

วารสารวิชาการ

คณะนิติศาสตร์



มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 มกราคม - มิถุนายน 2567

ISSN XXXX-XXXX (Print)

ISSN XXXX-XXXX (Online)

เรียนรู้เพื่อรับใช้สังคม

บทความวิจัย

ความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจสอบประกอบของร่างกายในคดีอาญา

กิ่งกาญจน์ ศิริไสย

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด : ศึกษาการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง

วีริช เดิศโสกา

ปัญหาทางกฎหมายในการระดมทุนของภาครัฐในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

วรวิมล จันทรทอง

ผลกระทบของมาตรการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต เพื่อการเกษตรของประเทศไทยต่ออุตสาหกรรมและความสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20

ลลนา จันทรีไท

การพัฒนาระบบคำนวณความอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการบริหารจัดการคดีของศาลยุติธรรม

ชัชวาลย์ พ้องคำ

บทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

วุฒิชัย เต็งพงศธร นิก สุนทรชัย

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน: ศึกษากรณีของประเทศ ลาว เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และ เวียดนาม

ประสิทธิ์ เอกบุตร รัตฎา เอกบุตร

รูปแบบการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลายเป็นที่ยอมรับระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤติกรรมนิสัยสำหรับผู้กระทำความผิด

อารีนา เลิศแสนพร

บทความวิชาการ

ความเป็นไปได้ ผลกระทบ และข้อเสนอแนะในการออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดย ธนาคารกลาง

อดิگانต์ เจริญผล

AI บนเส้นทางนักกฎหมาย

พัฒนวิทย์ นวนนุช จุไรรัตน์ กัญชนะ วัชรภรณ์ ทนันทไชย

สิทธิในการแจ้งย้ายออกจากภูมิฉันทาของผู้เยาว์ตามกฎหมาย

ศิริจันทร์พร ชารมดี



HUACHIEW

CHALERMPRAKIET LAW JOURNAL



วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

HUACHIEW CHALERM PRAKIET LAW JOURNAL

ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 มกราคม - มิถุนายน 2567 ISSN XXXX - XXXX (Print) ISSN XXXX - XXXX (Online)

Vol.14 No.2 (January - June 2024)

เจ้าของ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนเทพรัตน์ กิโลเมตร 18 ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

โทรศัพท์ 0 -2312-6300 ต่อ 1689 1690

E-mail : faclaw120hcu@gmail.com

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ โฆวิไลกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นิก สุนทรชัย

ที่ปรึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

คณบดีคณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

หัวหน้าบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช

รองศาสตราจารย์มาลี สุระเชษฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

รองศาสตราจารย์ ดร.เคื่อนเด่น นาคสีหราช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรษา สิงห์สงบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรวิฐ กิจกุล (เกษียณอายุ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ข.ชนินทร์ เพ็ญไพศิษฐ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

วชิราวุธวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยนเรศวร

ทนายความอิสระ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

กองบรรณาธิการและเหรียญกษาปณ์

นางวราภรณ์ แจ่มแจ้ง

ผู้ช่วยเลขานุการ

นางอิสรา วงษ์ดี

กำหนดการออกวารสาร

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

บทความหรือข้อความใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และกองบรรณาธิการไม่มีส่วนรับผิดชอบหรือไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อคิดเห็นนั้น แต่ประการใด



รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกตรวจสอบความวารสารวิชาการประจำปี (Peer review)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิจบดี ก้องเบญจภูษ

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ

รองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล ปกรณ์นิมิตติ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิวิธ วงศ์ทิพย์

พันตำรวจเอก ดร.อรรถพร กาวิกุล

ดร.นัศดาภา จิตต์แจ้ง

ดร.วิศรุต สำสื้ออน

ดร.สุริย์ฉาย พลวัน

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายในตรวจสอบความวารสารวิชาการประจำปี (Peer review)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิก สุนทรชัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย





สารบัญ

บทความวิจัย

ความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจสอบส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญา กิ่งกาญจน์ ศิริไสย	1
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด : ศึกษาการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง วีรวิช เลิศโสภา	20
ปัญหาทางกฎหมายในการระดมทุนของภาครัฐในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน ของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสาธารณรัฐอินเดีย วรวิมล จันทรทอง	36
ผลกระทบของมาตรการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ ไกลโฟเซต เพื่อการเกษตรของประเทศไทยต่ออุตสาหกรรมและความสอดคล้องกับ พันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 ลลิตา จันทร์โท	56
การพัฒนาระบบสำนักงานความอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการบริหารจัดการคดีของศาลยุติธรรม ชัชวาลย์ พ้องคำ	71
บทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล วุฒิชัย เต็งพงศธร นิก สุนทรชัย	91
ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน: ศึกษากรณีของประเทศ ลาว เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และ เวียดนาม ประสิทธิ์ เอกบุตร รัตฎา เอกบุตร	108
รูปแบบการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลายเพื่อยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพหุคูณ สำหรับผู้กระทำความผิด อารีนา เลิศแสนพร	143

บทความวิชาการ

ความเป็นไปได้ ผลกระทบ และข้อเสนอแนะในการออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง อดิگانต์ เจริญผล	163
AI บนเส้นทางนักกฎหมาย พันธุ์ทิพย์ นवानุช จุไรรัตน์ กัญชนะ วัชรภรณ์ ทัศนไชย	177
สิทธิในการแจ้งย้ายออกจากภูมิลำเนาของผู้เยาว์ตามกฎหมาย ศิรินทร์พร ธารมณี	190



บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ดำเนินการมาถึงปีที่ 14 เล่มที่ 2 แล้วโดยได้จัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ของฐานข้อมูล TCI (Thai-Journal Citation Index Centre) ซึ่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติได้รวบรวมบทความหลากหลายด้านที่น่าสนใจจากผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลภายนอก และคณาจารย์ประจำ โดยบทความเหล่านี้มีคุณค่าทางวิชาการ อีกทั้งยังได้นำเสนอบทความทางกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน เช่นบทความวิจัยเรื่อง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด : ศึกษาการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหการรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์และควรรวบรวมตั้งแต่ในชั้นก่อนฟ้อง เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลยพินิจในการกลั่นกรองคดีอาญาได้อย่างเหมาะสม รวมถึงในชั้นกำหนดโทษ บทความวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการระดมทุนของภาครัฐในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐอินเดีย ที่มองว่าการนำรูปแบบการระดมทุนของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการระดมทุนของภาครัฐยังคงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เนื่องจากความไม่สอดคล้องระหว่างบริบทการลงทุนของภาคเอกชนและกฎหมายในเรื่องระบบการเงินการคลังของภาครัฐ การบริหารจัดการการเงินการคลังและทรัพย์สินของภาครัฐ

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

วุฒิชัย เติ่งพงศธร
บรรณาธิการ

ความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจสอบประกอบของร่างกายในคดีอาญา Reliability Of Examination Of Bodily Samples In Criminal Case

กิงกาญจน์ สิริไสย

5/261 ไอดีโอ โมบี บางซื่อ แกรนด์ อินเตอร์เชนจ์ เลขที่ 5 ถนนประชาชื่น
แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

Kingkarn Sirisai

5/261 Ideo Mobi Bangsue Grand Interchange Bldg, Number 5
Prachachuen Rd., Bangsue Sub-district, Bangsue District, Bangkok 10800

E-mail : kingkarn.sirisai@gmail.com

(Received: 20 June 2023; Revised: 9 July 2023; Accepted: 20 July 2023)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของระบบการแสวงหาพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์จากส่วนประกอบของร่างกายของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ตัวอย่างเลือด เนื้อเยื่อ ผิวหนัง เส้นผมหรือขน น้ำลาย ปัสสาวะ อุจจาระ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรมหรือส่วนประกอบอื่น ๆ ของร่างกาย ตามมาตรา 131/1 และมาตรา 244/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากในทางปฏิบัติกระบวนการขึ้นตอนดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถืออยู่หลายประการ ได้แก่ 1) หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิสูจน์หลักฐานอยู่ภายใต้สังกัดองค์กรเดียวกัน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ขาดหลักประกันในเรื่องของการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ 2) การไม่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือหรือแบ่งเบาภาระงานด้านการตรวจสอบส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญา 3) การบันทึกขั้นตอนของกระบวนการบริหารวัตถุพยานตามหลักห่วงโซ่แห่งพยานหลักฐานของแต่ละหน่วยงานที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน 4) สิทธิของผู้ถูกตรวจในการร้องขอให้มีการตรวจซ้ำสามารถร้องขอได้เฉพาะที่สถาบันนิติวิทยาศาสตร์เท่านั้น และไม่อาจใช้ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ในทางปฏิบัติ และ 5) ในกรณีที่การตรวจร่างกายก่อให้เกิดความอับอายหรือมีการละเมิดต่อจิตใจผู้ถูกตรวจไม่สามารถเรียกบุคคลภายนอกที่ไว้วางใจให้เข้ามาอยู่ร่วมด้วยในขณะตรวจได้ จากการพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติและกฎหมายของไทย รวมไปถึงกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี ประเทศเบลเยียม ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศไอร์แลนด์ พบว่า หลักเกณฑ์หรือแนวทางที่จะสามารถนำไปพัฒนาระบบการตรวจสอบส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญาให้มีความน่าเชื่อถือได้นั้น ประกอบไปด้วย



1) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ โดยแบ่งแยกสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจจากการอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน เพื่อให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น และเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ทางคดีมากขึ้น 2) การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีความพร้อม ด้านห้องปฏิบัติการและบุคลากรเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระงานด้านการตรวจพิสูจน์ดังกล่าว โดยเริ่มจากการเข้ามาเป็นหน่วยตรวจยืนยันผล 3) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยสนับสนุนการบันทึกขั้นตอนการบริหารวัตถุพยานตามหลักห่วงโซ่แห่งพยานหลักฐานของแต่ละหน่วยงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน 4) การผ่อนปรนเงื่อนไขทางกฎหมายในการใช้สิทธิร้องขอให้มีการตรวจซ้ำ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิได้อย่างทั่วถึง และสิทธิในการร้องขอตรวจซ้ำดังกล่าวควรจะสามารถใช้ได้กับหน่วยงานที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์อื่น ๆ ไม่เฉพาะกับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์เท่านั้น และ 5) การตรวจสอบประกอบร่างภายในบริเวณที่มีความอ่อนไหว เช่น อวัยวะเพศ หรือบริเวณที่อยู่ภายใต้ร่มผ้า ผู้ถูกตรวจควรมีสิทธิเรียกบุคคลภายนอกให้เข้ามาอยู่ร่วมด้วยในขณะตรวจได้

คำสำคัญ : พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ความน่าเชื่อถือ ส่วนประกอบของร่างกาย การสอบสวน การตรวจสอบและถ่วงดุล

Abstract

This article researches the reliability of bodily samples according to section 131/1 and section 244/1 of the Thailand Criminal Procedure Code, B.E. 2477 (1934). Procedurally, reliability issues remain: 1) main agencies authorized to investigate and with authority to examine are under the aegis of the Royal Thai Police, leading to an objective lack of guarantees in checks and balances; 2) lack of opportunity for the private sector to help alleviate the criminal case bodily sample examination workload; 3) written format reports of the evidence management process according to the chain of custody principle for each agency, leading to different forensic science service standards; 4) examinees' right to request re-examination may only be submitted at Central Institute of Forensic Science and may not occur promptly due to legally specified requirements; and 5) examinees may not request the presence of a trusted third party during the physical examination if it causes embarrassment or mental infringement. These issues were comparatively analyzed in terms of practices and laws in Thailand, England, Germany, Belgium, New Zealand and Ireland. Results were that 1) the organizational structure of forensic science service agencies should separate the Office of Police Forensic Science from under jurisdiction of the Royal Thai Police, the main investigative agency for more independence, and increase roles and responsibilities of other agencies providing forensic science services to participate in the forensic examination of evidence in more cases; 2) opportunities should be

provided for private sector registered with central organizations to alleviate bodily sample examination workload starting from coming as a re-examination unit, and the government must also contribute to subsidize some of the expenses for citizens wishing to use forensic services from private section; 3) information technology (IT) should be used to support written format reports of the evidence managing process according to the unidirectional chain of custody principle for each agency; 4) legal conditions for the right to request re-examination should be diminished so interested parties may exercise their rights promptly, applicable to forensic science service agencies in addition to the Central Institute of Forensic Science; 5) for examination of body parts in sensitive areas such as the genitals, examinees should have the right to have trusted person present

Keywords : Forensic science evidence, Reliability, Bodily samples, Investigation, Checks and balances

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ มาตรา 68 ได้ระบุให้รัฐบาลพึงจัดระบบการบริหารงานยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และให้มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ ดังนั้น การจัดระบบการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาล สำหรับในขั้นของการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา มีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการไทยระดับกรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี¹ เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบนำนโยบายของรัฐไปบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และภารกิจของโครงสร้างองค์กร ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(10) ได้วางหลักให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และมาตรา 2(11) ประกอบมาตรา 131 ได้วางหลักให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่จะสามารถทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะได้รู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา และดำเนินการทั้งหลายตามประมวลกฎหมายนี้ จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายอาญาของไทยบัญญัติให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่หลักในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานนับแต่ได้ทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เมื่อพนักงานสอบสวนแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีจนเป็นที่เชื่อได้ว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วนั้น ก็จะสรุปสำนวนเพื่อทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อ

¹ มาตรา 5, พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2557.



พิจารณาคำเนิคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง พยานหลักฐานที่รวบรวมมาได้นั้นก็จะเข้าสู่กระบวนการรับฟังและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานในชั้นศาล ซึ่งพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มักจะได้รับค่านิยมในการนำมาใช้เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดี เนื่องจากเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาจากวิธีการทางวิทยาศาสตร์ มีขั้นตอน และวิธีการที่กำหนด และนำไปสู่การยุติข้อพิพาทในคดีได้ง่าย ซึ่งการรับฟังพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์นั้น ศาลจะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาด้วยว่า การทดลองทางวิทยาศาสตร์ได้ทำถูกต้องตามมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป รวมไปถึงในวงวิชาการและวงวิชาชีพนั้น ๆ ด้วยแล้วหรือไม่²

การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ถือเป็นหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการสอบสวนที่มีความสำคัญและเกิดความผิดพลาดได้ง่ายที่สุด³ โดยเฉพาะพยานหลักฐานที่ต้องแสวงหาจากร่างกายของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากจะกระทบต่อสิทธิในเนื้อตัวร่างกายของผู้ถูกแสวงหาแล้ว ยังต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ขั้นตอนการตรวจสอบประกอบของร่างกายดังกล่าว มีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131/1 ได้วางหลักให้ “ในกรณีจำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้ ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หากการตรวจพิสูจน์จำเป็นต้องตรวจเก็บตัวอย่างเลือด เนื้อเยื่อ ผิวหนัง เส้นผม หรือขน น้ำลาย ปัสสาวะ อุจจาระ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรมหรือส่วนประกอบของร่างกายจากผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญดำเนินการตรวจดังกล่าวได้” เช่นเดียวกันกับในชั้นศาลตามมาตรา 244/1 ที่วางหลักไว้ว่า “ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุก หากมีความจำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงใดที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้ ซึ่งหากจำเป็นต้องตรวจเก็บตัวอย่างเลือด เนื้อเยื่อ ผิวหนัง เส้นผมหรือขน น้ำลาย ปัสสาวะ อุจจาระ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรมหรือส่วนประกอบของร่างกายจากคู่ความหรือบุคคลใด ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญดำเนินการตรวจดังกล่าวได้” จึงเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131/1 และมาตรา 244/1 อันเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนหรือศาลในการสั่งให้มีการตรวจสอบประกอบของร่างกายเพื่อใช้พิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีอาญานั้น

ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจพิสูจน์ไว้อย่างกว้าง ๆ โดยมีได้มีการระบุถึงวิธีการ ขั้นตอน เงื่อนไข หรือมาตรฐานการตรวจพิสูจน์ไว้แต่อย่างใด ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาค้นคว้าแนวความคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับการแสวงหาพยานหลักฐานจากการตรวจสอบประกอบของร่างกาย

² โสภณ รัตนกร, คำอธิบาย กฎหมายลักษณะพยาน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 13, 2565) 459.

³ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, TIJ จับมือตำรวจนอร์เวย์และ DSI ร่วมยกระดับกระบวนการยุติธรรม (26 เมษายน 2566) TIJ <<https://www.tijthailand.org/highlight/detail/14>>.

ในคดีอาญาทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อจะได้นำไปพิจารณาประกอบกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญาของไทยและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหามาในประเด็นดังกล่าวต่อไป ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายโดยแบ่งเนื้อหาของบทความออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญา 2. ศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสวงหาพยานหลักฐานจากการตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญาทั้งของไทย โดยเปรียบเทียบระหว่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายพิเศษ 3. ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญาของไทยกับต่างประเทศ โดยในตอนท้าย ผู้เขียนจะเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบการตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญาของไทยให้มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

1. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญา

จากการศึกษาแนวปฏิบัติและกฎหมายของไทยเกี่ยวกับระบบการตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญานั้น ผู้เขียนพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของกระบวนการดังกล่าวอยู่ 5 ประการ ดังนี้

1.1 หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิสูจน์ส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญาทั่วราชอาณาจักร คือ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อันเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีต่าง ๆ โดยสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองบัญชาการดูแลในส่วนกลางและกองบังคับการ ซึ่งมีศูนย์กลางตามจังหวัดต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาค รวมทั้งหมด 10 ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน⁴ แม้จะมีสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สังกัดกระทรวงยุติธรรม เข้ามามีบทบาทในด้านนี้ด้วย แต่ก็ยังเป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุนงานในทางคดีเท่านั้น เพราะตามพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 ประกอบกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2561 สถาบันนิติวิทยาศาสตร์มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิสูจน์ในกรณีที่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลร้องขอ (รวมถึงกรณีที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมด้วย) หรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีร้องขอให้ตรวจซ้ำ หรือประชาชนต้องการใช้บริการในกรณีส่วนตัว และจากสถิติการตรวจพิสูจน์หลักฐานของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ประเภทการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA การตรวจวิเคราะห์ด้านเคมี การตรวจร่างกาย (นิติเวชคลินิก) ในปี 2560 คิดเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 21,405 เรื่อง⁵ ส่วนในปี 2561 คิดเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 18,164 เรื่อง⁶ ในขณะที่สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ มีผลการปฏิบัติงานด้านการตรวจทางเคมี ฟิสิกส์ การตรวจยาเสพติด

⁴ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ, *โครงสร้างสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ* (14 มีนาคม 2566) สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ <<http://www.forensic.police.go.th/FS/html/structurenew.php>>.

⁵ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์, *รายงานประจำปี 2560* (8 กรกฎาคม 2566) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ <<https://www.cifs.go.th/Files/news//file/adf64701-cd91-4995-9dfe-2c05a81e82b3.pdf>>.

⁶ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์, *รายงานประจำปี 2561* (8 กรกฎาคม 2566) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ <<https://www.cifs.go.th/Files/news//file/dddd0e7f-26bb-4f8c-9cbb-be013f46f44f.pdf>>.



และการตรวจทางชีววิทยาและ DNA ในปี 2560 คิดเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 196,190 คดี⁷ และในปี 2561 คิดเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 252,705 คดี⁸ เห็นได้ว่า นอกจากสถาบันนิติวิทยาศาสตร์จะดำเนินการตรวจพิสูจน์ในทางคดีได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในคดีร้องขอแล้ว สัดส่วนงานด้านการตรวจพิสูจน์ของสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจกับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามสถิติดังกล่าวก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่มากเช่นกัน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ง (2) ที่กำหนดแนวทางปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมไว้ว่า ให้มีการสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก นอกจากนี้ ยังทำให้ไม่มีหน่วยงานใดสามารถเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนในการสั่งให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจพิสูจน์ส่วนประกอบของร่างกายได้ ดังตัวอย่างจากข่าวของผู้ขับรถยนต์ยี่ห้อเบนทลีย์ ที่ขับรถด้วยความเร็วสูงบนทางด่วนและได้แซงซ้ายมาชนท้ายรถยนต์ยี่ห้อมิตซูบิชิ ทำให้รถที่ถูกชนเสียหลักไปโดนรถดับเพลิงของสำนักงานเขตบางรักต่ออีกทอดหนึ่ง มีผู้บาดเจ็บรวม 6 คน ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบสำนวนคดีในขณะนั้นได้บันทึกว่า ผู้ขับเบนทลีย์ไม่ได้ปฏิเสธการตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์โดยวิธีการเป่าแต่อย่างใด แต่ไม่สามารถเป่าได้เนื่องจากได้รับการกระทบกระเทือนบริเวณหน้าอก ทำให้ไม่มีแรงเป่า และจะขอเข้ารับการเจาะเลือดเพื่อตรวจหาระดับแอลกอฮอล์แทน⁹ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องนำตัวผู้ก่อเหตุไปตรวจเลือดโดยเร็วเพราะหากเกิน 6 ชั่วโมงไปแล้ว ระดับแอลกอฮอล์ในเลือดจะลดต่ำลงกว่าที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด (50 mg%)¹⁰ แต่จากข้อเท็จจริงตามข่าวมีการใช้เวลาออกไปนานกว่า 4 ชั่วโมงก่อนทำการตรวจ และจากรายงานผลการตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ก่อเหตุที่ได้มาจากโรงพยาบาลตำรวจ พบว่า เหลืออยู่เพียง 10 กว่า mg%¹¹ เห็นได้ว่า การใช้อำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามข่าวดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่จะใช้อ้างอิงกับผู้ก่อเหตุฐานขับรถในขณะเมาสุราได้ หรือจะเป็นกรณีของคาราสาว “คุณแดงโม” ที่เสียชีวิตจากการพลัดตกเรือสปีดโบ๊ทกลางแม่น้ำเจ้าพระยา เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2565 พนักงานสอบสวนได้มีการขอตรวจร่างกายบุคคลที่อยู่บนเรือกับคุณแดงโมทั้ง 5 คน หลายครั้ง เพื่อรวบรวม

⁷ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ, *แผนปฏิบัติการสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ 2561* (8 กรกฎาคม 2566) สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ < <https://www.forensic.police.go.th/FS/html/ruleplan.php> >.

⁸ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ, *แผนปฏิบัติการสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ 2562* (8 กรกฎาคม 2566) สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ < https://www.forensic.police.go.th/FS/html/download/plan_62/_62.zip >.

⁹ TODAY Writer, *เปิดมุมมอง นักวิชาการ-นักกฎหมาย กว่าจะได้ตรวจเลือด เบนทลีย์ ชนบนทางด่วน* (14 มีนาคม 2566) WORKPOINT today < https://workpointtoday.com/accident21/?fbclid=IwAR0ja6qzBpy3bSub1-YrRIU9gAXMoJM_CKQftJa4tKHUQ4bZSMD-8hUIHKM >.

¹⁰ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์, *แนวทางการตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ขับขี่ เภมารถการสนับสนุนค่าใช้จ่าย* (14 มีนาคม 2566) กองโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข < http://www.thaincd.com/document/file/info/injured/แนวทางการตรวจalc_ในเลือด62.pdf.pdf >.

¹¹ Khaosod Online, *สรุปแล้ว ตำรวจแจ้งข้อหาเสียเบนทลีย์ฐานเมาและขับ หลังไม่ยอมเป่า นำตัวส่งฝากขังศาล* (14 มีนาคม 2566) ข่าวสด < https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_7454594 >.

เป็นพยานหลักฐานในการหาสาเหตุการเสียชีวิตของผู้ตาย¹² และเนื่องจากคดีดังกล่าวเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการตายของผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในวงกว้าง จึงได้รับความสนใจและมีผู้ติดตามเป็นจำนวนมาก เช่น คุณอัจฉริยะ เรืองรัตนพงศ์ ประธานชมรมช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม ที่เข้าร้องต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้สอบวินัยเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนคดีที่ไม่ยอมมีคำสั่งให้อายัดเรือของกลางตั้งแต่ในช่วงเกิดเหตุ และไม่มีคำสั่งให้ตรวจหาระดับแอลกอฮอล์และสารเสพติดในร่างกายของบุคคลบนเรือหลังเกิดเหตุทันที ถือเป็นการไม่กระทำการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่จะสามารถกระทำได้¹³ และนำข้อมูลเท็จหรือพยานหลักฐานอันเป็นเท็จเข้าสู่สำนวนคดี ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับเรื่องดังกล่าวไว้และแต่งตั้งที่ปรึกษาพิเศษของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สอบวินัยเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งได้ผลการสอบออกมาว่าเจ้าพนักงาน 3 ใน 4 คน มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ทางราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ และไม่ตรวจสอบสื่อประชาสัมพันธ์ก่อนนำออกเผยแพร่ให้มีความเหมาะสมและเกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ¹⁴ จากข่าวที่ได้ยกตัวอย่างไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่หน่วยงานหลักในการตรวจพิสูจน์ส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญามีหน่วยงานเดียวและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนนั้น เป็นการผูกขาดการใช้อำนาจไว้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมากเกินไป ทำให้ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลจากหน่วยงานภายนอกจนอาจกระทบกับความน่าเชื่อถือของผลการตรวจได้ ทั้งยังทำให้ขาดหลักประกันในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ว่าจะไม่ถูกแทรกแซงจากผู้ที่มิอำนาจเหนือกว่าได้

1.2 การไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานของภาคเอกชนที่มีห้องปฏิบัติการซึ่งได้รับการรับรองตามมาตรฐานสากลเข้ามามีบทบาทช่วยเหลืองานด้านนิติวิทยาศาสตร์ในคดีอาญา เนื่องจากปัจจุบันมีคดีอาญาที่ต้องใช้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมาก (จากข้อมูลสถิติการรับเรื่องร้องทุกข์ในคดีอาญาทั่วประเทศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้ง 4 กลุ่มความผิด ได้แก่ ฐานความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และเพศ ฐานความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ฐานความผิดตามกฎหมายพิเศษ และคดีความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย พบว่า ในปี พ.ศ. 2565 มีคดีที่รับคำร้องทุกข์จำนวน 918,073 คดี จับกุมได้จำนวน 867,025 คดี)¹⁵ และจากการศึกษา พบว่าอุปสรรคและปัญหาสำคัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจ คือ การขาดความรู้ในการรักษาสถานที่เกิดเหตุและการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ รวมไปถึงจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณคดีที่มีจำนวนมาก¹⁶ โดยในปัจจุบันอัตรากำลังของบุคลากรผู้ทำการตรวจพิสูจน์ของสถาบันนิติเวชวิทยา

¹³ PPTV online, อัจฉริยะ ร้อง ผบ.ตร. สั่งตั้ง 4 ตำรวจ ทำคดีแดงโม (14 มีนาคม 2566) PPTV 36 HD <<https://www.pptvhd36.com/news/171324?fbclid=IwAR3WTxG2YbSoYYEVZRMFklPquKwiceAbAV43uo4TR9vzw-xa47mTdhefBmA>>.

¹⁴ ไทยรัฐออนไลน์, ผลสอบ 3 ตำรวจผิดไม่ร้ายแรง ถูกอัจฉริยะร้องคดีแดงโม (14 มีนาคม 2566) ไทยรัฐออนไลน์ <<https://www.thairath.co.th/news/local/central/2468586?fbclid=IwAR3DY3VNCeLiFAQNVb8Zm9pEjY8q9CYwz8hruEJMW2Zd4ZNqn0LvOaiCZEK>>.

¹⁵ ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนรายงาน, สถิติฐานความผิดคดีอาญา(คดี 4 กลุ่ม) หน่วยงาน ทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2565 ถึง 31 ธันวาคม 2565 (2 พฤษภาคม 2566) ระบบสารสนเทศสถานีตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ < www.crimespolice.com/portal/wp-content/uploads/2023/04/สถิติฐานความผิดคดีอาญาคดี-4-กลุ่ม-พ.ศ.-2565.pdf>.

¹⁶ ดรทองทัษชประสิทธิ์, ความรู้ความคิดเห็นในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ของพนักงานสอบสวนกองบังคับการตำรวจนครบาล 8 (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2561) 52.



โรงพยาบาลตำรวจ มีแพทย์และนักเทคนิคการแพทย์รวมกันประมาณ 40 อัตรา¹⁷ ส่วนสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ มีอัตรากำลังของบุคลากรผู้ทำการตรวจพิสูจน์ในด้านต่าง ๆ รวมกันทั้งสิ้น 285 อัตรา¹⁸ (สำหรับสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ ไม่ปรากฏว่ามีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวแต่อย่างใด) นอกจากนี้ หน่วยงานเอกชนถือเป็นภาคส่วนที่มีความสามารถในการจัดหาบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่าง ๆ มาใช้ในการสนับสนุนกระบวนการขั้นตอนการตรวจพิสูจน์ส่วนประกอบของร่างกายให้มีประสิทธิภาพได้เช่นเดียวกันกับหน่วยงานรัฐ อีกทั้งในปัจจุบันมีห้องปฏิบัติการของภาคเอกชนจำนวนมากหลายแห่งที่ผ่านการรับรองตามมาตรฐานสากลด้านการตรวจพิสูจน์แล้ว

(3) การบันทึกรายงานขั้นตอนการบริหารจัดการวัตถุพยานตามหลักห่วงโซ่แห่งพยานหลักฐานของแต่ละหน่วยงานที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ยังไม่เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน ซึ่งอาจทำให้บุคลากรจากหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานนั้นนำไปปรับใช้ได้ยาก¹⁹ และอาจทำให้เกิดการประสานงานที่ผิดพลาดขึ้นในขั้นตอนการส่งมอบการครอบครองวัตถุพยานได้

(4) สิทธิของผู้ถูกตรวจในการร้องขอให้มีการตรวจซ้ำนั้น ไม่อาจใช้ได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากในทางปฏิบัติ ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องจะสามารถร้องขอให้มีการตรวจซ้ำต่อสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้อยู่ในระหว่างการตรวจพิสูจน์ของหน่วยงานอื่น และต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามมาตรา 5(4) แห่งพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 ซึ่งอาจทำให้ไม่ทันต่อสถานการณ์สำคัญหรือเร่งด่วน ซึ่งนอกจากสถาบันนิติวิทยาศาสตร์แล้ว กฎหมายก็มิได้เปิดช่องให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องร้องขอให้มีการตรวจซ้ำได้โดยทางอื่นอีก นอกจากนี้ บทบัญญัติตามมาตรา 5(4) แห่งพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 ดังกล่าวยังอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ง (2) ที่กำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และต้องจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก เนื่องจากคณะกรรมการกำกับการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์นั้น มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้บัญชาการสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ด้วย²⁰ ซึ่งอาจส่งผลให้สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาการร้องขอตรวจซ้ำได้อย่างอิสระเยี่ยงองค์กรที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นอิสระจากอัยการหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

¹⁷ คณะทำงานเพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน โรงพยาบาลตำรวจ, คู่มือการปฏิบัติงาน โรงพยาบาลตำรวจ 2566 (3 กรกฎาคม 2566) โรงพยาบาลตำรวจ<<https://www.policehospital.org/content/news.php?ID=13126&dept=7>>.

¹⁸ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์, เอกสารสถานภาพสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ 2566 (กรกฎาคม 2566) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์<<https://www.cifs.go.th/Files/news//file/ef16b31b-233b-4159-82f8-e3b13fcd8a65.pdf>>.

¹⁹ กองบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการจัดการวัตถุพยาน กระทรวงสาธารณสุข 2563 (14 มีนาคม 2566) กระทรวงสาธารณสุข <<https://phdb.moph.go.th/main/index/download/640>>.

²⁰ มาตรา 10, พระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559.



(5) กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบประกอบของร่างกายนั้น มิได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับสิทธิของผู้ถูกตรวจในการเรียกบุคคลภายนอกที่ไว้ใจให้เข้ามาอยู่ร่วมด้วยได้ในระหว่างการตรวจพิสูจน์ ส่วนประกอบของร่างกายในบริเวณที่มีความอ่อนไหว เช่น อวัยวะเพศ หรือบาดแผลบริเวณหน้าอกของผู้ถูกตรวจ เพศหญิง เป็นต้น มีเพียงแนวทางปฏิบัติทั่วไปของแพทย์ที่กำหนดไว้ว่า หากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาเป็นผู้หญิง ให้จัดหาเจ้าพนักงานหญิงเข้าร่วมตรวจ หรือจะขออนุญาตบุคคลใดเข้ามาอยู่ร่วมในการตรวจนั้นก็ได้ตามสมควร²¹ แม้ประเด็นดังกล่าวจะมีได้เกี่ยวข้องกับความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจสอบประกอบของร่างกายโดยตรง แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจสอบประกอบของร่างกายใช้วิธีการที่ได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการตรวจพิสูจน์ หรือมีการละเมิดต่อร่างกายหรือจิตใจขณะตรวจร่างกาย ในบริเวณที่มีความอ่อนไหว ผู้ถูกตรวจก็จะไม่มีพยานบุคคลมาช่วยยืนยันถึงเหตุการณ์และขั้นตอนการตรวจ ในครั้งนั้น ๆ ทำให้ไม่อาจโต้แย้งถึงน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีได้

ผู้เขียนเห็นว่า หากศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การตรวจสอบประกอบของร่างกายในคดีอาญาระหว่างกฎหมายไทยด้วยกันเอง และระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ จะทำให้ได้เห็นถึงความเหมือนและความต่าง รวมทั้งแนวทางที่สามารถนำไปปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของไทย

2. ศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสวงหาพยานหลักฐานจากการตรวจสอบประกอบของร่างกายในคดีอาญาทั้งของไทย โดยเปรียบเทียบระหว่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายพิเศษ

จากการศึกษาระบบการตรวจสอบประกอบของร่างกายในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเปรียบเทียบกับกฎหมายพิเศษ ได้แก่ ประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 115, พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความยาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564, พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 ทวิ มาตรา 43 ทวิ/1 และมาตรา 142 พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 102 ทวิ และพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 มีประเด็นที่จะพิจารณาดังนี้

2.1 ประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 115, พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความยาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564, พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 ทวิ มาตรา 43 ทวิ/1 และมาตรา 142 พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 102 ทวิ ต่างก็มีกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศ หรือระเบียบ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข หรือวิธีการที่เจ้าพนักงานผู้ได้รับมอบหมายต้องปฏิบัติต้องปฏิบัติตามเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายพิเศษซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทอันเกี่ยวกับเรื่องเฉพาะนั้น ๆ โดยสาระสำคัญในกฎหมายลำดับรองนั้นจะคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ จะกำหนดไว้ซึ่งวิธีการตรวจหรือการทดสอบอย่างละเอียดเพื่อให้มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ โดยคำนึงถึงความถูกต้องในการเก็บรักษาและการส่งต่อสิ่งตรวจตามหลัก Chain of Custody ตลอดจนมีกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจในการตรวจ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจครั้งแรกส่งผลการตรวจไปยังหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อตรวจยืนยันผล ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงาน

²¹ สำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการปฏิบัติงานนิติเวช (สำหรับแพทย์หรือบุคลากรการแพทย์) (15 มีนาคม 2566) กระทรวงสาธารณสุข <<https://externinternguide.files.wordpress.com/2018/02/z1-forensic-handbookexin.pdf>>.



สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131/1 และมาตรา 244/1 กำหนดไว้เพียงขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิในเนื้อตัวร่างกายของผู้ถูกตรวจเท่านั้น มิได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การตรวจไว้ในกฎหมายลำดับรองแต่อย่างใด

2.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดให้มีการตรวจส่วนประกอบของร่างกายโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นในชั้นของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 131/1 หรือในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาล ตามมาตรา 244/1

ส่วนวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดให้มีการตรวจร่างกายตามมาตรา 115 แห่งประมวลกฎหมายอาเสพตตินั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด โดยการยกประเด็นด้านสาธารณสุขขึ้นมาในฐานะหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบด้านการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติด เพื่อมุ่งหมายให้บุคคลเหล่านั้นกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติ

2.3 พระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิร้องขอให้มีการตรวจซ้ำของผู้มีส่วนได้เสียในคดี ไว้ในมาตรา 5(4) กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียจะร้องขอให้ตรวจซ้ำได้ต่อเมื่อไม่ได้อยู่ในระหว่างการตรวจพิสูจน์ของหน่วยงานอื่นที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ และต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก” ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131/1 และมาตรา 244/1 ไม่มีหลักเกณฑ์การร้องขอให้ตรวจพิสูจน์ซ้ำได้แต่อย่างใด นอกจากนี้ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ได้มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการข้อมูลของห้องปฏิบัติการ หรือเรียกว่า Laboratory Information Management Systems: LIMs) ซึ่งสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ได้นำระบบดังกล่าวมาใช้โดยเรียกว่า ระบบศูนย์ข้อมูลกลางการให้บริการและตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ (Forensic Science Service Center: FSSC) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารจัดการข้อมูลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่การรับตัวอย่างจนถึงกระบวนการออกรายงาน มีระบบการติดตามการตรวจสอบข้อมูลที่มีความถูกต้องแม่นยำและลดระยะเวลาในการสืบค้นข้อมูล รวมทั้งเป็นระบบที่รองรับการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและสนับสนุนนโยบายรัฐดิจิทัล และได้มีการนำไปประยุกต์ใช้กับบริหารจัดการวัตถุพยานตามหลักห่วงโซ่แห่งพยานหลักฐานด้วย²²

3. ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญาของไทยกับต่างประเทศ

จากการพิจารณาระบบการตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญาตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้

²² เกียรติศิริ ถันธวัชรณ์, อรุณญา กริธาชาติ, ประภาพร ไชยประภา, ธัญญพงศ์ อินทรสอน และสมฤทัย สัตย์มัน, การนำระบบบริหารจัดการสารสนเทศมาใช้ในสถาบันนิติวิทยาศาสตร์, (23 มีนาคม 2566) กองสารพินธุกรรม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์<https://www.cifs.go.th/Files/internal_department//file/7b40ccee-ad11-423c-b13b-a88dc6208dac.pdf>.

3.1 ประเด็นเรื่องความน่าเชื่อถือของผู้ทำการตรวจอันเนื่องมาจากหน่วยงานสอบสวนและหน่วยงานตรวจพิสูจน์หลักฐานของไทยอยู่ภายใต้สังกัดของหน่วยงานหลักเดียวกัน ทำให้ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน อันจะก่อให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมากเกินไป จนอาจกระทบกับความน่าเชื่อถือของผลการตรวจได้ อีกทั้งยังทำให้ขาดหลักประกันในเรื่องการแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสั่งตรวจและแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญผู้ทำการตรวจต่างก็อยู่ภายใต้สังกัดหน่วยงานเดียวกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับกรณีข้างต้น พบว่า ประเทศเยอรมนีมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจนว่า การตรวจเลือดจะต้องดำเนินการโดยนักเทคนิคการแพทย์ การตรวจโมเลกุลหรือพันธุกรรมจะดำเนินการได้ก็ตามคำสั่งศาลเท่านั้น และในหมายศาลต้องระบุผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญจะต้องได้รับมอบหมายอย่างเปิดเผย และจะต้องไม่เป็นสมาชิกของหน่วยงานที่ดำเนินการสอบสวน หรืออาจเป็นเจ้าพนักงานในหน่วยงานสอบสวน แต่แตกต่างหากจากหน่วยงานที่ดำเนินการสอบสวน ในกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญไม่ใช่เจ้าพนักงานรัฐ บทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองข้อมูลของรัฐจะถูกนำมาใช้บังคับ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้เชี่ยวชาญได้²³ อันเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลใดเป็นผู้ทำการตรวจ และผู้ทำการตรวจจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ดำเนินการสอบสวน

3.2 ประเด็นเรื่องการร้องขอให้มีการตรวจซ้ำนั้น ในประเทศไทยผู้มีส่วนได้เสียจะสามารถใช้สิทธิร้องขอให้มีการตรวจซ้ำต่อสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ได้ ก็ต่อเมื่อการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้อยู่ในระหว่างการตรวจพิสูจน์ของหน่วยงานอื่น และมีเงื่อนไขอีกว่า ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามมาตรา 5(4) แห่งพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 ซึ่งอาจทำให้ไม่ทันต่อสถานการณ์สำคัญหรือเร่งด่วน นอกจากนี้แล้วก็ไม่มียกเว้นข้อห้ามให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอได้โดยทางอื่นอีก หากการรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าพนักงานสอบสวนยุติลงแล้ว และบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีต้องการจะร้องขอให้มีการตรวจซ้ำ พยานหลักฐานที่จะถูกนำไปตรวจก็อาจมีการเปลี่ยนแปลง เปลี่ยนสภาพถูกเจือปน หรือถูกโยกย้าย ถูกทำลาย หรือทำให้เสียหายไปก็ได้ อันอาจส่งผลกระทบต่อผลการตรวจพิสูจน์มีความน่าเชื่อถือลดลงได้ สำหรับกฎหมายพิเศษของไทย เช่น ประมวลกฎหมายยาเสพติด พระราชบัญญัติการทางบก พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ต่างก็มีกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจหาสารเสพติดในปัสสาวะกำหนดไว้คล้าย ๆ กันว่า เมื่ออ่านผลการตรวจแล้ว ให้ผู้ทำการตรวจแจ้งผลการตรวจหรือผลการทดสอบแก่ผู้รับการตรวจหรือทดสอบ โดยห้ามเปิดเผยผลการตรวจหรือทดสอบแก่ผู้ที่ไม่มีความเกี่ยวข้อง และให้เก็บรักษาผลการตรวจหรือทดสอบไว้เป็นเอกสารลับ หากผลออกมาว่าพบสารเสพติดในปัสสาวะ ก็ให้นำตัวอย่างดังกล่าวไปตรวจยืนยันผลอีกครั้งหนึ่ง โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจยืนยันผลก็เป็นหน่วยงานที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งตามกฎหมายลำดับรองที่ใช้ประกอบกับกฎหมายพิเศษนั้น ๆ อันเป็นกระบวนการขั้นตอนการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผลการตรวจดังกล่าว

²³ Section 81f (2), *Strafprozeßordnung*.



เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับกรณีข้างต้น พบว่า ประเทศเบลเยียม มีกฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา สามารถเลือกนายแพทย์ผู้ทำการตรวจได้ด้วยตนเอง²⁴ และเมื่อได้ผลการตรวจแล้ว พนักงานอัยการจะต้องแจ้งผลการตรวจให้ผู้ถูกตรวจรับทราบ ผู้ถูกตรวจอาจร้องขอการตรวจยืนยัน (contre-expertise) อีกครั้งหนึ่ง โดยผู้ถูกตรวจสามารถร้องขอไปที่พนักงานอัยการได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับผลการตรวจครั้งแรก การตรวจยืนยันจะเป็นการตรวจโดยห้องปฏิบัติการที่ขึ้นทะเบียนไว้กับผู้ถูกตรวจเป็นผู้เลือก²⁵ ส่วนในประเทศนิวซีแลนด์ มีกฎหมายกำหนดเรื่องการเก็บรักษาและแบ่งส่วนประกอบของร่างกายไว้บางส่วนในกรณีที่อาจตรวจซ้ำหรือในกรณีที่ผู้ต้องหาอาจต้องการตรวจคู่ขนานกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่²⁶ อันเป็นการแสดงให้เห็นให้ผู้ถูกตรวจเห็นว่าตนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตรวจและเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือในผลการตรวจให้กับผู้ถูกตรวจได้

3.3 ประเด็นเรื่องสิทธิในการร้องขอให้บุคคลที่ไวใจอยู่ด้วยขณะถูกตรวจ เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญามิได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับสิทธิของผู้ถูกตรวจในการเรียกบุคคลภายนอกที่ไวใจให้เข้ามาอยู่ร่วมด้วยได้ในระหว่างการตรวจพิสูจน์ส่วนประกอบของร่างกายในบริเวณที่มีความอ่อนไหว เช่น อวัยวะเพศหรือบาดแผลบริเวณหน้าอกของผู้ถูกตรวจเพศหญิง เป็นต้น มีเพียงแนวทางปฏิบัติทั่วไปของแพทย์ที่กำหนดไว้ว่า หากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาเป็นผู้หญิง ให้จัดหาเจ้าพนักงานหญิงเข้าร่วมตรวจ หรือจะขออนุญาตบุคคลใดเข้ามาอยู่ร่วมในการตรวจนั้นก็ได้ตามสมควร²⁷ ซึ่งในทางปฏิบัติ หากผู้ถูกตรวจเป็นเพศหญิง การตรวจร่างกายที่ต้องมีการถอดเสื้อผ้าอาจทำให้เกิดความอับอายขึ้นได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับกรณีข้างต้น พบว่า ประเทศนิวซีแลนด์ มีกฎหมายกำหนดว่า ระหว่างที่มีการนำส่วนประกอบของร่างกายไปตรวจ ให้มีบุคคลที่สามารถอยู่ด้วยกับผู้ที่ถูกตรวจได้ เช่น ทนายความ หรือผู้ที่ผู้นั้นไวใจ หรือในกรณีเด็กอาจมีผู้ปกครองอยู่ร่วมด้วยในขณะที่มีส่วนบุคคลอื่นนอกจากนี้²⁸ หากไม่ใช่บุคคลซึ่งเป็นตำรวจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะไม่สามารถเข้าร่วมในขณะที่มีการนำส่วนประกอบของร่างกายไปตรวจได้²⁹ ส่วนของประเทศเยอรมนี การตรวจร่างกายผู้หญิงหากจะเป็นการละเมิดความรู้สึกและทำให้เกิดความอับอาย การตรวจดังกล่าวต้องกระทำโดยผู้หญิงหรือโดยนักเทคนิคการแพทย์ เมื่อผู้หญิงที่ถูกตรวจร้องขอ กฎหมายอนุญาตให้ผู้หญิงอื่นหรือญาติเข้าอยู่ด้วยขณะตรวจได้³⁰ การตรวจร่างกาย

²⁴ Art. 90bis, *Code d'instruction criminelle*.

²⁵ Michel Franchimont, Ann Jacobs, Adrien Masset, Manuel de penale (Bruxelles : Larcier , 2nd édition, 2006) p.315 อ้างถึงใน ณรงค์ ใจหาญ และคณะผู้วิจัย, *การค้นคว้าบุคคล : ศึกษาเปรียบเทียบกับนานาชาติประเทศ* (นนทบุรี: รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานอัยการสูงสุด, 2553) 19-20.

²⁶ ณรงค์ ใจหาญ และคณะผู้วิจัย, *การค้นคว้าบุคคล : ศึกษาเปรียบเทียบกับนานาชาติประเทศ* (นนทบุรี: รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานอัยการสูงสุด, 2553) 63.

²⁷ สำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, อ้างแล้ว 21.

²⁸ Section 50(1), *Criminal Investigations (Bodily Samples) Act 1995*.

²⁹ Section 52, *Criminal Investigations (Bodily Samples) Act 1995* Section 52.

³⁰ Section 81d (1), *Strafprozeßordnung*.

ผู้หญิงดังกล่าวให้ใช้กับผู้หญิงที่ยินยอมให้มีการตรวจด้วย³¹ สำหรับประเทศอังกฤษ โดยหลักหากเป็นการตรวจที่ต้องถอดเสื้อผ้าของผู้นั้น จะต้องไม่ทำให้ผู้นั้นรู้สึกอาย และต้องไม่มีผู้อื่นซึ่งเป็นเพศตรงข้ามกับผู้ถูกตรวจอยู่ระหว่างการตรวจ เว้นแต่จะเป็นแพทย์หรือพยาบาลที่เป็นผู้ตรวจ เว้นแต่จะเป็นผู้เยาว์หรือคนวิกลจริต หรือเป็นผู้ที่มีความผิดปกติทางจิต และมีความจำเป็นต้องมีผู้ปกครองหรือผู้ดูแลที่เป็นเพศตรงข้ามกับผู้นั้น ทั้งนี้จะต้องไม่มีบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องอยู่ในการตรวจนั้น³² และในประเทศไอร์แลนด์ได้มีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้ถูกตรวจด้วยว่า สิ่งตรวจเก็บอื่นนอกเหนือจากเลือดหรือรอยพิมพ์ฟันจะต้องถูกเก็บโดยบุคคลที่มีเพศเดียวกันกับผู้ถูกตรวจ เนื่องจากสิ่งตรวจเก็บประเภท intimate sample เป็นการตรวจจากส่วนประกอบของร่างกายที่โดยส่วนใหญ่แล้วอยู่ในจุดซ่อนเร้นหรือ จุดซ่อนเร้น เช่น ขนบริเวณอวัยวะเพศ หรือการตรวจแบบบุกล้ำบริเวณอวัยวะเพศหรือบริเวณที่เป็นช่องเปิดต่าง ๆ ของร่างกายยกเว้นช่องปากซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกตรวจเกิดความรู้สึกอับอายได้³³

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจส่วนประกอบของร่างกายในคดีอาญา โดยนำไปพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติและกฎหมายของไทย รวมไปถึงกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี ประเทศเบลเยียม ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศไอร์แลนด์ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาความน่าเชื่อถือของระบบการตรวจส่วนประกอบของร่างกาย ดังนี้

1. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานรัฐใหม่ โดยการแบ่งแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ออกจากกัน กล่าวคือ ให้สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจแยกออกมาเป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ได้อย่างมีอิสระ แต่หากการแบ่งแยกโครงสร้างอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปได้ยากด้วยเงื่อนไขตามบริบทของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่าง ๆ ของไทย สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์หน่วยงานอื่น ๆ เช่น สถาบันนิติวิทยาศาสตร์หรือโรงพยาบาลต่าง ๆ ที่มีความพร้อม สามารถเข้ามามีบทบาทในการแสวงหาพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในทางคดีเพิ่มมากขึ้น เช่น การกำหนดให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์เข้าร่วมในการตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ในคดีที่มีความซับซ้อน หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน หรือคดีที่มีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีชื่อเสียงในวงกว้าง เป็นต้น หรือการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิสูจน์ให้กับหน่วยงานที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์อื่น ๆ โดยสถานีดำรวจในแต่ละท้องที่ควรกำหนดข้อตกลงให้พนักงานสอบสวนสามารถร้องขอให้มีการตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ได้ทั้งกับสำนักงานพิสูจน์หลักฐาน

³¹ Section 81d (2), *Strafprozeßordnung*.

³² 6.9, Code D.

³³ Section 18 *Criminal Justice (Forensic Evidence and DNA Database System) Act 2014*.



ตำรวจหรือหน่วยงานอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร โดยเฉพาะในเขตจังหวัดที่มีประชากรหรือมีสถิติการก่อคดีอาชญากรรมเป็นจำนวนมาก³⁴ เช่น กรุงเทพมหานคร จังหวัดชลบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

2. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 131/1 วรรคสอง และมาตรา 244/1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจพิสูจน์ให้เป็นไปตามกฎกระทรวง เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ทั้งในชั้นของพนักงานสอบสวนและในชั้นพิจารณาของศาล ดังนี้

“มาตรา 131/1 ในกรณีที่ต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หากการตรวจพิสูจน์ ตามวรรคหนึ่ง จำเป็นต้องตรวจเก็บตัวอย่างเลือด เนื้อเยื่อ ผิวหนัง เส้นผมหรือขน น้ำลาย ปัสสาวะ อุจจาระ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรมหรือส่วนประกอบของร่างกายจากผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ให้พนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบมีอำนาจให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญดำเนินการตรวจดังกล่าวได้ แต่ต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรโดยใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ทั้งจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อร่างกายหรืออนามัยของบุคคลนั้น และผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องให้ความยินยอม หากผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายไม่ยินยอมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายกระทำการป้องกันขัดขวางมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องให้ความยินยอมโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สันนิษฐานไว้เบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามผลการตรวจพิสูจน์ที่หากได้ตรวจพิสูจน์แล้วจะเป็นผลเสียต่อผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายนั้น แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจพิสูจน์ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง...” และ

“มาตรา 244/1 ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุก หากมีความจำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงใดที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้

ในกรณีการตรวจพิสูจน์ตามวรรคหนึ่ง จำเป็นต้องตรวจเก็บตัวอย่างเลือด เนื้อเยื่อ ผิวหนัง เส้นผมหรือขน น้ำลาย ปัสสาวะ อุจจาระ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรมหรือส่วนประกอบของร่างกายจากคู่ความหรือบุคคลใด ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญดำเนินการตรวจดังกล่าวได้ แต่ต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรโดยใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ทั้งจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อร่างกายหรืออนามัยของบุคคลนั้น และคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องให้ความยินยอมหากคู่ความฝ่ายใดไม่ยินยอม

³⁴ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สถิติคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และเพศ จำแนกตามประเภทความผิด รายจังหวัด พ.ศ. 2560 – 2564, (9 กรกฎาคม 2566) สำนักงานสถิติแห่งชาติ < http://statbi.nso.go.th/staticreport/Page/sector/TH/report/sector_09_9_TH_.xlsx >.

หรือกระทำการป้องกันขัดขวางมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องให้ความยินยอมโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สันนิษฐานไว้เบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่คู่ความฝ่ายตรงข้ามกล่าวอ้าง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจพิสูจน์ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง...”

3. กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ทำการตรวจสอบสามารถมาจากหน่วยงานของภาคเอกชนได้ โดยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินการตรวจของภาคเอกชนด้วย เพื่อให้รัฐสามารถคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูลในทางคดีได้ และมีบทลงโทษในกรณีที่กระทำการเกินขอบอำนาจที่ให้ไว้ในกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าเบื้องต้นควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการตรวจพิสูจน์หลักฐานในกรณีที่ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีร้องขอให้มีการตรวจซ้ำอีกครั้งหนึ่ง โดยบุคคลดังกล่าวควรมีสถานะเลือกผู้ทำการตรวจหรือห้องปฏิบัติการในการตรวจซ้ำด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นห้องปฏิบัติการของภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงตามที่ได้กล่าวถึงในข้อ 2. ทั้งนี้ อาจนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 และกฎหมายของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เช่นเดียวกัน

สำหรับค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์กรณีที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะโดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในคดีอาญาหรือศาลร้องขอให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน ค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์ดังกล่าวควรจะเป็นความรับผิดชอบของทางรัฐโดยให้เป็นไปตามระเบียบที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131/1 วรรคสาม หรือมาตรา 244/1 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี และ (2) กรณีที่ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีร้องขอให้ตรวจพิสูจน์โดยหน่วยงานภาคเอกชน ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์ดังกล่าวเพียงบางส่วนตามที่เห็นสมควร เช่น หากเป็นการตรวจเพื่อเปรียบเทียบสารพันธุกรรม DNA ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก รัฐอาจช่วยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสามในสี่ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด หากเป็นการตรวจโดยทั่วไป รัฐอาจช่วยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายกึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นต้น หรืออาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีสามารถขอลดหรือของดค่าธรรมเนียมในการตรวจพิสูจน์ได้ ในกรณีที่ผู้ร้องขอไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสีย หรือหากไม่ได้รับการยกเว้นจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยร้องขอให้ไปยังหน่วยงานภาครัฐที่เริ่มต้นการตรวจพิสูจน์ดังกล่าว

4. กำหนดแนวทางร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ของไทย โดยให้แต่ละหน่วยงานนำระบบสารสนเทศเข้ามาประยุกต์ใช้กับกระบวนการขั้นตอนการครอบครองวัตถุพยานเหมือนที่ปรากฏในสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แม้รูปแบบการลงบันทึกของแต่ละหน่วยงานอาจแตกต่างกันไปบ้าง แต่การระบุข้อมูลสำคัญและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนของการครอบครองวัตถุพยานควรจะต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งต้องมีความชัดเจน สามารถตรวจสอบหรือรับรองได้ และอยู่ในลักษณะที่บุคลากรจากหน่วยงานอื่นสามารถนำผลการบันทึกดังกล่าวไปใช้ประเมินผลต่อได้โดยง่าย



5. เพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิร้องขอให้มีการตรวจซ้ำไว้ในมาตรา 131/1 และมาตรา 244/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงตามที่ได้กล่าวถึงในข้อ 2. และต้องมีสาระสำคัญว่า การตรวจซ้ำต้องสามารถดำเนินการได้อย่างทันทั่วทั้งที่เพื่อป้องกันมิให้พยานหลักฐานเสียหาย สลาย หรือถูกทำลายจนไม่อาจนำมาตรวจพิสูจน์ได้อีก และควรจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวโดยกำหนดลักษณะของคดีที่สามารถร้องขอให้ตรวจซ้ำได้ เช่น คดีที่มีความซับซ้อน หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน หรือคดีที่มีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีชื่อเสียงในวงกว้าง เป็นต้น นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกตรวจสามารถเลือกห้องปฏิบัติการจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองตามมาตรฐานสากลเพื่อตรวจซ้ำหรือตรวจยืนยันผลได้ด้วยตนเองไม่ว่าจะเป็นห้องปฏิบัติการของทางภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม ส่วนค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์ดังกล่าวเพียงบางส่วนตามที่เห็นสมควร เช่น หากเป็นการตรวจเพื่อเปรียบเทียบสารพันธุกรรม DNA ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก รัฐอาจช่วยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสามในสี่ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด หากเป็นการตรวจโดยทั่วไป รัฐอาจช่วยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายกึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นต้น หรืออาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีสามารถขอลดหรือของดค่าธรรมเนียมในการตรวจพิสูจน์ได้ ในกรณีที่ผู้ร้องขอไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสีย หรือหากไม่ได้รับการยกเว้นจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยร้องขอไปยังหน่วยงานภาครัฐที่เริ่มต้นการตรวจพิสูจน์ดังกล่าว

6. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ถูกตรวจ (ทุกเพศ) มีสิทธิร้องขอให้ทนาย (ถ้ามี) หรือบุคคลภายนอกที่ไว้ใจเข้าร่วมในระหว่างการตรวจพิสูจน์ หากเป็นการตรวจในบริเวณที่มีความอ่อนไหว เช่น บริเวณอวัยวะเพศ หรือบริเวณที่อยู่ภายใต้ร่มผ้าของเพศหญิง เป็นต้น และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ช่วยส่งเสริมความปลอดภัยให้กับผู้ถูกตรวจเพศหญิงโดยการให้มีสิทธิเลือกที่จะร้องขอผู้ทำการตรวจที่เป็นเพศหญิงหรือไม่ก็ได้ตามความสมัครใจ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงตามที่ได้กล่าวถึงในข้อ 2.



บรรณานุกรม

- กองบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, *คู่มือการจัดการวัตถุพยาน กระทรวงสาธารณสุข 2563* (14 มีนาคม 2566) สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข < <https://phdb.moph.go.th/main/index/download/640> >.
- เกียรติศิริ คันทวีวรรณ, อรรถกฤษณ์ กริชชาติ, ประภาพร ไชยประภาส, ธัญญ์พงศ์ อินทรสอน และสมฤทัย สัตย์มั่น, *การนำระบบบริหารจัดการสารสนเทศมาใช้ในสถาบันนิติวิทยาศาสตร์* (23 มีนาคม 2566) กลุ่มตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรมบุคคลสูญหายและโครงการเฉพาะ กองสารพันธุกรรม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ < https://www.cifs.go.th/Files/internal_department/file/7b40ccee-ad11-423c-b13b-a88dc6208dac.pdf >.
- คณะทำงานเพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน โรงพยาบาลตำรวจ, *คู่มือการปฏิบัติงาน โรงพยาบาลตำรวจ 2566* (3 กรกฎาคม 2566) โรงพยาบาลตำรวจ < <https://www.policehospital.org/content/news.php?ID=13126&dept=7> >.
- คณะผู้วิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, *การพัฒนาแนวทางการรับฟังพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์เพื่อพิสูจน์ความจริงในคดี* (กรุงเทพฯ: รายงานผลการวิจัยเสนอต่อ สถาบันวิจัยและพัฒนาสภาคดี สำนักงานศาลยุติธรรม, 2559).
- ตรองหทัยศปประสิทธิ์, *ความรู้ความคิดเห็นในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ของพนักงานสอบสวนกองบังคับการตำรวจนครบาล 8* (วิทยาสاتธรรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติวิทยาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2561).
- ณรงค์ ใจหาญ และคณะผู้วิจัย, *การค้นตัวบุคคล: ศึกษาเปรียบเทียบกับนานาชาติ* (นนทบุรี: รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานอัยการสูงสุด 2553).
- ไทยโพสต์, 4 บุคคลบนเรือ เข้าพบ ตร. เตรียมตรวจร่างกายซ้ำ เก็บดีเอ็นเอบนเสื้อผ้าวันเกิดเหตุ (14 มีนาคม 2566) ไทยโพสต์ < <https://www.thaipost.net/criminality-news/95149/> >.
- ไทยรัฐ ออนไลน์, ผลสอบ 3 ตำรวจผิดไม่ร้ายแรง ถูกอัยการชี้ร้องคดีแดงโม (14 มีนาคม 2566) ไทยรัฐ ออนไลน์ < <https://www.thairath.co.th/news/local/central/2468586?fbclid=IwAR3DY3VNCeLiFAQNVb8Zm9pEjY8q9CYwz8hruEJMW2Zd4ZNqn0LvOaiCZEK> >.
- ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพ, เอกสารข่าว คณะอนุกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา (24 มีนาคม 2566) คณะอนุกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพ < [https://www.senate.go.th/assets/portals/133/fileups/168/files/ข่าวการประชุม%209-65%20\(28-4-65\)](https://www.senate.go.th/assets/portals/133/fileups/168/files/ข่าวการประชุม%209-65%20(28-4-65)) >.



ภาควิชาเคมี คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, มาตรฐาน ISO/IEC 17025 (ข้อกำหนดโดยทั่วไปว่าด้วย
ความสามารถของห้องปฏิบัติการทดสอบและสอบเทียบ) (2 พฤษภาคม 2566) มหาวิทยาลัยนเรศวร
<<https://www.sci.nu.ac.th/chemistrys/all-files/20220316131634-2.pdf>>.

ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนรายงาน, สถิติฐานความผิดคดีอาญา (คดี 4 กลุ่ม) หน่วยงาน ทัวประเทศตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม
2565 ถึง 31 ธันวาคม 2565 (2 พฤษภาคม 2566) ระบบสารสนเทศสถานีตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
<[www.crimespolice.com/portal/wp-content/uploads/2023/04/สถิติฐานความผิดคดีอาญาคดี-4-
กลุ่ม-พ.ศ.-2565.pdf](http://www.crimespolice.com/portal/wp-content/uploads/2023/04/สถิติฐานความผิดคดีอาญาคดี-4-กลุ่ม-พ.ศ.-2565.pdf)>.

ศศิวิมล ทองกลม, “รูปแบบที่เหมาะสมในการให้บริการตรวจพิสูจน์หลักฐานภาคเอกชนในประเทศไทย” (2563)
13:3 วารสารกระบวนการยุติธรรม.

โสภณ รัตนกร, คำอธิบาย กฎหมายลักษณะพยาน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 13, 2565).

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์, รายงานประจำปี 2560 (8 กรกฎาคม 2566) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ <[https://www.
cifs.go.th/Files/news//file/adf64701-cd91-4995-9dfe-2c05a81e82b3.pdf](https://www.cifs.go.th/Files/news//file/adf64701-cd91-4995-9dfe-2c05a81e82b3.pdf)>.

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์, รายงานประจำปี 2561 (8 กรกฎาคม 2566) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ <[https://www.
cifs.go.th/Files/news//file/dddf0e7f-26bb-4f8c-9cbb-be013f46f44f.pdf](https://www.cifs.go.th/Files/news//file/dddf0e7f-26bb-4f8c-9cbb-be013f46f44f.pdf)>.

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์, เอกสารสถานภาพสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ 2566 (กรกฎาคม 2566) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
<<https://www.cifs.go.th/Files/news//file/ef16b31b-233b-4159-82f8-e3b13fcd8a65.pdf>>.

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, TIJ จับมือตำรวจนอร์เวย์และ DSI ร่วมยกระดับกระบวนการยุติธรรม
(26 เมษายน 2566) TIJ <<https://www.tijthailand.org/highlight/detail/14>>.

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์, แนวทางการตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ในเลือด
ของผู้ขับขี่เกณฑ์การสนับสนุนค่าใช้จ่าย (14 มีนาคม 2566) กองโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรคกระทรวง
สาธารณสุข <[http://www.thaincd.com/document/file/info/injured/แนวทางการตรวจalc_ในเลือด62.
pdf](http://www.thaincd.com/document/file/info/injured/แนวทางการตรวจalc_ในเลือด62.pdf)>.

สยามรัฐออนไลน์, กมธ. สิทธิมนุชชนฯ ปิดแทรกแซงคดีเตงโม ไม่รู้ใครรายงาน ผบช.ภ.1 ทำเข้าใจผิดชี้คุณแม่ม
มีสิทธิถอนเรื่อง (14 มีนาคม 2566) สยามรัฐออนไลน์ <[https://siamrath.co.th/n/335075?fbclid=
IwAR3B-dPeIWXaSMlp108Dyh2ZCQpHC12rx8Evq8LYMqI0NFzIZfaq8TkCWjc](https://siamrath.co.th/n/335075?fbclid=IwAR3B-dPeIWXaSMlp108Dyh2ZCQpHC12rx8Evq8LYMqI0NFzIZfaq8TkCWjc)>.

สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ, โครงสร้างสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ (14 มีนาคม 2566) สำนักงานพิสูจน์
หลักฐานตำรวจ <<http://www.forensic.police.go.th/FS/html/structurenew.php>>.

สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ, แผนปฏิบัติราชการสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ 2561 (8 กรกฎาคม 2566)
สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ <<https://www.forensic.police.go.th/FS/html/ruleplan.php>>.

สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ, *แผนปฏิบัติการสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ 2562* (8 กรกฎาคม 2566)
สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ <https://www.forensic.police.go.th/FS/html/download/plan_62/_62.zip>.

สำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, *คู่มือการปฏิบัติงานนิติเวช (สำหรับแพทย์หรือบุคลากรการแพทย์)* (15 มีนาคม 2566) สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข <<https://externinternguide.files.wordpress.com/2018/02/z1-forensic-handbookexin.pdf>>.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *สถิติคืออาณาคคีความคึกเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และเพศ จำแนกตามประเภทความคึก รายจังหวัด พ.ศ. 2560 – 2564* (9 กรกฎาคม 2566) สำนักงานสถิติแห่งชาติ <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/Page/sector/TH/report/sector_09_9_TH_.xlsx>.

Franchimont, Michel, Jacobs, Ann and Masset, Adrien, *Manuel de penale* (Bruxelles: Larcier, second édition, 2006).

Khaosod Online, *สรุปแล้ว ตำรวจแจ้งข้อหาเสียชีวิตโดยปริยายและขับ หลังไม่ยอมเป่า นำตัวส่งฟากขังศาล* (14 มีนาคม 2566) ข่าวสด <https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_7454594>.

PPTV online, *อึ้งวิริยะ ร้อง ผบ.ตร. สั่งเค้ 4 ตำรวจ ทำคดีแต่งโม* (14 มีนาคม 2566) PPTV 36 HD <<https://www.pptvhd36.com/news/171324?fbclid=IwAR3WTxG2YbSoYVEVZRMFkIPquKwiceAbAV43uo4TR9vzw-xa47mTdhefBmA>>.

TODAY Writer, *ตร.เรียก 5 คนบนเรือตรวจร่างกัข้พร้อมตรวจดีเอ็นเอบนใบพัดเรือเทียบบาคแผลที่ขาแต่งโม* (14 มีนาคม 2566) WORKPOINT today <<https://workpointtoday.com/tangmodna/>>.

TODAY Writer, *เปิดมูมมอ นักวิชาการ-นักกฎหมาย กว่าจะได้ตรวจเลือดบนที่ลี้ชนบนทางด่วน* (14 มีนาคม 2566) WORKPOINT today <https://workpointtoday.com/accident21/?fbclid=IwAR0ja6qzBpy3bSub1YrR1U9gAXMoJM_CKQftJa4ltKHUQ4bZSMD8hUIHkM>.





ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิด : ศึกษาการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง Facts relating to the accused : A study of pre-trial prosecution

วีริช เลิศโสภา

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร 10200

Werich Leotsopha

Faculty of Law at Thammasat University Prachan Road, Bangkok 10200

E-mail : werichbath@hotmail.com

(Received: 22 June 2023; Revised: 11 July 2023; Accepted: 11 July 2023)

บทคัดย่อ

การเริ่มต้นคดีอาญาในประเทศไทยของกรตำรวจจะเป็นผู้ทำหน้าที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดอาญาจากนั้นจึงจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และจับกุมผู้ต้องหาเพื่อมาดำเนินคดีให้ได้ แต่ในอีกแง่หนึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 29 วรรค2 ได้วางหลักประกันสิทธิของผู้ต้องหาไว้ว่า ในคดีอาญาหากผู้กระทำผิดยังมิได้ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิด และคดีถึงที่สุดจะปฏิบัติต่อผู้นั้นเสมือนผู้กระทำผิดมิได้

หลักการดังกล่าวให้การรับรองสถานะของผู้ต้องหาว่ายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่เสมอจนกว่าจะมีคำตัดสินของศาลถึงที่สุดว่ามีความผิด แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนผู้มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนผู้ต้องหา กลับมองผู้ต้องหาเป็นปฏิปักษ์และมุ่งเน้นค้นหาพยานหลักฐานเพียงเพื่อให้ครบองค์ประกอบความผิดเพื่อให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ได้ โดยละเลยข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของผู้ต้องหาที่เป็นคุณประโยชน์ไม่ทำการสอบสวนรวมไว้ในสำนวน ทั้งที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และ มาตรา 138 ได้วางหลักการสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาและสามารถสอบสวนเพื่อให้ทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาณัติของผู้ต้องหาด้วย

บทความนี้จึงมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาการรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์และควรรวบรวมตั้งแต่ในชั้นก่อนฟ้อง เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลยพินิจในการกลั่นกรองคดีอาญาได้อย่างเหมาะสม รวมถึงในชั้นกำหนดโทษ ศาลสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้ประกอบการใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสมกับตัวบุคคลนั้น ๆ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับผู้มีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่าง ๆ และการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในต่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีวิธีการในการรวบรวมข้อเท็จจริงเหล่านี้และวิธีนำไปใช้ได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้การรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดในประเทศไทยสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ : การสอบสวนคดีอาญา การดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด

Abstract

To process a criminal case in Thailand, police officers receive a complaint from an injured party and compile all evidence before arresting the accused. Officers must also protect legal rights of the accused. Article 29, paragraph 2 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2560 (2017) specifies that an accused should be presumed innocent until proven guilty by a court of law

This principle certifies the pre-trial innocent status of the accused, but in practice, inquiry officers compiling an evidence and investigating the accused typically treat them antagonistically by. Focusing on evidence potentially fulfilling the fault element to fulfill prosecutory orders to the court.

Applicable facts beneficial to the offender are usually ignored as irrelevant and not included in the investigatory report. Even Yet Articles 131 and 138 the Thai Criminal Procedure Code (CPC) indicate the investigatory principle that inquiry officers should gather all evidence proving the innocence or guilt of defendants, in addition to examining the backgrounds of the accused.

This Article focuses on problems in pre-trial reception of facts about the accused information helping prosecutors effectively evaluate cases and judges during sentencing. A comparative international study was made of the judgment process, reliable facts about the accused and foreign related procedures and implementation. The goal was to improve, and render more effective, transmission of facts related to the accused in Thailand.

Keywords : Criminal investigation, Pre-trial Prosecution, Facts relating to the accused



บทนำ

แนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในปัจจุบัน มีวิธีแนวคิดที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก จากเดิมผู้ต้องหาอยู่ในฐานกรรมแห่งคดี ได้รับการยกฐานะเป็นประธานแห่งคดี ดังนั้นทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมจึงต้องร่วมมือกันค้นหาความจริง การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาต้องคำนึงถึงแนวความคิดทางอาชญาวิทยาและหลักการลงโทษให้เหมาะสมกับตัวบุคคล

ในปัจจุบัน แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีอยู่ 2 แนว คือ

1. หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เป็นหลักดำเนินคดีอาญาที่ให้เจ้าพนักงานต้องสอบสวนคดีอาญาทุกกรณี เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ และหากผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดและครบองค์ประกอบความผิดก็ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป

2. หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงข้ามกับหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจจะไม่ดำเนินการสอบสวนก็ได้ หรือหากสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง ก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและเหตุผลในแต่ละคดี ซึ่งหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเกิดขึ้นจากทฤษฎีการลงโทษที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจาก “ทฤษฎีแก้แค้น” มาเป็น “การป้องกัน” กล่าวคือ ในอดีตเราลงโทษเพื่อเป็นการ แก้แค้นให้ผู้กระทำผิดได้รับความเจ็บปวดชดเชยความผิดต่อผู้ถูกกระทำ แต่ในปัจจุบันการลงโทษ ควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าการลงโทษจะไม่ขึ้นอยู่กับกระทำความผิดนั้น และเพื่อเตือนว่าถ้าหากมีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกัน อีกทั้ง ถือเป็น “การป้องกันพิเศษ” ด้วย กล่าวคือการลงโทษต้องเหมาะสมกับความผิดและความชั่ว ของผู้กระทำผิด เพื่อให้เขามีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำอีก และช่วยให้เขากลับคืนเป็นพลเมืองดีของสังคมได้¹

การสอบสวนความผิดอาญาในประเทศไทย จะเริ่มต้นจากองค์กรตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการ กระทำความผิดและนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษให้ได้ แต่ในอีกแง่หนึ่งก็เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญา

เพราะในคดีอาญาหากผู้กระทำผิดยังมิได้ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดและคดีถึงที่สุดจะปฏิบัติ ต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำผิดมิได้แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ายังมีข้อบกพร่องในเรื่องการสอบสวน อยู่หลายประการ โดยเฉพาะการเน้นที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เนื่องจากพนักงานสอบสวนจะมอง

¹ คณิศ วน นกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 11, 2566) 480.

ผู้ต้องหาในแง่ของการเป็นปฏิปักษ์กัน ทำให้สำนวนการสอบสวนนั้น มีแต่ข้อมูลที่เป็นโทษต่อตัวผู้ต้องหาแต่เพียงด้านเดียว โดยไม่คำนึงถึงข้อมูลในส่วนที่เป็นคุณต่อตัวผู้ต้องหา ทั้งที่ การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนจะต้องรวบรวมหลักฐาน ทุกชนิดที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงฆ์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิด ที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา²

และพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมา แห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา³ ซึ่งเป็นบทกำหนดหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนเลือกที่จะ ไม่สอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดเลย แต่มุ่งเน้นการสอบสวนพฤติการณ์ ของผู้กระทำความผิดให้ครบองค์ประกอบความผิดเพื่อส่งฟ้องผู้ต้องหาให้ได้เท่านั้น

ทำให้เมื่อไปถึงชั้นพนักงานอัยการและศาล จะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาในส่วนที่เป็นคุณเพื่อประกอบดุลพินิจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ รวมถึงการกำหนดโทษของศาล ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงต้องรวบรวมพยานหลักฐานในส่วนที่เป็นคุณต่อตัวผู้ต้องหาด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับภูมิหลังของผู้ต้องหา เช่น ผู้ต้องหาอาศัยอยู่ในสภาพสังคมเช่นไร มีความประพฤติในอดีตอย่างไรบ้าง มีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร เคยได้รับการบำบัดรักษาทางจิตมาแล้วหรือไม่ เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้ควรมีอยู่ในสำนวนการสอบสวน ตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนทั้งสิ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหา ของการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดตั้งแต่ในชั้นสอบสวน ก่อนที่คดีจะเข้าสู่ศาลในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและแนวปฏิบัติของตัวอย่างประเทศในระบบกฎหมาย Common Law และ Civil Law ที่สามารถรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดได้ตั้งแต่ในชั้นเจ้าพนักงานทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ตัวผู้กระทำความผิด
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทที่เหมาะสมของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในประเทศไทยว่าควรมีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดอย่างไร

สมมติฐานการศึกษา

การรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์กับผู้กระทำความผิดในชั้นการดำเนินคดีก่อนฟ้องโดยพนักงานสอบสวน เช่น ประวัติ ความประพฤติ การศึกษา และเหตุจำเป็นที่ต้องกระทำความผิด จะก่อให้เกิด

² มาตรา 131, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

³ มาตรา 138, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.



เกิดผลดีในการพิจารณาลงโทษให้เหมาะสมกับจำเลยมากกว่าที่จะรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงให้ครบองค์ประกอบของความผิดเพื่่อมุ่งที่จะฟ้องผู้กระทำความผิดให้รับผิดชอบแต่เพียงอย่างเดียว

วิธีการศึกษา

กำหนดวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ตำบทยกกฎหมาย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายต่างประเทศ ความเห็นทางวิชาการ ต่าง ๆ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับ แนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด และนำมาวิเคราะห์ปรับใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในการรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดตั้งแต่ในชั้นก่อนฟ้องหรือชั้นเจ้าพนักงาน มุ่งเน้นการศึกษาถึงมาตรการอื่นนอกจากการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและประโยชน์ที่จะได้รับหากสามารถแก้ไขปัญหาได้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาของการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดตั้งแต่ ในชั้นก่อนที่คดีจะเข้าสู่ศาลในประเทศไทยและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาได้
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ ที่สามารถรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดได้ตั้งแต่ในชั้นเจ้าพนักงาน และนำมาเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของประเทศไทย
3. สามารถวิเคราะห์ถึงบทบาทที่เหมาะสมของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในประเทศไทย ว่าควรมีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดอย่างไร และจะสามารถ นำข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดที่ได้รับตั้งแต่ชั้นก่อนฟ้องไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไร

ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาดังอยู่บนพื้นฐานของหลักการค้นหาความจริงในคดีและยังเป็นแนวทางการหนึ่งในการกำหนดวิธีการที่จะใช้เพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับคดีรวมถึงกำหนดบทบาทองค์กรของรัฐ และผู้ที่ต้องเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีความสอดคล้องกับตัวแบบของระบบงานยุติธรรมทางอาญาของรัฐ กล่าวคือหากพิจารณารูปแบบของระบบ งานยุติธรรมและนโยบายทางอาญา ในแต่ละรัฐ ต้องพิจารณาที่



กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการที่จะดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็น เจ้าพนักงาน ฝ่ายปกครอง ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลในการร่วมกันดำเนินการค้นหาความจริง

ดังนั้นจึงมีแนวคิดทฤษฎีที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องร้องคดีอาญาได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ เราสามารถเรียกกระบวนการดำเนินคดีอาญานี้ว่า “ระบบการดำเนินคดีโดยประชาชน” (Popular Prosecution)

ในการดำเนินคดีอาญาภายใต้ระบบนี้ กระบวนการค้นหาความจริงจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่กรณีหรือคู่ความ บทบาทของรัฐเป็นเพียงผู้ที่คอยกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย กระบวนการในการค้นหาความจริงแบบนี้เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น⁴

แต่หากมองว่าการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของ “รัฐ” ที่จะต้องดำเนินการ อำนาจความยุติธรรมย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐ ระบบการดำเนินคดีอาญาย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน ในระบบนี้ รัฐหรือองค์กรของรัฐ จะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา เพื่อการค้นหาความจริงเอง จึงสามารถเรียกว่าเป็น “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (Public Prosecution)⁵ เมื่อมีการกระทำผิดอาญาต้องถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญา รัฐจะมีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดเอง ผ่านทางองค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก็คือพนักงานอัยการ สำหรับประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน

หลักการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญา

ในคดีอาญา การรวบรวมพยานหลักฐานเป็นหลักการที่สำคัญในการค้นหาความจริง การที่จะมีความคิดเห็นในคดีไปในทิศทางใดจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้รับในคดีให้ถี่ถ้วนก่อนตั้งแต่ ในขั้นสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ชั้นสังคมของพนักงานอัยการ และชั้นพิจารณาคดีของศาล ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงหลักการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การดำเนินคดีอาญา สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักที่ควรคำนึงในการสอบสวนอยู่ 2 ประการคือ

⁴ อุดม รัฐอมฤต, “การฟ้องคดีอาญา” ใน ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, *รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535) 479, 490.

⁵ คณิศ ณ นคร, “วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน” (2528) 15:3 *วารสารนิติศาสตร์* 1, 15.



