกับเหตุการณ์วิกฤตหรือสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความยากลำบาก⁷ ประกอบด้วย 1) ด้านความสามารถในการดูแลและควบคุมตัวเอง (Autonomy) คือ ความรู้สึกที่เป็นอิสระ

⁷ กรมสุขภาพจิต, คู่มือสร้างเสริมพลังใจให้วัยรุ่น (Strong Together) (นนทบุรี: บิยอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2562) 6-7.

ซึ่งเป็นการควบคุมที่มาจากภายใน ภายใต้ความเชื่อว่าตนเองสามารถควบคุมสิ่งต่าง ๆ ได้ เป็นความรู้สึก ภาวภูมิใจในตนเองการมีระเบียบวินัยในตนเอง ได้แก่ (1) การตระหนักรู้ตนเองหรือการเข้าใจในตนเอง (Self-Awareness) (2) การรับรู้ความสามารถของตนเอง (Self-Efficacy) และ (3) การมีวินัยในตนเอง (Self-Discipline) การมีวินัย ยับยั้งชั่งใจมีความรับผิดชอบ และสามารถทนต่อแรงต้านของกลุ่มเพื่อนและแรงกดดันของสังคมได้ 2) ด้านความสามารถทางสังคม (Social Competence) คือ คุณสมบัติเชิงสังคมของบุคคล ได้แก่ (1) ความสามารถในการสื่อสาร (Communication) (2) ความเห็นอกเห็นใจ เข้าใจ และใส่ใจผู้อื่น (Empathy) และ (3) ความสามารถในการสร้างและคงไว้ซึ่งสัมพันธภาพ (Co-operation) 3) ด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหา (Problem Solving) คือ (1) ความสามารถในการคิดแยกแยะอย่างมีเหตุผล และถูกต้อง (Critical Thinking) (2) การมองโลกในแง่ดี และมีความยืดหยุ่น ในการเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้น (Optimism and Flexibility) (3) ความสามารถในการพึ่งพาตนเองและแสวงหาแหล่งช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพ (Effective Help Seeking) 4) ความมุ่งมั่นตั้งใจ ในการประสบความสำเร็จในชีวิต (Sense of Meaning and Purpose) คือ การมีแรงจูงใจในชีวิตและการตั้งจุดมุ่งหมายในชีวิต ได้แก่ (1) การตั้งจุดมุ่งหมาย (Goal Direction) (2) การสร้างแรงจูงใจ และการมีความเชื่อ (Achievement Motivation and Belief)

กิจกรรมเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งทางใจ หมายถึง กิจกรรมที่ทำให้เด็กมีความสามารถในการปรับตัว และฟื้นตัวภายหลังที่พบกับเหตุการณ์วิกฤตหรือสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความยากลำบาก โดยมีการส่งเสริมทั้งด้านพัฒนาการทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และสติปัญญาของวัยรุ่นควบคู่กัน การส่งเสริมอัตลักษณ์ของวัยรุ่น คือ การยอมรับตนเอง การรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มและเรียนรู้การจัดการอารมณ์ของตนเอง เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจ

การวัดระดับกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจ หมายถึง การประเมินผลกิจกรรมเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจ 9 กิจกรรมที่จัดขึ้นในแต่ละครั้ง ได้แก่ 1) กิจกรรมร่างกายของน้อง 2) กิจกรรมยอมรับและเข้าใจตนเอง 3) กิจกรรมบอกเล่าความรู้สึกและจัดการกับอารมณ์ 4) กิจกรรมความสามารถพิเศษของน้อง 5) กิจกรรมกีฬา 6) กิจกรรมสร้างสัมพันธภาพด้วยศิลปะ 7) กิจกรรมเคล็ดลับในการเผชิญปัญหา 8) กิจกรรมคิดเชิงบวกเพิ่มรอยยิ้ม และ 9) กิจกรรมความฝันกับเป้าหมายในชีวิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจให้กับเยาวชน

วิธีการวิจัย

รูปแบบการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงทดลอง (Experimental Research) ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย (Variables)



ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ เยาวชนทั้งหมดในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 26 คน ของมูลนิธิพระหฤทัยอุบลรัตน์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง เป็นเพศชาย 2 คน เพศหญิง จำนวน 24 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

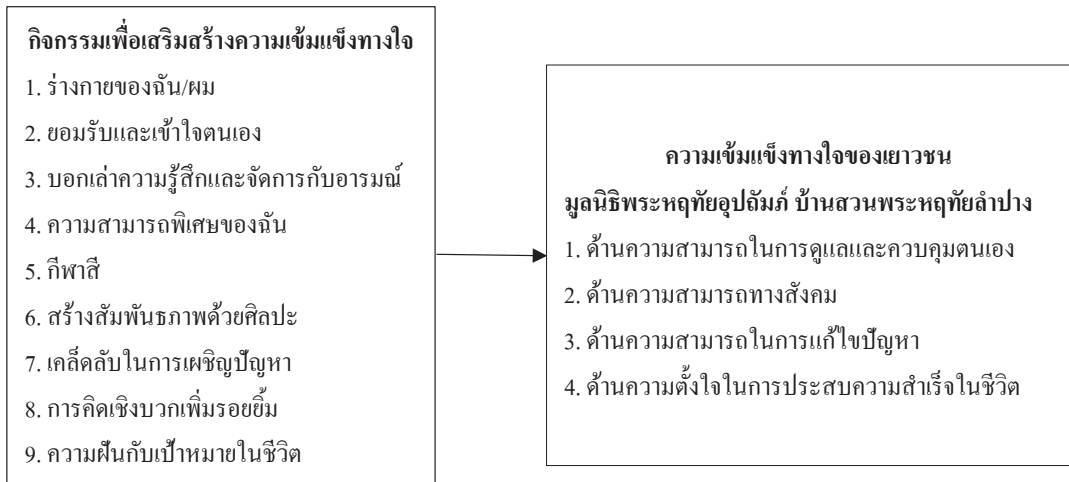
ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามแบบสอบถามความพึงพอใจกิจกรรมส่งเสริมความเข้มแข็งทางใจและประเมินความเข้มแข็งทางใจในเด็ก ตามแนวของกองส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพจิต กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข โดยดำเนินการเก็บข้อมูลก่อนและหลังการจัดกิจกรรมกับกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยตนเอง พร้อมกับนัดวันเวลาในการจัดกิจกรรมแต่ละครั้งและวันเวลาในการเก็บแบบประเมินความเข้มแข็งทางใจ วิธีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากมูลนิธิพระหฤทัยอุบลรัตน์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง มีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้ 1) ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการบ้านสวนพระหฤทัยลำปาง เพื่อขอความอนุเคราะห์เข้าไปดำเนินกิจกรรมและเก็บข้อมูล โดยแนบโครงการวิจัย ตารางกิจกรรมและแบบประเมินความเข้มแข็งทางใจ เพื่อให้ผู้อำนวยการเข้าใจวัตถุประสงค์ของการวิจัย ในการพิจารณาการอนุญาตเข้าดำเนินกิจกรรมและเก็บข้อมูล จากนั้นเมื่อผู้อำนวยการอนุญาต ผู้วิจัยจึงทำงานในหน่วยงานเพื่อประชุมกับเจ้าหน้าที่เพื่อกำหนดวันเวลา ในการดำเนินกิจกรรมและเก็บรวบรวมข้อมูล 2) จัดกิจกรรมส่งเสริมความเข้มแข็งทางใจ ตามวันเวลาที่กำหนด มีการประเมินความเข้มแข็งทางใจก่อนและหลังการจัดกิจกรรม

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในขณะนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป และวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation)
2. วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินกิจกรรม 9 กิจกรรม ได้แก่ 1) กิจกรรมร่างกายของฉัน/ผม 2) กิจกรรมยอมรับและเข้าใจตนเอง 3) กิจกรรมบอกเล่าความรู้สึกและจัดการกับอารมณ์ 4) กิจกรรมความสามารถพิเศษของฉัน 5) กิจกรรมกีฬา 6) กิจกรรมสร้างสัมพันธ์ภาพด้วยศิลปะ 7) กิจกรรม เคล็ดลับในการเผชิญปัญหา 8) กิจกรรมคิดเชิงบวกเพิ่มรอยยิ้ม และ 9) กิจกรรมความฝันกับเป้าหมายในชีวิต เป็นการเขียนสรุปผลแต่ละกิจกรรม และบรรยายเชิงพรรณนา
3. วิเคราะห์ความเข้มแข็งทางใจ ในระยะก่อนและหลังการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจโดยใช้สถิติ t-test (Paired Samples-t-test)

กรอบแนวคิด



ผลการวิจัย

การศึกษาการพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน มูลนิธิพระหฤทัยอุปลัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง มีดังนี้

1. วัดระดับกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชนของมูลนิธิพระหฤทัยอุปลัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง สรุปผลการดำเนินกิจกรรม ดังนี้

(1) กิจกรรม “ร่างกายของฉันท/ผม” แบบประเมินรูปคน (Body Map) เพื่อความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของร่างกายของวัยรุ่น โดยภาพรวมเยาวชนมีความเข้าใจและสามารถอธิบายเกี่ยวกับหน้าที่ของอวัยวะต่าง ๆ ภายในร่างกาย ประโยชน์และเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของร่างกายตามวัยของแต่ละคนพัฒนาของความเจริญเติบโตแตกต่างกัน

(2) กิจกรรม “ขอมรับและเข้าใจตนเอง” เพื่อให้เด็กเกิดการยอมรับและเข้าใจตนเอง เยาวชนจะแสดงความคิดเห็น อารมณ์ ความรู้สึก โดยภาพรวมเยาวชนมีความรู้สึกพึงพอใจ ภูมิใจในภาพลักษณ์ของตนเอง ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดความคิดเชิงบวกกับตนเองและเห็นคุณค่าในตนเอง เกิดความมั่นใจในการแสดงออกมากขึ้น

(3) กิจกรรม “บอกเล่าความรู้สึกและจัดการกับอารมณ์” เพื่อเข้าใจความรู้สึกของตนเองและสามารถควบคุมจัดการอารมณ์ ความรู้สึกได้ เยาวชนส่วนใหญ่เลือกใบหน้าอารมณ์เชิงบวก 19 จำนวน เช่น ใบหน้าอ่อนหวาน มีความสุข สนุก มีความรัก มีเยาวชนที่เลือกใบหน้าอารมณ์เชิงลบ จำนวน 3 คน เช่น ใบหน้ารู้สึกอาย ไม่มีความสุข เหงื่ออึดใจ จำนวน 7 คน ในภาพรวมเยาวชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับอารมณ์ความรู้สึกของตนเอง แต่จะมีวิธีการจัดการกับอารมณ์แตกต่างกัน



(4) กิจกรรม “ความสามารถพิเศษของฉัน” เพื่อค้นหาลักษณะเด่นของตนเองหรือความสามารถ ข้อดี/ข้อจำกัดของตนเอง สิ่งที่ยากปรับปรุงเกี่ยวกับตนเอง กิจกรรมนี้ทำให้เยาวชนได้สำรวจและรู้จักตัวเองมากขึ้น ก่อให้เกิดการยอมรับตนเองและผู้อื่น ซึ่งแต่ละคนมีความสามารถที่แตกต่างกันออกไป บางคนมีความสามารถด้านกีฬา ร้องเพลง เก่งวิทยาศาสตร์ เก่งภาษา วาดรูป ขับรถ เตะฟุตบอล ทำอาหาร วาดรูป ฯลฯ กิจกรรมนี้สามารถบอกความต้องการ/ความสนใจ/ความถนัด/ความสามารถของแต่ละคนและสิ่งนี้ทำให้เด็กเกิดความมั่นใจ และภูมิใจในตนเอง

(5) กิจกรรม “กีฬาสัมพันธ์” เพื่อให้เด็กรู้จักการปรับตัวเพื่ออยู่ร่วมกับบุคคลอื่น (รู้แพ้ รู้ชนะ รู้อภัย) เป็นกิจกรรมที่เยาวชนชอบมาก) ทำให้เด็กรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ทุกคนให้ความร่วมมือ มีความสนุกสนาน ผลที่ตามมาคือ ทุกคนมีน้ำใจนักกีฬา กล้าหาญ และมีน้ำใจต่อผู้ร่วมกิจกรรม มีการเคารพกติกา และยินดีให้ความร่วมมือตลอดการร่วมกิจกรรม กิจกรรมวิ่งสามขา กิจกรรมวิ่งเปรี๊ยะ กิจกรรมหนีบบอล ทำให้เกิดการเรียนรู้เรื่องความสามัคคี ความเป็นหนึ่งเดียวกันในการดำเนินชีวิต การให้ความร่วมมือกันในสังคม ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จได้

(6) กิจกรรม “สร้างสัมพันธ์ภาพด้วยศิลปะเพื่อให้เด็กรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มและเพื่อให้เด็กสร้างสัมพันธ์ภาพและเข้าใจผู้อื่น ผลของกิจกรรมดังกล่าวทำให้เยาวชนเข้าใจอารมณ์ ความรู้สึกของตนเองและผู้อื่น ฝึกการตั้งใจฟังและทักษะทางสังคม เกิดการมีส่วนร่วมและพัฒนาซึ่งกันและกัน ได้รู้จักและเรียนรู้ถึงความแตกต่างของแต่ละคน

(7) กิจกรรม “เคล็ดลับในการเผชิญปัญหา” เพื่อให้เด็กฝึกกระบวนการคิดวิเคราะห์เมื่อเผชิญกับปัญหา พบว่าในภาพรวมเยาวชนส่วนใหญ่สามารถเล่าถึงปัญหาของตนเองและนำเสนอวิธีการเผชิญปัญหาของแต่ละคนที่จะมีวิธีการเผชิญปัญหาที่ต่างกัน อาทิ การมีสติ ยอมรับความจริง อธิษฐานเพื่อให้จิตใจสงบนิ่ง ขอบคุณทุกปัญหาที่ผ่านเข้ามาในชีวิต ความกล้าเผชิญปัญหา รู้จักคุณค่าชีวิตของตนเอง สามารถเข้าใจได้ว่าเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาจะมีวิธีการใดบ้างที่ช่วยจัดการกับอารมณ์ความรู้สึกตัวเอง โดยไม่ไปทำร้ายตนเองและผู้อื่น แต่ในขณะที่เด็กจะเกิดความมั่นใจในตนเองมากขึ้น พร้อมรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคต เรียกได้ว่า “ประสบการณ์ทำให้เติบโต ”

(8) กิจกรรม “การคิดเชิงบวกเพิ่มรอยยิ้ม” เพื่อให้เด็กมีทัศนคติเชิงบวก จากกิจกรรมดังกล่าวทำให้เยาวชนได้มองความจริงของชีวิต การมองโลกในแง่ดี การคิดบวกกับสิ่งรอบข้างก็ทำให้ชีวิตเรามีความสุข เยาวชนชื่นชอบกิจกรรมนี้และให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เมื่อเยาวชนประสบกับปัญหา ก็มีได้หยุดอยู่แก่ที่ปัญหานั้น แต่กลับได้มองเห็นถึงข้อคิดบางอย่างที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับปัญหานั้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับกำลังใจจากคนรอบข้าง และได้เห็นตนเองสามารถรับมือกับปัญหาที่ผ่านเข้ามาได้

(9) กิจกรรม “ความฝันกับเป้าหมายในชีวิต” เพื่อให้เด็กคิดถึงเป้าหมายในชีวิตผลการดำเนินกิจกรรมจะทำให้มองเห็นเป้าหมายของตนเองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่ละคนได้มีโอกาสได้ไตร่ตรองตนเองมองถึงสภาพความเป็นจริงของชีวิต พร้อมทั้งมีการวางแผนสำหรับการดำเนินชีวิตในอนาคตได้อย่างมีความสุข

และมีความมั่นคงในชีวิตครอบครัว นอกจากนี้ยังมองเห็นและรับรู้ถึงความต้องการของตน สามารถบอกได้ถึงความใฝ่ฝันของตนเอง มีเป้าหมายในการดำเนินชีวิต สิ่งที่เกิดขึ้นได้คือ สามารถบอกได้ว่าแต่ละคนชอบอะไร สนใจอะไร มีเป้าหมายในชีวิตที่ชัดเจนขึ้น

สรุปผลประเมินการเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจ พบว่า ระดับการประเมินกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชนตามการแสดงความคิดเห็นของเยาวชน เป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมความเข้มแข็งทางใจ ร้อยละ 70.59 เรียงตามลำดับจากมากไปน้อย คือ 1) กิจกรรมความฝันและเป้าหมายในชีวิต 2) กิจกรรมสร้างสัมพันธภาพด้วยศิลปะ 3) กิจกรรมความสามารถพิเศษของฉัน 4) กิจกรรมกีฬาสัมพันธ์ 5) กิจกรรมยอมรับและเข้าใจตนเอง 6) กิจกรรมคิดเชิงบวกเพิ่มรอยยิ้ม 7) กิจกรรมบอกเล่าความรู้สึกและจัดการกับอารมณ์ 8) กิจกรรมร่างการของฉัน/ผม และ 9) กิจกรรมเคล็ดลับในการเผชิญปัญหา

2. วัดระดับความเข้มแข็งทางใจของเยาวชนของมูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง

1) การวิเคราะห์ข้อมูลความเข้มแข็งทางใจก่อนการทดลอง โดยใช้ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในภาพรวมและรายด้าน พบว่า ความเข้มแข็งทางใจในภาพรวม มีค่าเฉลี่ย 63.88 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 7.10 ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ 1) การตั้งจุดมุ่งหมายในชีวิต อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 17.27 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 3.20 รองลงมา 2) ความสามารถทางสังคม มีค่าเฉลี่ย 15.85 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.97 3) ความสามารถในการแก้ไขปัญหา มีค่าเฉลี่ย 15.69 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 2.63 และ 4) ความสามารถในการดูแลและคุ้มครองตนเอง มีค่าเฉลี่ย 15.08 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.89

2) การวิเคราะห์ข้อมูลความเข้มแข็งทางใจหลังการทดลอง โดยใช้ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในภาพรวมและรายด้าน พบว่า ความเข้มแข็งทางใจในภาพรวม มีค่าเฉลี่ย 65.04 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 9.41 ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ 1) การตั้งจุดมุ่งหมายในชีวิต อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 17.46 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 3.50 รองลงมา 2) ความสามารถทางสังคม มีค่าเฉลี่ย 16.15 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 3.08 3) ความสามารถในการดูแลตนเองและควบคุมตัวเอง มีค่าเฉลี่ย 15.61 ร้อยละ 2.38 และ 4) ความสามารถในการแก้ไขปัญหา มีค่าเฉลี่ย 14.81 ร้อยละ 2.53

3) การเปรียบเทียบความแตกต่างของผลการทดลองก่อนและหลังการจัดกิจกรรมความเข้มแข็งทางใจ ผลการทดลองก่อนและหลังของการเข้าร่วมกิจกรรมความเข้มแข็งทางใจ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

อภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน มูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายผลได้ดังนี้



1. ความเข้มแข็งทางใจ ผลการศึกษาพบว่า ผลการทดลองก่อนและหลังของการเข้าร่วมกิจกรรมความเข้มแข็งทางใจ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของธารา พูนประชา⁸ ได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาความมั่นคงทางจิตใจของนักเรียนพยาบาล วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก ด้านความมั่นคงทางจิตใจ โดยบูรณาการเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ในการจัดการเรียนการสอนปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และการมีจิตสาธารณะการวิจัยนี้เป็นวิจัยเชิงปริมาณกึ่งทดลอง มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำแนวทางการพัฒนาความมั่นคงทางจิตใจให้เกิดภายในจิตใจของเยาวชนวัยรุ่น ผลการวิจัยพบว่า นรพ.มีคะแนนเฉลี่ยความเข้มแข็งทางใจก่อนเข้าร่วมกิจกรรมอยู่ที่ 3.21 และมีกรอบคว่ำและคนใกล้ชิดเป็นกำลังใจมีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงสุดที่ 3.79 ทำให้ภายหลังเข้าร่วมกิจกรรมมิติด้านกำลังใจไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติซึ่งเป็นข้อค้นพบว่า ความเข้มแข็งทางใจต้องใช้เวลาในการจัดกิจกรรมเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเด็กและเยาวชน และกิจกรรมนั้นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

2. กิจกรรมเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจในวัยรุ่นตอนต้นเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นและกำลังใจในการต่อสู้กับปัญหาต่าง ๆ ความเข้มแข็งทางจิตใจเป็นความพร้อมทางด้านจิตใจที่จะเผชิญกับทุกสถานการณ์อย่างมั่นใจ และมีความอดทนต่อการเผชิญปัญหา ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเป็นภูมิคุ้มกันให้บุคคลฝ่าวิกฤตต่าง ๆ ในชีวิตไปได้ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาผลของการได้รับโปรแกรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจในวัยรุ่นที่อยู่ในครอบครัว ที่มีปัญหาติดสุราและสารเสพติด ซึ่งพบว่า วัยรุ่น ที่เข้าร่วมโปรแกรมการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ทางจิตใจ จะช่วยป้องกันการติดสุราและสารเสพติด ได้เมื่อเทียบกับวัยรุ่นที่ไม่ได้เข้าร่วมโปรแกรม¹⁰ จากการศึกษาดังกล่าวเห็นได้ว่า การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจเป็นสิ่งจำเป็นในวัยรุ่น อันเป็นการเตรียมวัยรุ่นให้มีความพร้อมในการเผชิญปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตในงานวิจัยนี้กิจกรรมความฝันกับเป้าหมายในชีวิต มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดถึงเป้าหมายในชีวิต เป็นกิจกรรมที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการประเมินซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดความเข้มแข็งทางใจของสำนักส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพจิต กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข ในด้านที่ 4 ประกอบด้วย 1) ด้านความสามารถในการดูแลและควบคุมตัวเอง 2) ด้านความสามารถทางสังคม 3) ด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหา และ 4) ความมุ่งมั่นตั้งใจในการประสบความสำเร็จในชีวิต เยาวชนเมื่อได้รับการอบรมแล้ว เยาวชนจะมีแรงจูงใจในชีวิตและการตั้งจุดมุ่งหมายในชีวิต ได้แก่ 1) การตั้งจุดมุ่งหมายเป็นความสามารถในการตั้งจุดมุ่งหมายความสำเร็จในชีวิตที่เป็นไปได้ และสามารถดำเนินชีวิตเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ 2) การสร้างแรงจูงใจ

⁸ ธารา พูนประชา, แนวทางการพัฒนาความมั่นคงทางจิตใจของนักเรียนพยาบาล : กรณีศึกษานักเรียนพยาบาล ชั้นปีที่ 1 วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก รุ่นที่ 54 (กรุงเทพฯ: หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร, 2561) 1.

⁹ Luthans F, Youssef CM, Avolio BJ, *Psychological capital* (New York: Oxford University Press, 2007) 1.

¹⁰ Jordan, H. M, *Loving our differences motivation and special education*. (3 มิถุนายน 2565) www.cmruir.cmru.ac.th <https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/SPED/04bdc7a0-1ec9-4eca-661c-677439532d1a/UploadedImages/Journal_2010/Loving_Our_Differences_Jordan.poff>.

และการมีความเชื่อ เป็นความสามารถในการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ตนเองบรรลุเป้าหมาย ความกระตือรือร้น มุ่งมั่นพยายามเพื่อให้ประสบความสำเร็จและการมีความเชื่อ หรือแรงบันดาลใจในการดำเนินชีวิต รวมถึงกิจกรรมสร้างสัมพันธ์ภาพด้วยศิลปะ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กสร้างสัมพันธ์ภาพและเข้าใจผู้อื่นที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นระดับที่ 2 ผลของงานวิจัยเห็นได้ว่ากิจกรรมมีส่วนสำคัญในการพัฒนาทักษะสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดความเข้มแข็งทางใจของสำนักส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพจิต กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข¹¹ ในด้านที่ 2 ประกอบด้วย 1) ด้านความสามารถในการดูแลและควบคุมตัวเอง 2) ด้านความสามารถทางสังคม 3) ด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหา และ 4) ความมุ่งมั่นตั้งใจในการประสบความสำเร็จในชีวิต ด้านความสามารถทางสังคม คือ เยาวชนมีคุณสมบัติเชิงสังคมของบุคคล ประกอบด้วย 1) ความสามารถในการสื่อสาร ความสามารถในการสื่อสารให้ผู้อื่นรับรู้ ความคิด ความรู้สึกของตนเองได้ และความสามารถในการฟังอย่างใส่ใจและตั้งใจ 2) ความเห็นอกเห็นใจ เข้าใจ และใส่ใจผู้อื่น ความสามารถของบุคคลในการเห็นอกเห็นใจ เข้าใจและใส่ใจความรู้สึกของผู้อื่น เคารพในความเป็นตัวตนและสิทธิของผู้อื่น สามารถให้อภัยผู้อื่นได้ และ 3) ความสามารถในการสร้างและคงไว้ซึ่งสัมพันธ์ภาพ ความสามารถในการสร้างและคงไว้ซึ่งสัมพันธ์ภาพ ความเป็นมิตร เป็นที่พึ่งของผู้อื่น มีส่วนร่วม เสียสละในการทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเต็มที่ และสามารถปรับตัวได้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 นักบวชคณะภคินีพระหฤทัยของพระเยซูเจ้าแห่งกรุงเทพฯ ควรกำหนดยุทธศาสตร์การดูแล และคุ้มครองเด็กในระยะยาวให้ครอบคลุม ทั้งระดับนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ และส่งเสริมครอบครัวให้สามารถดูแลเด็กและอย่างถูกต้องเหมาะสม ให้เป็นรูปธรรมชัดเจน และควรพัฒนากลไกการทำงานทุกระดับ

1.2 นักบวชคณะภคินีพระหฤทัยของพระเยซูเจ้าแห่งกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งมูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ สถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชนบ้านสวนพระหฤทัยลำปาง ควรมีคณะกรรมการที่มีความพร้อมด้านการอบรมพัฒนาเด็กและเยาวชนให้กับบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.3 นักบวชคณะภคินีพระหฤทัยของพระเยซูเจ้าแห่งกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งมูลนิธิพระหฤทัยอุปถัมภ์ สถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชนบ้านสวนพระหฤทัยลำปาง ควรจัดอบรมให้ความรู้เรื่องการดูแล และคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือการให้ความรู้เรื่องวิธีการส่งเสริมศักยภาพเด็กและเยาวชนแก่บุคลากร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

¹¹ กรมสุขภาพจิต, อ้างแล้ว 5-6.



2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. สถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชน บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง ควรพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน ในการพัฒนาองค์ความรู้และการเป็นผู้สอนงานแก่ผู้ปฏิบัติงานทุกคน
2. สถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชน บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง ควรพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน โดยประสานงานกับทีมสหวิชาชีพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก
3. สถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชน บ้านสวนพระหฤทัยลำปาง ควรนำข้อค้นพบจากการวิจัยเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งทางใจให้กับเด็กและเยาวชน โดยเน้น กิจกรรม 4 ด้าน ได้แก่ ความสามารถในการดูแลและควบคุมตนเอง ความสามารถทางสังคม ความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการตั้งใจมุ่งมั่นในเป้าหมายในชีวิต และโดยเฉพาะกิจกรรมที่ส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหา ให้เด็กและเยาวชน คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาได้

3. ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาค้างต่อไป

1. ควรนำรูปแบบการพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน ที่ได้จากการนำไปทดลองใช้ในสถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชน บ้านสวนพระหฤทัยลำปางหรือที่อื่น ๆ เพื่อให้เกิดนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ต่าง ๆ ต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน
2. ควรมีการศึกษาค้นคว้าผลของการพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน การพัฒนาทักษะชีวิตต่อความฉลาดทางอารมณ์ของเยาวชนในสถานสงเคราะห์ในภูมิภาคอื่น ๆ เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นเพียงกลุ่มควบคุมบางส่วน ที่ได้รับการพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของประเทศไทย
3. ควรมีการศึกษาค้นคว้าผลของการพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน ในเยาวชนกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มเปราะบางในสถานสงเคราะห์อื่น ๆ นอกเหนือจากสถานสงเคราะห์ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อยืนยันประสิทธิผลของการพัฒนากิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางใจของเยาวชน

บรรณานุกรม

- Center on the Developing Child, *Serve and Return* (3 มิถุนายน 2565) Center on the Developing Child
<<https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/serve-and-return/>>.
- Jordan, H. M, *Loving our differences motivation and special education* (3 มิถุนายน 2565) www.cmruir.cmru.ac.th <https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/SPED/04bdc7a0-1ec9-4eca-661c-677439532d1a/UploadedImages/Journal_2010/Loving_Our_Differences_Jordan.poff>.
- Luthans F, Youssef CM, Avolio BJ, *Psychological capital* (New York: Oxford University Press, 2007).
- Mulheir G., “Deinstitutionalisation: a human rights priority for children with disabilities” (2012) 9:117
The Equal Rights Review.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *ว่าด้วยวิธีการให้การสงเคราะห์เด็ก พ.ศ. 2547* (10 มิถุนายน 2565) m-society.go.th <<http://law.m-society.go.th/law2016/law/view/19>>.
- กรมสุขภาพจิต, *คู่มือสร้างสรรค์พลังใจให้วัยทีน (Strong Together)* (นนทบุรี: บียอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2562).
- ธารา พุนประชา, *แนวทางการพัฒนาความมั่นคงทางจิตใจของนักเรียนพยาบาล : กรณีศึกษานักเรียนพยาบาล
ชั้นปีที่ 1 วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก รุ่นที่ 54* (กรุงเทพฯ: หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร, 2561).
- ผดุง จิตเจื้อจุน, *สถานการณ์ปัจจุบันของเด็กและเยาวชนไทยน่าวิตก* (15 มิถุนายน 2565) Matichon <https://www.matichon.co.th/columnists/news_1313057>.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎามนตรี, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎามนตรี, 2565).





**การพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กใน
มูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา**
**Development of Case Management Process for Behavioral Modication of
Children at Children's Home Foundation Pattaya**

กฤษฎา สุขพัฒน์

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Kritsada Sukkaphat

Faculty of Social work and social welfare, Huachiew Chalermprakiet University
18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540

E-mail: kritsada_2617@hotmail.com

นุชนาฏ ยูฮันเงาะ

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Nutchanat Yuhannogh

Faculty of Social work and social welfare, Huachiew Chalermprakiet University
18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540

E-mail: yunutchanat@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณี เพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็กพัทยา เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ กลุ่มประชากร ได้แก่ ผู้บริหาร ทีมสหวิชาชีพภายในคุณครูผู้ปฏิบัติงานดูแลเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา และเด็กที่มีความพร่องทางพฤติกรรมและอารมณ์ จำนวน 3 ราย ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา ประกอบด้วย 1) การถอดบทเรียนปัญหา ความต้องการและความท้าทายในการทำงานกับเด็กในแต่ละช่วงวัย 2) การวิเคราะห์และวางแผนการพัฒนาโดยใช้กระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กของมูลนิธิฯ 3) การคัดเลือกผู้จัดการรายกรณีจากคุณครูผู้ปฏิบัติงาน 4) การดำเนินการโดยจัดอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดการรายกรณี 5) นำองค์ความรู้การจัดการรายกรณีลงสู่การปฏิบัติ 5) การสะท้อนผลการปฏิบัติงานของผู้จัดการรายกรณีในการแก้ไขปัญหาพฤติกรรมของเด็ก



ผลการวิจัยเชิงปฏิบัติการ การนำแนวคิดการจัดการรายกรณีมาประยุกต์ใช้เพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิยังไม่บรรลุผล เนื่องจาก 1) ด้านการจัดอบรมการจัดการรายกรณี พบว่า การอบรมในระยะเวลา 2 วันไม่เพียงพอต่อการทำให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้ความเข้าใจความพร้อมด้านพฤติกรรม อารมณ์ของเด็ก และการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กเหล่านี้ได้อย่างลึกซึ้ง และเมื่อนำสู่การทดลองปฏิบัติ ซึ่งใช้ระยะเวลาสั้น ๆ เพียง 2 เดือน จึงไม่เกิดผลลัพธ์ต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมเด็กได้อย่างยั่งยืน 2) ด้านบุคลากร การคัดเลือกคุณครูเป็นผู้จัดการรายกรณี เป็นการเพิ่มภาระงาน เนื่องจากเด็กมีความซับซ้อนของปัญหาและความต้องการ มีความจำเป็นต้องใช้มืออาชีพ 3) ด้านระบบการให้บริการ ผู้จัดการรายกรณียังไม่สามารถนำแผนพัฒนารายบุคคล (IDP) มาดำเนินการเพื่อวางแผนช่วยเหลือเด็กในระยะยาวร่วมกับทีมสหวิชาชีพทั้งภายใน และภายนอกได้อย่างเป็นระบบและเหมาะสม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มูลนิธิควรมีนโยบายรับตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานมืออาชีพ เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพและช่วยเหลือเด็กที่มีความบกพร่องทางพฤติกรรม และอารมณ์ หรือส่งเสริมให้บุคลากรรับการอบรมหลักสูตรผู้จัดการรายกรณีด้านเด็กโดยเฉพาะ ส่วนข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ คุณครูควรใช้แผนรายบุคคลกับเด็กทุกคนในมูลนิธิ แต่หากพบกรณีเด็กที่มีความยุ่งยากซับซ้อน สามารถส่งต่อไปยังผู้จัดการรายกรณีมืออาชีพขององค์กรได้ และทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ผู้จัดการรายกรณีมืออาชีพสามารถทำงานเชิงลึกร่วมกับทีมสหวิชาชีพภายนอก เพื่อคุ้มครองพิทักษ์สิทธิให้แก่เด็กได้รับบริการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : การจัดการรายกรณี การปรับพฤติกรรมเด็ก

Abstract

The purpose of this research was to develop a case management process to adjust children's behavior in the Pattaya Orphanage as action research. Population groups include executives, multidisciplinary teams within teachers, child care workers of the Pattaya Orphanage, and 3 children with behavioral and emotional disabilities. The development of case management process for child behavior adjustment of the Pattaya Orphanage consisted of 1) Lesson learned on the problems, needs and challenges of working with children in each age range 2) Analysis and development planning using the case management process to adjust child behavior of the Foundation 3) Selection of case managers from the teachers 4) Implementation by organizing case management workshops 5) Putting case management knowledge into practice 6) Reflecting on the performance of case managers in solving child behavior problems.



The results showed that the application of the case management concept to change children's behavior in the Foundation was not yet successful due to 1) the case management training was found that the 2-day training period was insufficient for the participants to have a deep understanding of the deficits in children's emotional behavior and case management to adjust these children's behavior, and when leading to a short 2-month practice trial, it did not result in sustainable change in children's behavior 2) In terms of personnel, the selection of teachers as managers on a case-by-case basis increases the workload. Because children have complex problems and needs, professionals are required 3) The case manager service system is unable to implement the Individual Development Plan (IDP) to plan for long-term child support in collaboration with multidisciplinary teams within and outside the country systematically and appropriately.

Policy recommendations: The Foundation should have a policy to recruit professional practitioners to perform their duties in developing and helping children with behavioral and emotional disabilities, or encouraging personnel to receive training in child case management courses specifically, action Suggestions: Teachers should use individual plans for every child in the foundation. However, if a child's case is complicated, they can be referred to a professional case manager of the organization and work together continuously. Professional case managers can work in-depth with an external multidisciplinary team to protect children's rights to receive services that meet the problems and needs for sustainable behavior change.

Keywords : Child Behavior Modification, Case Management.

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกันก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบที่ตามมาแก่สังคมไทยในหลายมิติด้วย ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ ปัญหาเกี่ยวกับเด็กและครอบครัว อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและพฤติกรรมการดำเนินชีวิตของคนในสังคม ซึ่งส่งผลให้ครอบครัวไม่สามารถทำบทบาทหน้าที่ของครอบครัวได้อย่างสมบูรณ์ สอดคล้องกับการวิจัยเรื่องการสังเคราะห์องค์ความรู้การคุ้มครองทางสังคมในกลุ่มเด็ก ที่ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุปัจจัยที่เด็กไทยจำนวนมากมีความเปราะบาง อยู่ในสถานะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม มีปัญหาพฤติกรรม ปัญหาครอบครัว อันส่งผลให้เด็กมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการกระทำผิดหรือก่อปัญหาสังคมอื่น ๆ โดยระบุถึงดัชนีชี้วัดความเปราะบาง (The Child Vulnerability Index – CVI) ซึ่งวัดโอกาสของเด็กที่จะกลายเป็นเด็กกลุ่มเสี่ยง เด็กไทยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 42.2 โดยมาจากปัจจัยหลักคือ 1) ความยากจน 2) ปัญหาสุขภาพร่างกาย ทั้งของผู้ปกครองและตัวเด็ก 3) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม อาทิ การย้ายถิ่น พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว การหย่าร้าง ครอบครัวแตกแยก การตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร 4) ปัจจัยด้านความรุนแรง ทั้งที่กระทบต่อร่างกาย



และจิตใจ รวมถึงความรุนแรงทางเพศ 5) เศรษฐกิจและการเมือง เช่น สงคราม ภัยธรรมชาติ¹ สาเหตุปัจจัยดังกล่าวทำให้รากฐานทางสังคมอ่อนแอลง ไม่สามารถปรับตัวได้อย่างสมดุลกับความเปลี่ยนแปลงพัฒนาและความเปราะบางของสถาบันครอบครัว โดยเฉพาะเมื่อครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันหลักได้ลดบทบาทหรือละเลยหน้าที่ในการอบรมเลี้ยงดูบุตรหลาน จึงก่อให้เกิดปัญหาสังคมที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนตามมา อาทิ ปัญหาเด็กด้อยโอกาส เด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อน เป็นต้น²

ปัญหาเด็กกำพร้าและเด็กถูกทอดทิ้งในสังคมจึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องเยียวยาแก้ไข เนื่องจากเด็กคืออนาคตสำคัญของสังคมประเทศชาติในภายหน้า โดยการแก้ไขเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงชุมชนควรมีส่วนร่วมกันรับผิดชอบอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ทั้งเชิงป้องกันในระยะยาว เพื่อเสริมสร้างสถาบันครอบครัวให้เข้มแข็ง ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะเผชิญหน้า คือการช่วยเหลือเด็กที่อยู่ในภาวะปัญหาให้ได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยทำหน้าที่เลี้ยงดูทดแทนหรือช่วยเหลือพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้เด็กกำพร้าและเด็กถูกทอดทิ้งในสังคมสามารถเติบโตได้อย่างเหมาะสม และสามารถกลับคืนสู่ครอบครัว สังคม และไม่เป็นวงจรปัญหาสังคมต่อไปในอนาคต มุลินิสงเคราะห์เด็ก พัทยาเป็นองค์กรการกุศลที่ดำเนินงานภายใต้กรอบแนวคิดการคุ้มครองเด็ก (Child Protection) และหลักการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)³ ที่กล่าวถึง สิทธิที่จะมีชีวิตรอด สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในสังคม รวมถึงใช้ระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยแต่ละจังหวัดจะมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โดยดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546⁴ ที่เน้นการคุ้มครองสวัสดิภาพและสงเคราะห์เด็ก ซึ่งมีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กประจำจังหวัดเป็นผู้กำกับ ดูแล มีแนวทางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น อาทิ กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแล พ.ศ. 2549 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานแรกรับสถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถานพัฒนาและฟื้นฟู พ.ศ. 2549 ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยวิธีการดำเนินงานของสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถานพัฒนาและฟื้นฟู พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดกรอบ อาทิ

¹ เรณู สุขารมณ์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การสังเคราะห์องค์ความรู้การคุ้มครองทางสังคมในกลุ่มเด็ก” (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2558) 25.

² ชนกร โพธิ์นาเงินและทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล, “การบริหารจัดการและความร่วมมือในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของสถานสงเคราะห์เด็กเอกชนจังหวัดชลบุรี” (2561) 9:2 วารสารสังคมภิวัตน์ 34, 38.

³ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารการเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก.

⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546.



คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาต คุณลักษณะของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ลักษณะด้านอาคารและสภาพแวดล้อม บทบาทหน้าที่ของสถานสงเคราะห์ นอกจากนี้ มูลนิธิสงเคราะห์เด็กพัทยาได้รับอนุญาตให้สามารถดำเนินงานด้านบุตรบุญธรรม ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 เป็นสำคัญ ซึ่งเหล่านี้เป็นกรอบแนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการดำเนินงาน สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ นอกจาก การให้การเลี้ยงดู จัดหาปัจจัย 4 ขั้นพื้นฐาน มีการกิจในด้านอื่นๆ อาทิ การให้คำปรึกษา การให้การศึกษา การนันทนาการ การสร้างเสริมทักษะและประสบการณ์ชีวิต รวมถึงการอบรมพัฒนาแก้ไขปัญหาวุฒิกรรม ต่างๆ เพื่อสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กให้เติบโตตามวัยในทุกมิติของชีวิต ปัญหาและความท้าทายสำคัญ ของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา ในปัจจุบันเนื่องจากเด็กที่เข้ามาใช้บริการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ มักประสบวิกฤตปัญหาต่างๆ ส่งผลกระทบต่อระบบพัฒนาการของเด็กตามวัยในมิติด้านร่างกาย สติ ปัญญา อารมณ์ สังคม เด็กมักมีปัญหาวุฒิกรรมที่ยุ่ยากซับซ้อนมากกว่าเด็กโดยทั่วไป อาทิ พัฒนาการล่าช้า บกพร่องทางสติปัญญา อารมณ์ไม่มั่นคง ก้าวร้าว คื้อดิ่ง ไม่เชื่อฟัง โกหก ละเมิดกฎเกณฑ์กติกา ต่าง ๆ ใช้จ่ายฟุ้งซ่าน โดยปัญหาความยุ่งยากของปัญหาวุฒิกรรมขึ้นอยู่กับบริบทชีวิตของเด็กแต่ละบุคคล การจัดการรายกรณี (Case Management) เป็นกระบวนการทางสังคมสงเคราะห์ที่สามารถช่วยให้การทำงานประสบความสำเร็จ ครอบคลุมเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมาย โดยดำเนินการวางแผน ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการมุ่งให้เกิดการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ผู้ให้บริการ⁵ ดังนั้น การวิจัยเชิงปฏิบัติการของผู้ร่วมวิจัยครั้งนี้จึงนำไปสู่การสังเคราะห์และสรุปแนวทางการพัฒนากระบวนการ จัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการพัฒนากระบวนการ ช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาวุฒิกรรมเด็กในสถานสงเคราะห์ รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงกฎหมาย และเชิงปฏิบัติการต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา

ทบทวนวรรณกรรม

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้มีแนวคิดหลักในการศึกษา คือ 1) ปัญหาวุฒิกรรมของเด็กและวัยรุ่น และ 2) แนวคิดการจัดการรายกรณี

ปัญหาวุฒิกรรมของเด็กและวัยรุ่น

ศรีเรือน แก้วกังวาน⁶ อธิบายว่าสำหรับเด็กวัยรุ่นนั้นเป็นวัยที่มีพัฒนาการในด้านต่างๆ จึงเป็น

⁵ โสภ อ่อนโอภาส, การจัดการรายกรณีในงานสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว (24 ธันวาคม 2563) GotoKnow <<https://www.gotoknow.org/posts/676404>>.

⁶ ศรีเรือน แก้วกังวาน, “จิตวิทยาพัฒนาการชีวิตทุกช่วงวัย: วัยรุ่น-วัยสูงอายุ เล่ม 2” (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 9, 2549) 83.

ระยะเวลาที่เด็กต้องปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการอย่างเข้มข้นในทุกด้าน อาทิ ร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา เป็นช่วงระยะเวลาคาบเกี่ยวระหว่างความเป็นเด็กต่อเนื่องกับความเป็นผู้ใหญ่ ซึ่งถือเป็นเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของชีวิต ถ้าเด็กวัยรุ่นคนใดดำเนินชีวิตในช่วงเวลานี้ผ่านพ้นไปอย่างราบรื่น มีปัญหาไม่ซับซ้อนมากนัก เด็กวัยรุ่นย่อมผ่านเข้าสู่ความเป็นผู้ใหญ่ด้วยดี แต่หากเป็นไปในทางตรงข้าม เด็กวัยรุ่นจะประสบความยุ่งยากมากดังที่นักวิชาการเรียกว่าเป็น “วัยรุ่นดุด” โดยหากเด็กวัยรุ่นผู้ใดได้ดำเนินชีวิตในช่วงเวลานี้ผ่านพ้นไปอย่างราบรื่น มีปัญหาไม่ซับซ้อนมากนัก เด็กวัยรุ่นผู้นั้นย่อมเข้าสู่ความเป็นผู้ใหญ่ด้วยดี และมักจัดการกับชีวิตในวัยผู้ใหญ่ได้อย่างราบรื่น แต่ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้าม วัยนี้จะเป็นวัยที่ประสบความยุ่งยากมาก ปัญหาโดยรวมที่พบในเด็กที่อาศัยในสถานสงเคราะห์ สามารถสรุปประเด็นสำคัญของปัญหาและปัญหาตามแต่ละช่วงวัยที่อาจเกิดจากการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์⁷ ได้ดังนี้ 1) โรคทางกาย เรื้อรัง ร้อยละ 30-80 และร้อยละ 25 พบว่ามีโรคตั้งแต่ 3 โรคขึ้นไป โรคที่พบได้แก่ การติดเชื้อ โรคพยาธิ โรคหืด ปัญหาการมองเห็น การได้ยินบกพร่อง ทูโชนนาการ โรคผิวหนัง โลหิตจาง เลี้ยงไม่โต พันผุ และมีร่องรอยของการถูกทำร้าย สำหรับวัยรุ่นยังมีความเสี่ยงในเรื่องการมีกิจกรรมทางเพศและใช้สารเสพติด 2) ปัญหาพฤติกรรมและอารมณ์ ร้อยละ 35-50 ได้แก่ ปัญหาความสัมพันธ์ การปรับตัว ปัญหาการเรียน เกร สมาริสน์ ก้าวร้าวและพบอาการซึมเศร้าได้บ่อยที่สุด 3) ปัญหาพัฒนาการ อาจเป็นผลแทรกซ้อนหรือเกิดควบคู่กับโรคทางกาย ร้อยละ 20-60 ของเด็กสถานสงเคราะห์มีพัฒนาการผิดปกติหรือล่าช้า สูงกว่าเด็กทั่วไปประมาณร้อยละ 10 4) เด็กที่ถูกทอดทิ้งอาจพบสติปัญญาบกพร่อง การเรียนรู้และพัฒนาการด้านภาษาล่าช้า ความสัมพันธ์กับเพื่อนไม่ดี อาจมีปัญหาพฤติกรรมแบบเก็บกด ได้แก่ วิดกกังวล ซึมเศร้า หรือมีพฤติกรรมแบบแสดงออก ได้แก่ ก้าวร้าว ทุนหันปล้นเล่น 5) เด็กที่ถูกทารุณกรรม มีปัญหาสุขภาพร่างกาย สติปัญญาบกพร่อง พฤติกรรมก้าวร้าว มีปัญหาความสัมพันธ์กับเพื่อน เกิดความเครียดที่ผิดปกติหรือโรคจิตเวชที่เกิดตามหลังเหตุการณ์รุนแรง (post-traumatic stress disorder) อาจมีปัญหาพฤติกรรมแบบเก็บกดหรือพฤติกรรมแบบแสดงออก และ 6) เด็กในสถานสงเคราะห์ต้องต่อสู้กับความรู้สึกที่เกิดขึ้นในจิตใจของตนเอง อาทิ ต่ำหนืดตนเอง และรู้สึกผิดที่ต้องแยกจากพ่อแม่ รู้สึกว่าตนเองไม่เป็นที่ต้องการ หากต้องรอผู้อุปถัมภ์เป็นระยะเวลานาน รู้สึกช่วยเหลือตนเองไม่ได้ในการที่ต้องเปลี่ยนผู้ดูแลหลายคนในเวลาที่ผ่านมา รู้สึกไม่มั่นคงและไม่แน่นอนเกี่ยวกับอนาคต เป็นต้น

แนวทางการจัดการรายกรณี

แนวทางการจัดการรายกรณี (Case Management) เป็นแนวคิดหลักในกระบวนการศึกษาครั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา

⁷ นพวรรณ ศรีวงศ์พานิช, ปัญหาที่พบในเด็กสถานสงเคราะห์ (10 ธันวาคม 2564) GotoKnow <<https://www.gotoknow.org/posts/380114>>.



Matthias J. Naleppa⁸ กล่าวถึงการบริหารจัดการรายกรณีว่า เป็นกระบวนการทำงานร่วมกันในการประเมิน วางแผน ดำเนินการประสานงาน ตรวจสอบและประเมินทางเลือกและบริการที่จำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการแก่ผู้ให้บริการ มีการใช้การสื่อสาร การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีคุณภาพและคุ้มค่า สอดคล้องกับ The Case Management Society of America⁹ ให้ความหมายว่า กระบวนการความร่วมมือในการประเมิน วางแผน จัดการและให้การปรึกษา ในการเลือกบริการที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ให้บริการได้รับบริการและทางเลือกต่าง ๆ ตามความต้องการจำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ โดยมีบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการรายกรณีเป็นผู้ประสานงาน สื่อสารหน่วยงานบริการและมีการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งสรุปได้ว่า การจัดการรายกรณีเป็นทั้งกระบวนการและวิธีการในการทำงานกับผู้ให้บริการ โดยอาศัยผู้จัดการรายกรณี เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในการประเมินความต้องการจำเป็นของผู้ให้บริการ โดยอาศัยความร่วมมือจากนักวิชาชีพในสหวิชาชีพสาขาต่างๆ ในการประเมิน วางแผน ดำเนินการ ประสานงานให้ผู้ให้บริการได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการ การติดตาม กำกับงานและประเมินทางเลือกของบริการ ที่สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของผู้ให้บริการ โดยอาศัยการสื่อสารและการจัดการทรัพยากร ให้เกิดบริการที่มีประสิทธิภาพและเกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีต่อคุณภาพชีวิตของผู้ให้บริการ¹⁰ โดยมีขั้นตอน 1) การเข้าถึงผู้ให้บริการ 2) การประเมินสถานะของผู้ใช้บริการ 3) การพัฒนาแผนการให้บริการ 4) การนำแผนสู่การปฏิบัติ 5) การติดตามการให้บริการ 6) การทบทวนและประเมินสถานะซ้ำหรือการประเมินสถานการณ์ของผู้ใช้บริการเป็นระยะและ 7) การยุติการให้บริการ การจัดการรายกรณีในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา เป็นกระบวนการให้บริการช่วยเหลือและพัฒนาเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา ที่มีปัญหาพฤติกรรมในกรณีที่ยุ่ยากซับซ้อนในการแก้ไข ให้ได้รับการดูแล แก้ไขอย่างเป็นระบบ โดยมีเจ้าภาพประเมิน วางแผน ประสานแหล่งทรัพยากร รวมถึงการติดตาม ประเมินผลและพิทักษ์สิทธิ์ เพื่อช่วยเหลือคลี่คลายปัญหาของตน ได้รับความคุ้มครองสวัสดิภาพ และสามารถพัฒนาศักยภาพให้เหมาะสมตามวัยต่อไป

วิธีการวิจัย

รูปแบบการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งประกอบด้วย 6 ขั้นตอนสำคัญดังนี้ 1) การศึกษาปัญหา 2) การวางแผนวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Planning) 3) การปฏิบัติการ (Action) 4) การสังเกตการณ์

⁸ Matthias J. Naleppa อ้างถึงใน นุชนาฏ ชูอันเงาะ, “รูปแบบการบริหารจัดการรายกรณีเพื่อการคุ้มครองเด็กที่ถูกกระทำความรุนแรงในสังคมไทย” (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2561) 17.

⁹ CMSA, Case Management Society of America, (15 January 2022) CMSA <<http://www.cmsa.org/portals/0/pdf/memberonly/StandardsOfPractice.pdf>>.

¹⁰ อภิภูญา เวชชัย, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบการคุ้มครองเด็กในสังคมไทย” (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทริปปี้ เอ ก๊อปปี้, 2551) 21-24.



ผลการปฏิบัติการ (Observing) 5) การสะท้อนผลการปฏิบัติ (Reecting) และ 6) การสังเคราะห์สรุปแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) **ขั้นการศึกษาปัญหา** สำรวจปัญหาและความต้องการของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาในการทำงานช่วยเหลือ แก้ไขปรับความประพฤติเด็ก โดยการศึกษาจากเอกสารการประชุม การสนทนากลุ่มเพื่อทราบถึงสภาพการณ์ ความต้องการจำเป็นในการทำงานช่วยเหลือ แก้ไขปรับพฤติกรรมเด็ก และวิเคราะห์ถอดบทเรียนจากการสนทนากลุ่ม และสรุปปัญหาความต้องการจำเป็นในการทำงานช่วยเหลือ แก้ไขปรับพฤติกรรมเด็กให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

2) **ขั้นการวางแผนจัดทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ** นำผลจากบทสรุปปัญหาและความต้องการของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาในการทำงานช่วยเหลือ แก้ไขปรับพฤติกรรมเด็ก เพื่อมาวิเคราะห์ วางแผน และกำหนดวิธีการแก้ไขพัฒนาการทำงานแก้ไขปรับพฤติกรรมเด็ก โดยกำหนดเป็น (ร่าง) แผนงานพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา หลังจากนั้นนำเสนอแผนงานให้

ผู้ร่วมวิจัยได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และวางแผนปฏิบัติการร่วมกัน กำหนดแผนปฏิบัติการดังนี้ (1) คัดเลือกผู้จัดการรายกรณี (2) กำหนดจำนวนผู้จัดการรายกรณี โดยให้มีผู้จัดการรายกรณีจำนวน 3 คนสำหรับ 3 กลุ่มเป้าหมายได้แก่ กลุ่มเด็กปฐมวัย อายุ 3-6 ปี กลุ่มเด็กประถม อายุ 7-12 ปี และกลุ่มเด็กโต อายุ 13 ปีขึ้นไป โดยให้ผู้จัดการรายกรณี 1 คนทำหน้าที่รับผิดชอบเด็ก 1 รายกรณี (3) กำหนดโปรแกรมสำหรับการอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดการรายกรณี จำนวน 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 เพื่อศึกษาทบทวนภารกิจงานดำเนินงานในภาพรวม และระบบ กระบวนการในการช่วยเหลือ แก้ไขปรับพฤติกรรมเด็ก ค้นหาสภาพความเป็นจริง อุปสรรคปัญหาและจุดที่ควรพัฒนาในการทำงานช่วยเหลือปรับพฤติกรรมเด็ก เสริมพลังแก่บุคลากรผู้ทำงานช่วยเหลือพัฒนาเด็ก และครั้งที่ 2 ศึกษาแนวคิด หลักการและกระบวนการจัดการรายกรณี และการนำกระบวนการจัดการรายกรณีลงสู่ภาคปฏิบัติ และศึกษาเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติงานของผู้จัดการรายกรณี ได้แก่ แผนผังครอบครัว (Genogram) แผนผังนิเวศน์ (Ecological Mapping) แผนผังลำดับเหตุการณ์สำคัญในชีวิต (Timeline) รวมถึงทักษะและเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานการจัดการรายกรณี โดยดำเนินงานตามขั้นตอนกระบวนการจัดการรายกรณี 7 ขั้นตอน นำสู่การสังเคราะห์และสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีต่อไป

3) **ขั้นการปฏิบัติการ (Action)** ผู้ได้รับคัดเลือกเป็นผู้จัดการรายกรณี จำนวน 3 คน นำความรู้จากการอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดการรายกรณี ไปฝึกปฏิบัติงานจริงกับกรณีเด็กที่มีปัญหาพฤติกรรมยุ่งยาก ซับซ้อน คนละ 1 รายกรณี ให้ได้รับการช่วยเหลือ แก้ไขตามกระบวนการจัดการรายกรณี เป็นระยะเวลา 8 สัปดาห์ โดยปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานพัฒนา แก้ไข ปรับพฤติกรรมเด็กของมูลนิธิฯ



4) **ขั้นการสังเกตการณ์ (Observing)** ผลการปฏิบัติการ การสังเกตและติดตามผล ผู้วิจัยได้สังเกตแบบมีส่วนร่วมและผู้ร่วมวิจัยร่วมกันสังเกตและติดตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดการรายกรณี

5) **ขั้นการสะท้อนผลการปฏิบัติ (Reecting)** หลังการฝึกปฏิบัติงานตามกระบวนการจัดการรายกรณีระยะเวลา 8 สัปดาห์แล้ว มีการรวบรวมข้อมูลจากขั้นตอนการปฏิบัติการและขั้นตอนการสังเกตการณ์ ผู้ร่วมวิจัยสนทนากลุ่มร่วมกันเพื่อถอดบทเรียนสะท้อนผลของการปฏิบัติงานตามกระบวนการจัดการรายกรณีและผลการปฏิบัติงานตามกระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็กพัทยา

6) **ขั้นตอนการสังเคราะห์เป็นบทสรุปแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กที่มีประสิทธิภาพ** ผู้วิจัยนำผลสะท้อนจากการฝึกปฏิบัติงานตามขั้นตอนกระบวนการจัดการรายกรณีในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาที่ผ่านมา มาสังเคราะห์ผลและสรุปให้เกิดเป็นแนวทางการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมาตรฐานเพิ่มขึ้น

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือ แก้ไขปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร จำนวน 2 คน บุคลากรวิชาชีพ จำนวน 3 คน และครูผู้ดูแลเด็ก จำนวน 4 คน

จริยธรรมในงานวิจัย งานวิจัยในหัวข้อการพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา ได้ผ่านการตรวจสอบเนื้อหา การดำเนินงานวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมของมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติและการดำเนินการวิจัย ดำเนินกับผู้บริหารและบุคลากรผู้ดูแลเด็กเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้เป็นผู้จัดการรายกรณี ซึ่งมีใบยินยอมเข้าร่วมงานวิจัย มิได้ดำเนินการกับเด็กโดยตรงแต่ถอดบทเรียนจากประสบการณ์กระบวนการช่วยเหลือและดูแลเด็ก แต่เป็นการใช้องค์ความรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การสนทนากลุ่ม (Focus group Discussion) เพื่อสำรวจปัญหาความต้องการจำเป็น และวิเคราะห์ถอดบทเรียนของระบบและกระบวนการปฏิบัติงานในการทำงานช่วยเหลือ แก้ไขปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา

2) การวัดผลความรู้ ก่อนและหลัง (Pre-test และ Post-Test) การอบรมเชิงปฏิบัติการจัดการรายกรณีเพื่อวัดผลความรู้ก่อนและหลังจากที่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ผู้ร่วมวิจัยได้รับการอบรมปฏิบัติการจัดการรายกรณี จำนวน 2 ครั้ง



3) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participation Observation) ระหว่างการฝึกปฏิบัติการจัดการรายกรณี เป็นระยะเวลา 2 เดือน โดยผู้วิจัยสังเกต จดบันทึก ประเมินผลเพื่อรวบรวมข้อมูลจากการฝึกปฏิบัติงานตามกระบวนการจัดการรายกรณี และผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ตลอดจนข้อจำกัด และอุปสรรค ปัญหาของการปฏิบัติงานที่ผ่านมา

4) การสนทนากลุ่มร่วมกัน (Focus group Discussion) ของผู้ร่วมวิจัยเพื่อถอดบทเรียนจากการฝึกปฏิบัติงานตามกระบวนการจัดการรายกรณี และวิเคราะห์สะท้อนผลการปฏิบัติงานตามกระบวนการ และผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามกระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็ก

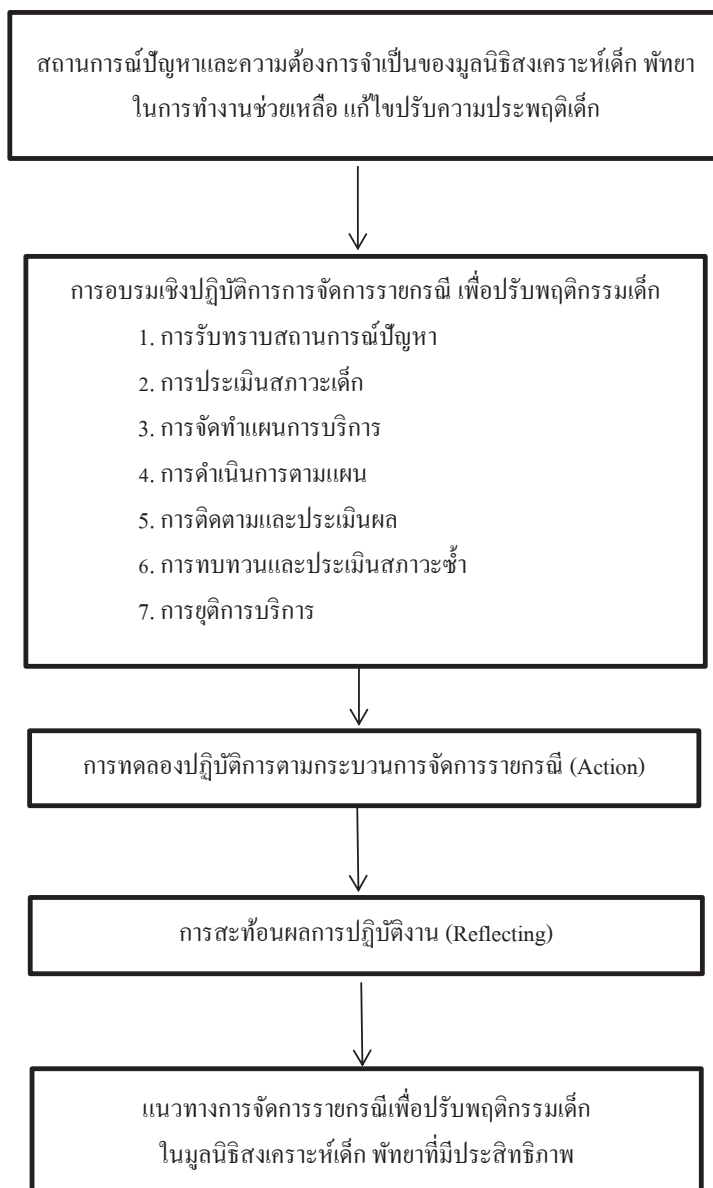
5) ผู้วิจัยนำผลสะท้อนกลับเพื่อมาดำเนินการสังเคราะห์และสรุปเป็นแนวทางจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พยายามให้มีประสิทธิภาพต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของการวิจัยโดยใช้วิธีการของการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยพิจารณาจากข้อมูลข้อเท็จจริง ผลการปฏิบัติการตลอดระยะเวลาดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยการวิเคราะห์รวบรวมเป็นข้อสรุปในเชิงพรรณนา (Descriptive analysis) หรือการแจกแจงข้อค้นพบที่สำคัญโดยอธิบายความและสรุปเป็นแนวทางหรือรูปแบบการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ เพื่อการแก้ไขปัญหานั้นๆ ไว้ในการศึกษาวิจัย



กรอบแนวคิด



ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็ก ในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา แบ่งผลการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. การถอดบทเรียนการทำงานช่วยเหลือเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา

การถอดบทเรียนเป็นกระบวนการสำคัญที่มูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา ได้ใช้เพื่อทบทวนและเห็นสภาพความเป็นจริงของกระบวนการทำงานของมูลนิธิฯ รวมถึงระบบและกลไกการทำงานของมูลนิธิฯ ในด้านนโยบาย ด้านบุคลากรและด้านการบริหารจัดการและทรัพยากรในปัจจุบัน ซึ่งทำให้เห็นจุดแข็งและอุปสรรคปัญหาหรือจุดที่ควรพัฒนาในการทำงานช่วยเหลือเด็กของมูลนิธิฯ การถอดบทเรียนการทำงานสรุปได้ว่าในปัจจุบันมูลนิธิฯ ประสบปัญหาและข้อท้าทายสำคัญคือ ด้านการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาพฤติกรรมสำหรับเด็กที่มีพฤติกรรมยุ่งยากซับซ้อนในแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะการช่วยเหลือดูแลเด็กเรื้อรังที่อยู่ในวัยรุ่น อีกทั้งมูลนิธิฯ ยังขาดกระบวนการบริหารจัดการหรือการทำงานแก้ไขปรับพฤติกรรมเด็กในกรณียุ่งยากซับซ้อนอย่างเป็นระบบ ตามมาตรฐานการทำงานด้านสังคมสงเคราะห์ ซึ่งส่งผลโดยตรงทำให้เด็กผู้รับบริการในมูลนิธิฯ หลายกรณีไม่สามารถบรรลุความสำเร็จในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาพฤติกรรมให้ลุล่วงได้ โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กโตที่เป็นวัยรุ่น ซึ่งทำให้เด็กขาดความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคมในการออกไปดำรงชีวิตพึ่งพาตนเองได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันมูลนิธิฯ ตระหนักว่าปัญหาพฤติกรรมของเด็กแต่ละคนอาจเกิดจากองค์ประกอบต่างๆ อาทิ สภาพแวดล้อม ปัญหาการปรับตัวตามวัยของเด็กเอง ยังอาจเกี่ยวกับเบื้องหลังชีวิตของเด็กด้วยเนื่องจากเด็กที่เข้ารับบริการเป็นผู้ประสบภาวะปัญหา และสถานการณ์ชีวิตของเด็กมักก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อพัฒนาการตามวัย ในด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และกลายเป็นปัญหาพฤติกรรมต่างๆ ขึ้นกับบริบทชีวิตของเด็กแต่ละบุคคลและตามแต่ละช่วงวัย อาทิ ความบกพร่องทางสติปัญญา อารมณ์ไม่มั่นคง ก้าวร้าว ดื้อดึง ลังคโมย ละเมิดกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ความเสี่ยงทางเพศ ซึ่งเป็นปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนกว่าเด็กทั่วไป

จากการถอดบทเรียนครั้งนี้ทำให้มูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการ หรือยกระดับการทำงานแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเด็กในกรณีที่ยุ่งยากซับซ้อน ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ มีมาตรฐาน โดยพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในมูลนิธิฯ โดยพัฒนาให้มีผู้จัดการรายกรณีทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการให้บริการ แก้ไขปรับพฤติกรรมเด็กที่ยุ่งยากซับซ้อนอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยให้เด็กสามารถคลี่คลายปัญหาของตนได้ ซึ่งจะเป็นหลักประกันความสำเร็จของการดำเนินงานแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเด็กและช่วยพิทักษ์สิทธิให้แก่เด็กผู้รับบริการ ให้ได้รับประโยชน์สูงสุดต่อไป

2. การอบรมเชิงปฏิบัติการจัดการรายกรณี

การอบรมเชิงปฏิบัติการจัดการรายกรณีเป็นการเสริมสร้างพัฒนาผู้จัดการรายกรณี เพื่อพัฒนาการทำงานช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาพฤติกรรมยุ่งยากซับซ้อนอาศัยกระบวนการจัดการรายกรณี โดยเริ่มจากการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน การคัดเลือกผู้จัดการรายกรณี และการอบรมแก่ผู้จัดการรายกรณีให้มีความรู้



ความเข้าใจถึงแนวคิด หลักการและกระบวนการจัดการรายกรณี ซึ่งเป็นกระบวนการหลักในการพัฒนาระบบและกระบวนการทำงานช่วยเหลือปรับความประพฤติเด็กในกรณีที่ยุ่ยากซับซ้อน ให้ได้รับการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ มีเจ้าภาพประเมิน วางแผน ประสานแหล่งทรัพยากร รวมถึงการติดตามประเมินผล และพิทักษ์สิทธิ

การอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดการรายกรณีเป็นหัวใจสำคัญของแผนงานพัฒนาระบบการช่วยเหลือเด็กในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา เพื่อเสริมสร้างผู้จัดการรายกรณีระดับมาตรฐานการทำงานการปรับพฤติกรรมเด็กที่มีปัญหาพฤติกรรมยุ่งยากซับซ้อนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้ช่วยสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน แก่บุคลากรผู้ทำงานปรับพฤติกรรมเด็ก ได้เห็นคุณค่าและเกิดความตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาการทำงานช่วยเหลือเด็กโดยอาศัยการจัดการรายกรณี การอบรมเชิงปฏิบัติการจัดการรายกรณีจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยอบรมเสริมสร้างบุคลากรให้เตรียมสู่การปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการรายกรณีในอนาคต โดยกระบวนการอบรมเชิงปฏิบัติการที่ผ่านมาได้เสริมสร้างผู้จัดการรายกรณีให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการ แนวคิด กระบวนการจัดการรายกรณี รวมถึงเรียนรู้จักวิธีการปฏิบัติเครื่องมือในการจัดการรายกรณีประเภทต่างๆ การฝึกคิดวิเคราะห์เชิงลึกจากกรณีศึกษา การดำเนินงานตามกระบวนการจัดการรายกรณี ในการทำหน้าที่ประเมินสถานการณ์ วางแผนบริการ ประสานทีมสหวิชาชีพหรือแหล่งทรัพยากร ดำเนินการช่วยเหลือ ติดตามประเมินผล เป็นต้น การอบรมเชิงปฏิบัติการจึงเสริมสร้างผู้จัดการรายกรณีให้มีความรู้ความเข้าใจอันเกิดจากการอบรมเชิงปฏิบัติการให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน และเตรียมความพร้อมให้ผู้จัดการรายกรณีนำกระบวนการจัดการรายกรณีที่ได้ศึกษาเรียนรู้สู่การปฏิบัติในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา

ขณะเดียวกันพบว่า การอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดการรายกรณีมีรูปแบบกิจกรรมที่หลากหลาย อาทิ การบรรยายให้ความรู้ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การฝึกฝนการฟังอย่างลึกซึ้ง การใช้เครื่องมือทางสังคมสงเคราะห์ เช่น Timeline Genogram การทำกิจกรรมศิลปะบำบัดเพื่อสะท้อนความรู้สึกของคนทำงาน การฝึกคิดวิเคราะห์และวางแผนจากกรณีศึกษา ซึ่งรูปแบบการอบรมเชิงปฏิบัติการ ทำให้ผู้จัดการรายกรณีเกิดการเรียนรู้จากการฝึกปฏิบัติ ทำให้ผู้จัดการรายกรณีค่อย ๆ เกิดการพัฒนา และส่งเสริมบรรยากาศของการมีส่วนร่วมในการเรียนรู้จากการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเหมาะกับการศึกษากระบวนการจัดการรายกรณี เนื่องจากองค์ความรู้ ทักษะและเครื่องมือที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติจริง การอบรมเชิงปฏิบัติการจัดการรายกรณีที่ดีขึ้นจึงสามารถช่วยเสริมสร้างพัฒนาผู้จัดการรายกรณี ให้ทำหน้าที่เจ้าภาพในการบริการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหาอย่างเป็นระบบ ทำให้ผู้จัดการรายกรณีสามารถนำประสบการณ์ และรูปแบบการอบรมเชิงปฏิบัติการที่ได้รับการฝึกฝน สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการฝึกปฏิบัติงานจริงในมูลนิธิฯ ได้ในระยะต่อไป

3. การนำองค์ความรู้การจัดการรายกรณีลงสู่การปฏิบัติในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา

การฝึกปฏิบัติงานของผู้จัดการรายกรณีในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา เป็นกระบวนการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติงานที่ช่วยให้ผู้จัดการรายกรณีได้ลงฝึกปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้จัดการรายกรณี โดยผู้จัดการรายกรณีได้นำองค์ความรู้การจัดการรายกรณี ทักษะและเครื่องมือทางสังคมสงเคราะห์ที่ได้รับ การอบรมมาลงสู่ภาคปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาพฤติกรรมยุ่งยากซับซ้อนในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา เป็นระยะเวลา 2 เดือน โดยมอบหมายหน้าที่ผู้จัดการรายกรณี จำนวน 3 คน ตามโครงสร้างการดูแลเด็กของมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาได้แก่ 1) กรณีปัญหาพฤติกรรมที่ 1 นื่องเอ (นามสมมุติ) อายุ 3 ปี 6 เดือน โดยผู้จัดการรายกรณี ก. 2) กรณีปัญหาพฤติกรรมของน้องแมว (นามสมมุติ) อายุ 11 ปี 4 เดือน โดยผู้จัดการรายกรณี ข. 3) กรณีปัญหาพฤติกรรมที่ 3 นื่องพี (นามสมมุติ) อายุ 19 ปี 5 เดือน โดยผู้จัดการรายกรณี ค. ผู้จัดการรายกรณีได้ดำเนินงานตามกระบวนการของการจัดการรายกรณี ซึ่งทำหน้าที่ประเมินสถานการณ์ วางแผนบริการ ประสานทีมสหวิชาชีพหรือแหล่งทรัพยากร ดำเนินการช่วยเหลือ ติดตาม ประเมินผล เพื่อช่วยให้เด็กสามารถคลี่คลายปัญหาของตนได้ โดยก่อนและระหว่างการฝึกปฏิบัติงาน ผู้วิจัยได้ทำหน้าที่เป็นผู้ให้การนิเทศงานแก่ผู้จัดการรายกรณี เพื่อให้คำแนะนำและช่วยให้ผู้จัดการรายกรณี เข้าใจบทบาทและวิธีการปฏิบัติตามกระบวนการจัดการรายกรณีตามแต่ละขั้นตอน

จากการนำองค์ความรู้การจัดการรายกรณีลงสู่การปฏิบัติในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา การฝึกปฏิบัติงานได้ช่วยเพิ่มทักษะและประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้จัดการรายกรณี ในการปฏิบัติงานการจัดการรายกรณี โดยเกิดประสบการณ์จริงในการนำองค์ความรู้ หลักการ ทักษะและเครื่องมือทางสังคมสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องในการจัดการรายกรณี มาพัฒนาลงสู่ภาคปฏิบัติตามกระบวนการจัดการรายกรณีตามแต่ละขั้นตอนได้แก่ การคัดกรองและค้นหาข้อเท็จจริง การประเมินสถานะผู้ใช้บริการ การวางแผนการให้ความช่วยเหลือ การดำเนินงานตามแผนปรับพฤติกรรม การติดตามและประเมินผล การเรียนรู้จากการฝึกปฏิบัติจริงทำให้ผู้จัดการรายกรณีมีประสบการณ์ เข้าใจและสามารถประยุกต์นำหลักการลงสู่สถานการณ์จริง รวมถึงรู้จักแก้ไขอุปสรรคปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้

4. การสังเคราะห์บทบาทของผู้จัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็ก

นอกจากการพัฒนาเชิงกระบวนการซึ่งทำให้เกิดรูปแบบของการพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็ก ในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยาแล้ว ผู้วิจัยได้นำผลการนำองค์ความรู้การจัดการรายกรณีลงสู่การปฏิบัติและการถอดบทเรียนของผู้จัดการรายกรณี สามารถสรุปถึงมุมมองและองค์ประกอบในการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็ก ได้ดังนี้



4.1 ทักษะและมุมมองของผู้จัดการรายกรณี

1) ด้านอารมณ์ ความรู้สึกของคนทำงาน

1.1) ช่วงแรกคนทำงานมีความวิตกกังวล ความกดดันเพราะเป็นวิธีการใหม่จึงกลัวว่าจะปฏิบัติได้ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนกระบวนการ และแม้ได้รับการอบรมเชิงปฏิบัติการจัดการรายกรณีมาแล้ว แต่ในการลงสู่ภาคปฏิบัติยังคงมีความสับสนไม่แน่ใจ เนื่องด้วยยังขาดประสบการณ์และความชำนาญในการปฏิบัติงาน แต่เมื่อมีการนิเทศงานและเสริมพลังจากผู้เชี่ยวชาญการจัดการรายกรณี จึงช่วยให้ค่อย ๆ เรียนรู้การทำงานและช่วยให้ความวิตกกังวลลดลง

1.2) ความรู้สึกยากลำบากและปัญหาในการจัดสรรเวลา เนื่องจากบทบาทผู้จัดการรายกรณีทำให้คนทำงานมีภาระงานเพิ่มขึ้น องค์กรควรพิจารณาถึงการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสมซึ่งผู้จัดการรายกรณีสามารถบริหารจัดการเวลาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

2) การจัดการรายกรณีทำให้ผู้จัดการรายกรณีเห็นถึงข้อดีและข้อจำกัดของการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็ก ในมูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทธังนี้

2.1) ข้อดีของการจัดการรายกรณี ผู้จัดการรายกรณีพบว่า การจัดการรายกรณีมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นระบบและทำให้เห็นสาเหตุของปัญหาที่ชัดเจนขึ้น ตั้งแต่การค้นหาข้อมูลข้อเท็จจริง การประเมินกาย จิต สังคม ความเสี่ยงและสถานการณ์อื่น ๆ ซึ่งสามารถนำมาประกอบการวางแผนเพื่อดูแลและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเด็กและเยาวชน ในระหว่างการทำงานยังมีการใช้เครื่องมือทางสังคมสงเคราะห์ซึ่งช่วยให้เข้าใจเด็กและสรุปอธิบายสถานการณ์ของเด็กได้ชัดเจน เช่น เครื่องมือแผนผังครอบครัว แผนผังนิเวศน์ แผนผังลำดับเหตุการณ์สำคัญในชีวิต นอกจากนั้นในการดำเนินงานมีแผนปฏิบัติการเฉพาะตัวเด็กผู้รับบริการ (Contract Plan) ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินงาน ระบุแหล่งทรัพยากร ผู้รับผิดชอบรวมถึงกรอบระยะเวลาดำเนินการ หลังการดำเนินการระบบการติดตามและพัฒนาระบบการช่วยเหลือให้ตรงกับความต้องการและปัญหาของเด็ก มีการประสานแหล่งทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับเด็ก การติดตามรายงานผล มีการบันทึกทางด้านเอกสาร

2.2) ข้อจำกัดในการจัดการรายกรณี การดำเนินงานเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กอาจต้องใช้ระยะเวลานาน การนำการจัดการรายกรณีมาใช้จึงอาจเห็นผลบางขั้นตอนไม่ชัดเจน เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเด็ก ต้องอาศัยระยะเวลาในการช่วยปรับพฤติกรรมค่อนข้างนาน ขณะเดียวกันยังขึ้นกับองค์ประกอบในด้านความพร้อมของตัวเด็กผู้รับบริการ ความพร้อมของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานในการประสานหรือดำเนินงานกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกส่วน การลงมือปฏิบัติการจัดการรายกรณีเพียง 1-2 เดือน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจึงมีบางสิ่งเปลี่ยนแปลง แต่บางสิ่งไม่เปลี่ยนด้วยระยะเวลาที่จำกัด จึงเป็นข้อค้นพบที่ได้ว่า ระยะเวลาในกระบวนการจัดการรายกรณีมีความสำคัญในการดำเนินการ



ขณะเดียวกันการดำเนินงาน ยังอาจมีข้อจำกัดในความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการทำงานเชิงลึกเกี่ยวกับสถานะและการปรับพฤติกรรมของเด็กซึ่งมีความซับซ้อนในหลายมิติ ตามหลักพัฒนาการของเด็กในช่วงวัยต่าง ๆ ทีมสหวิชาชีพจึงจำเป็นต้องมีความชำนาญในวิชาชีพของตน เพื่อสามารถวิเคราะห์วินิจฉัยการประเมินสถานะของเด็กซึ่งจะนำสู่การวางแผนบริการที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาพฤติกรรมของเด็ก

5.4.2 รูปแบบในการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรม สำหรับเด็กเล็กและเด็กโตวัยรุ่น

การจัดการรายกรณีให้บรรลุผลสำเร็จสำหรับเด็กในแต่ละช่วงวัย จำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบและลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างกันระหว่างการปรับพฤติกรรมสำหรับเด็กเล็กในระดับปฐมวัยกับเด็กรุ่นโตในวัยรุ่น

อภิปรายผล

การพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กให้เกิดประสิทธิภาพยังไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ระยะเวลาในกระบวนการจัดการรายกรณี ทั้งในด้านการจัดอบรมการจัดการรายกรณี จำนวน 2 วัน และฝึกปฏิบัติงาน 2 เดือน ประกอบกับจำนวนกรณีศึกษา 3 ราย จึงทำให้ไม่เห็นผลลัพธ์ของการนำแนวคิดการจัดการรายกรณีไปใช้ เป็นเพียงตัวอย่างของการทำงานของผู้จัดการรายกรณีตามขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ แต่ไม่ใช่ผลลัพธ์ของการจัดการรายกรณี เนื่องจากระยะเวลาสั้นเกินไปในการพัฒนากระบวนการการพัฒนากระบวนการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กจึงทำให้ไม่ประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ ปิฐยาวัชร ปราบกุลผล¹¹ ศึกษาพยาบาลผู้จัดการรายกรณีโรคเรื้อรัง โดยนำแนวคิดการจัดการรายกรณีมาใช้ในผู้ป่วยโรคเรื้อรัง เพราะเห็นว่าการจัดการรายกรณีเป็นกระบวนการประสานงานการดูแลผู้ป่วยอย่างต่อเนื่องทั้งในสถานบริการและชุมชน มีการวางแผนการออกแบบอย่างเป็นองค์รวมในทุกระยะของการเจ็บป่วย เพื่อตอบสนองความต้องการที่ซับซ้อนด้านสุขภาพของผู้ป่วย และครอบคลุมและสอดคล้องกับเครือข่ายวิจัยกลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทย (2555) กล่าวถึงเหตุผลของการนำแนวคิดการจัดการรายกรณีมาใช้ในหลักสูตรการจัดการปัญหาโรคเรื้อรังในกลุ่มผู้ป่วยโรคเบาหวานและโรคความดันโลหิตสูงอย่างเป็นทางการ เพราะทั้งสองโรคนี้เป็นโรคเรื้อรังมีสถิติการเจ็บป่วยและการตายสูงมาก เป็นโรคที่มีปัจจัยพื้นฐานในการชักนำให้เกิดโรคแทรกซ้อนที่เป็นอันตรายร้ายแรงด้านการอบรมมีหลักสูตรพยาบาลผู้จัดการรายกรณี ใช้เวลา 3-5 วัน ไม่รวมกับการฝึกปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงนำกระบวนการจัดการรายกรณีมาใช้ จากเหตุผลดังกล่าวทำให้เห็นชัดเจนว่ากระบวนการจัดการรายกรณีนั้นใช้ระยะเวลายาวนานในกระบวนการจัดการ เนื่องจากมีความซับซ้อนของปัญหา หรือลักษณะของ

¹¹ ปิฐยาวัชร ปราบกุลผล, “พยาบาลผู้จัดการรายกรณีโรคเรื้อรัง” (2560) 28:1 วารสารวิทยาลัยพยาบาลพระปกเกล้า จันทบุรี 112,119.