1. หลักสันนิษฐานว่าผู้กระทำความผิดบริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) เป็นหลักการที่สำคัญของการดำเนินคดีอาญา ที่วางหลักการว่าหากศาลยังไม่ได้ตัดสินความผิดและมีคำพิพากษาถึงที่สุด จะถือว่าผู้กระทำ ความผิดมีความผิดและมีคำพิพากษาถึงที่สุดจะถือว่าผู้กระทำความผิดมีความผิดแล้วมิได้ และจะต้องอยู่ในสถานะ ผู้บริสุทธิ์อยู่เสมอจนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าว ถือเป็นหลักสากล ที่ต่างประเทศใช้กันอย่างแพร่หลาย และปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ซึ่งได้กำหนดหลักการข้างต้นในข้อ 11 ไว้ว่า “ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับ การสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่า มีความผิดตามกฎหมาย ในการพิจารณาคดีที่เปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับ การต่อสู้คดี”⁶

2. หลักการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน การสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย ถือว่ามี ความสำคัญมาก เนื่องจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมไว้จะปรากฏในชั้นนี้ และ พยานหลักฐานดังกล่าวสามารถใช้ประกอบดุลยพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการและการพิจารณาของศาล เพื่อตัดสินคดีเช่นกัน ซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่พนักงานสอบสวนจะต้องรวบรวมไว้ในสำนวนปรากฏตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 131 ที่บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพหุติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา

เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” หลักการดังกล่าวมิได้ไว้ เพื่อยืนยันถึงหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้บริสุทธิ์ รวมถึงเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการทำงาน ของพนักงานสอบสวนจากเดิมมองผู้ต้องหาเป็นคู่ต่อสู้แต่หลักการที่พนักงานสอบสวนต้องยึดถือคือหลักการ ค้นหาความจริง⁷ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวน มักไม่รวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ ผู้ต้องหาไว้ในสำนวนแต่ละรวบรวมเฉพาะพยานหลักฐานให้ครบองค์ประกอบความผิดเพื่อให้พนักงานอัยการสั่ง ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ได้เท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติใดที่จะลงโทษพนักงานสอบสวนหาก ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 131 ให้ครบถ้วน เพราะถือว่าการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนเป็นดุลยพินิจที่จะรวบรวมหรือ ไม่รวบรวมสิ่งใดไว้ในสำนวนก็ได้ รวมถึงไม่ทำให้การสอบสวนนั้นเสียไปแต่อย่างใด⁸

ข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์

ข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาแห่งชีวิต สภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ตนเอง ตลอดจนมูลเหตุจูงใจให้กระทำความผิดนั้น เป็นสิ่งสำคัญที่ควรจะต้องรวบรวมไว้ตั้งแต่ในชั้นสอบสวน เพื่อเป็นข้อมูลเสริมให้พนักงานอัยการสามารถสั่งคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสามารถใช้ในชั้นศาลใน ชั้นต้องการพิจารณาและกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม

⁶ Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948 Article 11 Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a public trial at which he has had all the guarantees necessary for his defence.

⁷ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 23, 2565) 245-247.

⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5766/2549.

การที่พนักงานสอบสวนจะรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดตั้งแต่ในชั้นสอบสวน จะต้องยึดหลักการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 คือจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์ของผู้กระทำความผิด รวมถึงในมาตรา 138 ที่จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้ทราบถึงความเป็นมาแห่งชีวิต และพฤติกรรมต่าง ๆ ในอดีตของผู้กระทำความผิด ควบคู่ไปกับพยานหลักฐานเพื่อให้ครบองค์ประกอบความผิด ข้อเท็จจริงเหล่านี้สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทได้แก่⁹

1. ลักษณะข้อเท็จจริงที่เป็นผลดี

ข้อมูลในส่วนที่เป็นประโยชน์ของผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่แล้วจะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมส่วนตัวในการดำเนินชีวิต รวมถึงอุปนิสัยสภาพแวดล้อม ๆ ต่าง ๆ ก่อนจะเกิดการกระทำความผิดขึ้น ได้แก่สภาพแวดล้อมในสังคมที่อาศัยอยู่ ประวัติของบุคคลในครอบครัวลักษณะนิสัยส่วนตัว ประวัติการทำงานและสุขภาพทางร่างกาย หรือสุขภาพจิต เป็นต้น

2. ลักษณะข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้าย

ข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อผู้กระทำความผิด โดยปกติจะเป็นพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้กระทำความผิดมีพฤติการณ์ประกอบความผิดที่ถูกกล่าวหา รวมถึงประวัติในอดีตที่เคยกระทำความผิดมาก่อน ว่าเคยได้รับโทษฐานใดและอยู่ระหว่างรอการลงโทษหรือไม่ ประวัติเหล่านี้สำหรับในประเทศไทยสามารถเรียกได้ว่าเป็น “ทะเบียนประวัติ อาชญากร” ซึ่งในทะเบียนเหล่านี้จะระบุประวัติของผู้เคยกระทำความผิดไว้ก่อนได้แก่¹⁰

ส่วนที่ 1 ได้แก่ ชื่อ อายุ ลักษณะทางกายภาพ ตำแหน่งร่างกาย ความพิการ นิสัยส่วนตัว ภาพถ่าย เชื้อชาติ ลายนิ้วมือ

ส่วนที่ 2 ได้แก่ ภูมิลำเนา สถานที่เกิด สถานที่ทำงาน สถานที่ที่ชอบไปอยู่ เป็นประจำ

ส่วนที่ 3 ได้แก่ พี่น้อง เครือญาติ บรรดาเพื่อน สภาพแวดล้อมของบุคคลรอบตัวและสภาพแวดล้อมของสถานที่อยู่

ส่วนที่ 4 ได้แก่ ความรู้ความสามารถ การศึกษาที่ได้รับ การประกอบอาชีพ พฤติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับนิสัยตนเอง ความเชื่อ วิธีการกระทำความผิดมาก่อน

การแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดในประเทศระบบ Common Law

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การนำคดีเข้าสู่ศาล ซึ่งเป็นการเริ่มต้นคดีอาญา พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวในการฟ้องคดีอาญา ส่วนการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานและการจับกุมผู้ต้องหาเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

⁹ ณัฐพงศ์ สวัสดิ์วงษ์พร, การค้นหาคำความจริงจากภูมิหลังผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) 14-15.

¹⁰ ทวีศักดิ์ ถักดีโต, ทะเบียนประวัติอาชญากร (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544) 11.



อย่างไรก็ตามในชั้นการสอบสวน ของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยปกติจะต้องมีพนักงานอัยการ คอยควบคุม กำกับดูแลการสอบสวนอยู่เสมอ โดยพนักงานอัยการประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการแบ่งแยกพื้นที่รับผิดชอบ ออกจากกันตามแต่ละท้องที่ และมีหน้าที่คอยให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองอยู่เสมอ จึงอาจกล่าวได้ว่านอกเหนือจากการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการจะต้องทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวน ของเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคู่กันไปด้วย

เมื่อผู้กระทำความผิดถูกจับกุมตัวตามหมายจับหรือมาปรากฏตัวเองตามหมายจับ เจ้าหน้าที่ตำรวจ จะแจ้งสิทธิของผู้ต้องหาตามกฎหมายจากนั้นจึงจะทำการสอบสวนและทำบันทึกการสอบสวน แจ้งแก่พนักงาน อัยการในท้องที่ที่รับผิดชอบคดีนั้น ๆ การทำบันทึกสอบสวนในลักษณะนี้จะปรากฏข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดี รวมถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีแต่จะไม่ได้รวมถึงความเห็นในทางคดี เจกเช่นในประเทศไทย ว่าเห็นควร สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ จากนั้นจะนำบันทึกการสอบสวน ส่งมอบต่อพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวน ในสำนักงานอัยการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

พนักงานอัยการสามารถเป็นผู้เริ่มต้นคดีอาญาทั้งการสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐาน และ การจับกุมได้ด้วย¹¹ ซึ่งโดยปกติการจับกุมและสอบสวนผู้ต้องหาจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ในบางรัฐ กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบก่อนเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการ ยึด ค้น หรือจับกุม จะต้องได้รับการอนุญาตจากอัยการในเบื้องต้นเสียก่อนจึงจะกระทำได้ อัยการจึงจะต้องใช้ดุลยพินิจอย่าง รอบคอบเพื่อตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการออกหมายจับหรือทำการจับกุม

ในชั้นสอบสวน พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเข้าร่วมการสอบสวนรวมถึงปล่อยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ให้ทำการสอบสวนเอง หรือในบางกรณีพนักงานอัยการก็สามารถทำการสอบสวนคดีอาญาเอง โดยไม่จำเป็นต้อง ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าร่วมสอบสวนก็ได้ และในคดีใดที่คำรับสารภาพของผู้ต้องหา จะมีส่วนทำให้คดีลุล่วง ไปด้วยความรวดเร็ว พนักงานอัยการก็มักจะเข้าร่วมการสอบสวนด้วยเสมอ¹²

สำหรับข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดอาจปรากฏได้ในชั้นก่อนการฟ้องคดีเข้าสู่ศาลและในชั้น พิจารณาคดีของศาล โดยบุคคลที่จะทำหน้าที่นำเสนอข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดให้แก่พนักงาน คุมประพฤติเนื่องจากมีหน้าที่ในการทำรายงานสืบเสาะข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิด ก่อนการพิพากษาของศาล (Pre-sentence Investigation Report)

โดยบันทึกการสืบเสาะดังกล่าว มีความสำคัญในชั้นก่อนฟ้องคดีเพื่อให้พนักงานอัยการประกอบ ดุลยพินิจในการสั่งคดีได้อย่างเป็นธรรม รวมถึงในชั้นกำหนดโทษของศาลจะใช้รายงานนี้ประกอบการพิจารณา เช่นกัน โดยประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหรัฐอเมริกาได้วางกรอบ

¹¹ อุททิศ แสนโกสิก, การดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514) 43.

¹² เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, “การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวนตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา” (2521) 9:4 วารสารนิติศาสตร์ 44, 51.

การจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ในรายงานดังกล่าวไว้เช่น¹³ พฤติการณ์ต่าง ๆ ในคดี ประวัติอาชญากรรม ประวัติทางสุขภาพจิต พื้นเพครอบครัว ภาระหนี้สิน ประวัติการศึกษา ประวัติ การทำงาน เป็นต้น

ประเทศอังกฤษ

การดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษยึดหลักการให้ประชาชนในสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินการตรวจสอบความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงใช้หลักการฟ้องคดีโดยประชาชนตั้งแต่อดีต ถึงปัจจุบัน ผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไปคือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่จะต้องเป็นผู้เริ่มต้นคดีอาญาและทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจับกุมและสอบสวนผู้กระทำความผิด เมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ก็จะส่งสำนวนสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการเพื่อใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีต่อไป

ดังนั้นในประเทศอังกฤษหลักการสอบสวนคดีอาญาย่อมมีความแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการเริ่มต้นคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการสามารถเริ่มต้นคดีและ ทำการสอบสวนได้เอง แต่ในประเทศอังกฤษได้แยกการสอบสวนกับการฟ้องร้องออกจากกัน ทำให้พนักงานอัยการในประเทศอังกฤษไม่สามารถทำการสอบสวนคดีอาญาได้เอง ทำได้เพียงเข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนในภาพรวมเท่านั้น

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในอดีต มีอำนาจทั้งรับคำร้องทุกข์ รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ จับกุมผู้ต้องหา และส่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแขวง (Magistrate Court) ในคดีความผิดเล็กน้อย ทำให้การสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งในด้านการสอบสวนและการฟ้อง แต่หากเป็นคดีที่มีความซับซ้อนมากเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะทำการว่าจ้างนักกฎหมายเอกชน (Solicitor) ให้เป็นผู้ทำการฟ้องร้องคดีแทนตนในฐานะทนายความโจทก์¹⁴

สิ่งที่เกิดขึ้นจากการให้อำนาจองค์กรตำรวจมากเกินไปทั้งในการสอบสวนและการฟ้องร้อง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมเนื่องจากขาดการตรวจสอบวิธีใช้อำนาจโดยองค์กรอื่น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย ประชาชนในสังคมขาดความเชื่อถือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนกระทั่งปี ค.ศ.1986 ได้มีการจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ของตำรวจและแยกอำนาจการฟ้องร้องของตำรวจ มาอยู่ที่พนักงานอัยการเพื่อให้มีความ เป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญามากขึ้น ชื่อว่า Crown Prosecution Service (CPS) โดยมี Director of Public Prosecutions (DPP) เป็นหัวหน้าหน่วยงาน

ในด้านการปฏิบัติงานคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษถูกจำกัดอำนาจให้มีอำนาจ ในการพิจารณาพยานหลักฐานและฟ้องร้องคดีต่อศาลเท่านั้น ส่วนอำนาจการสอบสวนเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยสมบูรณ์ ด้วยเหตุว่าองค์กร CPS ถูกตั้งขึ้นเพื่อกำอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นสำคัญ หากอนุญาตให้พนักงานอัยการเข้าไปส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี อาจทำให้การใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีไม่มี

¹³ เศรษฐชัย อันสมศรี, *ดุลยพินิจในการกำหนดโทษจำคุก* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) 35-36.

¹⁴ สัตตา อรุณธรี, *อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) 48.



ความเป็นกลางเนื่องจากเป็นผู้ทำการสอบสวนและฟ้องร้องในคนเดียวกันเสียเอง อีกทั้งพนักงานอัยการยังไม่มีอำนาจในทางกฎหมายที่จะเข้าร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจไปทำการสืบสวนหรือค้นหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมแต่อย่างใด แต่อาจใช้การขอความร่วมมือในลักษณะไม่เป็นทางการแทน

อย่างไรก็ตามในด้านการฟ้องคดีอาญา นอกเหนือจากพนักงานอัยการที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ต่อศาลแล้ว หน่วยงานของรัฐบาลต่างๆก็สามารถฟ้องคดีอาญาต่อศาลเองได้โดยไม่ต้องทำการติดต่อผ่านพนักงานอัยการ ดังเช่นประเทศไทย ด้วยเหตุว่าหน่วยงานราชการแต่ละแห่ง ย่อมมีสำนักงานกฎหมาย ของตนในการดูแลเรื่องการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายที่ตนมีอำนาจอยู่แล้ว ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติที่กระทำมาตั้งแต่อดีต

ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยปกติแล้วจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอต่อการส่งฟ้องของพนักงานอัยการ นอกจากนี้ยังจะต้องรวบรวมข้อเท็จจริง อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาด้วย เช่น วัน เดือน ปีเกิด อาชีพการงาน ลักษณะร่างกาย ประวัติอาชญากรรม สภาพแวดล้อม และความเป็นอยู่ของครอบครัว เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องทำการรวบรวมไว้ในสำนวนสอบสวน ตั้งแต่มีการจับกุมผู้ต้องหาแล้ว

การแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดในประเทศระบบ Civil Law

ประเทศฝรั่งเศส

การดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานในประเทศฝรั่งเศส ในชั้นการสอบสวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ประกอบไปด้วย ตำรวจฝ่ายคดี พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาสอบสวน บุคคลเหล่านี้จะร่วมกันทำการค้นหาความจริงในคดี สำหรับการเริ่มต้นการสอบสวน ตำรวจฝ่ายคดีจะเป็น ผู้สอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นและกรณีเกิดความผิดซึ่งหน้า โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลการสอบสวนของตำรวจฝ่ายคดี ด้วยส่วนผู้พิพากษาสอบสวนจะสามารถเข้าร่วมการสอบสวนได้เพียงบางคดีหรือในคดีที่พนักงานอัยการร้องขอให้เข้าร่วมการสอบสวนด้วยเท่านั้น

เมื่อตำรวจฝ่ายคดีได้รับคำร้องทุกข์และสามารถพิสูจน์ทราบถึงผู้กระทำความผิดหรือในความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งหน้า จะต้องทำการรายงานต่อพนักงานอัยการในพื้นที่รับผิดชอบ จากนั้นจึงเข้าตรวจสอบ ยังสถานที่เกิดเหตุและมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ รวมถึงสอบถามพยานบุคคล เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในคดีให้ครบถ้วน ทั้งนี้ตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจกว้างขวางในการปฏิบัติงานเนื่องจากเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นไม่นานหลังมีการก่อเหตุให้เร็วที่สุด โดยปกติแล้วการสอบสวนในความผิดซึ่งหน้าจะกระทำในประเภทความผิดที่มี โทษร้ายแรงและโทษปานกลางเป็นหลัก

หลังจากที่ตำรวจฝ่ายคดีได้ทำการแจ้งต่อพนักงานอัยการในพื้นที่รับผิดชอบแล้ว พนักงานอัยการสามารถเข้าร่วมการสอบสวนด้วยตนเองหรือสั่งให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้สอบสวนต่อไปเองก็ได้ ในทางปฏิบัติแล้วหากมีข้อคดีร้ายแรงพนักงานอัยการก็จะมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีทำการสอบสวนต่อไป แต่หากพนักงานอัยการ

ตัดสินใจเข้าร่วมการสอบสวนด้วยตนเอง พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจสอบสวนเช่นเดียวกับตำรวจฝ่ายคดี และในคดีที่มีความร้ายแรง ซับซ้อน พนักงานอัยการอาจร้องขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าร่วมการสอบสวนด้วยก็ได้

ส่วนบทบาทของผู้พิพากษาสอบสวน หลักการทำการสอบสวนของผู้พิพากษาสอบสวนจะใช้หลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา ความจริงที่ว่านี้หมายถึงการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาเช่นเดียวกัน ในด้านการสอบสวนจะเป็นผู้ช่วยเหลือตำรวจฝ่ายคดีในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และในบางคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนจำเป็นจะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จะต้องให้ผู้พิพากษาสอบสวนผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนั้น ๆ มาควบคุมการทำงานด้านสอบสวนด้วย เช่น คดีด้านการเงินหรือการตรวจสอบสาเหตุการเสียชีวิตโดยใช้หลักนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น รวมถึงการสอบสวนคดีอาญาที่มีโทษสูง กฎหมายกำหนดว่าต้องมีผู้พิพากษาสอบสวนร่วมทำการสอบสวนในคดีนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน

ในการสอบสวนคดีอาญาของผู้พิพากษาสอบสวนร่วมกับตำรวจฝ่ายคดี ข้อแตกต่างคือผู้พิพากษาสอบสวนจะสามารถใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ ที่ตำรวจฝ่ายคดีไม่สามารถจะกระทำได้ เช่น การควบคุมผู้ต้องหาในขณะที่ทำการสอบสวน การปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาโดยมีประกัน การอนุญาตให้ดักฟัง ทางโทรศัพท์ เป็นต้น โดยปกติแล้วผู้พิพากษาสอบสวนจะใช้อำนาจเหล่านี้ได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการ ร้องขอให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสืบสวนคดีอาญาเท่านั้น

สำหรับคดีประเภทร้ายแรง กฎหมายบังคับให้ต้องมีการสอบสวนภูมิหลังของผู้กระทำความผิดในทุกกรณี แต่ในคดีความผิดระดับกลาง จะทำการสอบสวนข้อมูลดังกล่าวไว้หรือไม่ก็ได้¹⁵ ทั้งนี้ เป็นดุลยพินิจของศาลสอบสวนที่จะพิจารณาดำเนินการ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในการพิจารณาว่าคดีใด ควรจะต้องทำการสืบสวนเกี่ยวกับประวัติภูมิหลังและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดการสอบสวนในประเทศฝรั่งเศสแบ่งตามระดับชั้นโทษของความผิดนั้น ๆ มิใช่บังคับให้ต้องสอบสวนในทุกคดี ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในชั้นก่อนฟ้องและชั้นกำหนดโทษของศาลได้ต่อไป

ประเทศเยอรมัน

เป็นประเทศผู้นำทางระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ดังนั้นการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทุกองค์ที่เกี่ยวเนื่องไม่ว่าจะเป็น เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล และ ทนายความต่างทำหน้าที่ร่วมกันในการรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ทั้งในทางที่เป็นประโยชน์และในทางที่เป็นโทษ รวมถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุบรรเทาโทษต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวจำเลยให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นประวัติส่วนตัวและภูมิหลัง นิสัย ความประพฤติ การศึกษา บุคลิกลักษณะ สุขภาพร่างกาย และภาวะแห่งจิตใจ ตลอดจนประวัติการกระทำผิดของจำเลย ทั้งนี้เพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษจำเลยเป็นไปอย่างถูกต้อง

¹⁵ มาตรา 79, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส.



เหตุผลที่ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ต้องทำหน้าที่ร่วมกัน ในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยให้มากที่สุด ก็เพราะประเทศเยอรมันไม่มีการทำรายงาน ก่อนพิพากษา (Presentence reports) เสนอต่อศาล เพื่อช่วยในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษจำเลยเช่น ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ถือปฏิบัติกันอยู่นั่นเอง¹⁶

ในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดนั้น อัยการและตำรวจจะทำหน้าที่ร่วมกัน ในการหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับ จำเลยให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เช่น ประวัติของผู้กระทำความผิด สถานภาพทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด และความประพฤติภายหลัง การกระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งความพยายาม ของผู้กระทำความผิด ที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย รวมตลอดถึงข้อเท็จจริงอื่น ๆ เกี่ยวกับ ตัวจำเลยทั้งในทางที่เป็นคุณและโทษ ทั้งนี้เพื่อนำมาประกอบการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษของจำเลย

นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยยังเป็นประโยชน์ต่อพนักงานอัยการ ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอัตราโทษที่จำเลยสมควรได้รับเสนอต่อศาล เพราะข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้จะมีผลต่อการกำหนดโทษเบื้องต้นของศาลว่าสมควรจะให้จำเลยได้รับโทษสถานใดจึงจะเหมาะสมและความเห็นของอัยการ ที่เสนอต่อศาลนั้น จะกระทำในรูปของคำแถลงการณ์ปิดคดีภายหลังการสืบพยานเสร็จสิ้น โดยปกติความเห็นของอัยการดังกล่าว จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดโทษจำเลยอย่างมาก เพราะศาลมักจะลงโทษจำเลยโดยคำนึงถึงอัตราโทษที่พนักงานอัยการเสนอมา แต่ความเห็นของพนักงานอัยการก็มีได้ เป็นข้อผูกมัดที่ศาลจะต้องถือปฏิบัติตามแต่อย่างใด

โดยข้อเท็จจริงเหล่านั้นมักจะมีประกอบอยู่ในสำนวนสอบสวนที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดี ได้แก่ แรงจูงใจให้กระทำความผิด สภาพจิตใจ ผลร้ายที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับความชั่วร้ายของบุคคลนั้นอย่างไร ภูมิหลังของผู้กระทำความผิด พฤติกรรมภายหลังกระทำความผิดและการพยายามแก้ไขความเสียหาย เป็นต้น

ในการพิจารณาตัดสินของศาล หลังจากที่มีการสืบพยานเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานอัยการในฐานะทนายความผู้รักษาระบอบของสาธารณะ จะมีคำแถลงการณ์ปิดคดีภายหลังการสืบพยาน เสร็จสิ้น ทุกครั้ง เพื่อเป็นการสิ้นสุดกระบวนการเสนอข้อเท็จจริงในศาล พร้อมทั้งเสนออัตราโทษที่เหมาะสม ในการเสนออัตราโทษนี้พนักงานอัยการจะต้องฟังข้อเท็จจริงในการสืบพยาน และพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดี รวมถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยด้วย เพราะข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้จะมีผลต่อการกำหนดโทษเบื้องต้นของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจ ในการเสนออัตราโทษต่อศาลว่าสมควรจะให้จำเลยได้รับโทษเหมาะสมกับตัวบุคคล

¹⁶ เกียรติภูมิ แสงศศิธร, กระบวนการกำหนดโทษคดีอาญา: เปรียบเทียบของไทยกับต่างประเทศ(นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533) 66.

วิเคราะห์ปัญหาการรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้กระทำผิดในประเทศไทย

ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 กำหนดให้ พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่ามหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ ของผู้ต้องหา ดังนั้นเจ้าพนักงานตำรวจตั้งแต่ผู้จับกุม ผู้สืบสวน ผู้สอบสวน

พนักงานสอบสวนจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าวจะเห็นถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ต้องหาด้วย เช่น พยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ และข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับภูมิหลังของตัวผู้ต้องหาไว้ในสำนวนด้วย เนื่องจากในปัจจุบันพนักงานอัยการ ไม่มีอำนาจในการสอบสวน

และจากการที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนดังกล่าวนี้ ส่งผลให้พนักงานอัยการ ไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงในคดีได้ตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งทำให้พนักงานอัยการ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการ สั่งคดี รวมถึงการวางรูปคดีที่เหมาะสมได้ อีกทั้งกฎหมายในปัจจุบันมิได้บัญญัติไว้โดยตรงให้พนักงานอัยการจะต้องเสนอความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหาทำให้ ในทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนจึงละเว้นที่จะสอบสวนในประเด็นดังกล่าว

สำหรับพนักงานอัยการ ภายหลังพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการจะต้องจัดทำคำฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 ทั้งนี้ควรกล่าวถึงเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่จำเลยมาในท้ายฟ้อง เช่น ประวัติความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 ซึ่งมาตราดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์หรือบทบังคับไว้ว่าคำฟ้องจะต้องทำเป็นหนังสือ และจะต้องมีรายละเอียดตามใน (1)-(7) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ในคำฟ้อง จะต้องมียละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้าในกรณีที่คำฟ้องจะมีรายละเอียดอย่างอื่นนอกจาก (1)-(7) เช่น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอัตราโทษของพนักงานอัยการ หรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด กฎหมายก็มิได้มีบทต้องห้ามแต่อย่างใดและจะถือได้ว่าคำฟ้องนั้นไม่ขัดด้วยกฎหมาย ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดเหล่านี้จะมีประโยชน์ในชั้นกำหนดโทษของศาลในอนาคตอีกด้วย

สรุปแนวปฏิบัติของตัวอย่างประเทศในระบบกฎหมาย Common Law และ Civil Law

สำหรับแนวปฏิบัติในประเทศระบบกฎหมาย Common Law ที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นจะเห็นว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้ต้องหาได้ตั้งแต่ถูกจับกุมโดยอาศัยความร่วมมือกัน



ระหว่างหน่วยงานสืบเสาะ (Pre-trial Service Agency) ที่มีพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ร่วมค้นหาภูมิหลังของผู้ต้องหาเพื่อประกอบสำนวนคดี อีกทั้งพนักงานอัยการยังมีอำนาจในการเข้าร่วมการสอบสวนเพื่อตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ของผู้ต้องหาก่อนที่จะทำการฟ้องต่อศาลอีกด้วย ส่วนในประเทศอังกฤษเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นภูมิหลังของผู้ต้องหาตั้งแต่ถูกจับกุมแล้ว

ส่วนแนวปฏิบัติในประเทศระบบกฎหมาย Civil Law ที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น เห็นว่าในประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการและตำรวจ จะร่วมกันตรวจสอบภูมิหลังของจำเลยตั้งแต่ถูกจับกุม ทั้งนี้ อาจไม่ต้องดำเนินการในทุกกรณีเพื่อไม่ให้เป็นการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป แต่อาจทำการตรวจสอบภูมิหลังเฉพาะในคดีความผิดที่มีโทษสูงเช่น จำคุกตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไปก็ได้ ส่วนประเทศเยอรมันพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่แรก และมีบทบาทในการแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของผู้กระทำความผิดในชั้นกำหนดโทษของศาล เพื่อให้ศาลมีข้อมูลประกอบดุลยพินิจกำหนดโทษเช่นกัน

บทบาทที่เหมาะสมของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย

1. พนักงานสอบสวน ควรจะต้องปรับกระบวนการค้นในการสอบสวนคดีอาญา เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 กำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ต้องหา แม้การไม่ปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวจะไม่ทำให้การสอบสวนเสียไป แต่อาจส่งผลให้พนักงานอัยการขาดข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อประกอบดุลยพินิจการสั่งคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. พนักงานอัยการควรมีส่วนในการช่วยนำเสนอข้อเท็จจริงต่างๆของผู้กระทำความผิดตั้งแต่ ในการร่างคำฟ้อง ด้วยเหตุว่าคำฟ้องตามมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดมาตรฐานที่จะต้องใส่ไว้ในคำฟ้องตาม (1)-(7) แต่ทั้งนี้กฎหมายมิได้ห้ามให้พนักงานอัยการบรรยายถึงภูมิหลังต่าง ๆ ของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ศาลสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในชั้นกำหนดโทษที่เหมาะสมแก่จำเลยได้อีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. เห็นควรมีการออกกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ต้องหาตั้งแต่ในชั้นสอบสวน โดยไม่ต้องทำทุกคดีแต่อาจทำเฉพาะคดีที่มีอัตราโทษสูงเช่น จำคุกตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป เป็นต้น หากไม่ปฏิบัติตามอาจเป็นความผิดวินัย

2. เห็นควรมีให้มีผู้ช่วยในการรวบรวมข้อมูลของพนักงานสอบสวน อาจอยู่ในรูปแบบของพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมคุมประพฤติก็ได้ เนื่องจาก มีความเชี่ยวชาญในการรวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆของผู้กระทำความผิดมากกว่า

3. เห็นควรให้พนักงานอัยการนำเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เป็นภูมิหลังของผู้กระทำความผิดไว้ในคำฟ้องตั้งแต่แรก รวมถึงเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการสามารถนำเสนอข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดในรูปแบบของคำแถลงปิดคดีเพื่อให้ศาลสามารถมีข้อมูลกำหนดโทษที่เหมาะสมกับตัวบุคคลได้

บรรณานุกรม

- เกียรติจิกร วัจนะสวัสดิ์, “การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวนตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา” (2521) 9:4 *วารสารนิติศาสตร์*.
- เกียรติภูมิ แสงศศิธร, *กระบวนการกำหนดโทษคดีอาญา : เปรียบเทียบของไทยกับต่างประเทศ* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533).
- คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 11, 2566).
- คณิต ณ นคร, *รวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร* (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2540).
- คณิต ณ นคร, “วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน” (2528) 15:3 *วารสารนิติศาสตร์*.
- ณัฐพงศ์ สวัสดิ์วงษ์พร, *การค้นหาคำความจริงจากภูมิหลังผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).
- ทวีศักดิ์ ภักดีโต, *ทะเบียนประวัติอาชญากร* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).
- มานะ เผาะช่วย, *ระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).
- เศรษฐชัย อันสมศรี, *ดุลยพินิจในการกำหนดโทษจำคุก* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).
- สัตยาอรุณธารี, *อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 23, 2565).
- อุดม รัฐอมฤต, “การฟ้องคดีอาญา” ใน ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, *รวบรวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).
- อุททิศ แสนโกสิก, *การดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514).





ปัญหาทางกฎหมายในการระดมทุนของภาครัฐในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้าง พื้นฐานของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสาธารณรัฐอินเดีย

Legal Problems related to government mobilize in Infrastructure fund in Thailand : a comparative study of Republic of India

วรวิมล จันทรทอง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Worawimol Chantarathong

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

E-mail : worawimol.c@gmail.com

(Received: 30 June 2023; Revised: 27 July 2023; Accepted: 20 February 2024)

บทคัดย่อ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวภาครัฐจำเป็นต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากและอาจก่อให้เกิดภาระทางการคลัง ภาครัฐจึงมีแนวคิดในการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่น ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่กิจการโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ โดยการระดมทุนในตลาดทุนผ่านรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม การนำรูปแบบการระดมทุนของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการระดมทุนของภาครัฐยังคงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เนื่องจากความไม่สอดคล้องระหว่างบริบทการลงทุนของภาคเอกชนและกฎหมายในเรื่องระบบการเงินการคลังของภาครัฐ การบริหารจัดการการเงินการคลังและทรัพย์สินของภาครัฐ อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง เป็นต้น บทความนี้ได้ศึกษาแนวทางการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อจัดทำและพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่รักษาสสมดุลระหว่างการสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและวินัยทางการคลัง โดยอาจพิจารณานำมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ : กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน แหล่งเงินทุนทางเลือกอื่น วินัยการเงินการคลัง



Abstract

Infrastructure development is vital to national economic development. However, due to the development of public infrastructure, a lot of capital is needed, and the fiscal burden. The government has the idea of providing alternative sources of financing. This increases the role of private sector finance in government infrastructure. By mobilizing in the capital market through the form of infrastructure funds. So anyhow, applying for private sector funding to fund government funding continues to cause legal problems, because of the inconsistency between the investment context. The private sector and the law on the fiscal system of the government. The management of finance, the public finance, the finance and property of the government, for example the Budgetary Law, the State Financial and Fiscal Discipline Act, etc. This article explores the ways in which infrastructure financing and funds are raised through government infrastructure funds in the Republic of India. This is a country that maintains a balance between supporting private sector funding sources in the infrastructure and alternative fiscal rule for alternative finance. This may be used as a guideline for solving legal problems in funding through Thailand's public infrastructure funds.

Keywords : Infrastructure Fund, Alternative Finance, Fiscal Discipline

บทนำ

โครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและเป็นหนึ่งในภารกิจที่สำคัญของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในปัจจุบันการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมักพึ่งพากระบวนงบประมาณและการกู้เงินซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนดั้งเดิม แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาครัฐ ประกอบกับภาครัฐมีหน้าที่ในการพัฒนาบริการสาธารณะให้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน อันเป็นเหตุให้ภาครัฐต้องดำเนินการในลักษณะเชิงรุกมากขึ้น จึงก่อให้เกิดแนวคิดในการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นของภาครัฐ (Public alternative finance) โดยการนำเอารูปแบบการจัดหาแหล่งเงินทุนของภาคเอกชนมาปรับใช้ในการจัดหาแหล่งเงินทุนของภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐบรรลุเป้าประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ¹

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นเพื่อการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีหลากหลายรูปแบบและมีความแตกต่างในหลากหลายประเด็น ทั้งในด้านการเงินและด้านกฎหมาย เช่น ต้นทุนทางการเงิน ความเป็นหนี้สาธารณะ อำนาจในการบริหารจัดการของภาครัฐ นอกจากนี้ รูปแบบการจัดหาแหล่ง

¹ Giselle Datz, "Government as Market Players : State Innovation in the Global Economy," (2008) 62:1 *Journal of International Affairs* 35, 35.



เงินทุนทางเลือกอื่นยังมีจุดเด่นและข้อด้อยแตกต่างกัน โดยการพิจารณาคัดเลือกรูปแบบการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นเป็นต้องคำนึงถึงบริบท ปัจจัย สถานะทางกฎหมายและเศรษฐกิจและความเหมาะสมในการจัดหาแหล่งเงินทุนในแต่ละช่วงเวลาด้วย สำหรับบทความนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาการระดมทุนของภาครัฐในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นของภาครัฐ เพื่อการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยมุ่งเน้นการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐนำรูปแบบการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นที่ภาคเอกชนใช้เป็นการทั่วไปมาปรับใช้ในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐนั้น อาจต้องพบกับข้อจำกัดทางกฎหมายอันเป็นเหตุให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่น อันเนื่องมาจากปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างบริบทการลงทุนของภาคเอกชนและกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ภาครัฐ อาทิเช่น กฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้ศึกษาการแนวทางในการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นของภาครัฐเพื่อการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของต่างประเทศในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานเป็นอย่างมาก ภายใต้ข้อจำกัดในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐาน โดยสามารถรักษาสอดคล้องระหว่างการสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นในกิจการโครงสร้างพื้นฐานและวินัยทางการคลังไว้ได้ จึงอาจพิจารณานำมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาครัฐผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐของประเทศไทยต่อไป

แนวคิดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นของภาครัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ

การจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมักมีแหล่งเงินทุนในการดำเนินการจากงบประมาณ และการกู้เงินซึ่งโดยลักษณะของการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การพึ่งพางบประมาณและการกู้เงินเพื่อการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพียงอย่างเดียว อาจก่อให้เกิดอุปสรรค เนื่องจากภาครัฐมีรายจ่ายประจำที่สูง อีกทั้งเพดานหนี้สาธารณะของประเทศยังมีความจำเป็นต้องกันสำรองไว้เพื่อการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันในโครงการภาครัฐอื่นๆ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดภาระทางการเงินและอาจทำให้การจัดทำบริการสาธารณะประเภทการจัดทำและพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานต้องหยุดชะงักและอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุแห่งข้อจำกัดในการจัดหาแหล่งเงินทุนของภาครัฐข้างต้น จึงทำให้ภาครัฐมีแนวคิดในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านการเข้าเป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่น (Alternative finance) เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นอกเหนือจากแหล่งเงินทุนแบบดั้งเดิมอีกด้วย

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ได้กล่าวถึงการจัดหมวดหมู่ของเครื่องมือในการจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานไว้โดยแบ่งรูปแบบ (Modes) เครื่องมือในการจัดหาแหล่งเงินทุน (Infrastructure Finance Instruments) และรูปลักษณะ

ที่ปรากฏในตลาด (Market Vehicles) โดยแบ่งพิจารณาตามประเภทสินทรัพย์ (asset) ออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) ประเภทหนี้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ผลตอบแทนที่แน่นอนตายตัว (Fixed Income) เช่น หุ้นกู้และเงินกู้ การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) 2) ประเภททุน (Equity) ที่มีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และไม่มีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (Listed Infrastructure Equity Fund) และ 3) ประเภทผสม (Hybrid) ที่มีการผสมลักษณะของทั้งหนี้และกองทุน เช่น กองทุนกึ่งหนี้กึ่งทุน (Hybrid Debt Fund) เป็นต้น²

สำหรับตัวอย่างการเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นของภาครัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐของประเทศไทย เช่น โครงการการระดมทุนก่อสร้างศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 ด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization)³ โดยข้อดีจากการระดมทุนด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์คือ การไม่ใช้งบประมาณแผ่นดินในการก่อสร้างและไม่สร้างภาระหนี้ต้องงบประมาณในทันทีเนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณในการก่อสร้างเพียงครั้งเดียว แต่ใช้วิธีการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปีเป็นระยะเวลา 30 ปี เป็นค่าเงินต้นและดอกเบี้ยในระยะเวลา 30 ปี ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวเป็นรายจ่ายของภาครัฐที่ต้องดำเนินการจัดสรรให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าเช่าพื้นที่อาคารของเอกชน โดยภายหลังครบสัญญาเช่าหรือเมื่อชำระหนี้หมดใน 30 ปี รัฐบาลไม่ต้องมีภาระในการจ่ายค่าเช่าพื้นที่ให้แก่เอกชนต่อไป และกรรมสิทธิ์ในอาคารจะตกเป็นของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าวไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะ เพราะนิติบุคคลเฉพาะกิจที่จะจัดตั้งขึ้นไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ในการออกหุ้นกู้เพื่อระดมทุนจึงไม่ถือเป็นการก่อหนี้โดยตรงของรัฐ หรือเป็นการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน และไม่เป็นหนี้สาธารณะตามนิยามของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548⁴ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า แม้การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์จะไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะแต่เนื่องจากการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปีเป็นระยะเวลา 30 ปี อาจเข้าข่ายลักษณะโครงการที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันอันเป็นภาระแก่งบประมาณของรัฐบาลตาม มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วย

² Organization for Economic Co-operation and Development, *Infrastructure Financing Instruments and Incentives* (22 Aug 2021) OECD <<https://www.oecd.org/finance/private-pensions/Infrastructure-Financing-Instruments-and-Incentives.pdf>>.

³ มาตรา 3, พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540

การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์” หมายความว่า การที่นิติบุคคลเฉพาะกิจรับโอนสินทรัพย์หรือรับสินทรัพย์ไว้เป็นหลักประกันจากผู้จำหน่ายสินทรัพย์ เพื่อทำการออกและจำหน่ายหลักทรัพย์แก่ผู้ลงทุนโดยนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายหลักทรัพย์มาชำระหรือมอบให้แก่ผู้จำหน่ายสินทรัพย์ตามความตกลงที่ทำไว้และจะมีการชำระหนี้แก่ผู้ถือหลักทรัพย์โดยขึ้นอยู่กับกระแสรายรับที่เกิดจากสินทรัพย์ที่รับโอนมาหรือที่รับไว้เป็นหลักประกัน

“สินทรัพย์” หมายความว่า

(1) สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้เป็นเงินที่ก่อให้เกิดกระแสรายรับ หรือ

(2) สิทธิเรียกร้องที่จะมีขึ้นในอนาคตโดยให้ชำระหนี้เป็นเงินที่ก่อให้เกิดกระแสรายรับตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. ประกาศกำหนด

⁴ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550, *การบริหารการเงิน* (22 เม.ย. 2566) ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 <<https://www.governmentcomplex.com/finance-manage.php>>.



การระดมทุนของภาครัฐในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

นอกจากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นของภาครัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐของประเทศไทยโดยการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ภาครัฐยังมีแนวคิดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่น โดยวิธีการระดมทุนในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นการระดมทุนผ่านกลไกในตลาดทุนภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกใหม่ในการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อันจะเป็นการลดภาระงบประมาณ และการกู้เงินของภาครัฐ และเป็นการเพิ่มทางเลือกในการลงทุนของประเทศ

1. การระดมทุนในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund) นับเป็นหนึ่งในทางเลือกของการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกเพื่อการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีลักษณะเป็นกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้น เพื่อระดมทุนจากนักลงทุนทั่วไปและนักลงทุนสถาบัน เพื่อลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์สาธารณะของประเทศ และเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศโดยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนสามารถดำเนินการจัดตั้งกองทุนรวมดังกล่าวได้ สำหรับกรณีภาครัฐ การจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานสามารถช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณรายจ่ายในการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และลดการก่อหนี้สาธารณะได้ ตลอดจนเป็นทางเลือกในการมีส่วนร่วมในการลงทุนของนักลงทุนสถาบันรวมถึงนักลงทุนทั่วไปซึ่งเป็นประชาชนรายย่อยในกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และยังเพิ่มทางเลือกของแหล่งเงินทุนผ่านนวัตกรรมทางการเงินการคลังให้แก่ภาครัฐและภาคเอกชนไปพร้อมกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่จดทะเบียนและเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์คือ การเข้าลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาวในสินทรัพย์โครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีกระแสรายได้อย่างสม่ำเสมอซึ่งนักลงทุนจะได้รับผลตอบแทนในรูปเงินปันผลและกำไรจากการขายหน่วยลงทุน ทั้งนี้ กลไกของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ต้องมีการขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์โครงการโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อภาครัฐในการเข้าระดมทุนในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยครอบคลุมกระบวนการขออนุมัติจัดตั้งกองทุนรวม การจัดสรรและเสนอขายหน่วยลงทุนของกองทุนรวม การลงทุนในทรัพย์สินกิจการโครงสร้างพื้นฐานและทรัพย์สินอื่น การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินกิจการโครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารจัดการกองทุนรวม

ตัวอย่างการระดมทุนของภาครัฐในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย ได้แก่ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ ชุดที่ 1 ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGATIF) เป็นกองทุน



รวมโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐกองทุนแรกของประเทศไทย ซึ่งระดมทุนในรายได้ค่าความพร้อมจ่ายของโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ ชุดที่ 1 ที่กองทุนรวมจะเข้าลงทุนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ภายใต้สัญญาการเข้าลงทุนในรายได้ค่าความพร้อมจ่ายเป็นระยะเวลาประมาณ 20 ปี อย่างไรก็ตาม กฟผ. จะยังคงความเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ ชุดที่ 1 ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในสัญญาข้างต้น โดย กฟผ. ในฐานะรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้นหน่วยลงทุนรายใหญ่ของกองทุนรวม โดยถือหุ้นหน่วยลงทุนจำนวนร้อยละ 25 ของจำนวนหน่วยลงทุนที่กำหนดแล้วทั้งหมด ณ เวลาที่มีการเสนอขายครั้งแรกเสร็จสิ้น และถือหุ้นหน่วยลงทุนจำนวนดังกล่าวไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี นับจากวันที่กองทุนรวมเข้าลงทุนสำเร็จ มูลค่าการลงทุนครั้งแรก 20,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการลงทุนในทรัพย์สินกิจการโครงสร้างรูปแบบสิทธิในการรับประโยชน์จากรายได้ในอนาคต หรือสิทธิตามสัญญาแบ่งรายได้ในอนาคตของกิจการโครงสร้างพื้นฐานหรือที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกิจการโครงสร้างพื้นฐาน หรือการบริหารจัดการทรัพย์สินอื่นใดที่ได้จากการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐาน⁵

2. กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย

ภายหลังจากความสำเร็จในการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ ชุดที่ 1 ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGATIF) ซึ่งเป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐกองทุนแรกของประเทศไทย นำมาสู่การจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย เป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่จัดตั้งโดยภาครัฐ โดยมีหลักการและวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวขึ้นเพื่อสนับสนุนการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว เป็นแหล่งเงินทุนใหม่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศการพัฒนาตลาดทุนของประเทศ โดยเป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์ทางเลือก ในการลงทุนผ่านตลาดทุนสาธารณะทางการคลังของรัฐ และเป็นช่องทางให้นักลงทุนและผู้มีเงินออมสามารถลงทุนในทรัพย์สินของรัฐที่มีคุณภาพ⁶ โดยกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยเป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่จัดตั้งโดยภาครัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาคเอกชน นอกจากนี้ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยยังเป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่มีแนวคิดในการสร้างกลไกการประกันผลตอบแทนขั้นต่ำให้แก่นักลงทุน เพราะโครงการโครงสร้างพื้นฐานบางโครงการอาจมีความไม่แน่นอนของกระแสรายได้ อันอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงของกระแสรายได้ที่จะโอนให้แก่กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยซึ่งจะส่งผลให้อัตราผลตอบแทนที่นักลงทุนต้องการสูงขึ้น และอาจส่งผลต่อความสนใจในการลงทุนของนักลงทุน อันจะก่อให้เกิดกระทบและเกิดอุปสรรคต่อการจัดหาแหล่งเงินทุน

⁵ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ ชุดที่ 1 ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGATIF), *ภาพรวม EGATIF* (22 เม.ย. 2566) EGATIF <<http://www.egatif.com/th/about/overview>>.

⁶ ข้อ 4 (3), ประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุน ที่ ทน. 38/2562 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดตั้งและจัดการกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน.

⁷ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund)



ของภาครัฐได้ ดังนั้น ภาครัฐจึงมีแนวคิดในการประกันผลตอบแทนแก่กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงของกระแสรายได้ของโครงการและสร้างให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยผ่านการกำหนดกลไกการประกันผลตอบแทนขั้นต่ำให้แก่กองทุนผ่านการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน

โดยในปัจจุบันกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยได้ลงทุนระยะเริ่มแรกในทรัพย์สินกิจการโครงสร้างพื้นฐานประเภทสิทธิที่จะได้รับรายได้ร้อยละ 45 ของรายได้ค่าผ่านทางรวมสุทธิที่จัดเก็บได้จากเส้นทางในปัจจุบันของทางพิเศษฉลองรัชและทางพิเศษบูรพาวิถี ซึ่งบริหารงานโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) เป็นระยะเวลา 30 ปี นับจากวันโอนสิทธิตามสัญญาโอนและรับโอนสิทธิในรายได้ (Revenue Transfer Agreement (RTA))⁸ อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันจะมีการจัดตั้งและระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยในระยะเริ่มแรกแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดและปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้นที่ทำให้การระดมทุนดังกล่าวยังไม่บรรลุผลตามเป้าประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระดมทุนของภาครัฐในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย

แม้กลไกการระดมทุนผ่านรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะกำหนดให้ภาครัฐในฐานะผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานสามารถระดมทุนผ่านรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเช่นเดียวกับภาคเอกชนได้ แต่ปัจจัยแตกต่างที่สำคัญของการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาคเอกชนและการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐคือ กรณีการระดมทุนของภาครัฐนั้น นอกจากการพิจารณาความสามารถในการลงทุนด้านการเงินที่มีกระแสเงินเพียงพอและเหมาะสมแล้ว ยังต้องพิจารณาความสามารถและความเป็นไปได้ในทางกฎหมายของภาครัฐเพื่อประกอบการเข้าระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวด้วย อันเป็นปัจจัยหลักที่ต้องนำมาพิจารณาร่วมกับการดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วย

สำหรับกรณีการระดมทุนของภาครัฐในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระดมทุนของภาครัฐในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว โดยอาจแบ่งปัญหาของการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย ออกเป็น 2 บริบท ได้แก่บริบทรอบทางกฎหมาย และบริบทรอบทางวินัยการคลัง โดยสามารถสรุปปัญหาโดยสังเขปได้ ดังนี้

⁸ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย, นโยบายเพื่อการลงทุน (22 เม.ย. 2566) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย <<https://www.tfif.com/th/about/investment-policy>>.

3.1 ปัญหาในบริบทรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับการระดมทุนของภาครัฐในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน⁹ นอกจากนี้ภารกิจของรัฐจากเดิมที่มีขอบเขตเพียงการให้บริการด้านการรักษาความมั่นคงดูแลความสงบเรียบร้อยและดูแลรักษาความปลอดภัยสาธารณะ รัฐได้มีการขยายขอบเขตของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของตนออกไปสู่การจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ โดยประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการที่รัฐจัดทำขึ้นนั้นต่างก็สมัครใจที่จะจ่ายค่าตอบแทนในการได้รับบริการนั้น ตามสัดส่วนของการได้รับประโยชน์ของตนเองเฉพาะราย¹⁰ ในลักษณะเดียวกับที่เอกชนทั้งหลายปฏิบัติต่อกันในทางอุตสาหกรรมและการค้า นอกจากนี้รัฐอาจมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานนับเป็นหนึ่งในกิจการสาธารณะและเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม การระดมทุนของภาครัฐเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐาน จำเป็นต้องพิจารณาอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐประกอบการดำเนินการเป็นสำคัญด้วย โดยปัญหาในบริบทรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับการระดมทุนของภาครัฐในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยเป็นกรณีประเด็นปัญหาในอำนาจหน้าที่และขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ประเด็นอำนาจในการจัดหาแหล่งเงินทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานของรัฐ ประเด็นการเข้าลงทุนในกองทุนโครงสร้างพื้นฐานในฐานะผู้ถือครองหน่วยลงทุน ประเด็นหน่วยงานของรัฐเข้าระดมทุนในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานมีการลงทุนในสินทรัพย์โครงสร้างพื้นฐานหลายประเภท โดยการพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐในกรณีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยหรือไม่ และหากมีความสามารถในการจัดหาแหล่งเงินทุนดังกล่าวแล้ว หากประสงค์จะเข้าลงทุนในกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยในฐานะผู้ถือครองหน่วยลงทุนสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร และกรณีที่กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคต ประเทศไทยไปลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานสาขาอื่น จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับหน้าที่และขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ หรือไม่อย่างไร จากประเด็นข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ต้องมีการพิจารณาถึงกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเป็นการกำหนดภารกิจหลักไว้เป็นรายแห่ง ซึ่งจากการศึกษา อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเด็นอำนาจหน้าที่และขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐในการจัดหาแหล่งเงินทุนผ่านการระดมทุนการเข้าลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย กรณีส่วนราชการ ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่ออก ตามความมาตรา 8 จ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีลักษณะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบวัตถุประสงค์

⁹ ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2535) 108.

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์, *องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.) 4.



หน้าที่ของส่วนราชการ ซึ่งสะท้อนถึงภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการแต่ละส่วนงานเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาและวินิจฉัยประเด็นการนำโครงการโครงสร้างพื้นฐานของส่วนราชการเข้าระดมทุนในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานอย่างชัดเจน สำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจการพิจารณาอำนาจหน้าที่และขอบเขตวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการในการจัดหาแหล่งเงินทุนและการเข้าลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจเป็นรายฉบับ โดยแบ่งตามประเภทการจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การของรัฐ บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งอยู่ในรูปแบบกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ขอบังคับและประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะสะท้อนถึงภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับกรณีส่วนราชการแต่กรณีรัฐวิสาหกิจพบว่ามีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจกรรม นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า เมื่อพิจารณาตัวอย่างอำนาจหน้าที่และขอบเขตวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชนที่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของบริษัทมหาชน เช่น บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ (มหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการกิจสูงและมีความอิสระในการระดมทุนในรูปแบบต่างๆ ได้มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น โดยมีความสามารถในการเข้าถึงครองหน่วยลงทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนจากกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเช่นเดียวกับนักลงทุนทั่วไปด้วย ซึ่งรวมถึงการเข้าลงทุนในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่เข้าระดมทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานสาขาที่แตกต่างและไม่เกี่ยวข้องกับการกิจของรัฐวิสาหกิจด้วย

3.2 ปัญหาในบริบทรอบทางวินัยการคลังเกี่ยวกับการระดมทุนของภาครัฐในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย

เนื่องจากลักษณะของการระดมทุนในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เข้าระดมทุนได้รับเงินจากการขายสิทธิในการรับรู้รายได้ในอนาคตของโครงการเพื่อไปพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่อไป อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบทระบบงบประมาณและกรอบทางวินัยการคลังอาจส่งผลกระทบต่อการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน โดยอาจก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

3.3 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกรณีการผูกพันรายได้สาธารณะกับรายจ่ายสาธารณะของหน่วยงานของรัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

กรณีส่วนราชการ พบว่าหลักการและลักษณะกระบวนการบริหารการคลังของส่วนราชการอาจขาดความสามารถในการถือเงินคืนที่ได้รับจากการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดส่วนราชการมีหน้าที่ในการนำส่งเงินที่ได้รับเข้าบัญชีเงินคงคลังจึงอาจเป็นข้อจำกัดของส่วนราชการในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ได้เข้าระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานอาจไม่มีความสามารถในการยึดถือเงินที่ได้รับจากการระดมทุน หรือสามารถนำเงินที่ได้รับจากการระดมทุนไปใช้ได้ หรือสามารถส่งเงินที่ได้รับจากการระดมทุนต่อไปยังแหล่งอื่น โดยไม่นำส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้ อันอาจนำไปสู่การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนขึ้น



เพื่อเป็นกลไกการจัดเก็บเงินนอกงบประมาณซึ่งอาจกระทบต่อวินัยการเงินการคลังที่ดีสำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจที่เข้า
การระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานอาจมีความเสี่ยงในการถูกเรียกเงินรายได้ที่ได้รับการระดมทุน
ดังกล่าว เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของรัฐวิสาหกิจ หรือเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้น (กระทรวงการคลัง) ตามบทบัญญัติ
มาตรา 34 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อันจะส่งผลให้การระดมทุนของ
รัฐวิสาหกิจไม่บรรลุผลในการนำเงินที่ได้รับไปพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่อไปได้

3.4 ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการให้เงินสนับสนุนของภาครัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

เนื่องจากกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยมีนโยบายลงทุนในโครงการโครงสร้าง
พื้นฐานที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นหลัก ซึ่งอาจมีความผันผวนของผลตอบแทน ดังนั้น เพื่อให้
กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวมีความน่าสนใจและเป็นทางเลือกให้แก่นักลงทุน จึงมีการจัดตั้งกองทุน
เพื่อการสนับสนุนกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยขึ้นในลักษณะกองทุนหมุนเวียน ตาม
พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อคุ้มครองการจ่าย
ผลตอบแทนให้แก่ผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย
อีกทั้งเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ของการของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานให้มีความมั่นคง และมีเสถียรภาพอันจะ
เป็นการลดการพึ่งพางบประมาณซึ่งเป็นภาระการคลังของประเทศและอยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลังที่ดีในระยะยาว
ต่อไปโดยภารกิจของกองทุนเพื่อการสนับสนุนกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยคือการเข้ารับ
ภาระในการชำระหนี้เพื่อคุ้มครองอัตราผลตอบแทนในกรณีที่กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานมีเงินไม่เพียงพอ
ในการจัดสรรให้แก่ผู้ลงทุนตามอัตราผลตอบแทนที่กำหนดไว้ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นภาระทางการเงินในลักษณะ
เป็นภาระทางการเงินแฝง (Contingent Liabilities)¹¹ ให้แก่ภาครัฐในการเข้ารับภาระทางการเงินของกองทุนรวม
โครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย และการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนในลักษณะกองทุนหมุนเวียน
อาจไม่สอดคล้องกับหลักการในการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากกลไกภายในกองทุน
เพื่อการสนับสนุนกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย พบว่า มีวัตถุประสงค์หลักในการ
จัดตั้งเป็นหน่วยรับงบประมาณเพื่อจ่ายชดเชยให้กับกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย
มิได้มีธุรกรรมที่เป็นกิจกรรมหลักอื่นใดเป็นแหล่งรายได้ของตนเอง ดังนั้น การกำหนดให้กลไกคุ้มครองผลตอบแทน
เป็นกองทุนหมุนเวียนในลักษณะเป็นกองทุนเงินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน
พ.ศ. 2558 อาจไม่สอดคล้องกับหลักการของการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน และไม่สอดคล้องกับหลักวินัยการเงิน
การคลังที่ดีอีกด้วย

¹¹ ภาระผูกพัน (Contingent Liability) เป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือ ชำระหนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น เช่น การค้าประกัน
หนี้ให้แก่อุตสาหกรรม หากอุตสาหกรรมไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ชำระหนี้แทนให้ แต่หากอุตสาหกรรมมีเงินชำระหนี้เอง
ได้ก็จะเป็นภาระแก่รัฐบาล อ้างใน Polackova, Hana. *Government Contingent Liabilities : A Hidden Risk to Fiscal Stability*,
(Washington D.C.: BID, 1998) 1-2.



3.5 ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดมาตรการควบคุมและตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนในการบริหารจัดการเงิน เนื่องจากการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นของภาครัฐ

เนื่องจากการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐในปัจจุบันยังไม่เป็นที่แพร่หลาย จึงอาจทำให้ภาครัฐขาดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและตรวจสอบการเข้าระดมทุนของหน่วยงานของรัฐในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับลักษณะของธุรกรรมที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะอย่างเหมาะสม เนื่องจากลักษณะเฉพาะบางประการของการระดมทุนผ่านรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่อาจมีความแตกต่างจากแนวทางการจัดหาแหล่งเงินทุนดั้งเดิมในรูปแบบเงินงบประมาณหรือเงินกู้ เช่น ลักษณะต้นทุนทางการเงินที่สูงกว่าการระดมทุนในรูปแบบดั้งเดิม ลักษณะของแหล่งเงินทุนที่มีไข่นี้ ลักษณะของธุรกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับภาระผูกพันทางการคลังในอนาคตซึ่งมีลักษณะไม่แน่นอนและชัดเจนเหมือนการกู้เงินหรือการค้ำประกัน เป็นต้น โดยการขาดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลและตรวจสอบดังกล่าว อาจนำไปสู่ การถูกพิจารณาในลักษณะการสร้างต้นทุนทางการเงินที่สูงกว่าการระดมทุนในรูปแบบอื่นเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือมีลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 อันอาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนาแนวทางการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นของภาครัฐประเภทกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

โดยจากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระดมทุนของภาครัฐในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน นำมาสู่ข้อจำกัดทำให้การระดมทุนในปัจจุบันยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยอย่างเต็มประสิทธิภาพ จึงนำมาสู่แนวคิดในการศึกษาแนวทางการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นเพื่อการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานในต่างประเทศ เช่น กรณีสาธารณรัฐอินเดียนเพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการระดมทุนของภาครัฐในประเทศไทยต่อไป

การจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสาธารณรัฐอินเดีย

ในปี ค.ศ. 2023 ธนาคารโลกได้จัดอันดับดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพโลจิสติกส์ (The Logistics Performance Index) ให้สาธารณรัฐอินเดียมียอดติดด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอยู่ในอันดับ 38 ของโลก ซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานใกล้เคียงกับประเทศไทยที่อยู่ในอันดับ 34¹² อย่างไรก็ตาม แม้สาธารณรัฐอินเดียมียอดสถิติการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานต่ำกว่าประเทศไทย แต่จากการศึกษาพบว่า สาธารณรัฐอินเดียเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบการและนวัตกรรมทางการเงินเพื่อรองรับการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานครอบคลุมในหลากหลายมิติ จึงเห็นว่า เป็นประเทศที่ควรนำมาพิจารณาศึกษาเพื่อถอดบทเรียนและเป็นต้นแบบในด้านการแก้ไขปัญหาในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยต่อไป

¹² World bank, *Global Rankings 2023* (20 Jan 2023) World bank <<https://lpi.worldbank.org/ international/global>>.

1. รูปแบบการพัฒนาและสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย

จากการศึกษาพบว่า สาธารณรัฐอินเดียมีนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยมุ่งหวังจะให้โครงการโครงสร้างพื้นฐานของประเทศมีมาตรฐานระดับโลก ซึ่งรูปแบบการได้มาซึ่งโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย มุ่งเน้นการดำเนินการในรูปแบบการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ (Public – Private partnership) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของสาธารณรัฐอินเดียได้ตระหนักถึงข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงได้มีการพัฒนาและสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานในหลายรูปแบบ โดยอาจนำมาพิจารณาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางการกำหนดกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาครัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยได้ เช่น การให้สินเชื่อบริษัทเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริการสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Finance Company) การระดมทุนผ่านกองทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund) กลไกกองทุนสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่า (Viability Gap Funding (VGF)) โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1 บริษัทเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริการสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Finance Company)

รัฐบาลสาธารณรัฐอินเดียได้อนุมัติการจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจด้านการเงิน (Financial Special Purpose Vehicle) โดยจัดตั้งบริษัทการเงินเพื่อโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย (India Infrastructure Finance Company (IIFCL)) ในปี 2006 เนื่องจากเล็งเห็นว่า โครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดียจำเป็นต้องมีแหล่งเงินทุนผ่านทางนิติบุคคลเฉพาะกิจด้านการเงิน ซึ่งจะทำหน้าที่ในการให้แหล่งเงินทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แหล่งเงินกู้ระยะยาวแก่โครงการโดยตรงควบคู่ไปกับแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงิน ทั้งนี้ รัฐบาลสาธารณรัฐอินเดียจะกำกับเพดานการกู้ยืมเงินกับนิติบุคคลเฉพาะกิจด้านการเงิน ในทุกต้นปีงบประมาณ โดยรัฐบาลประเทศอินเดียเป็นเจ้าของบริษัท IIFCL และเริ่มดำเนินงาน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ปี 2006 จนถึงปัจจุบัน¹³ ภายใต้กำกับดูแลโดยกระทรวงการคลัง ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในโครงการโครงสร้างพื้นฐานของบริษัท การเงินเพื่อโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย (Scheme Financing Infrastructure Projects through the India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL)) ที่เล็งเห็นถึงข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยเฉพาะแหล่งเงินทุนประเภทหนี้ ซึ่งเอกชนต้องไปขออนุมัติสินเชื่อ

จากสถาบันการเงิน ด้วยเหตุนี้ บริษัทการเงินเพื่อโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย (India Infrastructure Finance Company (IIFCL)) จึงทำให้ที่ให้เงินกู้ระยะยาวสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นการลดข้อจำกัดทางด้านต้นทุนหรือรายจ่ายของโครงการ และเป็นแหล่งเงินทุนที่เพียงพอต่อการดำเนินการของโครงการ เนื่องจากแหล่งเงินทุนประเภทเงินกู้ของประเทศมีระยะเวลาการชำระหนี้ที่ 7 - 12 ปี แต่โดยทั่วไปแล้ว

¹³ India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL), *Setting up IIFCL* (20 Jan 2023) IIFCL <<http://www.iifcl.org/Content/setting%20up%20iifcl.aspx>>.



ในโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐานมีความต้องการระยะเวลาในการชำระหนี้ที่ยาวนานกว่านั้น ซึ่งบริษัท IIFCL สามารถให้เงินกู้แก่โครงการโครงสร้างพื้นฐานทั้งของรัฐและของเอกชน รวมถึงโครงการโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนด้วยเช่นกัน โดยมุ่งหวังจะให้โครงการโครงสร้างพื้นฐานของประเทศมีมาตรฐานระดับโลก¹⁴ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้สินเชื่อในกิจการโครงการโครงสร้างพื้นฐานมีความเสี่ยงสูง เงื่อนไขในการให้สินเชื่อของบริษัท IIFCL จะจำกัดเฉพาะโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีความเป็นไปได้ในทางพาณิชย์เท่านั้น (Commercially Viable Projects) โดยโครงการที่ให้สินเชื่อ นั้น หมายรวมถึงโครงการที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากการได้รับเงินสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่า (Viability Gap Funding (VGF))¹⁵ ตามหลักเกณฑ์ของรัฐบาลมาแล้วด้วย¹⁶

ตัวอย่างการดำเนินงานของบริษัท IIFCL คือ การได้เข้ามีส่วนร่วมในการเป็นแหล่งเงินทุนช่วยเหลือให้แก่โครงการโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน จำนวนเงิน 11 ล้านล้านรูปีใน 645 โครงการ โดยคิดเป็นร้อยละ 27 ของโครงการร่วมลงทุนในสาธารณรัฐอินเดียในโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการการพัฒนาท่าอากาศยานนานาชาติในเมืองเดลี มุมไบ ไฮเดอราบัด และเมืองอื่น ๆ¹⁷ เป็นต้น

1.2 กองทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund)

กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน¹⁸ ของสาธารณรัฐอินเดีย ถือเป็นกองทุนเพื่อการลงทุนทางเลือกอื่น (Alternative Investment Funds) ประเภทที่ 1 (Category I) ปรากฏตามความในข้อ 2 b ของหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สาธารณรัฐอินเดีย (กองทุนเพื่อการลงทุนทางเลือก) ค.ศ. 2012 (Securities and Exchange Board of India (Alternative Investment Funds) Regulations, 2012) โดยอาจจัดตั้งขึ้นในรูปแบบทรัสต์ หรือบริษัท หรือหุ้นส่วนนิติบุคคลที่จำกัดความรับผิด หรืออยู่ในรูปแบบนิติบุคคลซึ่งอยู่ในรูปแบบรวมกลุ่มการลงทุนเพื่อระดมทุนจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ หรือเพื่อการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับ

¹⁴ Scheme Financing Infrastructure Projects through the India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL), 3.

¹⁵ กองทุนสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่า (Viability Gap Funding (VGF)) เป็นกองทุนที่มีลักษณะเป็นการให้การสนับสนุนโดยรัฐบาลในรูปแบบการจ่ายเงินช่วยเหลือโครงการ (Grant) เพื่อจัดการค่าใช้จ่ายในส่วนต้นทุนของโครงการ (Capital Expenditure) ให้โครงการเกิดความเป็นไปได้ในการดำเนินการ (Viability) ซึ่งเงินช่วยเหลือดังกล่าวถือเป็นแหล่งเงินทุน (Source of Finance) ประเภทหนึ่งของโครงการการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐนอกเหนือจากแหล่งเงินในส่วนทุน (Equity) เช่น เงินลงทุนส่วนเข้าของ (บริษัทเอกชนผู้ดำเนินโครงการ) การระดมทุนจากนักลงทุนต่าง ๆ เป็นต้น และแหล่งเงินในส่วนหนี้ (Debt) เช่น เงินกู้สำหรับการดำเนินโครงการ การระดมทุนจากตลาดตราสารหนี้ อ้างอิงจาก Department of Economic Affairs Government of India, PPP Guide for Practitioners (20 Jan 2023) Government of India <<https://www.pppinindia.gov.in/documents /20181/33749/PPP+Guide+for+Practitioners/>>.

¹⁶ Article 5.1, *Scheme Financing Infrastructure Projects through the India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL)*.

¹⁷ India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL), ANNUAL REPORT 2021-22 (20 Jan 2023) (IIFCL) <<https://iifcl.in/images/FileUploaded/IIFCLAnnualReportFY22pdf28092022105751.pdf>>.

¹⁸ “กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน” หมายถึง กองทุนเพื่อการลงทุนทางเลือกซึ่งลงทุนครั้งแรกในหลักทรัพย์ซึ่งไม่จดทะเบียนหรือได้รับผลประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือหุ้นกู้จดทะเบียนหรือหุ้นกู้แปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของบริษัทที่ลงทุนหรือนิติบุคคล เฉพาะกิจที่เกี่ยวข้องหรือจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ พัฒนาหรือครอบครองโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ นิยามคำว่า “โครงสร้างพื้นฐาน” อาจถูกนิยามโดยรัฐบาลอินเดียได้เป็นคราวไป 2 (1) (m) *Securities and Exchange Board of India (Alternative Investment Funds) Regulations, 2012*.



นโยบายการลงทุนเพื่อประโยชน์ของนักลงทุนนั่นเอง และไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์กองทุนรวมของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สาธาณรัฐอินเดีย (กองทุนรวม) ค.ศ. 1996 (the Securities and Exchange Board of India (Mutual Funds) Regulations, 1996) หลักเกณฑ์กองทุนรวมของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สาธาณรัฐอินเดีย (การจัดการการลงทุนแบบรวมกลุ่ม) ค.ศ. 1999 (Securities and Exchange Board of India (Collective Investment Schemes) Regulations, 1999) หรือหลักเกณฑ์อื่นใดที่คณะกรรมการใช้ในการกำกับการบริหารกองทุน¹⁹ จากศึกษาพบว่ากองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานในสาธาณรัฐอินเดีย มีลักษณะเป็นการนำไปใช้เป็นหนึ่งในกลไกเสริมเพื่อการจัดหาแหล่งเงินทุนร่วมกับ การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ผ่านการลงทุนเพื่อการจัดหาเงินทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่เอกชนที่ได้รับสัญญาสัมปทานจากหน่วยงานภาครัฐ

ตัวอย่างของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของสาธาณรัฐอินเดียคือ กองทุนเพื่อการลงทุนและโครงสร้างพื้นฐานแห่งชาติ (National Investment and Infrastructure Fund (NIIF)) โดยกองทุนดังกล่าวรัฐบาลสาธาณรัฐอินเดียได้ประกาศการจัดตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2015 ซึ่งถือเป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มศักยภาพด้านการลงทุนผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในโครงการที่มีความเป็นไปได้ในเชิงพาณิชย์ (Commercially Viable Projects) ทั้งโครงการที่ยังไม่แล้วเสร็จ (Greenfield Projects) และโครงการที่เสร็จแล้ว (Brownfield Projects รวมถึงโครงการที่หยุดชะงัก (Stalled Projects) ในปัจจุบัน และรวมถึงโครงการอื่น ๆ ที่มีความสำคัญระดับชาติ อาทิ โครงการในภาคการผลิตหากเป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ในเชิงพาณิชย์²⁰ โดยกองทุน NIIF มีวัตถุประสงค์ในการลงทุนจากแหล่งเงินทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยรัฐบาลสาธาณรัฐอินเดียเล็งเห็นถึงอุปสรรคในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของโครงการโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากลักษณะการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานนั้น เป็นกิจการที่ต้องการแหล่งเงินทุนในระยะยาวซึ่งสถาบันการเงินอาจไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยเหตุดังกล่าว นามาสู่ข้อจำกัดที่ทำให้การพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธาณรัฐอินเดียยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนสินเชื่อในระยะยาวได้ จากข้อจำกัดข้างต้นจึงทำให้รัฐบาลสาธาณรัฐอินเดียจัดตั้งกองทุน NIIF ขึ้น โดยทำหน้าที่เช่นเดียวกับ ธนาคารเพื่อสินเชื่อที่อยู่อาศัย (National Housing Bank) และบริษัท สินเชื่อการรถไฟอินเดีย (Indian Railway Finance Corporation (the IRFC)) ซึ่งจัดหาแหล่งเงินในกิจการโครงสร้างพื้นฐานระยะ 20 ปี หรือมากกว่านั้น²¹ สำหรับการลงทุนของกองทุน NIIF สามารถลงทุนในทุน/กึ่งทุนเพื่อสนับสนุนบริษัทที่มีใช่สถาบันการเงิน (Non - Banking Financial Companies NBFCs)/สถาบันการเงิน (Financial Institutions (FIs)) ที่มีความเกี่ยวข้องกับการให้เงินทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐาน โดยอาจลงทุนโดยใช้วิธีกู้ยืมเงิน (Leverage) เพื่อได้มาซึ่งทุนในการสนับสนุนและให้เงินกู้แก่โครงการที่ถูกคัดเลือกแล้ว การลงทุนในโครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMCs) เพื่อการจัดหาทุน/กึ่งทุนของบริษัทจดทะเบียน/บริษัทไม่จดทะเบียน และการสนับสนุนทุน/กึ่งทุน/หนี้ให้กับโครงการที่มีความเป็นไปได้เชิงพาณิชย์ (Commercially Viable

¹⁹ 2 (1) b, Securities and Exchange Board of India (Alternative Investment Funds) Regulations, 2012.

²⁰ Ministry of Finance of the Government of India, Department of Economic Affairs OFFICE MEMORANDUM F. No. 10/33/2014 (20 Jan 2023) Ministry of Finance of the Government of India <https://dea.gov.in/sites/default/files/NIIF24082015_0.pdf>.

²¹ Clearias, National Investment and Infrastructure Fund (NIIF) (20 Jan 2023) Clearias <<https://www.clearias.com/national-investment-and-infrastructure-fund-niif/>>.



Projects) ทั้งที่เป็นโครงการยังไม่แล้วเสร็จ (Greenfield) และโครงการที่แล้วเสร็จ (Brownfield) รวมถึงโครงการที่หยุดชะงัก (Stalled projects)²²

1.3 กองทุนสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่า (Viability Gap Funding (VGF)) เนื่องจากรัฐบาลสาธารณรัฐอินเดียได้ตระหนักภาวะขาดดุลของประเทศอย่างมีนัยสำคัญที่ขัดขวาง

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหลายประเภทกิจการ อันส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยการใช้เงินของภาครัฐเพียงลำพัง หากแต่มีความจำเป็นต้องดึงดูดภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและอาศัยการบริหารจัดการอย่างมีความรู้ความเชี่ยวชาญ เพื่อให้โครงการมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมระบบการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐขึ้นเพื่อพัฒนาและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ตระหนักว่าโครงการโครงสร้างพื้นฐานอาจไม่มีความเป็นไปได้ในทางการเงินเสมอไป เนื่องจากโครงการต้องใช้ระยะเวลาในการตั้งตัวหรือโครงการใช้ระยะเวลาในการคืนทุนนานและมีข้อจำกัดด้านการก่อให้เกิดรายได้ โดยรัฐบาลสาธารณรัฐอินเดียจะส่งเสริมให้โครงการมีความเป็นไปได้ในทางการเงินผ่านการให้การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐบาลเพื่ออุดช่องว่างที่จะนำไปสู่ความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการ โครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ²³ โดยการให้เงินสนับสนุนดังกล่าวจะต้องมีมูลค่าสูงสุดไม่เกินร้อยละ 20 ของต้นทุนทั้งหมดของโครงการ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจพิจารณาให้เงินสนับสนุนเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินร้อยละ 20²⁴ ซึ่งต้นทุนทั้งหมดของโครงการต้องได้รับการประเมินจากหน่วยงานเจ้าของโครงการพร้อมได้รับการรับรองจากสถาบันการเงินผู้เป็นแหล่งเงินทุนให้กับโครงการ และการใช้จ่ายตามจริงของโครงการแต่ไม่รวมค่าที่ดินที่จัดหาโดยหน่วยงานเจ้าของโครงการ²⁵ สำหรับกระบวนการให้เงินสนับสนุนของกองทุนสนับสนุนดังกล่าว คือ การจ่ายเงินชดเชยต้นทุนของโครงการ โดยการจ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าวจะถูกกำหนดตั้งเป็นสัดส่วนยอดหนี้หรือเรียกเก็บเงินคืนในภายหลัง และกำหนดให้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจ่ายเงินสนับสนุนไปยังสถาบันการเงินผู้ที่เป็นแหล่งเงินทุนหลักให้กับโครงการตามกรอบระยะเวลาการจ่ายเงินสนับสนุน โดยสถาบันการเงินข้างต้นจะเป็นผู้จ่ายเงินดังกล่าวให้แก่โครงการโดยตรงในฐานะผู้เป็นแหล่งเงินทุนให้กับโครงการ และภายหลังจากที่หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาได้จ่ายเงินสนับสนุนให้โครงการไปแล้วจะมีสิทธิไปเรียกเก็บเงินคืนจากกระทรวงการคลังต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการให้เงินสนับสนุนจะดำเนินการในรูปแบบข้อตกลง 3 ฝ่าย ระหว่างหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา สถาบันการเงินผู้ที่เป็นแหล่งเงินทุนหลักของโครงการ และเอกชน ผู้ดำเนินโครงการ²⁶

การให้เงินสนับสนุนโดยกองทุนสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่าส่วนมากจะเป็นการอนุมัติเงินโครงการโครงสร้างพื้นฐานในสาขาทางพิเศษ ถนน หรือรถไฟฟ้ามหานคร โดยสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานในสาขาพลังงาน และท่าเรือเป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ทางการเงินอยู่แล้ว และสำหรับ

²² Ministry of Finance of the Government of India, above n 20.

²³ Article A-D, Scheme for Support to Public Private Partnerships in Infrastructure, Department of Economic Affairs.

²⁴ Article 4 (1), Scheme for Support to Public Private Partnerships in Infrastructure.

²⁵ Article 2, Scheme for Support to Public Private Partnerships in Infrastructure.

²⁶ Article 8 (1) - (3), Scheme for Support to Public Private Partnerships in Infrastructure.

โครงการโครงสร้างพื้นฐานในสาขาทางน้ำและโครงการพัฒนาเมืองในสาขาอื่น เป็นสัญญาที่มีโครงสร้างของสัญญาที่ไม่ชัดเจนหรือไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน²⁷

ตัวอย่างของการให้เงินสนับสนุนของกองทุนสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่า เช่น โครงการรถไฟฟ้าสนามบินเดลี (Delhi Airport Express Line) ที่ได้รับค่าก่อสร้างงานโยธาจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น สำหรับระบบการเดินรถและงานปฏิบัติงานและการบำรุงรักษาดำเนินการผ่านสัญญาสัมปทาน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางผ่านกองทุนสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่าภายใต้มาตรการการให้การสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่าของกระทรวงการคลัง²⁸

2. กฎหมายวินัยทางการคลังที่เกี่ยวกับจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย

แม้สาธารณรัฐอินเดียจะเป็นประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานผ่านการจัดหาแหล่งเงินทุนและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานเป็นอย่างมาก แต่การดำเนินการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดียยังคงดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังโดยวินัยการเงินการคลังปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตรา 112 กรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยประกอบด้วย เอกสารรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในปีปัจจุบันปีก่อนหน้าและปีงบประมาณ แบ่งเป็นสามส่วน ได้แก่ บัญชีของภาครัฐ (the Consolidated Fund of India) และบัญชีเพื่อกรณีฉุกเฉิน (the Contingency Fund of India) และบัญชีสาธารณะของอินเดีย (Public Account of India) โดยรัฐบาลนำเสนอรายรับและรายจ่ายสำหรับบัญชีข้างต้นทุกปีต่อรัฐสภา ซึ่งการจ่ายเงินแผ่นดินต้องดำเนินการภายใต้หลักความยินยอมที่กำหนดไว้ในมาตรา 114 (3) นอกจากนี้ ตามมาตรา 282 ยังกำหนดให้การจ่ายเงินออกจากบัญชีของภาครัฐ (the Consolidated Fund of India) สามารถดำเนินการได้เฉพาะกรณีการตราเป็นกฎหมาย²⁹ การจ่ายเงินจากรายได้ของรัฐ โดยรัฐบาลกลาง (The Union) หรือรัฐ (State) ช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติของรัฐ (the Legislature of the State) ต้องมีการดำเนินการผ่านการตรากฎหมาย³⁰ และกรณีการถอนเงินจากบัญชีของภาครัฐ (the Consolidated Fund of India) และบัญชีเพื่อกรณีฉุกเฉิน (the Contingency Fund of India) ต้องถูกกำกับโดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา และกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยประธานาธิบดีตามที่กำหนดในมาตรา 283³¹ เป็นต้น

²⁷ World Bank, *Government of Pakistan operational design for the project development fund and for the viability gap fund* (20 Jan 2023) World Bank <<https://documents1.worldbank.org/curated/pt/220131468083331909/pdf/683530ESW0P1140PDF0VGF0Final0report.pdf>>.

²⁸ UNESCAP, *INDIA – COUNTRY REPORT* (20 Jan 2023) UNESCAP <https://www.unescap.org/sites/default/files/Country%20Report_India_SUTI.pdf>.

²⁹ 114 (3), *The Constitution of India*.

³⁰ 282, *The Constitution of India*.

³¹ 283, *The Constitution of India*.



นอกจากนี้ สาธารณรัฐอินเดียยังมีการกำหนดวินัยการเงินการคลัง โดยปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังและการบริหารจัดการงบประมาณ ค.ศ. 2003 (The Fiscal Responsibility and Budget Management Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์อาจสรุปได้ว่า กำหนดเป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารจัดการทางการคลังและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว โดยการขจัดข้อจำกัดทางการคลังซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการกำกับนโยบายทางการคลังและการบริหารจัดการหนี้ที่รอบคอบสอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านการจำกัดการกู้ยืมการก่อหนี้ และการรักษาดุลของรัฐบาลกลาง การรักษาความโปร่งใสในการบริหารการคลังของรัฐบาลกลาง และการดำเนินการดำเนินนโยบายการคลังในแผนการคลังระยะปานกลางและการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง³² ผ่านการสร้างความโปร่งใสผ่านการจัดทำกฎเกณฑ์ทางตัวเลข โดยมีการกำหนดเป้าหมายระยะปานกลางในการดำเนินนโยบายการคลัง การปรับปรุงทางด้านสถาบันการคลังให้มีความมั่นคง การปรับปรุงและกำกับดูแลด้านความโปร่งใส และการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในระยะปานกลาง โดยมีการกำหนดให้รัฐบาลกลางจะต้องมีการเปิดเผยกรอบนโยบายการคลังในระยะปานกลาง กรอบยุทธศาสตร์ทางการคลัง กรอบนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งต้องรายงานผลงานด้านการคลังรายไตรมาสต่อรัฐสภา ในขณะที่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือ การจำกัดการขาดดุลงบประมาณ (รายได้- รายจ่ายประจำ) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดปริมาณของการค้าประกันและยอดหนี้รวม และกำหนดห้ามมีการกู้ยืมจากธนาคารทุนสำรองเงินเพียงอย่างเดียวซึ่งเป็นธนาคารกลาง ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้เฉพาะกรณีเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินด้านความมั่นคงของชาติหรือภัยธรรมชาติเท่านั้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาแนวทางจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดียร่วมกับกฎหมายด้านวินัยการเงินการคลังของสาธารณรัฐอินเดีย พบว่าตามบทบัญญัติมาตรา 4 (1) (b) แห่งกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังและการบริหารจัดการงบประมาณ ค. ศ. 2003 (Fiscal Responsibility & Budget Management Act) ได้กำหนดเพดานหนี้ของรัฐบาลทั้งประเทศ ไม่เกินร้อยละ 60 และหนี้รัฐบาลกลาง ไม่เกินร้อยละ 40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) ภายในปี 2024 - 2025 สำหรับการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกรณีบริษัทเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริการสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Finance Company) เช่น บริษัทการเงินเพื่อโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอินเดีย (India Infrastructure Finance Company (IIFCL)) พบว่าเป็นการดำเนินการที่เข้าข่ายบทนิยาม “หนี้ของรัฐบาลกลาง” (Central Government debt) ตามบทบัญญัติมาตรา 2 (aa) โดยกรณีนี้จากการให้กู้เงินที่รัฐบาลค้ำประกันเข้าข่ายบทนิยามมาตรา 2 (aa) ii เป็นหนี้ภาระผูกพันที่ชัดเจน กรณีนี้จากการให้กู้เงินที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันและกรณีการเพิ่มเครดิตความน่าเชื่อถือของตราสารหนี้เข้าข่ายบทนิยามมาตรา 2 (aa) iii ภาระผูกพันทางการเงินของหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม กรณีการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบกองทุนโครงสร้างพื้นฐาน

³² The Fiscal Responsibility & Budget Management Act, 2003.



โดยลักษณะแล้วเป็นการระดมทุนของภาคเอกชน จึงไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลัง แต่จากตัวอย่างของกองทุนเพื่อการลงทุนและโครงสร้างพื้นฐานแห่งชาติ (National Investment and Infrastructure Fund (NIIF)) ซึ่งเป็นกองทุนกึ่งความมั่งคั่ง (Quasi-sovereign fund) ที่มีการระดมทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานโดยมีวัตถุประสงค์ในการลงทุนที่หลากหลาย หากการดำเนินธุรกรรมที่ต้องได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือได้รับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ หรือต้องมีการค้ำประกันจากภาครัฐ อาจเข้าข่ายบทบัญญัติมาตรา “หนี้ของรัฐบาลกลาง” (Central Government debt) ได้ และในกรณีการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบกองทุนสนับสนุนช่องว่างทางการเงินให้เกิดความคุ้มค่า (Viability Gap Funding (VGF)) พบว่า ภาระผูกพันของการให้เงินช่วยเหลือเป็นการดำเนินการที่เข้าข่ายบทนิยาม “หนี้ของรัฐบาลกลาง” ตามมาตรา 2 (aa) (ii) ประเภทหนี้หรือความรับผิดที่ปรากฏชัดเจน แห่งกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังและการบริหารจัดการงบประมาณ ค. ศ. 2003

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากกรณีศึกษารูปแบบการพัฒนาและสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดียเปรียบเทียบกับประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า แนวทางการพัฒนาและสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย เป็นแนวทางที่พัฒนาอย่างเต็มรูปแบบในทุกมิติ โดยมุ่งเน้นการสนับสนุนแหล่งเงินทุนให้โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เช่น กระบวนการให้สินเชื่อสนับสนุนเพิ่มเติมแก่โครงการ การให้เงินอุดหนุนเพื่อเติมช่องว่างทางการเงินก่อนการให้สินเชื่อสนับสนุนเพิ่มเติมแก่โครงการ การระดมทุนผ่านรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งการพัฒนาการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย ยังคงอยู่ภายใต้บริบทกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย ในส่วนที่มีความเชื่อมโยงกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเป็นการดำเนินการที่ต้องอยู่ภายใต้เพดานการก่อหนี้ที่กำหนดไว้สำหรับโครงการการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐและอยู่ภายใต้เพดานการก่อหนี้และภาระผูกพันตามกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (1) (b) แห่งกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังและการบริหารจัดการงบประมาณ ค. ศ. 2003 (Fiscal Responsibility & Budget Management Act) ซึ่งกำหนดเพดานหนี้ของรัฐบาลทั้งประเทศ ไม่เกินร้อยละ 60 และหนี้รัฐบาลกลาง ไม่เกินร้อยละ 40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) ภายในปี 2024 - 2025

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการพัฒนาและสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดียมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่ภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดีย เป็นเหตุให้สาธารณรัฐอินเดียกำหนดกลไกเพื่อพัฒนาและสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐาน โดยการกำหนดกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นไปอย่างจำกัดและรัดกุมผ่านรูปแบบคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลการให้การสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งเป็นรายละเอียดในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบถึงรายจ่ายของ



รัฐบาล อันจะส่งผลทำให้การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณเป็นไปโดยถูกต้องและสอดคล้องกับหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณและวินัยการคลังที่ดีต่อไป ซึ่งจากการถอดบทเรียนกรณีศึกษาของสาธารณรัฐอินเดียประกอบกับปัญหาทางกฎหมายในการระดมทุนของภาครัฐในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่เกี่ยวข้องกับกรอบวินัยการเงินการคลังจึงอาจนำแนวทางการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในพัฒนาและสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของสาธารณรัฐอินเดียมาพิจารณากำหนดเป็นแนวทางให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย กล่าวคือ หากภาครัฐเล็งเห็นความจำเป็นในการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมาตรการในบางลักษณะอาจส่งผลกระทบต่อหลักวินัยการเงินการคลังบางประการ จึงอาจต้องมีการพิจารณาข่างนำหนักระหว่างประโยชน์ที่ภาครัฐพึงจะได้รับจากการจัดทำบริการสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐานจากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ภาครัฐในการให้สนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่โครงการโครงสร้างพื้นฐานหรือภาคเอกชนบางประการ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากการระดมทุนจากภาคเอกชนในการดำเนินโครงการเต็มจำนวนในระยะเวลาที่รวดเร็ว ซึ่งหากภาครัฐพิจารณาแล้วเล็งเห็นว่าก่อให้เกิดประโยชน์และเป็นการใช้เงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ อาจมีการกำหนดมาตรการเพื่อการสนับสนุนทางการเงินรองรับการดำเนินการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีมาตรฐานไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักวินัยการเงินการคลังที่ใช้บังคับกับแนวทางการจัดหาแหล่งเงินทุนแบบดั้งเดิม เช่น การกำหนดกระบวนการอนุมัติที่มีความโปร่งใส การมีผู้ตรวจสอบการดำเนินการที่น่าเชื่อถือ การเปิดเผยข้อมูลภาระผูกพันต่อสาธารณชน การรายงานข้อมูลต่อรัฐสภา การกำหนดระยะเวลาและกรอบวงเงินให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพที่จะได้รับ เป็นต้น ทั้งนี้ การดำเนินการใด ๆ ในลักษณะเป็นการยกเว้นหลักการทั่วไปควรมีการพิจารณาใช้อย่างจำกัดและรัดกุม สำหรับประเด็นอื่น ๆ ที่ยังคงเป็นอุปสรรคในการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย หากภาครัฐประสงค์ที่จะส่งเสริมแนวทางในการจัดหาแหล่งเงินทุนทางเลือกอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวและสามารถจัดอุปสรรคทางกฎหมายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการดำเนินธุรกรรมกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย ภาครัฐอาจพิจารณาดรากฎหมายเพื่อขจัดอุปสรรคในการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทยขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขประเด็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในปัจจุบันให้สอดคล้องกับลักษณะรูปแบบการระดมทุนกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย โดยรักษาสสมดุลระหว่างมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าหลักการตามกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในปัจจุบันและความเป็นไปได้ในทางการเงินเพื่อส่งเสริมแนวทางการพัฒนาการจัดหาแหล่งทุนทางเลือกอื่นต่อไปด้วย

บรรณานุกรม

- กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ ชุดที่ 1 ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGATIF),
ภาพรวม EGATIF (22 เม.ย. 2566) EGATIF <<http://www.egatif.com/th/about/overview>>.
- กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย, นโยบายเพื่อการลงทุน (22 เม.ย. 2566) กองทุนรวม
โครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย <<https://www.tffif.com/th/about/investment-policy>>.
- ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
พิมพ์ครั้งที่ 3,2535).
- ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550, การบริหารการเงิน (22 เม.ย. 2566) ศูนย์ราชการ
เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 <<https://www.governmentcomplex.com/finance-manage.php>>.
- สุรพล นิตีไกรพนธ์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.).
- Clearias, *National Investment and Infrastructure Fund (NIIF)* (20 Jan 2023) Clearias <<https://www.clearias.com/national-investment-and-infrastructure-fund-niif/>>.
- Datz, Giselle, “Government as Market Players : State Innovation in the Global Economy,” (2008) 62:1 *Journal of International Affairs*.
- Department of Economic Affairs Government of India, *PPP Guide for Practitioners* (20 Jan 2023) Government of India <<https://www.pppinindia.gov.in/documents/20181/33749/PPP+Guide+for+Practitioners/>>.
- India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL), *Setting up IIFCL* (20 Jan 2023) IIFCL <<http://www.iifcl.org/Content/setting%20up%20iifcl.aspx>>.
- Organization for Economic Co-operation and Development, *Infrastructure Financing Instruments and Incentives* (22 Aug 2021) OECD <<https://www.oecd.org/finance/private-pensions/Infrastructure-Financing-Instruments-and-Incentives.pdf>>.
- Polackova, Hana. *Government Contingent Liabilities : A Hidden Risk to Fiscal Stability* (Washington D.C.: BID, 1998).
- UNESCAP, *INDIA – COUNTRY REPORT* (20 Jan 2023) UNESCAP <https://www.unescap.org/sites/default/files/Country%20Report_India_SUTI.pdf>.
- World bank, *Global Rankings 2023* (20 Jan 2023) World bank <<https://lpi.worldbank.org/international/global>>.
- World bank, *Government of Pakistan operational design for the project development fund and for the viability gap fund* (20 Jan 2023) World Bank <<https://documents1.worldbank.org/curated/pt/220131468083331909/pdf/683530ESW0P1140PDF0VGF0Final0report.pdf>>.





ผลกระทบของมาตรการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต เพื่อการเกษตรของประเทศไทยต่ออุตสาหกรรมและความสอดคล้องกับพันธกรณี ภายใต้ GATT มาตรา 20

Impact of Thailand's Import Bans of the Three Agricultural Substances; Paraquat, Chlorpyrifos,
Glyphosate to the Thai Agricultural Industry and Compliance with
Article 20 of the General Agreement on Tariffs and Trade

ลักณา จันทรโท

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร 10200

Lakkana Jantho

Faculty of Law at Thammasat University Prachan Road, Bangkok 10200

E-mail : lakkana.jant@gmail.com

(Received: 1 July 2023; Revised: 26 July 2023; Accepted: 20 February 2024)

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาในเรื่องของผลกระทบจากการที่รัฐบาลของประเทศไทยได้มีการออกมาตรการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต ซึ่งเป็นสารเคมีที่ใช้สำหรับภาคการเกษตรของประเทศไทยต่ออุตสาหกรรมในประเทศไทย และศึกษาว่ามาตรการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT) มาตรา 20

GATT มาตรา 20 เป็นข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) ที่อนุญาตให้ประเทศที่เป็นสมาชิกออกมาตรการเพื่อปกป้อง คุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศตนเอง ซึ่งประเทศที่เป็นสมาชิกอาจใช้มาตรการใด ๆ ที่อาจเป็นการขัดกับหลักการของความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกได้ แต่จากการใช้มาตรการเหล่านั้นจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นไม่เป็นการทำตามอำเภอใจ (arbitrary) หรือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่สมเหตุผล (unjustifiable discrimination) และในขณะเดียวกันนั้นจะต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างเคลือบแฝงต่อการค้าระหว่างประเทศด้วย

จากการศึกษาดังกล่าวสรุปได้ว่า การที่รัฐบาลของประเทศออกมาตรการห้ามนำเข้าและจำกัดการใช้สารเคมีเพื่อการเกษตรนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยในหลายๆ อุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมถั่วเหลือง อุตสาหกรรมน้ำมันพืช อุตสาหกรรมอาหาร และ

Keywords : General Agreement on Tariffs and Trade, General Exceptions, Tariff Barriers



บทนำ

ประเทศไทยภาคเกษตรกรรมนั้นถือได้ว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งพืชที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก นั้นได้แก่ถั่วเหลือง อาจกล่าวได้ว่าถั่วเหลืองนั้นเป็นรากฐานของอุตสาหกรรมในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมน้ำมันพืช อุตสาหกรรมนม อุตสาหกรรมอาหาร หรืออุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ถั่วเหลืองจึงเป็นพืชที่มีบทบาททางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก¹ แต่จากการศึกษาพบว่าการผลิตอาหารในกลุ่มธัญพืช ถั่วเมล็ด และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เช่น ข้าว ข้าวโพด ถั่วลิสง รวมไปถึงถั่วเหลืองนั้นมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมากที่สุด เช่น เตาหัวก้อน ฟองเตาหัว เตาเจียว นมถั่วเหลือง เป็นต้น² ซึ่งสาเหตุหนึ่งที่เกิดจากประเทศไทยยังมีการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชอยู่อาจเป็นเพราะภาคเกษตรกรรมของสังคมไทยส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความสามารถในการจัดการผลผลิตและมีฐานะที่ยากจน ซึ่งหากทำเกษตรแบบอินทรีย์นั้นผลผลิตที่ได้จะมีปริมาณน้อยกว่าการทำเกษตรที่ใช้สารเคมีเพราะการใส่ปุ๋ยอินทรีย์เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอต่อความต้องการธาตุอาหารของพืช อีกทั้งการนำสารกำจัดศัตรูพืชที่ได้จากธรรมชาติมาใช้ในการกำจัดศัตรูพืชนั้นก็ไม่ได้ผลต่อศัตรูพืชบางชนิด และการทำเกษตรแบบอินทรีย์นั้นผลผลิตที่ได้มักมีคุณภาพที่ด้อยกว่าการทำเกษตรแบบใช้สารเคมี อีกทั้งการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชนั้นยังเป็นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรได้อีกด้วย³

แต่อย่างไรก็ตามจากการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชที่เพิ่มมากขึ้นนั้นก็อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ด้วย กล่าวคือเกษตรกรบางรายมีพฤติกรรมการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชที่ไม่ถูกต้อง ไม่ปลอดภัย ส่งผลให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพทั้งเฉียบพลันและเรื้อรัง โดยอาการเฉียบพลันอาจมีตั้งแต่ระดับเล็กน้อยจนถึงระดับที่รุนแรงแก่ชีวิตทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับระดับความเข้มข้นของสารเคมี ความเป็นพิษ และปริมาณของสารเคมีที่ได้รับ ส่วนอาการเรื้อรังนั้นสารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะค่อย ๆ สะสมอยู่ในระบบของร่างกาย ทำให้เกิดความผิดปกติและทำให้เกิดโรคต่าง ๆ ตามมา โดยที่สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะสามารถเข้าสู่ร่างกายได้หลายทางไม่ว่าจะเป็นการสัมผัสทางผิวหนัง การรับประทานอาหารและน้ำดื่มที่มีการปนเปื้อนของสารเคมี การสูดหายใจโดยเอาละอองที่ฟุ้งกระจายอยู่ในอากาศเข้าไปในร่างกาย⁴

¹ กลุ่มสื่อส่งเสริมการเกษตร สำนักพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมส่งเสริมการเกษตร, *การปลูกถั่วเหลือง 2555* (19 มีนาคม 2564) กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ <<http://www.agriman.doe.go.th/km62/download/2361book.pdf>>.

² สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม, *สภาพความเสี่ยงในอาหารกลุ่มธัญพืช ถั่วเมล็ด และผลิตภัณฑ์* (19 มีนาคม 2564) เว็บไซต์ <http://www.nfi.or.th/foodsafety/upload/research_risk/pdf/grains.pdf>.

³ --, *ระบบการทำเกษตรอินทรีย์* (19 มีนาคม 2564) เว็บไซต์ <<https://sites.google.com/site/adecmju2602/kestrkrmm/khx-taek-tang-rahwang-kestr-xin-thiy-kab-kestr-khemi/kestr-xinthriy/hlak-kar-tha-kestr-xinthriy/kar-tha-kestr-xinthriy-ni-rabb-pluk-phuch/khxdilaea-khx-seiy-khxng-kestr-xinthriy>>.

⁴ กองโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, *ข้อมูลการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในประเทศไทย* (17 มกราคม 2564) กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข <<http://envoc.dcc.moph.go.th/contents/view/210>>.



การใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์แล้วก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ อีกทั้งพิษภัยของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศเป็นอย่างมาก เมื่อสารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้ซึมลงสู่ดิน สัตว์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในดินก็จะได้รับสารพิษจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยตรง และจากการที่สัตว์ที่อยู่ในดินได้รับผลกระทบนั้นก็อาจส่งผลให้สภาพดินนั้นเสื่อมสภาพลง น้ำซึมผ่านลงดินได้ยากขึ้น สารอินทรีย์ที่อยู่ในดินก็ลดลงและส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่อาหารของพืชที่เพาะปลูก⁵ นอกจากนี้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังสามารถปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำได้ ซึ่งในบางครั้งก็อาจเป็นผลกระทบทางอ้อมจากการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชที่ทำให้พืชในแหล่งน้ำนั้นเน่าเป็นผลให้สัตว์น้ำหลากหลายชนิดขาดออกซิเจนในการหายใจ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำยังเป็นสาเหตุที่ทำให้สัตว์น้ำหลายชนิดตายลง⁶ อย่างไรก็ตาม การได้รับพิษในปริมาณน้อยแต่ได้รับเข้าไปในระยะเวลาที่ยาวนานและเรื้อรังของสัตว์น้ำอาจส่งผลร้ายแรงกว่าพิษชนิดแบบเฉียบพลันเพราะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมและกระบวนการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ซึ่งอาจสร้างความเสียหายต่อความอยู่รอดและการเจริญพันธุ์ของสัตว์น้ำด้วย⁷

ด้วยเหตุนี้ทำให้ทางรัฐบาลของประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจึงได้มีการห้ามนำเข้าและจำกัดการใช้สารเคมีเกษตรสามชนิด ได้แก่ พาราควอต คลอร์ไพริฟอส และไกลโฟเซต (จำกัดการใช้) เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกษตรกรผู้ใช้ และประชาชนได้รับอันตรายหรือเสียชีวิตจากสารเคมี อีกทั้งยังเป็นการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้สารเคมีอีกด้วย ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาแนวทางปฏิบัติของรัฐในการดำเนินนโยบายและการปรับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต และมีความสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้มาตรา 20 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade; GATT) (“GATT มาตรา 20”) โดยเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองชีวิต และสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช รวมไปถึงเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญพันธุ์ หรือหมดสิ้นไปด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบปัญหาของกฎหมายและการใช้บังคับจากการที่ได้ห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต ของประเทศไทย
2. เพื่อให้ทราบว่ามาตรการที่ประเทศไทยได้ห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตนั้นสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ GATT มาตรา 20

⁵ ฝ่ายข้อมูล มูลนิธิชีววิถี, สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและความเสื่อมโทรมในระบบนิเวศ (23 เมษายน 2563) BioThai <<https://biothai.net/node/8688>>.

⁶ เพิ่งอ้าง

⁷ Michelle Davis, *Pesticides and Aquatic Animals: A Guide to Reducing Impacts on Aquatic Systems* (19 มีนาคม 2564) เว็บไซต์ <<https://www.pubs.ext.vt.edu/420/420-013/420-013.html>>.



3. เพื่อวิเคราะห์การดำเนินนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในที่เกี่ยวข้องกับการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต ของประเทศไทยภายใต้ GATT มาตรา 20

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทยในการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต และพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ GATT มาตรา 20

สมมติฐานของการศึกษา

1. กฎหมายของประเทศไทยที่มีการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต ส่งผลกระทบอย่างมากต่ออุตสาหกรรมการเกษตรของประเทศไทยซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญในประเทศไทย

2. มาตรการของประเทศไทยนั้นยังไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ต้องการการค้าโลก

ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นในการศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ภายใต้ GATT มาตรา 20 โดยเน้นศึกษาในประเด็นที่ว่าด้วยการคุ้มครองชีวิต และสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช รวมไปถึงเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญพันธุ์ หรือหมดสิ้นไป รวมถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นแก่เกษตรกรผู้ใช้สารเคมีเกษตรสามชนิด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหาของประเทศไทยจากการที่ได้ห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมการเกษตรของประเทศไทย

2. ทราบถึงมาตรการที่ประเทศไทยได้ห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตนั้นมีความสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ GATT มาตรา 20

3. ทราบถึงการดำเนินนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในที่เกี่ยวข้องกับการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตของประเทศไทย

4. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทยในการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต และพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ GATT มาตรา 20

วิธีดำเนินงานวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีการสัมภาษณ์และขอข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญด้านการเกษตร ซึ่งจะเป็นการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จากหนังสือ



ข้อตกลงระหว่างประเทศ บทความภาษาไทยและภาษาอังกฤษ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ บทความผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้บนอินเทอร์เน็ต โดยการศึกษานี้จะใช้รูปแบบทั้งการอธิบายและการวิเคราะห์ถึงตัวบทของ GATT มาตรา 20

ผลการวิจัย

ในประเทศไทยมีการใช้สารเคมีทางการเกษตรในการกำจัดศัตรูพืชมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และในปัจจุบันนี้เกษตรกรไทยมีการใช้สารเคมีที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากต้องการที่จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรที่ได้ปลูกไว้นั้นปราศจากโรคและแมลงที่มาทำลายจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลผลิต ซึ่งการใช้สารเคมีเกษตรในการกำจัดศัตรูพืชที่มากเกินไปจนเกินความจำเป็นนั้นอาจส่งผลกระทบต่อในหลาย ๆ ด้าน ด้วยเหตุนี้เองทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้สารเคมีเกษตรจึงมีนโยบายในการจำกัดการใช้และห้ามใช้สารเคมีเกษตรบางชนิดที่อันตรายร้ายแรง ซึ่งสารเคมีทางการเกษตรที่ประเทศไทยได้มีการจำกัดการใช้และห้ามใช้ในภาคเกษตรกรรมนั้นประกอบด้วยสารเคมีเกษตรสามชนิด ได้แก่ พาราควอต คลอร์ไพริฟอส และไกลโฟเซต (จำกัดการใช้)

1. พาราควอต (Paraquat) เป็นสารเคมีกำจัดวัชพืชที่เกษตรกรมักนิยมใช้ในการฆ่าหรือกำจัดวัชพืช ซึ่งการใช้สารพาราควอตนั้นอาจมีผลกระทบต่อมนุษย์ กล่าวคือ หากมนุษย์สัมผัสกับสารพาราควอตโดยตรง ก็จะส่งผลให้ผิวหนังไหม้เป็นแผลพุพอง ผิวหนังอักเสบ และถ้าสารพาราควอตมีความเข้มข้นมาก ๆ ก็จะมีโอกาสที่จะถูกดูดซึมเข้าสู่กระแสเลือดมากขึ้นซึ่งอาจอันตรายรุนแรงถึงชีวิต อาจกล่าวได้ว่าการที่มนุษย์ได้รับสารพาราควอตเข้าไปทางผิวหนังและเข้าสู่กระแสเลือดนั้นก็ไม่ต่างจากการที่รับประทานเข้าไป นอกจากนี้ สารพาราควอตยังสามารถนำไปสู่โรคพารกินสันได้โดยไม่ต้องสัมผัส เพียงแค่รับประทานพืชผักต่าง ๆ ที่มีการปนเปื้อนของสารพาราควอตเข้าไปก็ส่งผลให้เกิดโรคพารกินสันได้⁸ และถึงแม้ว่าพาราควอตที่ถูกดูดซึมเข้าไปในร่างกายนั้นจะมีส่วนน้อยแต่ก็มีฤทธิ์มากพอที่จะทำให้เกิดอันตรายต่ออวัยวะภายในร่างกายได้ เช่น ปอด ตับ และไต เป็นต้น⁹

2. คลอร์ไพริฟอส (Chlorpyrifos) เป็นสารเคมีที่ใช้ในการกำจัดแมลง โดยสามารถเข้าสู่ร่างกายได้โดยการกิน การสูดหรือหายใจ และสามารถเข้าสู่ร่างกายได้ทางผิวหนัง อีกทั้งยังเป็นสารเคมีที่ออกฤทธิ์ต่อระบบประสาทอีกด้วยนอกจากนี้คลอร์ไพริฟอสยังส่งผลให้เกิดความเป็นพิษต่อระบบสืบพันธุ์ อันตะระบบโลหิต ความผิดปกติของตับ สมอ และการเจริญเติบโตของตัวอ่อน และในสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมที่ได้รับสารคลอร์ไพริฟอสเข้าไปในร่างกายจะส่งผลให้เกิดความผิดปกติของระบบประสาท การเคลื่อนไหว และ

⁸ กนกกร แซ่เบ๊ และ โกวิท โพธิสาร, *สยามพาราควอต ประเทศอาบสารพิษ* (14 เมษายน 2563) WAY <<https://waymagazine.org/siam-paraquat/>>.

⁹ คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล ศูนย์พิษวิทยารามาธิบดี PoisonCenter.mahidol.ac.th, *พิษจนศาสตร์ และพิษพลศาสตร์* (13 เมษายน 2563) คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล ศูนย์พิษวิทยารามาธิบดี <<https://med.mahidol.ac.th/poisoncenter/th/dx-cov/Kinetic/kinetic>>.



ส่งผลต่อระบบหายใจ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพรับจ้างฉีดพ่นสารเคมีกำจัดศัตรูพืชด้วย เพราะในปัจจุบันเกษตรกรมักนิยมจ้างฉีดพ่นสารกำจัดศัตรูพืชเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างฉีดพ่นสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีความเสี่ยงในการรับสัมผัสสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพิ่มมากขึ้น¹⁰

3. ไกลโฟเซต (Glyphosate) มีชื่อทางการค้าว่า ราวด์อัป (Roundup) เป็นสารกำจัดวัชพืชที่มีสีเหลืองอ่อนจนถึงสีน้ำตาล เป็นส่วนผสมที่อยู่ในผลิตภัณฑ์ยาฆ่าหญ้า โดยไกลโฟเซตนั้นเป็นสารที่มีความเป็นพิษสูงต่อสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ โพรโทซัว สาหร่ายขนาดเล็ก และครัสเตเชียนในระบบนิเวศแหล่งน้ำ ประกอบกับการที่ปัจจุบันนี้เกษตรกรนิยมใช้ไกลโฟเซตกันอย่างแพร่หลายและใช้กันอย่างต่อเนื่องในระยะเวลาที่ยาวนานส่งผลให้เกิดการสะสมในแหล่งน้ำจึงเป็นเหตุให้กระทบต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในแหล่งน้ำ เมื่อได้มีการนำไกลโฟเซตมาใช้ก็จะกระจายตัวลงไปในสิ่งแวดล้อม มีการตกค้างในดิน กระจายตัวลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหานี้ขึ้นนั้นมาจากการฉีดพ่นสารเคมีลงสู่แหล่งน้ำโดยตรงเพื่อต้องการที่จะกำจัดวัชพืชและยุงที่อยู่ในน้ำ การทิ้งหรือชำระล้างบรรจุภัณฑ์ที่บรรจุสารเคมีลงสู่แหล่งน้ำ การใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีสารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชในบริเวณพื้นที่ทำการเกษตรใกล้กับแหล่งน้ำ ฝนที่ตกลงมาชำระล้างหน้าดินที่มีการใช้สารเคมีมาก่อนทำให้สารเคมีนั้นลงสู่แหล่งน้ำ¹²

4 ปัญหาที่เกิดจากการห้ามนำเข้าและจำกัดการใช้สารเคมีเพื่อการเกษตร

จากการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหขึ้นในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้าระหว่างประเทศ ด้านการเมืองระหว่างประเทศ รวมถึงยังก่อให้เกิดปัญหาต่ออุตสาหกรรมที่สำคัญในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยอีกด้วย

การค้าระหว่างประเทศนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยในการพัฒนาความเจริญเติบโตในด้านเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาโดยเฉพาะในเรื่องของการส่งออกสินค้าและผลิตภัณฑ์ ซึ่งการส่งออกสินค้านั้นถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศได้อย่างมาก โดยประเทศไทยนั้นมีสินค้าที่ส่งออกหลากหลายประเภททั้งสินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร และสินค้าอุตสาหกรรม เช่น ยางพารา มันสำปะหลัง สินค้าประเภทอาหารทะเลแช่แข็ง ผัก ผลไม้ เครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอ เป็นต้น ซึ่งจากการที่ประเทศไทยได้มีการห้ามนำเข้าและจำกัดการนำเข้าสารเคมีเกษตรนั้นก่อให้เกิดปัญหาต่อการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือหากประเทศไทยมีการห้ามนำเข้าและจำกัดการใช้

¹⁰ สุทธิพิศ บุรณสถิตินนท์ และคณะ, “ความเข้มข้นของคลอร์ไพริฟอสเมตาโบไลต์ในปัสสาวะและพฤติกรรมการใช้คลอร์ไพริฟอสของผู้ประกอบอาชีพรับจ้างฉีดพ่นสารกำจัดศัตรูพืชในจังหวัดสุพรรณบุรี” (2563) 46:4 วารสารควบคุมโรค 473, 474-475.

¹¹ หทัย จิตร์พัสดุ ฌุยา วราวนิชกุล และปทุมพร เมืองพระ, “การศึกษาความเป็นพิษของไกลโฟเซตทางการค้าต่อการเคลื่อนที่ขนาดของลำตัว การสืบพันธุ์ และกิจกรรมของเอนไซม์ Catalase ของไรแดง *Moina Macrocopa*” (2558) 38:2 วารสารวิจัยและพัฒนา มจร 133, 135.

¹² ชูติมา ถนอมสิทธิ และณฤณดา มลารัมย์, “ผลกระทบของไกลโฟเซตที่มีต่อสัตว์น้ำ” (2560) 39:1 วารสารวิทยาศาสตร์ คชสาร 98, 100-103.

สารเคมีเกษตรทั้งสามชนิดแล้วอาหารหรือวัตถุดิบต่าง ๆ ที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศที่ยังมีการใช้สารเคมีเกษตรทั้งสามชนิดนี้อยู่ หรือประเทศไทยได้มีการกำหนดค่าสารพิษตกค้างเป็นศูนย์หรือต่ำเกินไป ประเทศเหล่านั้นก็อาจจะไม่สามารถส่งออกอาหารหรือวัตถุดิบที่ประเทศไทยต้องการมาให้ประเทศไทยได้ ในเมื่ออาหารหรือวัตถุดิบที่ต่างประเทศไม่สามารถทำการค้ากับประเทศไทยได้ก็จะเป็นเหตุให้ประเทศไทยมีวัตถุดิบในการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดโลกจึงส่งผลให้ประเทศไทยไม่มีสินค้าที่จะทำการค้ากับประเทศอื่น ๆ

นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องทางการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ต้องนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศที่มีการใช้สารเคมีเกษตรทั้งสามชนิด สำหรับอุตสาหกรรมอาหารสัตว์นั้นต้องมีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศมาใช้ในการผลิตมากกว่าครึ่ง โดยเฉพาะสินค้าที่เป็นถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งโปรตีนที่สำคัญในการผลิต ซึ่งประเทศที่จะนำเข้าหลักมีกระบวนว่าจะไม่สามารถส่งออกสินค้าให้กับประเทศไทยได้หากมีการกำหนดค่าสารพิษตกค้างเป็นศูนย์ ซึ่งอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ถือได้ว่าเป็นต้นน้ำของอุตสาหกรรมอาหารในประเทศ เพราะหากมีการห้ามใช้สารเคมีเกษตรสามชนิดแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นก็จะกระทบตั้งแต่เกษตรกรผู้ปลูกพืชอาหารสัตว์ โรงงานผลิตอาหารสัตว์ ต่อเนื่องไปยังเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ที่ทำจากสัตว์ และกระทบไปตลอดจนถึงอาหารต่าง ๆ ที่ส่งขายภายในประเทศและส่งออกไปยังต่างประเทศ¹³

5 วิเคราะห์พันธกรณีที่เกี่ยวข้องที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้ความตกลงความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) มาตรา 20

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ได้บัญญัติเกี่ยวกับกฎระเบียบหลักการให้ประเทศที่เป็นสมาชิกปฏิบัติตามเพื่อเป็นการบรรลุดูวัตถุประสงค์ของ WTO แล้ว GATT ยังได้มีการบัญญัติข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) เอาไว้ในกรณีที่ประเทศสมาชิกมีความจำเป็นเพื่อบรรลุประสงค์เชิงนโยบายของรัฐ (policy objectives) ในการปกป้องประโยชน์หรือคุณค่าบางประการที่มีความสำคัญ ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการถ่วงดุลระหว่างการค้าเสรีและการเคารพอำนาจอธิปไตยของประเทศที่เป็นสมาชิกให้มีความเหมาะสม¹⁴ และเนื่องจาก WTO หรือ GATT ก่อตั้งขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดการค้าเสรีและการแข่งขันที่เป็นธรรม จึงได้มีการบัญญัติหลักพื้นฐานเพื่อใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายดังกล่าว ได้แก่ หลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสมาชิก (non-discrimination principle) เป็นหลักการที่กำหนดให้ประเทศที่เป็นสมาชิกจะต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่นำเข้าจากประเทศของสมาชิกอื่น ๆ กับสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศของตน โดยเป็นไปตามหลักการปฏิบัติแก่ชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation Treatment : MFN) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment : NT)¹⁵

¹³ เพิ่งอ้าง.

¹⁴ ปรางค์สิริฉันทน์ อเนกสุวรรณกุล, ข้อพิจารณาในเรื่องความจำเป็น (Necessity Test) ภายใต้บทบัญญัติมาตรา XX (a) (b) (d) ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1994 (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558) 72.

¹⁵ กัญจน์รวี ศรีจิรภัทร, ความสอดคล้องของมาตรการกีดกันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา เพื่อคุ้มครองเทคโนโลยีสารสนเทศตามความตกลง GATT (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558) 60-61.



ข้อยกเว้นทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ใน GATT มาตรา 20 ได้มีการกำหนดไว้ว่า ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการใด ๆ ที่อาจเป็นการขัดกับหลักการของความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกได้ แต่จากการใช้มาตรการเหล่านั้นจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นไม่เป็นการทำตามอำเภอใจ (arbitrary) หรือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่สมเหตุผล (unjustifiable discrimination) และในขณะเดียวกันนั้นจะต้องไม่เป็นการกีดกันอย่างเคลือบแฝงต่อการค้าระหว่างประเทศด้วย (disguised restriction on international trade) ซึ่งประเด็นในส่วนของ GATT มาตรา 20 ที่ได้มีการถูกหยิบยกขึ้นมาใช้บ่อยที่สุดนั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดลอม โดยมีบทเฉพาะคือ มาตรา 20 (b) และมาตรา 20 (g) โดยมาตรการดังกล่าวนี้มีผลบังคับใช้ควบคู่ไปกับข้อจำกัดการผลิตหรือบริโภคภายในประเทศ¹⁶

5.1 ข้อยกเว้นภายใต้ GATT มาตรา 20 (b) บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นมาตรการจำเป็นต่อการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ซึ่งจะต้องกำหนดมาตรการโดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจต่อประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน หรือจะต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง¹⁷ ประเทศไทยจะต้องมีการพิจารณาว่ามาตรการห้ามนำเข้าและการจำกัดการใช้เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (b) โดยเป็น “มาตรการที่จำเป็น” หรือไม่ ซึ่งจะต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1) มาตรการห้ามนำเข้าพาราควอต และคลอร์ไพริฟอส จากการที่ประเทศไทยออกมาตรการและได้กำหนดให้มูลค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดเอาไว้เข้มงวดกว่ามาตรฐานที่ Codex กำหนด จะต้องพิจารณาว่าเป็น “มาตรการที่จำเป็น” หรือไม่ และต้องมีการพิจารณาจากการ “ชั่งน้ำหนักเพื่อหาจุดสมดุล” และจากบริบทของสภาพวัฒนธรรม เศรษฐกิจและสังคม หรือบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

การที่ประเทศไทยกำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้างเข้มงวดกว่า Codex นั้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีเทคโนโลยีที่สามารถตรวจสอบหาค่าสารพิษตกค้างสูงสุดในสินค้าทางการเกษตรได้ละเอียดถึงขนาดที่กำหนดเอาไว้ และเมื่อไม่สามารถตรวจสอบหาค่าสารพิษตกค้างในปริมาณที่ต่ำมากในสินค้าเกษตรจึงมีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการตรวจสอบค่าสารพิษตกค้างทำให้ต้องมีรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อจ่ายค่าตรวจสอบสารพิษ จึงเป็นมาตรการที่สิ้นเปลืองและอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณของประเทศเป็นอย่างมาก จากการที่เป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย จึงสามารถเลือกใช้มาตรการทางเลือกอื่นได้คือ อาจใช้มาตรฐานของ Codex ในการกำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดของสินค้าเกษตรที่ได้มีการนำเข้ามาเป็นค่ามาตรฐานในการตรวจสอบค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดได้ นอกจากจะไม่ส่งผลให้ประเทศไทยต้องประสบกับความยุ่งยากแล้วยังมีผลเป็นการกีดกันทางการค้าน้อยกว่า และได้ผลลัพธ์ในระดับที่รัฐบาลของประเทศไทยต้องการด้วย

¹⁶ อัจฉรีย์ ศุภวรรณกุล, หัวข้อที่ 5 สารสำคัญของข้อยกเว้นตามมาตรา 20 (Article XX) และปัญหาการใช้และการตีความข้อยกเว้นตามมาตรา 20 (Article XX) (10 เมษายน 2566) GotoKnow <<https://www.gotoknow.org/posts/63495>>.

¹⁷ ดวงแก้ว นพพรพรหม, ปัญหาและแนวทางการตีความมาตรา 20 (บี) และมาตรา 20 (จี) ภายใต้แกตต์/องค์การการค้าโลก (นิติศาสตร มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552) 70.



ซึ่งหากประเทศไทยใช้มาตรการทางเลือกโดยใช้มาตรฐานของ Codex ในการกำหนดค่าปริมาณสารพิษสูงสุดในการนำเข้าสินค้าทางการเกษตรนั้นถือว่าเป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมกว่าและทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งผลลัพท์ในการปกป้องชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมในระดับที่ประเทศไทยต้องการได้มากกว่า ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ประเทศไทยต้องการปกป้องชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมภายในประเทศกับมาตรการทางเลือกอื่น ประเทศไทยไม่ได้ประสบกับความยุ่งยากที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการทางเลือกมากกว่ามาตรการที่ประเทศไทยเป็นผู้ออกเอง มาตรการดังกล่าวของประเทศไทยจึงเข้าข่ายไม่เป็น “มาตรการที่จำเป็น” ในการปกป้องชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมภายในประเทศภายใต้ GATT มาตรา 20 (b)

2) มาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดของไกลโฟเซตเอาไว้ ดังนั้นจึงกำหนดให้การตรวจพบปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดจะต้องไม่เกินกว่าข้อกำหนดของคณะกรรมการของโครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO หรือ Codex กำหนด มาตรการจำกัดการใช้ดังกล่าวของประเทศไทยที่อ้างว่าเป็นการปกป้องชีวิตและสุขภาพของประชาชน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมภายในประเทศจึงไม่ขัดกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (b)

เมื่อมาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตของประเทศไทยเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (b) ซึ่งเป็นวรรคย่อยของข้อยกเว้นทั่วไปแล้ว จึงต้องกลับมาพิจารณาว่ามาตรการนั้นสอดคล้องกับส่วนของบทนำหรือขาไปของข้อยกเว้นทั่วไปภายใต้ GATT มาตรา 20 หรือไม่ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ประเทศไทยกำหนดมาตรการขึ้นโดยที่ไม่มีเหตุอันสมควร อันเป็นลักษณะที่จะเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝงและอาจเป็นการเลือกปฏิบัติทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรการที่กำหนดขึ้นตามวรรคย่อยได้ ซึ่งมาตรการจำกัดการใช้ที่ประเทศไทยกำหนดนั้นจะต้องผ่านเงื่อนไขทั้ง 3 ประการดังนี้

ซึ่งมาตรการจำกัดการใช้ที่ประเทศไทยกำหนดนั้นจะต้องผ่านเงื่อนไขโดยจะต้องไม่บังคับใช้ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจระหว่างประเทศที่มีสถานการณ์ที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน จากมาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตที่ประเทศไทยกำหนดให้ใช้มาตรฐานเดียวกับที่ Codex กำหนด เป็นการใช้มาตรฐานสากล ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ประเทศอื่นใช้โดยทั่วไปมีรูปแบบของการใช้บังคับที่ไม่เข้มงวดจนเกินไป อีกทั้ง

2.1) มาตรการของประเทศไทยจะต้องไม่บังคับใช้ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจระหว่างประเทศที่มีสถานการณ์ที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จากมาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตที่ประเทศไทยกำหนดให้ใช้มาตรฐานเดียวกับที่ Codex กำหนด เป็นการใช้มาตรฐานสากล ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ประเทศอื่นใช้โดยทั่วไปมีรูปแบบของการใช้บังคับที่ไม่เข้มงวดจนเกินไป



2.2) มาตรการของประเทศไทยจะต้องไม่บังคับใช้ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างที่ไม่สามารถให้เหตุผลอันสมควรได้ระหว่างประเทศที่มีสถานการณ์เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ซึ่งการออกมาตรการดังกล่าวของประเทศไทยที่กำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดของไกลโฟเซตไว้ตามมาตรฐานที่ Codex กำหนด ประเทศไทยได้มีการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในระหว่างประเทศสมาชิกต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน และไม่ได้เลือกปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกใดประเทศสมาชิกหนึ่งเป็นการเฉพาะ

2.3) มาตรการของประเทศไทยจะต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง โดยการออกมาตรการดังกล่าวในการกำหนดค่าปริมาณสารพิษสูงสุดของไกลโฟเซตไว้ตามมาตรฐานของ Codex ที่ประเทศไทยใช้มาตรฐานนี้ ประเทศไทยดำเนินการโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์เชิงนโยบายในการปกป้องชีวิตและสุขภาพของประชาชน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมภายในประเทศตามที่ประเทศไทยได้มีการกล่าวอ้างจึงไม่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทั้ง 3 ประการแล้วมาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตของประเทศไทยจึงสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (b) และสอดคล้องกับส่วนของบทนำหรือข้อหาของข้อยกเว้นทั่วไปภายใต้ GATT มาตรา 20

สรุปได้ว่าจากการออกมาตรการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (b) เนื่องจากไม่เข้าข่ายเป็นมาตรการที่จำเป็นและประเทศไทยสามารถใช้มาตรการทางเลือกอื่นที่ไม่เป็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของคน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมได้ ส่วนมาตรการการจำกัดการใช้ดังกล่าวสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (b) เนื่องจากไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝงและเป็นการเลือกปฏิบัติ

5.2 ข้อยกเว้นภายใต้ GATT มาตรา 20 (g) กล่าวถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเป็นหนึ่งในข้อยกเว้นทั่วไป ซึ่งมาตรานี้เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้ หากว่ามาตรการดังกล่าวได้กระทำไปพร้อมกับการจำกัดการผลิตและการบริโภคภายในประเทศ การใช้มาตรานี้นั้นจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่ให้เหตุผลอันสมควร หรือไม่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง¹⁸ จากการออกมาตรการของประเทศไทยที่อ้างว่าออกมาเพื่อเป็นการปกป้อง ชีวิตของคน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและอ้างว่าไม่ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศในส่วนของมาตรา 20 (g) นั้นจะต้องตีความว่ามาตรการที่ออกมานั้นเป็น “มาตรการที่เกี่ยวข้อง” กับ “การอนุรักษ์ธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป” โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) มาตรการห้ามนำเข้าพาราควอตและคลอร์ไพริฟอส หากพิจารณาในส่วนของความเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ความเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจะมีระดับความเป็นอันตรายที่น้อยกว่าไกลโฟเซต เช่น คลอร์ไพริฟอสนั้นแทบจะไม่มีระดับความเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมเลยเนื่องจากไม่เป็นสารที่ตกค้างยาวนาน

¹⁸ เพิ่งอ้าง, 144.

ในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้มาตรการดังกล่าวของประเทศไทยจึงเป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง เพราะมาตรการที่ออกมาเพื่อต้องการปกป้องสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้สอดคล้องกับความเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการจะตีความว่าความเป็นอันตรายของพาราควอตและคลอร์ไพริฟอสที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เป็น “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป” หรือไม่ ซึ่งคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป” ในที่นี้น่าจะรวมถึงสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐบาลของประเทศไทยต้องการปกป้อง เช่น ดิน น้ำ พืช น้ำ สัตว์ ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศภายในประเทศไทย การใช้พาราควอตและคลอร์ไพริฟอสในการกำจัดศัตรูพืชไม่ได้มีความเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจนถึงขนาดที่จะทำให้สิ่งไม่มีชีวิตที่ต้องใช้กระบวนการทางธรรมชาติในการเกิดเป็นระยะเวลายาวนานหมดสิ้นไปได้เนื่องจากมีระดับความรุนแรงที่น้อยและไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรง จึงไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (g)

2) มาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต ระดับของการออกมาตรการของประเทศนั้นมีความเข้มงวดที่ไม่เท่ากัน โดยไกลโฟเซตหากมีการใช้อย่างถูกต้องจะส่งผลกระทบต่อความเป็นพิษที่น้อยกว่าพาราควอตและคลอร์ไพริฟอส แต่หากมีการใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์จะเป็นสารเคมีที่มีความเป็นอันตรายมากกว่า ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีความกังวลมากถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะยาวจากการใช้ไกลโฟเซต ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เกิดปัญหาการปนเปื้อนทางดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ พืชพันธุ์และสัตว์ป่า แร่ธาตุ และพลังงาน ขยะมูล ฝอย นำไปสู่ปัจจัยการเติบโตของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติบางชนิดที่ต้องใช้ระยะเวลานาน อาจล่าช้าหรือสูญหายไปไม่สามารถทดแทนได้หรือใช้เวลานานในการทดแทนขึ้นใหม่ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป ซึ่งจากการการนำไกลโฟเซตมาใช้กำจัดวัชพืชโดยส่วนใหญ่ ไกลโฟเซตจะกระจายตัวลงไปในสิ่งแวดล้อม มีการตกค้างในดิน กระจายตัวลงสู่แหล่งน้ำ การที่ไกลโฟเซตเป็นสารเคมีที่ตกค้างในสิ่งแวดล้อมยาวนานจึงส่งผลกระทบให้ทรัพยากรธรรมชาติจำพวกแร่ธาตุซึ่งเป็นสิ่งไม่มีชีวิตที่ต้องใช้การเกิดเป็นระยะเวลายาวนานที่อยู่ในดินเกิดผลกระทบและอาจสูญสิ้นไปในอนาคตได้ จึงเข้าข่ายเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปตามมาตรา 20 (g)

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปตามมาตรา 20 (g) การที่ประเทศไทยใช้ข้อยกเว้นในวรรคย่อนี้ในการกล่าวอ้างเพื่อไม่ให้มาตรการที่ออกมาเป็นการขัดกับพันธกรณีภายใต้ GATT ประเทศก็จะต้องมีการพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นข้อยกเว้นทั่วไปตามบทนำของมาตรา 20 หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาว่ามาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตเป็นข้อยกเว้นทั่วไปตามบทนำของมาตรา 20 ภายใต้มาตรา 20 (g) นั้นจะใช้วิธีการพิจารณาเช่นเดียวกับมาตรา 20 (b)

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่าการที่รัฐบาลของประเทศไทยได้มีการออกมาตรการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และจำกัดการใช้ไกลโฟเซตนั้น รัฐบาลได้มีการออกมาตรการดังกล่าวก็เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองชีวิต



และสุขภาพของประชาชน สัตว์ และสิ่งแวดล้อมภายในประเทศให้มีความปลอดภัยจากการใช้สารเคมี ทั้งสามชนิดดังกล่าว แต่มาตรการของประเทศไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (b) เพราะไม่เข้าข่ายมาตรการที่จำเป็นและมาตรการของประเทศสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (g) แต่ยังไม่สอดคล้องกับส่วนของชาไป

ข้อเสนอแนะ

รัฐบาลต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของสารเคมีในการประเมินความปลอดภัยของสารเคมีเพื่อเป็นการปกป้องสุขภาพและชีวิตของประชาชน พืช และสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1) ในระยะแรก เนื่องจากมาตรการของประเทศไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (b) เพราะไม่เข้าข่ายมาตรการที่จำเป็น รัฐบาลจึงควรจะดำเนินการในการกำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้าง สูงสุดตามมาตรฐานของ Codex และเนื่องจากมาตรการของประเทศสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATT มาตรา 20 (g) แต่ยังไม่สอดคล้องกับส่วนของชาไป รัฐบาลจึงควรดำเนินการตรวจค่าปริมาณสารพิษตกค้าง ของสินค้าภายในประเทศให้เข้มงวดอย่างน้อยระดับเช่นเดียวกับสินค้าที่ได้มีการนำเข้ามา

2) ในระยะกลาง รัฐบาลควรดำเนินการประเมินความเสี่ยงและบริหารจัดการความเสี่ยงของสารเคมี ให้เหมาะสม โดยรัฐจะต้องจัดให้มีการคัดกรองสารเคมีตามความเสี่ยงในการกำหนดความสำคัญของสารเคมี และจะต้องจัดให้มีการประเมินความเสี่ยงของสารเคมีว่าสารเคมีนั้นส่งมีความสมเหตุสมผลต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขของการใช้งานของสารเคมีหรือไม่ และหากประเมินแล้วสารเคมีนั้นมีความเสี่ยงต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมรัฐบาลจะต้องจัดให้มีการบริหารความเสี่ยงนั้น นอกจากนี้ จะต้องมีการออกกฎหมายเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับการควบคุมสารเคมีโดยตรง และเมื่อมีการออกกฎหมายแล้วรัฐบาลจะต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแลตามกฎหมายโดยจะต้องมีการบังคับใช้และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการออกมาตรการหรือกฎหมายในการกำกับดูแลนั้นจะต้องสามารถปฏิบัติได้จริงด้วย และรัฐบาลจะต้องมีการจัดหาสารอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมทั้งในเชิงประสิทธิภาพและต้นทุนเพื่อเป็นการทดแทนจากการที่ได้มีการออกมาตรการห้ามนำเข้าพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และจำกัดการใช้ไกลโฟเซต

3) ในระยะยาว รัฐบาลควรดำเนินการจัดให้มีการให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการโดยเฉพาะในเรื่องของการใช้สารเคมีอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์และการใช้สารเคมีตามที่ฉลากมีการกำหนดไว้ และรัฐบาลควรมีการพิจารณามาตรการของประเทศคู่ค้าว่ามีมาตรการอื่นใดที่สามารถนำมาปรับใช้ภายในประเทศไทยได้ โดยที่สามารถได้ผลลัพธ์ที่เทียบเท่ากับวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการ กล่าวคือ เพื่อเป็นการลดโอกาสที่สารเคมีจะตกค้างในสิ่งแวดล้อมและเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคอย่างแท้จริง



บรรณานุกรม

- กัญจน์รวี ศรีจิรภัทร, *ความสอดคล้องของมาตรการกีดกันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา เพื่อคุ้มครองเทคโนโลยีสารสนเทศตามความตกลง GATT* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).
- กนกกร แซ่เบ้ และ โกวิท โพธิสาร, *สยามพาราควอต ประเทศออสเตรเลีย* (14 เมษายน 2563) WAY <<https://waymagazine.org/siam-paraquat/>>.
- กลุ่มสื่อส่งเสริมการเกษตร สำนักพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมส่งเสริมการเกษตร, *การปลูกถั่วเหลือง 2555* (19 มีนาคม 2564) กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ <<http://www.doe.go.th/km62/download/2361book.pdf>>.
- กองโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, *ข้อมูลการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในประเทศไทย* (17 มกราคม 2564) กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข <<http://envocc.ddc.moph.go.th/contents/view/210>>.
- คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล ศูนย์พิษวิทยารามาธิบดี PoisonCenter.mahidol.ac.th, *พิษจลนศาสตร์และพิษพลศาสตร์* (13 เมษายน 2563) คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล ศูนย์พิษวิทยารามาธิบดี <<https://med.mahidol.ac.th/poisoncenter/th/dx-cov/Kinetic/kinetic>>.
- ชุติมา ถนอมสิทธิ์ และธนฤนาถ มาลารัมย์, “ผลกระทบของไกลโฟเซตที่มีต่อสัตว์น้ำ” (2560) 39:1 *วารสารวิทยาศาสตร์ คชศาสตร์*.
- ดวงแก้ว นพพรพรหม, *ปัญหาและแนวทางการตีความมาตรา 20 (บี) และมาตรา 20 (จี) ภายใต้เกดต์/องค์การการค้าโลก* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).
- ปรามค์สิริฉันทน์ อนุเกตุวรรณกุล, *ข้อพิจารณาในเรื่องความจำเป็น (Necessity Test) ภายใต้บทบัญญัติมาตรา XX(a)(b)(d) ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1994* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).
- ฝ่ายข้อมูล มูลนิธิชีววิถี, *สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและความเสื่อมโทรมในระบบนิเวศ* (23 เมษายน 2563) BioThai <<https://biothai.net/node/8688>>.
- สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม, *สภาพความเสี่ยงในอาหารกลุ่มธัญพืช ถั่วเมล็ด และผลิตภัณฑ์* (19 มีนาคม 2564) เว็บไซต์ <http://www.nfi.or.th/foodsafety/upload/research_risk/pdf/grains.pdf>.



สุชาติพิชญ์ วรรณสถิตินนท์ และคณะ, “ความเข้มข้นของคลอรีนไฟฟอสเมตาโบไลต์ในปัสสาวะและพฤติกรรม การใช้คลอรีนไฟฟอสของผู้ประกอบอาชีพรับจ้างฉีดพ่นสารกำจัดศัตรูพืชในจังหวัดสุพรรณบุรี” (2563) 46:4 *วารสารควบคุมโรค*.

สุภาวดี จันทริก, *REACH กับอนาคตส่งออกของไทย* (10 ธันวาคม 2565) เว็บไซต์ <https://www.ditp.go.th/contents_attach/78004/78004.pdf>.

สยามรัฐออนไลน์, *6 สมาคมฯ ยืนยันผลกระทบจากการแบน 3 สารเคมีลามทั่วประเทศ ส่อเกิดวิกฤตขาดแคลนอาหาร* (15 กันยายน 2564) สยามรัฐ <<https://siamrath.co.th/n/116795>>.

หัตยา จิตรพัสดุ ัญญา วราวิชกุล และปทุมพร เมืองพระ, “การศึกษาความเป็นพิษของไกลโฟเซตทางการค้าต่อการเคลื่อนที่ ขนาดของลำตัว การสืบพันธุ์ และกิจกรรมของเอนไซม์ Catalase ของไรแดง *Moina Macrocopa*” (2558) 38:2 *วารสารวิจัยและพัฒนา มจร*.

อัจฉริย์ ศุภวรรณะกุล, หัวข้อที่ 5 *สาระสำคัญของข้อยกเว้นตามมาตรา 20 (Article XX) และปัญหาการใช้และการตีความข้อยกเว้นตามมาตรา 20 (Article XX)* (10 เมษายน 2566) GotoKnow <<https://www.gotoknow.org/posts/63495>>.

--, *บทที่ 2 มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป* (10 ธันวาคม 2565) เว็บไซต์ <[https://www.sme.go.th/upload/mod_download/doc\(8\)-20171019172106.pdf](https://www.sme.go.th/upload/mod_download/doc(8)-20171019172106.pdf)>.

--, *ระบบการทำเกษตรอินทรีย์* (19 มีนาคม 2564) เว็บไซต์ <<https://sites.google.com/site/adecmju2602/kestrkrmm/khx-taek-tang-rahwang-kestr-xin-thiy-kab-kestr-khemi/kestr-xinthriy/hlak-kar-tha-kestr-xinthriy/kar-tha-kestr-xinthriy-ni-rabb-pluk-phuch/khxd-laea-khx-seiy-khxng-kestr-xinthriy>>.

--, *REACH ของสหภาพยุโรป* (10 ธันวาคม 2565) เว็บไซต์ <[http://rubber.oie.go.th/file/REACH ของสหภาพยุโรป.pdf](http://rubber.oie.go.th/file/REACH%20ของ%20สหภาพยุโรป.pdf)>.

Davis, Michelle, *Pesticides and Aquatic Animals: A Guide to Reducing Impacts on Aquatic Systems* (19 มีนาคม 2564) เว็บไซต์ <<https://www.pubs.ext.vt.edu/420/420-013/420-013.html>>.



การพัฒนาระบบสำนวนความอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการบริหารจัดการคดีของศาลยุติธรรม The development of an electronic case file system for case management of the Court of Justice.

ชัชวาลย์ ฌ็องคำ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Chatchawan Kongkam

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

E-mail : leoriorhunter@gmail.com

(Received: 4 July 2023; Revised: 3 August 2023; Accepted: 20 February 2024)

บทคัดย่อ

ในกระบวนการพิจารณาตัดสินคดีของศาล เมื่อมีการฟ้องร้องคดีกับศาลแล้วจะต้องทำเป็นระบบสำนวน สืบเนื่องจากคดีหนึ่ง ๆ จะมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเอกสารแนบท้ายสำนวน เช่นคดีคำมนุษย์ หรือคดีภาษีอากร ซึ่งเป็นสำนวนที่จัดทำโดยการพิมพ์ลงบนกระดาษ ที่มีอายุการใช้งานและสูญหายหลุดไปจากสำนวนหลักได้โดยง่าย นอกจากนั้นเมื่อสำนวนได้ถูกจัดทำขึ้นและดำเนินการตัดสินคดีจนเสร็จสิ้นโดยศาลชั้นต้นแล้ว ถ้ามีการอุทธรณ์คดีนั้น ไปยังศาลสูง จะต้องส่งสำนวนทั้งหมดไปยังศาลสูง ซึ่งศาลชั้นต้นเจ้าของสำนวนคดีเดิมจะเหลือแต่เพียงเอกสารที่ทางศาลเรียกว่า “กากสำนวน” ที่เอาไว้ใช้อ้างอิงเท่านั้น เมื่อคำพิพากษานั้นถูกส่งไปยังศาลสูง ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนของศาลสูงเท่านั้นถึงจะได้ต้นฉบับ เพราะตัวฉบับของสำนวนมีเพียงชุดเดียว สำนวนทั้งหมดทั้งที่เสร็จสิ้นไปแล้วหรือสำนวนใหม่จะถูกเก็บในห้องเก็บสำนวน เมื่อปริมาณคดี มีมากขึ้นประกอบกับสำนวนแต่ละคดีมีหลายหน้าทำให้แต่ละสำนวนมีขนาดใหญ่ เมื่อยังไม่ถึงเวลาปลดเผาทำลายสำนวน ทำให้ศาลส่วนใหญ่เกิดปัญหาห้องเก็บสำนวนเริ่มเต็มและไม่เพียงพอกับปริมาณสำนวนที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ทั้งยังยากต่อการเก็บรักษา เจ้าหน้าที่ห้องเก็บสำนวนต้องพบกับปัญหาสุขภาพเนื่องจากฝุ่นจากกระดาษสำนวนที่เก่าและเริ่มผุ กลิ่นของน้ำยาเคลือบสำนวน สำนวนชั้นมีปลวกหรือมอดกัดกินสำนวน รวมทั้งน้ำหนักของสำนวนที่มากทำให้โครงสร้างของห้องเก็บสำนวนของงานศาลบางแห่งเสียหาย เกิดการทรุดตัว สำนักงานศาลยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานธุรการที่สนับสนุนงานพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ ต้องพิจารณานำเทคโนโลยีระบบการจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ โดยพิจารณาปรับแก้กฎหมายเพื่อให้สามารถทำได้ควบคู่กันไป

คำสำคัญ : สำนวน ห้องเก็บสำนวน กากสำนวน ระบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์



Abstract

In the court proceedings. Once the case has been filed with the court, it must be systematically documented. As a result of a case, there will be a large number of documents related to the case, especially the case, such as human trafficking or Tax cases, which is a case document made by printing on paper that is life-long and easily lost from the main case document. In addition, once the case documents have been prepared and the case has been completed by the Supreme Court, the case will be completed by the Supreme Court. If the case is appealed to the High Court, it will be appealed to the Supreme Court All case documents must be submitted to the High Court, where the owner of the original case document shall be left with only the documents that the court has referred to as the “case documents” for reference. When that verdict was submitted to the High Court, the judge struck down the case only the judge who owns the high court’s case documents will receive the manuscript because only one set of documents is available. All completed or new case documents will be stored in the case filing room. When the volume of cases is greater, the number of individual cases has several pages, making each case larger. When it’s not time to release and destroy the case papers, As a result, most courts have had problems with the case’s filings, and it is not enough to increase the daily volume of documents. It’s also difficult to maintain. The case’s filing room staff faced health problems due to dust from old paper documents and began to decay. The smell of the case’s documentary coating. Damp case documents there are termites or moths eating through the case documents, as well as the weight of the case documents that damage the structure of some court filings. As an administrative agency that supports judicial proceedings, the court has been able to determine the case. It is necessary to consider the use of electronic document management system technology and consider amending the law so that it can be carried out simultaneously.

Keywords : case documents, storage, gak sam-nuan, Electronic case document system

บทนำ

ปัจจุบัน ในการจัดทำสำนวนคดีจะเริ่มจัดเก็บลงในระบบติดตามสำนวนคดีศาลชั้นต้นมีเอกสารเกี่ยวเนื่องกับสำนวนจะจัดทำเป็นเอกสาร Word และพิมพ์ออกมาตั้งเป็นสำนวนกระดาษในทุก ๆ ขั้นตอนและสำนวนนั้นจะถูกใช้ในการดำเนินคดีจนเสร็จสิ้น เมื่อกระบวนการของคดีผ่านไปยังแผนกใด ก็จะมีเอกสารเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น สืบที่ปาก กี่หน้า ใบแต่งตั้งนาย คำฟ้อง คำแถลงขอปิดหมาย เอกสารทางการเงิน บัญชีพยาน ใบมอบฉันทะ เอกสารท้ายฟ้อง หรือเอกสารอื่น ๆ จนเสร็จสิ้นกระบวนการตัดสินและเก็บสำนวนกระดานนั้นไว้ในห้องเก็บสำนวน รักษาไว้ เพื่อใช้ในการคัดถ่ายคำพิพากษา หรือส่งต่อไปศาลสูงต่อไปกรณีมีการอุทธรณ์ ปัญหาคือจะมีรูปแบบ มีการออกแบบระบบอย่างไรที่จะเปลี่ยนสำนวน

กระดาษทั้งหมดเป็นรูปแบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีกฎหมายรองรับ ที่ออกโดยข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา มีมาตรฐานความปลอดภัย การออกแบบฐานข้อมูล หน่วยจัดเก็บข้อมูลจะต้องออกแบบให้มีความปลอดภัย สามารถที่จะเป็นระบบสำรองข้อมูลได้ มีวิธีการปลอดภัยของธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์มาเกี่ยวข้อง ต้องมีระบบรองรับ มีมาตรฐาน ตั้งแต่การผลิตเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ การใช้ การเก็บรักษา จนถึงการทำลาย เพื่อให้ระบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์สามารถทำงานได้ทุกศาลทั่วประเทศและสามารถเชื่อมโยงข้อมูลสำนวนคดีรวมทั้งคำพิพากษาของแต่ละศาลไว้ด้วยกันเพื่อที่จะทำให้ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่เกิดความสะดวกในการทำงานกับคดีเพื่อจะใช้ในการดำเนินคดี หรือเพื่ออ้างอิงคำพิพากษาของศาล ให้เป็นมาตรฐาน และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จะทำให้เกิดระบบที่มีความสามารถในการรวบรวม สร้าง จัดระเบียบ แลกเปลี่ยน และประยุกต์ใช้ในองค์กรจนเป็นระบบคลังข้อมูลสำนวนคดีและคำพิพากษา เมื่อสำนวนที่ถูกทำเป็นอิเล็กทรอนิกส์แล้ว การจัดเก็บสำนวนกระดาษไม่ต้องเก็บไว้นานอีกต่อไป อาจเสนอเป็นข้อกำหนดที่จะปลดเผาสำนวนกระดาษได้เร็วขึ้น เพราะมีการจัดเก็บสำนวนที่เป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ไว้อยู่แล้ว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบ ข้อมูลของสำนวนคดีที่มีอยู่ในปัจจุบัน นำมาสร้างรูปแบบของการจัดเก็บให้เป็นสำนวนอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้บริการไฟล์เอกสารที่เป็นเอกสารรูปแบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ ที่ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่สามารถเรียกได้จากระบบ โดยไม่ต้องใช้สำนวนกระดาษ
2. เพื่อลดโอกาสการเสียหายของสำนวนและลดพื้นที่จัดเก็บเมื่อจัดเก็บสำนวนเป็นอิเล็กทรอนิกส์แล้วจะส่งผลให้การก่อสร้างอาคารศาลเปลี่ยนไปเพราะจะลดพื้นที่ลดโครงสร้างของอาคารโดยจะช่วยประหยัดงบประมาณการก่อสร้างได้มาก
3. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดหาอุปกรณ์และระบบสารสนเทศเพื่อรองรับการจัดเก็บเอกสารสำนวนคดีในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ควบคู่กับข้อกำหนดทางกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงาน
4. เพื่อเสนอเป็นระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมเรื่องมาตรฐานการจัดทำสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ การผลิต จัดเก็บรักษา ใช้งานความปลอดภัยของสารสนเทศ และเสนอเป็นข้อกำหนดอื่น ๆ ของหน่วยงานต่อไปในอนาคต

สมมติฐานการศึกษา

ระบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์มีมาตรฐานของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายอิเล็กทรอนิกส์ของไทย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และสอดคล้องกับข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาและประกาศสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อสร้างการยอมรับกับเจ้าหน้าที่ศาล ผู้พิพากษาประชาชนรวมถึงหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน สามารถมาแทนที่การจัดเก็บสำนวนแบบกระดาษ และใช้บริหารจัดการในงานธุรการงานคดีของศาลทุกระบบงานได้



ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ที่เป็นไปได้มาใช้ในการเปลี่ยนสำนวนแบบกระดาษในรูปแบบเดิมเป็นระบบแฟ้มสำนวนแบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงศึกษาความพร้อมของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของระบบแฟ้มสำนวนจากกระดาษเป็นแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีมาตรฐาน ตั้งแต่การผลิตเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ การใช้ การเก็บรักษา จนถึงการทำลาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงแนวทางการจัดทำระบบสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดการเอกสารที่เป็นรูปแบบเอกสารสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ ที่เหมาะสมและสามารถใช้งานได้ในทุกศาล โดยมีข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาและประกาศสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นระเบียบปฏิบัติ เป็นห้องเก็บสำนวนคดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีปัญหาพื้นที่ของห้องจัดเก็บ แบบสำนวนกระดาษ ที่การก่อสร้างห้องเก็บมีราคาสูง ต่อไปห้องเก็บจะมีขนาดเล็กลงจนอาจไม่จำเป็นต้องมีในอนาคต และเอกสารทางคดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ของศาลสามารถรองรับการบริหารราชการแบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยที่จะเปลี่ยนผ่านสู่รูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เต็มระบบต่อไป

วิธีการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ในสถานการณ์ปัจจุบันของกระบวนการทำงานธุรการงานคดีของสำนวนคดีแบบกระดาษในศาล การรองรับและความสัมพันธ์กับกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด แนวปฏิบัติที่มีอยู่ว่าเพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนหรือไม่ โดยเทียบเคียงกับกฎหมายอิเล็กทรอนิกส์ที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ 2544 ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำหรือแปลงเอกสารและข้อความให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 หรือ กฎหมายอิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยค้นคว้าจากหนังสือ การศึกษาดูงานจากศาลในต่างประเทศ บทความในวารสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ กฎหมาย จากเว็บไซต์ระบบอิเล็กทรอนิกส์ของศาลต่างประเทศ ที่ให้บริการ

ผลการศึกษา

การนำคดีเข้าสู่ศาลหมายถึงกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเมื่อคดีถูกนำเสนอและส่งต่อไปยังศาลเพื่อให้มีการพิจารณาและกำหนดคำสั่งหรือการตัดสินในคดีนั้น กระบวนการนำคดีเข้าสู่ศาลมักเริ่มต้นด้วยการยื่นข้อกล่าวหาหรือฟ้องร้องต่อศาลตามเขตอำนาจศาล การยื่นข้อกล่าวหาหรือฟ้องร้องจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่คู่ความจัดทำมาเป็นเอกสาร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศาลนำข้อมูลมาบันทึกลงในระบบสารสนเทศสำนวนคดีของศาลเพื่อจัดทำและพิมพ์เอกสารออกมามีเป็นสำนวนเพื่อใช้ในธุรการงานคดีจนเสร็จสิ้นกระบวนการ รวมถึงส่งไปศาลสูงเมื่อมีการอุทธรณ์ นั้นเป็นรูปแบบการทำงานในศาลแบบเดิมที่กระบวนการทุกอย่างต้องทำเป็นเอกสารกระดาษ ดังนั้นเมื่อต้องการจะเปลี่ยนรูปแบบการทำงานแบบเดิมให้เป็นแบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์จึงต้องมียุทธศาสตร์ประกอบต่างๆ ต่อไปนี้

1. ระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์หรือ E-Court

ระบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ต้องทำงานควบคู่กับระบบสารสนเทศหลักของศาลคือระบบสารสนเทศสำนวนคดีที่เป็นระบบบริหารจัดการคดีของทุกศาล ในอดีตศาลยุติธรรมยังใช้แฟ้มสำนวนคดีกระดาษในทุกขั้นตอน การฟ้องคดีต่าง ๆ ยังใช้งานด้วยกระดาษเป็นส่วนใหญ่ เครื่องมือที่เห็นชัดเจนที่สุดคือ เครื่องพิมพ์ดีดที่จะมีประจำโต๊ะหน้าแผนกรับฟ้อง เพื่อให้บริการตำรวจและทนายที่จะใช้พิมพ์หรือแก้คำฟ้องก่อนที่จะจัดทำเป็นสำนวนกระดาษส่งให้เจ้าหน้าที่รับฟ้อง เมื่อคดีมีปริมาณการฟ้องมากขึ้น การทำงานลักษณะนี้จะทำให้เตรียมเอกสารในการฟ้องคดีได้ช้า ระบบการรับฟ้องเป็นงานเดิม ๆ ที่ต้องทำซ้ำ ๆ ทุกวัน จึงเริ่มมีการนำคอมพิวเตอร์มาช่วยทำงานด้านการรับฟ้องและบันทึกข้อมูลจากคำฟ้องกระดาษเข้าสู่คอมพิวเตอร์ ระบบคอมพิวเตอร์จึงเริ่มถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2553 เพื่อสนับสนุนการพัฒนางานศาลเกี่ยวกับการบริหารสำนวนคดี และอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านธุรการคดีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ให้มีความสะดวก รวดเร็วและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เช่น โปรแกรมติดตามสำนวนคดี ซึ่งถือเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ระบบงานแรกที่มีใช้ในศาล โดยปัจจุบันทุกศาลในประเทศไทยจะใช้ระบบติดตามสำนวนคดีครบทุกประเภทศาล ทั้งศาลชั้นต้น ศาลสูง ศาลพิเศษ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลชำนาญพิเศษ รวมถึงศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยระบบติดตามสำนวนคดีศาลถือเป็นระบบงานหลักที่ทุกศาลใช้บริหารจัดการสำนวนคดีตั้งแต่การเริ่มคดีไปจนถึงตัดสินคดีหรือออกเลขคดีแดงและเก็บรักษาเพื่อใช้ข้อมูลต่อไป

การทำงานในลักษณะนี้เป็นการบริหารสำนวนโดยระบบคอมพิวเตอร์ทั้งสิ้น ซึ่งปัจจุบันทุกชั้นศาลของสำนักงานศาลยุติธรรมมีการใช้งานบริหารสำนวนโดยระบบคอมพิวเตอร์ครบทุกศาลทั่วราชอาณาจักร แต่จะเป็นลักษณะการใช้งานระบบบริหารสำนวนโดยวิธีการใช้ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่จัดเก็บในระบบควบคู่กับสำนวนกระดาษจริง ๆ ในการใช้งานสำนวนเช่นเมื่อต้องการใช้งานสำนวนคดีอาญาเลขคดีดำที่ อ1/66 ก็จะค้นหาข้อมูลสำนวนคดีอาญาเลขคดีดำที่ อ1/66 จากระบบ ระบบจะแจ้งว่าอยู่ในห้องเก็บสำนวนคดีเจ้าหน้าที่ก็จะไปแจ้งที่ห้องเก็บสำนวนคดีเพื่อขอเบิกสำนวนกระดาษที่เก็บรักษาอยู่ในห้องเก็บสำนวนอีกทีหนึ่ง รวมถึงประชาชนที่ต้องการคัดถ่ายเอกสารในสำนวนคดี หรือขอคัดถ่ายคำพิพากษา ก็ใช้วิธีการแจ้งเลขคดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ห้องเก็บสำนวนคดีแดงค้นหาในคอมพิวเตอร์และไปค้นสำนวนกระดาษจริงๆ ในห้องเก็บสำนวนเพื่อนำมาถ่ายเอกสารให้อีกทีหนึ่ง

ระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรฐานสากลที่ควรจะมี

จากการศึกษาข้อมูลของศาลต่างประเทศรวมถึงการไปอบรมและศึกษาดูงานเรื่องการนำเทคโนโลยีมาใช้ในศาล ของศาลต่างประเทศ สามารถสรุปได้ว่า ระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ในศาลอย่างน้อยควรจะประกอบด้วยระบบต่อไปนี้

1. ระบบรับคำฟ้องทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Filing system:EFR)



2. ระบบบริหารจัดการคดี (Case Management system:CMS)
3. ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในห้องพิจารณาคดี (Court Room System:CRS)

ระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ของศาลในประเทศไทยได้ดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าวโดยมีระบบที่ใช้งานตามหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

ระบบรับคำฟ้องทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Filing system:EFR)

จุดเริ่มต้นโครงการ ธนาคารโลก (World bank) ได้จัดทำรายงานผลการศึกษา Doing Business เพื่อจัดอันดับความสะดวกในการประกอบธุรกิจในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งในรายงานได้ระบุถึงตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของกระบวนการยุติธรรม (Quality of judicial processes index) ในการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงทางกฎหมาย (Enforcing contracts) ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดแนวการปฏิบัติที่ดีในระบบศาลของแต่ละประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรมได้เสนอระบบการยื่นและส่งคำคู่ความและเอกสารโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Filing) โดยเป็นระบบรับคำฟ้องอิเล็กทรอนิกส์ของศาล เริ่มต้นใช้งานเวอร์ชันแรก และออกกฎหมายรองรับคือ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการยื่น ส่ง และรับคำคู่ความและเอกสารทางระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2560 เปิดใช้งานตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2560 โดยสามารถฟ้องตั้งต้นคดีทางระบบได้คือ ชื้อขาย เช่าทรัพย์ จำนอง จำน่า ค่าประกัน กู้ยืมเงิน เช่าซื้อ บัตรเครดิต จนถึงปัจจุบันพัฒนาและให้บริการเวอร์ชันที่ 3¹ พัฒนาจนถึงการรองรับให้ประชาชนสามารถยื่นฟ้องคดีผู้บริโภคได้ด้วยตนเอง รวมทั้งยื่นฟ้องคดีซื้อขายออนไลน์ทางศาลแพ่งได้ โดยไม่จำกัดวงเงินชั้นต่ำ และระบบยังสามารถชำระค่าธรรมเนียมศาลผ่านระบบ e-Payment ที่รองรับ Internet Banking บัตรเครดิต บัตรเดบิต และจ่ายผ่านเคาน์เตอร์ธนาคาร รวมถึงการพัฒนาระบบจ่ายเงินค่าธรรมเนียมศาล เงินค่าปรับ และเงินกลางในคดีให้แก่คู่ความโดยใช้ระบบ Corporate Banking ระบบรับคำฟ้องอิเล็กทรอนิกส์ถือเป็นระบบการรับฟ้องที่นอกเหนือจากการฟ้องตามปกติที่ศาลโดยเป็นระบบตัวเลือกซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการตั้งต้นคดีเข้าสู่ศาลที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ทั้งกระบวนการ โดยถือเป็นระบบมาตรฐานที่นิยมใช้ในศาลต่างประเทศแต่ละประเทศเป็นคดีที่ไม่ซับซ้อน จำเลยมีข้อต่อสู้น้อย ในปัจจุบันการฟ้องคดีทาง e-ling เป็นที่นิยมใช้งานโดยเฉพาะทนายความ การฟ้องทางอิเล็กทรอนิกส์ในปัจจุบันจึงสูงกว่าการฟ้องคดีแบบปกติหรือการฟ้องคดีด้วยกระดาษที่ศาลแล้ว ดังจะเห็นจากสถิติคดีรับใหม่ที่ขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น² (เฉพาะส่วนคดีแพ่ง) ประจำเดือน เมษายน 2566 จำนวน 80,936 คดี มีคดีที่ฟ้องทาง e-ling คิดเป็น 77.94% คดีที่ยื่นฟ้องเป็นกระดาษหรือฟ้องที่ศาลตามปกติ 22.06% ระบบนี้เป็นระบบที่ต้นทางเอกสารเป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด จึงเป็นระบบที่ต้องนำเอกสารจากระบบ e-Filing มาจัดทำเป็นสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ต่อไป

¹ สำนักงานศาลยุติธรรม, ระบบยื่นคำฟ้องอิเล็กทรอนิกส์ (18 มิ.ย. 2566) ระบบยื่นคำฟ้องอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานศาลยุติธรรม <<https://eling3.coj.go.th/eFiling/#/>>.