ปัญหาที่ไม่สามารถใช้ระยะเวลาอันสั้นได้ เด็กในมูลนิธิฯ ที่มีความพร่องทางพฤติกรรมและอารมณ์ หรือมีปัญหาที่ซับซ้อนอาจใช้เวลานานในการปรับพฤติกรรม จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงระยะเวลาในกระบวนการจัดการรายกรณี

2) ด้านบุคลากร การคัดเลือกคุณครูเป็นผู้จัดการรายกรณี มีภาระงานหนักในการดูแลเด็ก กระบวนการจัดการรายกรณีเป็นการเพิ่มภาระงานเนื่องจากมีหลายขั้นตอนในการดำเนินงาน ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้จัดการรายกรณีมาจากครูผู้ดูแลเด็ก ซึ่งไม่ใช่พนักงานสังคมสงเคราะห์หรือนักบำบัดในเชิงลึก มีความจำเป็นต้องใช้มืออาชีพ เนื่องจากเด็กมีความซับซ้อนของปัญหาและความต้องการ สอดคล้องกับ สมาคมผู้จัดการรายกรณีแห่งประเทศไทย (Case Management Society of America, 2010) กำหนดคุณสมบัติผู้จัดการรายกรณีว่า ต้องผ่านการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องในการปฏิบัติงานตามบทบาทของผู้จัดการรายกรณีซึ่งเรียกว่า Certified Case Manager (CCM) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นพยาบาลวิชาชีพ เท่านั้น อาจเป็นนักสังคมสงเคราะห์หรืออาชีพบำบัดก็ได้ และกำหนดสมรรถนะที่เป็นมาตรฐานสำหรับการจัดการรายกรณีไว้คือ ผู้จัดการรายกรณีจำเป็นต้องมีการประเมินความต้องการของผู้ป่วยหรือผู้ให้บริการ แบบบูรณาการครอบคลุมองค์รวม ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม จิตวิญญาณ พฤติกรรมและการรักษา การดูแลที่ได้รับ วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและปัญหาที่มีโอกาสจะเกิดขึ้น วางแผนการจัดการรายกรณี มีการกำกับติดตามและประเมินผลลัพธ์ มีการประสานการดูแลส่งเสริมการมีส่วนร่วมและผู้ดูแลในการตัดสินใจให้การดูแลแบบบูรณาการต่อเนื่อง ไม่แยกส่วนในทุกระยะทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จะเห็นได้ว่าการเป็นผู้จัดการรายกรณีมีความเป็นวิชาชีพเฉพาะด้านที่มีคุณสมบัติหลายประการ ดังนั้น การใช้กระบวนการจัดการรายกรณีจึงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับบุคลากรที่ต้องมีความเชี่ยวชาญ สำหรับประเทศไทย มีพยาบาลผู้จัดการรายกรณีโรคเรื้อรังที่ผ่านการอบรมและได้รับประกาศนียบัตรการพยาบาลเฉพาะทาง สาขาการพยาบาลการจัดการรายกรณีโรคเรื้อรัง จากสภาการพยาบาล เป็นต้น

3) ด้านระบบการให้บริการ ผู้จัดการรายกรณียังไม่สามารถนำแผนพัฒนารายบุคคล (Individual Development Plan: IDP) มาดำเนินการเพื่อวางแผนช่วยเหลือเด็กในระยะยาวร่วมกับทีมสหวิชาชีพ ทั้งภายในและภายนอกได้อย่างเป็นระบบและเหมาะสม สอดคล้องกับ ศิริอร สิ้นธุ และพิเชต วงรอด¹² กล่าวถึงองค์ประกอบของการจัดการรายกรณีที่มีการใช้แผนการดูแล (Care Planning) กับผู้ป่วยโรคเบาหวาน และโรคความดันโลหิตสูงที่มีความเฉพาะหรือเป็นปัจเจกบุคคล โดยวัตถุประสงค์ของแผนการดูแลครอบคลุม การบริการสุขภาพที่จำเป็น และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากการเป็นโรคเบาหวาน และโรคความดันโลหิตสูง เป็นโรคเรื้อรังที่เกิดของภาวะโรคและพฤติกรรมของผู้ป่วยที่มีความเฉพาะ

¹² ศิริอร สิ้นธุ และพิเชต วงรอด, การจัดการรายกรณีผู้ป่วยโรคเบาหวานและความดันโลหิตสูง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พัฒนาการพิมพ์, 2557) 124.

ในการดูแลรักษา ดังนั้นเห็นได้ว่า การจัดการรายกรณีในการดูแลเด็กที่มีปัญหาพฤติกรรม หรือมีปัญหาพร่องทางอารมณ์ พฤติกรรม ต้องการดูแลในเชิงลึก การนำแผนพัฒนารายบุคคลมาใช้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการวางแผนการให้บริการเช่นเดียวกับแผนการดูแลในผู้ป่วยเช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) มูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา ควรมีนโยบายรับตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานมีอาชีพ เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพและช่วยเหลือเด็กที่มีความพร่องทางพฤติกรรม และอารมณ์
- 2) มูลนิธิสงเคราะห์เด็ก พัทยา ควรส่งเสริมให้บุคลากรรับการอบรมหลักสูตรผู้จัดการรายกรณีด้านเด็กโดยเฉพาะ

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

- 1) ผู้จัดการรายกรณีมีอาชีพสามารถทำงานเชิงลึกร่วมกับทีมสหวิชาชีพภายนอก เพื่อคุ้มครองพิทักษ์สิทธิให้แก่เด็กได้รับบริการที่ตรงกับปัญหาความต้องการเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้อย่างยั่งยืน
- 2) ครูผู้ดูแลเด็กควรใช้แผนรายบุคคลกับเด็กทุกคนในมูลนิธิฯ แต่หากพบกรณีเด็กที่มีความยุ่งยากซับซ้อน สามารถส่งต่อไปยังผู้จัดการรายกรณีมีอาชีพขององค์กรได้ และทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง
- 3) ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็ก โดยเฉพาะในระยะแรกเริ่มหรือสำหรับผู้ที่ยังขาดประสบการณ์ ควรมีระบบการนิเทศงานที่ดีและผู้นิเทศงานที่ชำนาญในการจัดการรายกรณี เพื่อช่วยสนับสนุนและติดตามการดำเนินการของผู้จัดการรายกรณี
- 4) ควรมีการอบรมพัฒนา การศึกษาดูงานองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการจัดการรายกรณี เพื่อเสริมประสบการณ์ ความรู้ ทักษะ ทักษะ และเสริมพลังให้แก่ผู้จัดการรายกรณีอย่างต่อเนื่อง

5.3.3 ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาครั้งต่อไป

- 1) ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบการจัดการรายกรณี เพื่อปรับพฤติกรรมเด็กที่ยุ่งยากซับซ้อนในรูปแบบอื่นๆ เพื่อจะได้เกิดกระบวนการพัฒนาการจัดการรายกรณีเพื่อปรับพฤติกรรมเด็กในรูปแบบที่หลากหลาย
- 2) ศึกษาด้านระยะเวลาที่ใช้ในการฝึกปฏิบัติการจัดการรายกรณีให้บรรลุผลสำเร็จ เพื่อเป็นแนวทางการนำกระบวนการจัดการรายกรณีไปใช้



บรรณานุกรม

CMSA, Case Management Society of America, *Standards of practice for case management*. (15 January 2022)

CMSA <<http://www.cmsa.org/portals/0/pdf/memberonly/StandardsOfPractice.pdf>>.

ชนกร โพธิ์นาคเงินและทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล, “การบริหารจัดการและความร่วมมือในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของสถานสงเคราะห์เด็กเอกชนจังหวัดชลบุรี” (2561) 9:2 *วารสารสังคมวิวัฒน์*.

ดำรงศิลป์ เป้งใจ, *การจัดการรายกรณีสำหรับเด็กด้วยโอกาสเชิงพื้นที่: กรณีศึกษาโครงการคลองเตยโมเดล*. (สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2562).

นุชนาฏ ยูธันเงาะ, “รูปแบบการบริหารจัดการรายกรณีเพื่อการคุ้มครองเด็กที่ถูกกระทำความรุนแรงในสังคมไทย” (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2561).

นพวรรณ ศรีวงศ์พานิช, *ปัญหาที่พบในเด็กสถานสงเคราะห์* (10 ธันวาคม 2564) GotoKnow <<https://www.gotoknow.org/posts/380114>>.

ปฐยาวัชร ปราภผล, “พยาบาลผู้จัดการรายกรณีโรคเรื้อรัง” (2560) 28:1 *วารสารวิทยาลัยพยาบาลพระปกเกล้า จันทบุรี*.

เรณู สุขารมณ์ และคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การสังเคราะห์องค์ความรู้การคุ้มครองทางสังคมในกลุ่มเด็ก”* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2558).

ศิริอร สีนธู และพิเชต วงรอด, “การจัดการรายกรณีผู้ป่วยโรคเบาหวานและความดันโลหิตสูง” (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พัฒนาการพิมพ์, 2557).

ศรีเรือน แก้วกังวาน, *จิตวิทยาพัฒนาการชีวิตทุกช่วงวัย: วัยรุ่น-วัยสูงอายุ เล่ม 2* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 9, 2549).

โสภา อ่อนโอภาส, *การจัดการรายกรณีในงานสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว* (24 ธันวาคม 2563) GotoKnow <<https://www.gotoknow.org/posts/676404>>.

อภิญญา เวชยชัย, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบการคุ้มครองเด็กในสังคมไทย” (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทริปปี้เล่ เอ ก๊อปปี้, 2551).



**มาตรการกฎหมายเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน : ศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเลียน
เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง**

**Legal Measures for Sustainable Wetland Management : A Study of the
Khuan Kee Sian Wetland in Thale Noi No-Hunting Area, Khuan Khanun
District, Phatthalung Province**

จิราพร มากแก้ว

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

679 ถนนพราณอก แขวงบ้านช่างหล่อ เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700

Jiraporn Makkaew

Faculty of Law, Thammasat University

679 Pran nok Rd. Baan Cha Loi, Bangkok noi Bangkok 10540

E-mail : Jirapornmakkaew@gotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หัวข้อ “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน : ศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเลียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเลียน เพื่อศึกษาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยและของต่างประเทศว่ามีมาตรการอย่างไรบ้าง ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเลียน และเพื่อเสนอแนะแนวทางที่ยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา

พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเลียน มีคุณค่าทางธรรมชาติสูง มีความหลากหลายทางชีวภาพ มีความอุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งเหมาะสมที่สัตว์สามารถดำรงวางไข่ได้ จากความอุดมสมบูรณ์ดังกล่าวจึงถูกประกาศให้พื้นที่เป็นคุ้มครอง เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และปี พ.ศ.2541ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นชุ่มน้ำที่มีสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat) ทั้งที่พื้นที่ได้รับการคุ้มครองทั้งจากกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ แต่พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเลียนกลับมีสภาพเสื่อมโทรม คุณภาพน้ำผิวดินอยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรมเกิดปรากฏการณ์ยูโทรฟิเคชั่น พบการบุกรุกพื้นที่และชุมชนทะเลน้อยก็เข้าใช้ที่ดินผิดประเภท



จากการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญของปัญหาเกิดจากกฎหมายที่บังคับใช้ ขาดมาตรการที่เหมาะสมกับการจัดการปัญหาในพื้นที่และเกิดจากการดำเนินกิจกรรมบางประเภทของชุมชนขนาดเล็ก เช่น การเผาไหม้ที่เกิดจากการย้อมสีกระดูกลงสู่ธรรมชาติโดยไม่ผ่านการบำบัด การทิ้งขยะใต้ถุนบ้าน ชุมชนขาดสถานที่จัดการขยะที่ถูกหลักวิชาการ ชุมชนต้องการเข้าใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อการเกษตรและเพื่อพัฒนาที่ดิน นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่ทำลายในพื้นที่ เช่น การบุกรุกพื้นที่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ พื้นที่ขาดผู้มีความรู้เฉพาะทางด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ และเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวทุเลาลงและนำไปสู่มาตรการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี้เสียอย่างยั่งยืน ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม เรื่องแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงเสนอให้ชุมชนใช้สิทธิธรรมชาติแทนสิทธิในการย้อมสีกระดูก เสนอให้เทศบาลท้องถิ่นออกข้อกำหนด เรื่องดาบย้อมรับขยะก่อนทิ้ง โดยบังคับใช้กับครัวเรือนที่เจาะพื้นบ้าน และออกข้อกำหนดให้มีจุดรองรับขยะในบริเวณที่รถขยะของเทศบาลเข้าไม่ถึง รวมถึงเสนอให้มีการนำเทคโนโลยีในการทำแผนที่พื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ และแสดงหลักเขตให้ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและไม่รุกรานเข้าไปเพื่อใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร โดยข้อเสนอต่อปัญหาทำลาย คือเสนอให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง เป็นหน่วยงานหลักในการสร้างเครือข่ายระหว่างจังหวัดที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำ และแลกเปลี่ยนบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี้เสีย ขอเสนอให้กรมอุทยานฯ มีข้อกำหนดให้การประจำราชการของหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่คุ้มครองนั้นต้องมีระยะเวลาประจำการต่อเนื่องอย่างน้อย 3 ปี รวมไปถึงเสนอให้มีการกำหนดแผนการดำเนินที่สร้างความร่วมมือกับประเทศภาคีเพื่อแลกเปลี่ยนและเรียนรู้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีลักษณะปัญหาลักษณะคล้ายคลึงกัน และออกข้อกำหนดสร้างโอกาสให้ชุมชนและมูลนิธิพื้นที่ชุ่มน้ำได้มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี้เสียอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : พื้นที่ชุ่มน้ำ การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ พรุควนจี้เสีย, พื้นที่แรมซาร์

Abstract

This article is part of a thesis titled “Legal Measures for Sustainable Wetland Management: A Study of the Khuan Kee Sian Wetland in Thale Noi Non-Hunting Area, Khuan Khanun District, Phatthalung Province,” which aims to investigate legal measures related to the protection and conservation of the Kuan Kee Sian. This topic was researched to investigate the sources of the problem in the Khuan Kee Sian Wetlands, in accordance with the Convention on Wetlands of International Importance, particularly as a Waterfowl Habitat, to research Thai laws and policies, to investigate worldwide treaties



and agreements on wetland management and to propose long-term solutions to the problem. Kuan Kee Sian wetlands are located in an area where wildlife hunting is prohibited. It was designated as Thailand's first non-hunting area in 1960, and in 1998, The Royal Thai Government suggested that the wetlands be included in the Ramsar Site List of Wetlands of International Importance under the Convention on Wetlands of National Importance. Particularly as waterfowl habitat (the Convention on Wetlands of International Importance, particularly Waterfowl Habitat) or the Ramsar Convention, which has the primary goal. Wetland resources must be managed wisely to conserve and stop the loss of the world's wetlands. It is a legally protected region. However the wetland is degradation. It was discovered in nature. The quality of surface water is degrading. The phenomena of eutrophication occur. The inappropriate type of land was used to encroach on community areas. According to the research study, the main reason for the problem was that the existing law had not been modified. And from communal conduct, such as dumping untreated effluent from kra-jood dyeing into nature. Garbage dumping beneath the home the community lacks a technically correct waste management facility. Wetland access is required by the community for agricultural and land development. Furthermore, the operation including the transfer of government officials in the Department of National Parks' wild animals and plants has an impact on the activities of the Thale Noi Wildlife Sanctuary. To ensure that these challenges can be avoided and lead to sustainable wetland management strategies. As a result, there is a request for more changes. pollution source The Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act defines lethal substances. It was also planned in the Public Health Act of 1992 to develop a network between provinces having wetlands and to exchange personnel with wetlands experience. Establishing collaboration with other countries to participate in operations in the Kuan Kee Sian Area is one example. Additionally, it is proposed that the Ministry of Natural Resources and Environment issue a requirement or issue a notice requiring the civil service of the head of government agencies in protected areas to be stationed continuously for at least three years, including the establishment of an action plan that has cooperation with the country. Parties will exchange personnel and learn how to manage wetlands with similar concerns. Including provisions to allow communities and the Wetland Foundation to engage in the maintenance of the region.

Keywords : The wetland, The wetland protection, Khuan Kee Sian Wetland, Ramsar site



บทนำ

พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเสียน มีเนื้อที่ประมาณ 3,085 ไร่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ตั้งอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง เป็นแหล่งทุนทางธรรมชาติที่มีคุณค่าต่อสิ่งมีชีวิตหลายประการ และบริเวณโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเสียนก็เป็นที่ตั้งของชุมชนทะเลน้อยด้วย “พรุควนจีเสียน” เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503¹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 “พรุควนจีเสียน” ถูกบรรจุในบัญชีรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat) ซึ่งประเทศภาคี ต้องดำเนินงานและประสานงานให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ดังต่อไปนี้ (1) การอนุรักษ์และยังยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละภูมิภาคทั่วโลก (2) การดำเนินการในการแก้ไขและลดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศ ตลอดจนสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมทั้งผู้ลงนกอพยพตามฤดูกาลไปอยู่ในประเทศต่าง ๆ ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้มีการระบุไว้ว่า ภาคีจะต้องร่วมมือกันในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ที่เข้าร่วมกัน (3) การดำเนินการด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำและจากสิ่งมีชีวิตอย่างชาญฉลาด โดยการคำนึงถึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในกระบวนการดำเนินงานต้องกำหนดแผนการใช้ที่ดินและแผนการจัดการระดับชาติ เพื่อให้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำคงอยู่ซึ่งความหลากหลายของระบบนิเวศไว้ (4) การดำเนินการด้านการป้องกันการเสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีการขึ้นทะเบียน จำเป็นต้องมีการติดตามตรวจสอบสภาพของพื้นที่อยู่เสมอ²

จากการศึกษาวิจัยพบว่า กิจกรรมบางประเภทของชุมชนทะเลน้อย ซึ่งได้แก่ตำบลทะเลน้อย และชุดตำบลพนางตุงนั้น สร้างส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเสียน ซึ่งมีความอ่อนไหวทางชีวภาพ เพราะพื้นที่มีระบบนิเวศที่หลากหลายและซับซ้อน มีวัฏจักรที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยหาระบบนิเวศใดระบบนิเวศหนึ่งถูกระบบกระทบกระเทือนหรือถูกทำลายลง ระบบนิเวศอื่นย่อมถูกระบบกระทบกระเทือนตามไปด้วย³ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่น้ำส่วนใหญ่ของประเทศไทย มักจะไดแก่ ปัญหาการรุกล้ำเข้าครอบครองและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพน้ำ เช่น น้ำเน่าเสีย น้ำปนเปื้อนสารพิษสารเคมี ปัญหาการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์พืชต่างถิ่นที่รุกราน ปัญหาการจัดการกิจกรรมภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ

¹ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2503 เรื่องกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 (วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2525).

² สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม “รายงานการสัมมนาเรื่องสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย” (สถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย, โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่าลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร, วันที่ 13-14 มกราคม 2540) 28.

³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเสียน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อินทรีเอดีโพรโมชันเทคโนโลยีจำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2543) 7.

และพื้นที่โดยรอบ เช่น กิจกรรมจากการท่องเที่ยว ปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่อย่างไม่เหมาะสม เช่น จำนวนผู้เข้าใช้ประโยชน์ เครื่องมือที่ใช้ ช่วงเวลาที่เข้าใช้และวิธีการที่เข้าใช้ ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ รวมถึงปัญหาความมีประสิทธิภาพของหน่วยงานในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละท้องถิ่น⁴ ซึ่งในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน พบความเสื่อมโทรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ อาทิ คุณภาพน้ำผิวน้ำอยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรม เกิดปรากฏการณ์ยูโทรฟิเคชัน เกิดเหตุการณ์ปลาดอยตายเต็มบึงทะเลน้อย⁵ รวมไปถึงพบการบุกรุกพื้นที่ และการเข้าใช้ที่ดินผิดประเภท ซึ่งสามารถสรุปปัญหาในพื้นที่ตามข้อเท็จจริงที่ได้ลงพื้นที่ศึกษา ดังนี้ (1) ปัญหามลพิษทางน้ำ เกิดจากการปล่อยน้ำเสียจากการขุดสระขุดลงสู่ธรรมชาติโดยไม่ผ่านการบำบัด (2) ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย เนื่องจากการวิธีการเททิ้งได้ถูบ้านของชุมชน จำนวนปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นในฤดูกาลท่องเที่ยว และ สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกหลักสุขาภิบาล (3) ปัญหาการบุกรุกที่ดิน เพื่อการเกษตรและการปศุสัตว์ เนื่องจากการแสดงหลักเขตแดนไม่ชัดเจน รวมไปถึงประเด็นปัญหาทำลายในพื้นที่ได้แก่ พื้นที่ที่ถูกบุกรุกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ พื้นที่ขาดบุคลากรที่มีองค์ความรู้เฉพาะทางและบุคลากรในพื้นที่ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

การศึกษาจึงครอบคลุมไปถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของชุมชนทะเลน้อยเพื่อที่จะได้เรียนรู้และเข้าใจวิถีชุมชน และทราบถึงสาเหตุของปัญหา ตลอดจนศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ด้านนโยบาย และกฎหมายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ จนนำมาสู่ข้อเสนอแนะที่จะสามารถเพื่อที่จะได้ยับยั้งความเสื่อมโทรมและการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำ แก่ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน ได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง
2. เพื่อศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยว่ามีมาตรการอย่างไรบ้าง ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง
3. เพื่อศึกษาอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่ยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง

⁴ ดร.สันติชัย ขว้าว คณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ “สาเหตุสำคัญของปัญหาที่เผชิญอยู่” (การประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้: การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย, ห้องประชุมเทศบาลบึงโขงหลวง จังหวัดบึงกาฬ และ การประชุมผ่านระบบ ZOOM Meeting, 24-25 สิงหาคม 2565) จิราพร มากแก้ว เข้าร่วมประชุมผ่านระบบ Zoom 24 สิงหาคม 2565).

⁵ MGRONLINE, “ทะเลน้อย” วิกฤตมลพิษในน้ำทำปลาดอยเกลื่อนตอเนื่องเป็นวันที่ 3 ไร้หน่วยงานรัฐดูแล (9 มีนาคม 2566) MGRONLINE < <https://mgronline.com/south/detail/9570000120479> >.



การทบทวนวรรณกรรม

จิรารัตน์ พรเทพบัญชา วิจัยเรื่อง “การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555 จิรารัตน์ พบว่า ปัญหาใหญ่ของพื้นที่คือการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายไม่เต็มประสิทธิภาพ จึงเกิดปัญหาความเสื่อมของทรัพยากรธรรมชาติประกอบกับกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การปล่อยน้ำเสียจากบ้านเรือนโดยไม่มีการบำบัด การเข้าบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อทำการเกษตร และหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นขาดการบูรณาการ จิรารัตน์จึงเสนอให้มีนโยบายเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นการเฉพาะ โดยเสนอให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ประชาชนในพื้นที่ตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรทางธรรมชาติ และเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมและยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำ

งานวิจัยของ สุรชาติพิศ โพธิ์ศรี วิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 สุรชาติพิศ ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายหลักอยู่หลายฉบับ ที่จัดการการท่องเที่ยว กรณีดังกล่าวเป็นเหตุทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้ สุรชาติพิศจึงเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ให้เหลือกฎหมายหลักฉบับเดียวที่มีมาตรการครอบคลุม ทั้งควบคุมพื้นที่ที่เป็นแหล่งเที่ยวท่อง และควบคุมกิจกรรมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อจังหวัดพัทลุงถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวเมืองรองต้องห้ามพลาด การศึกษาข้อเสนอแนะในงานวิจัยของสุรชาติพิศย่อมนำมาปรับใช้ในงานฉบับนี้ได้

งานวิจัยของ สุรสาธินี แท่นอ่อน ที่วิจัยเรื่อง “การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงครามตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 สุรสาธินีเสนอให้มีแผนแม่บทในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง และเสนอให้มีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอดให้มีความสอดคล้องตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นการเฉพาะ ซึ่งการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยให้เป็นไปตาม อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อเสนอแนะจากงานวิจัยดังกล่าว ผู้เขียนพบว่าหากจะหาสาเหตุของปัญหาของการจัดการทรัพยากรในพื้นที่จะศึกษา แค่ตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันคงไม่เพียงพอ ต้องศึกษาถึงวิถีชีวิตและ มิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของพื้นที่ด้วย

สมมติฐานของการศึกษา

ความเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน มีสาเหตุสำคัญมาจากพฤติกรรมของคนในชุมชน ได้แก่ การเทน้ำเสียจากกระจุกลงสู่ธรรมชาติโดยไม่ผ่านการบำบัด การทิ้งขยะได้ทุนบ้าน และการบุกรุกพื้นที่เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ แม้กฎหมายที่มีอยู่จะเพียงพอต่อการคุ้มครองและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน แต่ขาดมาตรการที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาดังกล่าว และหากหน่วยงานบูรณาการการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะสามารถแก้ปัญหา และยับยั้งความเสื่อมโทรมในพื้นที่ลงได้

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษามาตรการทางกฎหมาย นโยบายของประเทศไทย อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการคุ้มครองและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน พื้นที่ประมาณ 3,085 ไร่ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง
2. ได้ทราบถึงกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยว่ามีมาตรการอย่างไรบ้าง ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง
3. ได้ทราบถึงอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ
4. ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาย่างที่ยั่งยืน ในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

วิธีการดำเนินงานวิจัย

ศึกษาจากเอกสาร มติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ แผนปฏิบัติราชการ หนังสือ บทความ มาตรการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำศึกษาตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ การลงพื้นที่ชุมชน สัมภาษณ์ด้วยตนเอง การสัมภาษณ์ประชาชน เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานปกครองท้องถิ่น และจากรายงานการประชุมคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ทะเลน้อย สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง และนำข้อมูลมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบตามระเบียบวิธีวิจัยเพื่อให้ได้สาเหตุของปัญหาและหาแนวทางการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อย่างยั่งยืน



แนวคิดที่ใช้ในงานวิจัย

1. การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development)

คือ “การนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพและทรัพยากรนั้นยังคงสามารถสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปได้อยู่” ซึ่ง Sustainable development การพัฒนาอย่างยั่งยืน ปรากฏในหลักการที่ 2 ของ Stockholm Declaration 1972⁶ ต่อมา ประชาคมโลกได้มีการตั้งคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมและพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) เพื่อวางแนวทาง กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมในระยะยาว โดยวางเป้าหมายให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งได้ให้นิยามความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนเอาไว้ว่า “มนุษยชาติสามารถสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนานั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่กระทบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปที่จะพัฒนาเพื่อสนองต่อความต้องการของเขา”⁷ โดยปัจจุบันนี้หลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้กลายเป็นหลักการที่ประชาคมโลกใช้ยึดเป็นกรอบดำเนินการและนำไปบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ โดยเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDG)⁸ ถือเป็นกรอบดำเนินการหลักที่ได้รับการยอมรับอย่างสูงสุดในเวทีโลก ทั้งยังเป็นหลักการที่พัฒนาไปอย่างไม่หยุดนิ่ง ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำหลักการนี้มาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 56 ที่วางหลักให้รัฐต้องดำเนินการ ให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2. หลักการป้องกัน (Principle of Prevention)

หลักการป้องกันนี้มีแนวคิดมาจากสภาพของสังคมมนุษย์ในอดีตที่จะปกป้องชีวิตจากโรคภัยไข้เจ็บ โดยวิธีการป้องกันที่ดีที่สุดนั้นคือป้องกันไม่ให้อันตรายเกิดขึ้น และการป้องกันยังถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมเพราะในบางกรณีเมื่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เมื่อเกิดขึ้นแล้วเป็นไปได้อย่างมากที่จะเยียวยาสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหาย ทั้งยังพบหลักการป้องกันที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส และหลักการนี้ยังถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสด้วยเช่นกัน หลักการป้องกันนี้ได้ก่อให้เกิดกลไกทางกฎหมาย เช่น การประเมินอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมล่วงหน้า นอกจากนั้นแล้วหลักการ

⁶ ดู Stockholm declaration 1972 Principle 2.

The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future.

⁷ ดู “Our Common Future” ซึ่งได้ให้นิยามความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนเอาไว้ “Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits” Chapter 3: Sustainable development para 27, report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (UN).

⁸ ดู United Nations Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development, *Do you know all 17 SDGs?, History* 27 (สิงหาคม 2565) THE 17 GOALS <<https://sdgs.un.org/goals>>.

ป้องกันนี้รวมถึงแนวคิดที่ว่ามลพิษอาจจะลดหรือสามารถป้องกันได้จากแหล่งกำเนิด⁹ (Prevention at its source)¹⁰ เช่นเปลี่ยนวิธีการใช้วัตถุดิบหรือเทคโนโลยีการผลิต โดยเชื่อมโยงหลักการการป้องกันกับแนวคิดสร้างแรงจูงใจไม่ให้เกิดการกระทำที่สร้างความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อม¹¹

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Principle of Public Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนคือส่วนหนึ่งของประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลและชีวิตต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเอง โดยเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนซึ่งเป็นส่วนส่งเสริมประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น¹² โดย United Nations ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ของประชาชนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาว่า คือ การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น เพื่อร่วมตัดสินใจและกำหนดเป้าหมายของสังคม ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรและปฏิบัติตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐโดยสมัครใจ¹³ โดยนักวิเคราะห์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ทฤษฎีถูกนำมาใช้อ้างอิงมากที่สุดอย่าง Sherry R. Arnstein ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออก 3 กลุ่ม 8 ระดับ¹⁴ ดังนี้ กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่ถือว่าไม่มีส่วนร่วม Nonparticipation ซึ่งได้แก่การมีส่วนร่วมในระดับ (1) Manipulation เป็นระดับที่รัฐเข้าควบคุมแรงกดดัน และ (2) Therapy เป็นระดับการเยี่ยวยาให้เข้าร่วมรู้ข้อมูลเช่นกันเพื่อลดแรงกดดัน กลุ่มสอง คือ กลุ่มเริ่มการมีส่วนร่วม Tokenism ซึ่งได้แก่การมีส่วนร่วมในระดับ (3) Informing เป็นระดับของการร่วมรู้ข้อมูล ประหนึ่งเสมือนว่าประชาชนมีส่วนร่วมแท้จริง ๆ ไม่มี (4) Consultation เป็นระดับการปรึกษาหารือ มีอำนาจเสนอแต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งมีความใกล้เคียงกับระดับที่ 5 และ (5) Placation เป็นระดับของการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น มีสิทธิที่จะให้การเพิ่มเติมความเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจยังคงเป็นของรัฐอยู่ กลุ่มสาม คือกลุ่มที่ ถือว่ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง Citizen Power ได้แก่การมีส่วนร่วมในระดับ (6) Partnership เป็นระดับของการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษา เป็นหุ้นส่วน ในการเจรจาต่อรองหรือแลกเปลี่ยนประโยชน์บางอย่าง (7) Delegated Power เป็นระดับที่ตัวแทนเข้าร่วมตัดสินใจ อาจเป็นในรูปแบบผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการ (8) Citizen control เป็นระดับที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ

⁹ โชคดี นพวรรณ, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ กรณีศึกษาโครงการส่งท่อก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) 57-58.

¹⁰ ดูประกอบ Defining Pollution Prevention Source Reduction is any activity that prevents the creation of solid or hazardous waste at the point of generation or minimizes the volume and toxicity of waste entering the waste stream. Source reduction is one of the primary components of P2, and sometimes the term is used synonymously with P2 ดู Indiana Department of Environmental Management, 'What is Pollution Prevention?' (27 สิงหาคม 2565) [what-is-pollution-prevention](https://www.in.gov/idem/prevention/what-is-pollution-prevention/) <<https://www.in.gov/idem/prevention/what-is-pollution-prevention/>>.

¹¹ โชคดี นพวรรณ, อ้างแล้ว 9, 57-58.

¹² วิษุฒา อาริมิตร, ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 14.

¹³ United Nations Digital Library, 'Popular Participation as a Strategy for Community Level Action and National Development 1981' (4 กันยายน 2565) record <<https://digitallibrary.un.org/record/35985>>.

¹⁴ นพร โพธิ์พัฒนชัย, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาปัญหาทางกฎหมายการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมการเข้าถึงความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563) 6-8.



กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในงานวิจัย

1. อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat) หรือในอีกชื่อหนึ่งคืออนุสัญญาแรมซาร์ (United Nations, Treaty Series, vol. 996) ตั้งตามชื่อสถานที่ที่มีการจัดประชุมเพื่อรับรองอนุสัญญาฯ ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 (ปี 1971) ณ เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน ซึ่งในการประชุมครั้งแรกได้กำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลกโดยสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด¹⁵ มีสาระสำคัญหลักมี 4 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อการอนุรักษ์และยับยั้งการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละภูมิภาคของโลก (2) ลดปัญหาความขัดแย้งในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศเพื่อให้ภาครัฐร่วมกันจัดการพื้นที่และสิ่งมีชีวิตที่ชีวิตร่วมกัน (3) เพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่และสิ่งมีชีวิตในพื้นที่อย่างชาญฉลาด (4) เพื่อป้องกันการเสื่อมทรามลงของพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ทั้งนี้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตยของภาคีซึ่งเป็นเจ้าของดินแดนพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำประเทศใดที่ได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วต่อมามีความจำเป็น ประเทศภาคีสามารถถอนออกจากทะเบียนแต่ต้องเสนอพื้นที่ใหม่ทดแทน¹⁶ โดยข้อตกลงของการเข้าร่วมเป็นภาคีนั้น ตามมาตรา 2 วรรค 1 ประเทศภาคีต้องคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติหรือระดับนานาชาติอย่างน้อย 1 แห่ง เพื่อขึ้นทะเบียนแรมซาร์ และต้องกำหนดวางแผนการดำเนินงานการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด¹⁷ ซึ่งประเทศภาคี ได้ให้นิยามความหมายของการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดไว้ว่า “การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ โดยที่สามารถคงไว้ซึ่งคุณค่าทางธรรมชาติของระบบนิเวศได้”¹⁸ เมื่อประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนขี้เสียนขึ้นทะเบียนนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือหน่วยงานหลักที่ได้รับหน้าที่ในการส่งเสริมนโยบายและแผนให้เกิดการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนขี้เสียนเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาศัยกฎหมายภายในประเทศเป็นเครื่องมือหลักในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

¹⁵ สำนักความหลากหลายทางชีวภาพและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ’ (กรุงเทพฯ: บริษัท แรบบิท 4 พรินต์ จำกัด, 2552) 1.

¹⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁷ The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, (The Ramsar Convention) (adopted 2 February 1971, entered into force 21 December 1975) 996 UNTS 246 (13 สิงหาคม 2565) volume-996-I-14583 <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20996/volume-996-I-14583-English.pdf>>.

¹⁸ สุชาสินี แท่นอ่อน, การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงครามตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) 1.

กฎหมายภายในประเทศที่ใช้ในวิจัย

1. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

ได้พัฒนาและแก้ไขมาจาก พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ด้วยกฎหมายฉบับเดิมได้ถูกบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ไม่สอดคล้องกับยุคสมัยปัจจุบัน ทำให้บทบัญญัติและมาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ไม่เหมาะสมแล้ว ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าภาคีกับต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับให้บัญญัติสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ¹⁹ โดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 นั้นทำหน้าที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนชีเสียน ผ่านหมวด 6 เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนชีเสียนตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า จึงอยู่ในความดูแลของเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดย มาตรา 68 วางหลักให้หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นผู้รับผิดชอบแผนอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการการอนุรักษ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา 45 (3) ซึ่งแผนดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงเป็นพื้นที่พักอาศัยของนกนานาชนิด หากมีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ ต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัติกำหนด

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คือพระราชบัญญัติที่สร้างเครื่องมือและกลไกเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงสร้างบรรทัดฐานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังกำหนดบทบาทหน้าที่ร่วมกันให้ส่วนราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และประชาชนได้มีหน้าที่ต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นแล้วยังกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษ โดยกำหนดให้มีระบบบำบัด อากาศ น้ำ ของเสียตลอดจนกำหนดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหามลพิษ กำหนดผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อมลพิษดังกล่าว อย่างชัดเจน²⁰ โดยมาตรา 69 ที่ได้วางหลักกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ซึ่งตามบทบัญญัติข้างต้นไม่ได้รวมครัวเรือนที่เป็นสถานที่ประกอบกิจการกระจัดและมีการข้อมลพิษกระจัดเข้าไปด้วย ครัวเรือนที่ดำเนินกิจกรรมที่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงไม่ได้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้น้ำเสียจากการข้อมลพิษถูกปล่อยออกจากครัวเรือนได้ โดยที่ครัวเรือนไม่ต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และไม่เป็นความผิดตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนด ในกรณีนี้พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนชีเสียนจึงได้รับผลกระทบจากกิจกรรมดังกล่าว การกำหนดให้สถานที่ที่ประกอบกิจการกระจัดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ จึงควรนำมาทบทวนเพื่อปรับให้กฎหมายที่มีอยู่สามารถคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำได้

¹⁹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ, พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

²⁰ ดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.



3. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ด้วยบทบัญญัติและข้อกำหนด ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและป้องกันอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชนทะเลน้อย การจัดการและการป้องกันตลอดจนแก้ไขปัญหาหามลพิษทางน้ำ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดเงื่อนไขให้ท้องถิ่นดูแลเกี่ยวกับสุขลักษณะของสถานที่ต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินกิจการนั้น ๆ ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนชน การดำเนินกิจการกระจัด และการเพิกถอนน้ำเสียลงสู่ธรรมชาติ ควรได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสาธารณสุข ให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีสาธารณสุขในการออกกำหนดให้ การเททิ้งน้ำเสียจากสี่เคมิจากการข้อมกระจัดคือ อันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมล่วงหน้า หลักการป้องกัน (Principle of Prevention) ที่ว่ามลพิษอาจจะลดหรือสามารถป้องกันได้จากแหล่งกำเนิด (Prevention at its source) เช่นเปลี่ยนวิธีการใช้วัตถุดิบหรือเทคโนโลยีการผลิต โดยเชื่อมโยงหลักการป้องกันการกับแนวคิดสร้างแรงจูงใจไม่ให้มีการกระทำที่สร้างความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อม และออกข้อกำหนดหรือประกาศให้ สถานที่ดำเนินกิจกรรมกระจัด ปลอดจากสารเคมีที่จะส่งผลต่อสุขภาพประชาชน อีกทั้งมาตรา 25 (5)²¹ เปิดช่องไว้ให้รัฐมนตรีสามารถกำหนดเหตุที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ การประกาศตามมาตราดังกล่าวและกำหนดพื้นที่เป็นการเฉพาะ ข้อมสร้างแรงกระเพื่อม วิธีการเททิ้งน้ำเสียลงสู่ธรรมชาติโดยไม่ผ่านการบำบัด และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เป็นกลไกหนึ่งในการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของชุมชนและสร้างผลกระทบที่ดีต่อสุขภาพประชาชนต่อไปในอนาคต

4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายวางหลักให้ท้องถิ่น ให้มีสภาเทศบาล โดยหน้าที่หนึ่งที่สำคัญของสภาคือ ออกเทศบัญญัติบังคับใช้ในท้องถิ่นนั้น กล่าวคือ ท้องถิ่นมีกฎหมายที่ออกโดยผู้แทนประชาชนในพื้นที่นั้น “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย...” ซึ่งภายใต้กฎหมายเทศบาล เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยมาตรา 50²² ยังวางหลักให้ เทศบาลดำยปฏิบัติงานตามหน้าที่และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล รวมไปถึงต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จากการลงพื้นที่สำรวจ ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และได้สัมภาษณ์กลุ่มแม่บ้านที่ประกอบอาชีพแปรรูปผลิตภัณฑ์จากกระจัด พบข้อมูลที่ตรงกันว่า

²¹ ดู มาตรา 25, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

²² ดู มาตรา 50, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

ไม่มีการดำเนินคดีหรือร้องทุกข์กล่าวโทษแก่กลุ่มแม่บ้านที่ปล่อยน้ำเสียจากการย้อมสีกระจุกลงสู่ธรรมชาติแต่อย่างใด แม้จะมีกฎหมายบังคับให้อยู่ในพื้นที่หลายฉบับ และเทศบัญญัติเทศบาลตำบลทะเลน้อยเองก็มีข้อกำหนดห้ามการเททิ้ง สิ่งปฏิกูลในที่หรือทางสาธารณะ²³ กรณีวิเคราะห์ได้ว่าครัวเรือนที่เป็นสถานที่ประกอบกิจการแปรรูปผลิตภัณฑ์จากกระจุค ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นแหล่งเกิดมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อไม่ได้เป็นแหล่งเกิดมลพิษ ก็ไม่มีหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ไม่ต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เมื่อไม่เข้ากรณีข้างต้น ในทางปฏิบัติจึงไม่ปรากฏการบังคับใช้กฎหมายแก่กลุ่มแม่บ้านที่ปล่อยน้ำเสียจากการย้อมสีกระจุคลงสู่ธรรมชาติ

ผลการดำเนินการวิจัย

1. ปัญหามลพิษทางน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน

สาเหตุมาจากเมื่อจังหวัดพัทลุงถูกประกาศให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเมืองรอง²⁴ สินค้าและบริการทุกประเภทในพื้นที่จึงถูกผลิตในปริมาณที่มากขึ้นเพื่อให้เพียงพอกับจำนวนนักท่องเที่ยว หนึ่งในนั้นคือผลิตภัณฑ์กระจุค หัตถกรรมจากชุมชนที่หลายครัวเรือนต้องเร่งเพิ่มจำนวนสินค้าให้ทันต่อความต้องการ ซึ่งส่วนหนึ่งของการผลิตคือการย้อมสีกระจุค การปล่อยน้ำเสียจากการย้อมสีกระจุคลงสู่ธรรมชาติโดยไม่ผ่านการบำบัด เป็นเหตุให้น้ำเสียที่ได้นั้นปนเปื้อนสารเคมีจากการย้อมสีกระจุค จากการสำรวจปริมาณน้ำที่จากสีที่ใช้อย้อมกระจุคโดยสำนักงานสิ่งแวดล้อม ภาคที่ 16 สำรวจแหล่งกำเนิดมลพิษที่ระบุได้ (point source) และแบบกระจาย (non-point sources) ในพื้นที่บริเวณโดยรอบทะเลน้อย พบน้ำเน่าเสียจำนวน 1,393 ลิตรต่อเดือนซึ่งน้ำเสียดังกล่าวจะไหลลงสู่บึงทะเลน้อย²⁵ และไหลไปรวมกับลุ่มน้ำสาขาออกสู่ทะเลสาบสงขลาต่อไป

2. ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียน

ในพื้นที่ชุมชนทะเลน้อย มีการจัดการขยะที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นไปตามวิชาการ ได้แก่ การทิ้งขยะมูลฝอยใต้ถุนบ้าน จากการลงพื้นที่สำรวจพื้นที่ หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 และ หมู่ที่ 3 ตำบลทะเลน้อย ในบ้านของตัวอย่าง พบว่ามีการเจาะพื้นบ้านเพื่อให้สะดวกต่อการเททิ้ง เมื่อใดที่เกิดน้ำหนุ่นจากฝังบึงทะเลน้อยจะเกิดน้ำท่วมขังใต้ถุนบ้านและขยะสิ่งปฏิกูลลอยขึ้นมา กลิ่นของเสียหมักหมม ส่งกลิ่นกระจายไปทั่ว นอกจากนั้นแล้ว การจัดการปริมาณขยะอย่างขวดน้ำพลาสติกที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในฤดูกาลท่องเที่ยวก็เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของชุมชน ไม่ถูกหลักสุขาภิบาล²⁶

²³ ดู FACEBOOK VARNI CRAFT, กระจุคย้อมสีธรรมชาติ ปรากฏจากสารเคมี (29 เมษายน 2566) watch < <https://www.Facebook.com/watch/?v=1878734878993935>>.

²⁴ MGRONLINE, ‘กรมเห็นชอบมาตรการภายในท่องเที่ยวเมืองรองใน 55 จังหวัด ตั้งแต่ 1 ม.ค.-31 ธ.ค. 61’ (9 พฤษภาคม 2563) MGRONLINE <<https://mgronline.com/stockmarket/detail/9600000129861>>.

²⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว 3, 7.

²⁶ จังหวัดพัทลุง, ‘แผนพัฒนาจังหวัดพัทลุง 4 ปี (พ.ศ.2561-2564) ฉบับทบทวน พ.ศ. 2562’ (26 พฤศจิกายน 2563) develop_plan <http://www.phatthalung.go.th/develop_plan/3>.



3. ปัญหาการบุกรุกที่ดิน

บริเวณโดยรอบบึงทะเลน้อยเป็นที่ตั้งของชุมชน ได้แก่ ตำบลทะเลน้อยและตำบลพนางตุง มีประชากรโดยประมาณจำนวน 112,500 คน ซึ่งในอดีตก่อนที่จะมีประกาศให้พื้นที่เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ชุมชนเข้าไปจับจองพื้นที่เพื่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน ปัจจุบันพื้นที่ถูกแบ่งประเภทภายใต้กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สร้างความชัดเจนให้แก่ชุมชนมากกว่าในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงพบการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์เพื่อทำกิจกรรมเกษตร เพื่อเพาะปลูก และเพื่อการปศุสัตว์ จากการลงพื้นที่สำรวจพบเกษตรกรรายย่อยทำการปศุสัตว์เพื่อการจำหน่ายในระดับครัวเรือน สัตว์เศรษฐกิจที่เป็นที่นิยมเลี้ยงของคนในชุมชน มักจะผันแปรไปตามสภาพพื้นที่และสภาวะเศรษฐกิจ สัตว์ที่นิยมเลี้ยงกันในพื้นที่ ได้แก่ ไก่เนื้อ กระบือ สุกร²⁷ ผลกระทบที่เกิดขึ้นที่ คือ การถมที่เพื่อรองรับการสร้างคอกสัตว์ ขั้วคราวมูลสัตว์ที่เกิดขึ้นไม่ได้ถูกกำจัด ปล่อยให้ล้นสู่พื้นที่ไปตามธรรมชาติ

4. ประเด็นปัญหาท้าทายที่พบในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเสียน ได้แก่ พื้นที่ถูกบุกรุกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁸ พื้นที่ขาดบุคลากรที่มีองค์ความรู้เฉพาะทางในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาปรับในพื้นที่ชุ่มน้ำและบุคลากรในหน่วยงานคุ้มครองพื้นที่ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานทำให้เกิดปัญหาบูรณาการการดำเนินงานกับหน่วยงานอื่นตามมา

บทสรุป

ความเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจีเสียนมีสาเหตุมาจากกิจกรรมบางประเภทของชุมชน และมีสาเหตุมาจาก กฎหมายที่ใช้อยู่ได้ไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ปัญหาดังกล่าว ทะเลลงและนำไปสู่มาตรการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม เรื่องแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อง สารเคมีอันตราย ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมถึงเสนอให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง สร้างเครือข่ายการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ร่วมกับจังหวัดอื่นที่มีประสบปัญหาและสามารถแลกเปลี่ยน หรือขอรับขอรับความช่วยเหลือ

²⁷ เทศบาลพนางตุง, ‘แผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ.2561-2565)’ (เทศบาลพนางตุง, 19 สิงหาคม 2562) (29 พฤษภาคม 2565) detail <<https://www.phanangtung.go.th/detail.php?id=139>>.

²⁸ คูประกอบ รายงานข่าวโดยสำนักข่าวมติชนออนไลน์ข่าวภาคใต้ พบว่าที่ดินถูกบุกรุกโดยเทศบาลตำบลทะเลน้อยเองด้วย โดยข่าวเผยแพร่ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 “หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเข้าแจ้งความดำเนินคดีกับนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลทะเลน้อย กรณีเทศบาลตำบลทะเลน้อย รุกป่าถอมที่ต่อเนื่อง เป็นพื้นที่ยาวกว่า 2 ไร่ โดยแจ้งความดำเนินคดีในข้อหาทำผิดพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ทำผิดพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และทำผิดโดยการรุกรานพื้นที่แรมซาร์ไซด์แห่งแรกของประเทศไทย”



ด้านบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อเข้าร่วมดำเนินงานในพื้นที่ชุ่มน้ำพรควน จี้เสียน รวมไปถึงสร้างข้อกำหนดเพิ่มโอกาสให้ชุมชนและมูลนิธิพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย²⁹ ได้มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ โดยผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมพื้นที่ชุ่มน้ำพรควนจี้เสียนในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง โดยละเอียด ดังนี้

ข้อเสนอแนะ

1. กรณีการเทน้ำทิ้งน้ำเสียจากการข้อมสึกระจุค สามารถดำเนินการได้โดยเปลี่ยนวิธีการใช้วัตถุดิบหรือเทคโนโลยีการผลิต ตามหลักการป้องกันไว้ก่อน (Principle of Prevention) อย่างการใช้สิธิธรรมชาติแทนสิเคมี ผ่านการบรรจุลงแผนพัฒนาจังหวัดพัทลุง 4 ปี (พ.ศ.2565-2569) แผนแม่บทท้องถิ่นของเทศบาลชุมชน และดำเนินงานร่วมกันกับท้องที่จังหวัดพัทลุง กำหนดมาตรการส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำพรควนจี้เสียน โดยการซื้อสินค้าที่สร้างมลพิษแก่ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำน้อยที่สุด และแก้ไข มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้เพิ่ม รายการที่ 11 ความว่า “สถานที่ที่ไม่ถูกจัดอยู่ในแหล่งกำเนิดมลพิษทั้ง 10 ข้อ แต่ได้ดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องด้วยการใช้สารเคมีให้ถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ” และมีหน้าที่ในฐานะผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยก่อนแก้ไขต้องดำเนินการสอบถามประชาชนที่มีส่วนได้เสียหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อน เพื่อที่ชุมชนเองจะได้ทบทวนวิถีปฏิบัติของตนเองและกฎหมายที่มีอยู่สามารถคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำได้

2. กรณีการเททิ้งขยะลงใต้ถุนบ้าน สามารถจัดการแก้ไขได้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น เทศบาลตำบลทะเลน้อย และเทศบาลตำบลพนางดุง สามารถออกข้อบังคับ กำหนดให้ทุกบ้านที่เจาะพื้นบ้านสำหรับเททิ้ง ต้องมีตาข่ายกักกรองของเสีย 1 ชั้น เพื่อจะกักกรองขยะชั้นใหญ่ ก่อนลงสู่พื้นใต้ถุนบ้าน และกำหนดต้องมีจุดรับขยะ ในบริเวณที่รขยะของเทศบาลเข้าไม่ถึง โดยใช้พื้นที่ในพื้นที่ หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 และ หมู่ที่ 3 ตำบลทะเลน้อย เป็นพื้นที่นำร่องในการดำเนินการ เสนอให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่า ทะเลน้อย ออกมาตรการนำร่อง เกี่ยวกับการลดปริมาณขวดพลาสติก ได้แก่ การวางมัดจำกรณีที่มีนักท่องเที่ยวนำขวดเข้าพื้นที่ศูนย์ศึกษาธรรมชาติและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เมื่อออกมาจากพื้นที่และแสดงขวด ก็รับเงินมัดจำคืน เพื่อเป็นหลักประกันว่านักท่องเที่ยวจะนำขวดน้ำขึ้นมาทิ้งบนฝั่ง และเสนอให้ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง ร่วมกับ สำนักสิ่งแวดล้อม

²⁹ มูลนิธิพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย จัดทะเบียนในวันที่ 28 สิงหาคม 2563 มีวัตถุประสงค์ หลักเพื่อส่งเสริมการศึกษาวิจัย และสนับสนุนฐานข้อมูลในทางวิชาการเพื่อการป้องกันการใช้ประโยชน์และการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำพรควนจี้เสียน และพื้นที่เชื่อมต่ออย่างยั่งยืน ตลอดจนเผยแพร่องค์ความรู้ เป็นหนึ่งในกลไกหนุนเสริมการปกป้องการใช้ประโยชน์ สร้างจิตสำนึกให้เยาวชนในพื้นที่ที่อยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเอกชน ชุมชน สถาบันวิชาการด้วย



และควบคุมมลพิษที่ 14 (สุราษฎร์ธานี) เรื่องประเด็นบ่อฝังขยะชุมชนที่ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่อาจจะสร้างผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในอนาคต

3. ข้อเสนอต่อการบุกรุกที่ดิน ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่สิ่งแวดล้อมที่มีอยู่นั้นเพียงพอต่อการเข้าดำเนินการจับกุมและดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ ต้องดำเนินคดีทางปกครองด้วย การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ขอเสนอเรื่องการทำแผนที่โดยใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อความชัดเจนเรื่องหลักเขตแดนและประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนรับทราบ

4 ข้อเสนอต่อประเด็นปัญหาที่พบในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี้เสียน กรณีที่พื้นที่ถูกบุกรุกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าต้องดำเนินการใช้กฎหมายคุ้มครองพื้นที่ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด และ ดำเนินคดีทางวินัยและทางปกครองด้วย และข้อเสนอต่อการแก้ปัญหาขาดบุคลากรที่มีองค์ความรู้ด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเสนอให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง สร้างเครือข่ายการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกับจังหวัดอื่นที่มีประสบปัญหาและสามารถแลกเปลี่ยน หรือขอรับความช่วยเหลือด้านบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อเข้าร่วมดำเนินงานในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี้เสียน รวมไปถึงสร้างข้อกำหนดเพิ่มโอกาสให้ชุมชนและมูลนิธิพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย ได้มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่และเสนอให้สำนักงาน กพร. มีประกาศ กำหนดให้บุคลากรในหน่วยงานคุ้มครองพื้นที่ ประจำราชการของหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่คุ้มครองนั้นต้องมีระยะประจำการต่อเนื่องอย่างน้อย 3 ปี เพื่อจัดการปัญหาที่ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

บรรณานุกรม

- จังหวัดพัทลุง, ‘แผนพัฒนาจังหวัดพัทลุง 4 ปี(พ.ศ.2561-2564) ฉบับทบทวน พ.ศ. 2562’(26 พฤศจิกายน 2563) develop_plan <http://www.phatthalung.go.th/develop_plan/3>.
- โชคดี นพวรรณ, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่กรณีศึกษาโครงการส่งท่อก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550).
- เทศบาลพนางตุง, ‘แผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ.2561-2565)’ (เทศบาลพนางตุง, 19 สิงหาคม 2562)(29 พฤษภาคม 2565) detail <<https://www.phanangtung.go.th/detail.php?id=139>>.
- นพร โพธิ์พัฒนชัย, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาปัญหากฎหมายการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมการเข้าถึงความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).
- วิภูธา อาริมิตร, ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).
- สุธาสนี แท่นอ่อน, การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงครามตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควยชี้เส้น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อินทิตเรเตอร์โมชั่นเทคโนโลยีจำกัด, พิมพ์ครั้งที่1, 2543).
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม “รายงานการสัมมนาเรื่องสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย” (สถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย, โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่าลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร, วันที่ 13-14 มกราคม 2540).
- สำนักความหลากหลายทางชีวภาพและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ’ (กรุงเทพฯ: บริษัท แรบบิท 4 พรินต์ จำกัด, 2552).
- FACEBOOK VARNI CRAFT, กระชูดข้อมสี่ธรรมชาติ ปราศจากสารเคมี (29 เมษายน 2566) watch <<https://www.Facebook.com/watch/?v=1878734878993935>>.
- Indiana Department of Environmental Management, ‘What is Pollution Prevention?’ (27 สิงหาคม 2565) what-is-pollution-prevention <<https://www.in.gov/idem/prevention/what-is-pollution-prevention/>>.
- MGRONLINE, “ทะเลน้อย” วิกฤต มลพิษในน้ำทำปลาตายเกลื่อนต่อเนื่องเป็นวันที่ 3 ไร้หน่วยงานรัฐดูแล (9 มีนาคม 2566) MGRONLINE <<https://mgronline.com/south/detail/9570000120479>>.



MGRONLINE, ‘กรม.เห็นชอบมาตรการภาษีท่องเที่ยวเมืองรองใน 55 จังหวัด ตั้งแต่ 1 ม.ค.-31 ธ.ค. 61’ (9 พฤษภาคม 2563) MGRONLINE <<https://mgronline.com/stockmarket/detail/9600000129861>>.

The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, (*The Ramsar Convention*) (adopted 2 February 1971, entered into force 21 December 1975) 996 UNTS 246 (13 สิงหาคม 2565) volume-996-I-14583 <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20996/volume-996-I-14583-English.pdf>>.

United Nations Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development, *Do you know all 17 SDGs?, History*’ 27 (สิงหาคม 2565) THE 17 GOALS <<https://sdgs.un.org/goals>>.

United Nations Digital Library, ‘*Popular Participation as a Strategy for Community Level Action and National Development 1981*’ (4 กันยายน 2565) record <<https://digitallibrary.un.org/record/35985>>.



การพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนี The Trial in absentia in case of the escape

ชื่อนิจดา จงดี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Chuenjita Jongdee

Faculty of Law at Thammasat University Phrachan Road PraNalhon Districe Bangkok 10200

E-mail : Lifelaw2010@gmail.com

บทคัดย่อ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาอย่างเป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองกำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาต่อหน้า เปิดเผยและเป็นธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46 กำหนดให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีแพ่งต้องให้คดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน จึงมีการนำหลักการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยมาใช้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่โจทก์หากจำเลยหลบหนีตามบทบัญญัติมาตรา 172 ทวิ มาตรา 172 ทวิ/1 มาตรา 172 ทวิ/2 ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนีได้ซึ่งเป็นการกระทบสิทธิจำเลยที่ไม่มีจิตใจชั่วร้ายเจตนาหลบหนีสิ่งที่ตัวเองกระทำผิด เช่น จำเลยย้ายที่อยู่จึงไม่ได้รับหมายศาลเป็นต้น จึงควรให้สิทธิจำเลยที่กลับมาปรากฏตัวในภายหลังขอดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใหม่ได้ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน หากจำเลยมีเจตนาหลบหนีจนหมดอายุความ ควรแก้ไขกฎหมายให้อายุความสะดุดหยุดลงและควรบัญญัติโทษฐานหลบหนีในชั้นปล่อยตัวชั่วคราวด้วย

คำสำคัญ : การพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนี หลักประกันสิทธิการต่อสู้คดี สิทธิขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีต่อหน้าตน

Abstract

The criminal justice process focuses on protecting the rights of victims and those accused fairly in accordance with human rights principles and with the International Covenant on Civil and Political Rights. It requires that individuals have the right to be tried face-to-face, open and fair according to Article 46 of the Criminal Procedure Act. The claim for compensation in a civil case must be finalized. Therefore, the principle of trial under the defendant's background is applied to benefit the plaintiff if the defendant escapes under Section 172 of the Act. 172/1 Section 172/2 The court has jurisdiction over criminal trials behind the



back of defendants who have no evil mind, intention to escape what they committed, such as moving, not receiving a warrant. Therefore, the defendant who later reappeared should request a retrial in accordance with human rights principles. If the defendant intends to flee until his term. The statute of limitations should be amended, and the sentence of escape in temporary release should also be enacted.

Keywords : Trial in absentia, Case of the excused escape, Right to Retrial

บทนำ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่มีผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายและเพื่อเป็นหลักประกันหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยรัฐธรรมนูญกฎหมายสูงสุดให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมซึ่งบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้และในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด หากศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมเท่าเทียมกันจากผู้บังคับใช้กฎหมายโดยมุ่งเน้นการคำนึงถึงศักดิ์ศรี สิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ว่าควรได้รับการปฏิบัติและคุ้มครองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน¹ แม้จะสืบพยานในศาลต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น² ซึ่งมาตรา 172 ทวิ มาตรา 172 ทวิ/1 มาตรา 172 ทวิ/2 มาตรา 180 มาตรา 230 มาตรา 237 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ศาลมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ แต่ทั้งนี้หลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานบัญญัติให้คนทุกคนพึงได้รับการพิจารณาคดีอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การพิจารณาคดีควรอยู่บนพื้นฐานของหลัก “การฟังความทุกฝ่าย” (audiatur et altera pars) สิทธินี้เป็นสิทธิในทางกระทำที่สำคัญในระบบกล่าวหาที่ถือว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็น “ประธานในคดี” ซึ่งหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ใน Article 14 (1) กำหนดให้บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันในการพิจารณาของศาลและคณะตุลาการในการพิจารณาคดีอาญา ซึ่งตนต้องหาว่ากระทำผิด หรือการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม

¹ มรุณ พงศกรพาณิชย์ อภิษฐ์ วิลาวรรณ, “นิติธรรมสำหรับผู้สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษา” (2560) 13:2 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 177, 179.

² คณิด ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549) 91.



(3)(ง) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้า การสืบพยานบุคคลกลับหลังจำเลยของไทยจึงยังไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) การที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลอย่างยิ่ง เนื่องจากการที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาหลบหนีทำให้ศาลไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ต้องจำแนกคดีชั่วคราวจนกว่าจะตามจับตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยกลับมาจึงดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้ ทำให้กระทบระบบการพิจารณาคดีต่อเนื่องเกิดความไม่เป็นธรรมแก่โจทก์ หากไม่สามารถติดตามตัวจำเลยกลับมาได้ภายในอายุความ สิทธิในการดำเนินคดีอาญาย่อมระงับไป ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมและสังคมโดยรวมที่ไม่ได้ตัวกระทำผิดมารับโทษและชดใช้ผลแห่งการกระทำผิดนั้น ทำให้รัฐได้รับความเสียหายประชาชนเกิดความเสื่อมศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรม ในคดีอาญาที่ผู้เสียหายได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งจากจำเลย เมื่อจำเลยหลบหนีทำให้กระทบสิทธิของผู้เสียหาย ไม่อาจเรียกร้องความยุติธรรมในส่วน of ค่าสินไหมทดแทนจากจำเลยได้เนื่องจากการพิจารณาคดีส่วนแพ่งศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญาซึ่งเป็นการผูกการพิจารณาคดีแพ่งไว้กับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46 การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนคดีแพ่งต้องรอให้คดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน โจทก์ผู้เสียหายจึงจะมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนในคดีแพ่ง หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยหนีไปจนหมดอายุความทำให้โจทก์ไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนแพ่งได้เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการผูกคดีแพ่งไว้กับคดีอาญา โจทก์ผู้เสียหายจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมซึ่งความยุติธรรมที่ล่าช้าคือการปฏิเสธความยุติธรรม³ ดังนั้นเมื่อจำเลยหลบหนี การนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลย (Trial in absentia) มาใช้ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่โจทก์ หากจำเลยหลบหนี ศาลแพ่งสามารถพิจารณาคดีเสียหายให้แก่โจทก์ได้แม้ตัวจำเลยหนีไปยังพวยชัยคฤหาสน์ที่เหลือนอยู่มาชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์เป็นการอำนวยความสะดวกแก่โจทก์เมื่อจำเลยคดีอาญาหลบหนี ในประเทศฝรั่งเศสมีการนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลย (Trial in absentia) มาใช้ได้ในกรณีที่จำเลยหลบหนีเมื่อได้มีการส่งหมายเรียกไปยังถิ่นที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาหรือถิ่นที่อยู่ของจำเลยแล้วแม้จำเลยยังไม่เคยมารับทราบข้อกล่าวหาก็ตาม ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำหลักการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยมาใช้ได้ในกรณีที่จำเลยเคยมาศาลรับทราบข้อกล่าวหาแล้วต่อมาจำเลยหลบหนีไม่มาศาลระหว่างการพิจารณาคดี หรือจำเลยขัดขวางการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีศาลมีอำนาจสั่งให้จำเลยออกจากห้องและพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนีได้ ซึ่งปัญหาการหลบหนีของผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นเรื่องสำคัญ สาเหตุหลักที่จำเลยหลบหนีแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

³ มานิต จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545) 149.



จำเลยประเภทที่ 1 จำเลยมีเจตนาหลบหนี ส่วนใหญ่จะไปอยู่นอกเขตอำนาจศาลในต่างแดน กลัวศาลจะพิพากษาลงโทษจึงหนีไปก่อน หมาดอายุความแล้วค่อยกลับมา ทำให้เกิดวืดมตะในทุกประเทศว่า “คุกมีไว้ขังคนจน”

จำเลยประเภทที่ 2 จำเลยไม่มีเจตนาหลบหนี เช่นจำเลยย้ายที่อยู่จึงไม่ได้รับหมายศาล หรือคดีที่มีอัตราโทษเพียงเล็กน้อยจำเลยเป็นชาวบ้านไม่มีความรู้ด้านกฎหมายและเกิดความเกรงกลัวการพิจารณาตัดสินของศาลจนบิบบั่นในจิตใจจึงไม่กล้าเผชิญหน้าพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในศาล

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าจำเลยที่ไม่มีเจตนาหลบหนีประเภทที่ 2 นี้ไม่ใช่อาชญากรที่มีจิตใจชั่วร้าย ซึ่งข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่ถือว่าจำเลยหลบหนีเป็นการละเมิดสิทธิในการเผชิญหน้าและถามค้านพยานนั้นจึงไม่เป็นคุณแก่จำเลย เป็นการกล่าวโทษจนเกินควร เป็นการกระทบสิทธิจำเลยตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ปัจจุบันกฎหมายไทยมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ทวิ/1 นำหลักการพิจารณาตัดสินอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนีมาใช้นั้นก่อให้เกิดการกระทบสิทธิของจำเลยประเภทที่ 2 อย่างไม่เป็นธรรมเพราะจำเลยไม่มีจิตใจที่ชั่วร้ายเจตนาหลบหนีสิ่งที่ตัวเองกระทำผิดจึงควรให้สิทธิจำเลยที่กลับมาปรากฏตัวในภายหลังขอคำวินิจฉัยกระบวนการพิจารณาตัดสินใหม่ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนเป็นการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์แก่คู่ความทั้งสองฝ่าย แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าจำเลยจะชนะคดีเสมอไป จำเลยอาจแพ้ก็ได้ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่จำเลยได้ว่า จำเลยมีสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งการไม่ให้สิทธิจำเลยขอพิจารณาตัดสินใหม่ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงอันแสดงให้เห็นชัดเจนว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมนั้นดำเนินไปโดยไม่ชอบ จึงไม่เป็นธรรมแก่จำเลย ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ และควรกำหนดโทษฐานหลบหนีในชั้นปล่อยตัวชั่วคราวไว้ด้วย นอกจากจำเลยจะต้องรับโทษในความผิดที่ถูกฟ้องไว้แล้ว จำเลยสมควรได้รับโทษฐานหลบหนีการพิจารณาตัดสินอีกกระทงหนึ่งด้วย ในคดีอาญาฐานความผิดเล็กน้อยที่มีอายุความสั้น ถ้าจำเลยหนีไปจนสิ้นสุดอายุความ กฎหมายไม่สามารถดำเนินคดีได้แล้ว จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเมื่อจำเลยหลบหนีไปให้อายุความสะดุดหยุดลงเพื่อให้เกิดเสถียรภาพในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิในการเผชิญหน้า (Right of confront witness) ตามหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักการพิจารณาตัดสินหลังตามระบบ Trial in absentia
3. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการพิจารณาตัดสินหลังจำเลยที่หลบหนีตามระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทั้งในระบบกฎหมายกลุ่มประเทศ civil law และระบบกฎหมายกลุ่มประเทศ common law และนำไปวิเคราะห์ว่า กฎหมายว่าด้วยการพิจารณาตัดสินหลังจำเลยที่หลบหนี รับแนวคิดมาจากระบบกฎหมายใด
4. เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีการพิจารณาตัดสินหลังจำเลยที่หลบหนี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย
5. เพื่อศึกษาแนวทางหรือรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายการพิจารณาตัดสินหลังจำเลยที่หลบหนี
6. เพื่อศึกษากระบวนการขอพิจารณาตีใหม่ในกรณีการพิจารณาตัดสินหลังจำเลยที่หลบหนี เมื่อจำเลยกลับมาปรากฏตัวในภายหลัง ตามระบบ Trial in absentia เพื่อคุ้มครองสิทธิจำเลย อันเป็นการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับจำเลยผู้ถูกดำเนินคดีตามหลักสิทธิมนุษยชน

สมมติฐานของการศึกษา

การที่จำเลยหลบหนีไประหว่างการปล่อยตัวชั่วคราว ทำให้การพิจารณาตีใหม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ ศาลต้องสั่งจำคุกคดี จึงหาทางออกโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนคดีหลังจำเลยที่หลบหนีได้เพื่อความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกแก่โจทก์ ให้กระบวนการพิจารณาตีใหม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ทวิ/1 ซึ่งมีข้อดีคือเป็นการอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมให้แก่โจทก์และสร้างประโยชน์สาธารณะในการลงโทษผู้กระทำผิด แต่ทั้งนี้การพิจารณาตัดสินหลังจำเลยที่หลบหนีก่อให้เกิดข้อพิจารณาว่าไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติให้คนทุกคนพึงได้รับอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค และขัดกับหลัก ICCPR ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก ใน Article 14 (6) ที่กำหนดให้จำเลยในคดีอาญามีสิทธิขอพิจารณาตีใหม่ได้หากมีข้อเท็จจริงใหม่อันแสดงให้เห็นว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมนั้นเป็นไปโดยมิชอบ ดังนั้นจึงควรให้สิทธิจำเลยที่หลบหนีหากกลับมาปรากฏตัวในภายหลัง มีโอกาสขอดำเนินกระบวนการพิจารณาตีใหม่เพื่อเป็นการรับรองว่าจำเลยมีสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำราเอกสารบทความวิทยานิพนธ์งานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง รายงาน และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)



ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งเน้นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีหลักการสืบพยานลับหลังจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและข้อจำกัดหลักการสืบพยานลับหลังจำเลย โดยยกตัวอย่างเปรียบเทียบในคดีค้ำมนุษย์ผลกระทบต่อการศึกษาการสืบพยานลับหลังจำเลย ศึกษากระบวนการดำเนินคดีอาญาของไทยเปรียบเทียบแนวคิดและทฤษฎีในการสืบพยานลับหลังจำเลยของต่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิในการเผชิญหน้า (Right of confront witness) ตามหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการพิจารณาคดีลับหลังตามระบบ Trial in absentia
3. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยที่หลบหนีตามระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทั้งในระบบกฎหมายกลุ่มประเทศ civil law และระบบกฎหมายกลุ่มประเทศ common law และนำไปวิเคราะห์ว่า กฎหมายว่าด้วยการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยที่หลบหนี รับแนวคิดมาจากระบบกฎหมายใด
4. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยที่หลบหนี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางหรือรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยที่หลบหนี
6. ทำให้ทราบถึงกระบวนการขอพิจารณาคดีใหม่ในกรณีการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยที่หลบหนีเมื่อจำเลยกลับมาปรากฏตัวในภายหลัง ตามระบบ Trial in absentia เพื่อคุ้มครองสิทธิจำเลย อันเป็นการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับจำเลยผู้ถูกดำเนินคดีตามหลักสิทธิมนุษยชน

ผลการวิจัย

ข้อดีของการนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนี (Trial in absentia) มาใช้นั้น ใจกลางในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาได้รับค่าชดเชยความเสียหาย

การนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนีมาใช้เป็นการแก้ปัญหากรณีที่จำเลยในคดีอาญาหลบหนีก่อให้เกิดการกระทบสิทธิแก่โจทก์ผู้เสียหายในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่มีผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายและเพื่อเป็นหลักประกันหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่ง

ได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด จำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของไทย เกือบทุกฉบับที่ผ่านมา ต่างให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” และ “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด หากศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด บุคคลใดกระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” การพิจารณาและสืบพยานในศาลต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยได้ ตามมาตรา 172 ทวิ มาตรา 172 ทวิ/1 มาตรา 172 ทวิ/2 มาตรา 180 มาตรา 230 และมาตรา 237 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ศาลสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ ซึ่งตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานบัญญัติให้คนทุกคนพึงได้รับอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค ซึ่งการพิจารณาคดีควรอยู่บนพื้นฐานของหลัก “การฟังความทุกฝ่าย” (*audiat et altera pars*) สิทธินี้เป็นสิทธิในทางกระทำที่สำคัญในระบบกล่าวหาที่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น “ประธานในคดี” ซึ่งหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ใน Article 14 (3)(d) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี กำหนดว่าในคดีอาญานักลมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้าตน (To be tried in his presence) แต่ทั้งนี้การที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีไปนั้นนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเนื่องจากการที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีทำให้ศาลไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ต้องจำนำคดีชั่วคราวจนกว่าจะตามจับตัวจำเลยกลับมาจึงค่อยยกคดีขึ้นพิจารณา ทำให้กระบวนการพิจารณาต่อเนื่อง หากไม่สามารถติดตามตัวจำเลยกลับมาได้ภายในอายุความ สิทธิในการดำเนินคดีอาญาย่อมระงับไปซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมและสังคมโดยรวมที่ไม่ได้ตัวผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาหรือจำเลยที่ถูกฟ้องต่อศาลมาพิสูจน์ความจริงว่าผิดหรือบริสุทธิ์ ซึ่งคดีอาญานั้นเป็นความผิดต่อแผ่นดิน รัฐจึงเป็นผู้เสียหาย หากโจทก์ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดนั้นมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งจากจำเลยได้ การหลบหนีของจำเลยจึงกระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายด้วย เนื่องจากการพิพากษาคดีส่วนแพ่งศาลต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46 คดีแพ่งการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องรอให้คดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน โจทก์ผู้เสียหายที่ไปฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ศาลแพ่งต้องรอให้คดีอาญาพิจารณาเสร็จสิ้นศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน หากจำเลยหนีไปจนขาดอายุความทำให้โจทก์ไม่ได้รับการเยียวยาค่าเสียหายทางแพ่งเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายได้ผูกคดีแพ่งไว้กับคดีอาญา



ดังนั้น ข้อดีของการนำหลักการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยที่หลบหนี (Trial in absentia) มาใช้ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่โจทก์ หากจำเลยหลบหนีไม่มาศาล ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยได้ เมื่อคดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วศาลแพ่งสามารถพิจารณาคำเสียหายให้แก่โจทก์ได้ หากแม้ตัวจำเลยหนีไปยังพวยคดีอาชญากรรมที่เหลื่อมอยู่มาขอใช้คำเสียหายให้แก่โจทก์ได้ เป็นการอำนวยความสะดวกแก่โจทก์ คดีอาญาเป็นความผิดต่อแผ่นดินรัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นการนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนี (Trial in absentia) มาใช้ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐอันถือเป็นประโยชน์สาธารณะส่วนรวมของประเทศด้วยซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาศาลมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยได้หากจำเลยหลบหนีไปไม่มาศาลภายหลังจากที่ศาลได้อ่านคำฟ้องให้จำเลยทราบแล้ว⁴

ข้อเสียของการนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนี (Trial in absentia) มาใช้ก่อให้เกิดการกระทบสิทธิแก่จำเลย

การนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนี (Trial in absentia in case of the excused) มาใช้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่โจทก์ หากจำเลยหลบหนีไป ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ทวิ/1 โจทก์ในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาจึงมีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหาย แต่ทั้งนี้การพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนีก็ก่อให้เกิดการกระทบสิทธิจำเลย ตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 14 ซึ่งได้กำหนดให้จำเลยในคดีอาญามีสิทธิ 3 ประการ คือ สิทธิรับทราบการแจ้งข้อกล่าวหา (Notice to the accuses) สิทธิการมีผู้ช่วยเหลือในการดำเนินคดีทางกฎหมายหรือมีทนายความ (Assistance of Counsel) และสิทธิในการขอพิจารณาคดีใหม่ (Right to Retrial หรือ ex novo) ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในกรณีการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนี ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้สิทธิจำเลยขอพิจารณาคดีใหม่ได้ ดังนั้นจึงควรให้สิทธิจำเลยที่หลบหนีหากกลับมาปรากฏตัวในภายหลังมีโอกาสขอดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใหม่ได้หากมีข้อเท็จจริงใหม่อันแสดงให้เห็นชัดเจน (conclusively) ว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมนั้นดำเนินไปโดยไม่ชอบ (miscarriage of justice) บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิขอให้มีการพิจารณาคดีนั้นใหม่ (ex novo) ได้ตามข้อ 14 (6) ของ ICCPR เพื่อเป็นการรับรองว่าจำเลยมีสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน ดังที่ปรากฏในตัวอย่างคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี Mbenge v Zaire (1977) และคดี Maleki v Italy (1996) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสากลวางหลักว่า ตามข้อ 14 (3) ของ ICCPR ให้บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีอาญาต่อหน้าตน และมีสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเองหรือมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเป็นผู้เลือก ถ้ากฎหมายให้หลักประกันสิทธิเช่นว่านี้แก่จำเลยแล้วแต่จำเลยปฏิเสธ

⁴ Christener E.smith, *Criminal procedure* (New York: THOMSON WADSWORTH, 2003) 324.



ที่จะใช้สิทธิดังกล่าวเอง ไม่ยอมมาศาล หรือหลบหนีคดีไปเอง เป็นต้น การพิจารณาคดีอาญาหลังจำเลยก็สามารถทำได้ถ้าได้มีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพแห่งความผิดที่ถูกกล่าวหา กับวันที่และสถานที่ที่จะดำเนินกระบวนการวิพิจารณาให้จำเลยทราบอย่างชัดเจนแล้ว เปิดโอกาสให้จำเลยมีเวลาเตรียมตัวต่อสู้คดีพอสมควรและเปิดโอกาสให้จำเลยได้มาศาลเพื่อต่อสู้คดี

ในปี 2007 (2553) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสากลได้ออก General Comment ฉบับที่ 32 วางหลักเกณฑ์ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้บุคคลใดต้องรับโทษอาญา หากมีข้อเท็จจริงใหม่อันแสดงให้เห็นชัดเจน (conclusively) ว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมนั้นดำเนินไปโดยไม่ชอบ (miscarriage of justice) บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิขอให้มีการพิจารณาคดีนั้นใหม่ (ex novo) ได้ตามข้อ 14 (6) ของ ICCPR ดังนั้น หากจำเลยที่หลบหนีกลับมาปรากฏตัวต่อศาล มีข้อเท็จจริงใหม่อันแสดงให้เห็นชัดเจนว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมนั้นดำเนินไปโดยไม่ชอบ จำเลยย่อมมีสิทธิขอให้มีการพิจารณาคดีนั้นใหม่ได้ (Rights Commission)

อภิปรายผล

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักการพิจารณาคดีอาญา บทบาทของศาลในการแสวงหาความจริงในกระบวนการพิจารณามีอยู่ 2 ระบบ ได้แก่ ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ผู้พิพากษามีบทบาทเชิงรุก (Active Role) ใช้ในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบไต่สวนหรือ Civil Law ผู้พิพากษามีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้เอง และระบบวิธีพิจารณาคดีที่ผู้พิพากษามีบทบาทเชิงรับ (Passive Role) ใช้ในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบกล่าวหาหรือ Common Law ผู้พิพากษาวางตัวเป็นกลางไม่เกี่ยวข้องกับการค้นหาความจริงในคดีปล่อยให้ทำหน้าที่ของคู่ความและมีกฎหมายบทตัดพยานที่เคร่งครัด การมีตัวจำเลยในศาล ทาง Civil law มีเป้าหมายเพื่อให้ศาลได้รับรู้ข้อโต้แย้งของจำเลย ส่วนใน Common law ศาลจะเปิดโอกาสให้จำเลยได้โต้แย้งพยานหลักฐานที่ปรักปรำตน ในกรณีที่จำเลยไม่มาศาลเพราะหลบหนีเป็นเหตุอันเกิดจากตัวจำเลยและนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการอำนวยความยุติธรรมในทางอาญา เหตุดังกล่าวจึงทำให้สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหลังได้ หากศาลได้อ่าน อธิบายฟ้อง ตามคำให้การหรือได้เปิดโอกาสให้จำเลยโต้แย้งคำฟ้องของโจทก์แล้ว ซึ่งใน Common law ถือว่าจำเลยสละสิทธิ ส่วนใน Civil law ศาลไต่สวนพยานเองจึงไม่กระทบต่อความเป็นธรรมในการดำเนินคดี

ข้อเสนอแนะ

1. ให้สิทธิจำเลยที่หลบหนีหากกลับมาปรากฏตัวในภายหลังมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ได้

การนำหลักการพิจารณาคดีหลังจำเลยที่หลบหนี (Trial in absentia) มาใช้ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่โจทก์หากจำเลยหนี เมื่อคดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วศาลแพ่งสามารถพิจารณาคำเสียหายให้แก่โจทก์ได้ หากแม้ตัวจำเลยหนีไปยังพวยีดาขัดทรัพย์ที่เหลืออยู่มาชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ได้ เป็นการอำนวยความยุติธรรมแก่โจทก์ ซึ่งคดีอาญาถือเป็นความผิดต่อแผ่นดินรัฐจึงเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น



การนำหลักการพิจารณาตัดสินหลังจำเลยที่หลบหนี (Trial in absentia) มาใช้ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐ อันถือเป็นประโยชน์สาธารณะส่วนรวมของประเทศด้วย ในขณะที่เดียวกันการนำหลักการพิจารณาตัดสินหลังจำเลยที่หลบหนีมาใช้ย่อมก่อให้เกิดการกระทบสิทธิแก่จำเลย ซึ่งข้อสันนิษฐานที่ถือว่าจำเลยหลบหนี เป็นการสละสิทธิในการเผชิญหน้าและถามค้านพยานนั้นจึงไม่เป็นคุณแก่จำเลย เป็นการกล่าวโทษจนเกินควร ต่อจำเลยที่ไม่มีเจตนาหนีเช่นจำเลยอาชญาที่อยู่อีกฝั่งหนึ่งซึ่งไม่ได้รับหมายศาลซึ่งจำเลยไม่ใช่อาชญากรที่มีจิตใจชั่วร้าย ข้อสันนิษฐานที่ถือว่าจำเลยหลบหนีเป็นการสละสิทธิในการเผชิญหน้าและถามค้านพยานนั้นจึงไม่เป็นคุณแก่จำเลย เป็นการกล่าวโทษจนเกินควร กระทบสิทธิของจำเลยตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ข้อ 14(3)(d)⁵ ซึ่งได้กำหนดให้จำเลยในคดีอาญามีสิทธิ 3 ประการคือ สิทธิรับทราบการแจ้งข้อกล่าวหา (Notice to the accuses) สิทธิการมีผู้ช่วยเหลือในการดำเนินคดีทางกฎหมาย หรือทนายความ (Assistance of Counsel) และสิทธิในการขอพิจารณาคดีใหม่ (Right to Retrial หรือ ex novo) ทั้งนี้ การนำหลักการพิจารณาตัดสินหลังจำเลยมาใช้นั้นย่อมก่อให้เกิดการกระทบสิทธิของจำเลยประเภทที่ 2 อย่างไม่เป็นธรรมเพราะจำเลยไม่มีจิตใจที่ชั่วร้ายเจตนาหลบหนีสิ่งที่ตัวเองกระทำผิด จึงควรให้สิทธิจำเลยที่กลับมาปรากฏตัวในภายหลังขอดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใหม่ได้ เป็นการสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์แก่คู่ความทั้งสองฝ่าย เป็นการการันตีได้ว่า จำเลยมีสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน

2. ควรให้อายุความในคดีอาญาที่จำเลยหลบหนีสะกดหยุดลง

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่มีผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายและเพื่อเป็นหลักประกันหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่ายังไม่มีความผิดหรือยังเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของไทยเกือบทุกฉบับที่ผ่านมา ต่างให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” และ “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าหากศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด บุคคลใดกระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานบัญญัติให้คนทุกคนพึงได้รับอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่ถูกเลือกการปฏิบัติได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค ซึ่งการพิจารณาตัดสินควรอยู่บนพื้นฐานของหลัก “การฟังความทุกฝ่าย” (audiatur et altera pars) และหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

⁵ CCPR(International Covenant on Civil and Political Rights) 1997.

(UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ใน Article 14 (1) กำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาต่อหน้าอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม ตามบทบัญญัติมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายพิจารณาความอาชญาที่กำหนดให้การพิจารณาและสืบพยานในศาลต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ศาลสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ตามบทบัญญัติมาตรา 172 ทวิ มาตรา 172 ทวิ/1 มาตรา 172 ทวิ/2 มาตรา 180 มาตรา 230 มาตรา 237 ทวิ ในกรณีที่ยื่นคำร้องขอหลบหนีในชั้นก่อนฟ้องคดีหรือระหว่างปล่อยตัวชั่วคราว ศาลไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาสืบพยานต่อไปได้เนื่องจากไม่มีตัวจำเลยและขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 172 เมื่อจำเลยหนีไประหว่างพิจารณาคดี ศาลต้องจำหน่ายคดีและออกหมายจับ ในขณะที่เดียวกันอายุความคดีอาญายังคงนับต่อไปในระหว่างที่ยื่นคำร้องขอหลบหนี และเมื่อจำเลยหลบหนีจนพ้นกำหนดอายุความแล้วสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องของโจทก์ย่อมระงับ ศาลต้องจำหน่ายคดีทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษและไม่มีประวัติการถูกลงโทษ บางคดีจำเลยหลบหนีคดีไปอยู่ต่างประเทศจนครบ 20 ปีคดีขาดอายุความก็กลับมา การที่กฎหมายให้ความคุ้มครองจำเลยก็เพื่อให้จำเลยมีโอกาสได้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ในศาล แต่เมื่อจำเลยใช้ช่องว่างของกฎหมายผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยหลบหนีคดีไปเพื่อให้ศาลไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้จนคดีขาดอายุความจึงเป็นปัญหาที่สำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมไทยและมีผลกระทบต่อ โจทก์ผู้เสียหายในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาตามมาตรา 46 กำหนดให้ส่วนของคดีแพ่งการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องรอให้คดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน เมื่อผู้เสียหายไปฟ้องศาลแพ่งต้องรอให้คดีอาญาพิจารณาเสร็จศาลมีคำพิพากษา โจทก์ผู้เสียหายยังไม่ทันได้รับค่าชดเชยค่าเสียหายเลยสักบาท ปรากฏว่าจำเลยหนีไปจนขาดอายุความ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไปผูกคดีแพ่งไว้กับคดีอาญาจึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเป็นข้อสันนิษฐานได้ว่าหากศาลนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนีมาใช้ย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลอาญาสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องจนเสร็จสิ้นมีคำพิพากษา ศาลแพ่งสามารถพิจารณาค่าเสียหายให้แก่โจทก์ได้ แม้ตัวจำเลยหนีไปยังพวยอียิปต์หรือที่หนีอยู่มาซัดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ได้อันเป็นการเยียวยาบรรเทาความเสียหายแก่โจทก์ได้

การนำหลักการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลยที่หลบหนีมาใช้กับประเทศไทย อาจพบปัญหาที่ตามมาคือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจปล่อยปละละเลยไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องตามจับตัวจำเลยที่หลบหนีกลับมาลงโทษเพราะเห็นว่าคดีสิ้นสุดลงแล้วและโจทก์ก็มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหายแล้ว ซึ่งแท้จริงแล้ววัตถุประสงค์สำคัญของกระบวนการยุติธรรมคือ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมต้องพยายามหาตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษเพื่อป้องกันสังคมและเพื่อการป้องปรามผู้อื่นเลียนแบบ กระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพจะต้องสามารถควบคุมอาชญากรรมในสังคมมิให้ขยายวงกว้างออกไปและทำให้อาชญากรรมรุนแรงยิ่งขึ้น การได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อพิสูจน์ความจริงจึงมีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้ลดและป้องกัน



อาชญากรรมมิให้ขยายวงกว้างออกไปซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นคงไม่ต่างอะไรจากได้คำพิพากษากระดาแผ่นดินหนึ่งแต่ไม่ได้ตัวจำเลยมารับโทษ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการยุติธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพ

การที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลอย่างมาก เพราะการที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีหากไม่สามารถติดตามตัวมาได้ภายในอายุความสิทธิในการดำเนินคดีอาญาย่อมระงับไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมและสังคมโดยรวมที่ไม่ได้ตัวผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาหรือจำเลยที่ถูกฟ้องต่อศาลมาพิสูจน์ความจริงว่าผิดหรือบริสุทธิ์ ทำให้รัฐได้รับความเสียหาย ในขณะที่หลายประเทศกำหนดโทษสำหรับการหลบหนีในชั้นปล่อยชั่วคราวไว้ กล่าวคือนอกจากจะต้องรับโทษในความผิดที่ถูกฟ้องไว้แล้ว จำเลยสมควรถูกลงโทษฐานการหลบหนีอีกกระทงหนึ่งด้วย

การติดตามจับกุมตัวผู้กระทำความผิดหรือจำเลยที่หลบหนีกลับมาเข้าสู่กระบวนการทางศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งคดีเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย หากจำเลยหลบหนีไปต่างประเทศ รัฐควรทำสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับนานาประเทศเพื่อขอรับตัวจำเลยกลับมาดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่คู่ความและประโยชน์สาธารณะ ในกรณีคดีอาญาที่มีอายุความสั้น เช่น 2 ปี หรือ 5 ปี เมื่อจำเลยหลบหนีไปจนหมดอายุความก็ไม่สามารถดำเนินคดีได้ตามกฎหมายได้แล้ว จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเมื่อจำเลยหลบหนีไปให้อายุความจะสะดุดหยุดลงและควรกำหนดโทษสำหรับการหลบหนีในชั้นปล่อยชั่วคราวด้วยเป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการกระทำผิดจำเลยคิดที่จะหลบหนีทำให้การดำเนินคดีกระบวนการพิจารณาคดีอาญามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

คณิต ฒ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549).

มานิต จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545).

มธุริน พงศกรพานิช อภิชัย วิลาวรรณ, “นิติธรรมสำหรับผู้สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษา” (2560)
13:2 *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*.

Christener E.smith, *Criminal procedure* (New York: THOMSON WADSWORTH, 2003).





**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน: ศึกษากรณีของประเทศ
บรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซีย และ มาเลเซีย**
**Legal Problems Concerning Women's Rights in ASEAN: Study on Cases of Brunei
Darussalam, Cambodia, Indonesia and Malaysia**

ประสิทธิ์ เอกบุตร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เมืองเอก ถนนพหลโยธิน จังหวัดปทุมธานี 12000

Prasit Aekaputra

Faculty of Law at Rangsit University Muang-Ake Paholyotin Road Pathumthani District 12000

E-mail : accord278@gmail.com

รัศญา เอกบุตร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2410/2 ถนนพหลโยธิน เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

Rasada Aekaputra

Faculty of Law at Sripatum University Phaholyothin Road Chatuchak, Bangkok 10900

E-mail : drrasada@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัญหากฎหมายในการคุ้มครองสิทธิสตรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศนั้นเกิดจากปัจจัยหลายประการ ทั้งในแง่ของความอ่อนแอในโครงสร้างของอาเซียน ความอ่อนแอของกลไกทางกฎหมายของอาเซียน การที่รัฐสมาชิกมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน มีการใช้การตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน มีช่องว่างทางกฎหมายและมีการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ส่งผลให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิสตรีรุนแรงยิ่งขึ้นเข้าสู่ระดับที่น่าเป็นห่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิทธิการรวมที่เกิดจากการค้ามนุษย์ในสตรี ปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อสตรีและเด็กหญิง ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างชายหญิงและปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง ทั้งนี้แม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดจะมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิสตรีและได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (CEDAW) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (UNCRC) กันแล้วก็ตาม สถานการณ์ที่เลวร้ายของสิทธิสตรีดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ดังนั้น รัฐสมาชิกทั้งหมดของอาเซียนจึงควรจัดทำกลไกทางกฎหมายของอาเซียน (ASEAN Legal Mechanism) ขึ้นมาใหม่เพื่อให้องค์กรสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่มีอยู่ของอาเซียนมีความเข้มแข็งไปในทางเดียวกัน และควรมีการจัดทำกฎหมายสิทธิมนุษยชนสิทธิสตรีและสิทธิเด็กของประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกัน รวมทั้ง

ปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกไปในทางที่สอดคล้องกับอนุสัญญา CEDAW และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก (United Nations Convention on the Rights of the Child: UNCRC) และปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ให้ได้มากที่สุดโดยไม่ชักช้าอีกต่อไป

คำสำคัญ : สิทธิสตรี อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 ระบบกฎหมายอาเซียน กฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน

Abstract

Legal problems on women's rights in ASEAN 10 members derive from many factors namely: weak structure of ASEAN Organization, weak legal mechanism, different legal systems amongst ASEAN members, different legal applications and interpretations, gaps of law and inefficiency in term of enforcement of law. In consequence, the problems on violations of women's rights aggravate at the level of worrisome situation especially in the major tragic cases such as women trafficking, violence against women and girls, inequality between men and women, and discrimination against women and girls. Although, all members of ASEAN had already many laws for the protection of women's rights and girls' rights and became State Parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and the Convention on the Rights of the Child (CRC), the bad situation of women's rights as mentioned above is still going on. Therefore, all members of ASEAN should create a new legal mechanism for strengthening and enhancing of ASEAN human rights organs including legal harmonization on women's rights. Furthermore, all ASEAN members need also to modernize their human rights law and women's rights law in line with the CEDAW and the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), and improve their legal enforcement on this matter as much as possible without further delay.

Keywords : Women Rights, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), ASEAN Legal System, Internal Laws of ASEAN members.

บทนำ

ปัญหาการล่วงละเมิดสิทธิสตรีเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีมาช้านานแล้ว ทั้งนี้แม้ว่านานาประเทศจะเห็นพ้องต้องกันว่าสิทธิสตรีนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่มีการละเมิดในหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการค้าประเวณี การล้างเผ่าพันธุ์ด้วยการทำหมัน (Genocide by Sterilizing) เพื่อทำลายล้างสมาชิกของกลุ่มเผ่าพันธุ์หรือเชื้อชาติให้ลดน้อยถอยลงหรือล้างชนชาติพันธุ์นั้นให้หมดไป (Ethnic Cleansing) การกระทำ



ความรุนแรงต่อสตรี การไม่ให้สิทธิที่เสมอภาคแก่สตรีให้เท่าเทียมกันกับชาย และการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในรูปแบบต่าง ๆ อีกมากมาย อันเป็นที่มาของการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 1979: CEDAW)¹ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1999 (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 1999: CEDAW-OP 1999)² โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นทั้งภาคีอนุสัญญา CEDAW 1979 และพิธีสารเลือกรับ CEDAW-OP 1999 ที่เปิดช่องให้ผู้ที่มีความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิสตรี สามารถร้องเรียนการละเมิดสิทธิสตรีตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ. 2558 ที่มีการกำหนดกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและกระบวนการเยียวยาความเสียหายจากการถูกล่วงละเมิดสิทธิสตรีได้อันนับว่า เป็นความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิสตรีในประเทศไทยที่ดีขึ้นกว่าเดิมมาก

อย่างไรก็ดี แม้ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศจะได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CEDAW กันครบทุกประเทศแล้วก็ตาม³ และแม้ว่าทุกประเทศในอาเซียนจะมีกฎหมายภายใน (Internal Law) เป็นของตนเองและมีการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW กันแล้วก็ตาม⁴ แต่ระดับของการคุ้มครองสิทธิสตรีย่อมมีความแตกต่างกันไปตามระบอบการปกครองและระบบกฎหมายของแต่ละประเทศเช่นเดียวกันกับกฎหมายของประเทศอื่น ๆ ในโลกที่มีระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิสตรีแตกต่างกันและมีมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิสตรีในลักษณะที่ไม่เท่ากัน กล่าวคือ บางเรื่องอาจคุ้มครอง แต่บางเรื่องอาจไม่คุ้มครอง หรือ อาจมีการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่สตรีในลักษณะที่ต่างมาตรฐานกัน หรือต่างระดับกัน ส่วนจะคุ้มครองมากหรือน้อย ล้วนเป็นเรื่องของระบบการปกครอง ระบบกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศนั่นเอง งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะค้นหาอุปสรรคทางกฎหมายต่อการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียนว่าเป็นเช่นไรและในทางปฏิบัติมีปัญหากฎหมายอะไรที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิสตรียังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

¹ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1985 อ้างอิงจาก United Nations Human Rights, *View the ratification status by country or by treaty* (3 August 2023) Human Rights Bodies <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CEDAW&Lang=en>.

² ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารฉบับนี้เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2000 อ้างอิงจาก *ibid*.

³ Brunei Darussalam เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 2006, Cambodia เป็นภาคีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1992, Indonesia เป็นภาคีเมื่อวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 1984, Lao PDR เป็นภาคีเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1981, Malaysia เป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1995, Myanmar เป็นภาคีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1997, Philippines เป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1981, Singapore เป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1981, Thailand เป็นภาคีเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1985, Vietnam เป็นภาคีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1982 อ้างอิงจาก United Nations Human Rights, *View the ratification status by country or by treaty* (3 August 2023) Human Rights Bodies <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CEDAW&Lang=en>.

⁴ ประเด็นนี้จะขอเอาไว้วิเคราะห์ในหัวข้อ 2. ปัญหากฎหมายภายในและปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน.



ทั้งนี้จะได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงอุปสรรคในตัวระบบกฎหมายของอาเซียนเอง ตลอดจนวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายภายในของประเทศสมาชิกของอาเซียนประกอบด้วยว่า ยังมีประเด็นใดที่สมควรได้รับการแก้ไขในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW บ้าง ดังจะแยกประเด็นวิเคราะห์ทางกฎหมายเหล่านี้ออกเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้ได้แก่ 1. ปัญหาของระบบกฎหมายอาเซียน 2. ปัญหากฎหมายภายในและปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน 3. แนวทางการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิสตรีในอาเซียน

สำหรับเนื้อหาของบทความวิจัยนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายภายในที่เกี่ยวกับสิทธิสตรีในประเทศสมาชิกอาเซียนจำนวน 4 ประเทศก่อน ได้แก่ (1) ประเทศบรูไนดารุสซาลาม (2) ประเทศกัมพูชา (3) ประเทศ อินโดนีเซีย และ (4) ประเทศมาเลเซีย ดังจะกล่าวตามลำดับต่อไปนี้ ส่วนในบทความวิจัยที่จะเขียนและตีพิมพ์ต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาและทางปฏิบัติของสิทธิสตรีในอีก 6 ประเทศสมาชิกที่เหลือและแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวต่อไป

1. ปัญหาของระบบกฎหมายอาเซียน

ในปัจจุบัน ประชากรของกลุ่มประเทศอาเซียนมีจำนวนประมาณ 633.55 ล้านคน ประชากรกว่าครึ่งในอาเซียนเป็นเพศหญิงและแม้ว่าการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียนจะมีพัฒนาการที่ดีขึ้นมาตามลำดับในหลายด้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านแรงงาน ด้านสุขอนามัย รวมทั้งการมีสิทธิมีเสียงและการใช้สิทธิต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น แต่ปัญหาสิทธิสตรีอีกจำนวนมากก็ยังคงมีอยู่ต่อไป เช่น ปัญหาการใช้ความรุนแรง การเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็ก ปัญหาการตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร ปัญหาการบังคับให้หญิงสมรส (Forced Marriage) ปัญหาการบังคับให้หญิงที่ตั้งครรภ์ต้องออกจากงาน (Forced Maternity Leave) ปัญหาการขาดความรู้ด้านสุขอนามัยด้านการเจริญพันธุ์ของหญิง รวมถึงปัญหาการขาดโอกาสในการพัฒนาตนเองของสตรีในด้านต่าง ๆ อีกมากมาย รวมไปถึงปัญหาในการค้าสตรี การค้าแรงงาน ความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมอื่น ๆ ที่มีอีกมากเช่นกันซึ่งต่างล้วนเป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าสิทธิสตรีในอาเซียนยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดอยู่อีกมากและจำเป็นจะต้องมีการยกระดับการคุ้มครองให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิมในทุก ๆ ด้าน

โดยเหตุนี้ ปัญหาการละเมิดสิทธิสตรีในอาเซียนจึงยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงมีอยู่ต่อไปเช่นเดียวกันกับปัญหาอื่น ๆ ในสังคม ด้วยเหตุนี้ในแผนพิมพ์เขียวของอาเซียนด้านสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Blue Print 2025) ข้อ D.4. จึงมีการกำหนดแผนเป้าหมายของอาเซียนไว้ในการทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่สตรี เด็ก ผู้สูงอายุ คนชรา คนพิการ คนชายขอบ คนที่อยู่ในบริเวณเสี่ยงต่อการได้รับภัยพิบัติอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ หรือ การเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ทางสิ่งแวดล้อม ให้มีการคุ้มครองสิทธิที่เข้มแข็งขึ้น⁵

⁵ ASEAN, ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025 (Jakarta: the asean secretariat, 2025) 16.



หากพิจารณาถึงตัวเลขดัชนีความไม่เสมอภาคทางเพศ (Gender Inequality Index: GII) ในปี ค.ศ. 2014 ของที่ประชุมเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum :WEF) เป็นที่น่าสังเกตว่า ดัชนีความไม่เสมอภาคทางเพศสภาพ⁶ ของลาว กัมพูชา อินโดนีเซีย ในปีนั้น จะมีดัชนีความไม่เสมอภาคทางเพศสภาพมากที่สุด ในขณะที่ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) ของเพศชายในทุกประเทศสมาชิกอาเซียนกลับพบว่า เพศชายมีดัชนีการพัฒนามนุษย์สูงกว่าเพศหญิงค่อนข้างมาก ข้อมูลตัวเลขดัชนี HDI ในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งให้เห็นว่าไทยกับฟิลิปปินส์มีดัชนีการพัฒนามนุษย์สูงที่สุดของอาเซียนต่างกับดัชนี HDI ของลาว กลับพบว่า ลาวมีดัชนี HDI ต่ำสุดของอาเซียนในเวลานั้น⁷

ส่วนในปีค.ศ. 2023 ดัชนีค่าความเสมอภาคทางเพศ (Gender Parity Index) ตามที่ปรากฏอยู่ในรายงานของที่ประชุมเศรษฐกิจโลก (WEF) ก็ยังคงปรากฏให้เห็นว่า ทั่วโลกที่มีการสำรวจตัวเลขดัชนีดังกล่าวจำนวน 145 จาก 146 ประเทศที่ WEF เข้าไปสำรวจนั้น ยังคงมีช่องว่างของความไม่เสมอภาคทางเพศอยู่อีกมาก ผลสำรวจทั่วโลก พบว่าจะแนบช่องว่างความแตกต่างทางเพศ (Gender Gap Score) ในปี ค.ศ. 2023 นี้ มีการปรับปรุงที่ดีขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือเพิ่มขึ้นจาก 68.1% ไปเป็น 68.4 % เท่ากับเพิ่มขึ้นเพียง 0.3% เท่านั้น โดยในกลุ่มเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (East Asia and the Pacific) มีค่าความเสมอภาคทางเพศอยู่ที่ 68.8% เป็นอันดับที่ 5 จาก 8 ภูมิภาคของโลก และความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิสตรีและการลดช่องว่างทางเพศจะจกกันมานานนับเป็นทศวรรษ นอกจากนั้นตัวเลขยังลดลงไปอีก ร้อยละ 0.2 คะแนน ((0.2 percentage point decline) จากปีก่อน มีเพียงนิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์และออสเตรเลีย เท่านั้นที่มีคะแนนดัชนีค่าความเสมอภาคทางเพศสูงสุด โดยออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เป็นเพียงสองประเทศที่มีเศรษฐกิจฟื้นตัวมากที่สุด ส่วนประเทศที่อยู่ในระดับล่างของความเสมอภาคทางเพศ คือ ฟิจิ เมียนมาร์ และญี่ปุ่น โดยฟิจิและเมียนมาร์มีความเสื่อมถอยของค่าดัชนีความเสมอภาคทางเพศมากที่สุดของกลุ่มประเทศในแถบนี้⁸

ในแง่กฎหมาย ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรี และการเพิ่มศักยภาพของสตรี (Women Empowerment) ให้มีความเข้มแข็งในการมีสิทธิและใช้สิทธิต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ นับเป็นเป้าหมายอันดับแรก ของ ASEAN ในการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน 17 ประการของสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goals (UNSDGs)⁹ โดยเป้าหมายข้อที่ 5 ของ UNSDGs เน้นการสร้าง ความเสมอภาคทางเพศให้ประสบความสำเร็จและการทำให้สตรีและเด็กหญิงมีพลังความเข้มแข็ง (Achieve

⁶ ASEAN, *Projected Gender Impact of the ASEAN Economic Community* (Jakarta: the asean secretariat, 2016) 25.

⁷ Ibid.

⁸ World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023* (3 August 2023) WEF_GGGR <https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf?_gl=1*v93vj3*up*MQ..&gclid=CjwKCAjw_aemBhBLEiwAT98FMrCkKX7sSWZgmujfQrliH6lkeGVj892Lj1WPQBJC_3QPIrjzfMRWxoCfUoQAvD_BwE>.

⁹ ASEAN, *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2022* (3 August 2023) Overview <<https://asean.org/our-communities/asean-socio-cultural-community/gender-rights-of-women-and-children/>>.

Gender Equality and Empowering all Women and Girls)¹⁰ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างองค์กรต่าง ๆ ในอาเซียนแล้ว จะพบว่า อาเซียนยังขาดองค์กรที่มีประสิทธิภาพต่อการแก้ปัญหาสิทธิสตรีและเด็ก เช่น อาเซียนไม่มีโครงสร้างในลักษณะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศกึ่งเหนือรัฐ (Quasi-Supranational Organization) เหมือนสหภาพยุโรป (EU) กล่าวคือ คณะมนตรีอาเซียน (ASEAN Council) ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งชักนำ¹¹ (Directive) ใด ๆ ต่อรัฐสมาชิก แม้ว่ากฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter 2007) จะเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของอาเซียนจากการเป็นสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ยึดโยงกฎหมายเป็นฐานในการดำเนินงาน (Rule-Based International Organization)¹² ในลักษณะแบบเดียวกันกับองค์การการค้าโลก (WTO) แล้วก็ตาม¹³ แต่กฎบัตรอาเซียนก็มิได้มีบทบัญญัติใด ๆ ที่กำหนดโครงสร้างทางกฎหมายไว้เหมือนอย่างโครงสร้างระบบกฎหมายของสหภาพยุโรป เช่น อาเซียนไม่ได้เป็นองค์การระหว่างประเทศกึ่งเหนือรัฐเหมือนสหภาพยุโรป ไม่มีโครงสร้างของตัวองค์กร (Organization Structure) และกลไกการบริหารงานเหมือนสหภาพยุโรป รวมทั้งไม่มีศาลสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเหมือนอย่างศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป (ECHR: European Court of Human Rights) จึงทำให้อาเซียนขาดกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเห็นได้ชัด

¹⁰ Unwomen, news-stories (3 August 2023) in-focus <<https://www.unwomen.org/en/news-stories/in-focus/2022/08/in-focus-sustainable-development-goal-5>>.

¹¹ คำสั่งชักนำ (Directive) ของสหภาพยุโรปเป็นการกระทำทางกฎหมาย (Legal Act) อย่างหนึ่งที่ EU มีคำสั่งชักนำออกไปเพื่อสั่งการให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามจุดหมายของคำสั่งนั้นโดยรัฐสมาชิกสามารถใช้ดุลพินิจเลือกวิธีการที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามคำสั่งชักนำนั้นได้ตามที่รัฐตนเห็นควร อ้างอิงจาก European, Institutions-law-budget (3 August 2023) Types-legislation <[ดังนั้น คำสั่งชักนำจึงเป็นพันธกรณีที่มีง่าต่อผล \(Obligation of Result\) ต่างกับข้อบังคับของสหภาพยุโรป \(EU Regulation\) ที่เป็นพันธกรณีที่มีง่าต่อความประพฤติ \(Obligation of Conduct\) ของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยข้อบังคับของสหภาพยุโรป ย่อมมีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐสมาชิกทั้งหมดต้องปฏิบัติตาม รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปไม่อาจใช้ดุลพินิจของตนเลือกวิธีปฏิบัติในการดำเนินการตามข้อบังคับนั้นได้](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en#:~:text=A%20%22directive%22%20is%20a%20legislative,how%20to%20reach%20these%20goals>.”>.</p></div><div data-bbox=)

ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปรัฐใดยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งชักนำในทันทีหรือหากรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปใดคัดค้านใจเลือกวิธีปฏิบัติตามคำสั่งชักนำตามวิธีการที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะคำสั่งชักนำเป็นเพียงคำสั่งที่มุ่งชักนำให้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปดำเนินการเท่านั้น เช่นคำสั่งชักนำของสหภาพยุโรป (Directive) (EU) 2019/904 เรื่องการลดผลกระทบของพลาสติกบางประเภทต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพลาสติกประเภทหลอดกาแฟ จานชาม ถ้วยพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง ในกรณีของคำสั่งชักนำเช่นนี้ รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปสามารถออกกฎหมายภายในหรือแนวปฏิบัติภายในของตนเองได้ตามที่ตนเองเห็นสมควรว่าควรจะมีรายละเอียดอย่างไรในการควบคุมการใช้พลาสติกเพื่อให้เกิดผลกระทบต่องานสิ่งแวดล้อมได้ตามจุดประสงค์ของคำสั่งชักนำนั้นได้ โดยแต่ละรัฐสมาชิกอาจมีการกำหนดควมควบคุมกฎหมายหรือกฎระเบียบภายในที่แตกต่างกัน ย่อมทำได้โดยไม่ขัดต่อความผูกพันของตน

¹² Art.2.1 and Art. 3, ASEAN Charter 2007.

¹³ อ้างอิงจาก WTO, Global trade rules (3 August 2023) the wto in brief <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.htm>.



ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลของอาเซียน (AICHR: ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)¹⁴ ที่เป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียนตามมาตรา 14 ของกฎบัตรอาเซียน กลับมีอำนาจหน้าที่และบทบาทค่อนข้างจำกัดในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียนได้ เพราะอาเซียนยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน¹⁵ ดังนั้น ข้อ 2.1 b) แห่งข้อกำหนดขอบเขตของการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียน (Terms of Reference of the AICHR) จึงกำหนดไว้เป็นหลักการสำคัญไว้ว่า คณะกรรมการจะต้องดำเนินงานตามหลักการห้ามแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียน

นอกจากนั้น คณะกรรมการนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น¹⁶ คณะกรรมการจึงทำได้เพียงข้อเสนอแนะในรูปแบบของรายงาน (Report) ประจำปีหรือรายงานเฉพาะกิจตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนเท่านั้นตามข้อ 4.13 ของข้อกำหนดขอบเขตของการทำงาน (TOR) ของตน และเป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจหน้าที่ทั้ง 14 ข้อในข้อ 4 ของขอบเขตการทำงานนี้ จะเป็นเพียงการดำเนินงานในเชิงจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน การสนับสนุนส่งเสริมหรือให้คำแนะนำเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในอาเซียนเท่านั้นว่าควรจะดำเนินการอย่างไร แต่ไม่มีอำนาจชี้ขาดตัดสินใจใด ๆ หากมีปัญหาในการตีความข้อกำหนดขอบเขตการงานดังกล่าว คณะกรรมการจะต้องส่งเรื่องไปที่ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนชี้ขาด และหากเป็นเรื่องสำคัญอย่างเช่นวิกฤติการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดกับชาวโรฮิงยาในเมียนมาร์ การแก้ปัญหาที่ยังทำได้ยากขึ้น เพราะอำนาจชี้ขาดในนามอาเซียนจะเป็นของที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่ผู้นำประเทศสมาชิกทุกประเทศจะร่วมกันตัดสินใจแก้ปัญหา แต่ก็ยังคงประสบปัญหาอย่างมากในกรณีนี้ เนื่องจากหากรัฐสมาชิกอาเซียนรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ให้ความร่วมมือ การแก้ปัญหาก็อาจติดตันจนไม่สามารถหาทางออกได้ เพราะอาเซียนเองยึดหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับในเรื่องสิทธิสตรีในอาเซียนก็เช่นกัน ปัญหาทางกฎหมายในเชิงโครงสร้างของสถาบันต่างๆ ในอาเซียนเองก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีในอาเซียนอย่างมาก ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องสิทธิสตรีโดยตรงแล้ว หน่วยงาน

¹⁴ AICHR ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาชะอำ หัวหิน ประเทศไทย ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2009 เพื่อให้เป็นสถาบันส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียน อ้างอิงจาก AicHR, *History of Human Rights in ASEAN* (3 August 2023) about-aicHR-2 <<https://aicHR.org/about-aicHR-2/>>.

¹⁵ Art. 2.2 (c), *ASEAN Charter 2007*.

¹⁶ Terms of Reference of the AICHR (The AICHR is an inter-governmental body and an integral part of the ASEAN organisational structure. It is a consultative body).



ในระดับสาขาสิทธิสตรีทั้ง 4 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยสตรี (ACW: ASEAN Committee on Women) คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC: ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children) และที่ประชุมประจำปีของคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยสตรีบวกสาม (ACW Plus Three) ที่มีจีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ เข้าร่วมประชุมเพื่อส่งเสริมนโยบายและเสริมสร้างทางปฏิบัติที่ดี (Good Practices) ในการทำให้สตรีในกลุ่มประเทศอาเซียนและในกลุ่มสามประเทศนี้มีสิทธิมีเสียงและมีบทบาทต่าง ๆ ในสังคมได้มากยิ่งขึ้นนั้น คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นล้วนมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม คุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก ในขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่อยู่ในขอบเขตทั่วไปของการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กเท่านั้น¹⁷ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ใดที่จะแทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกได้ แม้จะเกิดวิกฤติการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศสมาชิกก็ตาม

อุทหรณ์ในกรณีนี้ก็คือปัญหาการล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) ชาวโรฮิงยาในเมียนมาร์ แม้นางอ่องซาน ซูจีจะรีบตอบสนองคำขอของมาเลเซียในการจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการกับรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนและยอมให้มีสื่อมวลชนบางคนที่ได้รับอนุญาตเข้าไปดูสถานที่เกิดเหตุล้างเผ่าพันธุ์ชาวโรฮิงยาในเมืองมังดว (Maungdaw) ในรัฐยะไข่ (Rakhine State) รวมทั้งมีการขอให้นาย Ko Annan เป็นประธานคณะกรรมาธิการกรณีรัฐยะไข่ อีกด้วยก็ตาม (Chair of Advisory Commission on Rakhine State) แต่การแก้ปัญหาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการที่ปรึกษาในเรื่องที่พม่าควรเร่งจัดการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมรัฐยะไข่โดยเน้นหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและโปร่งใส หลักการไต่ถามไต่สวน หลักความเสมอภาคทางเพศสภาพ และหลักมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องของระบบศาลกลับเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ทั้งนี้เป็นเพราะเมื่อมีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้น รัฐสมาชิกอาเซียนก็มักจะไม่นิยมนยอมให้ความร่วมมือแก้ปัญหาและมักจะอ้างหลักการห้ามแทรกแซงในกิจการภายใน (Non-Intervention Principle) ตามมาตรา 2.2 (e) ของกฎบัตรอาเซียน ค.ศ. 2007 อยู่เสมอ ทำให้ปัญหายังคงมีอยู่ต่อไปและเป็นอุปสรรคสำคัญที่ไม่อาจแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหากฎหมายภายในและปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า โครงสร้างของอาเซียนกับสหภาพยุโรปมีความแตกต่างกัน จึงทำให้การทำระบบกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนมิได้เป็นแบบเดียวกันกับรูปแบบกฎหมายภายใน (Internal Law) ของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปที่เป็นระบบกฎหมายที่สอดคล้องกลมกลืนกัน (Harmonized Laws) ดังนั้น การ

¹⁷ อ้างอิงจาก Asean, Gender, Rights, of Women and Children (3 August 2023) Overview <<https://asean.org/our-communities/asean-socio-cultural-community/gender-rights-of-women-and-children/>>.



ทำให้กฎหมายภายในประเทศสมาชิกอาเซียนมีลักษณะที่สอดคล้องกลมกลืนกันแบบสหภาพยุโรปจึงเกิดขึ้นได้ยาก ส่งผลให้ระบบกฎหมายของแต่ละประเทศในอาเซียนมีความแตกต่างกันอย่างมาก เช่น ประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายแบบ Civil Law มาเลเซียเป็นสหพันธรัฐ (Federal State) แต่ละรัฐภายในของมาเลเซียและสหพันธดินแดน (Federal Territories) อีก 3 ดินแดนของมาเลเซียจะมีรัฐธรรมนูญ สถานิติบัญญัติ และคณะมนตรีบริหาร (Executive Council) เป็นของตนเอง¹⁸ ระบบกฎหมายในดินแดนภายในของมาเลเซียจึงแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐแต่ละดินแดนด้วย ในขณะที่ สิงคโปร์เป็นระบบกฎหมาย Common Law อินโดนีเซียเป็นระบบกฎหมายแบบผสมทั้ง Civil Law, Common Law, Islamic Law และกฎหมายจารีตท้องถิ่นที่มีมาแต่โบราณซึ่งใช้กับความประเพณีของคนอินโดนีเซียและคนพื้นเมือง (Indigenous People) ของอินโดนีเซียในทุกเรื่อง ตั้งแต่เกิดจนตายที่เรียกว่า “Adat Law”¹⁹ ยิ่งทำให้เห็นว่า การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิสตรีในอาเซียนเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำให้เกิดการคุ้มครองในมาตรฐานเดียวกันได้

ตัวอย่างความแตกต่างของระบบกฎหมายภายใน (Internal Law) จากบางประเทศสมาชิกอาเซียน เช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความยุ่งยากต่อการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในอาเซียนให้มีมาตรฐานที่เป็นสากลใกล้เคียงกัน เมื่อวิเคราะห์หลังลึกไปในประเด็นปัญหากฎหมายภายในที่เกี่ยวกับสิทธิสตรีของแต่ละประเทศในอาเซียนแล้วจะยิ่งพบว่ากฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีระดับพัฒนาการคุ้มครองสิทธิสตรีที่แตกต่างกันออกไปมากยิ่งขึ้นตามบริบททางระบบกฎหมายที่สะท้อนระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ดังจะกล่าวต่อไปนี้ตามลำดับ

ปัญหากฎหมายภายในและทางปฏิบัติด้านสิทธิสตรีในทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนปรากฏชัดแจ้งอยู่ในรายงานของแต่ละประเทศสมาชิกที่จะต้องเสนอรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนที่มีอยู่ภายใต้อนุสัญญา CEDAW ตามมาตรา 18 ของอนุสัญญา²⁰ เท่าที่มีข้อมูลในรายงานของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน²¹ ปัญหากฎหมายในเรื่องการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีในอาเซียนมีสาเหตุสำคัญมาจาก

¹⁸ Britannica, *Labour and taxation* (3 August 2023) Countries of the World <<https://www.britannica.com/place/Malaysia/Labour-and-taxation>>.

¹⁹ Britannica, *Malayan and Indonesian traditional law* (3 August 2023) Law, Crime & Punishment <<https://www.britannica.com/topic/adat>>.

²⁰ CEDAW Art.18 “1. States Parties undertake to submit to the Secretary-General of the United Nations, for consideration by the Committee, a report on the legislative, judicial, administrative or other measures which they have adopted to give effect to the provisions of the present Convention and on the progress made in this respect:

(a) Within one year after the entry into force for the State concerned;
(b) Thereafter at least every four years and further whenever the Committee so requests.

2. Reports may indicate factors and difficulties affecting the degree of fulfillment of obligations under the present Convention.”

²¹ เนื่องจากข้อมูลของบางประเทศ เช่น Brunei Darussalam ยังไม่ปรากฏรายงานล่าสุดในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญา CEDAW อยู่ใน Website ของสหประชาชาติ โปรดดู อ้างอิงจาก UN, *Reporting guidelines General recommendations* (3 August 2023) Country Reports <<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>>. ดังนั้น ในรายงานวิจัยนี้จึงไม่มีข้อมูลที่เป็นทางการของ Brunei ที่เป็นทางการมาวิเคราะห์ จึงวิเคราะห์ได้เฉพาะเท่าที่มีข้อมูลที่เป็นทางการของประเทศที่ส่งรายงานดังกล่าวต่อคณะกรรมการ CEDAW และข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Sources) ที่พอจะค้นคว้าหามาได้เท่านั้น.