² สำนักงานศาลยุติธรรม, ระบบรับ-ส่ง อิเล็กทรอนิกส์ (e-ling) เดือนเมษายน 2566 (18 มิ.ย. 2566) สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ <<http://oja.coj.go.th/content/category/detail/id/8/cid/10112/iid/352828>>.

ระบบบริหารจัดการคดี (Case Management system:CMS)

เป็นระบบสารสนเทศหลักที่ทุกศาลในสำนักงานศาลยุติธรรมใช้บริหารจัดการเก็บข้อมูลคดี ตั้งแต่เริ่มต้นฟ้องคดี (ตั้งเลขคดีดำ) ไปจนถึงออกเลขคดีแดงหรือตัดสินคดีโดยแยกเป็นโปรแกรมของแต่ละกลุ่มศาล มีศาลแขวง ศาลจังหวัด ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงานภาค ศาลชั้นต้นในเขตกรุงเทพ ศาลชำนาญพิเศษ ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ชำนาญพิเศษ ศาลฎีกา ศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลางและภาค ปัจจุบันสำนักงานศาลยุติธรรม กำลังมีการปรับปรุงระบบโปรแกรมให้เป็นโปรแกรมเดียวกัน ออกแบบเป็นระบบ web application ในแต่ละกลุ่มศาลเพื่อง่ายต่อการบริหาร

ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในห้องพิจารณาคดี (Court Room System:CRS)

เป็นระบบที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการพิจารณาคดี อาจเป็นระบบหรืออุปกรณ์ที่จำเป็นในระหว่างพิจารณาคดี ห้องพิจารณาคดีของศาลในปัจจุบัน มีระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ช่วยเหลือในการพิจารณาคดีหลายประเภท เช่น e-Hearing & Speech to Text โครงการที่สำนักงานศาลยุติธรรมได้ติดตั้ง e-Hearing ในห้องพิจารณาคดีศาลยุติธรรมทั่วประเทศ และพัฒนาระบบ Speech to text ระบบ e-Courtroom & Conference โดยห้องพิจารณาคดีอิเล็กทรอนิกส์นี้จะประกอบด้วยระบบ Conference และระบบนำเสนอพยานหลักฐานผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในขั้นตอนนี้จะเกิดไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถนำมาจัดเก็บรวมกับสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยระบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์นอกจากรับไฟล์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ เป็นหลักแล้วยังรองรับการจัดเก็บเอกสารรวมในสำนวนอิเล็กทรอนิกส์เป็นภาพและเสียง หรือวิดีโอได้

ระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์หรือ E-Court หรือปัจจุบันเรียกศาลดิจิทัล (D-Court) โดยจุดมุ่งหมายที่สำนักงานศาลยุติธรรมต้องการจะปรับเปลี่ยนระบบศาลให้เป็นศาลดิจิทัลโดยดำเนินการตามแผนพัฒนาดิจิทัลศาลยุติธรรม พ.ศ. 2565-2568³ โดยเสนอโครงการหลายโครงการที่เกี่ยวข้องกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในทุกกระบวนการของศาลยุติธรรม

2. การเริ่มต้นยอมรับการพิจารณาคดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ของศาลไทย

แม้การเปลี่ยนแปลงในระยะแรกของศาลนั้นค่อนข้างล่าช้า แต่ก็เนื่องด้วยข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย เพราะถ้าเปลี่ยนแปลงโดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับก็อาจจะกระทบคู่ความได้ เมื่อระยะเวลาผ่านไปศาลถึงทำได้เพราะมีการแก้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายมาตราที่ให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในคดีแพ่ง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษามีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้นได้⁴ จากนั้นศาลจึงออกข้อกำหนดตามมาโดยใช้

³ สำนักงานศาลยุติธรรม, แผนพัฒนาดิจิทัลศาลยุติธรรม พ.ศ. 2565 – 2568 (18 มิ.ย. 2566) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ <<https://techno.coj.go.th/content/category/detail/id/21/iid/296275>>.

⁴ มาตรา 34/1 เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรมหรือเพื่อความเหมาะสมสำหรับคดีบางประเภท ให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการฟ้องคดี การสืบพยาน และการรับฟังพยานหลักฐานการวินิจฉัยคดี ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ได้ตามความเป็น

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 34/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2558).



มาตรา 51 (ออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562) และมาตรา 68 ประกอบมาตรา 34/1 (ออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการยื่น ส่ง และรับคำคู่ความและเอกสารทางระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2560 (e-Filing))

มาตราที่สำคัญในการจัดทำสำนวนคดีเป็นอิเล็กทรอนิกส์คือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 51 การลงทะเบียนคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 51 วรรค 2 “การจัดทำสารบบความ หรือสารบบคำพิพากษา การรวบรวมเอกสารในสำนวนความ และการเก็บรักษาสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (3) (4) และ (5) อาจกระทำให้ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และให้ถือว่าสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวที่รับรองโดยวิธีการที่ศาลกำหนดเป็นสำเนาสารบบความหรือสารบบคำพิพากษา หรือเป็นสำเนาเอกสารในสำนวนความแล้วแต่กรณี และให้ใช้แทนต้นฉบับได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และเมื่อข้อกำหนดนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

สาระสำคัญของมาตรานี้คือ การจัดทำสารบบความหรือสารบบคำพิพากษา การรวบรวมเอกสารในสำนวนความ และการเก็บรักษาสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี สามารถที่จะจัดทำในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ และให้ถือว่าสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวที่รับรองโดยวิธีการที่ศาลกำหนดเป็นสำเนาสารบบความหรือสารบบคำพิพากษา หรือเป็นสำเนาเอกสารในสำนวนความ แล้วแต่กรณี และให้ใช้แทนต้นฉบับได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ดังนั้นสำนักงานศาลยุติธรรมจึงต้องออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามมาตรา 51 ได้ ปัจจุบันสำนักงานศาลยุติธรรมได้ออกข้อกำหนดนี้แล้ว คือ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 เท่ากับว่ามีกฎหมายให้ทำสำนวนคดีเป็นอิเล็กทรอนิกส์ได้แล้วจึงไม่มีข้อติดขัดในประเด็นกฎหมาย

3. ประมวลกฎหมายที่สำคัญในกระบวนการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ศาลนำมาใช้อ้างอิง

เมื่อวิธีพิจารณาความแพ่งหลายมาตราที่ให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีในคดีแพ่งเพื่อให้การพิจารณาพิพากษามีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้นได้ จึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้อิเล็กทรอนิกส์หลายฉบับที่ศาลได้ออก ดังนั้น เพื่อให้เป็นมาตรฐานตามกฎหมายอิเล็กทรอนิกส์ของไทย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (มาตรา 4) และพระราชกฤษฎีกา

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 ได้อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมายความว่าสำนักงานศาลยุติธรรมด้วยที่สามารถทำธุรกรรมและการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ ด้วยเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในบทบัญญัติ หรือ มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เหมือนกับพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (มาตรา 4) และพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 โดยคำฟ้อง คำคู่ความ คำพิพากษา และเอกสารในรูปแบบที่จะจัดทำเป็นสำนวนความอิเล็กทรอนิกส์ได้นั้น ที่ได้รับเข้ามาในระบบ บันทึก จัดเก็บ ไว้ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ การที่จะนำกลับมาใช้เพื่อให้มีผลแทนต้นฉบับได้นั้นต้องกระทำตามบทบัญญัติทางกฎหมาย

ทั้งนี้ก็มีกฎหมายที่สำคัญ 6 ฉบับคือ ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง แนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2553 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง การรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. 2555 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของระบบสารสนเทศตามวิธีการแบบปลอดภัย พ.ศ. 2555

ดังนั้นการออกข้อกำหนดฯ เช่น ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความสารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 จึงได้ใช้กฎหมายอิเล็กทรอนิกส์ข้างต้นเป็นแม่แบบเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4. พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายดิจิทัลฉบับแรกของประเทศไทย ที่บัญญัติเกี่ยวกับธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ไว้อย่างกว้าง ถึงแม้จะครอบคลุมครบวงจรเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้และกฎหมายก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนในบางธุรกรรมที่มีให้นำบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ เช่น ธุรกรรมครอบครัวมรดก⁵ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทธุรกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ที่ยกเว้นมิให้นำกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้บังคับพ.ศ. 2549 แต่ยังสามารถใช้ได้ในการพิจารณาคดีและใช้กับธุรกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ที่ดำเนินการโดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และการรับฟังหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์

⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทธุรกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ที่ยกเว้นมิให้นำกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้บังคับ พ.ศ. 2549 มาตรา 3 มิให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้บังคับแก่ธุรกรรมดังต่อไปนี้

- (1) ธุรกรรมเกี่ยวกับครอบครัว
- (2) ธุรกรรมเกี่ยวกับมรดก



ของศาล ตามมาตรา 11⁶ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

ศาลไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และกฎหมายดิจิทัลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นศาลจึงต้องออกข้อกำหนดเองภายใต้เงื่อนไขที่ว่าศาลจะต้องไม่ออกข้อกำหนดที่ขัดแย้งมาตรฐานของคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 ก็เป็นเรื่องของหนังสือราชการ การที่ศาลจะใช้งานจัดเก็บเอกสารสำนวนเป็นอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้ในธุรกรรมการงานคดีของศาลจึงจำเป็นต้องออกเป็น ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

5. ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562

เป็นข้อกำหนดที่ออกโดยใช้มาตรฐานตามแนวทางพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ประกอบกฎหมายสารสนเทศฉบับอื่นๆ ของไทยมาเป็นแนวทางในการยกร่าง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 51 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2558 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 5 กรกฎาคม 2562 และมีผลบังคับใช้ข้อกำหนดนี้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือวันที่ 6 กรกฎาคม 2562 ข้อกำหนดนี้เป็นข้อกำหนดที่สำคัญและถือเป็นข้อกำหนดที่แสดงว่าศาลยุติธรรมเจตนาที่จะจัดทำเอกสารสำนวนเป็นอิเล็กทรอนิกส์โดยแท้จริง

ดังนั้นในการออกข้อกำหนดฯ ฉบับนี้คณะทำงานกลั่นกรองร่างข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาจึงต้องใช้กฎหมายอิเล็กทรอนิกส์หลายฉบับของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ที่ยึดเป็นกฎหมายหลักที่นำประกอบ และ ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์หลายฉบับที่ใช้ประกอบการยกร่าง เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยยึดตามมาตรฐานในการเก็บรักษาต้นฉบับให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และสิ่งพิมพ์ออก การเก็บรักษาเอกสารให้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น ในข้อกำหนดฯ จึงใช้ความหมายของคำนิยามศัพท์ในข้อกำหนดเช่นเดียวกัน เช่น

⁶ มาตรา 11, พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

ห้ามมิให้ปฏิเสธการรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐานในการบวนการพิจารณาตามกฎหมายทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีอื่นใด เพียงเพราะเหตุว่าเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จะเชื่อถือได้หรือไม่เพียงใดนั้นให้พิจารณาถึงความน่าเชื่อถือของลักษณะหรือวิธีการที่ใช้สร้าง เก็บรักษา หรือสื่อสารข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ลักษณะหรือวิธีการเก็บรักษา ความครบถ้วน และไม่มีการเปลี่ยนแปลงของข้อความลักษณะ หรือวิธีการที่ใช้ในการระบุหรือแสดงตัวผู้ส่งข้อมูล รวมทั้งพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งปวงให้น้ำหนักกับสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ด้วย.

“อิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า การประยุกต์ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ไฟฟ้า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า หรือวิธีอื่นใดในลักษณะคล้ายกัน และให้หมายความรวมถึงการประยุกต์ใช้วิธีการทางแสง วิธีการทางแม่เหล็ก หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้วิธีต่าง ๆ เช่นว่านั้น

“ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า ธุรกรรมที่กระทำขึ้นโดยใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

“ข้อความ” หมายความว่า เรื่องราว หรือข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะปรากฏในรูปแบบของตัวอักษร ตัวเลข เสียง ภาพ หรือรูปแบบอื่นใดที่สื่อความหมายได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ

“ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า ข้อความที่ได้สร้าง ส่ง รับ เก็บรักษา หรือประมวลผลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น วิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โทรเลข โทรพิมพ์ หรือโทรสาร

ดังนั้น ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 จึงเป็นข้อกำหนดหลักในการจัดทำสำนวนให้เป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ของศาล

การนำเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาประกอบเป็นสำนวนอิเล็กทรอนิกส์สามารถนำมาจากต้นทางที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่กระบวนการตั้งต้นคดีทางออนไลน์ของศาลคือระบบการยื่นและส่งคำคู่ความ และเอกสารโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Filing) ที่ผู้เขียนได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้ว แต่ประเด็นหลักที่ต้องนำมาพิจารณาคือศาลยังมีเอกสารสำนวนกระดาษเป็นจำนวนมากที่ยังเก็บอยู่ในห้องเก็บสำนวนคดีของศาล ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำคือนำสำนวนกระดาษเหล่านั้นมาทำเป็นรูปแบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ ในประเด็นนี้ต้องผ่านกระบวนการแปลงเอกสารและข้อความให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ในข้อกำหนดนี้ในหมวด 2 การจัดทำหรือแปลงเอกสารให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จึงออกข้อกำหนดโดยยึดตามมาตรฐานตามข้อกำหนดแนบท้ายประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำหรือแปลงเอกสารและข้อความให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 ฉบับที่ 1 ว่าด้วยข้อกำหนด



วิธีปฏิบัติในการจัดทำหรือแปลงเอกสารและข้อความให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์⁷ ดังนั้นไฟล์ที่ได้จากการแปลงเอกสารสำนวนกระด้างจึงมีมาตรฐานในการใช้งานได้

การรับรองสิ่งพิมพ์ออกของข้อกำหนดฯ นี้ เมื่อต้องการใช้ไฟล์สำนวนอิเล็กทรอนิกส์ที่เก็บไว้ทั้งหมด หรือบางส่วนของเอกสาร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 51 สิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวที่รับรองโดยวิธีการที่ศาลกำหนดเป็นสำเนาสารบบความหรือสารบบคำพิพากษาหรือเป็นสำเนาเอกสารในสำนวนความ แล้วแต่กรณี และให้ใช้แทนต้นฉบับได้ ประกอบ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 ข้อ 16⁸

6. พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ภาครัฐ พ.ศ. 2549

มีบัญญัติใน มาตรา 3, มาตรา 4 ,มาตรา 5 ซึ่งเป็นหลักทั่วไปเช่นหน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีระบบเอกสารที่ทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่ทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นต้องอยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมโดยสามารถแสดงหรืออ้างอิงเพื่อใช้ในภายหลังและยังคงความครบถ้วนของข้อความในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ในพระราชกฤษฎีกานี้ เมื่อศาลยุติธรรมเป็นหนึ่งในหน่วยงานของรัฐก็ย่อมทำได้

7. ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง การรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. 2555

กล่าวถึงการรับรองสิ่งพิมพ์ออกและการรับรองสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้สิ่งพิมพ์ออกสามารถใช้อ้างอิงแทนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และมีผลใช้แทนต้นฉบับได้ เอกสารทางคดีเมื่อถูก

⁷ ข้อกำหนดแนบท้ายประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำหรือแปลงเอกสารและข้อความให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 ฉบับที่ 1 ว่าด้วยข้อกำหนดวิธีปฏิบัติในการจัดทำหรือแปลงเอกสารและข้อความให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ข้อ 3 มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับความละเอียดของภาพ (Resolution) คือ

- (1) ภาพลายเส้น หรือภาพขาวดำอย่างน้อย 150 จุดต่อนิ้ว (dot per inch หรือ dpi)
- (2) ภาพสีเทา อย่างน้อย 200 จุดต่อนิ้ว
- (3) ภาพสี อย่างน้อย 300 จุดต่อนิ้ว
- (4) ภาพสำหรับงานเว็บอย่างเดียว อย่างน้อย 72 จุดต่อนิ้ว

ข้อ 4 มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับความละเอียดของสี (Bit Depth) คือ

- (1) ภาพขาว-ดำ มีค่าความละเอียดของสีเท่ากับ 1 บิต (bit)
- (2) ภาพสีเทา (grayscale) มีค่าความละเอียดของสีเท่ากับ 8 บิต
- (3) ภาพสี มีค่าความละเอียดของสีเท่ากับ 24 บิต

⁸ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 ข้อ 16 สิ่งพิมพ์ออกของสารบบความและสารบบคำพิพากษตามหมวด 1 กับเอกสารที่ได้จัดทำหรือแปลงให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหมวด 2 ซึ่งจัดทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานศาลยุติธรรมประกาศกำหนดให้ถือว่าเป็นสำเนาสารบบความหรือสารบบคำพิพากษา หรือเป็นสำเนาเอกสารในสำนวนความ แล้วแต่กรณี ที่ได้รับรองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและให้ใช้แทนต้นฉบับได้.

จัดเก็บเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว เอกสารที่เป็นกระดาษย่อมถูกทำลายไป ดังนั้นสิ่งพิมพ์ออกของเอกสารทางคดีที่พิมพ์ออกมาต้องสามารถใช้อ้างอิงแทนต้นฉบับได้เช่นกัน ซึ่งใช้เป็นต้นแบบในการออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 ข้อ 16

8. ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยงานธุรการเกี่ยวกับสำนวนความและเอกสาร พ.ศ. 2557

ในข้อ 19 กล่าวถึงการดำเนินการเกี่ยวกับสำนวนความและเอกสารตามระเบียบนี้ จะกระทำด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมกำหนดระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามความในวรรคหนึ่ง ต้องสามารถเก็บรักษาข้อมูลให้อยู่ในสภาพพร้อมที่จะสืบค้นและนำกลับมาใช้ได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งต้องมีความปลอดภัยในการเก็บรักษาอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานด้วย

การดำเนินการเกี่ยวกับสำนวนความและเอกสาร ปัจจุบันจะถูกติดตามการจัดเก็บด้วยระบบคอมพิวเตอร์ แต่เป็นการใช้งานเพื่อควบคุมสำนวนกระดาษ แต่สำนวนความและคำพิพากษาก็ถูกจัดเก็บเป็นกระดาษอยู่ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ต้องหาวิธีแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีจัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ทั้งระบบต่อไป

9. ผลการศึกษาการยอมรับระบบจัดการสำนวนคดีอิเล็กทรอนิกส์ของศาลต่างประเทศ

ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในอนาคตอันใกล้คาดว่าเอกสารที่เป็นกระดาษจะค่อย ๆ หดหายไปไม่เว้นแม้แต่ในวงการกฎหมายและการฟ้องคดีในศาล ซึ่งศาลได้ตระหนักว่าไม่สามารถดำเนินการคดีด้วยเอกสารกระดาษที่เข้มงวดแบบเดิมอีกต่อไป ทั้งปริมาณกระดาษที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณของคดีถ้าเอกสารทั้งหมดถูกเปลี่ยนเป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ศาลจะใช้ประโยชน์ได้มากกว่ากระดาษรวมถึงประยุกต์ใช้งานด้านอื่นได้สะดวกขึ้น⁹ แต่แผนที่ถูกแปลงเป็นอิเล็กทรอนิกส์แล้วจะต้องเชื่อมโยงเข้ากับระบบจัดการคดีของศาลเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลการดำเนินคดีของศาล ตารางเวลานัดของผู้พิพากษาและพนักงานในศาล เชื่อมโยงเพื่อติดตามธุรกรรมทางการเงิน เช่น ค่าใช้จ่าย ค่าปรับของศาล เช่น The Southern District of New York Bankruptcy Court ที่มีการใช้ระบบจัดการคดีแบบอิเล็กทรอนิกส์

หลาย ๆ ประเทศได้ยอมรับเอาเทคโนโลยีสารสนเทศรวมถึงการนำระบบการจัดการสำนวนคดีแบบอิเล็กทรอนิกส์เข้าไปใช้ในระบบศาลของประเทศเพื่อช่วยในการดำเนินคดีที่ส่วนใหญ่จะใช้แบบกระดาษแบบดั้งเดิมทุกศาลในแต่ละประเทศไม่เว้นแม้แต่ศาลโลก รวมถึงประเทศที่มีความเจริญด้านเทคโนโลยีในระดับสูง เช่น ประเทศญี่ปุ่น แต่หลายประเทศก็เริ่มที่จะใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แทนกระดาษมากขึ้นเพราะระบบดังกล่าวช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นหา จัดเก็บ ลดพื้นที่ รวมถึงการส่งเอกสารระหว่างศาลได้โดยสะดวกจากการศึกษาพบว่า ไม่เพียงแต่ประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีการพัฒนาระบบนี้ใช้ในศาลแม้แต่ศาลของประเทศที่กำลังพัฒนามีการตื่นตัวด้านนี้ เช่น การใช้ระบบจัดการคดีอิเล็กทรอนิกส์

⁹ James E. McMillan, "Managing Dockets and Caseload - The New Electronic Document World," (2000) 39:1 *Judges' Journal* 19, 19-21.



(ECMS) ในศาลของประเทศมาลาวี ซึ่งระบบ ECMS (ELECTRONIC CASE MANAGEMENT SYSTEM) นั้นเป็นระบบอัตโนมัติอย่างหนึ่งสำหรับศาลใช้ ซึ่งทำหน้าที่รับและจัดเก็บเอกสารต่าง ๆ ที่ยื่นเข้ามาผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยระบบนี้ยังคงใช้ระบบกระดาษคู่ขนานกันกับระบบบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ในการเริ่มต้นใช้งานผู้ใช้งานอาจยังไม่คุ้นเคยหรือยอมรับระบบว่าจะสามารถมาใช้แทนสำนวนกระดาษเหมือนปกติ คงต้องใช้ควบคู่กันไปสักระยะหนึ่ง ซึ่งก็คล้ายกับการดำเนินการกระบวนการทางคดีในศาลของไทยที่ยังต้องใช้กระดาษควบคู่กับสำนวนที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ไปพลางก่อน

การเริ่มต้นของเอกสารเพื่อนำมาจัดเก็บแบบอิเล็กทรอนิกส์ สามารถทำได้สองกรณี กรณีแรกคือการเริ่มต้นคดีโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และกรณีที่สองก็คือการฟ้องคดีตามปกติที่ศาลโดยเจ้าหน้าที่ศาลจะต้องทำการสแกนเอกสารประกอบสำนวนจากกระดาษเป็นไฟล์ PDF เพื่อนำข้อมูลเข้าสู่ระบบ การเริ่มต้นคดีมาโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่นการฟ้องผ่านระบบการยื่นและส่งคำคู่ความและเอกสารโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Filing) โดยเอกสารตั้งต้นเช่น คำฟ้อง เอกสารท้ายฟ้อง ใบแต่งตั้งนาย บัญชีระบุพยาน คำแถลงขอปิดหมายหมายเรียกจำเลย คำร้องขอจัดการมรดก จะถูกสแกนเป็น PDF อัปโหลดมาในระบบตั้งแต่การบันทึกข้อมูลฟ้องทางอินเทอร์เน็ตอยู่แล้ว สามารถนำเข้าระบบเพื่อตั้งเป็นระบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ได้ทันทีโดยระบบการฟ้องแบบ e-Filing มีใช้แพร่หลายในหลาย ๆ ประเทศ เช่น การยื่นฟ้อง e-Filing ในคดีแพ่งของศาลฎีกาแห่งออสเตรเลียตะวันตก (Supreme Court of Western Australia)¹¹ โดยการฟ้องคดีจะใช้ในคดีแพ่งเช่นเดียวกับการฟ้อง e-Filing ในประเทศไทยที่ยังคงรองรับคดีแพ่งเป็นหลัก แต่การยื่นฟ้อง e-Filing ของศาลฎีกาแห่งออสเตรเลียตะวันตกจะถูกกำหนดโดย The Rules of the Supreme Court 1971 (WA)¹² โดยกำหนดว่าเอกสารจะต้องยื่นโดยใช้ระบบการจัดการคดีอิเล็กทรอนิกส์ (ECMS) เท่านั้นยกเว้นในสถานการณ์ที่จำเป็น ต่างจากการฟ้องผ่านระบบ e-Filing ของศาลยุติธรรมประเทศไทย ที่ไม่ได้บังคับให้ฟ้องผ่านระบบแต่เป็นระบบทางเลือกที่ให้ผู้ฟ้อง เช่น ทนายความสามารถฟ้องได้โดยไม่ต้องไปฟ้องที่ศาล จึงทำให้ยังคงไม่แพร่หลายและนิยมใช้เท่าที่ควร เพราะไม่มีสภาพบังคับเหมือนของหลาย ๆ ประเทศ

ศาลแห่งรัฐไอโอวา¹³ มีระบบ EDMS (Electronic Document Management System) เป็นระบบการจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์และการจัดการคดีของ Iowa Judicial Branch ที่ใช้ในการยื่นเอกสาร

¹⁰ Chawinga Chaupe, "AN EVALUATION OF ELECTRONIC CASE MANAGEMENT SYSTEM (ECMS) IN THE JUDICIARY OF MALAWI: A CASE STUDY OF THE HIGH COURT OF MALAWI REGISTRIES (BLANTYRE, LILONGWE, MZUZU AND ZOMBA)" (18 June 2023) researchgate <<https://www.researchgate.net/publication/319644384>>.

¹¹ Supreme Court of Western Australia, *Electronic Filing* (20 June 2023) Supreme Court of Western Australia <https://www.supremecourt.wa.gov.au/E/electronic_documents_system.aspx>.

¹² Western Australian Legislation, *Rules of the Supreme Court 1971* (20 June 2023) Western Australian Legislation <https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_2029_homepage.html>.

¹³ Iowa Legislature, *IOWA RULES OF ELECTRONIC PROCEDURE* (20 June 2023) Iowa Legislature <<https://www.legis.iowa.gov/docs/ACO/CourtRulesChapter/16.pdf>>.

อิเล็กทรอนิกส์ บริการ และติดตามคดีและเอกสารในศาลของรัฐไอโอวา โดยระบบยื่นฟ้องอิเล็กทรอนิกส์ และจัดเก็บเอกสารเป็นระบบเดียวกัน ต่างกับศาลยุติธรรมไทยที่แยกระบบยื่นฟ้องอิเล็กทรอนิกส์ (e-Filing) ออกจากระบบสำนวนคดีอิเล็กทรอนิกส์ (E-CMS)

การเดินทางไปดูงานยังศาลต่างประเทศหรือค้นข้อมูลจากเอกสารผู้เขียนพบว่ากระบวนการพิจารณา คดีโดยไม่ใช้กระดาษหรือใช้เอกสารสำนวนอิเล็กทรอนิกส์นั้นยังไม่แพร่หลายในหลายๆ ประเทศ แต่ผู้เขียน คิดว่า แม้จะไม่สามารถยกเลิกสำนวนคดีแบบกระดาษได้ทันที แต่ต่อไปสำนวนคดีแบบกระดาษจะค่อย ๆ หดหายไปจากศาลแต่ละประเทศอย่างแน่นอน

10. การจัดการเอกสารและวงจรชีวิตของเอกสาร

เอกสารเมื่อมีความสำคัญคู่ควรกับการเก็บรักษา จึงต้องมีการจัดการเอกสารให้เป็นระเบียบ เพื่อให้สามารถเข้าถึงและใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการเอกสารในปัจจุบันอาจให้ความสำคัญ กับเอกสารในรูปแบบเอกสารดิจิทัลโดยมีกระบวนการผลิต การใช้ การจัดเก็บ การค้นคืน และการกำจัด เอกสาร จัดการเอกสารที่มีระเบียบ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและสนับสนุนการแบ่งปันข้อมูล อย่างมีประสิทธิภาพในองค์กรได้

วงจรชีวิตของเอกสารประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการจัดการเอกสารตั้งแต่เกิด จนถึงสิ้นสุดการใช้งานของเอกสาร วิศปต์ย์ ชัยช่วย (2565) ได้อธิบายว่า กิจกรรมสำคัญที่เกิดขึ้นตามหลัก การวงจรชีวิตเอกสารอาจแบ่งได้เป็น 5 งานที่สำคัญคือ

- 1) การจัดทำเอกสาร (Creation) ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น หนังสือโต้ตอบ รายงาน ภาพวาด ไฟล์ คอมพิวเตอร์ ฯลฯ
- 2) การแจกจ่าย (Distribution) ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร
- 3) การใช้ (Use) ทั้งเพื่อการตัดสินใจ การเป็นหลักฐาน การอ้างอิง หรือตามกฎหมาย
- 4) การดูแลรักษา (Maintenance) ซึ่งรวมถึงการค้นคืน การถ่ายโอน
- 5) การทำลาย (Disposition) เอกสารที่ไม่มีประโยชน์ และการโอนไปจัดเก็บยังหอจดหมายเหตุ สำหรับเอกสาร ที่มีคุณค่า

11. การจัดการเอกสารดิจิทัล

การจัดการเอกสารดิจิทัลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและบริหารจัดการเอกสาร ในรูปแบบดิจิทัล โดยใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือที่เหมาะสม โดยเริ่มต้นสร้างเอกสารที่ถูกสร้างขึ้นในรูปแบบ ดิจิทัล เช่น การเขียนเอกสารในโปรแกรมประมวลผลคำ การสแกนเอกสารเพื่อแปลงเป็นรูปแบบดิจิทัล หรือการสร้างเอกสารโดยใช้เครื่องมือสร้างเอกสารออนไลน์ จากนั้นเอกสารที่ถูกสร้างเป็นดิจิทัลแล้วจะ มีการจัดเก็บและแบ่งหมวดหมู่ของเอกสาร โดยเอกสารจะถูกแบ่งหมวดหมู่ตามหลักการที่กำหนด เช่น ตามหัวข้อ ประเภท หรือวันที่ เมื่อเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ถูกสร้าง จัดเก็บ และแบ่งหมวดหมู่แล้ว สิ่งที่จะ



ช่วยในการค้นหาและเข้าถึงเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการใช้งานจะต้องมีการสร้างระบบดัชนีและเครื่องมือค้นหา เพื่อช่วยในการค้นหาเอกสารที่ต้องการและเข้าถึงเอกสารได้ในทันทีที่ต้องการ สิ่งทีกล่าวนั้นคุณสมบัติทั้งหมดจะอยู่ในระบบสารสนเทศประเภทหนึ่งคือระบบการจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (Document Management System)

ระบบการจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (Document Management System) เป็นสิ่งที่ช่วยในการจัดการเอกสารดิจิทัลได้ทั้งหมด โดยเอกสารดิจิทัลและเอกสารที่สแกน สามารถจัดเรียง จัดทำดัชนี เก็บถาวร ดึงข้อมูล ทำเครื่องหมาย และแชร์ผ่านสิทธิ์การเข้าถึงที่เข้ารหัสไว้ก่อนเข้าใช้งาน และสิ่งที่เพิ่มเติมขึ้นมาและทำให้การใช้งานเอกสารเสมือนเอกสารกระดาษมากยิ่งขึ้นคือระบบเวิร์กโฟลว์อัตโนมัติ ที่สามารถกำหนดค่าเวิร์กโฟลว์ล่วงหน้าหรือสร้างการกำหนดค่าเฉพาะกิจตามความจำเป็นเพื่อเพิ่มความเร็วให้กับเอกสารดิจิทัลผ่านกระบวนการอนุมัติ ด้วยวิธีนี้เอกสารจะถูกส่งต่อด้วยวิธีการเช่นเดียวกับเอกสารในรูปแบบกระดาษเพียงแต่มันไม่ได้เคลื่อนที่จริงๆ ทางกายภาพเหมือนเอกสารกระดาษจึงทำให้มีความปลอดภัยในเอกสารบางอย่างที่สำคัญและบอบบางมากกว่า

12. สรุปการจัดทำสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานศาลยุติธรรม

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนาระบบสำนวนความอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการบริหารจัดการคดีของศาลยุติธรรม” ในครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมาย เทคโนโลยีสารสนเทศ การบริหารจัดการ การเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะสม โครงการ งบประมาณ การเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดทำสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ของศาลต่างประเทศแล้วเห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่จะจัดทำหรือเปลี่ยนแปลงระบบจากสำนวนกระดาษมาเป็นสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

12.1 จัดทำโครงการพัฒนาระบบการจัดเก็บสำนวนและข้อมูลคดีโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เพื่อจัดทำสำนวนคดีและเอกสารโดยจัดเก็บในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ต้องใช้ระบบจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 ที่ให้สำนักงานศาลยุติธรรมต้องจัดให้มีระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับศาลในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดนี้¹⁴ เพื่อลดภาระในการจัดเก็บในห้องเก็บสำนวนที่เริ่มมีพื้นที่จัดเก็บไม่เพียงพอ ให้มีระบบจัดเก็บข้อมูลสำนวนคดีในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยและสามารถนำข้อมูลมาบริหารจัดการได้ในภายหลัง

¹⁴ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 ข้อ 19 ให้สำนักงานศาลยุติธรรมจัดให้มีระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับศาลในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดนี้ ระบบดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีลักษณะที่สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลกลางในการตรวจสอบ สืบค้น และเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม โดยต้องจัดให้มีระบบฐานข้อมูลที่มีความมั่นคงปลอดภัยและมีพื้นที่เพียงพอต่อการจัดเก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามข้อกำหนดนี้ รวมทั้งจัดให้มีระบบสำรองข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (backup) และระบบการกู้คืนข้อมูล (data recovery) ที่เหมาะสม

โดยเอกสารทั้งหมดในระบบสามารถนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้ตามข้อกำหนดของ
ประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 ข้อ 8¹⁵

ปัจจุบันสำนักงานศาลยุติธรรมได้พัฒนาระบบการจัดทำสารบบและสำนวนความอิเล็กทรอนิกส์
(E-CMS) เสร็จเรียบร้อยและมีการใช้งานในทุกศาลแล้วโดยทำงานในระบบเครือข่ายภายในของสำนักงาน
ศาลยุติธรรมเอง ซึ่งมีความปลอดภัยและรวดเร็วในการทำงานและการส่งสำนวนเป็นอิเล็กทรอนิกส์ระหว่าง
ศาลได้ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดส่งสำนวนทางไปรษณีย์เป็นอย่างมาก

12.2 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เมื่อมีการจัดทำสำนวนอิเล็กทรอนิกส์

กรณีที่สามารถพัฒนาสำนวนอิเล็กทรอนิกส์จนสามารถใช้ได้จริงแล้ว จำเป็นต้องมีการ
ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อให้มีผลบังคับใช้และทันสมัยกับการพัฒนาการจัดเก็บให้ดีขึ้น โดย
ผู้เขียนเห็นว่ามิมีระเบียบข้อบังคับหลายฉบับที่จำเป็นต้องปรับปรุงดังนี้

ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการปลดทำลายสำนวนความและเอกสาร
พ.ศ. 2552 ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมฉบับนี้มีการแก้ไขไปแล้วบางข้อ เช่น หมวด 1 การปลด
ทำลายสำนวนความคดีแพ่ง ข้อ 12/1 บรรดาสำนวนความและเอกสารตามข้อ 7 ถึงข้อ 12 หากได้ทำการจัด
เก็บรักษาไว้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมกำหนดแล้ว ให้ทำลายเสีย โดยไม่ต้องรอ
ให้ครบกำหนดระยะเวลาที่ต้องปลดทำลาย ซึ่งเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2561
และ หมวด 2 การปลดทำลายสำนวนความคดีอาญาข้อ 20/1 บรรดาสำนวนความและเอกสารตามข้อ 13 ถึง
ข้อ 20 หากได้ทำการจัดเก็บรักษาไว้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมกำหนดแล้ว ให้
ทำลายเสีย โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนดระยะเวลาที่ต้องปลดทำลายซึ่งเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ ฉบับที่ 3 ลง
วันที่ 18 พฤษภาคม 2561 จะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าว ได้กล่าวถึงการจัดเก็บรักษาสำนวนความ เอกสาร คำ
พิพากษาไว้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งตรงกับสิ่งที่ผู้เขียนกำลังหาวิธีการพัฒนาการจัดทำ

12.3 การเสนอเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการปลดทำลายสำนวน ความและเอกสารที่จัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ศาลจำเป็นต้องมีระเบียบเกี่ยวกับการปลดทำลายสำนวนความและเอกสารที่จัดเก็บด้วยระบบ
อิเล็กทรอนิกส์ขึ้นมาโดยเฉพาะ แยกออกจากการปลดทำลายสำนวนความและเอกสารที่จัดเก็บด้วยรูปแบบเดิม
ที่เป็นกระดาษเพราะสำนวนกระดาษระเบียบให้ทำลายด้วยการปลดเผา แต่วิธีการปลดทำลายสำนวนความ

¹⁵ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 ข้อ 8 เอกสารที่ได้ยื่น ส่ง และรับทางระบบรับส่ง
อิเล็กทรอนิกส์ตามข้อกำหนด ของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการยื่น ส่ง และรับคำคู่ความและเอกสารทางระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์
พ.ศ. 2560 ให้ถือว่าเป็นเอกสารที่ได้จัดทำในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามข้อกำหนดนี้

เอกสารที่จัดทำในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามข้อกำหนดนี้ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการรวบรวมและเก็บรักษาเอกสารนั้น
ตามวิธีการที่กำหนดในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษา และการรวบรวมเก็บรักษา
เอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 สิ่งพิมพ์ออกของเอกสารตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ถือว่า
เป็นสำเนาที่รับรอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และให้ใช้แทนต้นฉบับได้.



และเอกสารที่จัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ทำไม่ได้จึงจำเป็นต้องระบุถึงวิธีการทางแม่เหล็กไฟฟ้าหรืออิเล็กทรอนิกส์ที่จะทำลายข้อมูลออกอย่างถาวรจากแถบแม่เหล็กบันทึกข้อมูลโดยที่ไม่สามารถกู้คืนได้ เมื่อต้องการทำลาย หรือเมื่อต้องการปรับเปลี่ยนหน่วยจัดเก็บซึ่งจะต้องทำต่อไปภายหลังจากมีการพัฒนาการจัดทำสำนวนอิเล็กทรอนิกส์และใช้งานได้จนเป็นมาตรฐานในสำนักงานศาลยุติธรรมทั่วประเทศแล้ว

13. การออกแบบระบบการจัดทำสารบบและสำนวนความอิเล็กทรอนิกส์

เอกสารในการดำเนินคดีในกระบวนการทำงานของศาลปัจจุบันจะถูกสร้างขึ้นตามงานที่เริ่มต้น เช่น ในศาลชั้นต้นเอกสารจะเริ่มถูกสร้างขึ้นพร้อมกับคดีในงานรับฟ้องจะมีเอกสารที่เป็นกระดาษที่ผู้ฟ้องนำมา เช่น คำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง เอกสารท้ายฟ้อง ใบแต่งตั้งนาย อำนาจออนุญาตให้เป็นทนายความ แบบรับรองรายการทะเบียนราษฎร (กร.14/1) หรือหนังสือรับรองบริษัท หมายถึงคดีแพ่งสามัญ หรือ มโนสำเนา หรือ ไม่มีข้อยุ่งยาก หรือคดีผู้บริโภค บัญชีระบุพยาน คำแถลงขอปิดหมาย ใบมอบฉันทะ หมายถึงจำเลย คำร้องขอจัดการมรดก โดยเอกสารจะถูกสำเนาให้เท่ากับจำนวนจำเลยทุกคน และจะมีเอกสารส่วนที่เจ้าหน้าที่ศาลสร้างขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในส่วนงานต่าง ๆ จะมีการสร้างเพิ่มเติมขึ้นตามการทำงานเช่น ขอคัดถ่ายเอกสารเกี่ยวกับคดี เขียนคำร้อง คำขอ และคำแถลงต่าง ๆ ขอประกันตัวจำเลยหรือผู้ต้องหา ที่ส่วนงานประชาสัมพันธ์ รวมถึงการพิมพ์ใบเสร็จรับเงินของงานการเงิน การพิมพ์หมายต่าง ๆ ของงานศาล ในทุกจุดจะมีเอกสารเกิดขึ้นเอกสารต่าง ๆ จะถูกรวมเป็นเล่มสำนวนคดีโดยจัดเรียงตามสารบัญคดี เอกสารทั้งหมดจะเป็นไปตามแบบพิมพ์ศาล ซึ่งประกาศใช้ในศาลโดยจะถูกใช้ในการดำเนินคดีจนเสร็จสิ้นและมีคำพิพากษาในศาลชั้นต้น รวมถึงมีการส่งสำนวนทั้งหมดไปยังศาลสูงกรณีมีการอุทธรณ์ ถ้าไม่มีการอุทธรณ์สำนวนก็จะถูกเก็บรักษาไว้ในห้องเก็บสำนวนแดงตลอดจนถึงเวลาปลดทำลายสำนวนด้วยการเผา ในการใช้สำนวนจะเห็นว่าสำนวนกระดาษจะถูกใช้งานในศาลตลอดเวลารอจนถึงการจัดเก็บ กระดาษก็จะมีการหลุดหรือเปื้อนอยู่จากการใช้งานได้และเกิดฝุ่นในห้องเก็บสำนวนเป็นจำนวนมากนอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหากับสุขภาพอนามัยด้านภูมิแพ้และการหายใจกับเจ้าหน้าที่ประจำห้องเก็บสำนวนนอกจากนี้ยังใช้พื้นที่ในการจัดเก็บโดยเฉพาะในศาลขนาดใหญ่ที่มีปริมาณคดีมาก

ดังนั้นกระบวนการออกแบบระบบเพื่อจัดการกับเอกสารที่จะถูกปรับเปลี่ยนเป็นไฟล์อิเล็กทรอนิกส์จะต้องมีการอ้างอิงกับการทำงานในศาลโดยให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้ในลักษณะเดิมโดยมีการปรับเปลี่ยนจากกระดาษเป็นอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น โดยสาระสำคัญของระบบสำนวนความอิเล็กทรอนิกส์จะเป็นการจัดการเอกสารโดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบคือผู้ปฏิบัติงานกับผู้ดูแลระบบที่คอยจัดการโปรแกรมและ Hardware ในการจัดเก็บเอกสารให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “การพัฒนากระบวนการนำความอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการบริหารจัดการคดีของศาลยุติธรรม” มีประเด็นที่ต้องให้ความสนใจอยู่สองประเด็นคือการบริหารจัดการเอกสารที่ต้องวิเคราะห์ออกแบบระบบโดยคอมพิวเตอร์และประเด็นที่สองเป็นเรื่องของการปรับปรุงกฎหมายโดยปรับปรุงกฎหมายให้มีผลบังคับให้มีการจัดทำสารบบความ สารบบคำพิพากษาและการรวบรวมเก็บรักษาเอกสารในสำนวนความในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อประโยชน์ในการบันทึกรวบรวม ข้อมูลสถิติ ตรวจสอบ สืบค้น และบูรณาการฐานข้อมูลในทางคดี รวมถึงลดค่าใช้จ่าย พื้นที่จัดเก็บ และขั้นตอนรับส่งสำนวนความและเอกสารรวมถึงการพิจารณาระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของศาลที่จะต้องเปลี่ยนวิธีการปลดทำลายสำนวนแบบกระดาษมาเป็นการปลดทำลายสำนวนแบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น ปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการปลดทำลายสำนวนความและเอกสารที่จัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

การออกแบบระบบโดยจัดหาโปรแกรม Hardware Software ให้หน่วยงานของศาลทั้งหมดจำนวน 290 หน่วยงานครอบคลุมทุกประเภทศาลและชั้นศาลโดยจัดหาระบบจัดเก็บที่มีความน่าเชื่อถือสูง ระบบจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะเป็น Enterprise document management (EDM) โดยจะต้องครอบคลุมวงจรของข้อมูลสารสนเทศตั้งแต่การ Create (การสร้าง) > Store (การจัดเก็บ) > Use (การนำไปใช้) > Share (เผยแพร่แลกเปลี่ยน) > Archive (การสำรองข้อมูลและค้นคืน) > Destroy (การทำลาย)

ปัจจุบันสำนักงานศาลยุติธรรมได้พัฒนาระบบการจัดทำสารบบและสำนวนความอิเล็กทรอนิกส์ (E-CMS) เป็นที่เรียบร้อยแล้วยังคงเหลือการปรับใช้งานให้ครอบคลุมทุกหน่วยงานและนำไปช่วยในการเสนอตรวจร่างคำพิพากษา การส่งสำนวนระหว่างศาล และการส่งสำนวนไปศาลสูง การรับรองสิ่งพิมพ์ออกเพื่อยืนยันกับหน่วยงานภายนอก เรื่องประชาสัมพันธ์และมีข้อตกลงกับหน่วยงานภายนอกเพื่อยืนยันเอกสารสิ่งพิมพ์ออกที่ออกมาจากระบบสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ของศาลเช่น คำบังคับ หรือคำพิพากษา และเร่งออกระเบียบการปลดทำลายสำนวนความและเอกสารที่จัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่อไป



บรรณานุกรม

- กิตติ รักดีวัฒนะกุล, *ระบบสารสนเทศ* (กรุงเทพมหานคร: เคทีพี คอมพ์ แอนด์ คอนซัลท์, 2546).
- เดชอุดม ไกรฤทธิ์, *การจัดทำเอกสารทางกฎหมาย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2560).
- วิศปัย ชัยช่วย, *การจัดการเอกสาร หลักการและแนวปฏิบัติในองค์การยุคดิจิทัล* (ขอนแก่น: สาขาวิชาสารสนเทศศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2565).
- สุพิศ ประณีตพลกรัง, *การพิจารณาคดีทางอิเล็กทรอนิกส์* (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2564).
- โอภาส เอี่ยมสิริวงศ์, *การวิเคราะห์และออกแบบระบบ* (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด มหาชน, 2548).
- สำนักงานศาลยุติธรรม, *แผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2565 – 2568* (18 มิ.ย. 2566) สำนักแผนงานและงบประมาณ <<https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/12363/iid/264689>>.
- สำนักงานศาลยุติธรรม, *แผนพัฒนาดิจิทัลศาลยุติธรรม พ.ศ. 2565 – 2568* (18 มิ.ย. 2566) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ <<https://techno.coj.go.th/th/content/category/detail/id/21/iid/296275>>.
- สำนักงานศาลยุติธรรม, *นโยบายประธานศาลฎีกา นายโชติวัฒน์ เหลืองประเสริฐ* (18 มิ.ย. 2566) สำนักงานศาลยุติธรรม <<https://techno.coj.go.th/th/content/category/detail/id/21/iid/296275>>.
- Chawinga Chaupe, “AN EVALUATION OF ELECTRONIC CASE MANAGEMENT SYSTEM (ECMS) IN THE JUDICIARY OF MALAWI: A CASE STUDY OF THE HIGH COURT OF MALAWI REGISTRIES (BLANTYRE, LILONGWE, MZUZU AND ZOMBA)” (18 June 2023) researchgate <<https://www.researchgate.net/publication/319644384>>.
- James E. McMillan, “Managing Dockets and Caseload - The New Electronic Document World,” (2000) 39:1 *Judges’ Journal*.
- Supreme Court of Western Australia, *Electronic Filing* (20 June 2023) Supreme Court of Western Australia <https://www.supremecourt.wa.gov.au/E/electronic_documents_system.aspx>.
- Western Australian Legislation, *Rules of the Supreme Court 1971* (20 June 2023) Western Australian Legislation <https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrttitle_2029_homepage.html>.
- Iowa Legislature, *IOWA RULES OF ELECTRONIC PROCEDURE* (20 June 2023) Iowa Legislature <<https://www.legis.iowa.gov/docs/ACO/CourtRulesChapter/16.pdf>>.



บทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

The Role of Leadership in Anti-Corruption in Bangkok Metropolitan Bureau

วุฒิชัย เต็งพงศธร (ผู้ประพันธ์อันดับแรก)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Wuthichai Tengpongsthorn (First author)

Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University

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

E-mail : wuthichailaw145@gmail.com

นิก สุนทรชัย (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Nick Sundhornthai (Corresponding author)

Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University

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

E-mail : nickysoonthorndhai@gmail.com

(Received: 27 December 2023; Revised: 12 January 2524; Accepted: 12 January 2524)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล เพื่อศึกษาพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล เพื่อศึกษาบทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล โดยเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบกลุ่มและการสุ่มแบบง่าย จากสถานีตำรวจที่ตั้งกักตวงบังคับการตำรวจนครบาล 9 เขต รวม 405 คน ผลการสำรวจพบว่า บทบาทของภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลปรากฏผลการศึกษว่า บทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล พบว่า บทบาทของภาวะผู้นำทุกด้านมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับการต่อต้านการทุจริตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่



0.05 ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้คือ บทบาทของภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับพฤติกรรมการต่อต้านการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

คำสำคัญ : บทบาทของภาวะผู้นำ การต่อต้านการทุจริต สถานีตำรวจนครบาล

Abstract

The Objective of this research is to study the role of Leadership of police officers, anti-corruption behavior, and the role of leadership in Anti-Corruption in Bangkok Metropolitan Bureau. The methodology in this research is the quantitative research. For acquiring target samples of 405 people, both cluster/systematic sampling and simple random sampling are means to select them from many police stations under control of Metropolitan Police Bureau 1-9. The survey showed that The results of data analysis of the role of leadership in anti-Corruption in Bangkok Metropolitan Bureau found that, every aspect of leadership's role has a positive relationship with anti-corruption at a statistical significance of 0.05, which is according to the assumptions of the hypotheses.

Keywords : The Role of Leadership, Anti-Corruption, Bangkok Metropolitan Bureau

บทนำ

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติของคนในสังคมไทยและสังคมอื่นๆทั่วโลก ปัญหาการทุจริตมักถูกหยิบยกเป็นประเด็นสำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่มีดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต(Corruption Perception Index; CPI) อยู่ในกลุ่มประเทศที่น่าเป็นห่วงอย่างในประเทศไทยที่กำลังเผชิญกับปัญหาการทุจริตอย่างต่อเนื่องเป็นระยะยาวนานในหลายทศวรรษ จากฐานข้อมูลจัดทำขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International Organization) ซึ่งเป็นองค์กรระดับนานาชาติที่ได้ทำการประเมินและจัดอันดับการทุจริตในกลุ่มประเทศต่างๆในระดับสากล พบว่าประเทศไทยถูกจัดอันดับเป็นประเทศที่มีดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต ค่อนข้างสูงและถูกจัดกลุ่มอยู่ในประเทศที่ต้องเฝ้าระวังด้านปัญหาการทุจริต โดยมีค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์อยู่ที่ 35 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 110 จาก 180 ประเทศทั่วโลก¹

ภาวะผู้นำมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการต่อต้านปัญหาการทุจริตในหน่วยงานราชการในสังคมไทย ในหน่วยงานราชการที่ผู้บริหารมีภาวะผู้นำสูงมักมีแนวโน้มที่จะนำพาผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับ

¹ Transparency International Organization, *Corruption Perception Index* (Berlin: Transparency International Organization Press, 2017) 34.

บัญชาให้แสดงความคิดเห็นและลงมือกระทำการต่องานในหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและความคาดหวังขององค์กรด้วย ความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมอันนำไปสู่ความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กร

กองบัญชาการตำรวจนครบาล ถือเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการรับผิดชอบดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและบังคับใช้กฎหมายในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่รวมของสถานที่สำคัญและมีบุคลากรระดับบริหารของประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก แต่กลับมีสถิติเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำความผิดและถูกลงโทษทางวินัยมากที่สุดในประเทศ จากข้อมูลของกองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่า ในปีงบประมาณ 2564 มีข้าราชการตำรวจทั่วประเทศกระทำความผิดและถูกลงโทษทางวินัยจำนวน 4,760 คดี โดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลมีจำนวนข้าราชการตำรวจซึ่งกระทำความผิดและถูกลงโทษทางวินัยมากที่สุดจำนวน 866 คดี รองลงมาเป็นศูนย์ปฏิบัติการตำรวจชายแดนภาคใต้มีข้าราชการตำรวจซึ่งกระทำความผิดและถูกลงโทษทางวินัยจำนวน 444 คดี²

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลว่าอยู่ในระดับใด เพื่อจะได้หาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงรวมตลอดถึงสามารถสร้างมาตรการในการแก้ไข ปรับเปลี่ยน พฤติกรรมด้านการงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการทุจริตในสังคมไทยในลำดับต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษายบทบาทของภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล
2. เพื่อศึกษาพฤติกรรมต่อต้านการทุจริตตามแนวทางการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล
3. เพื่อศึกษายบทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

สมมุติฐานการวิจัย

บทบาทของภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับพฤติกรรมต่อต้านการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

² กองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สถิติข้าราชการตำรวจที่ถูกดำเนินคดีทางวินัยประจำปี 2564 (1 มิถุนายน 2565) “สถิติ” <<http://www.discipline.police.go.th/report6.xls>>.



ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการตำรวจนครบาล 1-9 จำนวน 89 สถานี จำนวน 26,784 นาย³ โดยการคำนวณขนาดตัวอย่างด้วยตารางสำเร็จรูปของ Yamane ที่ระดับความเที่ยง 95% และระดับความคลาดเคลื่อน 5% จะได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง 394 นาย มีการสำรวจไว้ 3% เท่ากับได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาจำนวน 405 คน ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi - Stage Sampling) โดยในขั้นแรกได้ทำการคัดเลือกสถานีตำรวจนครบาลจากสถานีตำรวจที่อยู่ในกำกับของกองบังคับการตำรวจนครบาลซึ่งมีทั้งหมด 89 สถานี ได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 9 กองบังคับการ ตามเขตพื้นที่ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มแบบกลุ่ม (Cluster Sampling หรือเรียกว่า Area Sampling) โดยเลือกกองบังคับการตำรวจนครบาลทั้ง 9 เขตเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย หลังจากนั้นจึงทำการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (Sample Random Sampling) คือ ใช้การจับสลากสถานีตำรวจนครบาลที่อยู่ในพื้นที่แต่ละกองบังคับการ เอามาเพียงกองบังคับการละ 3 สถานี ซึ่งจะได้สถานีตำรวจนครบาลทั้งหมดรวม 27 สถานี เมื่อได้สถานีตำรวจนครบาลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยใช้วิธีการสุ่มแบบบังเอิญ (Accidental sampling) โดยเก็บเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ผู้วิจัยพบในขณะที่เก็บข้อมูลจำนวนสถานีละ 15 คน รวม 405 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ แบบสอบถามเกี่ยวกับบทบาทของภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล ตามแนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำในด้านต่าง ๆ 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการทำให้เป็นผู้นำตนเอง ด้านผู้นำแสดงเป็นแบบฉบับของการเป็นผู้นำตนเอง ด้านการกระตุ้นให้ผู้ตามตั้งเป้าหมายด้วยตนเอง ด้านการสร้างรูปแบบความคิดทางบวก ด้านการอำนวยความสะดวกให้เกิดภาวะผู้นำตนเอง โดยการให้รางวัลและคำหนิอย่างสร้างสรรค์ ด้านการสนับสนุนให้เกิดผู้นำตนเองโดยการสร้างทีมงาน ด้านการอำนวยความสะดวกให้เกิดวัฒนธรรมของผู้นำตนเองและด้านพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลตามแนวทางการต่อต้านการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อเป็นแบบอย่างให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ด้านการขับเคลื่อนคุณธรรมให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานด้วยความภูมิใจ ด้านการตรวจสอบและประเมินผลการต่อต้านการทุจริตในส่วนราชการและด้านการพัฒนากระบวนการที่เน้นความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม

³ กองบังคับการอำนาจการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล, เอกสารสรุปจำนวนกำลังพลของกองบัญชาการตำรวจนครบาล (กรุงเทพฯ: กองบัญชาการตำรวจนครบาล) 8.

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากกลุ่มตัวอย่างมาวิเคราะห์ตามระเบียบวิธีทางสถิติโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS คำนวณความถี่ค่าร้อยละค่าเฉลี่ยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานและการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) โดยกำหนดค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบบทบาทของภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล
2. ทราบพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตตามแนวทางการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล
3. ทราบบทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรต้น

ภาวะผู้นำในด้านต่างๆ 7 ด้าน ได้แก่

1. การทำให้เป็นผู้นำตนเอง
2. ผู้นำแสดงเป็นแบบฉบับของการเป็นผู้นำตนเอง
3. กระตุ้นให้ผู้ตามตั้งเป้าหมายด้วยตนเอง
4. การสร้างรูปแบบความคิดทางบวก
5. การอำนวยความสะดวกให้เกิดภาวะผู้นำตนเองโดยการให้รางวัลและคำหนิอย่างสร้างสรรค์
6. การสนับสนุนให้เกิดผู้นำตนเองโดยการสร้างทีมงาน
7. การอำนวยความสะดวกให้เกิดวัฒนธรรมของผู้นำตนเอง



ตัวแปรตาม

แนวทางการต่อต้านการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1. สร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมจริยธรรม
2. การมีส่วนร่วมเพื่อเป็นแบบอย่างให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
3. ขับเคลื่อน คุณ ธรรม ให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานด้วยความภูมิใจ
4. ตรวจสอบและประเมินผลการต่อต้านการทุจริตในส่วนราชการ
5. พัฒนาระบบงานที่เน้นความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม



ผลการวิจัย

การศึกษาบทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลโดยทำการศึกษาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลด้วยการใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา โดยสามารถอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ดังนี้

1 บทบาทของภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

บทบาทของภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลมีระดับ ความคิดเห็นส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วยปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การทำให้เป็นผู้นำตนเอง รองลงมาคือการสนับสนุนให้เกิดผู้นำตนเองโดยการสร้างทีมงาน การสร้างรูปแบบความคิดทางบวก กระตุ้นให้ผู้ตามตั้งเป้าหมายด้วยตนเอง การอำนวยความสะดวกให้เกิดภาวะผู้นำตนเอง โดยการให้รางวัลและดำน้อย่างสร้างสรรค์ ผู้นำแสดงเป็นแบบฉบับของการเป็นผู้นำตนเอง การอำนวยความสะดวกให้เกิดวัฒนธรรมของผู้นำตนเอง

1. ด้านการทำให้บุคลากรเป็นผู้นำตนเองอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับมากและปานกลาง เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ ผู้บริหารมอบหมายงานให้บุคลากรปฏิบัติตามความรู้ความสามารถและความถนัด ผู้บริหารส่งเสริมให้บุคลากรใช้สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงานและผู้บริหารแนะนำบุคลากรในการปฏิบัติงานและปฏิบัติงานตามหน้าที่บทบาทที่ได้รับมอบหมาย

ผลการศึกษาบทบาทภาวะผู้นำด้านการทำให้บุคลากรเป็นผู้นำตนเองแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานีส่วนใหญ่มีความเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บริหารสถานีส่วนใหญ่ให้อิสระกับผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน มีความยืดหยุ่นในการทำงาน ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“ในการทำงานหัวหน้าให้อิสระในการปฏิบัติงานเต็มที่ แต่งานต้องไม่เสีย”

ในการปฏิบัติงานผู้บริหารมอบหมายงานให้บุคลากรปฏิบัติตามความรู้ความสามารถและ ความถนัดมีการสอนงานและให้คำแนะนำที่ดีในระหว่างหัวหน้างานกับผู้ใต้บังคับบัญชา ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“หัวหน้าเหมือนพี่ที่ดี ให้คำแนะนำตลอดเวลาทั้งในเรื่องงานและเรื่องส่วนตัว”

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองพัฒนางานตามมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิชาชีพยังคงปรากฏปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณในการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรยังคงขาดแคลน ในการศึกษาหาความรู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมบุคลากร เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องใช้งบส่วนตัวเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาหาความรู้ นอกจากเรื่องงบประมาณในส่วนนี้แล้ว เวลาในการ

ไปฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะยังคงเป็นปัญหา กล่าวคือ จากการศึกษาพบว่า หัวหน้าสถานไม่ได้ห้ามผู้ได้ บังคับบัญชาไปทำการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม นอกจากนี้ไม่ห้ามแล้วในหลายสถานียังส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับ บัญชาไปแสวงหาความรู้เพิ่มเติมด้วย แต่อย่างไรก็ตามสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่จัดงบประมาณส่วนนี้ให้ ผู้ประสงค์จะไปศึกษาหาความรู้ต้องหาเงิน ไปศึกษาด้วยตนเอง ในบางกรณีผู้ได้บังคับบัญชาต้องไปกู้ยืม สหกรณ์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการนำมาศึกษา ส่งผลให้เกิดภาระทางหนี้สิน เงินเดือนไม่พอใช้ เนื่องจากถูก สหกรณ์หักยอดหนี้ก่อนที่เงินเดือนจะเข้าบัญชี ซึ่งเป็นปัญหาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องหาทางแก้ไข ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“หน่วยงานไม่มีงบในการส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร”

“เวลาในการทำงานไม่เอื้ออำนวยต่อการลาไปฝึกอบรม งานเยอะ เวลาในการทำงานไม่สอดคล้อง กับเวลาเรียนหรือฝึกอบรม ลางานยาก เจ้านายชอบโทรตามเวลาเรียน”

2. ด้านการแสดงเป็นแบบฉบับให้บุคลากรเป็นผู้นำตนเองอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่า อยู่ในระดับปานกลางและน้อย เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ ผู้บริหารมีสุขภาพ พลานามัย แข็งแรง สมบูรณ์ ท่วงท่าสง่างาม จิตใจ แจ่มใสเบิกบาน ผู้บริหารเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ มีน้ำใจและอัธยาศัยดี และผู้บริหารมีกลยุทธ์และเทคนิควิธีในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม

ผลการศึกษาบทบาทภาวะผู้นำด้านการแสดงเป็นแบบฉบับให้บุคลากรเป็นผู้นำตนเองแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานียมีมนุษยสัมพันธ์ มีน้ำใจและอัธยาศัยดีซึ่งเป็นจุดเด่นของวัฒนธรรมตำรวจที่เน้น ความเรียบง่าย เป็นกันเอง มีความเป็นเพื่อน เป็นพี่ เป็นน้องกับผู้ได้บังคับบัญชา ดังความคิดเห็นของ ผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“หัวหน้าอัธยาศัยดี เป็นกันเองกับลูกน้อง”

แต่อย่างไรก็ตามมิติในส่วนที่เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม ด้านการสื่อสารกับผู้อื่นและด้านการ ควบคุมอารมณ์ของหัวหน้าสถานียังคงเป็นสิ่งที่ถูกพูดถึงในรายงานวิจัยฉบับนี้ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาถึง ระดับความคิดเห็นที่อยู่ในระดับน้อยซึ่งในมิติด้านนี้มีอยู่ 3 หัวข้อ คือ ผู้บริหารมีคุณธรรม จริยธรรม ประพฤติ ปฏิบัติตนอยู่ในครรลองของศีลธรรมอันดี ผู้บริหารมีความสามารถในการสื่อสารกับผู้อื่นและผู้บริหารมี ุฒิกภาวะทางอารมณ์ อุดทน อดกลั่นไม่หวั่นไหวง่าย ซึ่งเมื่อทำการแปลผลในด้านลบจะพบว่า ผู้บริหาร สถานียส่วนใหญ่มีคุณธรรม จริยธรรม ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในครรลองของศีลธรรม มีความสามารถในการ สื่อสารกับผู้อื่นและมีุฒิกภาวะทางอารมณ์ อุดทน อดกลั่นในระดับน้อย ซึ่งในส่วนนี้เป็นประเด็นสำคัญ จากผลการศึกษาวิจัยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป ดังความคิดเห็น ของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า



“หัวหน้าคุยงานไม่ค่อยรู้เรื่อง เอาแต่สั่ง ทำไม่ได้ก็ด่า”

“หัวหน้าบางคนก็สื่อสารไม่เป็น ขาดทักษะในการสื่อสาร พูดไม่ค่อยเข้าใจ”

3. ด้านการกระตุ้นให้ผู้ตามตั้งเป้าหมายด้วยตนเองอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับปานกลางและน้อย เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ ผู้บริหารชี้แจงทำความเข้าใจให้บุคลากร เห็นภาพจุดยืนขององค์กรและแนวทางปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ผู้บริหารปลูกฝังความรัก ความศรัทธา ความผูกพันต่อองค์กรให้แก่บุคลากรและผู้บริหารส่งเสริมให้บุคลากรกำหนดวิสัยทัศน์และตั้งเป้าหมายในการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษบทบทภาวะผู้นำด้านการกระตุ้นให้ผู้ตามตั้งเป้าหมายด้วยตนเองแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารปลูกฝังความรัก ความศรัทธา ความผูกพันต่อองค์กรให้แก่บุคลากรและผู้บริหารส่งเสริมให้บุคลากรกำหนดวิสัยทัศน์และตั้งเป้าหมายในการปฏิบัติงานซึ่งจุดนี้ถือเป็นจุดเด่นของผู้ประกอบวิชาชีพนี้ ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“ผู้บริหารรักองค์กร ปลูกฝังจิตสำนึกของการเป็นตำรวจอยู่ตลอดเวลา”

ตามทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าวิชาชีพตำรวจเป็นวิชาชีพที่แตกต่างจากวิชาชีพอื่น กล่าวคือ เป็นวิชาชีพที่ผู้ประกอบอาชีพมีความผูกพันและมีความรักที่จะประกอบอาชีพนี้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว จากการได้สอบถามผู้ที่ประกอบวิชาชีพตำรวจหลายท่าน พบว่า บุคลากรในสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนใหญ่นักในวิชาชีพของตนเป็นอย่างมาก แต่ด้วยระบบขององค์กรตำรวจส่งผลให้ผู้ประกอบอาชีวดังกล่าวเกิด สภาวะ “หมดไฟ” จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องเร่งแก้ไขปัญหาโดยด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือพิจารณาให้คุณแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานผู้บริหารในสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน โดยเน้นให้เกิดการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม เน้นผลการปฏิบัติงานเป็น ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“ผู้บริหารบางท่านขาดวิสัยทัศน์ ชอบเล่นพรรคเล่นพวก โดยเฉพาะกลุ่มที่มีอายุ”

“ความก้าวหน้าไม่ได้อยู่ที่ผลการปฏิบัติงาน แต่อยู่ที่เป็นคนของใคร”

4. ด้านการสร้างรูปแบบความคิดในทางบวกอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับปานกลางและน้อย เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ ผู้บริหารแนะนำแนวทางการแก้ปัญหาให้บุคลากรอย่างมีเหตุผลด้วยสันติวิธี ผู้บริหารใจกว้างยอมรับฟังความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงานและผู้บริหารมีการจัดระบบงานตามแบบแผนและวัฒนธรรมของทางราชการ

ผลการศึกษบทบทภาวะผู้นำด้านการสร้างรูปแบบความคิดในทางบวกแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานีส่วนใหญ่ใจกว้างยอมรับฟังความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงาน กระตุ้นให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นใส่ใจ

ในการปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จ แนะนำแนวทางการแก้ปัญหาให้บุคลากรอย่างมีเหตุผลด้วยสันติวิธี ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“หัวหน้ามีมนุษยสัมพันธ์ เอาใจใส่ผู้ร่วมปฏิบัติงานเป็นอย่างดี”

“ผู้บังคับบัญชาใจกว้าง รับฟังความเห็นผู้ร่วมงานทุกเรื่อง ทั้งเรื่องงานและเรื่องส่วนตัว”

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการให้ความยุติธรรมแก่เพื่อนร่วมงานทุกระดับยังคงเป็นสิ่งที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ายังคงเป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่คำนึงถึงเนื้องานเลย”

5. ด้านการอำนวยความสะดวกให้เกิดภาวะผู้นำตนเองโดยให้รางวัลและการดำเนินทางสร้างสรรค์ ในระดับปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับปานกลางและน้อย เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ ผู้บริหารส่งเสริมและให้โอกาสผู้ร่วมงานมีบทบาทเป็นผู้นำเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมาย ผู้บริหารให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางเพื่อพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงานอย่างสม่ำเสมอและผู้บริหารแนะนำแนวทางให้ผู้ร่วมงานเห็นถึงผลผลิตมากกว่าการวิจารณ์

ผลการศึกษายพบทบทภาวะผู้นำด้านการอำนวยความสะดวกให้เกิดภาวะผู้นำตนเองโดยให้รางวัลและการดำเนินทางสร้างสรรค์ แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารส่งเสริมและให้โอกาสผู้ร่วมงานมีบทบาทเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมาย ให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางเพื่อพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงานอย่างสม่ำเสมอ แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการพิจารณาความดีความชอบด้วยความเป็นธรรมและการสนับสนุนส่งเสริมให้บุคลากรเข้าร่วมประชุม อบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานยังคงเป็นปัญหา ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องแสวงหาแนวทางแก้ไข ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“การให้ลูกให้โทษไม่มีความเป็นธรรม คนทำดีไม่เคยได้ดี”

“หน่วยงานไม่ค่อยสนับสนุนการพัฒนาตนเองของผู้ใต้บังคับบัญชา”

“เงินสนับสนุนการเรียนรู้ต่อไม่มี ต้องออกเอง เวลาก็ไม่ให้”

“การพิจารณาความดี ความชอบไม่เป็นธรรม”

6. ด้านการสนับสนุนให้เกิดภาวะผู้นำตนเองโดยการสร้างคณาการทำงานในระดับปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ ผู้บริหารส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการวางแผนงาน ร่วมปฏิบัติ ร่วมประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้บริหารใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและผู้บริหารมีการประชุมบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ



ผลการศึกษาพบทบทภาวะผู้นำด้านการสนับสนุนให้เกิดภาวะผู้นำตนเองโดยการสร้างคณะทำงานแสดงให้เห็นว่า ในสถานีดำรวจผู้บริหารสถานีสวนใหญ่ส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการวางแผนงานและปฏิบัติงาน มีการประชุมเพื่อการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“ในการปฏิบัติงานมีการประชุมก่อนเริ่มลงมือปฏิบัติงานเป็นประจำ”

“หัวหน้างานระดมความคิดก่อนเริ่มลงมือปฏิบัติงาน”

“หัวหน้างานส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการทำงานตลอดเวลา”

สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า โดยลักษณะงานของผู้ปฏิบัติงานในสถานีดำรวจในสายงานอื่นนอกจากสายงานอำนวยความยุติธรรม มักมีรูปแบบ ลักษณะและวิธีการทำงานในเชิงปฏิบัติซึ่งจะแตกต่างจากพนักงานในสำนักงานทั่ว ๆ ไปที่เน้นการทำงานในรูปแบบของงานเอกสารเป็นหลัก ดังนั้น ในการทำงานในรูปแบบนี้การจัดให้มีการประชุม การระดมความคิดเห็น จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในระหว่างช่วงเวลาทำงาน ส่งผลให้ผลการศึกษาออกไปในทำนองดังกล่าว

7. ด้านการอำนวยความสะดวกให้เกิดวัฒนธรรมของผู้นำตนเองในระดับปานกลาง ส่วนรายชื่อพบว่าอยู่ในระดับปานกลางและน้อย เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ ผู้บริหารเอาใจใส่ช่วยเหลือดูแลทุกข์สุขของบุคลากรอย่างทั่วถึง ผู้บริหารส่งเสริมให้บุคลากรมีระเบียบวินัยรักษาประเพณีอันดีงามของหน่วยงานและผู้บริหารจัดภูมิทัศน์และบรรยากาศในหน่วยงานสะอาดร่มรื่น น่าอยู่ ปลอดภัย

ผลการศึกษาพบทบทภาวะผู้นำด้านการอำนวยความสะดวกให้เกิดวัฒนธรรมของผู้นำตนเองแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารใส่ใจในด้านการจัดภูมิทัศน์และบรรยากาศในหน่วยงานสะอาด ร่มรื่น น่าอยู่ ปลอดภัย ส่งเสริมให้บุคลากรมีระเบียบวินัยรักษาประเพณีอันดีงาม ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า สถานีดำรวจถือเป็นด่านหน้าในด้านการดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ผู้บริหารสถานียังมีความจำเป็นต้องจัดพื้นที่ส่วนนี้รวมถึงมีความจำเป็นต้องอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจในด่านหน้าที่ต้องรับเรื่องราวต่าง ๆ จากประชาชนอยู่เสมอ เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานออกมาดี เนื่องจากในแต่ละปี สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีการประเมินและจัดอันดับการทำงานของสถานีดำรวจแต่ละแห่งอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ผลการศึกษาออกมาเป็นเช่นนั้น ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“บรรยากาศในการทำงานร่มรื่น สะอาด น่าทำงาน”

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการจัดสวัสดิการและสิ่งของจำเป็นต่าง ๆ ในการปฏิบัติให้กับบุคลากรในสถานีดำรวจแห่งชาติยังคงไม่เพียงพอ เช่น อุปกรณ์สำนักงาน วัสดุอุปกรณ์ ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นงบประมาณในการสนับสนุนบุคลากรให้มีการพัฒนาตนเองยังมีไม่เพียงพอ จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า สวัสดิการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องการมากที่สุดคือในส่วนของบ้านพักสวัสดิการที่ดี สามารถ



ใช้งานได้ บ้านพักตำรวจในหลาย ๆ ที่มีไม่เพียงพอ บางแห่งชำรุด ทรุดโทรมไม่เหมาะเป็นที่พักอาศัย มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายคนต้องเจียดเงินตนเองมาทำการซ่อมบำรุงที่พักส่งผลให้เกิดความเดือดร้อน เงินเดือนไม่พอใช้ นอกจากนี้ในส่วนของอุปกรณ์ในการทำงานต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานสอบสวนยังคงเป็นปัญหา ในสถานีตำรวจหลายแห่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องออกเงินค่าน้ำมันรถ ค่าหมึกพิมพ์เอง ในส่วนของอุปกรณ์สำนักงาน เช่น กระดาษ คอมพิวเตอร์ ปากกา จากการศึกษาพบว่า หลายสถานีไม่ได้มีการจัดให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ บางสถานีมีแต่ห้องเปล่า ๆ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ปฏิบัติงานต้องลงขันช่วยกันซื้ออุปกรณ์สำนักงานเองก็มี ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถือเป็นปัญหาที่สำคัญที่ผู้บริหาร ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องเข้ามากำกับและดูแลอย่างจริงจัง ดังความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม ท่านหนึ่งได้แสดงทัศนะไว้ว่า

“สวัสดิการต่าง ๆ เช่น บ้านพัก ค่ารถ อุปกรณ์ในการทำงานมีไม่เพียงพอ”

“ควรส่งเสริมให้มีสวัสดิการแก่ตำรวจที่ดีกว่าปัจจุบัน”

2. พฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

พฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานี ตำรวจนครบาลมีระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วยปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การทำให้เป็นผู้นำตนเอง รองลงมาคือการสนับสนุนให้เกิดผู้นำตนเองโดยการสร้าง ทีมงาน การสร้างรูปแบบความคิดทางบวก กระตุ้นให้ผู้ตามตั้งเป้าหมายด้วยตนเอง การอำนวยความสะดวก ให้เกิดภาวะผู้นำตนเองโดยการให้รางวัลและคำหนิอย่างสร้างสรรค์ ผู้นำแสดงเป็นแบบฉบับของการเป็น ผู้นำตนเองและการอำนวยความสะดวกให้เกิดวัฒนธรรมของผู้นำตนเอง

1. ด้านสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมจริยธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับ มากและปานกลาง เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ หน่วยส่งเสริมการฝึกอบรมด้านคุณธรรม จริยธรรมอย่างสม่ำเสมอ หน่วยงานมีการส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงการให้บริการประชาชนอยู่ตลอดเวลา หน่วยงานมีการรณรงค์เผยแพร่ให้ตระหนักและรับรู้ถึงการมีคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล

ผลการศึกษาพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตด้านสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมจริยธรรมแสดงให้เห็นว่า หน่วยส่งเสริมการฝึกอบรมด้านคุณธรรม จริยธรรมอย่างสม่ำเสมอ มีการรณรงค์เผยแพร่ ให้ตระหนักและรับรู้ถึงการมีคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้เกิด การปรับปรุงการให้บริการประชาชนอยู่ตลอดเวลา สาเหตุที่ผลการวิจัยออกมาในลักษณะเช่นนี้ก็เพราะว่า ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐได้ตระหนักในเรื่องคุณธรรม จริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น อาจเป็นเพราะ นโยบายส่วนกลางที่เน้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ปลูกฝังค่านิยมเรื่องคุณธรรม จริยธรรมให้กับผู้ปฏิบัติงานเพื่อ แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่อย่างไรก็ตามจำนวนกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม



และธรรมาภิบาลในสถานีดำรวจยังคงมีน้อย ส่วนการปรับปรุงการบริการให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ผู้วิจัยมองว่าน่าจะมีสาเหตุมาจากแนวทางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีการจัดโครงการพัฒนาสถานีดำรวจเพื่อประชาชนดีเด่น ส่งผลให้เกิดการแข่งขันด้านการบริการประชาชนระหว่างโรงพักต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยที่แสดงออกมาให้เห็นว่า

“ในสถานีดำรวจมีการปรับปรุงการทำงานให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้การบริการประชาชน”

แต่อย่างไรก็ตามในด้านกฎระเบียบวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน จากผลการศึกษาพบข้อเท็จจริงประการหนึ่ง กฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความยุ่งยากและซับซ้อนส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดความยากลำบาก ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องทำการสำรวจในอนาคตต่อไปว่ากฎ ระเบียบ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในเรื่องใด หัวข้อใดที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงาน เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยที่แสดงออกมาให้เห็นว่า

“กฎระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่สามารถทำได้จริง”

“ระเบียบต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำให้การปฏิบัติงานเกิดความยุ่งยาก”

2. ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อเป็นแบบอย่างให้เกิดผลในทางปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายชื่อพบว่าอยู่ในระดับมากและปานกลาง เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ หน่วยงานมีช่องทางรับข้อร้องเรียนจากประชาชนเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ หน่วยงานมีการสอดส่อง เฝ้าระวังและรับข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานอยู่ตลอดเวลาและหน่วยงานมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริต

ผลการศึกษาพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตด้านการมีส่วนร่วมเพื่อเป็นแบบอย่างให้เกิดผลในทางปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานมีช่องทางรับข้อร้องเรียนจากประชาชนเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ มีการสอดส่อง เฝ้าระวังและรับข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานอยู่ตลอดเวลา สาเหตุที่ผลการศึกษาออกมาเช่นนั้นอาจเป็นเพราะว่า นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันได้วางแนวทางให้สถานีดำรวจแต่ละแห่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชน ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้ว ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยที่แสดงออกมาให้เห็นว่า

“หน่วยงานมีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน”

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตภายในหน่วยงานยังคงเป็นปัญหาอยู่ จากผลการศึกษาผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ทัศนะว่า ในสถานีดำรวจไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตภายในหน่วยงาน แต่การสอดส่อง เฝ้าระวังและรับข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานยังคงมีอยู่สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น อาจเป็นเพราะว่า ผู้บริหารสถานีดำรวจมักไม่ชอบดำเนินการที่เป็นลายละเอียดแบบจุกจิก



3. ด้านการขับเคลื่อนคุณธรรมให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานด้วยความภูมิใจอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับปานกลางและน้อย เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ หน่วยงานมีระเบียบหรือแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นแก่ประชาชนตามขั้นตอนพระราชบัญญัติของมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าดู พ.ศ. 2542 หน่วยงานมีการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หน่วยงานมีการเผยแพร่เอกสารจัดซื้อจัดจ้างให้สาธารณชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง และปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ผลการศึกษาพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตด้านการขับเคลื่อนคุณธรรมให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานด้วยความภูมิใจ แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานมีระเบียบหรือแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นแก่ประชาชนตามขั้นตอนพระราชบัญญัติของมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าดู พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารจัดซื้อจัดจ้างให้สาธารณชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง และปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความคิดเห็นในเชิงเห็นด้วยค่อนข้างน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในสถานีดำรวจส่วนใหญ่ยังคงไม่ค่อยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อให้บุคคลภายนอกรับรู้ซึ่งเป็นประเด็นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องเร่งไปดำเนินการแก้ไข

4. ด้านการตรวจสอบและประเมินผลการต่อต้านการทุจริตในส่วนราชการอยู่ในระดับ ปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับปานกลางและน้อย เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ หน่วยงานมีมาตรการเอาผิดกับผู้ที่กระทำการทุจริตอย่างจริงจัง หน่วยงานมีผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยงาน ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการอย่างทั่วถึงและหน่วยงานจัดให้มีคณะทำงานประเมินผลความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการภาครัฐที่เบิกจ่ายเงินงบประมาณ

ผลการศึกษาพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตด้านการตรวจสอบและประเมินผลการต่อต้านการทุจริตในส่วนราชการ แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานมีมาตรการเอาผิดกับผู้ที่กระทำการทุจริตอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของคณะทำงานประเมินผลความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการภาครัฐที่เบิกจ่ายเงินงบประมาณยังมีผลการประเมินอยู่ในระดับน้อย แสดงให้เห็นว่า ในสถานีดำรวจยังไม่มีมีการประเมินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณว่ามีความคุ้มค่ากับเงินที่จ่ายไปหรือไม่เพียงใด ซึ่งถือเป็นอีกจุดหนึ่งที่สำคัญที่ค้นพบจากการศึกษาวิจัยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องนำไปแก้ไขต่อไป

5. ด้านการตรวจสอบและประเมินผลการต่อต้านการทุจริตในส่วนราชการอยู่ในระดับ ปานกลาง ส่วนรายข้อพบว่าอยู่ในระดับปานกลางและน้อย เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย 3 อันดับแรก ได้แก่ หน่วยงานมีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยทำให้ทุกกระบวนการงานมีหลักฐานขั้นตอนที่ชัดเจน หน่วยงานมีขั้นตอน



และวิธีการอธิบายข้อกฎหมายที่ยากให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่ายและหน่วยงานมีกระบวนการพัฒนาภายใน และระบบการบริหารงานที่เน้นความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน

ผลการศึกษาพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตด้านการตรวจสอบและประเมินผลการต่อต้านการทุจริตในส่วนราชการ แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานมีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยทำให้ทุกกระบวนการงานมีหลักฐานขั้นตอนที่ชัดเจน สาเหตุที่ผลการศึกษาเป็นเช่นนั้น ผู้วิจัยมองว่าในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีนโยบายที่นำระบบไอทีมาเป็นแนวทางในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นระบบที่แน่นอนและเป็นอีกระบบที่สำคัญในการนำมาใช้ในการปิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชันทำได้ยาก ประกอบกับการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้จะทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามด้าน กระบวนการพัฒนาภายใน และระบบการบริหารงานที่เน้นความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน ยังคงมีผลการประเมินอยู่ในระบบน้อย สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การให้คุณให้โทษบุคคลใดยังคงผูกติดกับดุลยพินิจของหัวหน้าสถานี แม้ว่าในปัจจุบันจะมีเกณฑ์หรือแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพิ่มมากขึ้น แต่การใช้ดุลยพินิจในการให้คุณ ให้โทษ บุคคลใดโดยพิจารณาตามความเหมาะสมยังคงเป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างทั่วไปในองค์กรตำรวจดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยที่แสดงออกมาให้เห็นว่า

“สำนักงานตำรวจแห่งชาติเริ่มมีนโยบายนำระบบไอทีมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น”

“การบริหารงานภายในองค์กรตำรวจยังขาดความโปร่งใส ไม่เป็นธรรม”

3. บทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

จากการทดสอบการศึกษาพบว่า มิติด้านต่างๆของบทบาทภาวะผู้นำทุกด้านมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับพฤติกรรมการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของภาวะผู้นำในการต่อต้านการทุจริตในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาล ผู้วิจัยมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะบางประการเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับใช้ ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรสนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจพัฒนาตนเองพัฒนางานตามมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิชาชีพ โดยให้การสนับสนุนงบประมาณในการศึกษาต่อโดยให้ถือเป็นหนึ่งในสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยซึ่งมีฐาน



เงินเดือนไม่สูงมาก นอกจากนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดสรรเวลาในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มีความเหมาะสมเพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปแสวงหาวิชาความรู้นอกเหนือจากเวลาทำงานได้ โดยไม่มีปัญหาเรื่องภาระหน้าที่

2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรเน้นการปลูกจิตสำนึกในด้านคุณธรรม จริยธรรม การประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในครรลองของศีลธรรมอันดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานียังคงขาดในสิ่งเหล่านี้ ซึ่งถือเป็นต้นตอสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยสอดคล้องกับแนวคิดของธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์⁴ ที่มองว่าการคอร์รัปชันเป็นผลโดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเสื่อมลงของหลักศีลธรรมของแต่ละบุคคล วิธีบริหารจัดการคอร์รัปชันให้หมดไปก็คือ การปลูกฝังศีลธรรมอันดีไว้ในจิตใจของผู้กระทำผิดทั้งหลาย

นอกจากนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรกำหนดค่านิยมและวัฒนธรรมประเพณีปลูกฝังจิตสำนึกให้ทราบถึงผลเสียต่อตนเอง ชุมชน และประเทศชาติ ซึ่งเกิดจากการคอร์รัปชันและยกเลิกระบบอุปถัมภ์ในวงการตำรวจให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากสาเหตุดังกล่าวถือเป็นต้นตอที่สำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย⁵

3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดหลักสูตรอบรมผู้บริหารในสถานีดำรวจเพื่อเพิ่มพูนทักษะความสามารถในการสื่อสารกับผู้อื่นและทักษะการควบคุมอารมณ์ การสร้างความอดทน อดกลั้นในการทำงาน

4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรแก้ไขประเด็นเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย รวมตลอดถึงเกณฑ์ในการพิจารณาให้ทุน ให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นรูปธรรมเพิ่มมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ลดการใช้ดุลยพินิจของหัวหน้างาน เน้นให้เกิดการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม เน้นไปที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานมากกว่าการใช้ดุลยพินิจที่คำนึงถึงแต่ความเหมาะสมของผู้ประเมิน

5. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดสวัสดิการและสิ่งของจำเป็นต่าง ๆ ในการปฏิบัติให้กับบุคลากรในสำนักงานตำรวจเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยสะดวกและเหมาะสม เช่น อุปกรณ์สำนักงาน วัสดุอุปกรณ์ ต่างๆในการปฏิบัติงาน ซึ่งยังคงขาดแคลนอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบ้านพักสวัสดิการที่ดี สามารถใช้งานได้ เนื่องจาก บ้านพักตำรวจในหลายๆที่มี ไม่เพียงพอ บางแห่งชำรุด ทนุโทรมไม่เหมาะเป็นที่พักอาศัย มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายคนต้องเจียดเงินตนเองมาทำการซ่อมบำรุงที่พักส่งผลให้เกิดความเดือดร้อน เงินเดือนไม่พอใช้

⁴ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2539) 73.