4 ประการ คือ 1. สาเหตุที่เกิดจากตัวบทกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองสิทธิสตรีเอาไว้อย่างเพียงพอตามมาตรฐานสากลของสหประชาชาติ 2. ปัญหาช่องว่างของกฎหมาย (Gaps of Law) และการอุดช่องว่างทางกฎหมาย 3. ปัญหาการตีความกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีในอาเซียน 4. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีในอาเซียน ดังจะเห็นได้จากหลักฐานรายงานของแต่ละประเทศสมาชิกที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ CEDAW (CEDAW Committee)” ดังจะวิเคราะห์กฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ปรากฏอยู่ในรายงานของแต่ละประเทศ ดังต่อไปนี้

รายงานของบรูไนดารุสซาลาม (Brunei Darussalam)

เนื่องจากประเทศบรูไนดารุสซาลาม มีการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchy) มาตั้งแต่ ค.ศ. 1967 โดยสุลต่าน Haji Hassanal Bolkiah สถาบันบัญญัติประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งและผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งทางอ้อม รวมทั้งข้าราชการที่เกษียณแล้วเป็นสมาชิก สภาก็ทำหน้าที่เป็นเพียงในการเสนอแนะและให้ความเห็นชอบในเรื่องของการบัญญัติกฎหมายและการให้ความเห็นชอบงบประมาณเท่านั้น²²

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากรายงานรายประเทศเรื่องทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ ในด้านสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2022 (Country Reports on Human Rights Practices for 2022) แล้ว ปรากฏว่ามีข้อกังขาเกี่ยวกับกฎหมายและทางปฏิบัติต่าง ๆ ของบรูไนในด้านสิทธิมนุษยชนอยู่หลายประการ ทั้งในเรื่องที่บรูไนยังไม่มีกฎหมายอาญาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานทรมาน (Torture) ไว้เป็นการเฉพาะ การลงโทษโดยการโบยหรือการเขี่ยดิน (Caning) ยังมีปรากฏอยู่ทั้งในกฎหมายบ้านเมือง (Secular Law) และในกฎหมายศาสนาที่เรียกว่า “ประมวลกฎหมายอาญาชารีอะห์ (The Sharia Penal Code: SPC)” ใช้สำหรับการกระทำความผิดในบางฐานความผิด และยังรวมถึงการลงโทษที่กระทำต่อร่างกายของผู้กระทำความผิด (Corporal Punishment) ในความผิดเล็กน้อยที่เด็กมักจะกระทำที่บ้านหรือที่โรงเรียน เช่น การตีกันเด็กเพื่อสั่งสอนเป็นต้น และรวมถึงการลงโทษประหารชีวิตสำหรับการกระทำความผิดฉกรรจ์ (Capital Punishment) ต่าง ๆ โดยอาจมีการลงโทษด้วยการปาก้อนหินให้ผู้กระทำความผิดฉกรรจ์ถึงแก่ความตาย (Stoning to Death) ได้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยปรากฏว่ามีการลงโทษโดยการปาก้อนหินให้ถึงแก่ความตายเช่นนี้เกิดขึ้นในบรูไนแต่อย่างใด²³

นอกจากนั้น กฎหมายชารีอะห์ยังห้ามการลงโทษด้วยการโบยเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ส่วนกฎหมายบ้านเมืองห้ามการลงโทษโบยสตรี เด็กหญิง เด็กชายที่อายุต่ำกว่า 8 ปี ชายอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไป ตลอดจนแพทย์รวมถึงบุคคลใดที่แพทย์ลงความเห็นว่าร่ายกายของบุคคลนั้นไม่อาจทนต่อการถูกโบยได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อ

²² United States Department of States, *Brunei 2022 Human Rights Report, Executive Summary* (3 August 2023) Country Reports on Human Rights Practices for 2022 < <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/brunei/>>.

²³ *Ibid*, p.2.



คุ้มครองความปลอดภัยต่อสุขภาพร่างกายของบุคคลเหล่านี้ที่เป็นกลุ่มเปราะบางของสังคม ส่วนเด็กที่มีอายุมากกว่า 8 ปี อาจถูกลงโทษด้วยการโบยด้วยไม้เรียวขนาดเล็ก (Light Rattan Stick) ได้

ในการลงโทษด้วยการโบยนั้น จะต้องมิแพท้ฝ่าคูการโบยด้วยและแพท้ยอมมิสิทธิสั่งให้หยุดโบยได้ในทันทีที่เห็นว่าไม่สมควรด้วยเหตุผลทางการแพท้ แม้ว่าการลงโทษด้วยการโบยเป็นกฎหมายที่จะต้องใช้อยู่โดยปราศจากความลำเอียง แต่ในบางครั้ง รัฐบาลบรูไนก็สามารถเลือกการเนรเทศคนต่างด้าวที่กระทำความผิดอาญาในบรูไนแทนการลงโทษด้วยการโบยได้เช่นกัน ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลชาร์อะห์ (Shariah Court) ของบรูไนไม่เคยลงโทษในความผิดอื่นใดในกฎหมายบ้านเมืองที่มีไ้เรื่องการโบยในความผิดเล็กน้อยหรือในเรื่องการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดในโทษจรรจร้เลย เนื่องจากความผิดอาญาทั้งหมดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายชาร์อะห์นั้นเป็นเรื่องที่บ้านเมืองจะจัดการลงโทษ อันมีลักษณะของการแยกกันทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติของบุคคลมิให้มีการกระทำความผิดนั่นเอง²⁴

ในส่วนเสรีภาพในการพูดหรือแสดงออกนั้น เนื่องจากการปกครองของบรูไนเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เสรีภาพในการแสดงออกจึงมีข้อจำกัดตามรูปแบบการปกครองและผู้ที่ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษหนักตามกฎหมาย ภายใต้อำนาจของรัฐบาลในกรณีฉุกเฉิน รัฐบาลสามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้ การรวมตัวกันของบุคคลตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลก่อนโดยต้องขออนุมัติผ่านทางรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ผู้จัดกิจกรรมใด ๆ จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบคำพูดหรือการแสดงออกใด ๆ ก่อนที่จะพูดหรือแสดงออกเสมอในลักษณะของการตรวจสอบตัวเอง (Self-Censorship) อันเป็นการจำกัดเสรีภาพการแสดงออกค่อนข้างมาก²⁵

ในเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในบรูไนนั้น รัฐธรรมนูญบรูไนบัญญัติให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของบรูไนจะต้องเป็นชาวมลายูโดยสายชาติพันธุ์ (Malay Ethnicity) และต้องเป็นชาวมุสลิมเท่านั้นเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากองค์สูลต่าน ในส่วนของสิทธิสตรีของชาวบรูไนในการมีผู้แทนสตรีเข้าดำรงตำแหน่งผู้นำด้านต่าง ๆ นั้นยังไม่ปรากฏว่ามีการยอมรับให้มีสิทธิที่เท่าเทียมกับชาย ดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่ตำแหน่งข้าราชการระดับสูงของสตรีในบรูไนที่มีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนข้าราชการชายที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับสูงที่มีสัดส่วนที่สูงกว่ามาก ทั้ง ๆ ที่จำนวนข้าราชการสตรีที่มีมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนข้าราชการทั้งหมด²⁶

ส่วนในเรื่องของการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) และการบิดเบือนทางสังคม (Societal Abuses) ที่กระทำต่อสตรีในบรูไนนั้น เนื่องจากบรูไนยังไม่มีกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติต่อสตรีในกรณีเช่นนี้แต่อย่างใด

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid, p.10.

²⁶ Ibid, p.15.

ค่าจ้างแรงงานหญิงจึงน้อยกว่าค่าจ้างแรงงานชาย และหญิงไม่อาจรับราชการเป็นทหารในหน่วยรบได้ ไม่อาจทำงานกลางคืน หรือทำงานบนแท่นขุดเจาะน้ำมันนอกชายฝั่งได้²⁷ แต่ในด้านที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพของสตรี บรูไนมีกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิสตรีในเรื่องนี้อย่างเข้มแข็ง เช่น การข่มขืน ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษอาญาตามกฎหมายบ้านเมืองด้วยโทษจำคุกตั้งแต่ 8 ปี ถึง 30 ปี พร้อมกับจะต้องถูกโบยอย่างน้อย 12 ครั้งและยังมีความผิดตามกฎหมายจารีตด้วยโดยมีโทษสูงสุดถึงจะต้องถูกขึ้นปาก่อนหินให้ตายได้อีกด้วย เพียงแต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่เคยปรากฏว่ามีการลงโทษเช่นนี้มาก่อนในบรูไน

อย่างไรก็ดี ความผิดฐานข่มขืนนี้จะไม่อาจนำมาใช้หากเป็นการที่สามีข่มขืนภริยาของตนเองเนื่องจากไม่ถือว่าเป็นการข่มขืนเว้นแต่ภริยานั้นมีอายุน้อยกว่า 14 ปีหรือ 15 ปี ในกรณีที่หญิงภริยานั้นมีเชื้อสายจีนจะต้องได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 8 ปีถึง 30 ปีและจะต้องถูกโบย 12 ครั้ง โทษดังกล่าวนี้ ใช้กับการมีเพศสัมพันธ์กับเด็กหญิงที่มีอายุน้อยกว่า 14 ปีหรือ 15 ปี ในกรณีของเด็กหญิงชาติพันธุ์จีนด้วย ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ยินยอมก็ตาม กฎหมายของบรูไนถือว่าเป็นความผิดฐานข่มขืนด้วย ส่วนการกระทำความรุนแรงต่อสตรีในลักษณะต่าง ๆ ที่มีใช้การข่มขืนนั้น แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติก็สามารถนำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสตรีและเด็กหญิงมาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ หากเป็นการกระทำความรุนแรงต่อสตรีและเด็กหญิงเพียงเล็กน้อย ก็จะถูกจำคุก 1-2 สัปดาห์และปรับอีกด้วย แต่ถ้าเป็นการกระทำที่รุนแรงอย่างมากจนทำให้สตรีและเด็กหญิงได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ผู้กระทำความผิดก็ต้องถูกโบยและถูกจำคุกถึง 5 ปี²⁸ นอกจากนี้ การใช้ความรุนแรง (Assault) ยังเป็นเหตุหย่าตามกฎหมายบ้านเมืองและตามกฎหมายศาสนาจารีตด้วย

ในทำนองเดียวกัน การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) ยังเป็นความผิดตามกฎหมายของบรูไนด้วย ไม่ว่าจะกระทำโดยวาจา หรือโดยการส่งเสียงหรือท่าทางใด ๆ หรือโดยการแสดงออกซึ่งวัตถุใด ๆ อันเป็นการคุกคามเหยียดหยามหญิงให้ด้อยค่าลง จะต้องถูกลงโทษจำคุก 3 ปี พร้อมทั้งโทษปรับ และถ้าใช้กำลังกระทำต่อสตรีอันเป็นความผิดอาญาที่มีเจตนาที่ชั่วร้ายต่อสตรีหรือรู้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายต่อสตรีแล้ว ผู้นั้นจะถูกลงโทษหนักขึ้นเป็นโทษสูงสุดคือจำคุก 5 ปี พร้อมกับถูกโบยอีกด้วย ในปี ค.ศ. 2021 ในสมัยประชุมสภามன்றินิติบัญญัติ (Legislative Council sessions) สมาชิกสภารายงานว่า จากสถิติการคุกคามทางเพศของบรูไนที่เกิดขึ้นในปีนั้น ความผิดฐานคุกคามทางเพศจำนวนถึงร้อยละ 55 มักจะเกิดขึ้นในที่ทำงานที่ข้าราชการหญิงทำงานอยู่ และหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการถูกคุกคามทางเพศถึงร้อยละ 75 ไม่กล้ารายงานถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนั้น หญิงถึงร้อยละ 85 กลับไม่ตระหนักว่ามีกฎหมายคุ้มครองหญิงในเรื่องนี้ใช้บังคับอยู่

²⁷ Ibid, p.24.

²⁸ Ibid, p.15, 19.



ส่วนเรื่องการขลิบอวัยวะรับรู้ความรู้สึกทางเพศของสตรี (Female Genital Mutilation/Cutting: FGM/C) นั้น เป็นเรื่องของความเชื่อทางศาสนาและความเชื่อทางจารีตประเพณี เด็กหญิงเมื่อเกิดมาได้ 40 วัน บิดามารดาก็มักจะให้แพทย์ช่วยดำเนินการขลิบออกให้ จึงไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายของบรูไน²⁹

ในเรื่องของการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ตามการตีความคัมภีร์กุรอ่าน (Quran) ของรัฐบาลบรูไนนั้น หญิงมุสลิมและชายมุสลิมจะได้รับสิทธิที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายชารีอะห์กำหนด ในกฎหมายแพ่งของฝ่ายบ้านเมือง อนุญาตให้หญิงมีสิทธิในการมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินและสินทรัพย์ต่าง ๆ ได้รวมทั้งสินทรัพย์ทางธุรกิจต่าง ๆ ชายผู้เป็นสามีที่มีโช้ประชาชนของบรูไนจะไม่ได้รับสิทธิในการอยู่อาศัยในบรูไนได้อย่างถาวร จนกว่าชายผู้นั้นจะได้อยู่อาศัยในบรูไนมาอย่างน้อย 7 ปี แต่หญิงที่มีโช้ประชาชนชาวบรูไนเมื่อสมรสกับชายชาวบรูไน หญิงจะสามารถได้สิทธิอยู่อาศัยในบรูไนได้อย่างถาวรเมื่อสมรสและอาศัยอยู่ในบรูไนมาไม่น้อยกว่า 2 ปีแล้ว จึงเป็นสิทธิที่ดีกว่าชายที่มีโช้ประชาชนชาวบรูไนที่ทำการสมรสกับหญิงบรูไน เนื่องจากระยะเวลาที่ชายต่างชาติคนนั้นจะต้องอยู่ในบรูไนนั้น จะต้องใช้เวลานานกว่านั่นเอง

สำหรับหญิงที่มาจากเผ่าพันธุ์อื่นหรือชาติพันธุ์อื่นซึ่งมิใช่มาเลย์ จะไม่ได้สิทธิคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเต็มที่เหมือนอย่างหญิงชาติพันธุ์มาเลย์ที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นพลเมืองส่วนใหญ่ของบรูไน แม้ว่าจะมีหญิงบางรายที่ได้รับข้อยกเว้นจากองค์ศาลท่านให้ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกันกับหญิงมาเลย์ก็ตาม แต่กระนั้นก็ยังไม่มีอาจมีสิทธิรับราชการทหารในหน่วยรบได้ ด้วยเหตุนี้เอง การเลือกปฏิบัติต่อสตรีจึงปรากฏให้เห็นในหลายเรื่อง เช่น ในเรื่องการศึกษา หลักสูตรจะเป็นภาษามาเลย์และภาษาอังกฤษเท่านั้น ไม่มีภาษาถิ่นของชาติพันธุ์อื่นอยู่ในหลักสูตรการศึกษาของบรูไนแต่อย่างใด นอกจากนั้นหญิงชาติพันธุ์อื่นก็ไม่มีสิทธิมีผู้แทนของตนในสภามานัตริ นิติบัญญัติหรือในหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ยังคงมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่กระทบต่อที่ดิน วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมของตนเอง หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้สอยประโยชน์จากพลังงาน แร่ธาตุต่าง ๆ ไม้ซุง หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ที่อยู่ในดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์³⁰

ในส่วนของสิทธิของเด็กหญิงกับเด็กชาย เด็กชาวบรูไนเมื่อได้สัญชาติโดยการเกิดจากบิดาหรือในบางกรณีจากมารดาตามหลักสายโลหิตแล้ว การจดทะเบียนเกิดของเด็กหญิงและเด็กชายย่อมทำให้เด็กหญิงและเด็กชายมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน การไม่แจ้งจดทะเบียนเกิดเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและจะทำให้เด็กไม่อาจเข้าโรงเรียนเพื่อได้รับการศึกษาได้

นอกจากนั้น ในอดีต อายุขั้นต่ำของการสมรสในบรูไนจะกระทำได้อ่อนเมื่อหญิงและชายมีอายุไม่ต่ำกว่า 14 ปี 7 เดือน โดยได้รับความยินยอมจากบิดามารดาและผู้ที่จะเข้าสมรสด้วยกันทั้งคู่เว้นแต่จะมีกำหนดไว้เป็น

³¹ Ibid. p.19.

³² Ibid. pp.19-20.



อย่างอื่นในหลักศาสนาหรือจารีตประเพณีภายใต้กฎหมายซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดอายุขั้นต่ำไว้สูงกว่านี้ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติครอบครัวอิสลาม (The Islamic Family Act) กำหนดอายุขั้นต่ำของการสมรส ให้สูงขึ้นเป็น 16 ปีสำหรับหญิงและ 18 ปีสำหรับชาย

การบังคับการสมรส (Forced Marriage) การข่มขู่ (Threat) ให้สมรส หรือ การหลอกลวง (Deception) เพื่อที่จะบังคับให้บุคคลยินยอมสมรสโดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้นย่อมเป็นการผิดกฎหมายจะกระทำมิได้ ส่วนหญิงชาติพันธุ์จีนจะทำการสมรสได้เมื่ออายุครบ 15 ปี หรือน้อยกว่านั้นตามพระราชบัญญัติการสมรสของชาวจีน (The Chinese Marriage Act) ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้การล่วงประเวณีหญิงชาติพันธุ์จีนที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์เป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา แม้ว่าผู้ที่ข่มขืนจะเป็นคู่สมรสของหญิงจีนนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติการสมรสตามเงื่อนไขอายุขั้นต่ำในบรูไนนั้น ไม่ค่อยจะมีเกิดขึ้น เนื่องจากเหตุผลทางศาสนาและจารีตประเพณีของชาวยุโรปในบรูไนเองที่กำหนดอายุขั้นต่ำไว้สูงกว่าตามที่กฎหมายกำหนด³¹

ในเรื่องของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQI) นั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลบรูไนไม่สนับสนุนสิทธิในการมีความสัมพันธ์ทางเพศที่ผิดธรรมชาติของบุคคลเหล่านี้ การรักร่วมเพศกันเองของชายกับชายย่อมเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายบ้านเมืองของบรูไน มีโทษจำคุกขั้นต่ำถึง 20 ปี ยิ่งไปกว่านั้นประมวลกฎหมายซารีอะห์ (SPC) ยังกำหนดโทษขั้นสูงสุดไว้สำหรับการร่วมเพศระหว่างชายกับชายหรือชายกับหญิงที่มีโชรียาของตนถึงโทษประหารชีวิตด้วยการปาก้อนหินใส่ให้ถึงตาย (Penalty of Death by Stoning) อีกทั้งยังลงโทษในกรณีที่หญิงกับหญิงรักร่วมเพศกันด้วยการจำคุกขั้นสูงถึง 10 ปีหรือด้วยการโบยแทนโทษจำคุก นอกจากนั้น การแต่งกายที่ไม่ตรงกับเพศสภาพ เช่น ชายแต่งตัวเป็นหญิงหรือหญิงแต่งตัวเป็นชายโดยไม่มีเหตุยกเว้นที่สมเหตุสมผลหรือโดยประการที่มีวัตถุประสงค์ที่ผิดหลักแห่งความถูกต้อง หรือ ผิดชอบชั่วดี ย่อมถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายซารีอะห์ด้วย ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่อาจได้รับสิทธิมนุษยชนได้อย่างเสมอภาคเหมือนอย่างคนอื่นที่มีใช้กลุ่มบุคคลเหล่านี้และได้รับการเลือกปฏิบัติในการสมัครงาน การอยู่อาศัย การศึกษา การสันทนการ การขอบริการจากรัฐ และประสบปัญหาทางด้านจิตใจแต่ก็ไม่กล้าขอรับคำปรึกษาจากหน่วยงานของรัฐ จึงอาจต้องเดินทางออกนอกประเทศหรืออาจขอใช้สถานทูตของรัฐอื่นที่อนุญาตให้บุคคลเหล่านี้ได้มีพื้นที่รวมกลุ่มชุมนุมแสดงออกได้อย่างอิสระ

อย่างไรก็ดี รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้บุคคลเหล่านี้เปลี่ยนชื่อหรือเปลี่ยนเพศของตนได้ มีแต่จะส่งเสริมให้บุคคลเหล่านี้เข้าโครงการรักษาให้บุคคลเหล่านี้กลับคืนเป็นชายปกติหรือหญิงปกติ ด้วยการให้บริการรักษาทางจิต รวมถึงการผ่าตัดให้บุคคลเหล่านี้กลับมาเป็นชายปกติหรือหญิงปกติได้นั้นเอง³²

³¹ Ibid. p.19.

³² Ibid. pp.19-20.



รายงานของกัมพูชา (Cambodia)

ในเรื่องความเสมอภาคในทางการเมืองและการทำงานด้านสาธารณะของสตรี (Equality in Political and Public Life) อันหมายถึง การทำงานที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เช่น งานการเมือง งานด้านการศึกษา และงานทางศาสนา³³ ที่หญิงจะต้องได้สิทธิและใช้สิทธิได้เท่าเทียมกันกับชาย ทั้งนี้เนื่องจาก มาตรา 7 ของอนุสัญญา CEDAW ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลที่อนุสัญญา CEDAW จะต้องคุ้มครองสตรีให้มีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกันกับชายทั้งในทางการเมืองและการทำงานด้านสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเลือกตั้ง สิทธิลงประชามติ สิทธิมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมาจนถึงระดับชาติและสิทธิเข้าร่วมในองค์กรเอกชน (NGO: Non-Governmental Organization) หรือสมาคมอื่นใดที่ทำการทางการเมืองและกิจกรรมทางด้านสาธารณะ

ในรายงานฉบับนี้ แม้ว่าแต่เดิม สตรีในกัมพูชาจะมีสิทธิเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในเรื่องการเมืองและการทำงานสาธารณะ แต่ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของกัมพูชาก็ได้ให้การคุ้มครองสิทธิในทางการเมือง สังคมและการทำงานสาธารณะแก่สตรีกัมพูชาไว้แล้ว เช่น สตรีย่อมมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งได้เช่นเดียวกันกับชาย มาตรา 34 รัฐธรรมนูญของกัมพูชาบัญญัติว่า ประชาชนเขมร ไม่ว่าเพศใด ย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและมีสิทธิในการเป็นผู้รับสมัครเลือกตั้งได้ ประชาชนเขมร ไม่ว่าเพศใด ย่อมมีสิทธิเลือกตั้งเมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ และมีสิทธิเป็นผู้รับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เมื่ออายุครบ 25 ปีบริบูรณ์แล้ว หากอายุครบ 40 ปีก็มีสิทธิที่จะเป็นผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ด้วย

นอกจากนั้น ในแต่ละคอมมูนหรือแต่ละเขตสังกัด (Commune/Sangkat) จะมีคณะกรรมการและการประชุมของคณะมนตรีของคอมมูนหรือเขตสังกัดนั้น อันเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นด้วย มาตรา 19 ของกฎฎีกาย่อย (Sub-Decree) ฉบับที่ 22 ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 2002 ว่าด้วยการกระจายอำนาจ บทบาทและหน้าที่ไปสู่คณะมนตรีคอมมูนหรือสังกัด บัญญัติไว้ว่า “คณะมนตรีคอมมูนหรือสังกัดจะต้องแต่งตั้งมนตรีที่เป็นผู้หญิงหนึ่งคนดูแลกิจการที่เกี่ยวกับผู้หญิงและเด็ก ในกรณีที่ไม่มีหญิงใดได้รับเลือกตั้งเป็นมนตรีหญิง (Female Councilor) ในคอมมูนหรือสังกัดนั้น คณะมนตรีคอมมูนหรือสังกัดก็ต้องแต่งตั้งผู้หญิงหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยกิจการสตรีและเด็กในคอมมูนหรือสังกัดนั้น”³⁴

³³ Macmillandictionary, Welcome to Macmillan Education Customer Support (3 August 2023) popular title <<https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/publiclife#:~:text=public%20life%20%E2%80%8BDenitions%20and,also%20in%20religion%20and%20educationhttps://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/publiclife#:~:text=public%20life%20%E2%80%8BDenitions%20and,also%20in%20religion%20and%20education>>.

³⁴ CEDAW/C/KHM/1-3, p.34, para.194.



ในส่วนของการส่งเสริมสิทธิสตรีในทางการเมืองก็เช่นกัน ในกัมพูชาก็มีจำนวนสตรีที่เข้าสู่ตำแหน่งในสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการอยู่บ้าง แม้ว่าข้อมูลในปี ค.ศ. 2003 จะไม่มีสตรีคนใดสามารถเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติได้เลยก็ตาม³⁵ แต่ในหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ปรากฏว่ามีผู้หญิงเขมรเข้าสู่ตำแหน่งเกือบทุกองค์กรของรัฐจำนวนพอสมควรเช่นกัน³⁶ อีกทั้งยังมีคณะมนตรีแห่งชาติกัมพูชาสำหรับสตรี (The Cambodian National Council for Women: CNCW) ทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีในกัมพูชาเป็นการเฉพาะอีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากัมพูชาจะมีการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีในทางการเมืองอยู่ไม่น้อย แต่ปัญหาประสิทธิภาพของการดำเนินการในเรื่องนี้ก็ยังคงมีอยู่ ทั้งในทางนิตินัยและในทางพฤตินัย³⁷ อันเนื่องมาจากปัญหารากฐานทางด้านวัฒนธรรม รูปแบบสังคม กฎเกณฑ์แบบแผน ทักษะคติและปัญหาลักษณะด้อย (Stereotype) จากการเป็นเพศหญิงในกัมพูชายังมีอยู่อีกมากนั่นเอง แม้กระทั่งในแวดวงกิจการของรัฐในทุกกระทรวงก็ยังไม่มีการพัฒนากลยุทธ์ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีเป็นกลยุทธ์กระแสหลักของแต่ละกระทรวง ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงส่วนใหญ่เป็นผู้ชายที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้น่ามากน้อย รวมทั้งการที่ผู้หญิงจะสามารถเป็นตัวแทนของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Parties' List) ที่อยู่ในอันดับต้น ๆ ก็น้อยมาก ส่วนใหญ่ ผู้หญิงจะอยู่ในลำดับบัญชีรายชื่อที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าลำดับบัญชีรายชื่อของชายเขมร

ในคำวิจารณ์สรุปของคณะกรรมการ CEDAW ที่มีต่อรายงานของกัมพูชาในเรื่องนี้ คณะกรรมการ CEDAW ได้เสนอต่อกัมพูชา โดยอาจแยกออกได้เป็น 3 ประเด็นคือ แม้ว่ากัมพูชาจะมีการจัดตั้งกระทรวงกิจการสตรีและคณะมนตรีแห่งชาติเพื่อสตรีแห่งกัมพูชา (The Ministry of Women's Affairs and the Cambodian National Council for Women) และมีการจัดทำแผน 5 ปี ที่มีการนำเรื่องการเสริมสร้างความสามารถของสตรีและการบูรณาการเรื่องเพศสภาพมาไว้ในแผนยุทธศาสตร์แห่งการลดความยากจน ค.ศ. 2003-2005 และแม้รัฐธรรมนูญของกัมพูชามาตรา 31.1 จะบัญญัติยอมรับข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชาติและมาตรา 45.1 จะบัญญัติให้มีการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ รวมทั้งบัญญัติให้บทบัญญัติของอนุสัญญาอยู่เหนือกฎหมายภายในของกัมพูชาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญของกัมพูชาก็มิใช่กฎหมายที่มีผลบังคับได้ด้วยตัวเอง (Self-Executing Law) และไม่มีผลใช้บังคับโดยตรงในศาลของกัมพูชา³⁸ คณะกรรมการ CEDAW จึงเรียกร้องให้กัมพูชามีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมไว้ในกฎหมายภายในของกัมพูชา ให้สอดคล้องกับนิยามของคำนี้ตามมาตรา 1 ของอนุสัญญา รวมทั้งบัญญัติบทลงโทษการกระทำที่ละเมิดสิทธิสตรีดังกล่าวไว้ในกฎหมายภายในของกัมพูชาด้วย³⁹

³⁵ Ibid, p.5 para.199.

³⁶ Ibid, pp.36-39, paras.199-215.

³⁷ Ibid, p.40 paras.217-219.

³⁸ Ibid, p.2, para.9.

³⁹ Ibid.



รายงานของอินโดนีเซีย (Indonesia)

ในรายงานตามรอบฉบับที่ 8 ของอินโดนีเซียที่คณะผู้แทนอินโดนีเซียได้ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิสตรีของ CEDAW ภายใต้พันธกรณีมาตรา 18 และมาตรา 19 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 ซึ่งครบกำหนดการยื่นรายงานในปี ค.ศ. 2019⁴⁰ นั้น ปรากฏว่า อินโดนีเซียได้มีการพัฒนาและปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิสตรีในอินโดนีเซียให้ดียิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต เช่น รัฐบาลอินโดนีเซียได้จัดทำแผนพัฒนาระยะกลางแห่งชาติ (National Medium Term Development Plan/Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)) ขึ้นมาในปี ค.ศ. 2015-2019 โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ (1) การส่งเสริมพลังสตรี (women's empowerment) เช่น การส่งเสริมบทบาทสตรีในการพัฒนาตนเองและพัฒนาสังคม (2) การคุ้มครองสตรีจากการใช้ความรุนแรง และ (3) การตั้งหน่วยงานส่งเสริมและคุ้มครองสตรี นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้ดีขึ้น เช่น การให้บริการด้านสาธารณสุขแก่สตรีมีครรภ์ให้มีสุขภาพดี ลดอัตราการตายจากการเกิดของเด็กและลดอัตราการตายของมารดาที่ตั้งครรภ์และดูแลเป็นพิเศษในกรณีที่เกิดปัญหาทางการแพทย์จากการคลอดบุตร การให้บริการตรวจครรภ์มารดา การดูแลสุขภาพมารดาก่อนคลอดถึง 4 ครั้ง ตลอดจนการเตรียมบ้านพักแก่หญิงเพื่อการเตรียมตัวคลอดเพื่อให้หญิงที่ตั้งครรภ์ได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกในการเข้ารับบริการสาธารณสุขที่อยู่ใกล้และสะดวกแก่การคลอดบุตร⁴¹

นอกจากนั้น ยังปรากฏว่า ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2018 ศาลรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียยังได้มีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในกฎหมายครอบครัวของอินโดนีเซียที่กำหนดเงื่อนไขด้านอายุขั้นต่ำในการสมรสโดยความยินยอมของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง ที่กำหนดให้หญิงต้องมีอายุครบ 16 ปี จึงจะทำการสมรสได้ อันเป็นการแตกต่างไปจากในกรณีของชายที่จะสมรสได้ต้องมีอายุครบ 19 ปีนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ จึงส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียต้องแก้ไขกฎหมายครอบครัว ค.ศ. 1974 ให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมทั้งยังมีการตรากฎหมายออกมาใหม่คือ กฎหมายหมายเลข 23/2002 ว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก โดยนิยามคำว่า “เด็ก” ไว้อย่างชัดเจนว่า หมายถึงบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี อันหมายถึงว่า หญิงจะทำการสมรสได้จะต้องมีอายุ 19 ปีขึ้นไปเช่นเดียวกับในกรณีเงื่อนไขในเรื่องอายุขั้นต่ำของชายในการสมรสที่กำหนดไว้ 19 ปีเช่นกัน ส่วนการสมรสที่ไม่ต้องอาศัยความยินยอมจากบิดามารดาหรือผู้ปกครองนั้น ทั้งหญิงและชายจะต้องมีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป จึงเห็นได้ว่าเป็นการป้องกันและแก้ปัญหาการสมรสก่อนวัยอันควรของเด็ก⁴² ในประเทศอินโดนีเซียได้อย่างดี

⁴⁰ Eighth periodic report submitted by Indonesia under articles 18 of the Convention.

⁴¹ *Ibid.*, p.2.

⁴² Unicef, *UNICEF welcomes recent amendment of Indonesia's Marriage Act* (3 August 2023) New Act raises the age of marriage for girls <<https://www.unicef.org/press-releases/unicef-welcomes-recent-amendment-indonesias-marriage-act#:~:text=Jakarta%2C%20September%2018%2C%202019%20%E2%80%9393,boys%2C%20which%20is%20also%2019,> Date of Access: 15/7/2023>.



การเลือกปฏิบัติย่อมเป็นสิ่งที่ต้องห้ามมิให้กระทำ เนื่องจากมาตรา 28 I (2) แห่งรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิปลอดจากการเลือกปฏิบัติทั้งปวงไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใดและย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น”⁴³ บทบัญญัตินี้จึงเป็นบทที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและเป็นบทบัญญัติคุ้มครองมิให้มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเกิดมาจากสาเหตุใดก็ตาม การเลือกปฏิบัติเช่นนั้นจึงเป็นสิ่งที่มิชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซีย

ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 3 วรค 1 ของกฎหมาย ฉบับที่ 39/1999 เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1999 ประเทศอินโดนีเซีย⁴⁴ (Law No. 39/1999 on Human Rights) ยังได้วางหลักความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามหลักสิทธิมนุษยชนเอาไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่วรรค 2 ก็ยังยืนยันว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับ ได้รับหลักประกัน ได้รับการคุ้มครองและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมาย ในขณะที่ วรรค 3 ของมาตราเดียวกันนี้ก็วางหลักการห้ามเลือกปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน⁴⁵ การให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายฉบับนี้ยังขยายออกไปคุ้มครองบุคคลทุกคนในอินโดนีเซียโดยมิได้จำกัดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่เฉพาะประชาชนชาวอินโดนีเซียเท่านั้นแต่ยังรวมถึงคนต่างชาติด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 7 ของกฎหมายนี้บัญญัติรับรองสิทธิสตรีที่จะใช้ทุกวิถีทางในทางกฎหมายของอินโดนีเซียและใช้สิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่อินโดนีเซียได้ให้สัตยาบัน เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนของตนได้ ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นกับตน⁴⁶

ในส่วนของสิทธิในการสมรสและการเลี้ยงดูบุตรนั้น มาตรา 10 วรค 1 ของกฎหมายนี้ก็ยังบัญญัติรับรองสิทธิเช่นว่านี้เป็นสิทธิของทุกคนที่จะทำการสมรสได้ตามกฎหมาย ทั้งยังมีสิทธิที่จะตั้งครอบครัวและเลี้ยงดูบุตรด้วย ทั้งนี้บทบัญญัติในวรรค 2 ของมาตรา 10 นี้ยังบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนว่า การสมรสจะต้องเป็นไปโดยอิสระและด้วยความเต็มใจยินยอมของกลุ่มสมรสตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้นอีกด้วย

⁴³ Parliament, *The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as amended by the First Amendment of 1999* (3 August 2023) Ewtadmin <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/ewt_dl_link.php?nid=123&lname=parsystem2>.

⁴⁴ International Labour Organization (ILO), *DYN* (3 August 2023) ELECTRONIC <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/55808/105633/F1716745068/IDN55808%20Eng.pdf>>.

⁴⁵ **Article 5** (1) “Everyone is recognized as an individual who has the right to demand and obtain equal treatment and protection before the law as bets his or her human dignity.

(2) Everyone has the right to truly just support and protection from an objective, impartial judiciary.

(3) All members of disadvantaged groups in society, such as children, the poor, and the disabled, are entitled to greater protection of human rights.”

Article 7 (1) “Everyone has the right to use all effective national legal means and international forums against all violations of human rights guaranteed under Indonesian law, and under international law concerning human rights which has been ratified by Indonesia.”

⁴⁶ Ibid.



หนึ่งในบทบัญญัติหมวด 9 ของกฎหมายฉบับนี้ ยังบัญญัติคุ้มครองสิทธิสตรีไว้หลายประการตั้งแต่มาตรา 45 – 51 อีกด้วย เช่น มาตรา 45 บัญญัติรับรองว่าสิทธิสตรีเป็นสิทธิมนุษยชน มาตรา 46 รับรองสิทธิสตรีในระบบเลือกตั้ง ระบบการคัดเลือกตัวแทนประชาชนในองค์กรต่าง ๆ ระบบการแต่งตั้งผู้บริหาร ผู้พิพากษา และข้าราชการ ที่จะต้องมีจำนวนสตรีเข้ามาดำรงตำแหน่งอย่างเพียงพอ นอกจากนั้น สตรีที่สมรสกับชายต่างชาติย่อมไม่ต้องเปลี่ยนสัญชาติตามสามีโดยอัตโนมัติจากการสมรสนั้น ทั้งนี้หญิงนั้นยังคงมีสิทธิคงสัญชาติของตนเองไว้ได้ หรือสามารถขอคืนสัญชาติของตนที่เคยเสียไปกลับมาได้ตามมาตรา 47 ในขณะที่มาตรา 48 ยังคุ้มครองสิทธิในการได้รับการศึกษาและสิทธิในการเข้าโรงเรียนของหญิงและชายอย่างเท่าเทียมกันด้วย ส่วนมาตรา 51 ก็ให้ความคุ้มครองความเสมอภาคระหว่างหญิงชายคู่สมรสในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของชายและหญิงในด้านความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา หรือในเรื่องสิทธิและหน้าที่อันต้องมีต่อบุตร หรือในเรื่องของทรัพย์สินในครอบครัวของหญิงชายนั้น ทั้งนี้ในการกระทำใด ๆ ของชายและหญิงคู่สมรสนั้นจะต้องถือเอาประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นที่ตั้งและจะกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำให้เด็กเสียสิทธิหรือเสียประโยชน์ของเด็กมิได้

อย่างไรก็ดี แม้หญิงชายในอินโดนีเซียจะมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางกฎหมายบ้านเมือง แต่ก็มีสิทธิที่ไม่เท่าเทียมกันบางประการตามกฎหมายศาสนาของอินโดนีเซียได้ เช่นที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 50 ของกฎหมายฉบับนี้ซึ่งบัญญัติว่า ในเรื่องของชายหญิงที่ทำการสมรสแล้วจะต้องร่วมกันรับผิดชอบอาญาและในทางแพ่งเสมือนเป็นบุคคลคนเดียวกันตามกฎหมายเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้ แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้ว่าทั้งนี้เว้นแต่กฎหมายศาสนาจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในอินโดนีเซีย แม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิสตรีไว้ได้อย่างก้าวหน้าขึ้นตามลำดับแต่ก็ยังคงมีบางเรื่องที่ยังคงมีข้อขัดข้องด้วยเหตุผลทางด้านความเชื่อทางศาสนาอยู่ไม่น้อย เช่นในเรื่องการขลิบอวัยวะเพศของหญิง (Female Genital Mutilation: FGM) ก็ยังเป็นสิ่งที่ทำกันอยู่อย่างแพร่หลาย แม้ว่ารัฐบาลอินโดนีเซียจะพยายามจัดการขลิบอวัยวะเพศสตรีที่ไม่ปลอดภัยให้หมดไปจากประเทศก็ตาม โดยมีกฎกระทรวงสาธารณสุขที่ 1636/2010 ที่ออกตามความในกฎกระทรวงสาธารณสุขที่ 6/2014 ซึ่งห้ามมิให้แพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์กระทำการเช่นว่าอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของหญิงก็ตาม⁴⁷ แต่ก็ยังไม่อาจจัดปัญหาดังกล่าวออกไปได้

รายงานของมาเลเซีย (Malaysia)

สิทธิมนุษยชนในมาเลเซียนั้นแม้จะมีการปรับปรุงเพิ่มเติมให้ดีขึ้นมากกว่าในอดีตก็ตาม แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดสิทธิมนุษยชนในหลายประการอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบรัฐของมาเลเซียตามที่ปรากฏอยู่ใน

⁴⁷ United Nations, ECOSOC, E/C.12/IDN/2.



มาตรา 3 (1) รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมาเลเซียบัญญัติว่า “ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาของสหพันธรัฐ แต่ศาสนาอื่นสามารถปฏิบัติกิจทางศาสนาของตนได้โดยสงบและกลมกลืน”⁴⁸ โดยเหตุนี้ รัฐบาลของสหพันธรัฐมาเลเซียและรัฐบาลของมลรัฐในมาเลเซียจึงมีอำนาจที่จะยกให้ชาวมุสลิมนิกายซุนหนี่อิสลาม (Sunni Islam) อยู่เหนือกลุ่มศาสนาอื่น⁴⁹

การแต่งกายของสตรีมาเลเซียในลักษณะช่วยยวนทางเพศหรือแต่งกายรัดรูปในที่สาธารณะย่อมเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและจะต้องถูกจับกุม⁵⁰ ส่วนชายที่มีลักษณะคล้ายหญิงหรือเป็นพวกข้ามเพศ (transgender) ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในสุเหร่า (Mosque) รวมทั้งการแต่งกายที่ไม่ตรงกับเพศสภาพก็ต้องถูกห้ามมิให้บุคคลนั้นประกอบพิธีกรรมทางศาสนาเช่นพิธีฮัจจ์ (Hajj) หรือพิธีอุมเราะห์ (Umrah)⁵¹

นอกจากนั้น หากสตรีมุสลิมคนใดไม่ใส่ผ้าโพกศีรษะ (headscarf) หรือแต่งกายไม่สอดคล้องกับแนวทางของศาสนาอิสลามที่สตรีจะต้องถ่อมตน (modest) ก็จะถูกประณามในที่สาธารณะหรือถูกประณามในสื่อสังคม (social media) อีกด้วย⁵²

ในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิสตรีของมาเลเซีย แม้จะมีปรากฏจากการที่คณะกรรมการสิทธิสตรี (CEDAW Committee) ตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ.1979 ประเมินไว้ว่า มาเลเซียมีความก้าวหน้าในการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองสิทธิสตรีได้มากขึ้นตามลำดับ เช่น มีการปรับปรุงกฎหมายอาญาเพิ่มโทษความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา หรือร่วมเพศระหว่างชายหญิงที่มีสายสัมพันธ์ทางครอบครัวที่ใกล้ชิดกันจนเกินไปที่ไม่ควรจะเป็นสามีภริยากัน เช่น ลูกกับพ่อแม่หรือพี่กับน้องหรือหลานกับปู่ ฯลฯ ให้มีโทษอาญาหนักขึ้นมาตั้งแต่ค.ศ. 2006 แล้วก็ตาม หรือมีการตรากฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2007 (Anti-Trafficking in Persons Act of 2007) หรือมีการแก้ไขกฎหมายการใช้ความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence Act of 1994) ให้มีคำนิยามที่ครอบคลุมการใช้ความรุนแรงในครอบครัวที่กว้างขวางมากขึ้นคือไม่ใช่เป็นเพียงแค่การใช้ความรุนแรงทางกายภาพเท่านั้นแต่ให้หมายรวมถึงการใช้ความรุนแรงทางจิตใจด้วย เช่น การใช้อารมณ์ที่รุนแรงต่อสตรีดังนี้เป็นต้น ย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน (Employment Act of 1995) ห้ามมิให้มีการคุกคามทางเพศ (sexual harassment) ไว้ในกฎหมายฉบับนี้แล้วก็ตาม

⁴⁸ JAC, SPK (3 August 2023) images <https://www.jac.gov.my/spk/images/stories/10_akta/perlembagaan_persekutuan/federal_constitution.pdf>.