⁵ สุชาติ นันทวงศ์, ทัศนคติและรูปแบบการคอร์รัปชันในสำนักงานการศึกษาแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559) 37.



6. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรทำการศึกษาดังกล่าว ระเบียบ ต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความยุ่งยากและซับซ้อนและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ดุลยพินิจที่มีแนวโน้มในการนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันและเร่งทำการแก้ไข รวมถึงลดถึงปรับปรุงกฎ ระเบียบ ในการปฏิบัติงานเพื่อปิดช่องว่างหรือช่องทางที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะนำไปแสวงหาหรือใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบ รวมถึงการนำเอาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น เนื่องจากแนวทางดังกล่าวสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของญาดา กาศยปนนท์⁶ ที่พบว่า การที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบเส้นทางทำธุรกรรมอันเป็นการยกย่ายโดยถ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจนทราบถึงเครือข่ายทั้งหมดของกลุ่มผู้ทุจริตและทราบถึงจุดหมายปลายทางของเงินและทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถติดตามทรัพย์สินดังกล่าวและนำกลับคืนสู่แผ่นดินได้ และ ฅชรต อัมณะรัฐ⁷ ที่เสนอว่านอกจากรัฐจะต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อปิดช่องทางการทุจริตของเจ้าหน้าที่แล้ว รัฐควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในคดีทุจริตให้ได้รับโทษหนักขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิด นอกจากนี้ควรมีการสร้างมาตรการทางสังคมในลักษณะต่อต้านผู้ที่กระทำการคอร์รัปชันไม่ให้สิทธิต่างๆ ในสังคม สรรหาบุคคลที่มีคุณภาพมาดำรงตำแหน่งผู้บริหาร

7. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรออกนโยบายบังคับให้สถานีตำรวจทุกสถานีจัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตภายในหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ในการสอดส่อง เฝ้าระวังและรับข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติดิชอบ

8. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรออกนโยบายให้สถานีตำรวจทุกสถานีจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารจัดซื้อจัดจ้างให้สาธารณชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง และปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

9. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรออกนโยบายให้สถานีตำรวจในทุกสถานีจัดให้มีการประเมินประสิทธิผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณว่ามีความคุ้มค่ากับเงินที่จ่ายไปหรือไม่เพียงใด

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างอื่นเพิ่มเติมนอกจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลและนำผลการศึกษามาทำการเปรียบเทียบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลกับเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่อื่น ๆ มีผลการศึกษาที่ตรงกันหรือไม่

2. ควรมีการเพิ่มการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพและนำผลการศึกษามาทำการเปรียบเทียบหาสาเหตุและวิเคราะห์ผลการวิจัยในเชิงลึกต่อไป

⁶ ญาดา กาศยปนนท์, การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบความเคลื่อนไหวทางการเงินของบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554) 43.

⁷ ฅชรต อัมณะรัฐ, “องค์ประกอบทางโครงสร้างสวัสดิการเพื่อการสื่อสารการท่องเที่ยว” (2557) 25:1 วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ 96, 102.

บรรณานุกรม

- กองบังคับการอำนาจการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล, *เอกสารสรุปจำนวนกำลังพลของกองบัญชาการตำรวจนครบาล* (กรุงเทพฯ: กองบัญชาการตำรวจนครบาล).
- ญาดา กาศยปนนันท์, *การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบความเคลื่อนไหวทางการเงินของบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, *เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์* (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539).
- สุชาดา นนทวงศ์, *ทักษะและรูปแบบการคอร์รัปชันในสำนักงานการศึกษาแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี* (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559).
- Transparency International Organization, *Corruption Perception Index* (Berlin: Transparency International Organization Press, 2017).





ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน: ศึกษากรณีของประเทศ
ลาว เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และ เวียดนาม
**Legal Problems Concerning Women's Rights in ASEAN: Study on Cases of
Laos, Myanmar, Philippines, Singapore and Vietnam**

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

รัศภา 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

(Received: 16 February 2024; Revised: 19 March 2024; Accepted: 21 March 2024)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางกฎหมายและอุปสรรคทางกฎหมายของกฎหมายสิทธิสตรีในประเทศลาว เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และเวียดนาม ในด้านหนึ่ง แม้จะมีความก้าวหน้าในเรื่องการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในกฎหมายภายในหลายฉบับของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้มีการปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิให้ได้ดียิ่งขึ้นแล้วก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ยังคงปรากฏว่ามีอุปสรรคทางกฎหมายเกิดขึ้นอย่างมากจากการบังคับใช้กฎหมาย และยิ่งไปกว่านั้น งานวิจัยนี้ยังพบว่ายังมีกฎหมายอีกหลายฉบับของรัฐสมาชิกอาเซียนที่ยังคงไม่สอดคล้องในหลายกรณีกับมาตรฐานทางกฎหมายของอนุสัญญา CEDAW ค.ศ.1977 และพิธีสารเลือกรับ ค.ศ. 1999 แห่งอนุสัญญานี้ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านระบอบการเมือง ระบอบกฎหมาย และกฎเกณฑ์แบบแผนของสังคม ในแต่ละรัฐสมาชิกอาเซียนนั่นเอง

โดยทั่วไป ปัญหาหลักของความสอดคล้องทางกฎหมายต่ออนุสัญญา CEDAW เกิดมาจากการอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากขาดเจตจำนงทางการเมืองของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน อีกประการหนึ่งก็คือ ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกิดมาจากปัจจัยทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในแต่ละรัฐสมาชิกอาเซียนอันเป็นสาเหตุสำคัญของการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กที่ยังไม่เพียงพอในประเทศเหล่านี้



หลักฐานต่าง ๆ จากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแต่ละรัฐสมาชิกอาเซียนตามที่ได้วิเคราะห์มานี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายภายในของประเทศเหล่านี้ยังคงมีช่องว่างทางกฎหมายอยู่หลายประการ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายในหลายกรณี ก็ยังคงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานของอนุสัญญา CEDAW และอนุสัญญาสิทธิเด็กในอีกหลายแง่มุมเช่นกัน

ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดก็คือ การยกระดับมาตรฐานการครองชีพ และยกระดับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี และสิทธิเด็กให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในประเทศเหล่านี้ ที่เหลือก็ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับเจตจำนงทางการเมืองของผู้นำประเทศในอาเซียนทั้งหลาย รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดว่าจะรับเอามาตรฐานระหว่างประเทศของสิทธิมนุษยชนมาใช้และดำเนินการใช้กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาหลักของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหรือไม่อย่างไร

คำสำคัญ : การคุ้มครองทางกฎหมาย สิทธิสตรี อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบอาเซียน

Abstract

This research aims to reflect legal development and legal obstruction of women's rights law in Laos, Myanmar, Philippines, Singapore and Vietnam. On the one hand, although many progress in term of women rights and child rights protection have been improved by many domestic laws of ASEAN members for better protection of women's rights and child rights, but on the other hand there are still existing many legal obstructions in term of law enforcement. Furthermore, this research finds that many laws of ASEAN members, in some particular cases, are not conform yet to the legal standards of CEDAW (1977) and its Additional Protocol (1999) due to the limits of their political regime, legal regime and social norms in each ASEAN members.

In general, the main problems of legal compliance to CEDAW comes from the weakness of law enforcement due to lack of political will from the leaders of ASEAN members. In addition, the limits of law arising from political, economic, social and cultural factors in each ASEAN members are the major causes of inefficient protection of women rights and child rights in these countries.

The evidences of human rights violations in each ASEAN member analyzing in this research shows that many domestic laws of these countries have some gaps of law, and law enforcements in many cases are not conform to the standards of CEDAW and Child rights convention (CRC) in many aspects.



Therefore, the best solution of these problems is to raising standard of living and standard of human rights, women rights and child rights as much as possible in these countries. For the rest, it depends on the political will of ASEAN leaders including all stakeholders whether they will adopt international human rights standards and implement their domestic laws in line with the core international human rights treaties or not.

Keywords : Legal Protection, Women Rights, CEDAW, ASEAN.

บทนำ

ในรายงานวิจัยนี้ การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน จะเป็นการวิเคราะห์ต่อจากงานวิจัยก่อน ๆ ของผู้วิจัย เรื่องแรกคือ “หลักความเสมอภาคของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) กับกฎหมายครอบครัวของไทย”¹ และเรื่องที่สองคือ “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน: ศึกษากรณีของประเศบรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซียและมาเลเซีย”² ซึ่งได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ไปแล้วนั้น จึงทำให้ผู้วิจัยเห็นว่าควรจำกัดขอบเขตของงานวิจัยในเรื่องปัจจุบันนี้อยู่แต่เฉพาะในกรณีของประเศลาว เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และเวียดนาม โดยยังไม่วิเคราะห์ในประเด็นปัญหากฎหมายสิทธิสตรีในประเทศไทย เพราะได้มีการวิจัยในส่วนของอนุสัญญา CEDAW กับกฎหมายครอบครัวของไทยในงานวิจัยเรื่องแรกไปเรียบร้อยแล้ว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัญหากฎหมายสิทธิสตรีในประเทศไทย มีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าที่ได้เคยวิจัยไว้เรื่องแรก หากมีโอกาสอันสมควร ผู้วิจัยจะได้ทำการวิจัย “ปัญหากฎหมายสิทธิสตรีในประเทศไทย” ในเชิงลึกต่อไป โดยในขั้นนี้ ผู้วิจัยจะขอจำกัดงานวิจัยไว้แต่กรณีของประเศลาว เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และเวียดนามเท่านั้น โดยไม่รวมถึงกรณีประเทศไทยที่ควรจะแยกวิจัยออกมาไว้เป็นกรณีเฉพาะ เนื่องจากมีประเด็นปัญหากฎหมายสิทธิสตรีในประเด็นอื่น ๆ อีกมาก นอกเหนือไปจากประเด็นกฎหมายครอบครัวที่ได้มีการตีพิมพ์งานวิจัยไปในวิจัยเรื่องแรกตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั่นเอง

¹ ประสิทธิ์เอกบุตรและรัศญาเอกบุตร, “หลักความเสมอภาคของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) กับกฎหมายครอบครัวของไทย” 13:2 (2566) วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 130, 130 – 155.

² ประสิทธิ์เอกบุตรและรัศญาเอกบุตร, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน: ศึกษากรณีของประเศบรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซียและมาเลเซีย” 14:1 (2566) วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 146, 146 – 173.



ดังนั้น ในส่วนของงานวิจัยปัจจุบันจึงเป็นเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียนสำหรับกรณีของอีก 5 ประเทศที่วิจัยทั้งสองเรื่องก่อนของผู้วิจัยได้ครอบคลุมถึงเท่านั้น โดยจะเน้นไปที่การวิจัยเกี่ยวกับรายงานการดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW เป็นหลัก ประกอบกับตราสารทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เพื่อค้นหาผลการดำเนินการตามพันธกรณีของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนว่าได้ดำเนินการในเรื่องใดไปบ้าง และทางปฏิบัติของแต่ละประเทศมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคอย่างใดที่ทำให้การดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW ยังไม่บรรลุผล และขาดประสิทธิภาพอย่างไร ดังจะได้วิเคราะห์รายงานการดำเนินการตามพันธกรณีของสมาชิกอาเซียนทั้งห้าประเทศ เรียงลำดับ ดังต่อไปนี้

1. รายงานของประเทศลาว (Laos)

นับตั้งแต่ที่ประเทศลาวได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CEDAW ค.ศ. 1997 มาตั้งแต่ค.ศ. 1981 ประเทศลาวได้มีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรีไปหลายประการนับตั้งแต่เปลี่ยนระบอบการปกครองและได้รับเอกราชมาตั้งแต่ ค.ศ. 1975 มาจนถึงปัจจุบัน ต่างกับในอดีตที่ไม่มีการคุ้มครองสิทธิสตรีเพราะถือกันว่าสตรีนั้นมีสถานะทางสังคมที่ต่ำกว่าชาย สตรีไม่มีสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและไม่มีสิทธิที่จะเข้าสู่อาชีพทางการเมือง

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กหญิงในประเทศลาวที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น มีการคุ้มครองสิทธิสตรีในหลายด้านทั้งในเรื่องของสิทธิทางกฎหมาย การเมือง สังคม ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการทางกฎหมายที่มีพัฒนาการไปในทางที่ดีมากยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ฉบับค.ศ. 1991 และรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2003 ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญของลาวได้มีบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชายทุกคนในลาวอย่างเท่าเทียมกันไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 35 ซึ่งเป็นบททั่วไปว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคล ความว่า “ประชาชนชาวลาวต่างมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเพศสภาพ สถานะทางสังคม การศึกษา ความเชื่อที่แตกต่างกันอย่างไร และเป็นชนชาติพันธุ์ใด”³

ในขณะที่มาตรา 37 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการเฉพาะว่าด้วยความเสมอภาคทางเพศสภาพ (equality regardless of gender) ดังที่บัญญัติไว้ว่า “พลเรือนทั้งสองเพศสภาพต่างมีสิทธิที่เท่าเทียมกันในการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคมและในกิจการครอบครัวต่างๆ”⁴

³ Article 35, Lao People's Democratic Republic 1991 (rev. 2015)

“Lao citizens are all equal before the law irrespective of their gender, social status, education, beliefs and ethnic group.”

⁴ Article 37, Lao People's Democratic Republic 1991 (rev. 2015)

“Citizens of both genders enjoy equal rights in the political, economic, cultural and social fields and in family affairs.”



ผลของการที่มีการบัญญัติหลักความเสมอภาคทางเพศไว้ในรัฐธรรมนูญของ สปป. ลาวเช่นนี้ จึงทำให้ลาวต้องมีการปรับตัวในการคุ้มครองสิทธิสตรีทุกด้านภายในประเทศของตนเพื่อให้สอดคล้อง กับพันธกรณีตามอนุสัญญา CEDAW ที่ลาวเป็นภาคี โดยในส่วนของสิทธิสตรีทางการเมืองนั้น ลาวมี จำนวนสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่เป็นเพศหญิงเพิ่มจำนวนมากขึ้นมาเป็นลำดับ โดยในช่วงปี ค.ศ. 1992-1997 ปรากฏว่ามีสมาชิกสมัชชาแห่งชาติของลาวที่เป็นเพศหญิง จำนวนเพียง 8 คน แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 2002-2007 มีจำนวน ส.ส. หญิงเพิ่มขึ้นถึง 25 คน และมีรองประธานสมัชชาแห่งชาติที่เป็นสตรีชาวเมืองเป็นครั้งแรก อีกด้วย อันแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิสตรีในลาวที่เปิดโอกาสกว้างแก่หญิงชายใน การการเมืองอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกหรือกีดกันว่าจะเป็นสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์ใด

นอกจากนั้น มาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญนี้ยังบัญญัติคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรม (right to culture) เอาไว้ว่า “รัฐจะต้องดำเนินการส่งเสริมความเป็นเอกภาพและความเสมอภาคของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ กลุ่ม ชาติพันธุ์ทุกกลุ่มย่อมมีสิทธิที่จะปกป้อง อนุรักษ์และส่งเสริมขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมอันดีของกลุ่ม เผ่าพันธุ์ของตนและของชาติ การกระทำใดที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกและเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ต่าง ๆ ย่อมจะกระทำมิได้”⁵

อนึ่ง วรรค 2 ของมาตรา 8 นี้ยังกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องพัฒนายกระดับเศรษฐกิจและสังคมของ กลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดทุกกลุ่มอีกด้วย

ในแง่กฎหมายเฉพาะ (specic laws) ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในลาวก็เช่นกัน กฎหมาย ว่าด้วยการพัฒนาและการคุ้มครองสตรี ค.ศ. 2004 รวมถึงกฎีกาประธานาธิบดี (Presidential Decree) ที่ออกมารองรับกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้ขยายการคุ้มครองสตรีในลาวให้กว้างขวางและครอบคลุมยิ่งขึ้น ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง ตลอดจนการจัดการใช้ความรุนแรงต่อสตรี จัดการค้า สตรีและเด็ก และเสริมสร้างการมีสิทธิมีเสียงและการใช้สิทธิใช้เสียงของสตรีให้เข้มแข็ง โดยมีองค์กรเอกชน ที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีในลาว ชื่อ “สหภาพสตรีลาว” (The Lao Women’s Union) ที่มีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิสตรีและคุ้มครองแรงงานสตรีในลาวอย่างมีนัยสำคัญ⁶

⁵ Article 8, *Lao People’s Democratic Republic 1991* (rev. 2015)

“The State pursues the policy of promoting unity and equality among all ethnic groups. All ethnic groups have the right to protect, preserve and promote the fine customs and cultures of their own tribes and of the nation. All acts creating division and discrimination among ethnic groups are prohibited.

The State uses every measure to gradually develop and upgrade the socio-economic levels of all ethnic groups.”

⁶ CEDAW/C/LAO/CC/1-5, Concluding comments: Lao People’s Democratic Republic, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW Committee, Thirty-second session, 10-28 January 2005, p.1 para.3.



นอกจากนี้ลาวยังมีคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการสร้างความก้าวหน้าให้แก่สตรี (The National Commission for the Advancement of Women) อีกด้วย โดยคณะกรรมการแห่งชาตินี้ จะมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาสตรีตามแผนพัฒนาแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างความก้าวหน้าของสตรีในทุกมิติ โดยแผนพัฒนานี้จะมีผลเป็นการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้น ๆ

อย่างไรก็ดี การคุ้มครองสตรีและเด็กหญิงในลาวก็ยังคงประสบปัญหาที่ทำให้ลาวไม่อาจปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW ได้อย่างเต็มที่ ทั้งในแง่อุปสรรคของกฎหมาย และในแง่ของอุปสรรคในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เนื่องจากลาวยังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดคำนิยามของคำว่า “การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” เอาไว้ จึงทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้และการตีความกฎหมาย จนทำให้เกิดผลเสียต่อสตรีและเด็กหญิงในลาวที่ยังคงถูกกีดกันและถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมอยู่ในหลายมิติ ทั้งในแง่ของสิทธิหน้าที่ โอกาสในการเข้าถึงงานและค่าจ้างที่สูงโดยได้รับค่าจ้างที่ไม่น้อยไปกว่าชาย การศึกษา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม ประเพณีทางสังคมที่ยังคงยกให้ชายอยู่เหนือสตรี รวมทั้งปัญหาความยากจนในชนบทที่มีความรุนแรง ยิ่งทำให้สิทธิสตรีและการคุ้มครองสตรีเกิดผลกระทบอย่างมากในทุก ๆ ด้าน เช่น สตรีลาวในชนบท มีปัญหาการอ่านออกเขียนได้ เนื่องจากต้องทำงานหนักเพื่อความอยู่รอดของตนเองและครอบครัว ทำให้ขาดโอกาสการเข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของลาวที่จำเป็นต้องเร่งรีบหาทางแก้ไขโดยเร็ว ยิ่งเป็นสตรีและเด็กที่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาได้น้อยกว่าเพศชายอันปรากฏเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปแล้ว ก็ยิ่งเป็นการบั่นทอนศักยภาพของสตรีและเด็กหญิงลาวให้แย่ลงไปอีกอย่างมาก

ในรายงานสรุปความเห็นของคณะกรรมการสิทธิสตรีของ CEDAW (The Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) ในสมัยประชุมที่ 32 เมื่อวันที่ 10-28 มกราคม ค.ศ. 2005 คณะกรรมการมีความเห็นว่า ลาวจะต้องปรับปรุงกฎหมายให้เกิดผลเป็นการคุ้มครองสิทธิสตรีที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขคำนิยามของคำว่า “การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของลาวและควรมีกกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กหญิงในลาว⁷ รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมพิเศษเป็นการชั่วคราว (temporally special measures) ตามมาตรา 4 วรรค 1 ของอนุสัญญา CEDAW และตามคำแนะนำทั่วไปฉบับที่ 25 ของคณะกรรมการสิทธิสตรี CEDAW ในการลดอัตราไม่รู้หนังสือของสตรีและเด็กหญิงลาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทและในกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีอัตราที่ลดลงและควรให้มีการศึกษาภาคบังคับในระดับประถมทั่วประเทศที่ทั่วถึงแก่ทุกคนโดยปราศจากค่าใช้จ่าย โดยรัฐบาลลาวควรขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้⁸

⁷ Ibid, p. 4 para.18.

⁸ Ibid, p.5 para 24.



ในรายงานแห่งชาติของลาวที่ได้ยื่นตามวรรค 5 ของภาคผนวกแนบท้ายข้อมติที่ 16/21 ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ลงวันที่ 20-31 มกราคม ค.ศ. 2020 ปรากฏว่า การใช้ความรุนแรงต่อสตรียังคงเป็นปัญหาอยู่มากโดยเฉพาะในบริเวณชายแดนและหมู่บ้านยากจนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการค้ามนุษย์ในลาว ทั้งนี้แม้ว่า กฎหมายว่าด้วยการลักพาตัวบุคคล ค.ศ. 2015 และประมวลกฎหมายอาญาของลาว ค.ศ. 2017 จะมีรัฐบัญญัติบัญญัติลงโทษการกระทำความผิดฐานลักพาตัวบุคคล (Trafficking in Persons: TIP) ค.ศ. 2016 เอาไว้แล้วก็ตาม⁹

นอกจากนั้น การที่สตรีลาวจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อถูกคุกคามทางเพศก็ยังเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากมีอุปสรรคสำคัญอยู่ที่ความกลัว ไม่กล้าร้องเรียนหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เนื่องจากอาย ไม่รู้หนังสือ และยังคงถูกเลือกปฏิบัติทางเพศอยู่ แม้ตนจะเป็นฝ่ายถูกกระทำจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ หรือถูกกระทำจากความรุนแรง หรือถูกคุกคามทางเพศก็ตาม¹⁰

ยิ่งไปกว่านั้นแม้เศรษฐกิจลาวจะกลับมาเติบโตนับตั้งแต่ค.ศ. 2005 เป็นต้นมาโดยมีอัตราเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) อยู่ที่ 6.5% ต่อปี แต่ในปีค.ศ. 2024 นี้ ลาวกำลังกลับมาประสบปัญหาทางเศรษฐกิจชะลอตัวลงอีกครั้ง ค่าเงินกีบแม้จะเริ่มกลับมามีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าปลายปีค.ศ. 2023 โดยในวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 2024 เงิน 1 บาทของไทยมีค่าเท่ากับ 579.83 กีบของลาว¹¹ หรือ 1 กีบ มีค่าเท่ากับ 0.0017 บาท¹² หรือ 1 USD มีค่าเท่ากับ 20,655.00 Laotian KIP¹³ ก็ตาม แต่ลาวยังคงมีปัญหาระหนี้สาธารณะจากการกู้เงินมาสร้างโครงการใหญ่ๆของประเทศ และยังคงต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างชาติอยู่มาก

ทั้งนี้ ความเจริญยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองแต่ปัญหาความยากจนอย่างมากยังคงมีอยู่อย่างซ้ำซากต่อไปในเขตชนบท ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในรูปแบบต่างๆยังคงเป็นปัญหาที่แก้ไม่ตก แม้ลาวยจะมีการปรับปรุงกฎหมายไปหลายเรื่องดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นไปแล้วก็ตาม สตรีและเด็กยังคงไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง และไม่สามารถมีงานที่มั่นคงและรายได้ที่เท่าเทียมกับชาย ชนกลุ่มน้อยและชนกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงยากจนอย่างมากต่อไป¹⁴

⁹ A/HRC/WG.6/35/LAO/1, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 Lao People's Democratic Republic, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Thirty-fifth session, Distr.: General, 11 November 2019, p.9, para.34.

¹⁰ CEDAW/C/LAO/CO/8-9, Concluding observations on the combined eighth and ninth periodic reports of the Lao People's Democratic Republic, CEDAW Committee, Distr.: General, 14 November 2018, pp.4-5, para.13.

¹¹ Wise, *บาทไทย เป็น กีบลาว* (19 January 2024) ลูกค้านักคิด<<https://wise.com/th/currency-converter/thb-to-lak-rate>>.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ United Nations, *Statement by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on his visit to Lao PDR, 18-28 March 2019* (19 January 2024) SPECIAL PROCEDURES <<https://www.ohchr.org/en/statements/2019/03/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme>>.



ในแง่กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กหญิงของลาว ก็ยังคงปรากฏว่าไม่สามารถแก้ปัญหาความเสมอภาคทางเพศสภาพ (Gender Equality) ได้มากเท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากจะพิจารณาถึงสิทธิสตรีทางการเมืองในปี ค.ศ. 2021 แล้ว จะเห็นได้ว่า สมาชิกสมัชชาแห่งชาติลาวที่เป็นเพศหญิงยังคงมีจำนวนน้อย คือมีจำนวนเพียง 36 คนเท่านั้น จากจำนวน ส.ส. ทั้งหมด 164 คน อันนับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าจำนวนส.ส.หญิงของประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะในประเทศเวียดนาม ที่มี ส.ส. เพศหญิงสูงถึง 151 จากจำนวนเก้าอี้ ส.ส. ทั้งหมด 499 ที่นั่ง หรือคิดเป็น 30.3% อยู่ในลำดับสถิติสูงที่สุดของอาเซียน¹⁵

ในส่วนของกฎหมายที่คุ้มครองสตรีในลาว แม้ในปัจจุบันลาวจะมีความก้าวหน้าในแง่ของการปรับปรุงกฎหมายภายในของตนอย่างมากก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีได้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านั้น ความเสมอภาคทางนิติบัญญัติ (de jure equality) จึงมิใช่อุบัติในความหมายของความเสมอภาคภายใต้อนุสัญญา CEDAW ที่เรียกร้องให้เกิดความเสมอภาคทางพฤตินัย (de facto equality) ด้วยนั่นเอง โดยเหตุนี้ แม้ในรัฐธรรมนูญของลาว จะมีบทบัญญัติคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลเอาไว้ในมาตรา 35 และมาตรา 37 รวมทั้งมีบทบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีและสิทธิเด็กทั้งในด้านสังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 21, 23) ด้านการศึกษา (มาตรา 22) ด้านสุขอนามัย (มาตรา 25, 26) ด้านการส่งเสริมความก้าวหน้าของสตรีและการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของสตรีและเด็ก (มาตรา 29) ตลอดจนมีกฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคทางเพศสภาพ (Law on Gender Equality 2019 (LGE)) เป็นกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองความเสมอภาคทางเพศสภาพเอาไว้แล้ว โดยบทบัญญัติส่วนที่ 3 ของกฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิสตรีและการมีประโยชน์ส่วนได้เสียและหน้าที่ของสตรีครอบคลุมความเสมอภาคทางนิติบัญญัติไว้อย่างกว้างขวางทั้งในแง่ของความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย ตามหมวด 1 ของส่วนที่ 3 แห่งกฎหมายนี้เอาไว้แล้วก็ตาม เช่น สิทธิเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย (มาตรา 13) สิทธิเสมอภาคทางการเมือง (มาตรา 14) สิทธิเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (มาตรา 15) สิทธิเสมอภาคทางวัฒนธรรมและสังคม (มาตรา 16) สิทธิเสมอภาคในครอบครัว (มาตรา 17) สิทธิในการเรียกร้องและการฟ้องคดี (มาตรา 18) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อสิทธิเสมอภาคในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านข้างต้นถูกละเมิดหรือถูกปิดกั้นซ่อนเร้นทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเสมอภาคนั้นได้¹⁶ อันนับเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ทางกฎหมายของความเสมอภาคแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังคงเป็นเรื่องที่ยากอยู่ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเสมอภาคระหว่างชายหญิงได้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังมีอุปสรรคทางการเมือง สังคม วัฒนธรรม จริตประเพณีและความเชื่อในสังคมที่ยังคงเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับชายมากกว่าหญิงนั่นเอง

¹⁵ IPU, *Monthly Ranking of Women in National Parliaments, December 2023* (19 January 2024) women-ranking <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2023>>.

¹⁶ Asean.org, *Law-on-Development-n-Protection-of-Women* (19 January 2024) upload <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/06/L9_LAw-on-Development-n-Protection-of-Women-2004.pdf>.



ดังนี้ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ลาวจะมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กไว้แล้ว และมีแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยความเสมอภาคทางเพศสภาพ (National Action Plan on Gender Equality 2021-2025: NAPGE) และมีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำด้านนิติบัญญัติ ค.ศ. 2012 (Law on Making Legislation 2012) ที่กำหนดให้การตรากฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิสตรีและเด็กหญิงจะต้องได้รับการปรึกษาหารือจากกลุ่มการเมืองสตรี (women's caucus) ต่าง ๆ ก่อน รวมทั้งยังต้องให้กลุ่มการเมืองสตรีเหล่านี้ทำความเข้าใจก่อนที่ร่างกฎหมายนั้นจะมีสถานะเป็นกฎหมายอีกด้วยก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงมีความคลุมเครือ ในแง่ของคำนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของการเลือกปฏิบัติทางเพศสภาพ ทั้งในทางตรงและในทางอ้อม ทำให้กฎหมายเกิดปัญหาความคลุมเครือและเกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้นจนกลายเป็นช่องทางหลีกเลี่ยงกฎหมายในทางปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ อันเป็นทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา CEDAW ที่ลาวต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญานี้¹⁷

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญา CEDAW รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและทางปฏิบัติของลาวแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่เห็นได้ว่า ปัญหาการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศของลาวที่มีอยู่ภายใต้อนุสัญญา CEDAW นั้น ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควรและยังคงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนในหลายมิติ ทั้งมิติในทางกฎหมาย และมิติของการบังคับใช้กฎหมายที่ยังคงขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในชนบทของลาวที่ยังคงตกอยู่ในสถานะที่ถูกกระทบมากที่สุด

2. รายงานของประเทศเมียนมาร์ (Report of Myanmar)

สถานการณ์ความขัดแย้งและการสู้รบของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ กับรัฐบาลของเมียนมาร์ที่มีมาอย่างยาวนานนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์อย่างรุนแรง เช่น เหตุการณ์สังหารหมู่ชาวโรฮิงญา (Rohingya) ในรัฐยะไข่ (Rakhine) สถานการณ์การสู้รบต่อต้านรัฐบาลเมียนมาร์กลับมีมากขึ้นและขยายตัวไปอย่างมากเกือบทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่มีการรัฐประหารเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 ก็ได้เกิดแรงต่อต้านจากประชาชนเมียนมาร์ไปทั่วและขยายตัวรุนแรงจนกลายเป็นสงครามกลางเมือง (Civil War) ดังที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ในปัจจุบัน จึงส่งผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อยต่อสิทธิมนุษยชนของผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมียนมาร์ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางได้แก่ สตรี เด็ก คนชรา คนพิการ ฯลฯ ที่ตกเป็นเหยื่อของภัยสงครามกลางเมืองนี้

ในรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา (US Department of States) ปรากฏรายงานข้อเท็จจริงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์พอสรุปได้ว่า มีการฆ่าคนโดยมิชอบด้วยกฎหมายและตามอำเภอใจ รวมถึงการวิสามัญฆาตกรรม (extrajudicial killing) การบังคับให้บุคคล

¹⁷ ASEAN DEVELOPMENT BANK, WOMEN'S RESILIENCE IN THE LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC HOW LAWS AND POLICIES PROMOTE GENDER EQUALITY IN CLIMATE CHANGE AND DISASTER RISK MANAGEMENT.



สูญหาย (forced disappearing) การทรมาน การทารุณกรรม การกระทำการอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม การลงโทษโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจับกุมกักขังตามอำเภอใจ การจำกัดสิทธิทางการเมืองด้วยวิธีการนอกกฎหมาย การมีกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นอิสระ มีการล่วงละเมิด ความเป็นส่วนตัวของผู้อื่น มีการเกณฑ์เด็กไปเป็นทหาร ปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความเห็น หรือปิดกั้นการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างรุนแรงโดยเฉพาะการปิดกั้นสื่อมีให้นำเสนอข่าวที่ไม่เป็นคุณ ต่อรัฐบาล การมีโทษอาญาในคดีหมิ่นประมาท ควบคุมและจำกัดการรวมตัวกันของประชาชนแม้จะเป็น กิจกรรมทางศาสนาก็ตาม ก็ยังคงต้องถูกตรวจสอบควบคุมอย่างเคร่งครัด อีกทั้ง ยังไม่มีการเลือกตั้งที่จะเปิด โอกาสให้ประชาชนเปลี่ยนรัฐบาลได้อย่างสันติ รวมทั้ง ไม่มีการสอบสวนการใช้ความรุนแรงที่เกิดจากการ เลือกปฏิบัติทางเพศ แต่กลับมีการใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรมโดยเฉพาะต่อสมาชิกของกลุ่มชนชาติพันธุ์ มีการกดขี่แรงงานโดยไม่มีการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิภาพแรงงานแต่อย่างใด มีการมุ่งปราบปรามกลุ่ม กิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนมีกฎหมายลงโทษอาญาต่อบุคคลลัทธิร่วมเพศ และมีการใช้แรงงานเด็ก¹⁸

การสังหารหมู่ชาวโรฮิงญาโดยทหารของเมียนมาร์ ทั้งสองเหตุการณ์ระหว่างเดือนตุลาคม ค.ศ. 2016 ถึง มกราคม ค.ศ. 2017 และในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2017¹⁹ ได้สร้างความตะลึงแก่ประชาคมโลกถึงความโหดร้าย ของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide by killing) และการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity) ครั้งใหญ่ในเมียนมาร์ เป็นเหตุให้ชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องถูกขับไล่ ถูกทรมาน ถูกข่มขืน ถูกทำทารุณกรรมอย่างไร้มนุษยธรรม ชาวโรฮิงญาประมาณ 730,000 คน ต้องหลบหนีเข้าไปในบังกลาเทศ อินเดีย ไทย มาเลเซีย และประเทศอื่นทางตอนใต้ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนอีกประมาณ 600,000 คน ยังคงตกอยู่ภายใต้การปกครองที่กดขี่ของรัฐบาลเมียนมาร์²⁰

ในวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 2019 สาธารณรัฐแกมเบีย (The Republic of Gambia) ได้ยื่นฟ้อง เมียนมาร์ต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The International Court of Justice: ICJ) ในข้อหาที่เมียนมาร์ ได้ทำการล้างเผ่าพันธุ์ (genocides) ด้วยการใช้กองกำลังความมั่นคงของตนปฏิบัติการกวาดล้าง (clearance operation) ต่อกลุ่มชาวโรฮิงญาโดยมีเจตนาทำลายล้างกลุ่มชาวโรฮิงญาในเมียนมาร์ให้หมดสิ้นไปไม่ว่าจะ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ตาม ทั้งนี้ได้มีการสังหารหมู่ ข่มขืน ใช้ความรุนแรงทางเพศ เผาทำลายหมู่บ้านของ ชาวโรฮิงญา และบ่อยครั้งมีการข่มขืน ทารุณกรรม กดขี่ข่มเหง กักขังและเผาทั้งเป็นชาวโรฮิงญาในบ้าน ที่ถูกเผาทั้งด้วย อีกทั้งเมียนมาร์ยังได้กระทำการล้างเผ่าพันธุ์และก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อีกครั้ง

¹⁸ State, *BURMA-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT* (19 January 2024) uploads <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/415610_BURMA-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>.

¹⁹ Enwikipedia, *Rohingya_genocide* (19 January 2024) wiki <https://en.wikipedia.org/wiki/Rohingya_genocide>.

²⁰ Hrw, *myanmar-no-justice-no-freedom-rohingya* (19 January 2024) news <<https://www.hrw.org/news/2022/08/24/myanmar-no-justice-no-freedom-rohingya-5-years>>.



ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2017 อันเป็นการก่ออาชญากรรมอย่างร้ายแรงในลักษณะอย่างเดียวกันอย่างรุนแรง²¹ และกว้างขวางมากกว่าเหตุการณ์ในครั้งแรก

ในคำฟ้องนี้ แกมเบียได้ขอให้ศาลตัดสินและชี้ขาดว่า²²

1. เมียนมาร์ได้ทำการละเมิดต่อพันธกรณีที่มีเมียนมาร์มีอยู่ในฐานะรัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษการก่ออาชญากรรมล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ. 1948 (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 9 December 1948) หรือเรียกโดยย่อว่า อนุสัญญาล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide Convention 1948) ตามมาตรา 1, III (a), III (b), III (c), III (d), III (e), IV, V และ VI
2. ขอให้ศาลสั่งให้มีการใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราว (provisional measures) และจะต้องหยุดการกระทำระหว่างประเทศที่มีขอบด้วยกฎหมาย (internationally wrongful act) นั้นเสีย
3. ขอให้ศาลสั่งให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานล้างเผ่าพันธุ์ ตามมาตรา I และ VI
4. ขอให้ศาลสั่งให้มีการชดเชยแก่ชาวโรฮิงญา ไม่เพียงแต่การอนุญาตให้ชาวโรฮิงญาสามารถกลับถิ่นฐานของตนเองได้เท่านั้น แต่ยังต้องคุ้มครองสถานะพลเมืองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อีกทั้งต้องไม่มีการประหัตประหารหรือการกระทำอื่นใดเพื่อป้องกันมิให้เกิดการล้างเผ่าพันธุ์ ตามนัยของอนุสัญญานี้ ตามมาตรา I และจะต้องไม่มีการกระทำความผิดซ้ำต่ออนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษการก่ออาชญากรรมล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ. 1948 เกิดขึ้นมาอีกตาม มาตรา 1, III (a), III (b), III (c), III (d), III (e), IV, V และ VI

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้แกมเบียจะมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับชาวโรฮิงญาโดยตรงเนื่องจากชาวโรฮิงญามิใช่พลเมืองของชาวแกมเบียและรัฐแกมเบียเองทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนขององค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation: OIC) ที่มีได้มีสถานะเป็นรัฐให้มาฟ้องคดีนี้ต่อเมียนมาร์ก็ตาม แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่รับคดีนี้ไว้พิจารณาโดยพิพากษาชี้ขาดในชั้นการคัดค้านเบื้องต้น หรือที่เรียกว่าการพิพากษาคัดค้านในขั้นคัดฟ้อง (Preliminary Objection) ว่า ศาลมีเขตอำนาจเหนือคดีนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า คำฟ้องของแกมเบียเป็นการฟ้องด้วยตนเองในฐานะที่เป็นรัฐ แม้จะมีมติมอบอำนาจจากองค์การความร่วมมืออิสลามมาก็ตาม ก็มีใช่เป็นการฟ้องแทนองค์การ การกระทำความผิดฐานอาชญากรรมล้างเผ่าพันธุ์เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศร้ายแรงต่อมนุษยชาติ (grave breach of international crime against humankind) และเจตนารมณ์ของอนุสัญญานี้มิใช่จะคุ้มครองเพียงแค่ประโยชน์ของรัฐภาคีแต่เพียงอย่างเดียว แต่เหตุผลที่แท้จริงของอนุสัญญา (the raison d'être of the convention) ก็คือ การคุ้มครองประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติที่จะป้องกัน ปรามปรามและลงโทษอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ดังนั้น

²¹ The Republic of The Gambia institutes proceedings against the Republic of the Union of Myanmar and asks the Court to indicate provisional measures, Press Release, Unofficial, No. 2019/47.

²² Ibid., pp. 1-2.



ทุกรัฐจึงถือว่ามีส่วนได้เสียที่จะต้องร่วมกันป้องกันปราบปรามและลงโทษต่อการกระทำดังกล่าว ทุกรัฐจึงมีพันธกรณีร่วมกันเป็นการทั่วไป (obligation erga omnes) ที่จะต้องตอบโต้ต่อการกระทำดังกล่าว²³

ดังนั้นมิใช่ว่า เมื่อรัฐมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในลักษณะเช่นนี้แล้ว รัฐจะไม่มีควมรับผิดชอบตามกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ กล่าวคือ นอกจากรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศแล้ว ผู้นำของรัฐนั้นก็ย่อมจะต้องถูกลงโทษอาญาระหว่างประเทศตามธรรมนูญกรุงโรม ค.ศ. 1998 อีกด้วย รัฐจะอ้างอำนาจอธิปไตยของตนมาปฏิเสธความรับผิดชอบระหว่างประเทศมิได้ เมื่อมีการกระทำระหว่างประเทศที่มีขอบด้วยกฎหมายเช่นนี้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดีการลงโทษรัฐในทางอาญาด้วยการจำคุกหรือกักขังอาจจะกระทำไม่ได้ เนื่องจากรัฐมิใช่บุคคลธรรมดา แต่เป็นบุคคลในทางกฎหมาย ดังนั้น การลงโทษอาญาตามธรรมนูญกรุงโรมต่อความผิดอาญากรรมร้ายแรงใน 4 ฐานความผิด ได้แก่ การล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาชญากรรมสงคราม อาชญากรรมรุกราน จึงต้องลงโทษที่ตัวบุคคลผู้ที่กระทำความผิดในฐานความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานความผิดเหล่านี้ (มาตรา 5, 6, 7, 8, 8bis, 23 และ 25 ของธรรมนูญกรุงโรม)

ทั้งนี้ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะกระทำได้อย่างก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศเองที่มีอยู่อย่างจำกัด สามารถใช้บังคับได้แต่เฉพาะรัฐภาคีธรรมนูญกรุงโรม และรัฐที่ยอมรับเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศเท่านั้น และแม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) จะมีอำนาจตามมาตรา 13 (b) ของธรรมนูญกรุงโรม โดยคณะมนตรีความมั่นคงฯ สามารถใช้อำนาจลงมติในเรื่องนี้ว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนหรือขัดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้ รวมทั้งยังมีอำนาจส่งเรื่องการดำเนินคดีต่อผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศเหล่านี้มาให้ศาลอาญาระหว่างประเทศลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ คณะมนตรีความมั่นคงฯ กลับมีการใช้อำนาจเช่นนี้น้อยมากเพียง 2 กรณี เช่น ในกรณีของคาร์ฟูร์ (Darfur)²⁴ และลิเบีย (Lybia) เท่านั้น²⁵

²³ ICJ Reports 2022, APPLICATION OF THE CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE (THE GAMBIA v. MYANMAR) PRELIMINARY OBJECTIONS.

²⁴ International Commission of Inquiry in Darfur, Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, Geneva, 25 January 2005.

²⁵ Voelkerrechtsblog, Referrals-deferrals-and-many-double-standards (19 January 2024) voelkerrechtsblog.org <<https://voelkerrechtsblog.org/referrals-deferrals-and-many-double-standards/>>.



อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ คณะมนตรีความมั่นคงฯ ก็เคยมีข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงสั่งให้ รัฐบาลและฝ่ายต่าง ๆ ในความขัดแย้ง²⁶ ในเหตุการณ์ก่ออาชญากรรมร้ายแรงร่วมมือกันอย่างเต็มที่และ อำนวยความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่ศาลอาญาระหว่างประเทศและอัยการ จนกระทั่งมีการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดอาชญากรรมร้ายแรงมาพิจารณาตัดสินโทษเพียง 2 ครั้งเท่านั้น คือ เมื่อปี ค.ศ. 2005 ในกรณี การล้างเผ่าพันธุ์ การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และการกระทำความผิดฐานอาชญากรรมสงครามในดาร์ฟูร์ ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1593 (2005)²⁷ และในกรณีการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และการกระทำความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม ในลิเบียเมื่อปี ค.ศ. 2011 ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1970 (2011)²⁸

โดยเหตุนี้ ประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองกลุ่ม เปราะบาง เช่นสตรีและเด็กหญิง ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลภายใต้อนุสัญญา CEDAW ที่ดีที่สุด จึงขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในรัฐนั้นเองว่าจะเห็นและตระหนักถึงหน้าที่และพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชนเพียงใด หากผู้มีอำนาจกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง การรอกกลไกการบังคับการ ตามกฎหมายระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ หากรัฐต่าง ๆ ในประชาคมระหว่างประเทศ ยังไม่ร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นว่ามานี้

3. รายงานของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Report of the Philippines)

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบ ประธานาธิบดีโดยมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในปัจจุบันพรรครัฐบาลที่นำโดยประธานาธิบดี Bongbong Marcos หรือที่เรียกเป็นทางการว่าประธานาธิบดี President Ferdinand Marcos Jr. เป็นพรรค ที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสูงถึง 306 เสียงและยังเป็นเสียงข้างมากในวุฒิสภาอีกด้วยถึง 20 เสียงจากทั้งหมด 24 เสียง²⁹

ในอดีต นับตั้งแต่ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชเป็นต้นมาในปี ค.ศ. 1946 ปัญหาการละเมิดสิทธิ มนุษยชนได้ปรากฏขึ้นอย่างรุนแรงในสมัยอดีตประธานาธิบดี Ferdinand Marcos รัฐบาลของฟิลิปปินส์ ในสมัยนั้นได้ประกาศกฏอัยการศึก และทำการปราบปรามศัตรูทางการเมืองอย่างรุนแรงในปี ค.ศ. 1972

²⁶ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐอื่น ๆ ที่มีได้เป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรม หากได้มีพันธกรณีที่จะต้องร่วมมือกับศาลอาญาระหว่างประเทศและอัยการ เพื่อ จับกุมส่งตัวผู้กระทำความผิดมาให้ศาลอาญาระหว่างประเทศและอัยการดำเนินคดีอาชญากรรมร้ายแรงนี้แต่ประการใด เนื่องจากอำนาจศาล อาญาระหว่างประเทศนั้นได้มาจากธรรมนูญกรุงโรมที่เป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย ดังนั้น รัฐที่มีใช้ภาควิสัญญาจึงไม่มีความผูกพันต่อธรรมนูญ กรุงโรมและศาลอาญาระหว่างประเทศตามหลักสนธิสัญญาไม่มีผลผูกพันต่อบุคคลที่สาม (pacta tertiis nec nocent nec prosunt) หมายถึงสนธิ สัญญามีผลผูกพันเฉพาะภาคีเท่านั้น ไม่ผูกพันบุคคลอื่น

²⁷ UN, UNDOC (19 January 2024) doc <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement>>.

²⁸ UN, UNDOC (19 January 2024) doc <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement>>.

²⁹ Enwikipedia, *Senate of the Philippines* (19 January 2024) wiki <https://en.wikipedia.org/wiki/Senate_of_the_Philippines#Seat>.



จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1986 ประชาชนฟิลิปปินส์ได้ทำการปฏิวัติล้มระบอบการปกครองแบบเผด็จการของประธานาธิบดี Ferdinand Marcos ลงได้สำเร็จและมีการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศขึ้นมาใหม่ในปี ค.ศ. 1987 และมีกฎบัตรแห่งสิทธิ (Bill of Rights) เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของทุกคนในประเทศฟิลิปปินส์ รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิสตรีและเยาวชนขึ้น อีกทั้ง ยังมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนอยู่ทั้งในกองทัพและในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประธานาธิบดีอีกด้วย

ในปี ค.ศ. 2012 ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายชุดเช่น คณะกรรมการว่าด้วยการฆาตกรรมนอกกฎหมาย (committee on extralegal killings) คณะกรรมการว่าด้วยการบังคับให้บุคคลสูญหาย (committee on enforced disappearing) คณะกรรมการว่าด้วยการทรมานและการใช้ความรุนแรงต่าง ๆ (committee on torture and other grave violations) และคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางการเมือง สิทธิของกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ รวมไปถึงสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างในฟิลิปปินส์ด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศของฝ่ายบริหารฉบับที่ 35 แต่ประกาศฉบับดังกล่าวก็มิได้ครอบคลุมถึงการปราบปรามยาเสพติดที่เจ้าหน้าที่รัฐทำการปราบปรามอย่างรุนแรงถึงขั้นการทำวิสามัญฆาตกรรมเป็นเครื่องมือในการปราบปราม³⁰

ในทางปฏิบัติ แม้จะมีกฎหมายและคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนหลายชุดในฟิลิปปินส์ก็ตาม แต่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิสตรีและเด็กหญิงยังเป็นปัญหาที่น่ากังวลอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติหลายหน่วยงานได้แสดงความกังวลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีมากขึ้นและรุนแรงมากขึ้นในฟิลิปปินส์ การตรวจค้น การจับกุมกักขังตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่รัฐ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการข่มขู่ประชาชนของเจ้าหน้าที่ การบังคับให้บุคคลสูญหายไปอย่างไร้ร่องรอย ด้วยการอุ้มฆ่าแล้วทำลายศพและหลักฐานอื่น ๆ เพื่อปกปิดการฆาตกรรม รวมถึงการปราบปรามศัตรูทางการเมืองของรัฐบาลและปราบปรามกลุ่มกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ โดยรัฐบาลไม่ยอมตอบคำถามใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อคณะข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNHRCR) เกี่ยวกับการสังหารกลุ่มต่อต้านทางการเมืองที่มีมากถึง 208 คน ในปี ค.ศ. 2015 ถึงค.ศ. 2019 ซึ่งมีทั้งการสังหารนักสิทธิมนุษยชน นักข่าว สมาชิกสหภาพแรงงาน และสตรีฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองไปถึง 30 คน³¹

³⁰ A/HRC/44/22, Situation of human rights in the Philippines, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Council, Forty-fourth session, Distr.: General, 29 June 2020.

³¹ *Ibid.*, 10, para. 50.



นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่รัฐยังใช้รัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. 2020 (Anti-Terror Act 2020) เป็นเครื่องมือในการละเมิดสิทธิสตรีของนักสิทธิมนุษยชนหญิง นักต่อสู้เรื่องที่ดินและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งนักข่าว อีกทั้ง ยังไม่เว้นแม้แต่กระทั่ง ผู้ที่ได้รับรางวัล Nobel Prize Laureate Maria Ressa ก็ยังถูกละเมิดสิทธิด้วยการถูกคุกคาม การคุกคาม การใช้กำลัง กักขัง และหน่วงเหนี่ยว ด้วยเหตุนี้เอง คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Council) จึงเรียกร้องให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ดำเนินการยกเลิกการกระทำดังกล่าวและให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรีและเด็กตามพันธกรณีที่ฟิลิปปินส์มีอยู่ภายใต้สนธิสัญญาและตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน³²

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการประชุม World Economic Forum ครั้งที่ 16 มีการหยิบยกรายงานช่องว่างทางเพศของโลก ค.ศ. 2020 (2020 Global Gender Gap Report) ขึ้นมาพิจารณาในที่ประชุม และพบว่าฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีช่องว่างทางเพศน้อยเป็นอันดับที่ 16 ของโลก³³ อันแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการมีกฎหมายลดช่องว่างทางเพศของบุคคลลงในประเทศฟิลิปปินส์ จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 2023 รายงานช่องว่างทางเพศของโลก ค.ศ. 2023 ก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง คือ ประเทศฟิลิปปินส์ยังคงครองอันดับประเทศที่มีช่องว่างทางเพศน้อยสูงเป็นอันดับที่ 16 ของโลกอยู่เหมือนเดิม³⁴ แสดงว่าในระยะหลังที่ผ่านมา การคุ้มครองสิทธิสตรีในฟิลิปปินส์มีการลดช่องว่างทางเพศของบุคคลได้ดีขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีตมาก

ในช่วงที่มีรายงานตามรอบฉบับที่ 9 ของประเทศฟิลิปปินส์ภายใต้มาตรา 18 ของอนุสัญญา CEDAW ค.ศ. 1979 (Ninth periodic report submitted by the Philippines under article 18 of the Convention, due in 2020) ปรากฏเผยแพร่ต่อสาธารณะออกมานั้น ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางเพศระหว่างชายและหญิง รวมทั้งยังมุ่งคุ้มครองป้องกันการกระทำความรุนแรงต่อสตรีและเด็กหญิง ด้วยการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อการนี้ เช่น มีกฎบัตรแห่งรัฐว่าด้วยสตรี (State's Magna Carta of Women)³⁵ กฎบัตรของคนจน (Magna Carta of the Poor (MCP)) และรัฐบัญญัติว่าด้วยพื้นที่ที่ปลอดภัย (Safe Space Act: SSA or so-called as Bawal Batos Law) ที่มุ่งคุ้มครองสตรีและเด็กหญิงจากการคุกคามทางเพศ (Sexual Harassments) ในพื้นที่สาธารณะ เช่น ในศาสนสถานทั้งหลายรวมทั้งในสถานศึกษา สถานฝึกอบรม ที่ทำงาน และพื้นที่บนระบบออนไลน์³⁶

³² Enwikipedia, *Un womens rights committee publishes findings Albania Bhutan france* (19 January 2024) press-releases <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/10/un-womens-rights-committee-publishes-findings-albania-bhutan-france>>.

³³ CEDAW/C/PHIL/9, Ninth periodic report submitted by the Philippines under article 18 of the Convention, due in 2020, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Distr.: General, 4 October 2021, p.2, para.2.

³⁴ Weforum, *Global gender gap report 2023* (19 January 2024) publications <<https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/in-full/benchmarking-gender-gaps-2023/>>.

³⁵ Supra note 31, p.3, para.5.

³⁶ Cityofcauyan, *bawal-bastos-law* (19 January 2024) publications <<https://cityofcauyan.gov.ph/bawal-bastos-law/>>.

อีกทั้ง ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิสตรีออกมาอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายคุ้มครองขยายการลาคลอดได้นานถึง 105 วัน (105-Day Expanded maternity Leave) กฎหมายบริการสาธารณสุขถ้วนหน้า (Universal Health Care (UHC) Law) และรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าถึงการศึกษารอบที่สามที่มีคุณภาพถ้วนหน้า (Universal Access to Quality Tertiary Education (UAQTE) Act)³⁷ อันแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่ก้าวหน้าในทางกฎหมายคุ้มครองสตรีของประเทศฟิลิปปินส์เป็นอย่างดี

นอกจากนั้น ยังมีแผนและแนวทางปฏิบัติรวมทั้งการเสนอข้อผูกพันที่มุ่งคุ้มครองสิทธิสตรีในมิติต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น การวางแผนแก้ปัญหาการค้ามนุษย์และการลักพาตัวบุคคล การวางแผนแก้ปัญหการใช้ความรุนแรงต่อสตรีและเด็กหญิง อย่างครอบคลุมทั้งในประเทศและที่มีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ โดยฟิลิปปินส์ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาของอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการลักพาตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลักพาตัวสตรีและเด็ก (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: ACTIP) รวมทั้งมีโครงการสนับสนุนโครงการ “เราปกป้อง พันธมิตรทั่วโลก เพื่อต่อต้านการละเมิดทางเพศต่อเด็กในระบบออนไลน์” (The WeProtect Global Alliance Against Child Sexual Abuse Online) อีกด้วย เป็นต้น

ในรายงานตามรอบที่ 9 ของประเทศฟิลิปปินส์ดังกล่าวข้างต้น ยังแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญในการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW อีกหลายประการ เช่น บทบัญญัติในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่บัญญัติว่า “ประเทศฟิลิปปินส์ปฏิเสธสงครามในการใช้เป็นเครื่องมือนโยบายแห่งชาติ และยอมรับหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของแผ่นดิน และเข้าร่วมในนโยบายว่าด้วยสันติภาพ ความเสมอภาค ความยุติธรรม เสรีภาพ ความร่วมมือ และความเป็นมิตรร่วมกันกับชาติอื่น”³⁸ อันแสดงให้เห็นถึงการมีข้อกำหนดรองรับ (inclusion clause: IC) ของรัฐธรรมนูญให้มีการยอมรับหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นกฎหมายส่วนหนึ่งของกฎหมายแผ่นดิน จึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าสนธิสัญญาที่มีผลใช้บังคับกับฟิลิปปินส์แล้ว ย่อมผูกพันฟิลิปปินส์และภาคีคู่สัญญาอื่นๆ ในทางกฎหมาย อันมิใช่จะเป็นแค่พันธกรณีทางศีลธรรมแต่อย่างใด

ดังนั้นศาลของฟิลิปปินส์จึงสามารถนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศมาตัดสินคดีได้ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่สนธิสัญญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ ศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ (The Supreme Court of the Philippines) ย่อมจะต้องพยายามแก้ปัญหาด้วยการหาทางทำให้สนธิสัญญาและ

³⁷ การศึกษารอบที่สาม คือการศึกษาในระดับสูงต่อจากระดับมัธยมศึกษาที่เป็นการศึกษาที่สอง อันหมายถึงการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย วิทยาลัย สถาบันฝึกอบรมด้านเทคนิค หรือโรงเรียนฝึกทักษะทางเทคนิคด้านต่างๆ เพื่อการเข้าทำงานด้านเทคนิคในแต่ละด้าน (vocational schools)

³⁸ Article 2, *The Constitution of the Republic of the Philippines*

“The Philippines renounces war as an instrument of national policy, adopts the generally accepted principle of international law as part of the law of the land and adheres to the policy of peace, equality, justice, freedom, cooperation, and amity with all nations”



รัฐธรรมนูญมีความกลมกลืนกัน โดยการตีความว่า กฎหมายภายในของฟิลิปปินส์ได้ถูกบัญญัติขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักกฎหมายต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศแล้วตามนัยแห่งข้อกำหนดรองรับ (IC) ดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดี หากการตีความให้สอดคล้องกันไม่อาจกระทำได้ ศาลก็จะถือว่ากฎหมายภายในอยู่เหนือกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ดี ดังนั้น ความในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญนี้ จึงมิได้หมายถึงกฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายภายในของประเทศฟิลิปปินส์แต่อย่างใด กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์เพียงแต่ถือว่าสนธิสัญญาและกฎหมายภายในมีฐานะที่เท่าเทียมกันเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ โดยหลัก หากเกิดการขัดกันของสนธิสัญญากับกฎหมายภายในขึ้น จะมีการนำหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า (the principle of *lex posterior derogat priori*) มาใช้ตีความกฎหมายเพื่อให้กฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในกลมกลืนกัน กล่าวคือ สนธิสัญญาที่ทำภายหลังสามารถยกเลิกหรืออยู่เหนือกว่ากฎหมายภายใน และ กฎหมายภายในที่ใช้บังคับภายหลังจากสนธิสัญญาที่มีผลใช้บังคับมาก่อน ก็อาจยกเลิกหรืออยู่เหนือกว่าสนธิสัญญาได้เช่นกัน³⁹

ทฤษฎีที่ประเทศฟิลิปปินส์นำมาใช้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในจึงมีลักษณะที่เป็นไปในทางทฤษฎีทวินิยม (Dualism) แต่ก็มีใช้ทฤษฎีทวินิยมโดยแท้ที่ถือว่ากฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในเป็นระบบกฎหมายต่างระบบกัน เมื่อเกิดการขัดกันขึ้นระหว่างกฎหมายภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยทั่วไป ประเทศที่นิยมทฤษฎีทวินิยมมักจะถือว่ากฎหมายภายในอยู่เหนือกฎหมายระหว่างประเทศเสมอแต่สำหรับประเทศฟิลิปปินส์นั้น กลับมีลักษณะที่นำเอาทฤษฎีทวินิยมมาดัดแปลงเป็นทฤษฎีของตนเองคือเป็นทฤษฎีทวินิยมแบบยืดหยุ่น (Flexible Dualism) ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

นอกจากฟิลิปปินส์จะมีการพัฒนากฎหมายคุ้มครองสิทธิสตรีและมีคณะกรรมการสิทธิสตรีของฟิลิปปินส์ (The Philippine Commission on Women: PCW) มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดแผนงานในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กหญิงในประเทศฟิลิปปินส์ได้รับการปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพแล้ว กระทรวงยุติธรรมของฟิลิปปินส์ยังส่งเสริมให้ผู้พิพากษา และบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับศาลทั้งที่เป็นนักกฎหมายและที่มิใช่นักกฎหมาย เช่น เสมียนศาล ล่าม อัยการ ทนายช่วยเหลือประชาชน และลูกจ้างของศาล มีความตระหนักและเข้าใจเรื่องสิทธิสตรีสิทธิเด็ก และสิทธิทางเพศสภาพของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเข้าใจถึงเรื่องการใช้ความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงความเสมอภาคทางเพศ และการไม่เลือกปฏิบัติทางเพศ เพื่อให้สตรีและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรงในครอบครัวสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมทั้งเพื่อให้คำพิพากษาของศาลฟิลิปปินส์มีความสอดคล้องกับอนุสัญญา CEDAW⁴⁰ อีกด้วย

³⁹ Supra note 31.

⁴⁰ Ibid, pp.5-6, para.19, 21.



อย่างไรก็ดี รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศฟิลิปปินส์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ (US Department of State) ประจำปี ค.ศ. 2022 ยังปรากฏว่า ในฟิลิปปินส์ยังคงมีปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงอยู่อีกหลายเรื่อง เช่น การฆาตกรรมตามอำเภอใจที่มีขอบด้วยกฎหมาย การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการข่มขู่ประชาชน การบังคับให้บุคคลสูญหายไปอย่างไร้ร่องรอย ด้วยการอุ้มฆ่า รวมถึงการปราบศัตรูทางการเมืองของรัฐบาลและปราบปรามกลุ่มกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลอยู่ต่อไป รวมทั้งมีการละเมิดสิทธิสตรีและเด็ก รวมทั้งการปิดกั้นสื่อในการเปิดเผยข่าวสารและข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนในฟิลิปปินส์⁴¹ จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลฟิลิปปินส์จะต้องหาทางแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรีและสิทธิเด็กให้เกิดประสิทธิภาพที่มากขึ้นต่อไป แม้ว่าจะมีไข่เรื่องง่ายก็ตาม

4. รายงานของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Report of the Republic of Singapore)

ประเทศสิงคโปร์เป็นรัฐอธิปไตยขนาดเล็กที่ไม่มีแผ่นดินใหญ่และทรัพยากรธรรมชาติเป็นของตนเอง นับตั้งแต่สิงคโปร์ได้รับเอกราชเป็นต้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1965 สิงคโปร์ก็ได้ใช้ระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดีโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสิงคโปร์ที่มีการแก้ไขปรับปรุงล่าสุด ค.ศ. 2020 ที่มีการปรับข้อมูลการแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นปัจจุบันจนถึงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2021 โดยมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2021⁴² นั้น ได้มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในหลายหมวดหลายมาตรา เช่นบัญญัติให้ความคุ้มครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 4 ว่าด้วย สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Liberty) อันประกอบไปด้วยประเด็นเสรีภาพของบุคคล (Liberty of Person) ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย

มาตรา 9 (1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ไม่มีบุคคลใดจะถูกพรากชีวิตหรือเสรีภาพส่วนบุคคลได้โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับ”⁴³ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า สิงคโปร์ยังคงมีโทษประหารชีวิตอยู่ แม้จะมีข้อเรียกร้องจากองค์กรสิทธิมนุษยชนหลายหน่วยงานให้ยกเลิกโทษประหารชีวิตเสียก็ตาม เช่นสมาคมทนายความระหว่างประเทศ (International Bar Association: IBA) ได้มีการร้องขอให้ยกเลิกโทษประหารชีวิตและเปลี่ยนเป็นโทษจำคุกแทน แต่ก็มิได้เป็นผล⁴⁴

⁴¹ State, *Country-reports-on-human-rights-practices* (19 January 2024) reports <<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/philippines/>>.

⁴² Eld, *Constitution* (19 January 2024) Resources <<https://www.eld.gov.sg/Resources/Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Singapore.pdf>>.

⁴³ Article 9 (1), *Constitution of the Republic of Singapore stipulates*

“No person shall be deprived of his life or personal liberty save in accordance with law”.

⁴⁴ Ibanet, *Singapore death penalty allegations prisoner treatment* (19 January 2024) Resources <<https://www.ibanet.org/Singapore-death-penalty-allegations-prisoner-treatment>>.



ในปีค.ศ. 2021 ประชาชนสิงคโปร์กว่าร้อยละ 80 ยังคงสนับสนุนให้มีการลงโทษประหารชีวิตในความผิดร้ายแรงต่อไป อันได้แก่ ความผิดฐานฆ่าคนตาย ความผิดฐานขยาเสพติด ความผิดฐานก่อการร้าย ความผิดฐานใช้อาวุธปืน และความผิดฐานการลักพาตัวบุคคล หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นในสิงคโปร์ และเมื่อมีการพิสูจน์ได้ว่าผู้กระทำความผิดจริงแล้ว ศาลอาญาของสิงคโปร์ก็จะลงโทษประหารชีวิตด้วยการแขวนคอเสียให้ตายตามมาตรา 316 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ของสิงคโปร์ ทั้งนี้ก็เว้นผู้กระทำความผิดจะเป็นผู้วิกลจริต หรือเป็นสตรีที่ตั้งครรภ์อยู่ หรือเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในขณะกระทำความผิดร้ายแรงเช่นว่านี้⁴⁵

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากรายงานแห่งชาติที่สิงคโปร์ได้ยื่นตามวรรค 5 ของภาคผนวกแนบท้ายข้อมติที่ 16/21 ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (National report submitted in accordance with paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council resolution 16/21)⁴⁶ จะพบว่า สิงคโปร์มีสภาพสังคมที่ประกอบไปด้วยกลุ่มชนหลายเชื้อชาติ หลายศาสนา รัฐธรรมนูญของสิงคโปร์จึงวางหลักเสรีภาพและหลักการห้ามเลือกปฏิบัติของบุคคลไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 9 ว่าด้วยหลักเสรีภาพของบุคคล มาตรา 12 ว่าด้วยหลักความเสมอภาคของบุคคล มาตรา 15 ว่าด้วยหลักเสรีภาพในการนับถือศาสนา และมาตรา 16 ว่าด้วยหลักประกันเสรีภาพที่จะได้รับการศึกษา ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของสิงคโปร์บัญญัติรับรองให้สิทธิแก่ประชาชนสิงคโปร์เอาไว้

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ยังมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านอื่นๆของกฎหมายสิทธิมนุษยชนภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948: UDHR) อีกด้วย เช่น เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกที่อยู่อาศัยตามมาตรา 13 การห้ามค้าทาสและห้ามบังคับใช้แรงงานตามมาตรา 10 การห้ามใช้กฎหมายย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคลและห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีซ้ำตามมาตรา 11 รวมทั้งคุ้มครองเสรีภาพในการพูด การชุมนุมและการแสดงออกที่อยู่ภายใต้ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 14

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว สถานการณ์สิทธิมนุษยชนโดยรวมของสิงคโปร์ในด้านต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานี้ ย่อมบ่งชี้ได้ว่า สิงคโปร์สามารถแก้ปัญหาเรื่องลักษณะโครงสร้างทางสังคมแบบพหุวัฒนธรรม (multicultural society or plural society) ได้ค่อนข้างดีมาโดยชนเชื้อชาติต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในสิงคโปร์ได้รับหลักประกันตามรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ได้อย่างเท่าเทียมกัน และไม่ปรากฏว่ามีความขัดแย้งรุนแรงใด ๆ ระหว่างชาติพันธุ์ต่างๆในสิงคโปร์เกิดขึ้นแต่อย่างใด

⁴⁵ En.wikipedia, *Capital punishment in Singapore* (19 January 2024) wiki < https://en.wikipedia.org/wiki/Capital_punishment_in_Singapore >.

⁴⁶ A/HRC/WG.6/38/SGP/1, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, Singapore.



ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในสิงคโปร์โดยทั่วไป จึงนับว่า สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในระดับสากลของสหประชาชาติ กล่าวคือสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งสอดคล้องกับอนุสัญญา CEDAW อนุสัญญาสิทธิเด็ก (Child Rights Convention: CRC) และสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ ทางด้านสิทธิมนุษยชนที่สิงคโปร์เป็นรัฐภาคี นอกจากนั้น สิงคโปร์ยังได้รับการประเมินจากดัชนีวัดเสรีภาพของมนุษย์ (Human Freedom Index) ในระดับที่ดีกว่าประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยสิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 44 ของโลก⁴⁷

ในแง่ของการคุ้มครองสิทธิสตรีของสิงคโปร์นั้น รายงานข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิสตรี (CEDAW Committee) ได้เคยมีการพิจารณาการดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW รอบครั้งที่ 5 ของสิงคโปร์ (Singapore's Fifth Periodic Review) มาแล้ว เมื่อค.ศ. 2017 โดยคณะกรรมการสิทธิสตรีของ CEDAW ยอมรับว่าสิงคโปร์ได้มีการดำเนินการหลายอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW ในลักษณะที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในแง่ของการส่งเสริมให้สตรีสิงคโปร์มีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงรุกได้มากยิ่งขึ้น โดยมีประธานาธิบดีหญิงคนแรกของสิงคโปร์คือ Halima Yacob และในปีค.ศ. 2020 สิงคโปร์มีสมาชิกรัฐสภาที่เป็นเพศหญิงถึง 28 คนจากสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด 95 คน คิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 29 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ซึ่งสูงกว่าอัตราเฉลี่ยของสมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติทั่วโลกที่เป็นเพศหญิงถึงร้อยละ 24.5 ที่เดียว⁴⁸

นอกจากนั้นยังมีการส่งเสริมให้สตรีสิงคโปร์ที่ทำงานนอกบ้านและมีภาระที่ต้องรับผิดชอบงานในครัวเรือนมีความยืดหยุ่นในการทำงานตามโครงการจัดการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Work Arrangements: FWAs) และให้สิทธิชายสามีสสามารถลาหยุดงานมาช่วยภริยาที่ดั่งครรภ์ (Paternity Leave) ในช่วงภริยาลาคลอด (Maternity Leave) ได้นานถึง 4 สัปดาห์โดยได้รับค่าจ้างเต็มจำนวน และมีการทำข้อตกลงกับผู้นำศาสนามุสลิมในสิงคโปร์คือ Fatwa ในการยอมให้หญิงมุสลิมมีสิทธิทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ร่วมได้เช่นเดียวกับชายมุสลิม (Joint Tenancy Contracts) โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมายศาสนาของอิสลาม (Islamic Law) ตลอดจนจัดทำกฎหมายเพิ่มขึ้นเพื่อต่อต้านการใช้ความรุนแรงในครอบครัวเริ่มมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ ค.ศ.2020 โดยแก้กฎหมายอาญาในเรื่องความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา (Rape Offence) ให้ครอบคลุมและคุ้มครองสตรีและเด็กได้มากยิ่งขึ้น เช่น สามีมข่มขืนกระทำชำเรา ภริยาของตนที่มีได้ให้ความยินยอมก็เป็นความผิดด้วย และแก้คำนิยามคำว่า “ข่มขืนกระทำชำเรา” ให้ครอบคลุมถึงการสวมใส่อวัยวะเพศชายทางปากและทางทวารหนักก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำข่มขืนกระทำชำเราด้วยเช่นกัน อีกทั้งยังเพิ่มโทษอาญากับผู้ดูแลเด็กและผู้ดูแลคนพิการที่ล่วงละเมิดทางเพศ หรือล่วงละเมิดทางจิตใจต่อเด็กและคนพิการอีกด้วย⁴⁹

⁴⁷ Ian Vásquez, Fred McMahon, Ryan Murphy, and Guillermina Sutter Schneider, *The Human Freedom Index 2023* (19 January 2024) files <<https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2023-12/human-freedom-index-2023-full-revised.pdf>>.

⁴⁸ See *Supra* note 44, p.5, paras. 17-18.

⁴⁹ *Ibid.*, pp.5-6, paras.19-20.



ทั้งนี้การคุ้มครองสิทธิเด็กจะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญว่าด้วยเด็กและเยาวชน (The Children and Young Persons Act: CYPA) กฎบัตรสตรี (The Women's Charter) และประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 2019 ของสิงคโปร์ เพื่อป้องกันมิให้มีการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กและการหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก โดยเพิ่มฐานความผิดเพิ่มเติมเข้าไปในเรื่องนี้อีกหลายฐานความผิดด้วย เช่น ความผิดฐานการผลิต การจำหน่าย การโฆษณา และการครอบครองเนื้อหาใด ๆ ที่เป็นการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็ก ความผิดฐานการสื่อสารทางเพศกับการทำกิจกรรมทางเพศต่อหน้าเด็ก ความผิดฐานแสวงหาประโยชน์จากกิจกรรมทางเพศของผู้เยาว์ที่มีอายุระหว่าง 16 ถึง 18 ปี และเพิ่มโทษอาญาในบางฐานความผิดที่กระทำต่อเด็กให้มีการลงโทษที่หนักยิ่งขึ้นเป็นต้น⁵⁰

การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ข้อห้วงใยและข้อเรียกร้องของคณะกรรมการ CEDAW ที่ปรากฏในรายงานสรุปข้อสังเกตต่อรายงานตามรอบครั้งที่ 5 ของสิงคโปร์ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของตนไปหลายฉบับตามประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ⁵¹ แต่ก็ยังคงมีบางข้อที่อาจจะยังไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย เช่นการเพิ่มสัดส่วนสมาชิกรัฐสภาที่เป็นเพศหญิงให้เพิ่มสูงขึ้น⁵² ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะจะต้องขึ้นอยู่กับผลเลือกตั้งด้วยว่า ประชาชนสิงคโปร์ประสงค์จะเลือกผู้ใดเข้ามาเป็นผู้แทนของชาวสิงคโปร์ในรัฐสภา ครั้นจะแก้กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดสัดส่วนให้มีผู้แทนที่เป็นเพศหญิงเพิ่มไว้ในลักษณะการกำหนดสัดส่วนให้ผู้แทนที่เป็นเพศหญิงไว้เป็นการเฉพาะ ก็น่าจะไม่ถูกต้องเพราะจะส่งผลเป็นการทำลายหลักความเสมอภาคระหว่างชายหญิง กลายเป็นหญิงมีสิทธิดีกว่าและอยู่เหนือกว่าชาย การเพิ่มสัดส่วนผู้แทนสตรีในรัฐสภาจึงน่าจะทำได้ด้วยวิธีการส่งเสริมสิทธิสตรีให้ได้รับการยอมรับในหมู่ประชาชนมากกว่าที่จะไปแก้กฎหมายเพิ่มสัดส่วนผู้แทนสตรีในรัฐสภา

ส่วนในประเด็นอื่น ๆ ที่สิงคโปร์ยังไม่อาจดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ CEDAW ได้ เช่นการถอนข้อสงวนของสิงคโปร์ที่ไม่อาจยอมรับและปฏิบัติตามมาตรา 2, 11 และ 16 ภายในกรอบเวลา

⁵⁰ *Ibid.*, p.4, para. 10.

⁵¹ CEDAW/C/SGP/CO/, Concluding observations on the fifth periodic report of Singapore, Distr.: General, 21 November 2017, pp. 1-2, paras. 4-6. สิงคโปร์ได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจำนวน 5 ฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กให้ดีขึ้น ปรากฏในข้อสังเกตสรุปต่อรายงานตามรอบของสิงคโปร์ครั้งที่ 5 ดังนี้ 1. แก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎบัตรสตรี (Women Charter) ค.ศ. 2016 เพื่อให้หญิงที่มีสามีและหญิงหม้ายอยู่ต่ำกว่า 21 ปี สามารถขอความคุ้มครองจากภัยความรุนแรงในครอบครัวเพื่อความปลอดภัยของตนเองและของบุตรหลานได้ 2. แก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการศึกษาทางเพศ ค.ศ. 2016 เพื่อคุ้มครองการคุกคามทางเพศทั้งภายในและภายนอกสถานที่ทำงานให้มีการคุ้มครองที่เข้มแข็งขึ้น 3. แก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการลักพาตัวบุคคล ค.ศ. 2014 เพื่อกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ลักพาตัวบุคคลให้ครอบคลุมและมีบทลงโทษที่สูงยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลักพาตัวสตรีและเด็กไปเพื่อการแสวงหาประโยชน์จากสตรีและเด็ก หรือเพื่อการบังคับใช้แรงงาน หรือเพื่อทำการค้าอวัยวะของสตรีและเด็ก 4. แก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจ้างงาน การลาหยุดงานของสามี (Parental Leave) และมาตรการอื่นๆ ค.ศ. 2013 เพื่อช่วยภริยาในการเตรียมการคลอดบุตรและการเลี้ยงดูบุตร และ 5. แก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคุ้มครองการบริหารงานยุติธรรม ค.ศ. 2016 เพื่อให้ผู้ที่ไม่ยอมเชื่อฟังคำสั่งศาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในศาลถูกลงโทษได้ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะคดีที่เกี่ยวข้องกับสตรีและเด็กนั้นต้องการให้มีการถ่ายภาพหรือมีการนำเอกสารใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของสตรีและเด็ก อีกทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อจิตใจของสตรีและเด็ก รวมทั้งเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก ศาลจึงจำเป็นต้องมีคำสั่งห้ามการกระทำดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ยอมเชื่อฟังคำสั่งศาล จึงเป็นการสมควรที่จะต้องถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

⁵² *Ibid.*, pp.1-2, para.4.

ที่ชัดเจน⁵³ นั้น ย่อมจะเป็นสิ่งที่ต้องเข้าใจว่า ในกรณีที่สนธิสัญญาฉบับใดมิได้มีข้อกำหนดห้ามตั้งข้อสงวนเอาไว้ รัฐย่อมมีเสรีภาพในการตั้งข้อสงวนตามมาตรา 19 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 เว้นแต่ข้อสงวนที่ตั่งนั้นมัลักษณะที่ตองห้ามกำหนดไว้ในสนธิสัญญา หรือ ข้อสงวนนั้นไม่อยู่ในประเภทของข้อสงวนที่สามารถทำได้ตามข้อกำหนดของสนธิสัญญา หรือ ข้อสงวนนั้นขัดต่อวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา ดังนั้นจะตั้งข้อสงวนมิได้ โดยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องปกติที่รัฐภาคีอนุสัญญา CEDAW สามารถตั้งข้อสงวนของตนได้ ในเมื่อรัฐนั้นเห็นว่า รัฐตนยังไม่อาจปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้บทบัญญัติมาตราใดของอนุสัญญา CEDAW รัฐนั้นก็ย่อมจะตั้งข้อสงวนตอบบทบัญญัติมาตรานั้นได้ ส่วนการถอนข้อสงวนก็เป็นสิทธิของรัฐที่ตั่งข้อสงวนเช่นกันที่จะถอนหรือไม่ถอนข้อสงวนของตน⁵⁴

อย่างไรก็ดี แม้สิงคโปร์จะมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรีและสิทธิเด็กไว้อย่างครอบคลุมแล้วก็ตาม แต่ยังปรากฏการรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสิงคโปร์อยู่มากในบางเรื่องเช่นกัน ดังจะเห็นจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารของกฎหมายมุสลิม (The Administration of Muslim Law Act) มาตราข้อยที่ 96 (5) บัญญัติอนุญาตให้เด็กหญิงมุสลิมที่เข้าสู่วัยเจริญพันธุ์เร็วกว่าปกติสามารถทำการสมรสได้เป็นกรณีพิเศษ ทั้ง ๆ ที่อายุยังไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ โดยเหตุนี้ คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวง (Inter-Ministerial Committee) ที่ตั่งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีของสิงคโปร์เมื่อ ค.ศ. 2007 ได้เข้ามาช่วยเหลือครอบครัวที่ล้มเหลวเพื่อช่วยพุงฐานะของครอบครัวและปกป้องสิทธิเด็กตามหลักการคุ้มครองประโยชน์สูงสุดของเด็กภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (UN convention on the Rights of the Child of 1989)

นอกจากนี้ยังมีการจัดทำรัฐบัญญัติว่าด้วยเด็กและเยาวชน (Child and Yong Person Act: CYPA) ขึ้นมาบังคับใช้อีกด้วยเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเด็ก แต่เนื่องจากในขณะที่มีการรายงานสถานการณ์สิทธิเด็กของสิงคโปร์ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1993 นั้น รัฐบัญญัติดังกล่าวยังไม่มัลผลใช้บังคับ⁵⁵ คณะกรรมการสิทธิเด็ก (Committee on the Rights of the Child: CRC) จึงเห็นว่าสิงคโปร์ควรตองเร่งรัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐบัญญัติว่าด้วยเด็กและเยาวชน (CYPA) ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมและมีผลใช้บังคับได้โดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาของสิงคโปร์ มาตรา 376A (4) ที่บัญญัติว่า “ผู้เยาว์อายุต่ำกว่า 16 ปี สามารถให้ความยินยอมทำกิจกรรมทางเพศกับคู่รักได้” นั้นขัดต่ออนุสัญญาสิทธิเด็ก เพราะเป็นการเปิดช่องให้ผู้เยาว์อายุต่ำกว่า 16 ปีสามารถสมรสได้โดยปริยายด้วยเหตุนี้เองสิงคโปร์จึงควรตองปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสมรสของเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์เป็นสิ่งที่มิชอบด้วยกฎหมายโดยควรแก่นิยามของคำว่า “เด็ก” ให้หมายถึงบุคคลที่มีอายุไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ตามแนวทางของอนุสัญญาสิทธิเด็ก⁵⁶

⁵³ Ibid., p.2, para.7.

⁵⁴ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม 1 สนธิสัญญา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551) 153.

⁵⁵ รัฐบัญญัติว่าด้วยเด็กและเยาวชนของสิงคโปร์มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1993

⁵⁶ CRC/C/SGP/CO/4-5. Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Singapore, Committee on the Rights of the Child.



นอกจากข้อสังเกตสรุปของคณะกรรมการสิทธิเด็กต่อรายงานตามรอบของสิงคโปร์ครั้งที่ 4 และครั้งที่ 5 ที่มีการพิจารณาร่วมกันทั้งสองฉบับ (Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Singapore) แล้ว ยังมีรายงานขององค์กรเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) ด้านสิทธิมนุษยชนอีกมากมายหลายองค์กรอีกเช่นกัน ที่รายงานปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การละเมิดสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในรูปแบบต่าง ๆ ในสิงคโปร์อีกหลายประการ อันอาจจำแนกปัญหาการละเมิดสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในสิงคโปร์ตามที่ปรากฏในรายงานขององค์กรเอกชน (NGOs) ออกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. ปัญหาการไม่เข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาบางฉบับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสิงคโปร์
2. ปัญหาการละเมิดสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมืองของประชาชนสิงคโปร์
3. ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
4. ปัญหาการละเมิดสิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิคนพิการ สิทธิของผู้อพยพย้ายถิ่น สิทธิของผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาที่ลี้ภัย

ทั้งนี้จะได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวไปตามลำดับ ดังต่อไปนี้

สำหรับประเด็นแรก คือ ปัญหาการไม่เข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาบางฉบับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสิงคโปร์นั้น รายงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Human Rights: UNHCR) ได้สรุปคำขอของผู้มีส่วนได้เสีย โดยส่วนใหญ่เป็นคำขอขององค์กรเอกชนหลายองค์กรที่ได้เรียกร้องให้สิงคโปร์แก้ปัญหสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรีและสิทธิเด็กในด้านต่าง ๆ ที่เกิดจากการที่สิงคโปร์ยังไม่เข้าเป็นภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนบางฉบับเอาไว้ว่า สิงคโปร์ควรจะต้องรีบเร่งดำเนินการเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาและพิธีสารเลือกรับ (Optional Protocols) ฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันสันติสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยเร็ว เช่น ในรายงานของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists: ICJ) มีข้อเรียกร้องให้สิงคโปร์เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน (the Convention against Torture (CAT) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกในครอบครัวของแรงงานอพยพ (the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้บุคคลสูญหาย (the International Convention for



the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) และพิธีสารรับเลือกอีกหลายฉบับ เช่น พิธีสารรับเลือกของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน (Optional Protocol to CAT) พิธีสารรับเลือกฉบับที่ 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง (Optional Protocol to ICCPR) เพื่อให้มีการยกเลิกโทษประหารชีวิต และพิธีสารรับเลือกของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยการขายเด็ก การขายโสเภณีเด็ก และการขายภาพโป๊เปลือยของเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children child prostitution and child pornography) เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็ก ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น ยังมีองค์กรเอกชนอีกหลายองค์กรที่เรียกร้องให้สิงคโปร์เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น การยื่นคำร้องร่วม (Joint Submission) ของกลุ่ม NGOs ที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิสตรีแยกออกได้ถึง 8 กลุ่ม ปรากฏรายชื่อกลุ่มองค์กรเอกชนเหล่านี้ในบันทึกแนบท้ายคำขอสรุปของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นต่อรัฐบาลสิงคโปร์⁵⁷ โดยกลุ่ม NGOs เหล่านี้ได้ยื่นคำร้องขอให้สิงคโปร์เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่สิงคโปร์ยังมิได้เข้าเป็นภาคีอีกหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ค.ศ. 1958 ฉบับที่ 111 (International Labour Organization Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกการบังคับใช้แรงงาน (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105) อนุสัญญาว่าด้วยคนรับใช้ในบ้าน (Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189) รวมทั้งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้ความรุนแรงและการคุกคามทางเพศ (International Labour Organization Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190) อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเสมอภาค ค.ศ. 1951 ฉบับที่ 100 (International Labour Organization Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) และอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดการสมาคม (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) ทั้งนี้เพื่อยกระดับการให้ความคุ้มครองด้านแรงงานในสิงคโปร์ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในประเด็นที่สอง เกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมืองของประชาชนสิงคโปร์นั้น ยังปรากฏว่ามีคำขอร่วมขององค์กรเอกชนอื่น ๆ อีกหลายกลุ่มที่ยื่นต่อรัฐบาลสิงคโปร์เพื่อให้ยกเลิกกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรีและสิทธิเด็กในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมืองอีกหลายประการ เช่น คำขอร่วมเกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กภายใต้หลักความเสมอภาค รวมทั้งคำขอเกี่ยวกับการให้ความเสมอภาคและ

⁵⁷ A/HRC/WG.6/38/SGP/3, Summary of Stakeholders' submissions on Singapore in Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.



การไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศและให้เลิกการกระทำในลักษณะดังกล่าวนั้นเสีย โดยขอให้ยกเลิกความผิดฐานรักร่วมเพศที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 377A แห่งประมวลกฎหมายอาญาของ สิงคโปร์นั้นเสีย รวมทั้งคำขออื่น ๆ อีกมากมายเพื่อต่อต้านการกระทำที่มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิของ กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ เช่น ควรแก้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของกลุ่ม บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศมีสิทธิยื่นเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายในเรื่องเพศสภาพได้ ด้วยการยื่น แสดงความจำนงของตนเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับเพศสภาพตามที่ตนต้องการต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ได้⁵⁸

ในประเด็นที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ก็เช่นกัน ยังมีองค์กรเอกชนอีกหลายกลุ่มได้ทำคำขอร่วมยื่นต่อรัฐบาลสิงคโปร์ ให้มีการคุ้มครองสิทธิ พลเรือนและสิทธิทางการเมืองของผู้ที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์อีกหลายประการ เช่น ในเรื่องของสิทธิที่จะมีชีวิต (The Rights to Life) และเสรีภาพกับความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) นั้น ก็มีการขอให้ยกเลิก ไทยประหารชีวิตในสิงคโปร์เสีย การยกเลิกการใช้อาวุธร้ายแรง (lethal weapon) ในการปราบปรามผู้ชุมนุม รวมทั้งการทรมาน การใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่ถูกจับกุมตัว การหน่วงเหนี่ยวกักขังตามอำเภอใจโดยไม่มีการ สอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำที่ไ้รมนุษยธรรมในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเสีย ตลอดจนการยกเลิก การลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการโบย รวมทั้งยกเลิกการลงโทษนักเรียนด้วยการตี โดยให้มีกฎระเบียบ ห้ามตีนักเรียนทั้งที่ในโรงเรียนและที่บ้าน ตลอดจนห้ามมิให้มีการดำเนินคดีลงโทษผู้ที่ไม่ยอมเกณฑ์ทหาร เนื่องจากบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญคัดค้านต่อการเกณฑ์ทหาร (conscientious objectors)⁵⁹

นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้มีการยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางด้านกระบวนการยุติธรรม โดยมีให้มีการคุกคามต่อจำเลย หนายความของจำเลยด้วยการตั้งข้อหาละเมิดอำนาจศาล รวมทั้งกฎหมายที่ มีการปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคล เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองการบริหารงานยุติธรรม (Administration of Justice (Protection) Act) ที่มีการตั้งข้อหาละเมิดอำนาจศาลกับผู้คัดค้านวิพากษ์วิจารณ์ คำพิพากษาศาลหรือวิพากษ์วิจารณ์ศาล⁶⁰ รวมทั้งกลุ่ม NGO เหล่านี้ยังได้เสนอคำขอที่เกี่ยวกับการขอให้ยก ระดับความคุ้มครองทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอื่น ๆ อีกมากมาย ทั้งในด้านสิทธิในการทำงาน และการได้รับค่าจ้างสวัสดิการที่เท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง สิทธิทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันระหว่าง ชายหญิง สิทธิในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกคน ฯลฯ

⁵⁸ *Ibid.*, pp.2-3, paras.10-19.

⁵⁹ *Ibid.*, pp.3-4, paras.20-35.

⁶⁰ *Ibid.*, p.5, para.50.



ในประเด็นที่ 4 เกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิคนพิการ สิทธิของผู้อพยพย้ายถิ่น สิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ก็เช่นกัน ปรากฏว่ามีคำขอร่วมของกลุ่มองค์กรเอกชนจำนวนมาก อีกเช่นกันที่ยื่นคำขอให้รัฐบาลสิงคโปร์แก้ไขกฎหมายและยกระดับการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่กลุ่มบุคคล ดังกล่าวนี้นี้ที่ต้องยอมรับว่าเป็นกลุ่มเปราะบางในสังคมและต้องได้รับการคุ้มครองและดูแลเป็นพิเศษ ดังเช่นมีคำขอให้ยกเลิกการละเมิดสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในทุกรูปแบบและเพิ่มระดับการคุ้มครอง สิทธิสตรีและสิทธิเด็กให้มากขึ้น รวมทั้งการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่มักจะถูกนายจ้างในสิงคโปร์กดขี่ เอาเปรียบด้วยวิธีการต่าง ๆ⁶¹

5. รายงานของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Report of Socialist Republic of Vietnam)

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้เสนอรายงานตามรอบครั้งที่ 9 ที่ครบกำหนดเวลาในปีค.ศ. 2019 ต่อคณะกรรมการ CEDAW ภายใต้มาตรา 18 ของอนุสัญญา CEDAW และรายงานฉบับนี้ได้ถูกตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 2023⁶² ทั้งนี้เวียดนามได้แสดงให้เห็นถึงการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจจากในอดีตที่เคยเป็นประเทศยากจนและพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Country: LCD) ได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ปานกลางเพียงภายในชั่วอายุคนเพียงรุ่นเดียว นับตั้งแต่ ค.ศ. 1986 ที่เวียดนามเริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจของตนตามที่ปรากฏในรายงานของธนาคารโลกในเวียดนามที่เผยแพร่ข้อมูลออกมาทางเว็บไซต์ของธนาคารโลกในเวียดนาม⁶³ อันส่งผลให้ประชาชนเวียดนามมีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นในทุกๆด้าน แม้ว่าเวียดนามจะมีประชากรมากกว่า 96,208,984 คนก็ตาม แต่เวียดนามก็มีอัตราเฉลี่ยความเติบโตทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ 4.7 ในปีค.ศ. 2023 และยังมีแนวโน้มเติบโตมากยิ่งขึ้นไปอีกในปีถัดไปและในอนาคต⁶⁴

นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) ประจำปี ค.ศ. 2024 ระบุว่า เวียดนามมีดัชนีการพัฒนามนุษย์อยู่ในลำดับที่ 115 ของโลก⁶⁵ แต่ก็ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดีเนื่องจากเวียดนามมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก แม้จะยังคงมีการเลือกปฏิบัติต่อสตรีอยู่บ้างก็ตาม โดยเวียดนามมีดัชนีความไม่เสมอภาคทางเพศ (Gender Inequality Index: GII) ในปีค.ศ. 2021 อยู่ที่ 0.296 เป็นลำดับที่ 71 จากจำนวนทั้งหมด 170 ประเทศที่ได้รับการสำรวจข้อมูลเพื่อการจัดทำดัชนี GII ดังกล่าว⁶⁶

⁶¹ *Ibid.*, pp.10-11, paras.118-125.

⁶² CEDAW/C/VNM/9, Ninth periodic report submitted by Viet Nam under article 18 of the Convention, due in 2019, Distr.: General, 31 May 2023.

⁶³ Worldbank, *vietnam* (19 January 2024) country <<https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview#:~:text=Economic%20reforms%20since%20the%20launch,times%2C%20reaching%20almost%20US%243%2C700>>.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Hdr, *country-insights* (19 January 2024) data-center <<https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>>.

⁶⁶ Hdr, *specific-country-data* (19 January 2024) data-center <<https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/VNM>>.



ในส่วนของการรายงานสรุปข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่อการปฏิบัติของเวียดนาม ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า เวียดนามมีพัฒนาการคุ้มครองความเสมอภาคทางเพศระหว่างหญิงและชายได้ดีขึ้นมาตามลำดับ เนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเวียดนามให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่มีอยู่ตามอนุสัญญาหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก แต่อย่างไรก็ดี ยังคงปรากฏว่า กฎหมายบางฉบับของเวียดนาม ยังคงไม่สอดคล้องกับมาตรา 2, 3, 17, 25 และ 26 ของกติกาฉบับนี้⁶⁷

นอกจากนั้น ในรายงานตามรอบ (Periodic Report) ครั้งที่ 9 ของเวียดนามที่ได้ยื่นตามมาตรา 18 ตามอนุสัญญาCEDAW ต่อคณะกรรมการ CEDAW ดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้แสดงให้เห็นอีกว่า เวียดนาม มีการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW ในด้านต่างๆ ดังนี้

1. การคุ้มครองสิทธิสตรีและการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

ในการนี้ เวียดนามมีการดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศและตามข้อผูกพันทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาคในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิสตรีและความเสมอภาคทางเพศในเวียดนามให้เข้มแข็งขึ้น ด้วยการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหลักจำนวน 7 ฉบับจากจำนวนทั้งหมด 9 ฉบับของสหประชาชาติ ได้แก่ 1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) 2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) 3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก (UN Convention on the Rights of the Child) 4. พิธีสารเลือกรับว่าด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมของเด็กในการจัดกันทางกำลังทหาร (Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict) 5. พิธีสารเลือกรับว่าด้วยการขายเด็ก การขายโสเภณีเด็กและการขายภาพเด็กโป๊เปลือย (Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography) 6. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้พิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 7. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่นใดอันเป็นการกระทำโหดร้ายทารุณ ไร้มนุษยธรรม หรือการปฏิบัติที่เป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)⁶⁸

⁶⁷ CCPR/C/VNM/CO/3. Concluding observations on the third periodic report of Viet Nam.

⁶⁸ Supra note 59, p.4, para.13.

2. การดำเนินงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กของเวียดนาม

เวียดนามยังได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และได้ทำการภาคยานุวัติอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Conventions) อีกถึง 25 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 100 (Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) กับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างแรงงานและการประกอบอาชีพ (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) อีกทั้งยังได้ดำเนินการอย่างจริงจังในการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก ด้วยการดำเนินการตามพันธกรณีที่เวียดนามมีอยู่ในสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆ และดำเนินการตามข้อผูกพันที่ได้ทำไว้ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก ทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาค⁶⁹

นอกจากนั้น เวียดนามยังได้ดำเนินการวางแผนและนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กอีกหลายประการ เช่น แผนยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยความเสมอภาคทางเพศ ค.ศ. 2011-2020 (National Strategy on Gender Equality (2011–2020) โครงการแห่งชาติว่าด้วยความเสมอภาคทางเพศ ค.ศ. 2016–2020 (National Program on Gender Equality (2016–2020) แผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อเด็ก ค.ศ. 2012–2020 (National Action Program for Children 2012–2020) และการดำเนินการอื่น ๆ ในลักษณะของการส่งเสริมสิทธิและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กอีกหลายประการ⁷⁰

3. ปัญหาและข้อจำกัดในทางปฏิบัติของเวียดนามต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก

แม้ว่าเวียดนามจะมีการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีอย่างกว้างขวาง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ดี ในรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา ประจำปี ค.ศ. 2022 กลับมีการแสดงข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรีและสิทธิเด็กให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติอีกหลายด้าน ได้แก่ การละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล การทรมาน การกระทำที่โหดร้ายทารุณโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจับกุมกักขังนักโทษทางการเมืองตามอำเภอใจ ความไม่มีอิสระของศาลในการพิจารณาตัดสินคดี การล่วงละเมิดสิทธิส่วนตัว การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย เช่น การควบคุมการแสดงออกทางการเมืองของบุคคล การควบคุมสื่อมิให้เสนอข่าวต่อต้านรัฐบาล การจำกัดเสรีภาพในการใช้อินเทอร์เน็ต การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม การห้ามทำกิจกรรมทางการเมืองต่อต้านรัฐบาล และจับกุมลงโทษนักกิจกรรมทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาล อีกทั้ง ประชาชนยังไม่อาจลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนรัฐบาลคอมมิวนิสต์ได้อีกด้วย

⁶⁹ Ibid., pp.4-5, para.16-17.

⁷⁰ Ibid., pp.6-14, para.20-69.



นอกจากนั้น ยังมีการจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเข้มงวด รวมทั้งมีการทุจริตประพฤติดมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมากมาย รวมทั้งยังมีการลักพาตัวบุคคล การจำกัดเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานในการรวมตัวกันเป็นสมาคมลูกจ้าง และการบังคับใช้แรงงานเด็ก⁷¹ ให้เห็นปรากฏอยู่ในเวียดนามในปัจจุบัน ดังที่ปรากฏในรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเวียดนาม ที่มีการจัดทำขึ้นโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในส่วนของการเลือกปฏิบัติ และการใช้ความรุนแรงต่อสตรีในเวียดนามนั้น ยังคงปรากฏว่า แม้จะมีประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 2015 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2017) ของเวียดนาม มาตรา 141 กำหนดโทษในความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น และมาตรา 142 กำหนดโทษฐานข่มขืนกระทำชำเราเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปีไว้ โดยมีโทษขั้นต่ำตั้งแต่ 2 ปีถึง 15 ปี หรือ 20 ปีจนถึงโทษประหารชีวิต ทั้งนี้แล้วแต่ระดับของความหนักเบาของการกระทำความผิดในฐานความผิดเหล่านี้⁷² แต่ในทางข้อเท็จจริงก็ยังคงปรากฏว่ามีการกระทำความผิดอาชญาฐานข่มขืนกระทำชำเราทั้งผู้ใหญ่และเด็กในเวียดนามอยู่จำนวนไม่น้อย รวมทั้งยังคงมีปัญหาการใช้ความรุนแรงและการคุกคามทางเพศต่อสตรีและเด็กอยู่ในจำนวนไม่น้อยเช่นกัน แต่เหยื่อส่วนใหญ่มากถึงร้อยละ 87 ไม่อยากขอความช่วยเหลือ เนื่องจากความอายและความกลัวต่อภัยอันตรายหรือความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง

ส่วนการคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงานนั้น ประมวลกฎหมายแรงงานของเวียดนามกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิแรงงานสตรีไว้เป็นการเฉพาะอยู่ในหมวด 10 ตั้งแต่มาตรา 135 ถึง 142 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองความเสมอภาคทางเพศระหว่างชายและหญิงในเวียดนาม โดยได้กำหนดนโยบายแห่งรัฐไว้ถึง 5 ประการ ในมาตรา 135 เพื่อคุ้มครองแรงงานสตรี ดังนี้ 1. นโยบายแห่งรัฐในการดำเนินการคุ้มครองความเสมอภาคระหว่างแรงงานชายและแรงงานหญิงและป้องกันมิให้เกิดการคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงาน 2. ส่งเสริมให้นายจ้างสร้างเงื่อนไขในการทำงานของทั้งแรงงานชายและหญิงให้เป็นแรงงานประจำปกติและใช้ระบบชั่วโมงทำงานแบบยืดหยุ่นมาดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์กับรูปแบบและลักษณะในการทำงานของลูกจ้างซึ่งมีทั้งแบบทำงานในบางเวลา (part-time work) และแบบทำงานจากที่บ้าน (work from home) 3. นโยบายสร้างมาตรการในการจ้างงาน ปรับปรุงเงื่อนไขต่างๆในการทำงาน ส่งเสริมการสร้างแรงงานมีฝีมือให้มากขึ้น ให้สวัสดิการด้านสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจของแรงงานหญิงให้ได้รับการดูแลที่มากและครอบคลุมยิ่งขึ้นเพื่อส่งเสริมให้แรงงานหญิงมีโอกาสนในการพัฒนาตนเองและมีเวลาให้กับครอบครัวอย่างเพียงพอโดยมีความสมดุลเมื่อเทียบกับเวลาทำงาน 4. ลดภาษีให้นายจ้างที่มีการจ้างแรงงานสตรีจำนวนมากภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขรายละเอียดไว้ 5. พัฒนาแผนและมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดให้มีสถานที่เลี้ยงเด็กในเวลากลางวัน และให้มีโรงเรียนอนุบาลตั้งอยู่ในบริเวณ

⁷¹ State, VIETNAM-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT (19 January 2024) uploads <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/415610_VIETNAM-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>.

⁷² Policinglaw, Criminal_Code_of_Vietnam (19 January 2024) downloads <[https://www.policinglaw.info/assets/downloads/2015_Criminal_Code_of_Vietnam_\(English_translation\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/2015_Criminal_Code_of_Vietnam_(English_translation).pdf)>.



ที่ทำงานขนาดใหญ่ รวมทั้งพัฒนารูปแบบการฝึกอบรมแรงงานหญิงให้มีทักษะอาชีพเพิ่มเติมที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายและจิตใจของแรงงานหญิงและให้เกิดทักษะที่เหมาะสมกับลักษณะของแรงงานหญิงในการทำหน้าที่ของความเป็นแม่⁷³ อีกด้วย

นอกจากนั้น มาตรา 138 ของประมวลกฎหมายแรงงานเวียดนามดังกล่าวยังให้สิทธิแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์สามารถใช้สิทธิลาหยุดงานหรือลาพักงานชั่วคราวได้ฝ่ายเดียวอีกด้วย เพียงแค่มีใบรับรองการตั้งครรภ์จากสถานบริการสุขภาพมาแสดงว่าการทำงานต่อไปอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการตั้งครรภ์ เพียงเท่านี้ก็สามารถลาหยุดงานฝ่ายเดียวได้แล้ว ส่วนการลาพักงานชั่วคราวนั้น จะต้องมีการทำข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างหญิงในเรื่องกำหนดระยะเวลาของการลาพักชั่วคราวด้วย แต่ระยะเวลาลาพักงานชั่วคราวในข้อตกลงนี้ จะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่ไม่น้อยไปกว่าที่สถานบริการสุขภาพได้กำหนดเอาไว้

ทั้งนี้การลาก่อนคลอดและหลังคลอดของแรงงานหญิง จะสามารถทำได้ตามมาตรา 139 ของกฎหมายดังกล่าว โดยความในวรรค 1 ของมาตรานี้กำหนดให้ แรงงานหญิงสามารถลางานได้รวมทั้งหมดทั้งก่อนและหลังคลอดได้นานถึง 6 เดือน แต่ทั้งนี้จะลาก่อนคลอดให้นานเกินกว่า 2 เดือนมิได้ ส่วนในวรรค 2 ของมาตรานี้ ก็บัญญัติถึงกรณีที่แรงงานหญิงนั้นมีลูกแฝดหรือมีบุตรที่ตนให้กำเนิดหลายคนเป็นการเฉพาะเอาไว้ว่า แรงงานหญิงในกรณีดังกล่าวที่ลางานยอมได้สิทธิขยายระยะเวลาของการลางานเพิ่มเติมได้อีกเป็นระยะเวลา 1 เดือนต่อจำนวนบุตรที่เพิ่มขึ้นทุกๆ 1 คน นับจากบุตรคนที่สอง อีกทั้ง หากแรงงานหญิงที่ลาคลอดใช้ระยะเวลาในการลางานจนครบกำหนดแล้ว แต่ยังประสงค์จะลางานต่อในระยะเวลาเพิ่มเติมขึ้นไปอีกโดยนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินในช่วงเวลาที่เกินมานี้ แรงงานหญิงรายนั้นก็ยังสามารถที่จะขอทำข้อตกลงการลากับนายจ้างได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความยินยอมจากนายจ้างในการทำข้อตกลงดังกล่าวนี้ด้วย ตามความในวรรค 3 ของมาตรา 139 นี้

นอกจากนั้น การคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงานก็นับเป็นเหตุหนึ่งที่ถูกจ้างจะเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้ากับนายจ้างตามบทบัญญัติมาตรา 35 วรรค 2 (d) ของประมวลกฎหมายแรงงานเวียดนามที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างสตรีไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกรณีเช่นนี้ นอกจากนี้ผู้ที่คุกคามทางเพศ ยังจะต้องถูกปรับในกรณีที่ได้กระทำการคุกคามทางเพศนอกสถานที่ทำงาน รวมทั้งยังอาจถูกลงโทษทางปกครองด้วยวิธีการอื่นที่มีใช้เพียงแต่คำปรับอย่างเดียวอีกด้วย

ส่วนในเรื่องของสิทธิในการมีบุตร มาตรา 58 วรรค 2 รัฐธรรมนูญของเวียดนามกลับมีการบังคับจำกัดสิทธิในการมีบุตรไว้มิให้มีมากจนเกินไปเกินกว่าที่รัฐจะมีนโยบายกำหนด ทั้งนี้มาตรานี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ สังคม และครอบครัวที่จะต้องดำเนินการคุ้มครองกำเนิดด้วยการวางแผนครอบครัว ให้

⁷³ Boluatlaodong2019, Viet_nam_labour_code(19 January 2024) topic <http://boluatlaodong2019.molisa.gov.vn/lang_en/topic/viet_nam_labour_code/index>.



สอดคล้องกับกฎหมายที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดออกมาบังคับใช้ หากเป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนคุมกำเนิดและการวางแผนครอบครัวเกิดขึ้นโดยบุคคลที่มีเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นั้นจะต้องถูกปรับตั้งแต่ 200,000 ดอง (VND) ถึง 500,000 VND และอาจถูกปรับตั้งแต่ 300,000 VND ถึง 500,000 VND เมื่อมีการให้ความรู้หรือแสดงข้อมูลในเรื่องการวางแผนข้อมูลที่ไม่ตรงหรือไม่สอดคล้องกับแผนและนโยบายของรัฐในเรื่องการบังคับการคุมกำเนิดด้วยการวางแผนครอบครัว⁷⁴

ยิ่งไปกว่านั้น หากเป็นการกระทำผิดฝ่าฝืนแผนและนโยบายของรัฐในเรื่องการบังคับการคุมกำเนิดด้วยการวางแผนครอบครัว ที่กระทำการฝ่าฝืนโดยสมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม (Communist Party of Vietnam: CPV) เกิดขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษหนักขึ้นกว่าโทษที่ลงกับประชาชนผู้กระทำการฝ่าฝืน เช่น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะถูกลงโทษขั้นต่ำเริ่มจากถูกตำหนิอย่างเป็นทางการ (Reprimand) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีบุตรมากถึง 3 คน และหากมีบุตรถึง 4 คนก็อาจถูกปลดจากตำแหน่งได้ ส่วนโทษหนักสุดคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีบุตรมากถึง 5 คน ก็จะถูกปลดออกจากงาน⁷⁵

ส่วนปัญหาการไม่ได้รับความคุ้มครองตามหลักความเสมอภาคทางเพศที่มีกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย และวิธีปฏิบัติของเวียดนามกำหนดไว้นั้น ก็ยังคงปรากฏให้เห็นว่ามีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคทางเพศเกิดขึ้นอยู่ทั่วไป ทั้งในเรื่องสิทธิสตรีในการสมรสและสิทธิในการที่สตรีจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังแก้ไม่ตก เช่น ในเรื่องของสิทธิที่ได้รับการจ้างงานที่ยังไม่เท่าเทียมกันกับชาย รวมทั้งสิทธิในการศึกษา สิทธิเสมอภาคในครัวเรือนที่สตรีและเด็กหญิงชาวเวียดนามได้รับ ไม่เท่ากันกับชาย อีกทั้งยังมีปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัว การเลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มน้อยที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์อื่นเช่นกลุ่มม้ง ที่มักจะไม่ได้รับการเหลียวแลจากการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย โดยมิปัญหาการเลือกปฏิบัติที่รุนแรงต่อชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะในเขตชนบท

นอกจากนี้ยังคงมีปัญหากล่าวละเมิดต่อเด็กอีกมากในหลายรูปแบบ ทั้งในเรื่องของการใช้ความรุนแรงต่อเด็กทั้งที่โรงเรียนและที่บ้านจากผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับตัวเด็ก ตัวอย่างเช่น ในโรงเรียนยังมีการรังแกเด็กและการลงโทษเด็กด้วยการตีของครู รวมทั้งยังมีการกระทำความผิดอาชญากรรมข่มขืนเด็ก และความผิดทางเพศต่อเด็กในฐานอื่นๆ นอกจากการกระทำความผิดฐานข่มขืนอีกไม่น้อยเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่เวียดนามมีประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิตก็ตาม⁷⁶ ปัญหาการข่มขืนและการกระทำความผิดทางเพศในลักษณะอื่นก็ยังคงมีอยู่ในเวียดนามซึ่งจำเป็นที่รัฐบาลเวียดนามจะต้องหาทางแก้ไขปัญหาลำนี้ต่อไป

⁷⁴ Lawnet, *Summary-of-violations-against-regulations-on-population-in-vietnam* (19 January 2024) tu-van-luat <<https://lawnet.vn/thong-tin-phap-luat/en/tu-van-luat/summary-of-violations-against-regulations-on-population-in-vietnam-121812.html>>.

⁷⁵ Supra note 68, p.30.

⁷⁶ Ibid., p.34.

บทสรุป

รายงานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า ลำพังการมีกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กที่ครอบคลุมในทุกมิติต่าง ๆ อย่างมากมายเพียงใด ก็ยังหาอาจเพียงพอไม่ต่อการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี และสิทธิเด็กในแต่ละประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพด้วย ตลอดจนเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องมีความตระหนัก เข้าใจถึงความสำคัญของเรื่องสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการช่วยกันป้องกันและแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเต็มที่ ซึ่งจะพอมีทางปรับปรุงแก้ไขการละเมิดสิทธิสตรีและสิทธิเด็กได้ดียิ่งขึ้นตามมาตรฐานของอนุสัญญา CEDAW ทั้งนี้ควรจะต้องเริ่มจากการสร้างความตระหนักรู้ต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยเริ่มตั้งแต่ระดับตัวบุคคล ครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงาน ไปจนถึงระดับรัฐบาล สภานิติบัญญัติ ศาล และผู้นำประเทศ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายทั้งหมดที่จะต้องมีความตั้งใจที่จะแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี สิทธิเด็ก กันอย่างแท้จริง ทั้งนี้แม้ว่าภาครัฐจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่โดยตรงก็ตาม

ในทางปฏิบัติ อาจกล่าวสรุปได้เช่นกันว่า ปัญหาสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในประเทศอาเซียนที่ยังคงมีปัญหาหลายอย่างที่ไม่สามารถแก้ไขได้มากนัก มีสาเหตุมาจากการขาดความจริงใจทางการเมือง (political will) ของรัฐบาลในแต่ละประเทศสมาชิกของอาเซียนนั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละประเทศต่างมีข้อจำกัดทางระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและศาสนา ที่แตกต่างกัน และยังไม่สามารถหลุดพ้นจากปัญหาความยากจน ของประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนในชนบทของประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ ยังคงมีปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรง ถูกทอดทิ้ง และไม่ได้รับการเหลียวแลจากภาครัฐ ทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรีสิทธิเด็กในอาเซียนกลับมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นปัญหาที่มีคั่งค้างอยู่ต่อไปอย่างซ้ำซาก หากปัญหาเหล่านี้ ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกัน

ในประการสุดท้าย หากพิจารณาถึงระดับการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในสิงคโปร์ที่เป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าสิงคโปร์มีการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กได้ดีกว่าชาติสมาชิกอาเซียนอื่นที่มีปัญหาความยากจน จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจนับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอีกปัจจัยหนึ่ง นอกเหนือไปจากปัจจัยทางด้านกฎหมาย ที่ส่งผลให้ความสามารถในการแก้ปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียนของแต่ละประเทศมีข้อจำกัดและขาดประสิทธิภาพ นอกจากนั้นก็คือปัจจัยเกี่ยวกับปัญหาโครงสร้างทางการเมือง สังคม ศาสนา และวัฒนธรรมที่อาจนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในระดับรองลงมาในการทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรีและสิทธิเด็กของรัฐสมาชิกอาเซียนยังคงมีอยู่ค่อนข้างมากต่อไป ดังนั้นทุกฝ่ายจึงควรที่จะลงมือแก้ไขปัญหาเหล่านี้กันอย่างจริงจังต่อไป



บรรณานุกรม

ประสิทธิ์ เอกบุตรและรัศมิ์ เอกบุตร, “หลักความเสมอภาคของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) กับกฎหมายครอบครัวของไทย” 13:2 (2566) *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*.

ประสิทธิ์ เอกบุตรและรัศมิ์ เอกบุตร, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในอาเซียน: ศึกษากรณีของประเทศบรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซียและมาเลเซีย” 14:1 (2566) *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*.

ประสิทธิ์ เอกบุตร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551).

Asean.org, *Law-on-Development-n-Protection-of-Women* (19 January 2024) upload <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/06/L9_LAW-on-Development-n-Protection-of-Women-2004.pdf>.

Boluatlaodong2019, *Viet_nam_labour_code* (19 January 2024) topic <http://boluatlaodong2019.molisa.gov.vn/lang_en/topic/viet_nam_labour_code/index>.

Cityofcauayan, *bawal-bastos-law* (19 January 2024) publications <<https://cityofcauayan.gov.ph/bawal-bastos-law/>>.

Enwikipedia, *Rohingya_genocide* (19 January 2024) wiki <https://en.wikipedia.org/wiki/Rohingya_genocide>.

Enwikipedia, *Capital_punishment_in_Singapore* (19 January 2024) wiki <https://en.wikipedia.org/wiki/Capital_punishment_in_Singapore>.

Enwikipedia, *Un womens rights committee publishes findings Albania Bhutan france* (19 January 2024) press-releases <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/10/un-womens-rights-committee-publishesfindings-albania-bhutan-france>>.

Eld, *Constitution* (19 January 2024) Resources <<https://www.eld.gov.sg/Resources/Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Singapore.pdf>>.

Enwikipedia, *Senate_of_the_Philippines* (19 January 2024) wiki <https://en.wikipedia.org/wiki/Senate_of_the_Philippines#Seat>.

Hdr, *country-insights* (19 January 2024) data-center <<https://hdr.undp.org/data-center/countryinsights#/ranks>>.

Hdr, *specific-country-data* (19 January 2024) data-center <<https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/VNM>>.



- Hrw, *myanmar-no-justice-no-freedom-rohingya* (19 January 2024) news <<https://www.hrw.org/news/2022/08/24/myanmar-no-justice-no-freedom-rohingya-5-years>>.
- Ian Vásquez, Fred McMahon, Ryan Murphy, and Guillermina Sutter Schneider, *The Human Freedom Index 2023* (19 January 2024) files <<https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2023-12/human-freedom-index-2023-full-revised.pdf>>.
- Ibanet, *Singapore death penalty allegations prisoner treatment* (19 January 2024) Resources <<https://www.ibanet.org/Singapore-death-penalty-allegations-prisoner-treatment>>.
- IPU, *Monthly Ranking of Women in National Parliaments, December 2023* (19 January 2024) women-ranking <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2023>>.
- Policinglaw, *Criminal_Code_of_Vietnam* (19 January 2024) downloads <[https://www.policinglaw.info/assets/downloads/2015_Criminal_Code_of_Vietnam_\(English_translation\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/2015_Criminal_Code_of_Vietnam_(English_translation).pdf)>.
- State, *BURMA-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT* (19 January 2024) uploads <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/415610BURMA-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>>.
- State, *Country-reports-on-human-rights-practices* (19 January 2024) reports <<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/philippines/>>.
- State, *VIETNAM-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT* (19 January 2024) uploads <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/415610_VIETNAM-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>.
- United Nations, *Statement by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on his visit to Lao PDR, 18-28 March 2019* (19 January 2024) SPECIAL PROCEDURES <<https://www.ohchr.org/en/statements/2019/03/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme>>.
- UN, *UNDOC* (19 January 2024) doc <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement>>.
- UN, *UNDOC* (19 January 2024) doc <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement>>.
- Voelkerrechtsblog, *Referrals-deferrals-and-many-double-standards* (19 January 2024) voelkerrechtsblog.org <<https://voelkerrechtsblog.org/referrals-deferrals-and-many-double-standards/>>.
- Weforum, *Global gender gap report 2023* (19 January 2024) publications <<https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/in-full/benchmarking-gender-gaps-2023/>>.



Worldbank, *vietnam* (19 January 2024) country <<https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview#:~:text=Economic%20reforms%20since%20the%20launch,times%2C%20reaching%20almost%20US%243%2C700>>.

Wise, *บาทไทย เป็น กีบลาว* (19 January 2024) ลูกค้านุคคณ<<https://wise.com/th/currency-converter/thb-to-lak-rate>>.



**รูปแบบการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลายเพื่อยกระดับสัมฤทธิ์ผล
การพัฒนาพฤติกรรมสำหรับผู้กระทำผิด**
**Relaxed Mind Control Model In order to leverage the effectiveness of
behavior development for the offenders**

อารีนา เลิศแสนพร

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโจลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Areena Lertsanenporn

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

E-mail : Areena.jena@gmail.com

(Received: 27 February 2024; Revised: 27 March 2024; Accepted: 29 March 2024)

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงสำรวจครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการการควบคุมด้วยใจ แบบผ่อนคลายของหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมที่ทำงานกับกลุ่มผู้กระทำผิดในสังคม ด้วยองค์ความรู้ในงานสังคมสงเคราะห์คลินิก 2) เพื่อศึกษาปัจจัยด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับ กลุ่มผู้กระทำผิดในสังคม มีผลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิด 3) เพื่อศึกษาปัจจัยการสร้างจิตสำนึก มีผลต่อการพัฒนาพฤติกรรมของผู้กระทำผิด ในเรือนจำแบบเปิดภาคตะวันออก คือ ทักษสถานเปิดหัวโขง ทักษสถานเปิดทุ่งเบญจา เรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว และเรือนจำชั่วคราวเขาระกำ รวมทั้งหมด 4 เรือนจำ กลุ่มตัวอย่าง คือเจ้าหน้าที่ จำนวน 91 คน และผู้ต้องขัง จำนวน 398 คน เป็นการศึกษาทั้งวิจัยเชิงปริมาณและวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสอบถามที่เป็นเครื่องมือการวิจัยเชิงปริมาณ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติ ค่าร้อยละ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบความสัมพันธ์และการทดสอบพหุคูณ การสัมภาษณ์แบบกลุ่มกับเจ้าหน้าที่ และผู้ต้องขัง และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เป็นภาคีเครือข่ายสนับสนุนการพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิด ผลการศึกษาพบว่า 1) การศึกษารูปแบบกระบวนการการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลายสอดคล้องกับองค์ความรู้ในงานสังคมสงเคราะห์คลินิก ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่าการคัดกรองเข้าสู่เรือนจำชั่วคราว และทัณฑสถานเปิดที่ไม่มีกำแพง ผู้ต้องขังพร้อมจะหลบหนีได้ตลอดเวลา จึงต้องควบคุมด้วยใจ ทำให้ผู้ต้องขังรักและเกรงใจ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องใช้มาตรการการควบคุมโดยเคร่งครัดและปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค พื้นฐานการควบคุมเจ้าหน้าที่ต้องสังเกตเป็นรายบุคคล โดยการพิจารณาศักยภาพข้อดีหรือข้อเด่นของผู้ต้องขังแต่ละรายนำมาพัฒนาจิตใจ และปรับภาพลักษณ์ของผู้กระทำผิดให้มีการปรับตัวก่อน



พันโทฯ เพื่อคืนคนดีสู่สังคม 2) สมรรถนะด้านความรู้ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์และสมรรถนะด้านพฤติกรรม ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถใช้เป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเน การยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนา พฤตินิสัยของผู้กระทำผิดได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 และ 0.05 3) ตัวแปรศาสนา ระดับการศึกษา ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง อาชีพก่อนต้องโทษ จำนวนครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก (นับรวมครั้งนี้) ระดับชั้น การเป็นนักโทษการถูกลงโทษทางวินัยในขณะที่อยู่ในเรือนจำ จำนวนครั้งที่เคยถูกลงโทษ ระดับความมั่นใจ ในการหาเลี้ยงตนเอง การขอความช่วยเหลือเมื่อออกจากเรือนจำ มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำ ความผิดได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05, 0.01 และ 0.001 และพบว่า ระดับการสร้างจิตสำนึกของ ผู้กระทำผิด สามารถใช้เป็นตัวพยากรณ์ ในการคาดคะเน ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย ด้านความตั้งใจ และมุ่งมั่นในการพัฒนา พฤตินิสัย และ การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิดโดยรวมได้อย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ 0.001

คำสำคัญ : สังคมสงเคราะห์คลินิก การควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลาย การพัฒนาพฤตินิสัย

Abstract

This survey research aimed to study the following: 1) To study the model of the relaxed mind control process within the justice system's interaction with offenders in society, drawing on knowledge from clinical social work, 2) To study the competency factors of officials working with offenders in society, which influenced the improvement of achievement levels and the development of offenders' behavior and 3) To study the factors contributing to consciousness that influenced the development of offenders' behavior. The research was based on the open prisons in the Eastern region, including Huai Pong Open Correctional Institution, Thung Bencha Open Correctional Institution, Khao Mai Kaeo Temporary Prison, and Khao Rakam Temporary Prison, totaling four prisons. The study involved a sample size of 91 officials and 398 prisoners and employed both quantitative and qualitative research methodologies. The research tools utilized included questionnaires for quantitative analysis, which were analyzed using percentage statistics, standard deviation correlation testing, and multiple regression testing. Additionally, focus group interviews were conducted with officials and prisoners, along with in-depth interviews with central and regional administrators from the Department of Corrections, Ministry of Justice, and partners in the network supporting the development of offenders' behavior.

The study results revealed the following: 1) A study of the relaxed mind control process aligned with knowledge from clinical social work through qualitative research. It was found that, when screening into temporary and open prisons without walls, prisoners remained prepared to escape at any time. Consequently,

a balance between compassionate control and strict measures was necessary. The basics of controlling personnel were to be observed individually, considering the potential advantages or outstanding characteristics of each prisoner, aiming to rehabilitate offenders before their release to reintegrate them positively into society. 2) Knowledge competency, achievement, and behavioral skills were identified as significant predictors in improving achievement levels and the development of offenders' behavior, with statistical significance at the 0.001 and 0.05 levels. 3) Various variables, such as religious affiliation, education level, previous place of residence, pre-imprisonment occupation, prior incarceration history (including this time), current prisoner level, disciplinary record, number of prior previous punishments, self-reliance confidence, and requests for assistance upon release from prison, significantly influenced offenders' behavior development at different statistical levels (0.05, 0.01, and 0.001). Additionally, the level of consciousness among offenders emerged as a significant predictor in predicting adaptive behavior development, intention and determination to develop behavior, and overall behavior development at a statistically significant level of 0.001.

Keywords : Social Work Clinic, Relaxed Mind Control, Behavior Development

บทนำ

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาการก่ออาชญากรรมมีอัตราที่สูงมากในสังคมไทย อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านจิตใจ สภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ นับเป็นปัญหาสังคมที่ก่อให้เกิดความเสียหายและความสูญเสียทั้งในด้านชีวิต ทรัพย์สินความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอย่างมาก จากสถิติจำนวนผู้กระทำความผิดที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและได้รับการตัดสินให้เป็นผู้ต้องขัง ตามรายงานสถิติราชทัณฑ์ รท.103¹ (correct.go.th) จากฐานข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคมในช่วงปีพ.ศ. 2562 – พ.ศ. 2566 พบว่า ผู้ต้องราชทัณฑ์มีสถิติ ดังนี้ ปีพ.ศ. 2562 มีจำนวน 307,332 ราย ปีพ.ศ. 2563 มีจำนวน 283,842 ราย ปีพ.ศ. 2564 มีจำนวน 224,345 ราย ปีพ.ศ. 2565 มีจำนวน 209,892 ราย และปีพ.ศ. 2566 มีจำนวน 216,138 ราย สรุปคือในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา มีผู้ต้องขังเฉลี่ย 248,309.80 ราย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาให้เข้าสู่การควบคุมตัวในเรือนจำ มีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติ หรือการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เกิดขึ้นในยุคต่างๆ ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันพอสรุปได้ดังนี้คือ² 1) การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (retribution) 2) การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (deterrence) 3) การลงโทษเพื่อตัดโอกาสกระทำความผิด (incapacitation) และ 4) การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) ทั้งนี้การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยใช้ระบบเรือนจำ (custodial sentence) ซึ่งเป็นการตอบ

¹ กรมราชทัณฑ์, รายงานสถิติราชทัณฑ์ รท.103 (24 Dec 2023) correct.go.th <http://www.correct.go.th/rt103pdf/report_index.php>.

² ปกรณ์ นนธิปกรณ, อาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา (กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส, 2553) 256.



สนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษในหลายประการด้วยกันดังกล่าว ตั้งแต่การแก้แค้นทดแทน การข่มขู่ ยับยั้งทั้งแบบทั่วไปคือ การลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อยับยั้งมิให้ผู้อื่นกระทำความผิดและเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด รวมทั้งการข่มขู่ยับยั้งเฉพาะรายซึ่งเป็นการลงโทษตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง เพื่อให้เกิดความเกรงกลัว และไม่กล้ากระทำความผิดอีกในอนาคต ขณะเดียวกันการจำคุกยังเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิด โดยแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม เพื่อมิให้สามารถก่อความเดือดร้อนต่อสังคมได้อีก แต่การแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมโดยวิธีการจำคุกนั้นเป็นเพียงการแยกออกจากสังคมชั่วคราว เนื่องจากผู้กระทำความผิดเหล่านี้ต้องพ้นโทษ และกลับไปใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ดังนั้น การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำจึงมีการปรับเปลี่ยนจากวิธีการที่เน้นเพียงการควบคุมอย่างเดียว มาเป็นการควบคุมพร้อมกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ในมุมมองของทฤษฎีจิตตราได้ชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะถูกมองว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีตราบาป และการตีตรานี้จะกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการประกอบอาชญากรรมด้วย³ โดยแนวคิดของ Frank Tannenbaum ในทฤษฎี การตีตรา⁴ ได้กล่าวถึง ความหมายของคำว่า “ตีตรา” หมายถึง การแสดงออกของคนในสังคมที่ไม่ยอมรับพฤติกรรมของบุคคลที่ผิดไปจากค่านิยมและความเชื่อ หรือพฤติกรรมที่สังคมส่วนใหญ่ไม่ยอมรับ หรือเรียกว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบน โดยครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมอาชญากรรม ทำให้เห็นถึงการตอบโต้ของสังคมที่มีต่อผู้กระทำความผิด เช่น การดูถูก การรังเกียจ การไม่ยอมรับ ไม่ให้อภัย เป็นต้น โดยพฤติกรรมเหล่านี้คือ “การตีตรา” ผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ นักอาชญาวิทยาเห็นว่าพฤติกรรมตีตราเป็นการตอบโต้ที่ยังทำให้ผู้กระทำความผิดล้าตัวไปในสิ่งที่ชั่วร้ายมากขึ้น โดยไม่สนใจกลับตัวเป็นคนดี ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีโอกาสในสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้กระทำความผิดกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกครั้ง⁵ ในขณะที่ Goffman⁶ ให้ความหมาย “การตีตรา” ไว้ว่าเป็นปฏิสัมพันธ์รูปแบบหนึ่งของสังคมที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมีลักษณะที่สังคมไม่ต้องการหรือ มีพฤติกรรมเชิงลบ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในการอำนวยความสะดวกทางอาญา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิด จึงต้องปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับ National Organization of Forensic Social Work ได้กำหนดนิยามว่า นักสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรมนั้นเป็นหนึ่งในวิชาชีพที่มีการปฏิบัติงานเฉพาะทางโดยมีขอบข่ายการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และระบบงานของกระบวนการยุติธรรม⁶ ภาระหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพในกระบวนการยุติธรรมครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์คลินิกและจิตเวชศาสตร์ สำหรับผู้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือผู้ที่มีพฤติกรรมอาชญากรรมในลักษณะของการบำบัดการฟื้นฟู และการประเมินผลโดยทีมงานสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้รับอิทธิพลสำคัญจากประเทศ

³ กฤษณพงศ์ พุตระกูล และเสกสัน เกรือคำ, การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบงานราชทัณฑ์ไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2562) 73.

⁴ เสรีน ปุณณะหิตานนท์, การกระทำความผิดในสังคม : สังคมวิทยาอาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558) 82-91.

⁵ ศุภนิภา ดันดิษฐ์นุสรณ์และเปรมฤดี เพ็ชรกุล, “ปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับผู้พ้นโทษกลับคืนสู่ชุมชนของประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร” (2566) 33:2 วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ 126, 126-139.

⁶ National Association of Social Workers, Code of ethics of the National Association of Social Workers (24 January 2024) Code <[http:// www.socialworkers.org/pubs/code/code.asp](http://www.socialworkers.org/pubs/code/code.asp)>.

⁸ วิไลภรณ์ ไคตรบึงแก, “Clinical Social Work Practice: An Integrated Approach” (2563) 28:2 *วารสารสังคมสงเคราะห์*, 221, 221-230.



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลายของหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมที่ทำงานกับกลุ่มผู้กระทำผิดในสังคม ด้วยองค์ความรู้ในงานสังคมสงเคราะห์คลินิก
2. เพื่อศึกษาปัจจัยด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับกลุ่มผู้กระทำผิดในสังคม มีผลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด
3. เพื่อศึกษาปัจจัยการสร้างจิตสำนึก มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด

สมมุติฐานของการวิจัย

1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีข้อมูลพื้นฐานที่แตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิดแตกต่างกัน
2. ระดับสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีผลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด
3. ผู้กระทำความผิดที่มีข้อมูลพื้นฐานที่แตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิดแตกต่างกัน
4. ระดับการสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิด มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด

ประเด็นในการศึกษาวิจัย (เชิงคุณภาพ)

รูปแบบการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลาย สอดคล้องกับองค์ความรู้ในงานสังคมสงเคราะห์คลินิกอย่างไร

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งเน้นการศึกษาสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับกลุ่มผู้กระทำผิดในสังคมในลักษณะการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลายภายใต้โครงการกำลังใจ และการปรับพฤตินิสัยโดยโครงการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ด้วยองค์ความรู้ในงานสังคมสงเคราะห์คลินิกที่มีผลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด

2. ขอบเขตด้านหน่วยงาน/เชิงพื้นที่

มุ่งเน้นศึกษาหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมที่ควบคุมกลุ่มผู้กระทำผิด ในลักษณะเรือนจำชั่วคราว และทัณฑสถานเปิด โดยได้เลือกศึกษาเชิงพื้นที่ภาคตะวันออก เนื่องจากเรือนจำกลางระยองเป็นเรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุดในภาคตะวันออก และมีเรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว จังหวัดระยอง เป็นเรือนจำชั่วคราวในสังกัดมีภารกิจในการควบคุมผู้ต้องขังที่เหลือโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีจากเรือนจำกลางระยองมาควบคุมแบบ



ผ่อนคลาย เพื่อปรับพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด และเรือนจำชั่วคราวเขาระกำ จังหวัดตราด เป็นเรือนจำชั่วคราวในสังกัดเรือนจำจังหวัดตราด นอกจากนี้ในภาคตะวันออกมีทัณฑสถานเปิด จำนวน 2 แห่งที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม คือทัณฑสถานเปิดห้วยโป่ง จังหวัดระยอง และทัณฑสถานเปิดทุ่งเบญจา จังหวัดจันทบุรี รองรับผู้ต้องขังที่เหลือโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปีจากเรือนจำทั่วประเทศ ที่ผ่านการกลั่นกรองโดย กรมราชทัณฑ์ เข้ามาควบคุมแบบผ่อนคลายเพื่อพัฒนาพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ดังนั้นขอบเขตด้านหน่วยงาน/พื้นที่ ในการวิจัยครั้งนี้ จึงประกอบด้วย (1) ทัณฑสถานเปิดห้วยโป่ง จังหวัดระยอง (2) ทัณฑสถานเปิดทุ่งเบญจา จังหวัดจันทบุรี (3) เรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว จังหวัดระยอง และ (4) เรือนจำชั่วคราวเขาระกำ จังหวัดตราด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาทำให้ทราบถึงรูปแบบกระบวนการการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลายของกรมราชทัณฑ์ที่ทำงานกับกลุ่มผู้กระทำความผิดในสังคม ด้วยองค์ความรู้ในงานสังคมสงเคราะห์คลินิก
2. ผลการศึกษาทำให้ทราบว่าสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีผลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤติกรรมสำหรับผู้กระทำความผิด
3. ผลการศึกษาทำให้ทราบว่าการสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำความผิด มีผลต่อการพัฒนาพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด
4. ผลการศึกษาทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาองค์ความรู้ในงานสังคมสงเคราะห์คลินิก สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกับกลุ่มผู้กระทำความผิดในสังคมได้

วิธีดำเนินงานวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาทั้งวิจัยเชิงปริมาณและวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีกระบวนการดำเนินการวิจัยดังนี้

วิจัยเชิงปริมาณ กำหนดประชากรแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร และระดับผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำความผิดในทัณฑสถานเปิดห้วยโป่ง จังหวัดระยอง ทัณฑสถานเปิดทุ่งเบญจา จังหวัดจันทบุรี เรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว จังหวัดระยอง และเรือนจำชั่วคราวเขาระกำ จังหวัดตราด

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารในกองทัณฑวิทยา กองทัณฑปฏิบัติ และกองพัฒนา พฤติกรรม กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม กำกับดูแลติดตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคัดกรอง และ การพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำความผิดที่เข้าสู่ทัณฑสถานเปิด และเรือนจำชั่วคราว



กลุ่มที่ 3 ได้แก่ ผู้ต้องขังในทัณฑสถานเป็ดห้วยโป่ง จังหวัดระยอง ทัณฑสถานเป็ดทุ่งเบญจา จังหวัดจันทบุรี เรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว จังหวัดระยอง และเรือนจำชั่วคราวเขาระกำ จังหวัดตราด ซึ่งเป็นเรือนจำเปิดภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่รองรับเฉพาะผู้ต้องขังเพศชายเท่านั้น

กลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงปริมาณ

1) **กลุ่มเจ้าหน้าที่** เก็บข้อมูลเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมผู้ต้องขังแบบเรือนจำเปิด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ทัณฑสถานเป็ดห้วยโป่ง ทัณฑสถานเป็ดทุ่งเบญจา เรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว และเรือนจำชั่วคราวเขาระกำ รวมทั้งหมด 4 เรือนจำ จำนวนประชากรเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมผู้ต้องขัง จำนวนทั้งหมด 107 คน กำหนดกลุ่มตัวอย่าง จากการคำนวณด้วยการใช้สูตรของทาโรยามาเน่ ได้จำนวนขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 84 คน โดยยอมรับค่าความคลาดเคลื่อนไม่เกิน 0.05 และเพื่อลดความผิดพลาดในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยจึงเพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างเป็น 100 คน จากนั้นใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาเลือกเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมผู้ต้องขัง โดยสุ่มตามจำนวนโควตาอย่างเป็นระบบกระทั่งครบจำนวนกลุ่มตัวอย่าง และกลุ่มตัวอย่างที่เก็บข้อมูลได้จริง จำนวน 91 คน

2) **กลุ่มผู้ต้องขังในเรือนจำแบบเปิด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** คือ ทัณฑสถานเป็ดห้วยโป่ง, ทัณฑสถานเป็ดทุ่งเบญจา, เรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว และเรือนจำชั่วคราวเขาระกำ รวมทั้งหมด 4 เรือนจำ จำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด 1,036 คน กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้คือ ผู้ต้องขังชั้นดี-ดีมาก-ดีเยี่ยม ซึ่งไม่ทราบจำนวนที่แท้จริง จึงได้ดำเนินการสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด แล้วจึงคัดเลือกผู้ต้องขังที่อยู่ในเกณฑ์ชั้นดี-ดีมาก-ดีเยี่ยม โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่าง จากการคำนวณด้วยการใช้สูตรของทาโรยามาเน่ ได้จำนวนขนาดกลุ่มตัวอย่างผู้ต้องขังจำนวน 390 คน โดยยอมรับค่าความคลาดเคลื่อนไม่เกิน 0.04 เนื่องจากผู้ต้องขังมีระดับความรู้ที่แตกต่างกันตั้งแต่ระดับที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษามาก่อน (ไม่รู้หนังสือ) ระดับประถมศึกษา และโดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และเพื่อลดความผิดพลาดในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยจึงเพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างเป็น 400 คน จากนั้นใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยสุ่มตามจำนวนโควตาอย่างเป็นระบบ เรือนจำละ 100 คน จนครบจำนวนกลุ่มตัวอย่าง และกลุ่มตัวอย่างที่เก็บข้อมูลได้จริง จำนวน 398 คน

กลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มคือ

1. เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารในกองทัณฑวิทยา กองทัณฑปฏิบัติ และกองพัฒนาพฤตินิสัย กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม กำกับดูแลติดตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคัดกรอง และการพัฒนาพฤตินิสัย ผู้กระทำผิดที่เข้าสู่ทัณฑสถานเปิด และเรือนจำชั่วคราว ประกอบด้วยผู้อำนวยการกลุ่มงาน จำนวน 3 ท่าน และหัวหน้าฝ่ายกิจการกำลังใจในพระราชดำริ จำนวน 1 ท่าน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนกลาง กรมราชทัณฑ์ จำนวน 4 ท่าน

2. เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารในเรือนจำแบบเปิด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการทัณฑสถานเปิดห้วยโป่ง ผู้อำนวยการทัณฑสถานเปิดทุ่งเบญจา ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาพฤตินิสัย เรือนจำกลางระยอง กำกับดูแลเรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดตราด และผู้อำนวยการส่วนทัณฑปฏิบัติ เรือนจำจังหวัดตราด ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเรือนจำชั่วคราวเขาระกำ รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เป็นภาคีเครือข่ายสนับสนุนการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนภูมิภาค กรมราชทัณฑ์ จำนวน 5 ท่าน และภาคีเครือข่ายจำนวน 1 ท่าน

3. เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำแบบเปิด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีอายุการทำงานตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด ที่ให้ความยินยอมในการตอบแบบสอบถามเชิงคุณภาพ และสามารถเข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ (Focus group) โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย

1. ทัณฑสถานเปิดห้วยโป่ง จำนวน 15 คน และเข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ 9 คน
2. ทัณฑสถานเปิดทุ่งเบญจา จำนวน 15 คน และเข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ 8 คน
3. เรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว จำนวน 8 คน และเข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ 4 คน
4. เรือนจำชั่วคราวเขาระกำ จำนวน 5 คน และเข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ 4 คน

รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้ควบคุมผู้ต้องขังเรือนจำเปิด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ร่วมตอบแบบสอบถามเชิงคุณภาพ จำนวนทั้งสิ้น 43 คน และผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวนทั้งสิ้น 25 คน

4. ผู้ต้องขังในเรือนจำแบบเปิด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ถูกควบคุมตัวในระบบเรือนจำเปิดมาแล้วตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 1 ปีขึ้นไป และแบ่งตามเกณฑ์ลำดับขั้นของผู้ต้องขัง ชั้นดี-ดีมาก-ดีเยี่ยมโดยผู้ต้องขังในเรือนจำแบบเปิดที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจะต้องให้ความยินยอมในการตอบแบบสอบถามเชิงคุณภาพ เรือนจำละ 30 คน และสามารถเข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ (Focus group) เรือนจำละ 10 คน

รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้ต้องขังเรือนจำเปิด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ร่วมตอบแบบสอบถามเชิงคุณภาพจำนวนทั้งสิ้น 120 คน และผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวนทั้งสิ้น 40 คน

การหาประสิทธิภาพของเครื่องมือ

นำแบบสอบถามเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่ได้สร้างขึ้น ไปตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา (content validity) และความเชื่อมั่น (reliability) คือ

1. การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (content validity)

นำแบบสอบถามเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพให้ผู้เชี่ยวชาญ คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านงานราชทัณฑ์ สังกัดกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม 1 ท่าน อาจารย์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติที่มีคุณวุฒิปริญญาเอก 2 ท่านที่ประจำคณะนิติศาสตร์ และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม รวมผู้เชี่ยวชาญ



จำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย และตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาของเครื่องมือ โดยใช้แบบตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย (IOC) ให้พิจารณาคำดัชนีความตรงตามเนื้อหา ด้วยการหาค่า IOC หรือ Index of Item Objective Congruence โดยกำหนดเกณฑ์ยอมรับได้มากกว่า .60 ขึ้นไป ได้ค่าความตรงตามเนื้อหาเท่ากับ 0.80 แสดงว่าเครื่องมือนี้มีความตรงตามเนื้อหาในระดับดี และนำมาใช้เป็นคำถามในแบบสอบถามได้

นำแบบสอบถามเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพให้ผู้เชี่ยวชาญคือ ผู้ตรวจราชการ กรมราชทัณฑ์ ในราชการบริหารส่วนกลาง กรมราชทัณฑ์ จำนวน 3 ท่าน และผู้อำนวยการทัณฑสถานหญิงชลบุรี ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 1 ท่าน พิจารณาข้อคำถามและให้ข้อเสนอแนะเพื่อความตรงเชิงเนื้อหา

2. การหาความเชื่อมั่น (reliability)

นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาแล้วนำไปตรวจสอบความเที่ยงในกลุ่มเจ้าหน้าที่ และผู้ต้องขังที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวนอย่างละ 30 ราย ในเรือนจำที่มีลักษณะปิดจำนวน 3 แห่ง คือ เรือนจำกลางสมุทรปราการ เรือนจำพิเศษกรุงเทพ และทัณฑสถานหญิงชลบุรี โดยมีหนังสือขออนุญาตอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เมื่อได้รับอนุญาตในการดำเนินการ Pre test แบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ทำหนังสือเรียนต่อผู้อำนวยการ/ผู้บัญชาการเรือนจำ เพื่อขออนุญาตให้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อคำถาม และคำนวณค่าความเชื่อมั่นโดยใช้สัมประสิทธิ์แอลฟาของ Cronbach (Cronbach's Alpha) เป็นสถิติวิเคราะห์ โดยกำหนดเกณฑ์ยอมรับได้มากกว่า .80 ขึ้นไป แบบสอบถามเจ้าหน้าที่ได้ค่าเท่ากับ .806, .829, .904 และ .911 แบบสอบถามผู้ต้องขังได้ค่าเท่ากับ .858, .924, .912 และ .913 แปลความหมายได้ว่า แบบสอบถามที่สร้างขึ้นมีคุณภาพในเรื่องความเที่ยง มีความเหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ตัวแปรการวิจัยกลุ่มเจ้าหน้าที่

1. ตัวแปรต้น ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย หน่วยงานที่สังกัด เพศ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา สถานภาพ ระดับการปฏิบัติงาน รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง จำนวนครั้งที่อบรมด้านการพัฒนาผู้ต้องขัง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (ด้านการควบคุมเป็นหลัก หรือด้านการพัฒนาผู้ต้องขังเป็นหลัก) ปัจจัยด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย สมรรถนะด้านความรู้ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ สมรรถนะด้านพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ และสมรรถนะด้านทัศนคติที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด

ตัวแปรการวิจัยกลุ่มผู้ต้องขัง

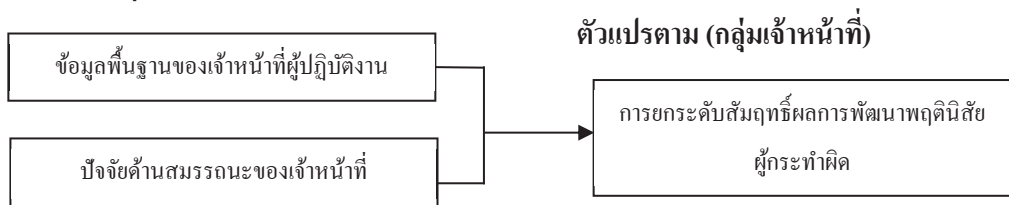
1. ตัวแปรต้น ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของผู้กระทำผิด ประกอบด้วย สถานที่การควบคุม อายุ ศาสนา สถานภาพ ระดับการศึกษา ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง อาชีพก่อนต้องโทษ รายได้ก่อนต้องโทษ

จำนวนครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก (นับรวมครั้งนี้) จำนวนคดีในการจำคุกครั้งปัจจุบันนี้ การรับโทษจำคุกโดยการพิพากษา การลดโทษทั้งหมดเหลือจำคุก ระดับชั้นการเป็นนักโทษ การถูกลงโทษทางวินัยในขณะที่อยู่ในเรือนจำ จำนวนครั้งที่เคยถูกลงโทษ จำนวนทักษะอาชีพที่ได้รับการฝึกขณะอยู่เรือนจำ ระดับความชำนาญในการฝึกทักษะอาชีพ ระดับความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเอง การขอความช่วยเหลือเมื่อออกจากเรือนจำ และปัจจัยการสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิด

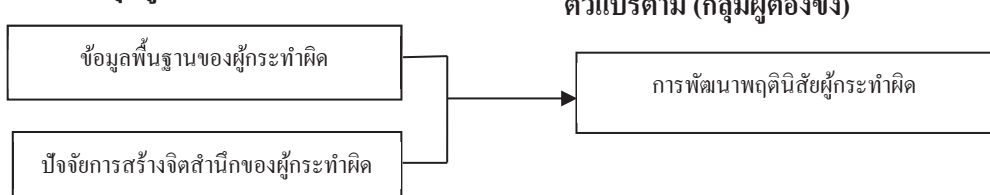
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด ประกอบด้วย ด้านการปรับตัวในการพัฒนา พฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย (Conceptual Framework)

ตัวแปรต้น (กลุ่มเจ้าหน้าที่)



ตัวแปรต้น (กลุ่มผู้ต้องขัง)



การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป ดังนี้

1. วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (frequency) ค่าร้อยละ (percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ในการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และข้อมูลพื้นฐานของผู้กระทำผิด ส่วนข้อมูลที่ใช้มาตรวัด 5 ระดับ ได้แก่ ปัจจัยด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด ปัจจัยการสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิด การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด โดยใช้ค่าคะแนนสูงสุดลบด้วยค่าคะแนนต่ำสุด และนำมาหารด้วยจำนวนกลุ่มหรือระดับที่ต้องการ ดังนี้

$$\text{ช่องว่างระหว่างระดับ (Range)} = \frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้น}} = \frac{5 - 1}{5} = 0.80$$



จึงได้เกณฑ์การแปลผลช่วงคะแนนเฉลี่ย คือระดับเห็นด้วยมากที่สุด 4.21 – 5.00 ระดับเห็นด้วยมาก 3.41– 4.20 ระดับเห็นด้วยปานกลาง 2.61 – 3.40 ระดับ เห็นด้วยน้อย 1.81– 2.60 ระดับเห็นด้วยน้อยที่สุด ระหว่าง 1.00 – 1.80

2. วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) โดยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way Analysis of Variance) เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของข้อมูลพื้นฐานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน มีผลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิดแตกต่างกัน และข้อมูลพื้นฐานของผู้กระทำผิดที่แตกต่างกัน มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิดแตกต่างกัน และใช้สถิติในการวิเคราะห์พหุคูณถอย (Multiple Regression) เพื่อจัดเรียงลำดับและความสัมพันธ์ของระดับสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีผลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัย ผู้กระทำผิด และระดับการสร้างจิตสำนึก มีผลต่อระดับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณแบ่งตามกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มมีดังนี้

1. กลุ่มเจ้าหน้าที่ พบว่า ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 91 คน (100%) พบว่า หน่วยงานที่สังกัดที่ตอบแบบสอบถามมากที่สุด คือทัณฑสถานเปิดทุ่งเบญจา 39 คน(42.9%) เจ้าหน้าที่ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกเป็นเพศชาย 78 คน (85%) เพศหญิง 13 คน (14.3%) ช่วงอายุ 29 – 39 ปี มากที่สุดคือ 40 คน (44%) และมีค่าเฉลี่ยอายุที่ 40.94 ปี การศึกษาระดับปริญญาตรี มากที่สุด 53 คน (58.2%) ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ 90 คน(98.9%) มีสถานภาพสมรส 64 คน (70.3%) เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นระดับปฏิบัติงาน 89 คน(97.8%) มีรายได้อยู่ในช่วง 20,000 – 25,000 บาท 18 คน (19.8%) โดยมีรายได้เฉลี่ย 32,425 บาท ส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ช่วง 5 ปี 1 เดือน 10.00 ปี 32 คน (35.2%) โดยมีระยะเวลาการปฏิบัติงานเฉลี่ยที่ 11 ปี 6 เดือน ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมาได้ผ่านการอบรมอยู่ในช่วง 0 – 1 ครั้ง 63 คน(69.2%) มีการอบรมเฉลี่ย คือ 1.05 ครั้ง เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาผู้ต้องขังเป็นหลัก 52 คน (57.1%)

สำหรับตัวแปรแบบมาตรวัด พบว่าปัจจัยด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ การยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด สรุปได้ดังนี้ (1) สมรรถนะด้านความรู้ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ พบว่าประเด็นการคัดกรองผู้กระทำผิดเข้าสู่กิจกรรม และ โครงการต่างๆเป็นสิ่งสำคัญใน การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด เห็นด้วยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.56$) (2) สมรรถนะด้านพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ พบว่าประเด็นการใช้หลักเหตุผล เป็นความสามารถที่จำเป็นของผู้ปฏิบัติหน้าที่ เห็นด้วยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.63$) (3) สมรรถนะด้านทัศนคติที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ พบว่าประเด็นท่านำจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้กระทำผิด เห็นด้วยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.63$) (4)การยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด พบว่าประเด็น การคัดกรองผู้กระทำผิดอย่างถูกต้องเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการพัฒนา พฤตินิสัยของผู้กระทำผิด เห็นด้วยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.49$)



ผลการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 1 พบว่า ที่ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 ตัวแปรข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ได้แก่ หน่วยงานที่สังกัด เพศ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา สถานภาพ ระดับการปฏิบัติงาน รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง จำนวนครั้งที่อบรมด้านการพัฒนาผู้ต้องขัง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (ด้านการควบคุมเป็นหลัก หรือด้านการพัฒนาผู้ต้องขังเป็นหลัก) ทุกตัวแปรดังกล่าวไม่มีผลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยของ ผู้กระทำผิด แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการควบคุมแบบเรือนจำ แบบเปิด ภาควะวันออกทั้ง 4 มีความคิดเห็นต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิดไม่แตกต่างกัน

ผลการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 2 พบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้ง 3 ด้าน คือสมรรถนะด้านความรู้ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ สมรรถนะด้านพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ สมรรถนะด้านทัศนคติที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ และตัวแปรตาม คือการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด ด้วยการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation) พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าอยู่ที่ +1 มีระดับความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 โดยตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันเชิงบวก (ค่า $r = .708, .711$ และ $.653$) ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐาน คือ ระดับสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์กับการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนา พฤตินิสัยของผู้กระทำผิด และเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ในลักษณะของความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกัน และกัน ด้วยการวิเคราะห์พหุคูณถอย (Multiple Regression) พบว่า ตัวแปรพยากรณ์คือ สมรรถนะด้านความรู้ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์สมรรถนะด้านพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ตัวแปรทั้ง 2 ตัว ร่วมกันอธิบาย ความแปรปรวนของการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิดได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.001 และ 0.05 และมีประสิทธิภาพของการพยากรณ์ ร้อยละ 57.6 ส่วนตัวแปร สมรรถนะด้าน ทัศนคติที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงให้เห็นว่า สมรรถนะ ด้านความรู้ และการ มุ่งผลสัมฤทธิ์ สมรรถนะด้านพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ มีกรอบและกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน จึงมีอิทธิพลต่อการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด สำหรับสมรรถนะด้านทัศนคติที่ จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นความคิดเชิงรายบุคคลต่อการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่มีอิทธิพลต่อการยกระดับ สัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด

2. กลุ่มผู้ต้องขัง พบว่า ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 398 คน (100%) ช่วงอายุ 29 – 39 ปี มากที่สุดคือ 204 คน (51.3%) และมีค่าเฉลี่ยอายุที่ 35.25 ปี ส่วนใหญ่นับถือ ศาสนาพุทธ 381 คน (95.7%) มีสถานภาพโสด 307 คน (77.1%) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมากที่สุด 163 คน (41.0%) ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง 386 คน (97.0%) อาชีพก่อน ต้องโทษมากที่สุด คือรับจ้างทั่วไป 216 คน (54.3%) ส่วนใหญ่มีรายได้ก่อนต้องโทษเป็นรายเดือน 246 คน (61.8%) มีช่วงรายได้ 0.00 – 1,000 บาท มากที่สุด 150 คน (37.7%) รายได้เฉลี่ย 9,598.36 บาท จำนวน



ครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก (นับรวมครั้งนี้) คือ ต้องโทษครั้งแรก 244 คน (61.3%) จำนวนคดีในการจำคุกครั้งปัจจุบันนี้ คือ 1 คดี 350 คน (87.9%) การรับโทษจำคุกโดยการพิพากษา ส่วนใหญ่มีโทษจำคุกไม่ถึง 5 ปี 155 คน (50.0%) การลดโทษทั้งหมดเหลือจำคุก ส่วนใหญ่ คือ 1ปี 1 เดือน -2 ปี 116 คน (29.1%) ระดับชั้นการเป็นนักโทษมากที่สุด คือ ชั้นเยี่ยม 298 คน(74.9%) การถูกลงโทษทางวินัยในขณะที่อยู่ในเรือนจำ คือ ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย 376 คน (61.8%) จำนวนครั้งที่เคยถูกลงโทษ คือ ไม่เคยถูกลงโทษ 376 คน (61.8%) จำนวนทักษะอาชีพที่ได้รับการฝึกขณะอยู่เรือนจำ มากที่สุดคือ ฝึกมากกว่า 3 ทักษะ 194 คน (48.7%) ระดับความชำนาญในการฝึกทักษะอาชีพ คือพอทำได้ 307 คน (77.1%) ระดับความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเอง คือมั่นใจมาก 215 คน (54.0%) การขอความช่วยเหลือเมื่อออกจากเรือนจำ มากที่สุด คือขอความช่วยเหลือจากญาติ 354 คน (88.9%)

สำหรับตัวแปรแบบมาตรวัดพบว่าปัจจัยการสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิดและปัจจัยการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด ประกอบด้วย ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย สรุปได้ดังนี้ (1) การสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิด พบว่าประเด็น ท่านรู้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสิ่งที่สมควรปฏิบัติ เห็นด้วยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.62$) (2)การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด : ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย พบว่าประเด็น ปัจจุบันท่านสามารถควบคุมตนเองได้เพิ่มมากขึ้น เห็นด้วยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.48$) (3)การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด : ด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย พบว่าประเด็น ท่านมุ่งมั่นที่จะประกอบอาชีพสุจริตต่อไป เห็นด้วยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.70$)

ผลการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 3 พบว่า ที่ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 ตัวแปรข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ต้องขังที่แตกต่างกันได้แก่ สถานที่การควบคุม อายุ สถานภาพ รายได้ก่อนต้องโทษ จำนวนคดีในการจำคุกครั้งปัจจุบันนี้การรับโทษจำคุกโดยการพิพากษา การลดโทษทั้งหมดเหลือจำคุก จำนวนทักษะอาชีพที่ได้รับการฝึกขณะอยู่เรือนจำ ระดับความชำนาญในการฝึกทักษะอาชีพไม่มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัย ผู้กระทำผิด แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างผู้ต้องขัง ที่มีสภาพแวดล้อมที่มีการควบคุมแบบเรือนจำแบบเปิด ภาคตะวันออกทั้ง 4 มีความคิดเห็นต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิดไม่แตกต่างกันในตัวแปรดังกล่าวข้างต้น ในขณะที่ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 ตัวแปรข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ต้องขังที่แตกต่างกันได้แก่ ศาสนา ระดับการศึกษา ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง อาชีพก่อนต้องโทษจำนวนครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก (นับรวมครั้งนี้) ระดับชั้นการเป็นนักโทษ การถูกลงโทษทางวินัยในขณะที่อยู่ในเรือนจำ จำนวนครั้งที่เคยถูกลงโทษ ระดับความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเอง การขอความช่วยเหลือเมื่อออกจากเรือนจำ มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยแตกต่างกัน โดยสรุปผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างข้อมูลพื้นฐานของผู้ต้องขังกับตัวแปรที่ศึกษา ดังแสดงในตารางที่ 1



**ตารางที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ต้องขังที่มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยแตกต่างกัน โดย
มีระดับนัยสำคัญทางสถิติ**

ข้อมูลพื้นฐาน	ศาสนา	ระดับการศึกษา	ก่อน ต้องโทษ มีที่อยู่ เป็นหลัก แหล่ง	อาชีพ ก่อน ต้องโทษ	จำนวน ครั้งที่เคย ต้องโทษ จำคุก (นับรวม ครั้งนี้)	ระดับชั้น การเป็น นักโทษ	การถูก ลงโทษ ทางวินัย ในขณะที่ อยู่ใน เรือนจำ	จำนวน ครั้งที่ เคยถูก ลงโทษ	ระดับ ความ มั่นใจ ในการ หา เลี้ยง ตนเอง	การขอ ความ ช่วยเหลือ เมื่อออก จาก เรือนจำ
การสร้างจิตสำนึก ของผู้กระทำผิด	NS	*	NS	NS	NS	*	**	**	**	NS
การปรับตัวในการ พัฒนาพฤตินิสัย	*	NS	NS	**	**	NS	*	NS	*	**
ความตั้งใจและ มุ่งมั่นในการพัฒนา พฤตินิสัย	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	***	NS
การพัฒนาพฤติ นิสัยของผู้กระทำ ผิดโดยรวม	NS	NS	**	NS	**	NS	NS	NS	***	**

ผลการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 4 พบว่า การสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิด และตัวแปรตามคือ การพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิดโดยรวม ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่น ในการพัฒนาพฤตินิสัย ด้วยการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation) พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าอยู่ที่ +1 มีระดับความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 โดย ตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันเชิงบวก (ค่า $r = .586, .841, .949$) ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐาน คือการ สร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิด มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด และเมื่อวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ในลักษณะของความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ด้วยการวิเคราะห์พหุคูณดอย (Multiple Regression) พบว่าตัวแปรพยากรณ์คือ ระดับการสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิด สามารถใช้ เป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเนการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิดโดยรวมได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่

⁹ *** มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ = 0.001 ** มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ = 0.01
* มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ = 0.05 NS ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ = 0.05



ระดับ 0.001 อธิบายความแปรปรวนด้านการพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำผิดโดยรวมได้ ร้อยละ 34.2 อธิบายความแปรปรวนด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤติกรรมนิสัยได้ร้อยละ 40.2 และอธิบายความแปรปรวนด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤติกรรมนิสัย ได้ร้อยละ 22.2

ผลการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพแบ่งตามกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มมีดังนี้

1. **กลุ่มเจ้าหน้าที่** ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 48 คน (100%) โดยส่วนใหญ่มีตำแหน่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ชำนาญงาน 17 คน(35.4%) มีอายุงานส่วนใหญ่ในช่วง 5 –10 ปี 13 คน(27.1%) โดยมีอายุงานเฉลี่ยที่ 15.08 ปี ข้อมูลสำคัญที่พบโดยสรุปคือ การควบคุมผู้ต้องขังมิใช่การจำกัดอิสรภาพเพื่อมิให้สังคมเดือดร้อนเท่านั้น แต่ยังมีความมุ่งหมายในการปรับผู้ต้องขังให้อยู่กับกฎระเบียบซ้ำๆ ให้กลายเป็นวินัยติดตัว และเมื่อผู้ต้องขังได้รับการคัดกรองเข้าสู่เรือนจำชั่วคราว และทัณฑสถานเปิดที่ไม่มีกำแพง ผู้ต้องขังพร้อมจะหลบหนีได้ตลอดเวลา จึงต้องควบคุมด้วยใจทำให้ผู้ต้องขังรักและเกรงใจ รวมทั้งการควบคุมด้วยใจแบบพี่น้อง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องใช้มาตรการการควบคุมโดยเคร่งครัด และปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค พื้นฐานการควบคุมเจ้าหน้าที่ต้องสังเกตรายบุคคล บุคคลรอบข้างคือผู้ต้องขังด้วยกันจะเป็นผู้แจ้งข่าวให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมเมื่อทราบข้อมูลเบื้องต้นเจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่ตักเตือน ทำทัณฑ์บน สำหรับด้านการพัฒนาผู้ต้องขัง ต้องพัฒนาทั้งร่างกาย จิตใจ การปรับทัศนคติ กระบวนการทางความคิดต้องให้ผู้ต้องขังแสดงศักยภาพมาให้เห็นอย่างเต็มที่ เพื่อคืนคนดีสู่สังคม ผู้ต้องขังเกิดความพอใจในการใช้ชีวิตพอเพียง ทำให้ผู้ต้องขังหลายคน “สำนึกถึงสิ่งที่ทำผิด” และสามารถปรับตัวเข้ากับสังคม มีภูมิคุ้มกันที่ดี คำว่าพัฒนาศักยภาพผู้ต้องขัง พบว่าเมื่อมีผู้ต้องขังได้รับการคัดกรองเข้ามา คือเป็น input มีกระบวนการ process คือโครงการต่างๆ และมีผลลัพธ์คือ output เพื่อปรับพฤติกรรมผู้ต้องขัง เน้นด้านระเบียบวินัยให้ความหวังในการต่อสู้ชีวิต การเรียนรู้เรื่องราวปญญคุณโทษ การเข้าหาเจ้าหน้าที่ที่มีความสะดวกแบบพี่น้อง การแก้ไขฟื้นฟูแบบเรือนจำเปิดเป็นการปรับภาพลักษณ์ของผู้กระทำผิดให้มีการปรับตัวก่อนพ้นโทษ ได้รู้จักบุคคลภายนอก มีความคุ้นเคยกับบุคคลภายนอก เช่น งานบริการออกร้านอาหาร ร้านกาแฟ¹⁰ ภายได้แบรนด์ของกรมราชทัณฑ์ ชื่อหับเผย คาเฟ่ ซึ่งผู้ต้องขังจะได้พบกับบุคคลภายนอกที่เข้ามาใช้บริการรับประทานอาหารเช้าและเครื่องดื่ม การเป็นวิทยากร ให้ความรู้กับผู้เข้ามาศึกษา ดูงาน หรือท่องเที่ยวชมสถานที่ได้ รูปแบบคือ ผู้ต้องขังสามารถละลายพฤติกรรม ได้กล้าพูด ได้กล้าแสดงออก สังคมให้อิโกลาสมาดูงาน มาท่องเที่ยว ได้รับการยอมรับมากขึ้น ข้อมูลที่น่าสนใจอีกประการ คือโดยภาพรวมหากผู้ต้องขังที่พ้นโทษไปจากเรือนจำเปิด

¹⁰ หับเผย คือ บริเวณเขตคุก ตะราง ในสมัยรัตนโกสินทร์ หมายถึงบริเวณพื้นที่รอบเรือนจำกองลูกโทษเป็นคำโบราณมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยที่แห่งใดก็ตามถ้าเป็นที่คุมขังนักโทษจะมีบริเวณหรือเนื้อที่ไว้สำหรับปลูกบ้านเรือนผู้คุม พวกรักรังค์ พัดสี ได้อยู่อาศัยคอยดูแลนักโทษในคุกหรือตะราง ซึ่งอาคารบ้านเรือนที่ปลูกอยู่ในบริเวณคุก ตะราง มีชื่อเรียกกันมาแต่โบราณว่า ทับในหับเผย และก่อนจะเข้าถึงคุก หรือตะราง อันเป็นที่คุมขังนักโทษนั้น จะต้องผ่านประตู ๑ แห่งก่อนล่วงเข้าบริเวณคุกหรือตะราง ประตูนั้นเรียกว่า “ประตูหับเผย” มีการปิด เปิดเป็นเวลา เช่นในตอนเช้าเปิดให้เดินผ่าน เรียกว่า “เผย” และตอนเย็นปิด เรียกว่า “หับ” ถ้าปิดหับเผยแล้ว ใครๆ ก็เดินผ่านไม่ได้ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการตั้งชื่อร้าน หับเผยคาเฟ่ ภายได้แบรนด์ของกรมราชทัณฑ์

ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพสุจริต ได้รับการยอมรับจากครอบครัว ญาติพี่น้อง และสังคมรอบข้าง โดยในช่วงเวลา 2 ปีแรก หลังพ้นโทษและได้รับการประทับประคองจากบุคคลรอบข้าง จะเป็นการทดสอบจิตใจของผู้ต้องขังว่ามีความเข้มแข็งพอที่จะ ไม่ไปกระทำผิดซ้ำ

จากการสัมภาษณ์ภาคีเครือข่ายที่สนับสนุนการทำงานของเรือนจำแบบเปิด พบว่ามีแนวคิดที่เด่นชัดเกี่ยวกับผู้กระทำผิด คือ 1) เพื่อเปลี่ยนนิสัย 2) เพื่อเปลี่ยนสิ่งแวดล้อม 3) เพื่อเปลี่ยนอาชีพ เนื่องจากสังคมมีการ “ตีตรา” ผู้กระทำผิด สังคมเองจึงต้องสร้าง “การให้โอกาส” คือ “การเปลี่ยนนิสัย” และ “การเปลี่ยนอาชีพ” คือ “การเปลี่ยนสภาพแวดล้อม” ดังนั้นการรับผู้กระทำผิดเข้ามาทำงานในสถานประกอบการจะต้องสร้างการยอมรับของสังคม เพื่อเปลี่ยนทัศนคติ(Mindset) คือการเปลี่ยนกรอบความคิดหรือทัศนคติทางจิตใจทั้งของสังคม และผู้กระทำผิด เพื่อลดทอนเรื่องการตีตราของสังคม

2. กลุ่มผู้ต้องขัง ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 117 คน (100%) ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาภาคตะวันออก 71 คน (60.7%) รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 34 คน (29.1%) ได้ถูกพิพากษาลงโทษในช่วง 0.01 -5.00 ปีมากที่สุด 60 คน (51.3%) คัดกรองเข้ามาอยู่ในเรือนจำเปิด ภาคตะวันออก ในช่วง 0.01 – 2.00 ปีมากที่สุด 110 คน (94.0%) ข้อมูลสำคัญที่พบโดยสรุปคือ การได้โอกาสคัดกรองเข้าสู่เรือนจำเปิด เป็นการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย การอยู่ในเรือนจำเปิดการฝึกวิชาชีพได้ลงมือทำ เช่น ทำสวน ปลูกผัก เลี้ยงสัตว์ งานบริการงานช่างต่างๆ มีการจำแนกในงานที่ถนัด ตามความสามารถพิเศษ และเป็นความสมัครใจ การออกไปทำงานนอกสถานที่ การเป็นวิทยากรอธิบายความรู้กับผู้เข้ามาศึกษาดูงาน หรือมาท่องเที่ยว นำชมสถานที่ได้ มีโอกาสได้กล้าพูด ได้กล้าแสดงออก สังคมให้โอกาส ทำให้รู้สึกว่ามันใจที่จะอยู่ในสังคม ได้รับการยอมรับมากขึ้น จึงได้ข้อสรุปว่าปัจจุบันสังคมยอมรับผู้ต้องขังมากขึ้น นอกจากนี้ผู้ต้องขังได้ให้ข้อมูล ด้านความรู้สึกต่างๆ อาทิ 1) ได้ผ่อนคลายมากขึ้น ไม่เหมือนเรือนจำปิด 2) สุขภาพดีขึ้น สุขภาพจิตดีขึ้น รู้สึกว่าได้เป็นมนุษย์ที่สุด 3) ได้มีโอกาสพัฒนาจิตใจ มีความคิดบวกเพิ่มมากขึ้น 4) การอยู่ในกฎระเบียบแต่สภาพความเป็นอยู่ดี และสภาพจิตใจดีขึ้น 5) ได้มีเวลาเล่นกีฬาออกกำลังกายก่อนขึ้นเรือนนอน ตรงนี้มีความยืดหยุ่นมากสำหรับด้านพฤติกรรม พบว่าพฤติกรรมที่ปรับได้มีดังนี้ 1) ด้านความคิด คิดบวกมากขึ้น ใจเย็นขึ้น 2) มีความใส่ใจ ความรับผิดชอบ กระตือรือร้นมากขึ้น 3) มีระเบียบวินัยเพิ่มมากขึ้น 4) มีความอดทน อดกลั้น มีสติ ยังคงได้มากขึ้น 5) รู้จักเรื่องการแบ่งเวลาให้ตนเอง มีหน้าที่ของตนเองมากขึ้น 6) มีความขยันมากขึ้น 7) กล้าพูด กล้าคุย กล้าแสดงออกมากขึ้น 8) มีการวางแผนชีวิตล่วงหน้า 9) มีเวลาคิดทบทวนเรื่องตนเองมากขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย

จากการสรุปผลการวิจัย สามารถนำอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. รูปแบบกระบวนการการควบคุมด้วยใจแบบผ่อนคลายสอดคล้องกับองค์ความรู้ในงานสังคมสงเคราะห์คลินิก พบว่าเมื่อผู้ต้องขังได้รับการคัดกรองเข้าสู่เรือนจำชั่วคราว และทัณฑสถานเปิดที่ไม่มีกำแพง ผู้ต้องขังพร้อมจะหลบหนีได้ตลอดเวลา จึงต้องควบคุมด้วยใจให้ผู้ต้องขังรักและเกรงใจ รวมทั้งการนำ



มาตรการการควบคุมโดยเคร่งครัด และปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค ในขณะเดียวกันผู้ต้องขังได้รับโอกาสได้กล้าพูด ได้กล้าแสดงออก สังคมให้โอกาสมาตุภูมิก ทำให้รู้สึกว่ามันมั่นใจที่จะอยู่ในสังคม ได้รับการยอมรับมากขึ้น จึงได้ข้อสรุปว่าปัจจุบันสังคมยอมรับผู้ต้องขังมากขึ้นสอดคล้องกับงานวิจัยของศุภนิภา ดันดิชัยนุสรณ์ และเปรมฤดี เพ็ชรกุล¹¹ ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับผู้พ้นโทษกลับคืนสู่ชุมชนของประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกต่อผู้พ้นโทษ โดยมองว่าผู้พ้นโทษสามารถอยู่ร่วมกับคนในชุมชนได้

2. สมรรถนะด้านความรู้ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ สมรรถนะด้านพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถใช้เป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเนการยกระดับสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำผิดได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 และ 0.05 สอดคล้องกับ พงศพิงศ์ ฤทธิรงค์, อนัญญา จันทน์ไพบูลย์ และวรพล พินิจ¹² ได้ทำการศึกษาโครงการฝึกอบรมวิชาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราว เขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี พบว่า นโยบายการฝึกอบรมให้แก่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ เป็นนโยบายที่สามารถนำมาพัฒนาผู้ต้องขังได้จริง

3. ประเด็นความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเองของผู้ต้องขัง มีผลต่อการสร้างจิตสำนึก การพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำผิดในทุกด้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เนื่องจากการผ่านกระบวนการควบคุมแบบผ่อนคลายเป็นเรือนจำแบบเปิด ที่มีการฝึกทักษะอาชีพ และได้พัฒนากระบวนการคิดในทุกด้าน ซึ่งสอดคล้องกับกฤษฎพงศ์ พุทธะกุล และคณะ¹³ ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบงานราชทัณฑ์ไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย และได้ให้ข้อเสนอแนะในบริบทของประเทศไทยเพื่อยกระดับ แนวทางการบำบัดฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพผู้ต้องขังว่าควรส่งเสริมผู้ต้องขังด้านทักษะทางวิชาชีพและประสบการณ์ทำงาน ซึ่งมีผลทำให้ผู้ต้องขังมีทัศนคติที่ดีขึ้นในการดำเนินชีวิต มีแนวโน้มที่ดีในการบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมนิสัยเป็นการส่งเสริมให้มีรายได้ในการเลี้ยงชีพ/เลี้ยงดูครอบครัว และเป็นการเคารพตัวเองจากการได้พิสูจน์ตัวเองในการทำงาน

¹¹ ศุภนิภา ดันดิชัยนุสรณ์ และเปรมฤดี เพ็ชรกุล, “ปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับผู้พ้นโทษกลับคืนสู่ชุมชนของประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร” (2566) 33:2 วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ 126, 126-139.

¹² พงศพิงศ์ ฤทธิรงค์, อนัญญา จันทน์ไพบูลย์ และวรพล พินิจ, การศึกษาโครงการฝึกอบรมวิชาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี (ตรัง: ม.อ., 2559) 209-217.

¹³ กฤษฎพงศ์ พุทธะกุล และเสกสัน เกรือคำ, การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบงานราชทัณฑ์ไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2562) 12-17.

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้

1. กรมราชทัณฑ์ควรให้ความสำคัญ และขยายการควบคุมผู้กระทำผิด แบบเรือนจำชั่วคราวและทัณฑสถานเปิดเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย และสร้างสังคมให้มีความปลอดภัยยิ่งขึ้น เนื่องจากการย้ายระยะบายผู้ต้องขังในเรือนจำปิดที่มีความประพฤติดี เป็นการลดความแออัด และยังเกิดผลดีในการปกครอง และการบริหารงานเรือนจำ พร้อมกับการส่งเสริมให้เรือนจำเปิดเป็นแหล่งท่องเที่ยว การส่งเสริมการเกษตรเชิงนิเวศ เสริมสร้างทักษะอาชีพด้านการบริการเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสรับตัว เปลี่ยนสภาพแวดล้อม และเปลี่ยนอาชีพที่เหมาะสม ส่งผลต่อทัศนคติเชิงบวกของประชาชนต่อผู้กระทำผิด

2. สนับสนุนให้มีมาตรการติดตามเฝ้าระวังการกระทำผิดซ้ำ ภายในช่วง 2 ปีแรกหลังพ้นโทษ เพื่อให้ผู้พ้นโทษมีความเข้มแข็งพอที่จะไม่ไปกระทำผิดซ้ำ โดยการบูรณาการความช่วยเหลือและการพัฒนา ด้านจิตใจในแต่ละราย ควบคู่กับการใช้กลไกของกฎหมายด้านการพักการลงโทษ และการคุมความประพฤติ โดยต้องมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสนับสนุนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (EM) หรือการใช้เทคโนโลยีอื่นๆเข้ามาช่วยปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความมั่นใจและความปลอดภัย ให้กับสังคม

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำวิจัยการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อภาวะสมดุลในการควบคุม และการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด เพื่อสร้างความปลอดภัยของสังคม

2. ควรทำวิจัยเชิงการพัฒนากลไกการบูรณาการการพัฒนาศักยภาพผู้กระทำผิด เพื่อสร้างการยอมรับและการกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำผิด



บรรณานุกรม

กรมราชทัณฑ์, *รายงานสถิติราชทัณฑ์ รท.103* (24 December 2023) correct.go.th<http://www.correct.go.th/rt103pdf/report_index.php>.

กฤษฎพงศ์ พุทธะกุล และเสกสัน เครือคำ, *การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบงานราชทัณฑ์ไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย* (รายงานวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, 2562).

ปกรณ มณีปกรณ, *อาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา* (กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส, 2553).

ปริญญ หวันเหล็ม, “จากโรงงานสู่เรือนจำ ว่าด้วยคุณค่าและแก้ไขการเหยียดผู้กระทำความผิดผ่านวิชาชีพ นักสังคมสงเคราะห์กระบวนการยุติธรรม” (2564) 1:1 *วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม*.

พฤตพงศ์ ฤทธิรงค์, อนัญญา จันทร์ไพบุลย์ และวรพล พินิจ, *การศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี* (ตรัง: ม.อ., 2559).

วิไลภรณ์ โคตรบึงแก, “Clinical Social Work Practice: An Integrated Approach” (2563) 28:2 *วารสารสังคมสงเคราะห์*.

ศุภนิภา ดันดิชัยนุสรณ์ และเปรมฤดี เพ็ชรกุล, “ปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับผู้พ้นโทษกลับคืนสู่ชุมชนของประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร” (2566) 33:2 *วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ*.

เสริน ปุณณะหิตานนท์, *การกระทำผิดในสังคม : สังคมวิทยาอาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

National Association of Social Workers, *Code of ethics of the National Association of Social Workers* (24 January 2024) Code <<http://www.socialworkers.org/pubs/code/code.asp>>.



**ความเป็นไปได้ ผลกระทบ และข้อเสนอแนะในการออกเงินสกุลดิจิทัล
ที่ออกโดยธนาคารกลาง**
**THE FEASIBILITY, IMPACT, AND RECOMENDATION FOR THE ISSUANCE
OF CENTRAL BANK DIGITAL CURRENCY**

อติกานต์ เจริญผล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง, เขตพระนคร, กรุงเทพฯ 10200

Atikan Jaroenphol

Faculty of Law, Thammasat University

2 Prachan Road, Phra Barom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200, Thailand.

E-mail : atikan.jp@gmail.com

(Received: 1 July 2023; Revised: 24 July 2023; Accepted: 10 September 2523)

บทคัดย่อ

การชำระเงินของไทยเริ่มมีการพัฒนา จากการใช้เหรียญกษาปณ์และธนบัตร มาเป็นการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญ คือ เทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ช่วยให้ผู้ใช้บริการในเครือข่ายเดียวกันสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมไปถึงทำธุรกรรมระหว่างกันได้โดยไม่ต้องผ่านตัวกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำโครงการอินทนนท์ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบศักยภาพ และความเป็นไปได้ในการนำเอาเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้กับระบบการชำระเงินของไทย รวมถึง การออกสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง แต่ในขณะที่ภาคการเงินของประเทศมีการพัฒนา แต่พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางรากฐานระบบการเงินของประเทศถูกประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 จึงทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางมากขึ้น และเพื่อนำเสนอความเป็นไปได้ และผลกระทบในการออกสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง รวมถึงข้อเสนอแนะในการออกกฎหมาย เพื่อควบคุมและกำกับดูแลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง เพื่อรับรองสถานะความเป็นเงินตราของเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางให้สามารถใช้ในการชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันที่กำลังเข้าสู่สังคมที่มีเศรษฐกิจและสภาพสังคมแบบดิจิทัล ผู้เขียนจึงทำการศึกษา รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง

คำสำคัญ : เงินตรา เงินสกุลดิจิทัล เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง โครงการอินทนนท์



Abstract

Payment in Thailand has evolved from coins and banknotes to electronic payment. One of the key technologies is distributed processing technology, which allows service users on the same network to exchange information, including transactions between them, without going through intermediaries. The Bank of Thailand has developed the Inthanon project to test the potential and feasibility of applying this technology to Thailand's payment system, including issuing digital currency issued by the Central Bank, but with the development of the national financial sector, the Currency act b.e.2501 was issued on August 18, 1958, and it is still valid today. The act may not be consistent with current economic and social conditions. In order to improve understanding of the central bank-issued digital currencies, including to be able to present the feasibility, impact, and recommendations for the issuance of a central bank digital currency. Including legislative recommendations on the regulation and supervision of the central bank-issued digital currencies. Prove the monetary status of digital currencies issued by the central bank. Therefore, to be able to repay debts in accordance with the law. The author therefore conducted a study Gather information about Central Bank Digital Currency.

Keywords : Currency, Cryptocurrency, Central Bank Digital Currency, Yuan Digital, Inthanon Project

บทนำ

ระบบการชำระเงินในประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2545 ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในระบบการชำระเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ กลุ่มธุรกิจการค้า นักวิชาการ และหน่วยงานกำกับดูแล (“หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”) ได้มีการประชุมร่วมกัน เพื่อกำหนดแนวทางเกี่ยวกับระบบการชำระเงินของประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2547 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำแผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงินขึ้นเป็นครั้งแรกคือ “แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน 2547 (Payment Systems Roadmap 2004)” ซึ่งแผนกลยุทธ์ดังกล่าวเป็นการวางรากฐานที่สำคัญของระบบการชำระเงิน¹ ต่อมาเนื่องจากเทคโนโลยีมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งพฤติกรรมการใช้บริการระบบการชำระเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ประชุมร่วมกัน เพื่อหารือและจัดทำแผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน 2553 (Payment Systems Roadmap 2010) ขึ้น โดยแผนกลยุทธ์ฉบับดังกล่าวมีเป้าหมายที่

¹ Bank of Thailand, “Payment 2004 A Road Map for Thai Payment System” (กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2002) 3.



จะส่งเสริมการใช้บริการระบบการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เข้าถึงผู้ใช้บริการทุกกลุ่ม รวมถึงการพัฒนา
ระบบการชำระเงิน เพื่อให้มีความปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเพื่อรองรับ
ธุรกรรมระหว่างประเทศ² ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2554 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งคณะทำงานร่างแผน
กลยุทธ์ระบบการชำระเงิน (ทพร.) โดยคณะทำงานร่างแผนกลยุทธ์ฯ ได้ประชุมร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
เพื่อทำการประเมินระบบการชำระเงินของไทย สำหรับจัดทำแผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน 2555 - 2559
(Payment Systems Roadmap 2012 - 2016) และในช่วงปี พ.ศ. 2558 กระทรวงการคลังได้ผลักดันแนวคิด
National E-Payment พร้อมทั้งได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบ
อิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National E-Payment Master Plan) ขึ้น โดยเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 คณะรัฐมนตรี
มีมติเห็นชอบ พร้อมทั้งให้ดำเนินการจัดทำโครงการอีก 4 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการการชำระเงินแบบ Any
ID (2) โครงการขยายการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ (3) โครงการระบบภาษีและเอกสารธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และ
(4) โครงการ e-payment ภาครัฐ³ ผลจากการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงินทั้ง 3 ฉบับ รวมทั้ง
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ และโครงการทั้ง
4 ของภาครัฐที่ผ่านมา ทำให้ระบบการชำระเงินของไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง
ในการพัฒนาระบบการชำระเงิน ต่อมาในปีพ.ศ. 2562 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดทำแผนกลยุทธ์ระบบ
การชำระเงิน ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562 – 2564) ขึ้น

จากช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า ระบบการชำระเงินของไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นการชำระเงินทาง
อิเล็กทรอนิกส์ (Digital Payment) มากขึ้น รวมทั้ง ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจ เริ่มมีการออกนโยบาย
ส่งเสริมการใช้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์และการใช้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เพิ่มมากขึ้น⁴
อย่างไรก็ดี แม้ว่าปริมาณการใช้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์จะเพิ่มมากขึ้น แต่บริการชำระเงินทาง
อิเล็กทรอนิกส์ก็ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของความพร้อมและความสามารถของระบบอิเล็กทรอนิกส์ และข้อ
จำกัดในเรื่องของต้นทุน นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ธนาคารกลางทั่วโลกให้ความสนใจเกี่ยวกับเงิน
สกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency) โดยอยู่ในขั้นตอนของการวิจัยแนวความคิด
ทดลองใช้ พัฒนาและเตรียมการ⁵ ประกอบกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ทั่วโลกต้องเผชิญกับการแพร่ระบาดของ
ของไวรัสโควิด 19 (Covid-19) ทำให้ภาคเอกชน และภาครัฐต่างให้ความสนใจกับเทคโนโลยีดิจิทัลเพิ่มมากขึ้น
เช่น การทำงานผ่านระบบออนไลน์ การศึกษาผ่านระบบออนไลน์ หรือการซื้อขายสินค้าออนไลน์ เป็นต้น และ

² Bank of Thailand, “แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน 2553” (2550) 50:1 แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน 2553 5, 5.

³ พิมพ์ธัญญา ช้องเสนาะ, National e-Payment : โครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (2 กรกฎาคม 2566) National Assembly Library of Thailand <<https://library.parliament.go.th/en/radioscript/national-e-payment-okhrngsrang-phuuenthanrabbkarcharaenginaebbxiekthrxniksachngchati#:~:text=National%20e-Payment>>.

⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “การประเมิน สภาพแวดล้อม และความท้าทาย” (2562) 63:4 แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน 8, 12.

⁵ Codruta Boar and Andreas Wehrl, “Ready, steady, go? – Results of the third BIS survey on central bank digital currency” (2021) 21:114 BIS Papers 6, 6.



จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ภาครัฐและภาคเอกชน มุ่งพัฒนาเทคโนโลยีให้รองรับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น⁶ ซึ่งในด้านการเงินนั้น ประเทศต่าง ๆ ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัล รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็เล็งเห็นว่าภาคประชาชน ภาคธุรกิจเริ่มนำเอาระบบบิเลททรอนิกส์เข้ามาใช้ในการทำธุรกรรมต่าง ๆ มากขึ้น โดยเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญ และได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก คือ เทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (Distributed Ledger Technology) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ช่วยให้ผู้ใช้บริการในเครือข่ายเดียวกันสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมไปถึงทำธุรกรรมระหว่างกันได้โดยไม่ต้องผ่านตัวกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ร่วมกับ สถาบันการเงิน 8 แห่ง และ R3⁷ จัดทำโครงการอินทนนท์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบศักยภาพในการทำงานของเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (Distributed Ledger Technology) และความเป็นไปได้ในการนำเอาเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้กับระบบการชำระเงินของไทย นอกจากนี้ ภายใต้โครงการดังกล่าวผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ดำเนินการออกแบบและพัฒนาระบบต้นแบบของการโอนเงินระหว่างสถาบันการเงิน และศึกษาเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency) เพื่อนำมาใช้ในการชำระเงินผ่านระบบบิเลททรอนิกส์ อย่างไรก็ดี ในขณะที่ภาคการเงินของประเทศไทยมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น แต่พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางรากฐานระบบการเงินของประเทศ ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 18 สิงหาคม 2501⁸ และยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าใจเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางได้มากยิ่งขึ้นรวมทั้ง เพื่อให้สามารถนำเสนอความเป็นไปได้ ผลกระทบ และข้อเสนอแนะในการออกสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ผู้เขียนจึงทำการศึกษา รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง

วัตถุประสงค์

ในขณะที่ธนาคารกลางทั่วโลกให้ความสนใจเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency) รวมทั้ง ภาคเอกชน และภาครัฐให้ความสนใจกับเทคโนโลยีดิจิทัลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากโครงการศึกษาเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency) ของแต่ละประเทศเช่น โครงการ Ubin ของประเทศสิงคโปร์¹⁰ หรือ โครงการหยวนดิจิทัลของจีน¹¹ หรือ โครงการ E-krona ของประเทศสวีเดน รวมทั้ง โครงการอินทนนท์ของไทย แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

⁶ สุพริศร์ สุวรรณิก, “โลกจะเปลี่ยนไปอย่างไร หลังวิกฤตโควิด-19 จบลง?” (2 กรกฎาคม 2566) Thairath Online < https://www.thairath.co.th/money/economics/thailand_econ/1807048 >.

⁷ R3 คือ การรวมกลุ่มกันระหว่างบริษัทและองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ ธนาคาร สถาบันการเงิน และหน่วยงานของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาหาวิธีการนำเอาเทคโนโลยี Blockchain ไปประยุกต์ใช้กับอุตสาหกรรมต่าง ๆ

⁸ Bank of Thailand, “Project Inthanon Phase I” 3.

⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, *การวางพื้นฐานระบบเงินตราไทย : พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501* (7 กรกฎาคม 2566) ศูนย์การเรียนรู้ธนาคารแห่งประเทศไทย < https://www.bot.or.th/item/archive_collection/00000134670 >.

¹⁰ The Monetary Authority of Singapore, “Project Ubin” (2017) 17:1 *The future is here Project Ubin: SGD on Distributed Ledger* 12, 12.

¹¹ Arjun Kharpal, “China has given away millions in its digital yuan trials. This is how it works” (7 กรกฎาคม 2566) CNBC <<https://www.cnbc.com/2021/03/05/chinas-digital-yuan-what-is-it-and-how-does-it-work.html>>.

อันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยเงินตราของไทยได้ถูกร่างขึ้นและประกาศใช้บังคับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2501 ซึ่งนับเป็นระยะเวลากว่า 60 ปีแล้ว ทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่เริ่มมีการนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในภาคการเงิน รวมไปถึงไม่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของรูปแบบเงินตรา ดังนั้น เพื่อศึกษารวบรวมเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency) เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 หรือ การบัญญัติกฎหมายลำดับรอง หรือ การบัญญัติกฎหมายเฉพาะให้รองรับและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน รวมถึงวิวัฒนาการของรูปแบบเงินตรา ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษารวบรวมเกี่ยวกับเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency) ทั้งในเรื่องของ รูปแบบในประกาศใช้ วิธีการใช้งาน สถานะทางกฎหมายและการกำกับดูแลสกุลเงินดังกล่าว รวมถึงความเป็นไปได้และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกาศให้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นอีกหนึ่งสกุลเงินในภาคการเงินของไทย

ความเสี่ยง และความเป็นไปได้ในการออก Central Bank Digital Currency

โครงการอินทนนท์ ซึ่งเป็นโครงการที่ทดสอบระบบการโอนเงินระหว่างสถาบันการเงินโดยใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจำลอง (wholesale CBDC) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการชำระเงิน ทั้งนี้ ในการโอนเงินระหว่างกันและการบริหารสภาพคล่องในช่วงเดือนสิงหาคม 2561 จนถึงเดือนมกราคม 2562 พบว่าเทคโนโลยีบล็อกเชนมีศักยภาพในการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการชำระเงินของไทย แต่การจะนำระบบนี้มาใช้งานจริงต้องใช้เวลาทดสอบขีดความสามารถและศึกษาผลกระทบเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามการประกาศใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง อาจยังดูไกลตัว ครอบคลุมได้ที่ยังไม่สร้างความมีเสถียรภาพของระบบการเงิน รวมถึงคนไทยยังมั่นใจในการใช้สกุลเงินบาท และความมั่นคงในระบบการชำระเงินของประเทศอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการประกาศใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางแล้วเห็นว่า มีความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

1. **ด้านสังคม** โดยในประเทศที่พัฒนาแล้วเริ่มมีการนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการพัฒนาระบบการทำธุรกรรมระหว่างธนาคารมากขึ้น รวมทั้ง ประชาชนที่เริ่มให้ความสนใจหันมาใช้ E-payment กันมากขึ้น การประกาศใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางขึ้นมาเพื่อรองรับการทำธุรกรรมระหว่างธนาคารผ่านระบบเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (DLT) จึงมีแนวโน้มจะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำธุรกรรม อย่างไรก็ตาม เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางอาจส่งผลกระทบต่อการให้บริการและนวัตกรรมของ E-payment ของภาคเอกชน เนื่องจากการออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางอาจถือเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดในระดับหนึ่ง



2. ด้านเทคโนโลยี

2.1 ความมีประสิทธิภาพของระบบการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ การออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางมีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงิน ในการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพระบบการชำระเงินระหว่างสถาบันการเงิน ซึ่งหากมีการออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางขึ้นเพื่อนำมาใช้ทดแทนธนบัตร การทำธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงินจะมีแนวโน้มที่จะมีธุรกรรมต่อวันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเทคโนโลยีที่รองรับการทำธุรกรรมนั้นจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพที่จะสามารถขยายขนาดเพื่อรองรับธุรกรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่หากนำมาใช้ทั่วไประหว่างประชาชนจำนวนหลายสิบล้านคน ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมั่นใจว่าระบบมีประสิทธิภาพเพียงพอก่อนนำมาใช้จริง

2.2 ความปลอดภัยของข้อมูล เทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (Distributed Ledger Technology (DLT)) คือ เทคโนโลยีที่ช่วยให้ฐานข้อมูลที่มีอยู่ของแต่ละสถาบันการเงินที่อยู่บนระบบ สามารถเชื่อถือได้ถึงความเป็นจริงของการทำธุรกรรมโดยที่เจ้าของฐานข้อมูลนั้นไม่จำเป็นต้องเชื่อถือซึ่งกันและกันโดยตรง โดยเทคโนโลยีบล็อกเชนซึ่งถือได้ว่าเป็นเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ประเภทหนึ่งซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางได้เนื่องจากการทำธุรกรรมระหว่างคู่สัญญาผ่านเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์จะมีการบันทึกธุรกรรมที่เกิดขึ้นในฐานข้อมูลของแต่ละฝ่ายและฐานข้อมูลของทุกคนในระบบไปพร้อมกัน ซึ่งเมื่อผู้ให้บริการฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ทำธุรกรรมโอนเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางไปยังอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว ผู้ให้บริการทั้งระบบบล็อกเชนจะทราบถึงการทำธุรกรรมนั้นพร้อม ๆ กันว่ามีการโอนเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ในปัจจุบันได้มีการทดสอบออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางบนเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์โดยกำหนดใช้ในวงจำกัด ระบุผู้ให้บริการชัดเจน เพื่อสะท้อนความเป็นจริงที่ว่าผู้ทำธุรกรรมจะต้องเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง

2.3 เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางปลอม ตามที่การทำธุรกรรมโดยใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง มีเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องคือ เทคโนโลยีบล็อกเชน ดังนั้น แม้ว่าในปัจจุบันเทคโนโลยีบล็อกเชนจะไม่สามารถถูกเจาะได้แต่ก็มีความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นจากเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรม เช่น เทคโนโลยีของ wallet ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงความปลอดภัยด้านเทคโนโลยีให้มากเนื่องจาก หาก wallet ถูกเจาะได้จะมีผลร้ายแรงมากกว่าการระบาคของธนบัตรปลอม เนื่องจากการระบาคของธนบัตรปลอมมักจะถูกจำกัดในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น และการตรวจสอบธนบัตรปลอมอาจทำได้ด้วยเทคนิคและเทคโนโลยีพื้นฐาน แต่การระบาคของเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางปลอมจะสามารถแพร่ออกไปในระบบได้อย่างรวดเร็ว ตรวจสอบได้ยาก มีผลกระทบรุนแรงส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น แก๊ไขได้ยากกว่าและใช้เวลานานกว่ามาก



3. **ด้านเศรษฐกิจ** ในปัจจุบันระบบการชำระเงินที่มีมูลค่าสูง คือระบบรวมศูนย์โดยมีธนาคารกลางเป็นผู้ดำเนินการและรับชำระธุรกรรมระหว่างธนาคาร ซึ่งหมายความว่าธนาคารกลางจะต้องรับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าว ดังนั้นการใช้เทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (DLT) ในการออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง เพื่อให้สถาบันการเงินทำการชำระธุรกรรมระหว่างกันได้โดยตรงโดยไม่ต้องมารวมศูนย์ที่ธนาคารกลางจะลดความเสี่ยงของระบบการชำระเงิน ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศได้นอกจากนี้ธนาคารกลางบางแห่งยังได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการทำธุรกรรมซื้อขายพันธบัตรผ่านเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (DLT) โดยใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในการชำระธุรกรรม ซึ่งหมายความว่าการซื้อขายธุรกรรมจะเกิดขึ้นในลักษณะ Deliver-Versus-Payment (DVP) โดยการส่งมอบพันธบัตรและการชำระราคา โดยใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจะเกิดขึ้นพร้อมกันในพื้นที่เมื่อมีการตกลงทำธุรกรรม ซึ่งการทำธุรกรรมในรูปแบบนี้นอกจากจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเนื่องจากใช้เวลาน้อยลงมากในการส่งมอบสินทรัพย์และชำระราคา รวมทั้งช่วยลดความเสี่ยงของการไม่ส่งมอบ และลดข้อผิดพลาดในการทำธุรกรรมได้นอกจากนี้ การใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางบนระบบการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (DLT) มีแนวโน้มจะช่วยลดขั้นตอน เวลา และความผิดพลาดของการชำระธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงิน เนื่องจากข้อผิดพลาดมักเกิดขึ้นเมื่อคู่สัญญา มีการลงบัญชีที่ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งการทำธุรกรรมบนระบบการประมวลผลแบบกระจายศูนย์จะช่วยลดข้อผิดพลาดในส่วนดังกล่าวได้เนื่องจากธุรกรรมบนระบบการประมวลผลแบบกระจายศูนย์จะยืนยันต่อเมื่อฐานข้อมูลของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายบันทึกธุรกรรมสอดคล้องกันรวมทั้งสอดคล้องกับที่ปรากฏในระบบ ทั้งนี้การที่ Front Office, Mid Office และ Back Office ของคู่สัญญา สามารถทราบถึงธุรกรรมไปพร้อม ๆ กันนั้นสามารถช่วยลดขั้นตอน และระยะเวลาในการดำเนินการต่าง ๆ และลดระยะเวลาในการสอบถามความถูกต้องของธุรกรรมระหว่างบัญชีที่ระหว่างฝ่ายงานในสถาบันการเงินและคู่สัญญาทำให้สามารถลดต้นทุนที่เกี่ยวข้องได้มาก

4. **ด้านกฎหมาย** กรณีที่ภาครัฐจะออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางได้นั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีการเตรียมพร้อมในด้านกฎหมาย ในเรื่องของกรรับรองความเป็นเงินตราเนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 กำหนดไว้แต่เฉพาะเหรียญกษาปณ์และธนบัตรเท่านั้นที่เป็นเงินตราของประเทศ ที่สามารถใช้ในการชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ดังนั้นเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง แม้ว่าจะมีคุณสมบัติที่คล้ายคลึงกับเงินตรา แต่เมื่อตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 แล้วไม่ใช่เงินตราตามกฎหมายไทย ทำให้ในการทำธุรกรรม หากคู่สัญญากำหนดตกลงกันให้ใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในการทำธุรกรรมระหว่างคู่สัญญา การแลกเปลี่ยนหรือชำระราคาโดยใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางนั้น เป็นหนี้กระทำการไม่ใช่หนี้เงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อคู่สัญญาแสดงเจตนาตกลงกันให้ใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในการทำธุรกรรมระหว่างคู่สัญญา การแสดงเจตนาดังกล่าวย่อมมีผลสมบูรณ์บังคับได้ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา¹²

¹² พงษ์ภร วะชาติ, *สกุลเงินเสมือนจริงปลอดภัยบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557) 166.



ทั้งนี้ แม้ว่าเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจะไม่มีสถานะเป็นเงินตราตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 แต่เนื่องจากเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางนั้น อาจมีความเสี่ยงต่อรัฐ สถาบันการเงิน และประชาชน ในเรื่องของความมีเสถียรภาพของมูลค่าของเงินตราของรัฐ รัฐควรเตรียมความพร้อม โดยการแก้ไขปรับปรุงหรือบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้น เพื่อกำกับควบคุมดูแลสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง นอกจากนี้ การรักษาความลับของข้อมูลผู้ใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเนื่องจากการใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางนั้น การทำธุรกรรมต่าง ๆ จะถูกบันทึกไว้ในฐานข้อมูลในระบบการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ซึ่งมีความแตกต่างจากการใช้เหรียญกษาปณ์ หรือ ธนบัตร ในการทำธุรกรรม อย่างไรก็ดี แม้ว่าการเก็บข้อมูลธุรกรรมทั้งหมดจะช่วยให้การตรวจสอบการทุจริต การประกอบธุรกิจผิดกฎหมายเป็นไปได้อย่างง่ายมากยิ่งขึ้นรวมทั้ง ช่วยให้ภาครัฐสามารถติดตามแนวโน้มกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ง่ายขึ้น แต่จำเป็นที่ต้องมีความชัดเจนในการรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเพราะข้อมูลที่มีเหล่านี้อาจเป็นอันตรายต่อสาธารณชนได้หากถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 เป็นพระราชบัญญัติเงินตราฉบับแรกของประเทศ บัญญัติขึ้นเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเงินตราที่ใช้กันมาในระยะเวลาอันนาน มีจำนวนมากมายโดยตัวบทในพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง มีทั้งหลักจัดการเงินตราแบบถาวร ซึ่งมีอยู่แต่เดิมแต่ถูกระงับการใช้บังคับไปโดยปริยาย โดยมีหลักจัดการเงินตราในระบบชั่วคราวใช้บังคับแทน ทั้งนี้ หลักจัดการเงินตราแบบชั่วคราวซึ่งได้รับการรับรองและบังคับใช้ต่อมาเป็นระยะเวลานานจึงสมควรที่จะได้แก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายว่าด้วยระบบเงินตราชั่วคราว เพื่อบังคับใช้ถาวรสืบไป โดยไม่ต้องมีการต่ออายุกันเป็นคราวๆ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการจัดการเกี่ยวกับการจัดทำและการใช้เงินตราของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยพิจารณาได้ดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ระบบเงินตราในประเทศประกอบด้วยสื่อกลางในการใช้หมุนเวียนในประเทศ ได้แก่ เหรียญกษาปณ์ และธนบัตร มีหน่วยของเงินตรา คือ สกุลบาท โดยกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและนำออกใช้ซึ่งเหรียญกษาปณ์ และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดทำจัดการ และนำออกใช้ซึ่งธนบัตร ดังนั้น แม้ว่าการออกสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจะจัดทำและนำออกใช้โดยธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นธนาคารกลางของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางไม่ใช่สื่อกลางในการและเปลี่ยนหมุนเวียนที่เป็นเหรียญกษาปณ์ หรือ ธนบัตร ไม่ได้มีหน่วยของเงินตราเป็นบาท เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจึงไม่ใช่เงินตราตามพระราชบัญญัตินี้

1.2 หลักความสามารถในการชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (Legal Tender) หลักความสามารถในการชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัตินี้จำกัดเฉพาะเงินตราตามกฎหมาย 2 ประเภทเท่านั้น ได้แก่ เหรียญกษาปณ์ และธนบัตร ดังนั้น เมื่อเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจึงไม่ใช่เงินตราตามพระราชบัญญัตินี้ เงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจึงไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

ตามทวิวิธีการในการทำธุรกรรมการโอนเงินสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จะต้องทำธุรกรรมผ่านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ดังนั้น การทำธุรกรรมการโอนเงินสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจึงเป็นธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เนื่องจาก การทำธุรกรรมการโอนเงินสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นการกระทำธุรกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ ที่เกิดขึ้นโดยการประยุกต์ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ไฟฟ้า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า ดังนั้น ในการจะพิจารณาความถูกต้องสมบูรณ์ของการทำธุรกรรมการโอนเงินสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ประกอบด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติจำกัดสิทธิผู้ประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและการพาณิชย์ หรือกระทบต่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความเชื่อถือและยอมรับในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือกระทบความเสียหายต่อสาธารณชน จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทาง อิเล็กทรอนิกส์ใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบ ต้องขึ้นทะเบียน หรือต้องได้รับใบอนุญาตก่อน ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าธุรกิจบริการเกี่ยวกับการโอนเงินสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและการพาณิชย์ หรือความเชื่อถือและยอมรับในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือกระทบความเสียหายต่อสาธารณชน ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือบัญญัติกฎหมายใหม่ เพื่อควบคุมกำกับดูแลสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จึงเห็นควรดำเนินการตามวิธีการตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้

3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดว่า ทรัพย์สินหมายความถึง วัตถุมีรูปร่าง และคำว่า ทรัพย์สิน หมายความว่า ทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางแล้วเห็นว่า สกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ ไม่ใช่วัตถุมีรูปร่าง เงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจึงไม่ใช่ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายนี้ แต่อย่างไรก็ดี มูลค่าของเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางขึ้นอยู่กับอุปสงค์อุปทานของตลาดเช่นเดียวกับสินค้า โดยสามารถยึดถือเอาได้จากความเป็นเจ้าของสิทธิใน Wallet ซึ่งใช้เทคโนโลยีในการเข้ารหัส ดังนั้น สิทธิในเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จึงมีสถานะเป็นทรัพย์สิน ซึ่งผู้ทรงสิทธิสามารถใช้ หรือแสดงออกซึ่งสิทธิทางหนี้ได้ ทั้งนี้ สิทธิทางหนี้ อาจเกิดขึ้น



ได้จากสัญญา โดยคู่สัญญาจึงสามารถกล่าวอ้าง หรือใช้ยื่นระหว่างกัน แต่ไม่สามารถกล่าวอ้างสิทธิต่อบุคคลภายนอกได้ โดยสัญญาระหว่างคู่สัญญา แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในเอกเทศสัญญา แต่เป็นสัญญาไม่มีชื่ออย่างหนึ่งที่ผูกพันคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายให้ปฏิบัติตามโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) ดังนั้น หากสัญญานั้นเกิดโดยสมบูรณ์แล้วย่อมก่อให้เกิดผลทางกฎหมายทันทีที่ทำสัญญาซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือผลทางหนี้ ทั้งนี้ หนี้มีหลายประเภทซึ่งมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป วัตถุแห่งหนี้นั้น อาจแบ่งได้เป็นหนี้กระทำการ หนี้ละเว้นกระทำการ และหนี้การโอนทรัพย์สิน จึงมีประเด็นที่จะพิจารณาว่าหนี้ ซึ่งมีวัตถุเป็นเงินตราหรือหนี้เงินนั้น มีความแตกต่างจากหนี้ประเภทอื่นอย่างไร โดยหนี้เงิน คือ หนี้ที่มีวัตถุแห่งหนี้เป็นการส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นเงินตรา ดังนั้น เมื่อเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางไม่ใช่เงินตราตามกฎหมาย จึงพิจารณาได้ว่า สัญญาซึ่งมีเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นวัตถุแห่งหนี้เป็นหนี้กระทำการ ไม่ใช่หนี้เงิน อนึ่ง เมื่อสัญญาซึ่งมีเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นวัตถุแห่งหนี้ เป็นหนี้กระทำการ ไม่ใช่หนี้เงิน ดังนั้น สัญญาที่กำหนดสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นวัตถุแห่งหนี้ ย่อมไม่สามารถชำระหนี้เป็นเงินบาทแทนได้

นอกจากนี้ การชำระหนี้ด้วยเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ก็ไม่ใช่การชำระหนี้เป็นอย่างอื่นตามมาตรา 321 ของประมวลกฎหมายนี้ เพราะ ลูกหนี้มีหนี้อย่างไรก็ต้องชำระหนี้เช่นนั้น ดังนั้น เมื่อคู่สัญญาตกลงกันทำสัญญา โดยกำหนดชัดเจนในสัญญาให้เงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นวัตถุแห่งหนี้ กรณีเช่นนี้ เมื่อมีการชำระหนี้ด้วยเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จึงไม่ใช่การชำระหนี้เป็นอย่างอื่น เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สัญญาตกลงกันให้เงินบาทเป็นวัตถุแห่งหนี้ หากลูกหนี้ชำระหนี้ด้วยเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางแทนการชำระหนี้ด้วยเงินบาทตามที่ได้ตกลงกัน และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยอมรับ ก็มีผลทำให้หนี้นั้นระงับสิ้นไป

4. พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561

พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้การกำกับและการควบคุมการดำเนินกิจกรรมและการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การดำเนินกิจกรรมและการประกอบธุรกิจดังกล่าวมีความโปร่งใส อันจะเป็นประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และการคุ้มครองผู้ลงทุนและ ประชาชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการตราพระราชกำหนดนี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ บัญญัติว่า คริปโทเคอร์เรนซี หมายความว่า หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือ เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีความประสงค์ที่จะใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า บริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัลและให้หมายความรวมถึงหน่วยข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะประกาศกำหนด และสินทรัพย์ดิจิทัล หมายความว่า



คริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล และในการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลนั้น พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติจำกัดไว้แต่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่จะมีสิทธิในการให้บริการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัล นอกจากนี้พระราชกำหนดฉบับยังได้บัญญัติไว้ว่า เป็นคริปโทเคอร์เรนซีหรือโทเคนดิจิทัลตามพระราชกำหนด ไม่ใช่หลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัล และผู้ให้บริการมีความประสงค์ในการคำนวณราคาสินทรัพย์ดิจิทัลให้เป็นเงินสกุลเงินของไทย พระราชกำหนดฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า การคำนวณราคาสินทรัพย์ดิจิทัลให้เป็นเงินสกุลเงินของไทยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

5. พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการเพื่่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ การกิจต่าง ๆ นั้นให้รวมถึง (1) การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร (2) การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน (3) การบริหารจัดการสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย (4) การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล (5) การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน (6) การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน (7) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน (8) การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรารวมทั้งการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา (9) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (10) การปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย (11) การกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังอาจถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใด ๆ หรือก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักรด้วย เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระ ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือบัญญัติกฎหมายใหม่ เพื่อควบคุมกำกับดูแลสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง จึงเห็นควรกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่ว่าเงินสกุลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางจะมีสถานะเป็นเงินตราของประเทศตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

6. หนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามที่พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ทำหน้าที่ในการกำกับและควบคุมการออกและประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หรือ การประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล



ของสถาบันการเงิน และบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกหนังสือเวียนเลขที่ ธปท.ผนส.(23) ว. 1759/2561 เรื่อง แนวทางการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital asset) ของสถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน เพื่อกำหนดแนวทางให้สถาบันการเงิน และบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินปฏิบัติตาม

ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้ศึกษาถึงผลกระทบ และความเป็นไปได้ในการออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางแล้วเห็นว่า ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีการออกเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางนั้น ประเทศไทยควรมีกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางโดยเฉพาะ เพื่อให้การรับรองสถานะความเป็นเงินตราของเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง รวมทั้ง สามารถใช้ในการชำระหนี้ได้ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาตามความเหมาะสมออกพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 หรือออกกฎหมายลำดับรอง หรือ ประกาศ มาตรการมาควบคุมและกำกับดูแลเงินสกุลดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันที่กำลังเข้าสู่สังคมที่มีเศรษฐกิจและสภาพสังคมแบบดิจิทัลเนื่องจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันมากขึ้นซึ่งในขณะเดียวกันก็มีผู้ใช้เทคโนโลยีไปในทางที่ไม่ถูก ไม่ควร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมาย เพราะเมื่อมีกฎหมายแล้วผู้ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวย่อมไม่อาจปฏิเสธความผิดด้วยเหตุผลเพราะความไม่รู้กฎหมายได้

บรรณานุกรม

- ธรรมรักษ์ หมั่นจักร รัชพร วงศาโรจน์ กษิดิศ ต้นสงวน เกวลี สันตโยดม, “CENTRAL BANK DIGITAL CURRENCY อีกหนึ่งวิวัฒนาการของเงิน” (2561) 61:1 Digital Currency Series.
- ธรรมรักษ์ หมั่นจักร, รัชพร วงศาโรจน์, กษิดิศ ต้นสงวน และเกวลี สันตโยดม, “Cryptocurrencies and Friends : นวัตกรรม พัฒนาการ ความเสี่ยง และการกำกับดูแล” (2561) 61:2 Digital Currency Series.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, “เรื่องโครงการอินทนนท์ระยะที่1และแผนการดำเนินโครงการในระยะถัดไป” (2562) 62:5 ข่าว สปท.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, “การประเมิน สภาพแวดล้อม และความท้าทาย” (2562) 62:4 แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, “การวางพื้นฐานระบบเงินตราไทย: พระราชบัญญัติเงินตราพ.ศ. 2501”(7 กรกฎาคม 2566) ศูนย์การเรียนรู้ธนาคารแห่งประเทศไทย <https://www.botlcr.or.th/item/archive_collection/00000134670>.
- พงษ์บวร ควะชาติ, *สกุลเงินเสมือนจริงปลอดภัยการควบคุมบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต* (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).
- พิมพ์ธัญญา ฆ้องเสนาะ, National e-Payment : โครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (2 กรกฎาคม 2566) National Assembly Library of Thailand <<https://library.parliament.go.th/en/radioscript/national-e-payment-okhrngsrangphuuenthanrabbkarcharaengi-naebbxiekthrxnksaehngchati#:~:text=National%20e-Payment>>.
- เสวียน แก้ววงษา, “เงินดิจิทัล: บริบทของการพิจารณาความเป็นเงิน”(รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติสาขาเศรษฐศาสตร์ “อนาคตเศรษฐกิจไทยปี 61 รอดหรือซบเซา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 13 ธันวาคม 2560) (3 กรกฎาคม 2566) หอสมุดรัฐสภา <<https://library.parliament.go.th/en/radioscript/national-e-payment-okhrngsrangphuuenthanrabbkarcharaengi-naebbxiekthrxnksaehngchati#:~:text=National%20e-Payment>>.
- สุพริศ สุวรรณิก, “โลกจะเปลี่ยนไปอย่างไร หลังวิกฤตโควิด-19 จบลง?”(2 กรกฎาคม 2566) Thairath Online <https://www.thairath.co.th/money/economics/thailand_econ/1807048>.
- Arjun Kharpal, “China has given away millions in its digital yuan trials. This is how it works”(7 July 2566) CNBC <<https://www.cnbc.com/2021/03/05/chinas-digital-yuan-what-is-it-and-how-does-it-work.html>>.



- Bech, Morten and Rodney Garratt, “Central bank cryptocurrencies” (2017) 17:1 *BIS Quarterly Review*.
- Bordo, Michael D., and Andrew T. Levin, “Central bank digital currency and the future of monetary policy” (2017) 17: 23711 *NBER working paper*.
- Bank of Thailand, “แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน 2553” แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน (2553) 53:1 แผนกลยุทธ์ระบบการชำระเงิน 2553.
- Codruta Boar and Andreas Wehrli, “Ready, steady, go? – Results of the third BIS survey on central bank digital currency” (2021) 21:114 *BIS Papers*.
- Bank of Thailand, “Payment 2004 A Road Map for Thai Payment System” (กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2002).
- The Monetary Authority of Singapore, “Project Ubin” (2017) 17:1 The future is here Project Ubin: *SGD on Distributed Ledger*.



AI บนเส้นทางนักกฎหมาย

AI On The Legal Path

พันธุ์ทิพย์ นวานุช

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่ เชียงใหม่ 50230

Punthip Navanuch

Faculty of Law at North-Chiang Mai University Chiangmai 50230

E-mail : punthip@northcm.ac.th

จุไรรัตน์ กัญชนะ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่ เชียงใหม่ 50230

Jurairat Kanchana

Faculty of Law at North-Chiang Mai University Chiangmai 50230

E-mail : jurairat@northcm.ac.th

วัชรารณ หนันไชย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่ เชียงใหม่ 50230

Wacharaporn Tananchai

Faculty of Law at North-Chiang Mai University Chiangmai 50230

E-mail : wacharaporn@northcm.ac.th

(Received: 19 September 2023; Revised: 3 November 2023; Accepted: 16 November 2023)

บทคัดย่อ

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัล และนวัตกรรมต่าง ๆ ก่อให้เกิดการพลิกผันในหลายด้าน ส่งผลกระทบต่อภาคสังคมโดยรวม ตลอดจนระบบการศึกษาด้วยความฉลาดของคอมพิวเตอร์ ในศาสตร์ที่เรียกว่า “ปัญญาประดิษฐ์” (Artificial Intelligence) หรือ AI ซึ่งเป็นเครื่องจักรที่สามารถทำให้เข้าใจและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงเข้ามามีบทบาทในการดำรงชีวิตและระบบการศึกษา รวมถึงวิชาชีพกฎหมายด้วย ทำให้การเรียนรู้ไม่มีขีดจำกัดทางด้านเวลา สถานที่ และการเรียนรู้ที่สามารถเข้าถึงได้ทุกที่ทุกเวลา ดังนั้น การมีทักษะทางเทคโนโลยีดิจิทัลจะช่วยปรับตัวให้เท่าทันการพลิกผันได้ เพื่อพร้อมรับความเปลี่ยนแปลง จึงต้องเริ่มจากพัฒนาการเรียนการสอนด้วย AI ให้เข้ามามีส่วนร่วมในระบบการศึกษากฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ AI จะทำงานในวิชาชีพกฎหมายแทนมนุษย์ได้ แต่ทำในลักษณะที่เป็นผู้ช่วยงาน บางอย่างสิ่งที่ AI ทำไม่ได้ อย่างมนุษย์คือ การทำงานที่ซับซ้อน การเจรจาต่อรอง การขึ้นศาล การเขียนคำพิพากษา ตลอดจนงาน



ด้านคุณธรรมจริยธรรมนักกฎหมาย ดังนั้น นักกฎหมายในยุคที่ AI เข้ามามีบทบาทควรต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้และทักษะทางด้านเทคโนโลยีให้มากขึ้น เพื่อให้ให้นักกฎหมายที่เป็นมนุษย์กับ AI สามารถทำงานได้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรับความเปลี่ยนแปลงในอนาคต

คำสำคัญ : ปัญญาประดิษฐ์ วิชาชีพนักกฎหมาย ดิจิทัล

Abstract

Advances in digital technology and innovations have caused disruptions in various aspects of society. Computer intelligence, also known as “artificial intelligence” or AI, has precipitated disruption and societal change. AI has been harnessed as a mechanism for understanding and solving problems, thus assuming a pivotal role in both human life and the education system, especially within the legal profession. It facilitates limitless learning across time and space, enabling education to occur ubiquitously and at any time. Consequently, bolstering graduates’ digital technology skills becomes essential for their ability to adapt to technological disruptions and societal transformations. Therefore, teaching AI serves as preparation for impending changes in the legal education system. However, even though AI can perform certain tasks within the legal profession instead of humans, it can only serve as an assistant for specific functions. Complex legal competencies, such as negotiation, court case presentations, judgment writing, and the ethical work of lawyers, are abilities that AI cannot replicate as effectively as humans. Consequently, it is imperative for lawyers to enhance their knowledge and skills in AI technology. The challenges of collaboration between human lawyers and AI must be effectively addressed to accommodate forthcoming changes.

Keywords : Artificial Intelligence, Legal Profession, Digital

บทนำ

การพลิกผัน (Disruption) ในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคโนโลยี ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านภูมิรัฐศาสตร์ และด้านศีลธรรม ล้วนส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบัน (Manarangsan, 2019, อ้างในกมลชนก พูลสวัสดิ์) การพลิกผันดังกล่าวนี้เกิดจากการพัฒนาที่ไม่หยุดนิ่งของมนุษย์เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ และสิ่งที่เกิดจากการพัฒนา คือ นวัตกรรมใหม่ ๆ ที่สร้างประโยชน์ให้กับคนกลุ่มหนึ่ง และอาจทำให้คนอีกกลุ่มหนึ่งเสียประโยชน์ไป¹

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างก้าวกระโดด ทำให้มีการผลิตข้อมูลข่าวสารในปริมาณมหาศาล ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่เปิดในสื่อสังคมออนไลน์ Social Media ยิ่งไปกว่านั้นเทคโนโลยีขั้นสูง

มีราคาถูกลงอย่างรวดเร็ว จนทำให้ประชาชนทั่วไปมีขีดความสามารถในการประมวลผลจากข้อมูลขนาดใหญ่เท่าทันภาครัฐ ก่อให้เกิดการพลิกผันทางดิจิทัล (Digital Disruption) ซึ่งกลายเป็นหัวใจสำคัญของทุกองค์กรที่ต้องพึงระวังในการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการจัดการศึกษา¹

ในปัจจุบันเทคโนโลยีไม่เพียงแต่มีบทบาทต่อการดำเนินชีวิต แต่ยังมิมีอิทธิพลต่อการจัดการเรียนรู้ต่อผู้เรียนในสถานศึกษาแบบองค์รวม ไม่ว่าจะเป็นสมาร์ตโฟน (Smartphone) แท็บเล็ต (Tablet) คอมพิวเตอร์พกพา (Notebook) เมื่อนำอุปกรณ์เหล่านี้เชื่อมต่อเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจะทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ไม่มีขีดจำกัดทางด้านเวลา สถานที่ และปริมาณของความรู้ที่ผู้เรียนสามารถเข้าถึงได้จากทั่วทุกมุมโลก ซึ่งวิวัฒนาการของเทคโนโลยีเหล่านี้ ทำให้เกิดการเรียนรู้ในรูปแบบใหม่ต่อผู้เรียน²

เมื่อกล่าวถึงการพลิกผัน (Disruption) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของโลกที่สิ่งหนึ่งมาแทนที่สิ่งหนึ่ง และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยี (พัชรภรณ์ดวงชื่น, 2561) นับได้ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงของระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อช่วยมนุษย์ในการทำงาน การช่วยตัดสินใจในด้านต่างๆ หรือใช้ในการแก้ปัญหาสำคัญต่าง ๆ ที่พบ โดยเรียกศาสตร์นี้ว่า ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence หรือ AI)³

ค.ศ. 1950 เริ่มมีแนวคิดว่าปัญญาประดิษฐ์เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้เรียนรู้จดจำ ประเมินผล และตอบสนองในสิ่งที่อยู่นอกเหนือความคาดหมายของโปรแกรม และได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เห็นได้ว่าในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา AI มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว และมีการยอมรับอย่างแพร่หลายในอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีความก้าวหน้าด้านต่าง ๆ เช่น คอมพิวเตอร์วิทัศน์ การประมวลผลภาษาธรรมชาติวิทยาการหุ่นยนต์ หุ่นยนต์ไร้คนขับ ผู้ช่วยเสมือนจริง อุปกรณ์สมาร์ตโฟน การวินิจฉัยทางการแพทย์ เป็นต้น⁴

¹ กมลชนก พูลสวัสดิ์และคณะ, “ปัญญาประดิษฐ์กับการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์” (2565) 21:1วารสารครุศาสตร์อุตสาหกรรม 2, 2.

² เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ, “The Year of Disruption” (22 พ.ค.2566) special-article <<https://www.tet.or.th/images/article/special-article>>.

³ สุภัฏญา แซ่มซ้อย, การบริหารสถานศึกษาในยุคดิจิทัล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561) 104.

⁴ ณัฐ อรุณ, ปัญญาประดิษฐ์กับการประยุกต์ใช้งาน (ม.ป.ป) (ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2554) 167.

⁵ เกียรติพงษ์ อุคฆณะธิระ, ประวัติความเป็นมาของปัญญาประดิษฐ์ (31 พฤษภาคม 2561) information-technology <<https://www.iok2u.com/article/information-technology/ai-001-artificial-intelligence-origins>>.



เมื่อเทคโนโลยีก้าวล้ำไปข้างหน้า แรงงานที่มีทักษะการทำงานในระดับสูง ด้านการคิด วิเคราะห์ และการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนจะต้องพัฒนาและปรับตัวเพื่อทำงานร่วมกับหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ ระบบการศึกษาจะต้องมีการปรับเปลี่ยนในการพัฒนาคนผ่านระบบการศึกษา⁶ ความทรงพลังของปัญญาประดิษฐ์ได้รับการยืนยันจากทั่วโลกด้วยระบบ Chat GPT เป็นแชทบอตที่เราสามารถถาม-ตอบกับโปรแกรมได้ฟรี โดยตัวโปรแกรมจะช่วยสร้างบทความ Content Marketing หรือหาคำตอบให้กับเรา รวมถึงในปัจจุบัน แชทบ็อตก็ได้มีการพัฒนาให้สามารถใช้ภาษาไทยได้ ซึ่งง่ายต่อการใช้งานเป็นอย่างมาก และเชื่อว่าในอนาคต Chat GPT จะมีการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นหนึ่งในเทคโนโลยีสำคัญที่อาจพลิกโฉมโลกเข้าสู่โลกยุคสมัยใหม่ การมาถึงของ AI ช่วยผลักดันวิทยาการและศาสตร์ทุกด้านให้ได้รับการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด และที่น่ากังวลอย่างยิ่ง เมื่อ AI ได้รับการพัฒนาให้เข้ามาช่วยงานในด้านกฎหมาย โดยมีต้นแบบมาจากระบบของ Chat GPT พัฒนาไปสู่ระบบที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษในด้านกฎหมายอุตสาหกรรม ดังนั้น การจัดการเรียนการสอนกฎหมายซึ่งเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมและชีวิตของคน และเพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพทางนิติศาสตร์มีความรู้ความสามารถจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน พัฒนาให้มีความลงตัวกับความต้องการของสังคมที่ถูกขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี โดยการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนช่วยในการจัดการเรียนการสอนกฎหมายรองรับระบบปัญญาประดิษฐ์เพื่อพัฒนาให้ผู้เรียนได้เกิดผลลัพธ์การเรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์

ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) หรือ AI หมายถึง ความสามารถของสิ่งประดิษฐ์ เช่น คอมพิวเตอร์ หุ่นยนต์ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ในการแสดงปฏิกิริยาหรือกระทำการใดๆ ในสถานการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดด้วยตนเอง เสมือนการทำงานของสมองมนุษย์

John McCarthy ได้ให้คำนิยาม ปัญญาประดิษฐ์ว่าเป็นศาสตร์ทางด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ ในการสร้างความฉลาดให้กับเครื่องจักร จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญญาประดิษฐ์เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการสร้างความฉลาดให้กับเครื่องจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้สามารถคำนวณ ค้นหาเหตุผล มีการเรียนรู้ได้เสมือนกับสมองของมนุษย์ และตอบสนองต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ระบบคอมพิวเตอร์สามารถทำงานแทนมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷

⁶ เนื้อแฟร เล็กเฟื่องฟูและคณะ, บทบาทของการค้าและเทคโนโลยีต่อการปรับเปลี่ยนของโครงสร้างตลาดแรงงานของไทย, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562) 179.

⁷ ญัฐ อรุณ, ปัญญาประดิษฐ์กับการประยุกต์ใช้งาน (ม.ป.ป) (ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2554) 167.

ค.ศ. 1950 นักคณิตศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Alan Turing ได้ศึกษาวิจัยโดยมีความคิดว่า ปัญญาประดิษฐ์เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้เรียนรู้จดจำ ประมวลผล และตอบสนองในสิ่งที่อยู่นอกเหนือความคาดหมายของโปรแกรม ต่อมาเมื่อนักวิทยาศาสตร์ได้ทำการทดลองแนวคิดการสร้างเครื่องจักรอัจฉริยะ ทฤษฎีอัลกอริทึม โครงข่ายประสาท และศึกษาเรื่องความฉลาด⁸

ค.ศ. 1965 ผู้เชี่ยวชาญระบบคอมพิวเตอร์ มีนักวิจัยของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ดชื่อ Edward Feigenbaum ได้สร้างระบบผู้เชี่ยวชาญชื่อ “DENDRAL” ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลทางด้านเคมี ระบบนี้เป็นการนำความรู้ของผู้เชี่ยวชาญไปเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ เพื่อให้คอมพิวเตอร์สามารถจดจำและมีความรู้สึกเหมือนกับผู้เชี่ยวชาญคนหนึ่ง

ค.ศ. 1982 มีผลงานที่เกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ชิ้นแรกประสบความสำเร็จ คือ ระบบผู้เชี่ยวชาญทางการค้า “R1” พัฒนาโดย McDermott ที่ Digital Equipment Corporation เป็นโปรแกรมช่วยสั่งซื้อสินค้าในระบบคอมพิวเตอร์⁹

ค.ศ. 1990 เป็นยุคเครือข่ายประสาทเทียมและการเชื่อมต่อ โดยได้รับแรงบันดาลใจจากโครงสร้างและการทำงานของสมองมนุษย์ โดยมีนักวิจัยได้พัฒนาอัลกอริทึมและสถาปัตยกรรมที่ช่วยให้เครือข่ายประสาทเทียมและแนวทางการเชื่อมต่อได้นำไปสู่ความก้าวหน้าในการจัดรูปแบบ การจำเสียงพูดและแอปพลิเคชัน AI อื่นๆ

ค.ศ. 2000 เป็นยุคเข้าสู่ข้อมูลขนาดใหญ่และการเรียนรู้เชิงลึกเป็นยุคที่ AI เติบโตแบบทวีคูณของความพร้อมใช้งานของข้อมูลและพลังการคำนวณการเรียนรู้เชิงลึก ซึ่งเป็นสาขาย่อยของการเรียนรู้ของเครื่องมือเครื่องที่อาศัยเครือข่ายประสาทเทียมที่มีอยู่หลายชั้นกลายเป็นเทคนิคที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับงานที่ซับซ้อน เช่น การจดจำภาพและการประมวลผลภาษาธรรมชาติ อัลกอริทึม การเรียนรู้เชิงลึก แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่โดดเด่นในด้านต่าง ๆ ซึ่งปูทางไปสู่ความก้าวหน้าที่สำคัญในแอปพลิเคชัน AI

การปฏิรูปการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้

ทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21

เป็นการเตรียมคนไปเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว รุนแรง และคาดไม่ถึง คนยุคใหม่จึงต้องมีทักษะสูงในการเรียนรู้ที่ปรับตัว ครูเพื่อศิษย์ต้องพัฒนาตนเองให้มีทักษะด้วย และในขณะเดียวกันต้องมีทักษะในการทำหน้าที่ครูในศตวรรษที่ 21 การยอมรับนวัตกรรมและเทคโนโลยี เป็นการยอมรับกระบวนการตัดสินใจที่ต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้ ทำให้เกิดการรับรู้สิ่งใหม่ ๆ

⁸ สำนักพัฒนาดิจิทัล, เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์สำหรับการบริหารภาครัฐ ระบบออนไลน์ (20 พ.ค.66) dga-c-book <<https://www.dga.or.th/document-sharing/dga-c-book/annual-ai/47112/>>.

⁹ หุพันธ์ รัตนโกคา, ความรู้เบื้องต้นทางปัญญาประดิษฐ์ (พระนคร: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า, 2559) 12.



แพลตฟอร์มการเรียนรู้ เป็นกระบวนการและเทคโนโลยีที่ออกแบบมาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพทางการเรียนรู้ สนับสนุนและสร้างสิ่งแวดล้อมบรรยากาศการเรียนรู้ เพื่อตอบสนองเป้าหมายในการเรียนรู้ของผู้เรียนสามารถเลือกติดตั้งแอปพลิเคชันต่างๆ ได้ตามเป้าหมาย

แพลตฟอร์มออนไลน์มีหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละองค์กรของผู้เรียนและรายวิชา

1. Google Classroom เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การเรียนการสอนมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การแจกจ่ายงานหรือเอกสารให้กับผู้เรียน หรือเพื่อนในกลุ่ม หรือแสดงความคิดเห็นถึงครูผู้สอน โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สามารถทำได้ทุกที่ทุกเวลา
2. Zoom เป็นเครื่องมือที่ยกระดับห้องเรียนด้วยการสื่อสารแบบ VDO ซึ่งช่องทางนี้รองรับผู้เรียนได้มากขึ้น และระบบการเสร็จข้อมูล ระบบถาม-ตอบ รวมถึงระบบตรวจสอบความตั้งใจ ทำให้ผู้สอนสามารถรู้ได้ว่าใครตั้งใจฟังในเวลาการสอนอยู่อีกด้วย
3. YouTube เป็นเครื่องมือที่เป็นคลังคลิปวิดีโอที่มีจำนวนมากจากผู้ใช้งานที่อัปโหลดทั่วโลก ภายใต้งานให้บริการฟรีและมีหลากหลายหมวดหมู่ให้เลือกชม
4. Facebook เป็นการบริการบนอินเทอร์เน็ตที่ทำให้ผู้ใช้สามารถติดต่อสื่อสาร และร่วมทำกิจกรรมกับผู้ใช้ Facebook คนอื่น ๆ ได้มากกว่าเป็นการตั้งประเด็นถามตอบในเรื่องที่สนใจ โพสต์รูปภาพ โพสต์คลิปวิดีโอ เขียนบทความ แชทคุยกันแบบสดได้อย่างหลากหลาย
5. Line เป็นแอปพลิเคชันที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารพูดคุยกัน ซึ่งใช้อินเทอร์เน็ตเป็นการสื่อสารสามารถใช้แชท ใช้โทรหาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

ปัญญาประดิษฐ์กับระบบการศึกษา

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580) ด้านหนึ่งให้ความสำคัญด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิดต่อยอดอดีต รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศนำมาผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมโลกสมัยใหม่ ประกอบกันแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560-2579 ยุทธศาสตร์ที่ 4 “การสร้างโอกาส ความเสมอภาค ความเท่าเทียมทางการศึกษาซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเพิ่มโอกาสการศึกษาผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาสำหรับคนทุกช่วงวัย ตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น มีระบบเครือข่ายเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาที่ทันสมัย ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและผู้ใช้บริการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และสถานศึกษาทุกแห่งมีอินเทอร์เน็ตเป็นความเร็วสูงและมีคุณภาพ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ดังนั้น นักกฎหมายในศตวรรษที่ 21 ต้องที่คุ้นลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือ มีความรู้สารสนเทศ สื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ

ในระดับอุดมศึกษา ลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ 5 ประการ ได้แก่ 1) คุณธรรม จริยธรรม คือ สามารถจัดการปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีคุณธรรมจริยธรรมและวิชาชีพ เข้าใจความรู้ลึกของผู้อื่น มีค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ 2) ความรู้ คือ มุ่งองค์ความรู้ในรายวิชาชีพของตน คิดอย่างเป็นระบบ มีความรู้ทั้งหลักการและทฤษฎีหรือองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในวิชาชีพนั้นๆ รู้จักแก้ปัญหาและต่อยอดความรู้ของตน 3) ทักษะทางปัญญา คือ สามารถค้นหาข้อเท็จจริง ทำความเข้าใจ ประเมินข้อมูลที่มีอยู่ รู้จักใช้ข้อมูลในการทำงาน และรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง ตลอดจนสามารถใช้ทักษะและความเข้าใจในเนื้อหาสาระทางวิชาการและวิชาชีพ 4) ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ คือ สามารถแก้ปัญหาในกลุ่มได้อย่างสร้างสรรค์ ใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่มในการวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างเหมาะสมบนพื้นฐานของตนเอง และของกลุ่ม มีความรับผิดชอบในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งพัฒนาตนเองและอาชีพ และ 5) ทักษะวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้ IT คือ สามารถศึกษา ทำความเข้าใจประเด็นปัญหา สามารถเลือก และประยุกต์ใช้ความรู้ทางสถิติและคณิตศาสตร์ สามารถศึกษาและค้นคว้าด้วยตนเองแล้วเสนอแนวทางแก้ไขปัญหารู้จักใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประมวลผล แปลความหมายและสามารถนำเสนอข่าวสารได้ สามารถสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งพูด เขียน และเลือกใช้รูปแบบการนำเสนอที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกันได้ ลักษณะบัณฑิต ทั้ง 5 ด้านนี้ การพัฒนาด้านความรู้ ทักษะทางปัญญา และทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้ IT จะเรียกว่า hard skill ส่วนด้านคุณธรรม จริยธรรม และทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และความรับผิดชอบ เรียกว่า soft skill¹⁰

อย่างไรก็ดี มีกล่าวถึงลักษณะบัณฑิตในศตวรรษที่ 21 ไว้ 7 ประการ คือ 1) ทักษะด้านความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม 2) ทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณ 3) ทักษะอาชีพ 4) ทักษะการเรียนรู้ 5) ทักษะความร่วมมือ 6) การทำงานเป็นทีม 7) ทักษะความเข้าใจต่างวัฒนธรรม

ปัญญาประดิษฐ์กับการเรียนการสอนกฎหมาย

กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์หรือแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคม ที่มีลักษณะบังคับ ซึ่งรัฐยอมรับ และนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรม และความสงบสุขในสังคม ประกอบด้วยเหตุผลอันเป็นแก่นแท้ไม่ถูกกระทบกระเทือนจากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย ได้แก่ ตุลาการ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ นั้น มีภารกิจที่จะต้องธำรงไว้ซึ่ง ความยุติธรรม คำนึงถึงประโยชน์ของสังคมส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตน และใช้หลักเหตุผลยิ่งกว่า การใช้อารมณ์หรือกระทำการตามอำเภอใจ รวมทั้งไม่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเอารัดเอาเปรียบประชาชน ผู้ทุกข์ยาก ผู้ด้อยโอกาส ด้วยภาระหน้าที่สำคัญนี้เอง ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายจำเป็นต้องมีคุณธรรม จริยธรรมที่สูงกว่าผู้ประกอบวิชาชีพอื่นโดยทั่วไป¹¹

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, *ยุทธศาสตร์การพัฒนานิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา (2560-2564)* (25 มิถุนายน 2562) pdf <https://www.mua.go.th/users/bhes/pdf/PSE_Book.pdf>.