⁴⁹ State, MALAYSIA-2021-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT (3 August 2023) wp-content <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/MALAYSIA-2021-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf>>.

⁵⁰ Ibid., p.11.

⁵¹ Ibid., p.15.

⁵² Ibid., p.18.



นอกจากนั้น มาเลเซียยังเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหลายฉบับ เช่น เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้พิการมาตั้งแต่ ค.ศ. 2010 เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาสิทธิเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict) ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของเด็กในการขัดกันทางกำลังทหารเมื่อ ค.ศ. 2012 หรือการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับตามอนุสัญญาสิทธิเด็กว่าด้วยการค้าเด็กโสเภณีเด็ก ภาพโป๊เปลือยของเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography) เมื่อ ค.ศ. 2012 อันนับเป็นความก้าวหน้าทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิสตรีของมาเลเซียที่มีมากขึ้นมาตามลำดับแล้วก็ตาม แต่จากการประเมินของคณะกรรมการ CEDAW ยังพบว่ามาเลเซียยังคงมีข้อจำกัดอีกหลายประการในการคุ้มครองสิทธิสตรีในประเทศของตน

เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ เป็นเพราะระบบกฎหมายของมาเลเซียยังคงมีข้อจำกัดที่ติดขัดอยู่กับโครงสร้างสังคม ศาสนาและวัฒนธรรมอิสลามซึ่งไม่ยอมให้หญิงเสมอภาคเท่าเทียมกันกับชายในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งยังคงมีปัญหาการคุ้มครองบุคคลที่มีลักษณะไม่ตรงกับเพศสภาพ หรือกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิของตนในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไป ทั้งนี้แม้ว่ามาเลเซียจะมีความพยายามแก้ไขกฎหมายอิสลามของตนอยู่แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากเกิดความลังเลใจที่จะแก้ไขกฎหมายอิสลามที่เป็นกฎหมายศาสนาประจำชาติของตน⁵³

สถานะของสิทธิสตรีในประเทศมาเลเซียจึงยังคงมีข้อจำกัดอยู่อีกหลายประการไม่ว่าจำนวนสตรีที่เข้าสู่แวดวงทางการเมือง หรือเป็นผู้แทนราษฎร หรือเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล หรือการได้รับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าชาย สามียังสามารถข่มขืนภริยาของตนได้โดยไม่เป็นความผิดอาญาฐานข่มขืน การไม่มีกฎหมายคุ้มครองการคุกคามสตรีในสถานที่ต่าง ๆ หรือคุกคามสตรีทางโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต หรือระบบออนไลน์อื่น⁵⁴ ดังนั้นเป็นต้น ส่งผลให้คณะกรรมการ CEDAW ประเมินรายงานการคุ้มครองสิทธิสตรีของมาเลเซียในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 โดยมีความเห็นว่า มาเลเซียควรจะต้องเร่งตราพระราชบัญญัติความเสมอภาคทางเพศ (Gender Equality Act) ออกมาโดยเร็ว รวมทั้งควรจะต้องทำความเข้าใจกับผู้นำทางศาสนาของมาเลเซียถึงความจำเป็นในการยกเลิกการขลิบอวัยวะเพศหญิงว่าไม่ใช่สิ่งที่จะชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจอ้างความชอบธรรมทางศาสนาได้ ตลอดจนควรจะต้องให้การปกป้องการละเมิดสิทธิสตรีในครอบครัวของตน รวมทั้งสิทธิสตรีตามกฎหมายครอบครัวก็ควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CEDAW ด้วย⁵⁵

⁵³ Ibid., pp.20-21.

⁵⁴ Ibid., pp.21-22.

⁵⁵ Ibid., p.22.

หากพิจารณาถึงรายงานตามรอบ (periodic report) ฉบับที่ 6 ของมาเลเซียที่ยื่นเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ตามมาตรา 18 ของอนุสัญญา CEDAW ที่มาเลเซียถึงรอบครบกำหนดปีที่ต้องรายงานคือปี ค.ศ. 2022⁵⁶ แล้ว จะพบว่ามีการแยกประเด็นเสนอการปรับปรุงด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิสตรีในมาเลเซียออกเป็น 4 ส่วน แบ่งไปตามโครงสร้างของบทมาตราดังกล่าว เป็นแบบเดียวกันกับโครงสร้างตัวข้อบทของอนุสัญญา CEDAW ที่ประเทศภาคีอนุสัญญานี้จะต้องรายงานตามรูปแบบเดียวกัน คือ 1.) ด้านความเท่าเทียมกันทางเพศและหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรี 2.) ด้านสิทธิทางการเมืองของสตรีในมาเลเซีย 3.) ด้านสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจของสตรี และ 4.) ด้านความเสมอภาคระหว่างชายหญิง ทั้งนี้ แม้ว่ามาเลเซียจะได้มีการปรับปรุงกฎหมายของตนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิสตรีที่ดีขึ้นตามแนวทางของอนุสัญญา CEDAW แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคทางกฎหมายภายในของตนอีกมากที่รัฐบาลมาเลเซียเองกำลังหาทางแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมการคุ้มครองสิทธิสตรีในมาเลเซียให้ดียิ่งขึ้นอยู่ ดังจะกล่าวพอสังเขปตามลำดับต่อไปนี้

1) ด้านความเท่าเทียมกันทางเพศและหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรี

แม้ว่ามาตรา 8(2) รัฐธรรมนูญของมาเลเซียจะบัญญัติถึงหลักการคุ้มครองสิทธิสตรีในด้านนี้ไว้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีกฎหมายภายในของมาเลเซียฉบับใด ที่สามารถนำมาบังคับใช้ให้เกิดผลปฏิบัติจริง โดยเหตุนี้ รัฐบาลมาเลเซียจึงเขียนรายงานต่อคณะกรรมการ CEDAW ไว้ในรายงานฉบับนี้ว่า มาเลเซียกำลังอยู่ในขั้นตอนของการดำเนินงานจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Anti-Discrimination Against Women Bill) โดยจะมีบทวิเคราะห์ศัพท์ที่ครอบคลุมการกระทำในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติให้อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายนี้⁵⁷ อันจะทำให้สามารถอุดช่องว่างทางกฎหมาย (gaps of law) หรือลดช่องว่างของกฎหมายในเรื่องนี้ได้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิสตรีในมาเลเซียได้ดียิ่งขึ้น

2) ด้านสิทธิทางการเมืองของสตรีในมาเลเซีย

ในเรื่องนี้ แม้รัฐธรรมนูญของมาเลเซียจะมีบทบัญญัติ มาตรา 30 (a) และ (b) บัญญัติคุ้มครองสิทธิสตรีในด้านนี้ไว้แล้ว แต่ก็มีสัดส่วนจากจำนวนที่นั่งในสภาทั้งหมดจำนวนของผู้แทนราษฎร 220 ที่นั่ง โดยมีผู้แทนราษฎรที่เป็นเพศหญิงเพียงร้อยละ 14 หรือเป็นจำนวนเท่ากับ 33 คนเท่านั้น ซึ่งนับเป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนผู้แทนราษฎรที่เหลือล้วนเป็นเพศชายทั้งหมด

⁵⁶ CEDAW/C/MYS/6, Sixth periodic report submitted by Malaysia under article 18 of the Convention, due in 2022.

⁵⁷ *Ibid.*, p.7.



ในด้านการใช้ชีวิตนอกบ้านหรือการใช้ชีวิตในที่สาธารณะ (public life) ของหญิงมาเลเซียก็เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสัดส่วนในการเข้าสู่งานราชการหรืองานเอกชนในตำแหน่งสูงก็ยังเป็นเรื่องยากสำหรับหญิงมาเลเซียเช่นกัน เนื่องจากยังคงมีการกีดกันสตรีต่อการเข้าสู่ตำแหน่งในระดับสูงดังกล่าว อันเป็นเรื่องที่แก้ไขได้โดยยาก เนื่องจากมิใช่จะเป็นปัญหาที่เกิดมาจากกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ แต่เพียงอย่างเดียวแต่ทว่าเกิดจากศักยภาพของสตรีที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้มากขึ้นตามหลักการเพิ่มศักยภาพให้แก่สตรี (women empowerment) ภายใต้อนุสัญญา CEDAW⁵⁸

3) ด้านสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจของสตรี

ในด้านการศึกษาของหญิงมาเลเซียนั้น จากสถิติที่ปรากฏของดัชนีช่องว่างทางเพศในระดับโลก ในปี ค.ศ. 2023 ของเวทีเศรษฐกิจโลก (The Global Gender Gap Index in 2023 of World Economic Forum) นี้จากคะแนนเต็ม 1 คะแนน ปรากฏว่าในมาเลเซียสามารถทำคะแนนในเรื่องช่องว่างทางเพศในการศึกษาได้คะแนนเต็ม 1 คะแนนนับเป็นอันดับหนึ่งของโลก แต่ดัชนีช่องว่างทางเพศในด้านอื่นยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ เช่น ด้านโอกาสการเข้าร่วมทางเศรษฐกิจ จะได้คะแนน 0.682 คะแนน เป็นอันดับ 102 ของโลก ด้านสุขภาพและการรอดชีวิต ได้ 0.969 คะแนน เป็นอันดับที่ 80 ของโลก และด้านการมีศักยภาพของสตรีในการเมืองจะได้เพียง 0.098 คะแนน เป็นอันดับที่ 122 ของโลก หรือในภาพรวมของดัชนีช่องว่างทางเพศของมาเลเซียจะมีคะแนนอยู่ที่ 0.682 เป็นอันดับที่ 102 ของโลก⁵⁹

สำหรับเรื่องการทำงานของหญิงมาเลเซียนั้น รัฐบาลมาเลเซียได้พยายามแก้กฎหมายและแก้ทางปฏิบัติต่าง ๆ ในมาเลเซียไปสู่การไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรีให้สอดคล้องกับพันธกรณีในข้อเสนอแนะหมายเลข 38 ของคณะกรรมการสิทธิสตรี CEDAW ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 38(a), (b), (c), (d) และ (e) ของข้อเสนอแนะนั้น นอกจากนั้น ยังมีการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1997 (ILO Convention on Equal Remuneration Convention of 1997) สำหรับงานที่มีมูลค่าที่เท่าเทียมกันด้วย

ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิสตรีในงานทำงานที่มีลักษณะไม่ปลอดภัยต่อสวัสดิภาพสตรีนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างงาน ค.ศ. 1995 (Employment Act 1995, Incorporating all amendments up to 1 January 2006) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า “พระราชบัญญัติเลขที่ 265” (Act No. 265) ในมาตรา 34 (1) บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างมีการจ้างงานสตรีมาเลเซียทำงานกลางคืนตั้งแต่เวลาสี่ทุ่มถึงตีห้า และห้ามมิให้มีการจ้างงานสตรีเข้าทำงานในเวลากลางวันโดยสตรีไม่มีเวลาพักงานที่เพียงพอต่อเนื่องกันมาก่อนเวลาที่เข้าทำงานอย่างน้อย

⁵⁸ Ibid., p.16.

⁵⁹ World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023* (3 August 2023) WEF_GGGR <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/economy-proles-5932ef6d39?gclid=Cj0KCQjw_O2IBhCFARIsAB0E8B8K45AQQnyQy-QCjH36RhoFABagvObuYF7U2qbFjI3KNEDr2-wSz2YaArXVEALw_wcB#report-nav>.



11 ชั่วโมง อันหมายถึงสตรีต้องมีเวลาพักผ่อนส่วนตัวต่อเนื่องมาก่อนเริ่มงานวันใหม่อย่างน้อย 11 ชั่วโมงนั่นเอง อันนับว่าเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสวัสดิภาพของแรงงานสตรีเป็นอย่างดี ทั้งนี้เว้นแต่สตรีคนนั้นจะประสงค์ที่จะทำงานกลางคืนเอง แต่ก็ต้องทำการร้องขอต่ออธิบดีกรมแรงงานและได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีนั้นแล้วเท่านั้นจึงจะทำงานกลางคืนได้ตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ในวรรค 2 ของมาตรานี้⁶⁰ แต่ก็ยังสามารถอุทธรณ์คำสั่งอธิบดีต่อรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของมาเลเซียได้ตามวรรค 3 ของมาตรานี้เช่นกัน

ทั้งนี้การทำงานในที่อันตราย เช่นการทำงานใต้ดิน (underground working) มาตรา 35 ของกฎหมายฉบับนี้ก็ห้ามมิให้มีการจ้างงานสตรีเข้าทำงานอันตรายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ รัฐมนตรีแรงงานยังอาจกำหนดประเภทงานอื่น ๆ ที่เห็นสมควรคุ้มครองสวัสดิภาพสตรีในลักษณะอื่นเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดได้อีกด้วยตามมาตรา 36 ของพระราชบัญญัตินี้

ส่วนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของการคุ้มครองความเป็นแม่ (Right to Maternity Protection) เพื่อประโยชน์ทางด้านสุขภาพของแม่และเด็กนั้น มาตรา 37 (1) (a) ของกฎหมายเดียวกันนี้ก็ให้เวลาเลี้ยงดูบุตรหลังคลอดเพียงแค่ 60 วันติดต่อกันซึ่งค่อนข้างจะน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับมาตรฐานตามข้อ 4 (1) ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 183 ค.ศ. 2000 ที่กำหนดไว้ที่ 14 สัปดาห์ในการลางานก่อนและหลังคลอด (maternity leave)⁶¹ ทั้งนี้โดยปกติอายุการตั้งครรภ์ไปจนถึงการคลอดในทางการแพทย์จะอยู่ที่ 40 สัปดาห์หรือประมาณ 280 วัน

ดังนั้น อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 183 (ILO Convention No. 183) มาตรา 4 (1) จึงบัญญัติคุ้มครองสิทธิหญิงมีครรภ์ที่มีใบรับรองแพทย์สามารถงานได้ไม่น้อยกว่า 14 สัปดาห์ ทั้งนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์การลาคลอดและเลี้ยงดูบุตรหลังการคลอดต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 6 สัปดาห์ตามมาตรา 4 (3)⁶² ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลาก่อนคลอด หญิงนั้นยังคงมีสิทธิทำงานได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือถูกบังคับให้เขียนใบลาออกจากงาน นายจ้างจะกระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานเช่นนี้ไม่ได้ ทุกประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญานี้ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเต็มที่ เพราะระยะเวลาการคุ้มครองสิทธิของการคุ้มครองความเป็นแม่เป็นแม่ (maternity protection period) ย่อมเริ่มตั้งแต่มีการตั้งครรภ์ไปจนถึงหญิงคนนั้นสามารถกลับเข้าสู่การทำงานได้

⁶⁰ Asean, *Gender, Employment-Act-1995* (3 August 2023) uploads <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/06/MA6_Employment-Act-1995-Act-265.pdf>.

⁶¹ International Labour Organization (ILO), *normlex* (3 August 2023) Document <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REV,en,C183,/Document>.

⁶² *Ibid.*



อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 183 นี้ จึงมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นต่ำของแรงงานสตรีที่มีครรภ์ ตั้งแต่ก่อนคลอดตลอดไปจนถึงหลังคลอด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการฝากครรภ์กับสูติกรแพทย์ในสถานพยาบาลที่ถูกกฎหมาย สิทธิในการลางานเพื่อเตรียมตัวคลอดบุตรตามเวลาที่เพียงพอต่อสุขภาพของหญิงคนนั้นพอสมควร และสิทธิในการลาคลอดเพื่อเลี้ยงดูและให้นมบุตร ซึ่งควรจะต้องกำหนดให้หญิงลางานเพื่อเลี้ยงดูให้นมบุตร หลังคลอดอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 6 สัปดาห์ตามข้อ 4 (3) ของอนุสัญญาองค์การแรงงานฉบับที่ 183 ตามที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นนี้

อย่างไรก็ดี ระยะเวลาในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นแม่ (Right to Maternity Protection) นั้น นอกจากจะมีตามอนุสัญญาฉบับที่ 183 ข้างต้น 14 สัปดาห์เป็นอย่างน้อยตามข้อ 4 (1) ของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังมีข้อเสนอแนะต่อรัฐสมาชิกอีกด้วยว่า ควรจะขยายระยะเวลาการคุ้มครองความเป็นแม่ (maternity protection period) ให้มีระยะเวลาที่ยาวออกไปจาก 14 สัปดาห์ไปเป็น 18 สัปดาห์แทน หากรัฐสมาชิกเห็นสมควรพร้อมที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอแนะในข้อ 1 (1) ของข้อเสนอแนะฉบับที่ 191 ค.ศ. 2000 (Recommendation No.191) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไปในแนวทางของการขยายเวลาคุ้มครองสิทธิในความเป็นแม่ให้นานออกไปเช่นนี้⁶³ ก็ควรตรากฎหมายภายในขยายสิทธิคุ้มครองเช่นว่านี้ให้แก่สตรีในประเทศของตนด้วย

4) ด้านความเสมอภาคระหว่างชายหญิง

รายงานตามรอบ (periodic report) ฉบับที่ 6 ของมาเลเซียที่ยื่นเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ตามมาตรา 18 ของอนุสัญญา CEDAW มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างชายหญิงในทางกฎหมาย และเรื่องในทางแพ่ง (equality before the law and civil matters) ที่รัฐบาลมาเลเซียได้พยายามปฏิบัติตามคำแนะนำตามข้อสังเกตสรุป (CO: Concluding Observations) ของคณะกรรมการ CEDAW ไว้ 4 ประการ ได้แก่ ด้านหญิงอพยพในการทำงาน (women migrant workers) ด้านหญิงที่เป็นผู้ลี้ภัย ด้านการขอลี้ภัยของหญิง และด้านการเป็นบุคคลไร้รัฐของหญิง (refugee, asylum-seeking and stateless women) ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ CEDAW ได้เสนอแนะให้มาเลเซียทำการปรับปรุงให้มีการคุ้มครองสิทธิสตรีขยายครอบคลุมออกไปถึงหญิงต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในมาเลเซียด้วย โดยจะต้องคุ้มครองตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the Law Principle) อย่างเท่าเทียมกันและปราศจากการเลือกปฏิบัติ

⁶³ International Labour Organization (ILO), *dyn* (3 August 2023) normlex <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312529>.



รัฐบาลจึงได้มีการแก้ไขกฎหมาย ฉบับที่ 265 (Amendment Bill of Act 265) ขึ้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2022 เพื่อให้กฎหมายการจ้างงานของมาเลเซียสอดคล้องกับมาตรฐานและทางปฏิบัติของข้อตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership: TPP Agreement) และมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO standards) โดยกฎหมายแรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติม) ได้เพิ่มมาตรา 69 F เข้าไปอยู่ในกฎหมายจ้างงานฉบับที่ 265 ทำให้อธิบดีกรมแรงงานของมาเลเซียสามารถไต่สวนและวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อหญิงแรงงานต่างด้าวและมีอำนาจออกคำสั่งตามที่จำเป็นได้ เพื่ुकู้ครองแรงงานสตรีต่างด้าวที่ถูกละเมิดสิทธิสตรีในมาเลเซีย⁶⁴

บทสรุป

เมื่อพิจารณาถึงปัญหากฎหมายและทางปฏิบัติด้านสิทธิสตรีของประเทศทั้ง 4 ประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้พยายามที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญา CEDAW ค.ศ. 1979 มาตามลำดับ แต่ปัญหาการละเมิดสิทธิสตรีก็ยังคงมีอยู่มากมาย กฎหมายและกฎระเบียบ รวมทั้งโครงสร้างของสังคม ทั้งในทางการเมือง สังคมศาสนาและวัฒนธรรม ยังคงเป็นสิ่งที่ยากต่อการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ยอมรับสิทธิสตรีให้เท่าเทียมกันกับชายในทุกมิติโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ดังนั้น อาเซียนจึงควรเพิ่มความร่วมมือในการคุ้มครองสิทธิสตรีให้มากยิ่งขึ้นด้วยการปรับปรุงระบบกฎหมายภายในของตนให้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิสตรีให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกลไกทางกฎหมายของอาเซียนให้เข้มแข็งและมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิกอาเซียนที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญา CEDAW และตามพันธกรณีระหว่างประเทศอื่นที่รัฐสมาชิกอาเซียนต่างมีข้อผูกพันกันอยู่แล้ว ตลอดจนควรปรับปรุงกลไกทางกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิสตรีและสิทธิเด็กของอาเซียน (ACWC) ให้มีผลผูกพันรัฐสมาชิกทั้งหมดของอาเซียนในลักษณะที่เป็นพันธกรณีทางกฎหมายมากกว่าที่จะเป็นเพียงคำแนะนำที่ปราศจากผลผูกพันทางกฎหมายดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

⁶⁴ Asean, *Gender, ASEAN_REPORT_Final*. (3 August 2023) uploads <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/02/ASEAN_REPORT_Final.pdf>.



บรรณานุกรม

- Aichr, *History of Human Rights in ASEAN* (3 August 2023) about-aichr-2 <<https://aichr.org/about-aichr-2/>>.
- ASEAN, *ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025* (Jakarta: the asean secretariat, 2025).
- Asean, *Gender, Rights, of Women and Children* (3 August 2023) Overview <<https://asean.org/ourcommunities/asean-socio-cultural-community/gender-rights-of-women-and-children/>>.
- ASEAN, *Projected Gender Impact of the ASEAN Economic Community* (Jakarta: the asean secretariat, 2016).
- ASEAN, *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2022* (3 August 2023) Overview <<https://asean.org/our-communities/asean-socio-cultural-community/gender-rights-of-women-and-children/>>.
- Britannica, *Labour and taxation* (3 August 2023) Countries of the World <<https://www.britannica.com/place/Malaysia/Labour-and-taxation>>.
- Britannica, *Malayan and Indonesian traditional law* (3 August 2023) Law, Crime & Punishment <<https://www.britannica.com/topic/adat>>.
- European, *Institutions-law-budget* (3 August 2023) Types-legislation <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en#:~:text=A%20%22directive%22%20is%20a%20legislative,how%20to%20reach%20these%20goals>.
- Statista, *Total population of the ASEAN countries from 2018 to 2028* (3 August 2023) International <<https://www.statista.com/statistics/796222/total-population-of-the-aseancountries/#:~:text=Total%20population%20of%20the%20ASEAN%20countries%20from%202017%20to%202027&text=In%202021%2C%20the%20total%20population,an%20estimated%20633.55%20million%20inhabitants>>.
- Unicef, *UNICEF welcomes recent amendment of Indonesia's Marriage Act* (3 August 2023) New Act raises the age of marriage for girls <<https://www.unicef.org/press-releases/unicef-welcomes-recent-amendment-indonesias-marriage-act#:~:text=Jakarta%2C%20September%2018%2C%202019%20%E2%80%93,boys%2C%20which%20is%20also%2019>. Date of Access: 15/7/2023>.
- United Nations Human Rights, *View the ratification status by country or by treaty* (3 August 2023) Human Rights Bodies <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CEDAW&Lang=en>.



United Nations Human Rights, *View the ratification status by country or by treaty* (3 August 2023) Human Rights Bodies <[https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBody External/Treaty.aspx?Treaty=CEDAW&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CEDAW&Lang=en)>.

World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023* (3 August 2023) WEF_GGGR <https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf?_gl=1*v93vj3*up*MQ..&gclid=CjwKCAjw_aemBhBLEiwAT98FMrCkKX7sSWZgmujfQrliH6lkeGVj892LjI1WPQBJC_3QP1rjzfMRWxoCfUoQAvD_BwE>.

WTO, *Global trade rules* (3 August 2023) the wto in brief <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.htm>.

World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023* (3 August 2023) WEF_GGGR <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/economy-profiles-5932ef6d39?gclid=Cj0KCQjw_O2lBhCFARIsAB0E8B8K45AQqnyQyQCJtH36RhoFABagvObuYF7U2qb-fJI3KNEDr2-wSz2YaArXVEALw_wcB#report-nav>.





ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีในกฎหมายไทย Offenses relating to prostitution in the Thai law

วุฒิชัย เต็งพงศธร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโหลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Wuthichai Tengpongsthorn

Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University

18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540

E-mail : wuthichailaw145@gmail.com

บทคัดย่อ

การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในประเทศไทยปัจจุบันยังคงถือเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และขัดต่อหลักศีลธรรม โดยกฎหมายได้กำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีเป็นความผิด และมีโทษในทางอาญากำกับไว้ในกฎหมายที่สำคัญด้วยกัน 2 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ที่เอาผิดทั้งผู้ค้าประเวณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี และในประมวลกฎหมายอาญาที่เอาผิดกับเฉพาะกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี

คำสำคัญ : ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี กฎหมายไทย

Abstract

Currently, the business of prostitution and the sex trade in Thailand is still considered illegal and contrary to morality. Thai law requires that the business of prostitution and prostitution is an offense and is punishable by the two laws. First, the Prevention and Suppression of Prostitution Act 2539 which to punish both sex workers and people involved in prostitution. Secound, the Criminal Code which to punish the persons involved in prostitution.

Keywords : Offenses relating to prostitution, Thai law

บทนำ

ในอดีตนั้นการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในประเทศไทยไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดในทางกฎหมาย การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีถือว่าเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและจ่ายอากรให้แก่อัฐ แนวคิดในการกำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีเป็น ความผิดในทางกฎหมายนั้นเกิดขึ้นในช่วงการยุคลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในขณะนั้นองค์การสหประชาชาติได้ขอร้องให้ประเทศสมาชิกและประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกยกเลิกการค้าประเวณีและก่จัดบรรดานายหญิงโสเภณีให้หมดสิ้นไปเสียจากสังคม โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ศึกษาและพิจารณาออกอนุสัญญาฉบับรวม (consolidated convention) ขึ้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2492 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้มีการยกเลิกการจดทะเบียนโสเภณี การปราบปรามคนกลางเพื่อหาทำไร รวมตลอดถึงการป้องกันมิให้ผู้หญิงกลายเป็นโสเภณี¹

ผลกระทบของการออกอนุสัญญาฉบับรวม (consolidated convention) ดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศภาคีขององค์การสหประชาชาติ จำเป็นต้องออกกฎหมายกำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีเป็นความผิดในทางกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรก นับตั้งแต่นั้นเรื่อยมาการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในสังคมไทยก็ยังคงถือเป็นสิ่งต้องห้ามในทางกฎหมายมาโดยตลอด โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานการประกอบค้าประเวณีอยู่ 2 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เก่าแก่ฉบับหนึ่งในประเทศไทยโดยถือกำเนิดครั้งแรก เมื่อ 40 ปีที่แล้ว ภายใต้ชื่อ พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แต่เนื่องจากตัวพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 นั้นใช้บังคับมาเป็นระยะเวลายาวนานและไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ส่งผลให้รัฐบาลมีแนวความคิดที่จะทำการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้าประเวณี และเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตควบคู่กันไป ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการปราบปรามการค้าประเวณีและเพื่อคุ้มครองเด็กบุคคล โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่อาจถูกล่อลวงหรือชักพาไปเพื่อการค้าประเวณี โดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2527² คณะกรรมการชุดนี้ใช้เวลาในการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้เป็นเวลาถึง 12 ปี จนในที่สุดก็ได้มี การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดและบทลงโทษสำหรับผู้ค้าประเวณีและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี ดังนี้

¹ บุญส่ง เผ่าทรง, ปัญหาโสเภณีในประเทศไทย (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2503) 11.

² สมพร พรหมพิลาธรและคณะ, กฎหมายการค้าประเวณี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักพิมพ์วิญญูสรอรรถกัจจ, 2541) 86.



1.1 ความผิดที่เกี่ยวข้องกับผู้ค้าประเวณี

ผู้ค้าประเวณีถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่สุดของระบบการค้าประเวณี หากไม่มีผู้ค้าประเวณีแล้ว การค้าประเวณีย่อมไม่เกิดขึ้น ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 นั้นไม่ได้มีข้อกำหนดเอาผิดกับผู้กระทำการค้าประเวณีไว้โดยชัดแจ้งแต่กำหนดเอาผิดกับผู้ใดก็ตามที่เข้าไปในสถานค้าประเวณีเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีในลักษณะมั่วสุม โดยกำหนดไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

“มาตรา 6 ผู้ใดเข้ามั่วสุมในสถานค้าประเวณีเพื่อประโยชน์ในการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำเพราะถูกบังคับ หรือตกอยู่ในอำนาจซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ ผู้กระทำไม่มีความผิด”

เมื่อพิจารณาจากความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้การค้าประเวณีโดยผู้ค้าประเวณีเป็นความผิดโดยชัดแจ้ง แต่กฎหมายกำหนดเอาผิดในทางปริยายโดยกำหนดเอาผิดกับผู้ใดก็ตามที่เข้าไปมั่วสุมในสถานค้าประเวณีเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณี การมั่วสุมอันจะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรานี้ได้จะต้องเป็นการกระทำของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป³ การกระทำโดยผู้ค้าประเวณีคนเดียวไม่เรียกว่าเป็นการมั่วสุม เช่น ผู้ค้าประเวณีเข้าไปโปรยแขกในสถานค้าประเวณีคนเดียวแม้จะปรากฏแน่ชัดว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าประเวณีย่อมไม่เป็นความผิดฐานค้าประเวณีตามมาตรานี้ นอกจากการมั่วสุมที่จะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรานี้จะต้องเป็นการกระทำของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปแล้ว การมั่วสุมนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นการมั่วสุมเพื่อประโยชน์ในการค้าประเวณีอีกด้วย คำว่า มั่วสุมเพื่อประโยชน์ในการค้าประเวณีนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ตายตัว ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในแต่ละกรณีไป เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1922-1923 / 2514 คดีนี้เจ้าพนักงานตำรวจได้รับแจ้งว่ามีการค้าประเวณีเกิดขึ้นในสถานค้าประเวณีแห่งหนึ่งในย่านเสาชิงช้า จึงได้นำกำลังเข้าดำเนินการจับกุมในสถานค้าประเวณีดังกล่าว พบจำเลยซึ่งเป็นหญิงนั่งคุยกับชาย 2-3 คน โดยไม่ปรากฏว่าคุยเรื่องอะไร เจ้าพนักงานตำรวจจึงตั้งข้อหาว่ากระทำการมั่วสุมเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณี ตามมาตรา 5 (3) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ศาลฎีกาตัดสินว่า แม้ว่าจำเลยจะถูกเจ้าพนักงานตำรวจเข้าทำการจับกุมในสถานค้าประเวณีในขณะที่กำลังคุยกับผู้ชายอยู่ 2-3 คนก็ตาม โดยไม่ปรากฏว่าจำเลยกระทำการค้าประเวณีแล้ว ก็ถือไม่ได้ว่าจำเลยเข้าไปมั่วสุมในสถานค้าประเวณีเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณี จำเลยจึงไม่มีความผิดตามมาตรา 5 (3) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503

³ เพิ่มอ้าง, 51.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 101 / 2507 คดีนี้เจ้าพนักงานตำรวจได้นำกำลังเข้าจับกุมในบ้านเลขที่ 169 อันเป็นสถานสำหรับค้าประเวณี พบจำเลยกำลังกอดจูบหยอกล้อกับชายหลายคนในห้องที่ปิดประตู พอตำรวจแสดงตัวเข้าทำการจับกุมจำเลยได้วิ่งหนีเข้าไปในห้องลับกับหญิงที่มั่วสุมเพื่อการค้าประเวณี ในคดีนั้นศาลฎีกาตัดสินว่า พฤติการณ์หยอกล้อ กอดจูบกับผู้ชายหลายคนในห้องที่ปิดประตูนั้น ฟังได้ว่า จำเลยเข้ามั่วสุมเพื่อการค้าประเวณีตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แล้ว

คำว่า มั่วสุม ตามความหมายของมาตรานี้มีลักษณะค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ นอกจากจะ หมายความว่า ผู้ที่กระทำการค้าประเวณีในสถานค้าประเวณีแล้ว บรรดาเจ้าของหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางเพศทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของสถานค้าประเวณี หรือผู้จัดหาโสเภณีไว้คอยบริการ (แมงดา) ยังถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายในมาตรานี้อีกด้วย

คำว่า สถานค้าประเวณี ตามมาตรานี้ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแต่สถานบริการทางเพศที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีโดยตรง (ช่องโสเภณี) เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงสถานที่ที่ยอมให้มีการค้าประเวณีเกิดขึ้นหรือสถานที่ที่ใช้ในการติดต่อหรือจัดหาบุคคลเพื่อกระทำการค้าประเวณี⁴

มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า บรรดาธุรกิจกลางคืนบางประเภทอันเป็นที่เข้าใจในกลุ่มนักท่องราตรี ยามค่ำคืนว่า ในความเป็นจริงแล้วสถานที่เหล่านั้นก็คือ “สถานค้าประเวณี” ไม่ว่าจะเป็นสถานบันเทิงประเภท อาบ อบ นวด โรงน้ำชา หรือแม้แต่ร้านคาราโอเกะตามริมถนนที่มีแสงไฟระยิบระยับต่าง ๆ ทำไมธุรกิจดังกล่าวถึงสามารถเปิดให้บริการได้อย่างโจ่งครึ้มและทำไมเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายจึงไม่ดำเนินการบุคล ดังกล่าวเหล่านั้นตามกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่สถานที่แห่งนั้นเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นสถานค้าประเวณี

ในเรื่องดังกล่าวนี้ต้องย้อนไปดูกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งก็คือ “พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509” โดยในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้สถานบริการ หมายความว่า “สถานที่ที่ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า” และได้กำหนดประเภทของสถานบริการตามกฎหมายไว้อยู่ 6 ประเภท ดังนี้

- (1) สถานเดินรำ รำวง หรือรองเง็ง เป็นปกติธุระประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีคู่บริการ
- (2) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องคั่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บ่าวสำหรับปรนนิบัติลูกค้า

⁴ มาตรา 4, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539.



(3) สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า เว้นแต่

(ก) สถานที่ซึ่งผู้บริการได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะสาขาการแพทย์แผนไทยประเภทการนวดไทยตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะหรือได้รับยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขาการแพทย์แผนไทยประเภทการนวดไทยตามกฎหมายดังกล่าวหรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

(ข) สถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีลักษณะของสถานที่การบริการหรือผู้ให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยประกาศดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบ เพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้นด้วยก็ได้ หรือ

(ค) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) มีดนตรี การแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงและยินยอม หรือปล่อยให้ปะละเลยให้นักแสดง นักดนตรี หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

(ข) มีการจัดอุปกรณ์ การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการขับร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอมหรือปล่อยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

(ค) มีการเต้นหรือยินยอมให้มีการเต้น หรือจัดให้มีการแสดงเต้น เช่น การเต้นบนเวที หรือการเต้นบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม

(ง) มีลักษณะของสถานที่ การจัดแสงหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา 24.00 นาฬิกา

(6) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อพิจารณาจากนิยามและความหมายของ “สถานบริการ” ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แล้วจะเห็นได้ว่าสถานบริการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 นั้น วัตถุประสงค์ของกฎหมายเพียงต้องการให้เปิดดำเนินการในรูปแบบเฉพาะเป็นสถานบริการเพื่อความพักผ่อนหย่อนใจเท่านั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการในทางเพศหรือค้าประเวณีแต่อย่างใด เพียงแต่เพราะความมักง่ายของผู้ประกอบการที่ต้องการเพิ่มลักษณะพิเศษให้แก่ลูกค้าที่มาใช้บริการในสถานประกอบการของตน

ด้วยการกำหนดรูปแบบของการค้าประเวณีแฝงอยู่ในสถานบริการเหล่านั้นจนกระทั่งเป็นความเคยชินในทางปฏิบัติ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนประการหนึ่งของระบบกฎหมายไทยในแง่หนึ่งที่ว่า ประเทศไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ประกาศตัวอย่างเด่นชัดว่า “ปฏิเสธรูปแบบการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีอย่างเต็มรูปแบบ” ดังจะเห็นได้จากได้มีการกำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีเป็นความผิดในทางกฎหมายอย่างชัดแจ้งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และในประมวลกฎหมายอาญา แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการหมกเม็ด โดยมีการซ่อนกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจการค้าประเวณี ซึ่งนับได้ว่าเป็นเรื่องน่าแปลกสำหรับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าประเวณีที่มีกฎหมาย 2 ฉบับขัดแย้งกันอยู่ในตัวเอง ส่งผลให้ระบบการค้าประเวณีในประเทศไทยทุกวันนี้ยังคงมีลักษณะคลุมเครืออยู่ในปัจจุบัน ดังเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 663/ 2510 จำเลยได้ยื่นคำขอจดทะเบียนว่าจะเปิดเป็นร้านตัดผม อาบน้ำ และนวด จำเลยได้ดำเนินการบริการอาบน้ำและนวดตัวโดยจำเลยได้หาหญิงนวดไว้ เมื่อชายผู้มาเที่ยวต้องการหญิงคนใด จำเลยเป็นจะเป็นผู้สั่งให้หญิงนวดพาชายไปยังห้องเลขที่ที่จำเลยสั่ง และจำเลยคุมโทรศัพท์ที่กลางซึ่งสามารถพูดติดต่อกับหญิงนวดเหล่านั้นได้ การรับจ้างค้าประเวณีของหญิงนวดได้กระทำกันมาตั้งแต่เปิดร้านและเป็นที่ยอมรับทั่วไปสำหรับชายผู้ไปนวด อย่างเช่นนายขงศักดิ์ไปอาบน้ำและนวด 7-8 ครั้ง นายขงศักดิ์ได้ร่วมประเวณีกับหญิงนวดเกือบทุกครั้ง นายอุดมชัยไป 4-5 ครั้งและนายไตรรงค์ไป 2-3 ครั้ง ก็ได้ร่วมประเวณีกับหมอนวด ทุกครั้ง นายบัณฑิตไปครั้งแรกก็ได้ร่วมประเวณีกับหญิงนวด การที่หญิงนวดรับจ้างร่วมประเวณีกับชายที่มานวดจำเลยอ้างว่าไม่เคยยินยอมให้กระทำและไม่รู้เรื่องนั้น เชื้อฟงไม่ได้คิดจึงฟังได้ว่าร้านเลขที่ 26 นี้ จำเลยได้จัดไว้เพื่อให้หญิงนวดทำการค้าประเวณี โดยจำเลยจัดให้มีผู้ค้าประเวณีไว้เพื่อการค้าประเวณีด้วย ร้านเลขที่ 26 จึงเป็นสถานค้าประเวณีตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1163/ 2518-2519 ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 มาตรา 4 คำว่า สถานค้าประเวณี หมายความว่า สถานที่ใด ๆ ที่จัดไว้เพื่อให้บุคคลอื่นทำการค้าประเวณีโดยจัดให้มีผู้ทำการค้าประเวณีไว้เพื่อการนั้นด้วย ตามข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์ฟังมาแล้วว่า จำเลยที่ 1 แอบแฝงใช้สถานบริการแห่งนี้จัดหาหญิงบริการ โดยให้หญิงบริการนั้นทำการค้าประเวณีในสถานบริการนั้น เป็นปกติธุระของจำเลยที่ 1 ที่ได้ดำเนินการควบคุมกับการบริการอาบน้ำ อบ นวด ดังนี้ ศาลฎีกาเห็นว่าแม้จำเลยที่ 1 จะได้รับอนุญาตให้เปิดสถานบริการ อาบน้ำ อบ นวด ก็ตาม แต่เมื่อจำเลยที่ 1 จัดสถานที่นั้นไว้เพื่อให้บุคคลอื่นทำการค้าประเวณี โดยจัดให้มีหญิงบริการเช่นจำเลยที่ 2 ทำการค้าประเวณีควบคุมกันไปกับการบริการอาบน้ำ อบ นวดด้วยแล้ว สถานที่ของจำเลยจึงเป็นสถานค้าประเวณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 มาตรา 4 ด้วย



นอกจากความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 แล้ว ความผิดที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ค้าประเวณีที่สำคัญอีกมาตราหนึ่งก็คือ ความผิดฐานกระทำการค้าประเวณีในที่สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ว่า

“มาตรา 5 ผู้ใดเข้าติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเรี่ยรายบุคคลตามถนนหรือสาธารณะสถาน หรือกระทำการดังกล่าวในที่อื่นใด เพื่อการค้าประเวณีอันเป็นการเปิดเผยและน่าอับอาย หรือเป็นที่น่ารำคาญแก่สาธารณชน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

ความผิดตามมาตรา นี้กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดในฐานะที่สร้างความเดือดร้อน และก่อความไม่เป็นระเบียบให้กับสังคมเท่านั้น กฎหมายไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำการค้าประเวณีฐานค้าประเวณีแต่อย่างใด แต่กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะลงโทษผู้ที่ทำการค้าประเวณีในลักษณะที่เป็นการเปิดเผยและน่าอับอายเท่านั้น เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 508 / 2513 ห้องโถงชั้นล่างบริเวณ โรงแรมเป็นสถานที่สาธารณะอันมีลักษณะเปิดเผย ผู้ใดจะเข้าไปทำการให้บริการก็ได้ การที่จำเลยซึ่งเป็นหญิงนั่งรอแขกอยู่ในห้องโถงชั้นล่างของ โรงแรมโดยจะทำการแสดงตัวเพื่อการค้าประเวณีให้ชายที่มาเที่ยวเห็นเพื่อจะได้ร่วมประเวณีด้วย ถือได้ว่าเป็นการแนะนำตัวในที่อื่นเป็นการเปิดเผยและน่าอับอายเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีอันเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2075-2079 / 2519 ความผิดตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 นั้น กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะควบคุมมิให้มีการค้าประเวณีที่เป็นการเปิดเผยและน่าอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณชน โดยไม่จำต้องคำนึงว่าผู้นั้นจะได้เคยยอมรับการกระทำชำเราสำส่อนเพื่อสินจ้างมาก่อนหรือไม่

1.2 ความผิดของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี

ความผิดที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีตามกฎหมายไทยนั้นมีปรากฏอยู่ในกฎหมาย 2 ฉบับด้วยกัน ฉบับแรกปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาดังจะได้กล่าวต่อไป ฉบับที่สองปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีหลายมาตราด้วยกัน ได้แก่

“มาตรา 6 ผู้ใดเข้ามั่วสุมในสถานค้าประเวณีเพื่อประโยชน์ในการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำเพราะถูกบังคับ หรือตกอยู่ในอำนาจซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ ผู้กระทำไม่มีความผิด”



ความผิดในมาตรานี้นอกจากจะกำหนดเอาผิดกับผู้กระทำการค้าประเวณีแล้วยังเอาผิดกับบรรดาเจ้าของหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางเพศทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นเจ้าของสถานค้าประเวณี หรือผู้จัดหาโสเภณีไว้คอยบริการ (แมงดา) หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางเพศชนิดอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา มาตรา 282 และ 286 แล้วยังเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้อีกด้วย

“มาตรา 9 ผู้ใดเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปซึ่งบุคคลใดเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี แม้บุคคลนั้นจะยินยอมก็ตาม และไม่ว่าการกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสี่แสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม เป็นการกระทำโดยใช้อุบายหลอกลวง ชู้อภัย ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขู่ใจด้วยประการใด ๆ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง วรรคสองหรือวรรคสามหนึ่งในสามแล้วแต่กรณี

ผู้ใดเพื่อให้มีการกระทำการค้าประเวณี รับตัวบุคคลซึ่งตนรู้หรือว่ามีผู้จัดหา ล่อไปหรือชักพาไปตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสามหรือวรรคสี่หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสามหรือวรรคสี่ แล้วแต่กรณี”

ความผิดในมาตรานี้กฎหมายมุ่งเอาผิดกับบรรดานายหน้าผู้จัดหาโสเภณีไว้คอยบริการ ซึ่งนอกจากจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 282 283 และ 286 แล้วยังถือว่าเป็นความผิดตามมาตรานี้อีกด้วย เพียงแต่ในประมวลกฎหมายอาญาจะมีความหมายที่กว้างกว่าความหมายใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี⁵ กล่าวคือ การกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีจะต้องมีลักษณะเป็นการกระทำที่เป็น ธุระ จัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อเป็นการค้าประเวณีอันมีลักษณะเป็นการกระทำในทางสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่น ซึ่งต่างจากในประมวลกฎหมายอาญาเพียงแค่ว่าเป็น ธุระ จัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อสนองความใคร่ก็เป็นความผิดตามกฎหมายแล้ว เช่น เพียงแค่ชักนำพาหญิงคนหนึ่งไปเป็นเมียน้อยอาเลี่ยคนหนึ่ง ก็อาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 282 แล้ว แต่ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี⁶

⁵ สมพร พรหมพิตรและคณะ, อ้างแล้ว 63.

⁶ มาตรา 4, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539.



“มาตรา 11 ผู้ใดเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดหาโสเภณีไว้คอยบริการหรือสถานค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

ถ้ากิจการหรือสถานค้าประเวณีตามวรรคหนึ่งมีบุคคลซึ่งมีอายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีทำการค้าประเวณีอยู่ด้วย ผู้กระทำความต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

ถ้ากิจการหรือสถานค้าประเวณีตามวรรคหนึ่งมีเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปีทำการค้าประเวณีอยู่ด้วย ผู้กระทำความต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

ความผิดตามมาตรานี้เป็นความผิดที่กฎหมายมุ่งเอาผิดกับบรรดาเจ้าของสถานค้าประเวณีหรือเจ้าของผู้ควบคุม ผู้ดูแลสถานที่ใดก็ตามที่ได้มีการจัดให้มีการค้าประเวณีเกิดขึ้นในสถานที่นั้น ความผิดในมาตรานี้เป็นความผิดในลักษณะเดียวกันกับความผิดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“มาตรา 9 ผู้ใดเป็นเจ้าของกิจการ ผู้ดูแล หรือผู้จัดการสถานค้าประเวณีต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายการค้าประเวณีฉบับปัจจุบันมีความหมายกว้างกว่ากฎหมายการค้าประเวณีฉบับเดิมค่อนข้างมาก โดยในกฎหมายการค้าประเวณีฉบับเดิมนั้นกฎหมายเอาผิดเฉพาะแต่บรรดาเจ้าของสถานค้าประเวณีเท่านั้น แต่ในกฎหมายการค้าประเวณีฉบับปัจจุบัน นอกจากเจ้าของสถานค้าประเวณีจะถือว่าเป็นความผิดตามมาตราแล้ว บรรดาแมงดา แม่เล้า คนเชียร์แขก ย่อมถือได้ว่าเป็นความผิดตามมาตราอีกด้วย

คำว่า กิจการการค้าประเวณี ตามความในมาตรานี้มีความหมายค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ นอกจากจะหมายถึงตัวเจ้าของสถานค้าประเวณีแล้วและบรรดาแมงดา แม่เล้า คนเชียร์แขกแล้ว ยังหมายรวมถึงบรรดาผู้ที่ทำการโฆษณา เผยแพร่ เพื่อประโยชน์ในการค้าประเวณีของตนเองหรือบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และบรรดาผู้กระทำการเป็นธุระจัดหา ล่อไป ชักพาไป เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีของตนเองหรือของบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 อีกด้วย⁷

⁷ สมพร พรหมพิตรและคณะ, อ้างแล้ว 69.

“มาตรา 7 ผู้ใดโฆษณาหรือรับโฆษณา ชักชวน หรือแนะนำด้วยเอกสารสิ่งพิมพ์ หรือกระทำให้แพร่หลายด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะในลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็นการเรียกร้องหรือการติดต่อเพื่อการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสองปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ความผิดตามมาตรานี้เป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติขึ้นมาใหม่ซึ่งไม่ได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 รูปแบบของความผิดตามมาตรานี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับธุรกิจผู้จัดหาโสเภณีไว้คอยบริการเพียงแต่ความผิดตามมาตรานี้ใช้สื่อเป็นตัวกลางในการเผยแพร่ โฆษณา ชักชวน เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณี ในสมัยก่อนนั้นเวลาจะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดฐานนี้ ทางเจ้าพนักงานได้หยิบยกเอาความผิดฐานดำรงชีพอยู่ด้วยรายได้จากการค้าประเวณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้ในการดำเนินคดีแทน แต่พอคดีถึงศาลบรรดาผู้กระทำความผิดมักยกข้ออ้างว่าตนเองมีรายได้จากอาชีพอยู่ด้วย ซึ่งศาลมักจะยกฟ้องเกือบทุกราย⁸ คล้ายคลึงกับความผิดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีซึ่งได้กล่าวมาแล้ว

การโฆษณานั้นอาจจะเป็นการโฆษณาด้วยตนเองหรือผู้อื่นเป็นผู้โฆษณาแทนตนก็ได้ย่อมถือเป็นความผิดตามมาตรานี้ทั้งสิ้น การโฆษณา ชักชวน หรือแนะนำด้วยเอกสารหรือสิ่งพิมพ์ตามความในมาตรานี้ ไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่เฉพาะสิ่งที่เป็นเอกสาร หรือ สิ่งพิมพ์เท่านั้นแต่ยังรวมถึงการเผยแพร่ด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเผยแพร่ด้วย อินเทอร์เน็ต โทรสาร โทรศัพท์ ฯลฯ หรือสื่ออื่นใดหากมีลักษณะเป็นการเรียกร้องหรือการติดต่อเพื่อการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่นย่อมมีความผิดตามมาตรานี้ทั้งสิ้น

“มาตรา 10 ผู้ใดเป็นบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของบุคคลซึ่งมีอายุยังไม่เกินสิบแปดปีรู้ว่ามี การกระทำความผิดตามมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคสี่ ต่อผู้อยู่ในความปกครองของตน และมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจให้มีการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสี่แสนบาท”

เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบันบีบบังคับประกอบกับค่านิยมในเชิงวัตถุเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นในทุกพื้นที่ ส่งผลให้ในต่างจังหวัดหลายจังหวัด โดยเฉพาะในกลุ่มครอบครัวที่มีฐานะยากจน บรรดาผู้ปกครองมักนิยมส่งลูกหลานของตนให้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีซึ่งมีทั้งที่เต็มใจและถูกกลุ่มนายหน้าใช้กลอุบายหลอกลวง และ บรรดาผู้ปกครองที่นิยมส่งลูกหลานของตนเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีโดยสมัครใจนั้นมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ⁹

⁸ เฟื่องอ้าง, 69.

⁹ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, NICS เขตปลอดโสเภณี (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2537) 89.



ในบางหมู่บ้านการส่งลูกหลานเข้าทำการค้าประเวณีถือเป็นค่านิยมของหมู่บ้านนั้นไปเสียแล้ว โดยมีหญิงสาวเป็นจำนวนมากที่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีโดยถือว่าเป็นการแสดงความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณเหมือนกับผู้ชายที่แสดงความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณโดยการอุปสมบท เพราะฉะนั้นในขณะที่ทำการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 คณะกรรมการพิจารณากร่างกฎหมายจึงเห็นสมควรกำหนดให้บรรดาบิดา มารดา ผู้ปกครอง ที่ส่งผู้ที่อยู่ในอำนาจปกครองของตนไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิงซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีเป็นความผิดตามกฎหมาย

กฎหมายกำหนดเกณฑ์อายุของบุคคลที่จะถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดไว้ที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เนื่องจากว่า บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปีนั้นเป็นผู้ที่ยังไม่สามารถตัดสินใจในสิ่งต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตของตนได้ ดังนั้นในกรณีที่บุคคลนั้นมีอายุเกินกว่า 18 ปีขึ้นไปแล้วแม้จะยังเป็นผู้เยาว์อยู่ ผู้ปกครองย่อมไม่มีความผิดตามมาตรานี้

“มาตรา 8 ผู้ใดกระทำชำเราหรือกระทำความผิดเพื่อสำเร็จความใคร่ของตนเองหรือผู้อื่นแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีในสถานค้าประเวณีโดยบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตามต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหกหมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่เด็กอายุไม่เกินสิบห้าปีต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงหกปีและปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสองหมื่นบาท”

ความผิดตามมาตรานี้เป็นความผิดที่บัญญัติขึ้นใหม่ ในพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณีฉบับเดิมไม่มีกฎหมายกำหนดเอาผิดกับผู้ทำการซื้อประเวณี วัตถุประสงค์กฎหมายมาตรานี้ไม่ได้มีขึ้นเพื่อที่จะลงโทษผู้ทำการซื้อประเวณีเป็นหลัก กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งทำการคุ้มครองผู้ที่มิอายุต่ำกว่า 18 ปีไม่ให้เกิดเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าประเวณี ความผิดในลักษณะนี้เป็นความผิดในลักษณะที่ใกล้เคียงกับความผิดใน มาตรา 277 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเพียงแต่ในประมวลกฎหมายอาญากำหนดอายุของเด็กที่จะทำให้เป็นความผิดอยู่ที่ต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งแตกต่างจากในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้การซื้อประเวณีจะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีลงไป นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายอาญายังให้ความคุ้มครองเฉพาะเด็กหญิงเท่านั้น ดังนั้น ถ้ามีการกระทำการซื้อประเวณีเด็กชายที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีย่อมไม่มีความผิดในทางกฎหมายอาญาแต่อาจเป็นความผิดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ได้ มีข้อสังเกตว่าการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดตามมาตรานี้จะต้องเป็นการกระทำชำเรา หรือเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นการสำเร็จความใคร่ของตนเองหรือผู้อื่นเท่านั้น ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า อนาจาร ตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำในลักษณะอนาจารตามประมวลกฎหมายอาญาอาจเป็นการกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายมาตรานี้ได้

2. ประมวลกฎหมายอาญา

ในประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการค้าประเวณีอยู่เพียงไม่กี่มาตรา ส่วนใหญ่ผู้เขียนได้ทำการพูดถึงบ้างแล้วในครั้งเมื่อได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 กลุ่มมาตราแรกที่จะกล่าวถึงก็คือ ความผิดในกลุ่มเป็นธุระ จัดหา หรือพาไปเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นซึ่งประกอบด้วยมาตรา 282 และมาตรา 283

“มาตรา 282 ผู้ใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง แม้ผู้นั้นจะยินยอม ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่บุคคล อายุเกินสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกพันบาทถึงสามหมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่บุคคล อายุไม่เกินสิบห้าปีผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท

ผู้ใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น รับตัวบุคคลซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือพาไปตามวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ใน วรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี”

“มาตรา 283 ผู้ใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง โดยใช้อุบายหลอกลวง ขู่เข็ญ ใช้อำนาจประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมหรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่บุคคล อายุเกินสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาทหรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่เด็กอายุ ไม่เกินสิบห้าปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต

ผู้ใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น รับตัวบุคคลซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือพาไปตามวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือสนับสนุนใน การกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ใน วรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี”



ความผิดตามมาตรา 282 และมาตรา 283 นี้เป็นความผิดที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะลงโทษบรรดาแมงดา แม่เล้า หรือนายหน้าซึ่งทำหน้าที่ เป็นธุระ จัดหา ชายหรือหญิงเพื่อวัตถุประสงค์ในทางเพศ อันมีลักษณะใกล้เคียงกับความผิดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี คำสำคัญของความผิดในมาตรานี้คือ คำว่า เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น คำว่าสนองความใคร่นี้นัยความถึง การกระทำในลักษณะให้เกิดความพึงพอใจในทางเพศ ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดมีการร่วมประเวณีสำเร็จ¹⁰ ก็เป็นความผิดตามมาตรา 282 แล้ว เช่น พาไปเป็นคนเดินระบำโป๊ ระบำเปลื้องหรือ พาไปเป็นเด็กนั่งครึ่งกับลูกค้าในสถานบริการยามค่ำคืน ฯลฯ ความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมายในมาตรานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการกระทำเพื่อสนองความใคร่ของบุคคลอื่นหรือเพื่อการอนาจาร เพราะฉะนั้น ถ้ามีการพาหญิงไปเพื่อสนองความใคร่ของผู้พาไปเองย่อมไม่มีความผิดตามมาตรา 282¹¹ ในวรรคสอง ของมาตรา 282 และ 283 นี้มีลักษณะใกล้เคียงกับความผิดตามมาตรา 319 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

“มาตรา 319 ผู้ใดพรากรผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล เพื่อหากำไรหรือเพื่อการอนาจาร โดยผู้เยาว์นั้นเต็มใจไปด้วย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสองหมื่นบาท

ผู้ใดโดยทุจริต ชื้อ จำหน่าย หรือรับตัวผู้เยาว์ซึ่งถูกพรากรตามวรรคแรก ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้พรากรนั้น”

ข้อแตกต่างระหว่างความผิดในมาตรา 282 และ 283 กับ มาตรา 319 ตามประมวลกฎหมายอาญาก็คือความผิดตามมาตรา 319 จะต้องเจตนาพิเศษคือเป็นการกระทำเพื่อหากำไร ดังนั้น ถ้าหากว่าการกระทำดังกล่าวแม้ว่ามีลักษณะเป็นการสนองความใคร่ของผู้อื่นแต่เป็นการกระทำในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่เป็นการหากำไรก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 319 เช่น ชายวางแผนพาหญิงอายุ 17 ปี ไปค้าประเวณีเนื่องจากโกรธแค้นที่หญิงไม่รับรักตอบ เช่นนี้อาจเป็นความผิดตามมาตรา 283 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้แต่ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 319

นอกจากความผิดที่ได้กล่าวมาแล้ว ประมวลกฎหมายอาญายังได้กำหนดความผิดในลักษณะใกล้เคียงกับความผิดดังกล่าวไว้อีกหลายมาตรา เช่น

“มาตรา 283 ทวิ ผู้ใดพาบุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปี ไปเพื่อการอนาจาร แม้ผู้นั้นจะยินยอมก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁰ จิตติ ดิงศักดิ์, กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2510) 760.

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 824/2503 และ 358/2496.

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่ เกินสิบห้าปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกิน ห้าหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดซ่อนเร้นบุคคลซึ่งถูกพาไปตามวรรคแรกหรือวรรคสอง ต้องระวาง โทษตามที่บัญญัติในวรรคแรกหรือวรรคสองแล้วแต่กรณี

ความผิดตามวรรคแรกและวรรคสามเฉพาะกรณีที่กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปีเป็นความผิดอันยอมความได้”

“มาตรา 284 ผู้ใดพาผู้อื่นไปเพื่อการอนาจาร โดยใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธี ช่มชู้ใจด้วยประการอื่นใด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

ผู้ใดซ่อนเร้นบุคคลซึ่งถูกพาไปตามวรรคแรก ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้พาไปนั้นความผิดตามมาตรานี้ เป็นความผิดอันยอมความได้”

ความผิดตามมาตรา 283 ทวิ และ มาตรา 284 มีลักษณะใกล้เคียงกับความผิดตามมาตรา 282 และ 283 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่ได้กล่าวมาแล้ว การกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา 283 ทวิ และ มาตรา 284 นี้ จะต้องมิลักษณะเป็นการกระทำเพื่อการอนาจาร คำว่า อนาจารนั้น หมายความว่า เป็นการกระทำอันมีลักษณะไม่สมควรในทางเพศ¹² ซึ่งกว้างกว่าคำว่า ฝ่าฝืนศีลธรรมแต่ไม่มีความหมายแคบกว่า คำว่า กระทำชำเรา ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ความผิดตามมาตรานี้ มีลักษณะแตกต่างจากมาตรา 319 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่ผ่านมา กล่าวคือ ความผิดตามมาตรานี้หากเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นไปเพื่อความเห็นส่วนตัว ไม่ได้มีเรื่องตัวเงินเข้ามาเกี่ยวข้องก็เป็นความผิดตามมาตรานี้

“มาตรา 286 ผู้ใดอายุกว่าสิบหกปีดำรงชีพอยู่แม้เพียงบางส่วน จากรายได้ของหญิงซึ่งค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปี ถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาทหรือจำคุกตลอดชีวิต

ผู้ใดไม่มีปัจจัยอย่างอื่นอันปรากฏสำหรับดำรงชีพ หรือไม่มีปัจจัย อันพอเพียงสำหรับดำรงชีพและ

(1) ปรากฏว่าอยู่ร่วมกับหญิงซึ่งค้าประเวณี หรือสมาคมกับหญิง ซึ่งค้าประเวณีคนเดียวหรือหลายคน เป็นอาชญา

(2) กินอยู่หลับนอน หรือรับเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่น โดยหญิง ซึ่งค้าประเวณีเป็นผู้จัดให้หรือ

¹² จิตติ ดิงสภักดิ์, อ้างแล้ว 738.



(3) **เข้าแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือหญิง ซึ่งค้าประเวณีในการทะเลาะวิวาทกับผู้ที่คบค้ากับหญิงซึ่งค้าประเวณีนั้น** ให้ถือว่าผู้นั้นดำรงชีพอยู่จากรายได้ของหญิงในการค้าประเวณี เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจได้ว่ามิได้เป็นเช่นนั้น

บทบัญญัติแห่ง มาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับค่าเลี้ยงดูจากหญิง ซึ่งค้าประเวณี ซึ่งพึงให้ค่าเลี้ยงดูนั้นตามกฎหมายหรือตามธรรมเนียม

ความผิดตามมาตราที่กฎหมายมุ่งประสงค์เอาผิดกับบรรดาแม่มด แม่เล้า นายหน้าผู้จัดการการค้าประเวณีที่ดำรงชีพหรือมีรายได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจากการค้าประเวณี ที่สำคัญผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีอายุกว่า 16 ปีและไม่มีปัจจัยอื่นในการดำรงชีพ หรือไม่มีปัจจัยอันเพียงพอสำหรับการดำรงชีพตรงจุดนี้เองถือได้ว่าเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ผู้กระทำความผิดมักอาศัยเป็นข้อโต้แย้งเพื่อให้ตนหลุดพ้นจากความผิดเสมอ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการจับกุมบรรดาแม่มด แม่เล้า คนเชียร์แขกแล้วเวลาดำเนินการส่งฟ้องศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจจะแจ้งข้อหาและดำเนินคดีกับบรรดาแม่มด แม่เล้า คนเชียร์แขกในข้อหาดำรงชีพอยู่ด้วยรายได้จากการหาเงินของโสเภณีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 286 แต่พอคดีถึงศาลบรรดาแม่มด แม่เล้า คนเชียร์แขก มักอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าทำการต่อสู้ว่าตนเองมีรายได้จากอาชีพอย่างอื่นอยู่ด้วย ทำให้ศาลมักจะยกฟ้องผู้กระทำความผิดเกือบทุกราย¹³ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 178 / 2528 คดีนี้จำเลยเป็นผู้ดูแลจัดการสถานค้าประเวณีถูกตำรวจดำเนินการเข้าจับกุมและตั้งข้อหาเป็นบุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ 16 ปี ดำรงชีพแต่เพียงบางส่วนจากการค้าประเวณีของหญิงที่ค้าประเวณี ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 286 จำเลยให้การต่อสู้ว่า จำเลยมีอาชีพขายผ้าและน้ำปลามีรายได้ต่อเดือนเดือนละ 5,000-6,000 บาท แสดงว่ารายได้ส่วนใหญ่ของจำเลยมีรายได้มาจากอาชีพค้าขายผ้าและน้ำปลาเป็นหลัก ถึงแม้จำเลยจะมีรายได้บางส่วนจากหญิงโสเภณีซึ่งได้มาจากการค้าประเวณีก็ตามไม่ถือว่าเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 286

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1488 / 2520 คดีนี้จำเลยเป็นเจ้าของสถานบริการค้าประเวณีได้รับส่วนแบ่งจากหญิงที่ค้าประเวณีในสถานค้าประเวณีของตนครั้งหนึ่งของรายได้ที่หญิงโสเภณีได้รับ เจ้าพนักงานตำรวจตรวจพบและทำการเข้าจับกุมและตั้งข้อหาเป็นบุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ 16 ปี ดำรงชีพแต่เพียงบางส่วนจากการค้าประเวณีของหญิงที่ค้าประเวณี ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 286 จำเลยให้การต่อสู้ว่า จำเลยมีอาชีพหลักผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปจำหน่าย รายได้ส่วนใหญ่ของจำเลยมาจากการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปขายรายได้ที่ตนได้รับแบ่งจากหญิงโสเภณีที่ทำการค้าประเวณีในสถานค้าประเวณีของตนนั้นไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ดังนั้นจำเลยจึงไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 286

¹³ จิตติ ดิงศภัทย์, อ้างแล้ว 738.

“มาตรา 277 ผู้ใดกระทำชำเราเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปีซึ่งมิใช่ภริยาหรือสามีของตน โดยเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

การกระทำชำเราตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่นหรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่เกินสิบสามปีต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสามได้กระทำโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการโทรมเด็กหญิงหรือกระทำกับเด็กชายในลักษณะเดียวกันและเด็กนั้นไม่ยินยอม หรือได้กระทำโดยมีอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้อาวุธ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต

ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปีกระทำต่อเด็กซึ่งมีอายุกว่าสิบสามปี แต่ยังไม่เกินสิบห้าปี โดยเด็กนั้นยินยอม และภายหลังศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้สมรสในระหว่างที่ผู้กระทำผิดกำลังรับโทษในความผิดนั้นอยู่ ให้ศาลปล่อยผู้กระทำผิดนั้นไป”

ความผิดตามมาตรานี้เป็นความผิดที่กฎหมายมุ่งจะลงโทษผู้ที่กระทำการซื้อประเวณีจากเด็กหญิงที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับความผิดในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว องค์กรประกอบความผิดของการกระทำในมาตรานี้จะต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำชำเรา คำว่า กระทำชำเรา หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่นหรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น ดังนั้นถ้าการซื้อประเวณีมีลักษณะเพียงแค่อวดจูงล่อล่อในลักษณะที่ยังไม่ถึงขั้นสนองความใคร่ ย่อมไม่มีความผิดฐานกระทำการซื้อประเวณีในมาตรานี้

บทสรุป

การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีถือเป็นอาชีพที่เก่าแก่อาชีพหนึ่งของโลก ในปัจจุบันกฎหมายการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีมีความแตกต่างกันไปในหลากหลายประเทศ บางประเทศการค้าประเวณีเป็นสิ่งที่ต้องห้ามโดยเด็ดขาด ในบางประเทศการค้าประเวณีเป็นสิ่งที่สามารถทำได้แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ในขณะที่บางประเทศไม่มีกฎหมายห้ามปรามการค้าประเวณีของผู้ค้าประเวณีอิสระแต่มีกฎหมายที่ต่อต้านการค้าประเวณีในรูปแบบธุรกิจอย่างรุนแรง



ในส่วนของประเทศไทยนั้นการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีทุกประเภทยังคงถือเป็นความผิดในทางกฎหมาย ผู้ค้าประเวณีอิสระหากกระทำการค้าประเวณีในสถานที่สาธารณะอาจถูกดำเนินคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ในขณะที่การค้าประเวณีในสถานที่อื่นซึ่งไม่ใช่ที่สาธารณะผู้ค้าประเวณีอิสระอาจถูกดำเนินคดี “ฐานมั่วสุมในสถานค้าประเวณี” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ธุรกิจ การค้าประเวณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีทุกประเภทในสังคมไทยยังคงถือว่าเป็นความผิดในทางกฎหมายและมีบทลงโทษบุคคลที่เกี่ยวข้องในธุรกิจการค้าประเวณีอย่างรุนแรง ดังที่ปรากฏอยู่ทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายอาญา

บรรณานุกรม

บุญส่งเผ่าทรง, *ปัญหาโสเภณีในประเทศไทย*(รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2503).

สมพร พรหมหิตาธรและคณะ, *กฎหมายการค้าประเวณี* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักพิมพ์วิญญูสรอรรถ จำกัด, 2541).

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, *NICS เขตปลอดโสเภณี*(นครปฐม: สถาบันสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2537).

จิตติ ดิงสภักดิ์, *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2510).



คำแนะนำในการส่งบทความวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ความรู้กฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ ของสาขานิติศาสตร์
2. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตผลงานวิชาการของอาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย นักนิติศาสตร์ และผู้สนใจทั่วไป

ขอบเขต

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ บทความปริทัศน์ (review article) บทความวิจารณ์บทความ (article review) และบทความพิเศษสรุปจากการอภิปราย สัมมนา ที่มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับกฎหมายทุกสาขา

แนวปฏิบัติการนำเสนอบทความ

1. บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน และต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่นหรือรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ
2. บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์จะได้รับการประเมินจากกองบรรณาธิการและผู้ประเมินบทความที่กองบรรณาธิการกำหนด โดยผู้ประเมินไม่ทราบว่าผู้เสนอบทความเป็นผู้ใด (blind review) ผลการพิจารณาจากกองบรรณาธิการถือเป็นสิ้นสุด ทั้งนี้ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ ในการตรวจทาน แก้ไขต้นฉบับตามเกณฑ์

การเตรียมต้นฉบับ

1. ความยาวของบทความวิชาการไม่เกิน 15 หน้า และบทความวิจัยไม่เกิน 20 หน้ากระดาษ A4 พิมพ์หน้าเดียว (นับรวมรูปภาพ ตาราง เอกสารอ้างอิง และภาคผนวก)
2. รูปแบบตัวอักษร ให้จัดพิมพ์ด้วยแบบตัวอักษร Angsana New เท่านั้น
3. ชื่อเรื่องบทความ ขนาดตัวอักษร 18 pt. (ตัวหนา) จัดพิมพ์กึ่งกลางหน้ากระดาษ
4. ชื่อผู้เขียนทุกคนต้องระบุหน่วยงานต้นสังกัด สำหรับที่อยู่ทางไปรษณีย์และอีเมล ระบุเฉพาะผู้เขียนที่สามารถติดต่อได้ 1 คน ขนาดตัวอักษร 16 pt. จัดพิมพ์กึ่งกลางหน้ากระดาษ เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัดจากชื่อเรื่อง
5. ชื่อบทความย่อ คำสำคัญ ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัดจากอีเมล
6. เฌงอรรถขนาดตัวอักษร 12 pt



7. บทคัดย่อ (Abstract) มีความยาวอย่างละไม่เกิน 200 คำ เนื้อหาบทคัดย่อ ย่อหน้า 1.25 ซม. ให้พิมพ์ชิดขอบซ้ายขวา (กระจายแบบไทย) และคำสำคัญ จัดพิมพ์ต่อจากชื่อคำสำคัญ ขนาดตัวอักษร 16 pt. ไม่เว้นระยะบรรทัด
8. ในกรณีบทความภาษาไทยหรือภาษาจีนให้จัดพิมพ์ชื่อเรื่อง ชื่อผู้เขียน หน่วยงานที่สังกัด ที่อยู่ อีเมล บทคัดย่อ และคำสำคัญ เป็นภาษาที่ใช้ในการเขียนบทความและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษคือภาษาอังกฤษ
9. ชื่อหัวเรื่องใหญ่ ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย ไม่ใส่เลขลำดับที่ เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัด จากเนื้อหาก่อนหน้านี้
10. ชื่อหัวเรื่องรอง ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) ย่อหน้า 1.25 ซม. ไม่เว้นระยะบรรทัด
11. เนื้อหาบทความ ย่อหน้า 1.25 ซม. ให้พิมพ์ชิดขอบซ้ายขวา (กระจายแบบไทย) ขนาดตัวอักษร 16 pt. ถ้ามีข้อย่อที่ไม่ใช่ตัวเลข ให้ใช้เครื่องหมายยัติภังค์ (-) เนื้อหาบทความเดียวกับหัวเรื่องใหญ่ ไม่เว้นระยะบรรทัด
12. ชื่อและเลขกำกับ ตาราง ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) ให้ระบุไว้บนตารางจัดชิดซ้าย เช่น ตารางที่ 1 เปรียบเทียบต้นทุน เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัดจากเนื้อหาก่อนตาราง และได้ตารางให้บอกแหล่งที่มาจัดชิดซ้าย ไม่เว้นระยะบรรทัด
13. การจัดพิมพ์ตารางตามรูปแบบ APA (ไม่มีเส้นแนวดิ่ง เส้นแนวนอน มีแค่หัวตาราง 2 เส้น คือเหนือรายละเอียดตาราง 1 เส้น ใต้รายละเอียดตาราง 1 เส้น และเส้นปิดท้ายตาราง 1 เส้น ถ้าเป็นตารางต่อเนื่องหน้าถัดไปไม่ต้องมีเส้นปิดตาราง และในหน้าถัดไปให้ใส่หัวตาราง (ต่อ)
14. ชื่อและเลขกำกับภาพ แผนภูมิ ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) ให้ระบุไว้ได้ภาพหรือแผนภูมิ จัดกึ่งกลางหน้ากระดาษ เช่น ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย ได้ภาพ แผนภูมิให้บอกแหล่งที่มาจัดชิดซ้าย ไม่เว้นระยะบรรทัด
15. ระยะขอบกระดาษ บน 2.54 ซม. ล่าง 2.54 ซม. ซ้าย 2.54 ซม. ขวา 2.54 ซม.
16. หมายเลขหน้า ให้ใส่ไว้ตำแหน่งด้านล่างขวาดังแต่ต้นจนจบบทความ
17. ผู้เขียนต้องส่งผลตรวจอักษรวิสุทธิ์แนบมาพร้อมกับบทความ (การลอกเลียนแบบวรรณกรรมทางวิชาการไม่เกิน 20%)
18. ชื่อรายการบรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย
19. เนื้อหารายการบรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 pt.
20. การตัดสินใจของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

ส่วนประกอบของบทความ

1. ชื่อเรื่องบทความภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับภาษาที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับชื่อเรื่องบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษเดียว
2. ชื่อผู้เขียนทุกคนต้องระบุหน่วยงานต้นสังกัด สำหรับที่อยู่ทางไปรษณีย์และอีเมล ระบุเฉพาะผู้เขียนที่สามารถติดต่อได้ 1 คน (ชื่อผู้เขียนภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษ)
3. บทคัดย่อ (Abstract) ในบทความวิชาการและบทความวิจัยมีความยาวไม่เกิน 200 คำ และคำสำคัญ (Keyword) 3-5 คำ (บทคัดย่อและคำสำคัญภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษ)
4. เนื้อเรื่อง
 - 4.1 บทความวิชาการ ประกอบด้วย บทนำ เนื้อหา สรุป และวิเคราะห์
 - 4.2 บทความวิจัย ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์การวิจัย ทบทวนวรรณกรรม วิธีการวิจัย กรอบแนวคิด ผลการวิจัยและการทดสอบสมมติฐาน สรุปผลการวิจัยอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ
5. เอกสารอ้างอิง
6. ถ้ามีรูป แผนภูมิ ตารางประกอบ หรืออื่น ๆ ต้องมีหมายเลขกำกับในบทความ อ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลให้ถูกต้อง ชัดเจน และไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น หากมีรูปภาพควรใช้รูปภาพสีหรือขาว-ดำที่มีความชัดเจน

การส่งต้นฉบับ

ส่งต้นฉบับทางเว็บไซต์ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawhcu/index> หัวข้อการส่งบทความออนไลน์

การอ้างอิงเชิงบรรณ (Footnote)

1. หนังสือ/ตำรา (Books)

รูปแบบ	ชื่อผู้แต่ง,	ชื่อเรื่อง	(สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์, ครั้งที่พิมพ์, ปีที่พิมพ์)	หน้า.
ตัวอย่าง	ประสิทธิ์ โนวิไลกุล,	คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล	(กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543)	183.
	Malcome N Shaw,	<i>International Law</i>	(London: Cambridge University Press, 2008)	578.



2. บทความวารสาร (Journal Articles)

รูปแบบ	ชื่อผู้แต่ง,	“ชื่อเรื่อง”	(ปีที่พิมพ์)	ปีที่:ฉบับที่	ชื่อวารสาร	หน้าเริ่มต้นบทความ,	หน้า.
ตัวอย่าง	ศันันท์กรณ์ โสคติพันธุ์,	“หลักความสำคัญผิด”	(2553)	39:4	วารสารนิติศาสตร์	788,	797.
	Christopher C. Miller,	“To The Moon & Beyond: The United States and The Future of International Space Law”	(2011)	35:1	<i>Suffolk Transnational Law Review</i>	101,	113.

3. บทความในหนังสือ (Chapter in Edited Books)

รูปแบบ	ชื่อผู้แต่ง,	“ชื่อบทความ”	ใน	ชื่อบรรณาธิการ หรือผู้รวบรวม,	ชื่อหนังสือ	(สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ครั้งที่พิมพ์, ปีที่พิมพ์)	หน้าเริ่มต้น บทความ,	หน้า.
ตัวอย่าง	พะยอม แก้วกำเนิด,	“ความหมาย ของวัฒนธรรม”	ใน	ฉัตรชัย สุกรกาญจน์ (บรรณาธิการ),	ห้องสมุด วัฒนธรรม	(นครศรีธรรมราช : ศูนย์วัฒนธรรม ภาคใต้, 2525)	1,	4.
	Richard J. McNeil	“International Parks for Peace”	In	Jim Thorsell (ed.),	<i>Parks on the Borderline: Experience in Transfrontier Conservation</i>	(Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 1990)	23,	35.



4. วิทยานิพนธ์ (Theses)

รูปแบบ	ชื่อผู้แต่ง,	ชื่อเรื่อง	(หลักสูตร, สถาบัน, ปี)	หน้า.
ตัวอย่าง	นิก สุนทรชัย,	มาตรการทางกฎหมายในการเรียกคืนทรัพย์สินทางวัฒนธรรม	(นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534)	53.
	Chloe Sage Castro,	<i>Over the Moon: Lunar Heritage Protection</i>	(Master of Fine Arts Thesis, Savannah College of Art and Design, 2011)	44.

5. เอกสารประกอบการประชุม (Conference Proceedings)

รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน,	“ชื่อเรื่อง”	(นำเสนอที่ ชื่อการประชุม, สถานที่, ว/ด/ป)	หน้า.
ตัวอย่าง	Anne Orford	“Roman Law and the Godly Imperium in England’s New Worlds”	(Paper presented at the Workshop on the Theo-Political Renaissance, Department of English, Cornell University, 25 April 2008)	12.

6. เว็บไซต์ (Website/Electronic Materials)

รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน,	ชื่อเอกสาร	(ว/ด/ป ที่เข้าถึงข้อมูล)	ชื่อเว็บไซต์	<URL>.
ตัวอย่าง	Apichai Sunchindah,	<i>The ASEAN Approach to Regional Environmental Management</i>	(24 Aug 2013)	ASEAN Environment Cooperation	< http://www.aseansec.org/2838.htm >.



7. กฎหมายภายใน (Domestic Laws)

รูปแบบ	เลขมาตรา,	ชื่อกฎหมาย
ตัวอย่าง	มาตรา 15,	พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔
	Section 17,	Land and Environment Court Act 1979

8. ตราสารระหว่างประเทศ (Treaties, Conventions, Protocol)

รูปแบบ	ชื่อตราสาร,	วันที่เปิดลงนาม,	Treaty Series	(วันเริ่มต้นมีผลผูกพัน) (Enter into Force)	มาตรา.
ตัวอย่าง	United Nations Convention on the Law of the Sea,	opened for signature 10 December 1982,	21 ILM 1261	(entered into force 16 November 1994)	art 2.

หลักการอ้างอิงเอกสารที่เคยอ้างมาแล้ว (Subsequent References)

1. กรณีการใช้ “เพ่งอ้างอิง” หรือ “Ibid” กรณีอ้างอิงเอกสารเดิมที่อยู่ก่อนหน้าทันที เช่น
 - 16 ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543) 183.
 - 17 เพ่งอ้างอิง, 184.
 - 18 Eric Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford University Press, 2nd ed, 2005) 163.
 - 19 Ibid.
 - 20 Ibid, 170.
2. กรณีการใช้ “อ้างแล้ว” หรือ “Above n” กรณีอ้างอิงเอกสารเดิมที่อยู่ก่อนหน้า แต่มีเอกสารอื่นมาค้น เช่น
 - 9 Catharine MacMillan, *Mistakes in Contract Law* (Hart Publishing, 2010) 38.
 -
 - 20 Catharine MacMillan, above n 9.
 - 21 Catharine MacMillan, above n 9, 40.
 - 22 ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543) 183.
 -
 - 24 ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, อ้างแล้ว 22, 185.



การอ้างอิงบรรณานุกรม (Bibliography)

มีหลักการเขียนดังนี้

- (1) รูปแบบเดียวกับ กรณีการอ้างอิงเชิงอรรถ (Footnote) ขึ้นอยู่กับประเภทของแหล่งอ้างอิง
- (2) ตัดหน้าเอกสารที่อ้างอิงออก และไม่ใส่จุด full stop (.) กรณีเอกสารที่อ้างเป็นบทความ (Journal Articles) ให้ตัดแต่เลขหน้าที่ยังออก ให้ใส่หน้าเริ่มต้นบทความเอาไว้
- (3) กรณีผู้แต่งเป็นชาวต่างชาติ ให้สลับที่ ชื่อแรก และ นามสกุล โดยคั่นด้วย comma (,) เช่น Christopher C. Miller เปลี่ยนเป็น Miller, Christopher C.
- (4) การเรียงลำดับเอกสาร ให้เรียงตามอักษรตัวแรกของชื่อผู้เขียน จาก ก-ฮ หรือ A-Z

ค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์

ผู้ที่จะตีพิมพ์บทความลงวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ต้องเสียค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ เรื่องละ 6,000 บาท เพื่อเป็นค่าตอบแทนผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer review) และค่าดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถชำระโดยโอนเงินเข้าบัญชี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ชื่อบัญชี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ธนาคารกสิกรไทย สาขานนนาบางนา-ตราด ประเภท ออมทรัพย์

เลขที่บัญชี 450-2-05411-8

ส่ง ใบ PAY IN ธนาคาร

ที่ E-Mail : faclaw120hcu@gmail.com