¹¹ วิชา มหาคุณ, “วิชาชีพนักกฎหมาย.” (2556) 10:6 วารสารจุลนิติ 29, 29-42.



ปัญญาประดิษฐ์สามารถนำมาพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอน เป็นนวัตกรรมการเรียนรู้ที่เป็นผลผลิตของความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ผสมกับความสามารถของปัญญาประดิษฐ์ทางการศึกษาพบว่าแนวโน้มการวิจัยและพัฒนาระบบการสอน จะนำไปสู่ความสามารถของระบบการเรียนการสอนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการพัฒนาระบบการเรียนการสอนด้วยปัญญาประดิษฐ์ คือ การสร้างตัวแทนของการเรียนรู้ที่ทันสมัยภายใต้สภาพแวดล้อมในการเรียนการสอนที่ปรับให้เข้ากับลักษณะของผู้เรียนเป็นรายบุคคล และตอบสนองความต้องการและความแตกต่างระหว่างบุคคลได้ และยังมีแนวโน้มจะพัฒนาการจัดการเรียนรู้เนื้อหา ฝึกปฏิบัติ และมีเทคนิคในการเพิ่มความสามารถของระบบโดยใช้เทคนิคที่หลากหลายในการพัฒนาผลการเรียน เพื่อให้ผู้เรียนบรรลุการเรียนรู้ตามที่คาดหวัง ภายใต้วิธีการประเมินผลระบบที่น่าเชื่อถือ เพื่อในอนาคตจะพัฒนาระบบจากการเป็นสื่อเสริมไปสู่การเป็นสื่อหลักให้กับระบบการเรียนการสอนออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ¹² อาจกล่าวได้ว่าปัญญาประดิษฐ์จะช่วยผู้สอนและผู้เรียนในการจัดการเรียนรู้ ดังนี้

1. ปัญญาประดิษฐ์ช่วยลดเวลาทำงานซ้ำๆ สำหรับผู้สอน เช่น การตรวจงาน การให้คะแนน การให้คำปรึกษา
2. ปัญญาประดิษฐ์ช่วยผู้สอนสร้างสรรค์เนื้อหาการสอน โดยมีความถูกต้องแม่นยำเทียบเท่ากับผู้สอนที่เป็นมนุษย์ นอกจากนี้ยังช่วยทำหน้าที่สื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนในช่วงอายุต่างๆ ปัญญาประดิษฐ์ทำให้มีแอปพลิเคชันช่วยให้ผู้เรียนไม่ต้องเดินทางไปห้องเรียน เพียงแต่มีสมาร์ตโฟนหรือคอมพิวเตอร์ก็สามารถเรียนได้ทุกที่ทุกเวลา
3. ปัญญาประดิษฐ์ช่วยเป็นติวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพ มีความสามารถช่วยทบทวนบทเรียน ช่วยลดข้อจำกัดหลายอย่างในการไปติดกับอาจารย์หรือขอความช่วยเหลือจากอาจารย์ เพื่อช่วยให้ผู้เรียนได้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
4. ปัญญาประดิษฐ์เป็นผู้สอนเสมือนจริง ในอนาคตผู้บรรยายหน้าห้องเรียนอาจไม่ใช้มนุษย์ อาจเป็นหุ่นยนต์ที่ให้ความรู้ได้ไม่ต่างจากมนุษย์และอาจารย์ที่เป็นมนุษย์ต่างหากที่กำลังถูกท้าทายให้ต้องปรับตัวเพื่อสามารถใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการพัฒนาการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การที่จะสอนให้ผู้เรียนมีความรู้สึกรักคิดและสามารถแยกแยะความดีความชั่วรวมถึงคุณธรรมจริยธรรมนั้น ยังคงเป็นสิ่งที่ปัญญาประดิษฐ์ไม่สามารถเข้าแทนที่ได้ จำเป็นจะต้องอาศัยครูเป็นผู้อบรมในเรื่องนี้ ดังที่นายแพทย์ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ได้แสดงทัศนะไว้ว่า “การศึกษาในยุค Thailand 4.0 นั้น เป็นยุคที่การศึกษาเป็นเรื่องที่มากกว่าการเตรียมความพร้อมของคนหรือให้ความรู้กับคนเท่านั้น แต่เป็นการเตรียมมนุษย์ให้เป็นมนุษย์ด้วยกัน กล่าวคือ นอกจากให้ความรู้แล้ว จะต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนรักที่จะเรียน มีคุณธรรม สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเหมาะสม”¹³

¹² กมลชนก พูลสวัสดิ์และคณะ, “ปัญญาประดิษฐ์กับการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์” (2565) 21:1 วารสารนิติศาสตร์ อุดสาหกรรม 5, 5.

¹³ กมลชนก พูลสวัสดิ์และคณะ, “ปัญญาประดิษฐ์กับการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์” (2565) 21:1 วารสารนิติศาสตร์ อุดสาหกรรม 5, 6.

ปัญญาประดิษฐ์ (AI) กับวิชาชีพและกฎหมาย

แม้ปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI จะสามารถทำงานด้านกฎหมายแทนมนุษย์ได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสามารถทำได้ในทุกด้าน โดยงานที่ AI ทำได้ทุกอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วกว่ามนุษย์ เช่น

1. การตรวจสอบเอกสาร โดยเฉพาะเอกสารในการดำเนินคดีที่มีจำนวนมาก AI สามารถดำเนินการคัดเลือก และตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำกว่ามนุษย์เป็นอย่างมาก รวมทั้งการตรวจร่างสัญญาต่าง ๆ ที่ไม่ซับซ้อน เช่น ความถูกต้อง ครบถ้วน มีข้อผิดพลาดหรือมีส่วนที่ยังขาดตกบกพร่องอยู่หรือไม่

2. การค้นหาข้อมูลทางกฎหมาย โดยการป้อนข้อมูลที่ต้องการค้นหา AI ก็สามารถค้นหาคดีที่ศาลได้เคยตัดสิน ที่ลักษณะเหมือนหรือคล้ายกับคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินคดีได้อย่างรวดเร็ว

3. การคาดการณ์ผลของคดีด้วยข้อมูลและความรู้ที่จำกัด ทำให้นักกฎหมายไม่ว่าจะมีประสบการณ์มากเพียงใด ก็มีโอกาสคาดการณ์ผิดพลาดได้ แต่ AI สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ จึงสามารถคาดการณ์ผลของคดี หรือมีการตัดสินใจต่าง ๆ ได้อย่างแม่นยำมากกว่ามนุษย์ เช่น ความเป็นไปได้ในการชนะคดี

จะเห็นได้ว่า งานด้านกฎหมายที่ AI สามารถทำได้ดีกว่ามนุษย์นั้น จะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลในระดับผู้ช่วยทนายความ ซึ่งจะช่วยสร้างประสิทธิภาพในการทำงานได้เป็นอย่างมาก แม้ว่างานด้านกฎหมายบางอย่างจะถูกแทนด้วย AI แต่ก็ยังมีงานด้านกฎหมายที่ AI ไม่สามารถทำได้ เช่น การเจรจาต่อรอง การวางโครงสร้างข้อตกลงหรือข้อสัญญาที่ซับซ้อน การขึ้นศาล การเขียนคำให้การต่อสู้คดี ตลอดจนการเขียนคำพิพากษา ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความคิดเชิงสร้างสรรค์ คติวิเคราะห์แบบซับซ้อน ดังนั้น นักกฎหมายควรใช้เวลาในงานที่ซับซ้อน และสร้างสรรค์โดยนำ AI มาใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือ โดยนำมาปรับใช้การทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าการทำงานของ AI หรือของมนุษย์เพียงฝ่ายเดียว ยังมีการพัฒนาของเทคโนโลยีมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งต้องการนักกฎหมายที่มีความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เริ่มมีการนำ AI มาใช้งานด้านกฎหมายแล้ว คือ แอปพลิเคชัน “DoNotPay” ซึ่งเป็น “หุ่นยนต์นักกฎหมายตัวแรกของโลก” เป็นหุ่นยนต์ Chatbot ที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย หรือกรอกข้อมูลและส่งเอกสารทางกฎหมายให้กับผู้ใช้งาน เช่น เอกสารที่ต้องใช้ในการดำเนินคดีทางศาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สำหรับประเทศไทยการนำ AI มาใช้งานด้านกฎหมายจำเป็น เป็นเรื่องใหม่และมีความสำคัญสูง แต่ก็คาดว่าจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ

ปัจจุบันในวงการกฎหมาย เริ่มทำเอาเทคโนโลยี AI มาประยุกต์ใช้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เนื่องจากเทคโนโลยีสามารถรู้กฎหมายต่าง ๆ ที่ถูกป้อนข้อมูลเข้าไปได้ ไม่ต่างจากนักกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเทคโนโลยีเรียนรู้ข้อมูลเหล่านี้ ไม่ต่างจากนักกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องใช้คนทำก็ได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้



ทนายความหุ่นยนต์ ปี ค.ศ. 2015 โดย Joshua Browder นักวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์ ได้สร้างทนายความหุ่นยนต์ Do Not Pay เพื่อช่วยเหลือผู้คนในการเข้าถึงสิทธิในการจ้างทนายความที่มีค่าบริการที่ถูกลงและทำคดีที่เกิดขึ้นซ้ำๆ การทำงานของทนายความหุ่นยนต์จะเริ่มต้นด้วยการถามถึงรูปคดี ข้อมูลส่วนตัว และร่างคำฟ้องให้จำเลย เมื่อต้องให้ศาล AI จะให้คำแนะนำแก่จำเลยว่าควรพูดหรือไม่ควรพูดอะไรในชั้นศาลผ่านทางหูฟังที่เชื่อมต่อกับระบบ AI ที่ทำงานบนสมาร์ตโฟน หลังจากฟังข้อโต้แย้งของศาลแบบเรียลไทม์

อย่างไรก็ดี Joshua Browder ชี้แจงว่า Do Not Pay ไม่ได้ทำทุกอย่างแทนนักกฎหมาย บางอย่างก็ทำไม่ได้ เช่น การโต้เถียงในชั้นศาลเหมือนการพิจารณาแบบปกติ ปัจจุบัน AI เป็นเพียงที่ปรึกษากฎหมาย ดังนั้นความเชี่ยวชาญของ DO NOTPAY คือ เรื่องสิทธิผู้บริโภค ตั้งแต่พิจารณาจนไปถึงคดีโมเสเร่ ซึ่งเป็นคดีที่มีรูปแบบคล้ายๆ กัน ทำให้สามารถใช้ระบบออนไลน์เข้ามาช่วยแก้ปัญหาได้ ท้ายที่สุด เป้าหมาย คือ ช่วยให้ผู้คนทั่วไปเข้าถึงระบบยุติธรรมได้ง่ายขึ้น มีสิทธิมีเสียงในการต่อสู้ และปกป้องตัวเองได้มากขึ้น โดยเสียค่าธรรมเนียมน้อยเท่านั้น

อัยการ AI ปี ค.ศ. 2015 อัยการ AI เริ่มได้รับการพัฒนาจากการฝึกอบรม และในปี ค.ศ. 2021 โดย Shi Yong นักวิชาการของประเทศจีน โดยมีการฝึก AI ให้มีทักษะความรู้ด้านอัยการทำให้ AI สามารถตั้งข้อกล่าวหาผู้ต้องสงสัยต่อรูปคดีได้ เช่น น้อโงง ทำร้ายร่างกาย เล่นการพนัน อัยการ AI มีข้อดี คือ คาดว่าจะช่วยกระบวนการยุติธรรมได้ โดยการลดภาระงานของพนักงานอัยการ ช่วยอัยการมีเวลามากขึ้นในการจัดการกับคดีที่ยากและซับซ้อน การทำหน้าที่ในวิชาชีพกฎหมายของ AI จะมีบทบาทต่อกระบวนการยุติธรรมที่มีความท้าทายอย่างมาก สิ่งสำคัญคือต้องนำ AI ในฐานะเครื่องมือมาปรับใช้ และทำงานร่วมกับมนุษย์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และสามารถให้คำแนะนำลูกความได้อย่างแม่นยำมากขึ้น

ปี ค.ศ. 2019 มีการเปิดตัวผู้พิพากษา AI ของประเทศจีน ซึ่งปรากฏตัวในรูปแบบเสมือนมนุษย์สวมเสื้อครุยผู้พิพากษา นั่งบัลลังก์ พูจาโต้ตอบ ได้ส่วนโจทก์และจำเลยผ่านหน้าจอวิดีโอคอลของแอปพลิเคชัน We Chat ก่อนที่ผู้พิพากษา AI นี้จะพิจารณาคดีผ่านข้อมูลพยานหลักฐานที่ถูกป้อนเข้ามาในระบบ และตัดสินคดี กระบวนการทั้งหมดเกิดขึ้นบนออนไลน์ โดยไม่มีใครจำเป็นต้องเดินทางไปศาล ผู้พิพากษา AI ทำคดีตลอด 24 ชั่วโมงต่อวัน 7 วัน ต่อสัปดาห์ โดยไม่มีหยุดพักเหมือนคน ทำให้ศาลดำเนินคดีได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม จีนยังคงจำกัดการใช้ผู้พิพากษา AI เฉพาะในคดีความที่เกี่ยวข้องกับโลกไซเบอร์เท่านั้น และยังไม่ได้ใช้ในศาลอินเทอร์เน็ตครบทั่วประเทศ แต่ในอนาคตก็เป็นไปได้ว่าผู้พิพากษา AI อาจถูกใช้ในทุกคดี ทุกพื้นที่ของประเทศจีน และนอกจากประเทศจีนแล้ว ยังมีผู้พิพากษา AI ของสหรัฐอเมริกาและประเทศเล็ก ๆ ในยุโรป ตะวันออก อย่างเอสโตเนียกำลังพัฒนาผู้พิพากษา AI เหมือนกัน¹⁴

¹⁴ วงศ์พันธ์ อมรินทร์เทวา, ผลักโถมกระบวนการยุติธรรมภายใต้ทำมือ AI และ Block chain (22 พ.ค. 2566) ai-block chain-in-justice <<https://www.the101.world/ai-blockchain-in-justice/>><<https://www.the101.world/ai-block chain-in-justice/>>.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลทำให้มีการผลิตข้อมูลข่าวสารทางสื่อสังคมออนไลน์ในปริมาณสูงส่งผลให้เกิดการพลิกผัน ซึ่งทุกองค์กรต้องตระหนักถึงเปลี่ยนแปลงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา โดยเลี้ยงไม่ได้ที่จะต้องเพิ่มความสามารถด้านการเรียนรู้ดิจิทัล เพื่อพร้อมที่จะทำงานในโลกยุคปัจจุบัน โดยเริ่มจากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 ที่ให้ความสำคัญในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาโดยผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด ทำให้มีการผลิตข้อมูลข่าวสารในปริมาณมหาศาล ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่เปิดในโซเชียลมีเดีย ประกอบกับมีการพัฒนาที่ไม่หยุดนิ่งของมนุษย์ เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์จนเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในปัจจุบันเทคโนโลยีไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการดำเนินชีวิต แต่ยังมีการจัดการเรียนรู้ของสถานศึกษาแบบองค์รวม ปัญญาประดิษฐ์เป็นศาสตร์ที่อาศัยการสร้างความคิดให้กับเครื่องจักร มีการเรียนรู้เสมือนกับสมองมนุษย์ และตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ได้ เพื่อช่วยให้ระบบคอมพิวเตอร์สามารถทำงานแทนมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษา เช่น วิธีเรียนและเป็นวิธีสอน เมื่อจินตนาการภาพการเรียนการสอนแบบเดิม ๆ ในอดีต นักศึกษาจะต้องเดินทางไปมหาวิทยาลัย นั่งโต๊ะฟังครูแล้วจดบันทึกมาสู่การเรียนรู้รูปแบบใหม่ ๆ ที่ปัญญาประดิษฐ์เข้ามามีส่วนร่วมและปฏิวัติระบบการศึกษากฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นช่วยลดเวลาในการทำงานด้านเอกสาร ช่วยครูสร้างสรรค์เนื้อหาสำหรับสอบ เป็นติวเตอร์ ตลอดจนสร้างสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้เสมือนสักวันหนึ่งอาจารย์มนุษย์อาจถูกแทนด้วยอาจารย์ดิจิทัลที่สามารถคิดและตอบสนอง โดยใช้เทคนิคการรับรู้ ทำทางที่สามารถตอบสนองผู้เรียนได้ทั้งทางวงจภาษาและอวัจนภาษา ซึ่งในปัจจุบันสถานศึกษาให้ความสำคัญต่อการสร้างสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้แบบดิจิทัลมากขึ้น โดยปฏิรูปการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น Google classroom Zoom YouTube Line เป็นต้น จนทราบได้ว่าปัญญาประดิษฐ์สามารถนำมาพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอนเป็นนวัตกรรมการเรียนรู้ที่เป็นผลผลิตความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนมีความพร้อมที่จะสร้างสรรค์ผลงานในวิชาชีพของตนเองได้

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ปัญญาประดิษฐ์ทำไม่ได้ คือ การที่จะสอนให้ผู้เรียนมีความรู้สึกรู้สึกคิดและสามารถแยกแยะความคิดความชั่ว รวมไปถึงคุณธรรมจริยธรรม จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้สอนที่เป็นมนุษย์อบรมในเรื่องนี้เพื่อที่จะอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสม

ส่วนปัญญาประดิษฐ์หรือ AI กับวิชาชีพนักกฎหมายนี้ โดยในระดับอุดมศึกษา ลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ประการหนึ่ง คือ ทักษะวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้ IT คือ สามารถเลือกและประยุกต์ใช้ความรู้ทางสถิติและคณิตศาสตร์ รู้จักใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประมวลผล แปลความหมาย และสามารถนำเสนอข่าวสาร ตลอดจนสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ในมิติของการเรียนรู้ด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการที่ว่าด้วยความยุติธรรมและความอยุติธรรมในสังคม ซึ่งจะต้องรอบรู้ด้านดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นการรู้สื่อ การเรียนรู้เทคโนโลยี การรู้สารสนเทศ ตลอดจนรู้การสื่อสารและรู้สังคม เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ทั้งผู้สอนและผู้เรียน โดยการเปลี่ยนวิธีเรียนและวิธีสอน สำหรับปัญหาปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI เป็นเทคโนโลยีที่สามารถใช้ส่งเสริมการเรียนรู้ ระบบการเรียนการสอน เช่น ช่วยตอบคำถามในการเรียนการสอนขั้นพื้นฐานและการบริหารจัดการด้านการส่งงานที่ได้รับมอบหมาย ส่วนในวิชาชีพทนายความ ปัญญาประดิษฐ์สามารถทำงานในฐานะผู้ช่วยนักกฎหมาย การคัดเลือกเอกสาร การให้นำไปใช้ ตลอดจนการถนัดต่าง ๆ ในระดับการเตรียมคดี

การพลิกผันทางดิจิทัล อาจทำให้แรงงานที่ขาดทักษะที่จำเป็นในยุคดิจิทัลอาจถูกแย่งงานโดยปัญญาประดิษฐ์ด้านนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องพัฒนาผ่านระบบการศึกษา เพิ่มทักษะการทำแผนเพื่อเตรียมความพร้อมที่จะทำงานกับปัญญาประดิษฐ์ แต่อย่างไรก็ดี ในมิติของวิชาชีพนักกฎหมายแฝงไปด้วยคุณธรรม จริยธรรม ในส่วนนี้ปัญญาประดิษฐ์ไม่สามารถแทนที่นักกฎหมายที่เป็นมนุษย์ได้ สิ่งที่นักกฎหมายต้องพร้อมทั้งการเพิ่มทักษะทางดิจิทัล เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน คือ ทักษะความเข้าใจและการใช้เทคโนโลยี

อย่างไรก็ดีแม้ AI จะสามารถทำงานด้านกฎหมายแทนมนุษย์ได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทำได้ทุกด้าน ซึ่งจะเห็นได้ว่างานด้านกฎหมายที่ AI สามารถทำได้ดีกว่ามนุษย์นั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับข้อมูลในระดับผู้ช่วยทนายความ ที่ช่วยสร้างประสิทธิภาพในการทำงานได้อย่างมาก แต่งานที่ AI ทำแทนมนุษย์ไม่ได้ เช่น การเจรจาต่อรอง งานข้อสัญญาที่ซับซ้อน การขึ้นศาล การทำคำให้การ ตลอดจนการเขียนคำพิพากษา เป็นงานที่ต้องใช้ความคิดเชิงสร้างสรรค์ คิดวิเคราะห์แบบซับซ้อน ดังนั้น นักกฎหมายที่เป็นมนุษย์ ควรนำ AI มาปรับใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อทำงานร่วมกัน ดังนั้น นักกฎหมายที่เป็นมนุษย์จะต้องมีการพัฒนาความรู้ด้านเทคโนโลยีให้มากขึ้นและต่อเนื่อง บนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรมของนักกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ AI ไม่สามารถทำแทนมนุษย์ได้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าการทำงานของ AI หรือของมนุษย์ฝ่ายเดียว ยังมีการพัฒนาของเทคโนโลยีมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งต้องการนักกฎหมายที่มีความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยีมากขึ้นเท่านั้น

บรรณานุกรม

- กมลชนก พูลสวัสดิ์และคณะ, “ปัญญาประดิษฐ์กับการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์” (2565) 21:1
วารสารเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม.
- เกียรติพงษ์ อุดมชนะธีระ, *ประวัติความเป็นมาของปัญญาประดิษฐ์* (31 พ.ค.2561) information-technology
<<https://www.iok2u.com/article/information-technology/ai-001-artificial-intelligence-origins>>.
- ชูพันธุ์รัตน์ โทกา, *ความรู้เบื้องต้นทางปัญญาประดิษฐ์* (พระนคร: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า, 2559).
- ณัฐ อรุณ, *ปัญญาประดิษฐ์กับการประยุกต์ใช้งาน (ม.ป.ป)* (ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2554).
- เนื่อแพร เล็กเฟื่องฟูและคณะ, *บทบาทของการค้าและเทคโนโลยีต่อการปรับเปลี่ยนของโครงสร้างตลาด
แรงงานของไทย* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562).
- ราภรณ์ ดวงชื่น, *การบริหารสถานศึกษาในยุคดิจิทัล* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561).
- วงศ์พันธ์ อมรินทร์เทวา, *พลิกโฉมกระบวนการยุติธรรมภายใต้ทำมือ AI และ Block chain* (22 พ.ค. 2566)
ai-block chain-in-justice <<https://www.the101.world/ai-blockchain-in-justice/>>.
- วิชา มหาคุณ, “วิชาชีพนักกฎหมาย.” (2556) 10:6 *วารสารมูลนิธิ*.
- เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ, “The Year of Disruption” (22 พ.ค.2566) special-artiele <[https://www.tet.or.th/
images/artiele/special-artiele](https://www.tet.or.th/images/artiele/special-artiele)>.
- ศรัณย์ศิริ คัมภีรานนท์, *AI เทคโนโลยีอนาคตประเทศไทย* (พระนคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2562).
- สมศรี พุทธธรรมวงศ์, *แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังคนด้านปัญญาประดิษฐ์ที่สอดคล้องกับ
ความต้องการของการค้าปลีกสมัยใหม่* (พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2563).
- สุกัญญา แซ่มซ้อย, *การบริหารสถานศึกษาในยุคดิจิทัล* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2561).
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, *ยุทธศาสตร์การพัฒนานิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา* (2560-2564)
(25 มิถุนายน 2562) pdf <https://www.mua.go.th/users/bhes/pdf/PSE_Book.pdf>.
- สำนักพัฒนาดิจิทัล, *เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์สำหรับการบริหารภาครัฐระบบออนไลน์* (20 พ.ค.66) dga-e-book
<<https://www.dga.or.th/document-sharing/dga-e-book/annual-ai/47112/>>.





สิทธิในการแจ้งย้ายออกจากภูมิลำเนาของผู้เยาว์ตามกฎหมาย

Legal Rights of Minors to notify changing of Domicile

ศิรินทร์พร ชารมดี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Sirinporn Tharamat

Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University

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

E-mail : aom.law@hotmail.com

(Received: 29 September 2523; Revised: 3 November 2523; Accepted: 19 February 2524)

บทคัดย่อ

การที่กฎหมายกำหนดภูมิลำเนาของผู้เยาว์ขึ้นเพราะเหตุว่าผู้เยาว์เป็นบุคคลที่อ่อนด้วยอายุและประสบการณ์ กฎหมายจึงให้ผู้ใช้อำนาจปกครองเข้ามากำหนดภูมิลำเนาให้เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองผู้เยาว์มากกว่าที่จะอนุญาตให้ผู้เยาว์แสดงเจตนาในการกำหนดภูมิลำเนาเป็นของตนเองซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อผู้เยาว์หรือกองทรัพย์สินได้ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สูงสุดของผู้เยาว์นั่นเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการแจ้งย้ายออกจากที่อยู่ของผู้เยาว์ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้ผู้เยาว์ที่อายุครบ 15 ปีแล้ว สามารถแจ้งย้ายที่อยู่ออกจากภูมิลำเนาเดิมด้วยตนเองได้ หากบุคคลนั้นมีเจตนาเปลี่ยนภูมิลำเนาไปยังภูมิลำเนาที่อาศัยอยู่จริง โดยไม่ได้กำหนดว่าจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้อำนาจปกครองเสียก่อน เพราะการแจ้งย้ายออกจากที่อยู่ดังกล่าวไม่ใช่นิติกรรมตามมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้เยาว์สามารถดำเนินการได้เองตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ใช้อำนาจปกครอง ในการยื่นคำขอแจ้งย้ายออกจากที่อยู่แทนผู้เยาว์ได้ โดยอาศัยอำนาจปกครองซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปตามมาตรา 1567 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนผู้แจ้งจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้เยาว์เป็นสำคัญ

คำสำคัญ : สิทธิการแจ้งย้ายออก ภูมิลำเนา ผู้เยาว์ กฎหมาย



Abstract

As the law specified minors' domicile due to the minors' young age and inexperienced, the law thus allows the guardian to regulate domicile as to- protect minors rather than permitting minors to express intention to designate own domicile that may cause damages to the minors or assets which protects the best interest of minors. Considering the criteria for changing the minors' domicile in accordance with the Civil and Commercial code and the Civil Registration Act, B.E. 2534, a person who has reached the age of 15 years shall be able to notify moving out of old domicile if such person intended to change domicile to the present domicile without the guardian consent. Such notification is not a legal act according to Section 149 of the Civil and Commercial Code, instead it is an administrative consideration process for issuing administrative orders that a minor shall be able to act as stipulated in Section 22 (2) of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539. Nonetheless, the Civil Registration Act, B.E. 2534 does not revoke the guardians' right to petition to change domicile for the minors based on the administrative power as the general authority in accordance with Section 1567 (1) of the Civil and Commercial Code. Therefore, when exercising the discretion, the notifying registrar should be most concerned and considered in the minor's best interests.

Keywords : Rights to notify; domicile; minors; law.

บทนำ

บุคคล (Person) ตามสภาพธรรมชาติย่อมหมายถึงคน (Man) หรือมนุษย์ (Human) ในความหมายของธรรมชาติวิทยา โดยปกติทั่วไปหมายถึงสิ่งมีชีวิตที่เกิดจากการปฏิสนธิของมนุษย์เพศชายและเพศหญิง ซึ่งสภาพบุคคลเริ่มต้นตั้งแต่คลอดจนอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย¹ ดังนั้นในทางกฎหมายก็ถือว่ามีสภาพบุคคล (Legal Personality) แล้ว ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายทุกประการ เช่น สิทธิที่จะได้รับมรดกจากเจ้ามรดก สิทธิที่จะมีกรรมสิทธิ์ถือครองทรัพย์สินต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องเสียภาษี เป็นต้น หากมีบุคคลใดมาทำร้าย² หรือฆ่า³ บุคคลดังกล่าว ผู้กระทำความผิด ก็จะต้องมีความผิดทางอาญา บุคคล

¹ มาตรา 15, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย ทารกในครรภ์มารดาที่สามารถมีสิทธิต่าง ๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก”.

² มาตรา 295, ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ผู้ใดทำร้ายผู้อื่น จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจของผู้อื่นนั้น ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”.

³ มาตรา 288, ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ผู้ใดฆ่าผู้อื่น ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ 15 ปีถึง 20 ปี”.



เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในสังคมที่ทำให้สังคมจะต้องกำหนดหรือบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับดูแล และสอดคล้องให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุขและเป็นธรรม ถ้าไม่มีมนุษย์แล้วก็ไม่มีความหมายและไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย⁴

กฎหมายโรมันให้ความสำคัญเกี่ยวกับบุคคลเพราะว่าเมื่อบุคคลมีสถานะตามที่กฎหมายรับรองแล้วต่อไปบุคคลก็จะทรงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ มีการกระทำความผิดกรรมสัญญาเพื่อผูกนิติสัมพันธ์ต่อกัน ตามหลักที่ว่าด้วยเสรีภาพของการแสดงเจตนา (Freedom of Contract) และเมื่อมีนิติสัมพันธ์แล้วก็ต้องผูกพันตามสัญญาด้วย (Privity of Contract) ดังนั้น บุคคลจึงอาจทรงสิทธิที่เรียกว่า “บุคคลสิทธิ” (Right in personam) และทรัพย์สินสิทธิ (Right in rem) ก็ได้ และบุคคลที่มีครอบครัว อาจมีปัญหาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในครอบครัว ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภรรยา ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร การหมั้น การสมรส และการขาดจากการสมรส เป็นต้น หลังจากนั้นเมื่อบุคคลถึงแก่ความตายก็สิ้นสุด สภาพบุคคลตามกฎหมายตามกฏธรรมชาติ หากบุคคลนั้นมีทรัพย์สินก็จะตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาท ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องของมนุษย์ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา⁵

ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common) หรือหลักกฎหมายอังกฤษเดิมนั้นถือว่าพลเมือง (Citizen) ทุกคนเป็นบุคคล (Person) และบางคนอาจไม่เป็นพลเมือง และบางคนอาจไม่มีสถานะเป็นพลเมือง เพราะไม่อาจมีสิทธิตามกฎหมาย เช่น พวกทาส ตามกฎหมายอังกฤษเดิม ทาสไม่อาจทรงสิทธิตามกฎหมาย⁶

ในประเทศฝรั่งเศสสมัยหนึ่งได้มีโทษชนิดหนึ่งเรียกว่า “ความตายในส่วนแบ่ง” (La mort civile) บุคคลที่ถูกลงโทษนั้นแทบจะหมดสภาพบุคคล ได้แก่ บุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญา ถึงประหารชีวิต และผู้ที่ต้องคำพิพากษาลงโทษให้ทำงานหนักตลอดชีวิต หรือถูกเนรเทศไปคุมขัง นอกประเทศฝรั่งเศส ผู้ที่ต้องโทษอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ชนิดที่กล่าวนี้ ถือว่าตายในส่วนแบ่งโดยได้ตัดสิทธิของบุคคลนั้นไปเกือบทั้งสิ้น ทั้งตัดออกจากวงสังคม บุคคลนั้นไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินทั้งหมดที่มีอยู่ก่อนคือกองทรัพย์สินของบุคคลนั้นตกทอดไปยังทายาทเหมือนอย่าง que บุคคลนั้นตายไป โดยไม่มีพินัยกรรม บุคคลนั้นไม่สิทธิรับมรดก ไม่เป็นผู้ปกครอง ไม่เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ การสมรสขาดจากกัน ฯลฯ โดยเห็นว่าโทษตายในส่วนแบ่งของประเทศฝรั่งเศสได้ยกเลิกเสียเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1894⁷

สำหรับบุคคลที่พิจารณาในทางนิติศาสตร์นั้น ข้อสำคัญจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทรงไว้ซึ่งสิทธิ และมีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แม้ตามกฎหมายธรรมชาติมนุษย์ทุกคนที่เกิดมาจะเป็นเสรีชน มีอิสระ เสรีภาพอย่างสมบูรณ์ก็ตาม แต่บุคคลทุกคนที่เกิดมามีสภาพบุคคลย่อมตกอยู่ภายใต้หน้าที่หรือภายใต้เครื่องพันธนาการนั้นก็คือ

⁴ ประสิทธิ โฉมวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2562) 1-2.

⁵ ประสิทธิ โฉมวิไลกุล, เพิ่งอ้าง, 3.

⁶ ประสิทธิ โฉมวิไลกุล, อ้างแล้ว, 3.

⁷ สมทบ สุวรรณสุทธิ, คำสอนชั้นปริญญาตรีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514) 1-2.

กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของบ้านเมือง ฉะนั้นสิทธิและหน้าที่จึงเป็นของคู่กับบุคคลอยู่ตลอดเวลา⁸ โดยในปัจจุบันกฎหมายได้แบ่งบุคคลออกเป็น 2 ประเภทคือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งบุคคลธรรมดา ก็คือบุคคลตามธรรมชาติ ที่มีการเกิด แก่ เจ็บ และตาย ส่วนนิติบุคคล ก็คือบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นมาให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น⁹ ซึ่งนิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น¹⁰ เช่น กฎหมายมหาชน นอกจากนี้นิติบุคคลยังมีอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตามที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง อีกด้วย¹¹ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด มูลนิธิ สมาคม เป็นต้น

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลอาจมีผลทางกฎหมายกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลได้หลายกรณี เช่น เชื้อชาติ สัญชาติ อายุ เพศ สุขภาพ ความเป็นญาติกับบุคคลอื่น

สถานที่ที่อาจมีความสัมพันธ์กับบุคคล และมีความหมายต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลได้หลายระดับ อาทิ เช่น ที่พบตัวบุคคลนั้น (place where the person is found) ที่ที่มีแหล่งที่ทำงาน (place of business) ที่ที่อยู่ (residence) และถิ่นอันบุคคลมีสถานที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญ (principal residence) ซึ่งกฎหมายเรียกว่าภูมิลำเนา (domicile) โดยเฉพาะภูมิลำเนาของบุคคล กล่าวได้ว่าเป็นถิ่นที่บุคคลมีความสัมพันธ์ และผูกพันใกล้ชิดมากที่สุด ในฐานะที่เป็นถิ่นที่ตั้งที่อยู่แหล่งสำคัญ กฎหมายจึงรับรองให้มีความสำคัญทางกฎหมายอย่างยิ่ง¹²

ข้อยกเว้นการใช้สิทธิของผู้เยาว์

หลักทั่วไปที่ว่า ผู้เยาว์ทำนิติกรรมจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม ดังที่ปรากฏในมาตรา 21¹³ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้เยาว์ ดังนั้น จึงมีข้อยกเว้นที่กฎหมายถือว่านิติกรรมที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เยาว์ และยอมให้ผู้เยาว์ทำนิติกรรมได้เอง โดยไม่ต้องได้รับ

⁸ ประสิทธิ โฉมวิไลกุล, อ้างแล้ว, 6.

⁹ มาตรา 67, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น”

¹⁰ มาตรา 65, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”.

¹¹ มาตรา 66, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง”.

¹² กิตติศักดิ์ ปรีกิติ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะบุคคล : บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561) 159.

¹³ มาตรา 21, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน การใด ๆ ที่ผู้เยาว์ได้ทำลงปราศจากความยินยอมเช่นนั้นเป็นโมฆะ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”.



ความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม¹⁴ และถือว่าการกระทำหรือนิติกรรมนั้น มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ดังนี้

ก. กระทำการใด ๆ ที่เป็นคุณแก่ผู้เยาว์แต่เพียงฝ่ายเดียว¹⁵ ผู้เยาว์สามารถกระทำการใดหรือทำนิติกรรมเพื่อให้สิทธิอย่างใด ๆ หรือเพื่อหลุดพ้นจากหน้าที่ใด ๆ โดยที่ผู้เยาว์ได้รับประโยชน์แต่เพียง ฝ่ายเดียว ผู้เยาว์สามารถทำเองได้โดยลำพัง เช่น ได้รับการปลดหนี้ เป็นต้น

ข. การกระทำใด ๆ ที่จะต้องทำเองเฉพาะตัว¹⁶ ผู้เยาว์มีสิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ที่เป็นการเฉพาะตัวได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ เป็นต้น

ค. การกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อการเลี้ยงชีพของผู้เยาว์¹⁷ ผู้เยาว์สามารถกระทำการใด ๆ ก็ตาม ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตและสถานะได้ด้วยตนเอง เช่น การซื้ออาหารรับประทาน เป็นต้น

ง. การทำพินัยกรรม¹⁸ ผู้เยาว์มีสิทธิทำนิติกรรมฝ่ายเดียวในรูปแบบของพินัยกรรมที่เป็นข้อกำหนดเพื่อตายได้เมื่อมีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์¹⁹

ความหมายของภูมิลำเนา

ภูมิลำเนา (Domicile) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินคือคำว่า domus หมายถึงบ้านหรือที่อยู่อาศัย²⁰ ซึ่งในกฎหมายโรมันนั้นภูมิลำเนาเป็นเครื่องกำหนดสถานะในทางกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของบุคคลเนื่องจากบุคคลจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายตามถิ่นที่เขามีภูมิลำเนาอยู่ บุคคลที่อยู่หมุ่บ้านข้างเคียงกันอาจอยู่ภายใต้กฎหมายที่ต่างกัน ดังนั้น การพิจารณาเรื่องภูมิลำเนาจึงมีความสำคัญเพราะเป็นเครื่องบ่งชี้ความเกี่ยวพันของบุคคลและถิ่นที่อยู่ถาวรของเขา (Connecting factor) อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ส่งผลสำคัญหลายประการในทางกฎหมาย²¹

¹⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว, 86.

¹⁵ มาตรา 22, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้เยาว์อาจทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น หากเป็นเพียงเพื่อจะได้ไปซึ่งสิทธิอันใดอันหนึ่ง หรือเป็นการเพื่อให้หลุดพ้นจากหน้าที่อันใดอันหนึ่ง”.

¹⁶ มาตรา 23, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้เยาว์อาจทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการต้องทำเองเฉพาะตัว”.

¹⁷ มาตรา 24, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้เยาว์อาจทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการสมควรแก่ฐานะอันรูปแห่งตน และเป็นการอันจำเป็นในการดำรงชีพตามสมควร”.

¹⁸ มาตรา 25, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้เยาว์อาจทำพินัยกรรมได้เมื่อมีอายุครบสิบห้าปีบริบูรณ์”.

¹⁹ ช.ชยินทร์ เพ็ชฌุไพบิชญ์ และนคดาภา จิตต์แจ้ง, กฎหมายธุรกิจ (Business Law) (สมุทรปราการ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2557) 13-14.

²⁰ Merriam webster, *Domicile Has Latin Roots* (18 September 2020) dictionary <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/domicile#h1>>.

²¹ อังคณาดี ปิ่นแก้ว, *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย บุคคล* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561) 85-86.

คำว่า “ภูมิลำเนา” (Domicile) เป็นการพิเคราะห์ถึงสถานที่อยู่ของบุคคลตามกฎหมาย (Legal concept) ซึ่งหมายถึงถิ่นที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญที่แสดงความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคคลและสถานที่ที่บุคคลนั้นใช้ชีวิตในกรณีที่เกิดข้อพิพาทถึงบุคคลธรรมดา ภูมิลำเนาจึงเป็นถ้อยคำทางกฎหมาย ที่แตกต่างจากคำว่าถิ่นที่อยู่ทั่วไป (Residence) ซึ่งหมายถึงที่อยู่ของบุคคลที่บุคคลนั้นมีเจตนาจะอาศัยอยู่อย่างถาวร โดยคำว่าถิ่นที่อยู่ทั่วไปจะมีความหมายกว้างกว่าคำว่าภูมิลำเนาเพราะทุก ๆ สถานที่สามารถเป็นถิ่นที่อยู่ทั่วไปได้แต่ถิ่นที่อยู่จะกลายเป็นภูมิลำเนาเมื่อเมื่อบุคคลนั้นมีเจตนาถือเอาที่อยู่นั้นเป็น ถิ่นที่อยู่แบบถาวร²²

ดังนั้นคำว่า “ภูมิลำเนา” คือถิ่นที่อยู่อันบุคคลธรรมดาที่มีสถานที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญ²³ ซึ่งก็ได้แก่ถิ่นที่อยู่ที่บุคคลนั้นดำเนินชีวิตตามปกติของเขาคือถิ่นที่ตั้งบ้านเรือนกินอยู่หลับนอน และเป็นถิ่นที่บุคคลนั้นไม่โยกย้ายไปโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร และเมื่อหากบุคคลนั้นมีเหตุต้องไปยังแหล่งอื่น เพื่อการทำงานเมื่อการทำงานแล้วเสร็จสิ้นบุคคลนั้นก็ย่อมหวนคืนสู่ถิ่นที่อยู่²⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่าภูมิลำเนามีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการคือ

1. สถานที่อยู่คือ สถานที่ซึ่งบุคคลอาศัยอยู่กินหลับนอนตามความต้องการของชีวิตธรรมดาของมนุษย์ ซึ่งอาจมีหนึ่งแห่งหรือหลายแห่งก็ได้ เช่น บ้าน โรงเรียน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นบ้านหลังใหญ่โต กระทั่งก็เป็นที่อยู่ของบุคคลนั้นได้
2. ที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญ คือ สถานที่ซึ่งบุคคลนั้นตั้งใจจะอยู่เป็นหลักแหล่งโดยยึดถือจะอยู่ตลอดไปหรือมีลักษณะถาวร ไม่ใช่พักอาศัยอยู่ชั่วคราวหรือเพื่อทำธุรกิจเฉพาะอย่างเท่านั้น²⁵ โดยมีลักษณะของการอยู่อาศัยแบบถาวรนั่นเอง

กล่าวได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 37 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของภูมิลำเนาเอาไว้ว่าจะต้องเป็นสถานที่อยู่อันแน่นอนเป็นหลักเป็นฐาน และบุคคลนั้นได้มีเจตนาจะยึดถือเอาถิ่นนั้นเป็นแหล่งสำคัญ โดยหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการของการก่อให้เกิดเป็นภูมิลำเนา ซึ่งตามมาตรา 37 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นย่อมวางอยู่บนหลักพื้นฐานที่สำคัญที่กล่าวว่า ภูมิลำเนาต้องเป็นสถานที่ที่สะท้อนถึงถิ่นที่อยู่จริงของบุคคลนั้นว่าได้อยู่อาศัย ณ ที่ใด²⁶

²² อังคณาดี ปิ่นแก้ว, เพิ่งอ้าง, 86.

²³ มาตรา 37, *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* บัญญัติว่า

“ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ”.

²⁴ Diokretian 1, 7, § 1C : “unde cum profectus est, peregrinari videtur quo si rediit, peregrinari iam destitit.”.

²⁵ ประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล, อ้างแล้ว, 205.

²⁶ วันนิเยก จารุจิตร, *การกำหนดภูมิลำเนาของผู้เยาว์* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563) 43.



ประเภทของภูมิลำเนา

1. ภูมิลำเนาโดยการเกิด ภูมิลำเนาโดยกำเนิดถือเป็นภูมิลำเนาแรกของบุคคลธรรมดาทุกคนเพราะบุคคลใดที่เกิดมาและอยู่รอดเป็นทารก²⁷ ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าไม่สามารถที่จะกำหนดภูมิลำเนาได้ด้วยตนเอง²⁸ เช่นนี้แล้วหลักในเรื่องภูมิลำเนาจึงกำหนดให้ถือตามภูมิลำเนาของบิดาแต่มีเงื่อนไขว่าบิดาจะต้องเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายและยังมีชีวิตอยู่ซึ่งรวมถึงกรณีที่บิดาโดยชอบด้วยกฎหมายเสียชีวิตในภายหลังจากที่บุคคลนั้นได้เกิดมาหรือหย่าร้างกับมารดาในภายหลังที่บุคคลนั้นเกิดมาด้วยเช่นกัน แต่ถ้าหากบิดาเสียชีวิตไปก่อนแล้วที่บุคคลนั้นจะเกิดมาหรือเป็นบิดาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มิได้สมรสกับมารดาหรือถึงแม้จะสมรสกับมารดาในภายหลังก็ตามย่อมจะต้องถือภูมิลำเนาตามมารดา²⁹ เหตุผลที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้อันเนื่องมาจากหลักเรื่องภูมิลำเนาได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายโรมันซึ่งหัวหน้าครอบครัวอย่างบิดามีอำนาจเหนือชีวิตและร่างกายของคนในครอบครัวและบุตรก็อยู่ในสถานะคล้ายทรัพย์สินของหัวหน้าครอบครัวเท่านั้น ฐานะความเป็นมารดาของสตรีไม่ได้รับการยอมรับโดยกฎหมาย มารดาจึงไม่มีอำนาจเหนือบุตร³⁰

2. ภูมิลำเนาโดยสมัครใจ การกำหนดภูมิลำเนาโดยใจสมัคร (Domicile of choice) นั้นเป็นเรื่องที่กฎหมายยอมรับหลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการที่จะกำหนดหรือเลือกภูมิลำเนาที่ประสงค์จะตั้งหลักปักฐานของตนเอง ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการกำหนดภูมิลำเนาย่อมส่งผลในทางกฎหมายของบุคคลในหลายประการ ดังนั้น การกำหนดภูมิลำเนาด้วยตนเองนั้นจะต้องปรากฏด้วยว่าบุคคลนั้นมีความสามารถที่จะคิด พิจารณาและตัดสินใจกำหนดภูมิลำเนาของตนได้³¹

บุคคลที่มีความสามารถที่จะคิด พิจารณาและตัดสินใจกำหนดภูมิลำเนาของตนได้นั้น หลักฐานที่พอจะยืนยันในเรื่องดังกล่าวได้คือ ต้องบรรลุนิติภาวะ (Sui juris) ด้วยเหตุผลที่ว่าบุคคลเมื่อบรรลุนิติภาวะย่อมสันนิษฐานได้ว่าเป็นบุคคลที่มีความเจริญงอกงามทางสติปัญญา สามารถจัดการงานและมีความรับผิดชอบต่อตนเองได้แล้ว ดังนั้นเมื่อบุคคลใดมีอายุถึงเกณฑ์ที่บรรลุนิติภาวะแล้วนั้น จึงสามารถตัดสินใจกำหนดภูมิลำเนาของตนได้ ซึ่งในกฎหมายแต่ละประเทศนั้นกำหนดเกณฑ์อายุในเรื่องการบรรลุนิติภาวะนี้แตกต่างกันไป³² เช่น ในประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Germany)

²⁷ มาตรา 15, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย
ทารกในครรภ์มารดาที่สามารจะมีสิทธิต่าง ๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก”.

²⁸ Walter Pollak, *domicile* (22 September 2020) HOL <https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/soaf51&id=39&men_tab=srchresults>.

²⁹ Domicile USLegal, *supra* note 4.

³⁰ ประชุม โฉมฉาย, *หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555) 93-97.

³¹ อังคนาวดี ปิ่นแก้ว, *แพ่งอ้าง*, 119.

³² กิตติศักดิ์ ปกรติ, *หลักกฎหมายบุคคล* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555) 63.

หรือในกลุ่มประเทศสหราชอาณาจักร ยกเว้นราชอาณาจักรสกอตแลนด์ (Kingdom of Scotland) กำหนดให้ผู้เยาว์บรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ หรือในประเทศญี่ปุ่น (Japan) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Socialist Republic of Vietnam) กำหนดให้ผู้เยาว์บรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย³³ เป็นต้น³⁴

3. ภูมิลำเนาตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย โดยหลักบุคคลสามารถกำหนดภูมิลำเนาได้ ตามความประสงค์ของตนหรือที่เรียกว่า ภูมิลำเนาตามใจสมัคร แต่อย่างไรก็ตามมีบางกรณีที่ถูกกฎหมายได้ เข้ามำหนดภูมิลำเนาให้บุคคลได้แก่ ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ สามีภรรยา ข้าราชการ และผู้ถูกจำคุก ตามคำพิพากษาเป็นต้น เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่น หากปล่อยให้ผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถกำหนดภูมิลำเนาของตนเองได้อาจเกิดผลเสียต่อตนเองหรือกองทรัพย์สินของบุคคลนั้นก็ว่าได้ ดังนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงได้กำหนดภูมิลำเนาของบุคคลเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะโดยเรียกว่า “ภูมิลำเนาตามที่กฎหมายกำหนด” (Domicile of dependence)³⁵ เพื่อเป็นการเจาะจงให้บุคคลประเภทต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดมีภูมิลำเนาได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น³⁶ อาทิเช่น

ภูมิลำเนาของคนไร้ความสามารถ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 45 บัญญัติว่า “ภูมิลำเนาของคนไร้ความสามารถ ได้แก่ ภูมิลำเนาของผู้อุปบาล” โดยคนไร้ความสามารถก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับผู้เยาว์ คือเป็นบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของผู้อุปบาล³⁷ ดังนั้นภูมิลำเนาของคนไร้ความสามารถก็คือถิ่นที่อยู่เดียวกันกับของผู้อุปบาลนั่นเอง

ภูมิลำเนาของสามีภรรยา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 43 บัญญัติว่า “ภูมิลำเนาของสามีและภรรยา ได้แก่ ถิ่นที่อยู่ที่สามีและภรรยาอยู่กันด้วยกันฉันสามีภรรยา เว้นแต่สามีหรือภรรยาได้แสดงเจตนาให้ปรากฏว่ามีภูมิลำเนาแยกต่างหากจากกัน” หากพิจารณาจากหลักกฎหมายครอบครัว³⁸ แล้วจะพบว่าสามีภรรยา ย่อมมีถิ่นที่อยู่ร่วมกัน และถ้อยคำที่同居ร่วมกันของสามีภรรยาเป็นที่ยุ่แห่งสำคัญ ดังนั้นกฎหมายจึงสันนิษฐานว่าภูมิลำเนาของสามีและภรรยาได้แก่ถิ่นที่อยู่ที่สามีและภรรยาอยู่กันฉันสามีภรรยาอันเป็นถิ่นที่อยู่คู่สมรสทั้ง 2 ฝ่าย ตกลงร่วมกันตามความสมัครใจที่จะถือว่าเป็นถิ่นที่อยู่สำคัญร่วมกัน หรือเรียกว่าเป็นภูมิลำเนาของคู่สมรสนั่นเอง³⁹

³³ มาตรา 19, *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุสี่ปีบริบูรณ์”.

³⁴ วันนิเยก จารุจิตร, อ้างแล้ว, 8-9.

³⁵ วันนิเยก จารุจิตร, อ้างแล้ว, 10.

³⁶ กิตติศักดิ์ ประกติ, อ้างแล้ว, 177.

³⁷ กิตติศักดิ์ ประกติ, อ้างแล้ว, 184.

³⁸ มาตรา 1461, *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* บัญญัติว่า

“สามีภรรยาต้องอยู่กันด้วยกันฉันสามีภรรยา

สามีภรรยาต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน”.

³⁹ กิตติศักดิ์ ประกติ, อ้างแล้ว, 177-178.



ภูมิฐานะของข้าราชการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 46 บัญญัติว่า “ภูมิฐานะของข้าราชการ ได้แก่อันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ หากมิใช่เป็นตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราว ชั่วระยะเวลาหรือเป็นเพียงแต่งตั้งไปเฉพาะการครั้งเดียวคราวเดียว” การที่กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการมีภูมิฐานะ อันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ก็เพื่อให้ถิ่นที่ทำการเป็นแหล่งสำคัญของข้าราชการนั้นเพื่อจะได้เกิดความสะดวกในการควบคุมบังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ⁴⁰

ภูมิฐานะของผู้ถูกจำคุก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 47 บัญญัติว่า “ภูมิฐานะของผู้ที่ถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลหรือตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ เรือนจำหรือ ทัณฑสถาน ที่ถูกจำคุกอยู่นั้นจะได้รับการปล่อยตัว” ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ถูกจำคุกตามคำพิพากษาสูงสุดของศาลต้องมีภูมิฐานะตามเรือนจำหรือทัณฑสถานที่ถูกจำคุกอยู่นั้นเอง

ภูมิฐานะตามทะเบียนบ้าน พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 29 สันนิษฐานว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิฐานะอยู่ที่นั่น⁴¹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐานในเรื่องภูมิฐานะของบุคคลธรรมดาโดยอาศัยทะเบียนบ้านเป็นเครื่องกำหนดนอกเหนือจากภูมิฐานะของบุคคลที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ภูมิฐานะของผู้เยาว์ตามกฎหมาย

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่กฎหมายกำหนดภูมิฐานะของผู้เยาว์ขึ้นมาเพราะว่าผู้เยาว์เป็นบุคคลที่อ่อนด้อยอายุและประสบการณ์ กฎหมายจึงมองว่าควรที่จะเข้ามากำหนดภูมิฐานะให้เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองตัวผู้เยาว์มากกว่าที่จะอนุญาตให้ผู้เยาว์แสดงเจตนาในการกำหนดภูมิฐานะเป็นของตนเองซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อตัวผู้เยาว์หรือกองทรัพย์สินของผู้เยาว์ได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องนิยมนำบุคคลเข้ามาคอยดูแลให้ความช่วยเหลือ ในเรื่องเกี่ยวกับการดำรงชีพและการจัดการทรัพย์สิน ทั้งนี้บทบัญญัติที่เข้ามากำหนดภูมิฐานะให้ผู้เยาว์ก็คือ มาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นภูมิฐานะโดยทั่วไปของผู้เยาว์⁴²

มาตรา 44 “ภูมิฐานะของผู้เยาว์ ได้แก่ภูมิฐานะของผู้แทนโดยชอบธรรมซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครอง

ในกรณีที่ผู้เยาว์อยู่ใต้อำนาจปกครองของบิดามารดา ถ้าบิดาและมารดามีภูมิฐานะแตกต่างกัน ภูมิฐานะของผู้เยาว์ได้แก่ภูมิฐานะของบิดาหรือมารดาซึ่งตนอยู่ด้วย”

⁴⁰ กิตติศักดิ์ ปกติ, อ้างแล้ว, 184.

⁴¹ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 29 บัญญัติว่า

“ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิฐานะอยู่ ที่นั่น”.

⁴² วันภิเษก จารุจิตร, อ้างแล้ว, 70.

ผู้เยาว์คือบุคคลที่ยังไม่ได้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย หรือบุคคลที่อายุยังไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์⁴³ นั่นเอง การที่ผู้เยาว์จะบรรลุนิติภาวะตามกฎหมายได้ก็ต้องมีอายุครบ 20 ปี หรือทำการสมรสเมื่อมีอายุครบ 17 ปีบริบูรณ์⁴⁴ โดยได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม⁴⁵ ตามกฎหมายนั่นเอง ซึ่งจะทำให้ผู้เยาว์บรรลุนิติภาวะโดยการสมรส เมื่อผู้เยาว์ยังไม่ได้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายจึงต้องอยู่ภายในอำนาจปกครองของบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมาย⁴⁶ เพราะอำนาจปกครองของบิดามารดาที่มีต่อบุตร (patria potestas) เป็นอำนาจตามธรรมชาติของบิดามารดานับแต่บุตรได้ถือกำเนิดมาเป็นอำนาจที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการเลี้ยงดูรักษาบุตรให้เจริญเติบโตไปในภายภาคหน้า เพราะบุตรมีความจำเป็นต้องได้รับปัจจัยสี่ ได้รับการศึกษาอบรมตลอดจนการมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการเจริญเติบโต บิดามารดาจึงเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตรที่ยังเป็นผู้เยาว์โดยอัตโนมัติเนื่องมาจากการเป็นบิดามารดากันโดยสายโลหิต⁴⁷ ดังนั้นเมื่อบิดามารดาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองจึงมีสิทธิกำหนดที่อยู่ของบุตรผู้เยาว์ได้ เพราะบิดามารดามีหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร จำเป็นต้องให้บุตรอยู่ในความดูแลของตนเอง กฎหมายจึงให้สิทธิบิดามารดาที่จะกำหนดที่อยู่ของบุตรว่าจะให้บุตรอยู่ที่ใดตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้มาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็กำหนดให้ผู้เยาว์มีภูมิลำเนาตามผู้แทนโดยชอบธรรมซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง และโดยปกติบิดามารดาก็มีภูมิลำเนาเดียวกันอยู่แล้ว⁴⁸ ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดภูมิลำเนาของผู้เยาว์ขึ้นมาคือภูมิลำเนาของผู้แทนโดยชอบธรรม อันได้แก่ บิดามารดา หรือผู้ปกครองที่ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งขึ้น เพื่อให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองที่ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งขึ้นมามีสิทธิในการดูแลผู้เยาว์ได้อย่างเต็มที่

⁴³ มาตรา 19, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุสิบปีบริบูรณ์”.

⁴⁴ มาตรา 1448, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“การสมรสจะทำได้ต่อเมื่อชายและหญิงมีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์แล้ว แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนนั้นได้”.

⁴⁵ มาตรา 1454, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้เยาว์จะทำการสมรสให้นำความในมาตรา 1436 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา 1436 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้เยาว์จะทำการหมั้นได้ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) บิดาและมารดา ในกรณีที่มิทั้งบิดามารดา
- (2) บิดาหรือมารดาในกรณีที่มารดาหรือบิดาตายหรือถูกถอนอำนาจปกครองหรือไม่อยู่ในสภาพหรือฐานะที่อาจให้ความยินยอม หรือโดยพฤติการณ์ผู้เยาว์ไม่อาจขอความยินยอมจากมารดาหรือบิดาได้
- (3) ผู้รับบุตรบุญธรรม ในกรณีที่ผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรม
- (4) ผู้ปกครอง ในกรณีที่ไม่มีบุคคลซึ่งอาจให้ความยินยอมตาม (1) (2) และ (3) หรือมีแต่บุคคลดังกล่าวถูกถอนอำนาจปกครองการหมั้นที่ผู้เยาว์ทำโดยปราศจากความยินยอมดังกล่าวเป็นโมฆะ”.

⁴⁶ มาตรา 1566 วรรคหนึ่ง, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องอยู่ใ้อำนาจปกครองของบิดามารดา”.

⁴⁷ ประสพสุข บุญเดช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, 2564) 669.

⁴⁸ ประสพสุข บุญเดช, เพิ่งอ้าง, 679.



ในกรณีที่ผู้เยาว์อยู่ได้อำนาจปกครองของบิดามารดา หากบิดามารดามีภูมิลำเนาแตกต่างกัน อาจเกิดปัญหาได้ว่าผู้เยาว์จะมีภูมิลำเนาอยู่กับบิดาหรือมารดา หรือทั้ง 2 แห่ง กรณีนี้กฎหมายได้ตั้งข้อสันนิษฐานไว้ว่าผู้เยาว์มีภูมิลำเนาได้เพียงแห่งเดียวตามบิดาหรือมารดาที่ตนอาศัยอยู่ด้วยตามข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้เยาว์ไม่ให้ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิโดยไม่มีผู้ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจปกครองของผู้เยาว์ไม่ได้ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิโดยไม่มีผู้ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจปกครองของผู้เยาว์ไม่ได้ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิโดยไม่มีผู้ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจปกครองของผู้เยาว์ไม่ได้ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิโดยไม่มีผู้ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจปกครองของผู้เยาว์ไม่ได้ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิโดยไม่มีผู้ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรม

2. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้คือ เป็นการปรับปรุงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้นายทะเบียนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้น และเพื่อรองรับการจัดการประชากรของประเทศไทย ซึ่งเป็นสมาชิกในประชาคมอาเซียน ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ยังเป็นการจัดทำทะเบียนของบุคคลตามความเป็นจริง การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียน

⁴⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว, 181.

⁵⁰ มาตรา 1585, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“บุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและไม่มีบิดามารดาหรือบิดามารดาถูกถอนอำนาจปกครองเสียแล้วนั้น จะจัดให้มีผู้ปกครองขึ้นในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์ก็ได้”.

⁵¹ มาตรา 1567, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิ

(1) กำหนดที่อยู่ของบุตร”

⁵² กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว, 181.

⁵³ มาตรา 4, พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“ทะเบียนบ้าน” หมายความว่า ทะเบียนประจำบ้านแต่ละบ้านซึ่งแสดงเลขประจำบ้าน และรายการของคนทั้งหมดผู้อยู่ในบ้าน”

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 29 มีการกำหนดว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีภูมิลำเนาอยู่ที่นี่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดาโดยอาศัยทะเบียนบ้าน⁵³ เป็นเครื่องกำหนด เพราะโดยทั่วไปแล้วบุคคลธรรมดา มักอยู่อาศัยใช้ชีวิตตั้งหลักปักฐาน ณ บ้านเรือนตามทะเบียนบ้านที่มีชื่อของบุคคลนั้นปรากฏ เพราะฉะนั้นควรที่จะกำหนดให้ถิ่นที่อยู่เป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้น เพราะเป็นถิ่นที่สะท้อนให้เห็นถึงถิ่นที่อยู่จริง ๆ ของบุคคลนั้นว่าอาศัยอยู่ ณ ที่ใด แต่อย่างไรก็ดีในมาตรา 29 นั้นใช้คำว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า” ซึ่งหมายถึงสามารถนำสืบพิสูจน์หักล้างเป็นอย่างอื่นได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บุคคลธรรมดาสามารถมีภูมิลำเนาในถิ่นอื่นที่ตนมิได้มีทะเบียนบ้านที่มีชื่อตนเองปรากฏได้ เพราะมิใช่ทุกกรณีที่บุคคลจะตั้งหลักปักฐานอยู่แต่เพียงถิ่นที่ตนเองมีทะเบียนบ้าน อาจจะด้วยยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้บุคคลย่อมมีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือความจำเป็นในหน้าที่การงาน หากไปกำหนดให้บุคคลมีภูมิลำเนาตามที่มีชื่อตนเองปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้านเท่านั้น ย่อมเป็นการไม่สะท้อนถึงถิ่นที่อยู่แท้จริงของบุคคลนั้นซึ่งจะทำให้ส่งผลต่อการใช้การตีความและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้⁵⁵

3. การแจ้งย้ายที่อยู่ของผู้เยาว์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 41 บัญญัติว่า “ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วย การย้ายถิ่นที่อยู่พร้อมด้วยเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะย้ายภูมิลำเนา”

องค์ประกอบสำคัญของภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา มีอยู่ 2 ประการคือ มีที่ตั้งสถานที่อยู่ ตามข้อเท็จจริงประการแรก และเจตนาถ้อยคำที่อยู่นั้นเป็นแหล่งสำคัญอีกประการหนึ่ง ดังนั้นการเปลี่ยนถิ่นที่อยู่ เช่น เก็บข้าวของเครื่องใช้ไว้สถานที่หนึ่งแล้วเดินทางจากถิ่นที่อยู่ไป โดยตั้งใจจะไปต่างจังหวัดนาน ๆ แต่ยังตั้งใจจะกลับคืนมายังสถานที่อยู่นั้นอีก ยังถือไม่ได้ว่าบุคคลนั้นเปลี่ยนภูมิลำเนา ในทางกลับกัน แม้บุคคลจะมีเจตนาหรือแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งว่าจะย้ายที่อยู่ไปยังถิ่นอื่น หากยังมิได้กระทำการใด ๆ เพื่อย้ายที่อยู่ตามข้อเท็จจริง ภูมิลำเนาของบุคคลนั้นก็ยังคงเดิม อย่างไรก็ตามการย้ายภูมิลำเนาตามมาตรา 41 เป็นเพียงการย้ายถิ่นที่อยู่และแสดงเจตนาเปลี่ยนภูมิลำเนาให้ปรากฏรับรู้ต่อบุคคลภายนอกได้ก็เพียงพอแล้ว แต่จะถือเอาสถานที่อยู่ที่ย้ายไปใหม่เป็นสถานที่อยู่แหล่งสำคัญหรือไม่สำคัญ คือไม่จำเป็นต้องถึงขนาดกับตั้งภูมิลำเนาใหม่ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน⁵⁵

บุคคลจะเปลี่ยนภูมิลำเนาได้ด้วยความสมัครใจ ด้วยการเลือกถือเอาภูมิลำเนาใหม่นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถที่จะเลือกภูมิลำเนาใหม่ตามกฎหมายได้ ดังนั้น บุคคลบางประเภทที่กฎหมายจำกัดความสามารถในการเลือกภูมิลำเนาและกำหนดภูมิลำเนาให้โดยเฉพาะย่อมไม่อาจเปลี่ยนภูมิลำเนาที่กฎหมายกำหนดให้ได้ด้วย

⁵⁴ วันภิเษก จารุจิตร, อ้างแล้ว, 67-68.

⁵⁵ กิตติศักดิ์ ปรัตติ, อ้างแล้ว, 170-171.



ความสมัครใจของตนเอง เช่นบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ⁵⁶ หากมีผู้แทน โดยชอบธรรม⁵⁷ คือบิดามารดา หรือผู้ปกครอง⁵⁸ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีภูมิลำเนาตามผู้ใช้อำนาจปกครอง คนไร้ความสามารถ⁵⁹ ย่อมมีภูมิลำเนาตามผู้อนุบาล หากผู้ใช้อำนาจปกครอง หรือผู้อนุบาลเปลี่ยนภูมิลำเนา ภูมิลำเนาของผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย⁶⁰

สำหรับ “การย้ายออกจากที่อยู่” ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 โดยหลักเป็นหน้าที่ของเจ้าบ้าน⁶¹ ต้องแจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งภายใน 15 วัน เมื่อผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออก

จากบ้านเพื่อเปลี่ยนภูมิลำเนา⁶² หรือแจ้งการย้ายเข้าเมื่อมีผู้ย้ายเข้ามาอยู่ในบ้านโดยมีเจตนาจะถือเป็น

⁵⁶ มาตรา 19, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์”

มาตรา 20, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้เยาว์ย่อมบรรลุนิติภาวะเมื่อทำการสมรส หากการสมรสนั้นได้ทำตามบทบัญญัติมาตรา 1448”.

⁵⁷ มาตรา 1566 วรรคหนึ่ง, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องอยู่ใต้อำนาจปกครองของบิดามารดา”.

⁵⁸ มาตรา 1585, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“บุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและไม่มียามารดาหรือบิดามารดาถูกถอนอำนาจปกครองเสียแล้วนั้น จะจัดให้มีผู้ปกครองขึ้นในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์ก็ได้”

ในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจปกครองถูกถอนอำนาจปกครองบางส่วนตามมาตรา 1582 วรรคหนึ่ง ศาลจะตั้งผู้ปกครองในส่วนที่ผู้ใช้อำนาจปกครองถูกถอนอำนาจปกครองนั้นก็ได้ หรือในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจปกครองถูกถอนอำนาจจัดการทรัพย์สินตามมาตรา 1582 วรรคสอง ศาลจะตั้งผู้ปกครองเพื่อจัดการทรัพย์สินก็ได้”.

⁵⁹ มาตรา 28, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“บุคคลวิกลจริตใด ถ้าผู้สมรสก็ดี ผู้บุพการีกล่าวคือ บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย ทวดก็ดี ผู้สืบสันดานกล่าวคือ ลูก หลาน เหลน ลื้อก็ดี ผู้ปกครองหรือผู้พิทักษ์ก็ดี ผู้ซึ่งปกครองดูแลบุคคลนั้นอยู่ก็ดี หรือพนักงานอัยการก็ดี ร้องขอต่อศาลให้สั่งให้บุคคลวิกลจริตผู้นั้นเป็นคนไร้ความสามารถ ศาลจะสั่งให้บุคคลวิกลจริตผู้นั้นเป็นคนไร้ความสามารถก็ได้”

บุคคลซึ่งศาลได้สั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดให้อยู่ในความอนุบาล การแต่งตั้งผู้อนุบาล อำนาจหน้าที่ของผู้อนุบาล และการสิ้นสุดของความเป็นผู้อนุบาล ให้เป็นไปตามบทบัญญัติบรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายนี้ คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”.

⁶⁰ กิตติศักดิ์ ปรีกิติ, อ้างแล้ว, 172.

⁶¹ มาตรา 4, พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

ในพระราชบัญญัตินี้ “เจ้าบ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวครอบครองบ้านในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใดก็ตาม.

⁶² มาตรา 30, พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2562 บัญญัติว่า

“มาตรา 30 เมื่อผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้านเพื่อเปลี่ยนภูมิลำเนา ให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่บุคคลในทะเบียนบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้าน แต่ไม่คิดสิทธิผู้ย้ายที่อยู่ที่จะแจ้งย้ายออก ต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งด้วยตนเอง โดยจะต้องแจ้งว่าจะย้ายเข้าไปอยู่บ้านใด หรือจะแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง แห่งท้องที่ที่ตนจะไปอยู่ใหม่ก็ได้ ในกรณีที่ยังไม่ทราบว่าจะย้ายไปอยู่บ้านใด หรือยังมีได้ย้ายเข้าไปอยู่ในบ้านใดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แจ้งการย้ายที่อยู่ ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการของผู้นั้นไว้ในทะเบียนบ้านกลาง และเมื่อผู้ย้ายได้แจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนแล้ว ให้หน้าที่ในการแจ้งย้ายบุคคลออกของเจ้าบ้านเป็นอันพับไป ผู้ย้ายที่อยู่ที่จะแจ้งย้ายด้วยตนเองดังกล่าวต้องเป็นผู้มีอายุครบสิบห้าปีแล้ว

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับผู้ย้ายที่อยู่เพื่อไปศึกษาหรือไปรับราชการในต่างประเทศ หรือไปทำธุรกิจหรือปฏิบัติงานชั่วคราวในต่างประเทศ แต่ไม่ห้ามบุคคลดังกล่าวที่จะแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านเดิมเพื่อไปอยู่ที่ใหม่หรือ ไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลางเป็นการชั่วคราว

เมื่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งการย้ายเข้าได้ดำเนินการย้ายบุคคลนั้นเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านใด โดยมีหนังสือยินยอม ของเจ้าบ้านนั้นแล้ว เจ้าบ้านดังกล่าวไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งตามมาตรา 30/1 อีก” .

ภูมิลำเนา⁶³ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ซึ่งแสดงเจตนาเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาที่จะแจ้งย้ายด้วยตนเอง หากเป็นผู้เยาว์อายุไม่ถึง 15 ปี ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้อยู่อาศัยทางปกครองตามกฎหมายของผู้เยาว์ดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งนายทะเบียนผู้รับแจ้งการย้ายออกเฉพาะบุคคลที่มีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนบ้านกลาง และมีเจตนาต้องการเปลี่ยนภูมิลำเนา⁶⁴

“การเปลี่ยนภูมิลำเนา” หมายถึง การเปลี่ยนถิ่นที่อยู่โดยเจตนาย้ายไปจากที่อยู่อาศัยเดิม ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยภูมิลำเนาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ถิ่นอันผู้นั้นได้แสดงออก ให้บุคคลอื่นรับรู้ได้ว่าตนต้องการให้ถิ่นนั้นเป็นสถานที่อยู่ประจำของตน แต่ต้องมีบุคคลซึ่งกฎหมายกำหนดเรื่องภูมิลำเนาไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และพนักงานของรัฐ ผู้ที่ถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลหรือตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ นายทะเบียนผู้รับแจ้งอาจเรียกสอบพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเจตนาเรื่องการเปลี่ยนภูมิลำเนาของผู้ที่จะแจ้งย้ายออกหรือแจ้งย้ายเข้าได้ตามสมควร แต่จะต้องดำเนินการโดยเร็ว⁶⁵

⁶³ มาตรา 30/1, พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2562 บัญญัติว่า

“มาตรา 30/1 ภายใต้บังคับมาตรา 30 วรรคสาม เจ้าบ้านใดมีผู้ย้ายเข้ามาอยู่ในบ้านโดยมีเจตนาจะถือเป็นภูมิลำเนา ให้แจ้งให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งทราบเพื่อเพิ่มชื่อบุคคลนั้นเข้าในทะเบียนบ้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ย้ายได้เข้าอยู่ในบ้าน เมื่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งได้รับแจ้งแล้ว ถ้าผู้ย้ายเข้ายังมีได้ย้ายออกจากทะเบียนบ้านเดิม ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งดำเนินการแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งที่บุคคลนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อย้ายบุคคลนั้นออกจากทะเบียนบ้านเดิม และ ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งแจ้งให้เจ้าบ้านที่บุคคลนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดิมทราบ เพื่อนำทะเบียนบ้านของตนมาให้ นายทะเบียนผู้รับแจ้งปรับปรุงทะเบียนบ้านให้ถูกต้องต่อไป”.

⁶⁴ ข้อ 72, ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้อ 72 ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งรับแจ้งการย้ายออกและย้ายเข้ารายการบุคคลตามทะเบียนบ้านได้ ต่อเมื่อเจ้าของรายการบุคคลที่ขอย้ายออกหรือย้ายเข้าได้มีการย้ายที่อยู่ออกจากบ้านหรือย้ายเข้าไปอาศัยอยู่ในบ้านตามทะเบียนบ้านที่แจ้งย้ายออกหรือย้ายเข้าแล้ว”.

⁶⁵ ข้อ 73, ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

ข้อ 73 ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งรับแจ้งการย้ายออกเฉพาะบุคคลที่มีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนบ้านกลาง และมีเจตนาต้องการเปลี่ยนภูมิลำเนา

การเปลี่ยนภูมิลำเนาตามวรรคหนึ่ง หมายถึง การเปลี่ยนถิ่นที่อยู่โดยเจตนาย้ายไปจากที่อยู่อาศัยเดิม ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยภูมิลำเนาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ถิ่นอันผู้นั้นได้แสดงออก ให้บุคคลอื่นรับรู้ได้ว่า ตนต้องการให้ถิ่นนั้นเป็นสถานที่อยู่ประจำของตน แต่ต้องมีบุคคลพิเศษซึ่งกฎหมายกำหนดเรื่องภูมิลำเนาไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และพนักงานของรัฐ ผู้ที่ถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลหรือตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ นายทะเบียนผู้รับแจ้งอาจเรียกสอบพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเจตนาเรื่องการเปลี่ยนภูมิลำเนา ของผู้ที่จะย้ายออกหรือย้ายเข้าได้ตามสมควร แต่จะต้องดำเนินการโดยเร็ว

การเปลี่ยนภูมิลำเนาตามวรรคหนึ่ง ไม่ใช่ว่าบังคับกับการย้ายเข้าทะเบียนบ้านกลางตามที่กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรกำหนด.



การแจ้งย้ายที่อยู่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 สามารถแยกออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. การแจ้งย้ายปกติ (มีใบแจ้งย้าย) คือ กรณีเจ้าบ้านดำเนินการแจ้งย้ายออกจากบ้านที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านปัจจุบัน⁶⁶ โดยนายทะเบียนผู้รับแจ้งจะดำเนินการออกใบแจ้งย้ายให้แก่บุคคลนั้นนำไปแจ้งย้ายเข้าต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ณ สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นซึ่งบ้านซึ่งประสงค์จะมีชื่อในทะเบียนบ้านตั้งอยู่ในเขต⁶⁷

2. การแจ้งย้ายปลายทางอัตโนมัติ คือ กรณีเจ้าบ้านไม่ได้ดำเนินการแจ้งย้ายออกจากบ้านที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านปัจจุบัน แต่มาติดต่อแจ้งย้ายเข้า ณ สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นซึ่งบ้านซึ่งประสงค์จะมีชื่อในทะเบียนบ้านตั้งอยู่ในเขต⁶⁸

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 30 บัญญัติว่า เมื่อผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้านเพื่อเปลี่ยนภูมิลำเนา ให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งภายใน 15 วันนับแต่วันที่บุคคลในทะเบียนบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้าน แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ย้ายที่อยู่ที่จะแจ้งย้ายออกต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งด้วยตนเอง โดยจะต้องแจ้งว่าจะย้ายเข้าไปอยู่บ้านใด หรือจะแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่ตนจะไปอยู่ใหม่ก็ได้ ในกรณีที่ยังไม่ทราบว่าจะย้ายไปอยู่บ้านใด หรือยังมีได้ย้ายเข้าไปอยู่ในบ้านใดภายใน 30 วันนับแต่วันที่แจ้งการย้ายที่อยู่ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการของผู้นั้นไว้ในทะเบียนบ้านกลาง และเมื่อผู้ย้ายได้แจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนแล้ว ให้นำที่ในการแจ้งย้ายบุคคลออกของเจ้าบ้านเป็นอันพับไป ผู้ย้ายที่อยู่ที่จะแจ้งย้ายด้วยตนเองดังกล่าวต้องเป็นผู้มีอายุครบ 15 ปีแล้ว

⁶⁶ ข้อ 81 วรรคหนึ่ง, ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้อ 81 เมื่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งได้รับแจ้งการย้ายออก ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ตรวจสอบสถานะของผู้แจ้งว่าเป็นเจ้าบ้าน หรือเป็นผู้ที่ประสงค์จะย้ายออก หรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าว แล้วเรียกตรวจบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยของผู้แจ้ง และหนังสือมอบหมายพร้อมด้วยบัตรหรือสำเนาบัตรของผู้มอบหมาย แล้วแต่กรณี

(2) เรียกสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านที่จะแจ้งย้ายออก แล้วตรวจสอบรายการบุคคลที่จะแจ้งย้ายออก ถ้าไม่มีหรือไม่ได้นำมาด้วย ให้นายทะเบียนบันทึกไว้เป็นหลักฐาน

(3) สอบถามผู้แจ้งให้ได้รับความชัดเจนเกี่ยวกับที่อยู่ตามทะเบียนบ้านที่ผู้ย้ายที่อยู่ประสงค์จะแจ้งย้ายเข้า และหากเจ้าบ้านซึ่งมิใช่ผู้ย้ายที่อยู่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าบ้านเป็นผู้แจ้งย้าย ให้นายทะเบียนสอบบันทึกให้ปรากฏ เป็นหลักฐานว่าการแจ้งย้ายที่อยู่ดังกล่าวเป็นไปตามเจตนาของผู้ย้าย และผู้แจ้งยอมรับในความคิดที่จะเกิดขึ้น หากมิได้เป็นไปตามถ้อยคำที่แจ้งไว้กับนายทะเบียน

(4) รับแจ้งการย้ายออก และพิมพ์ใบแจ้งการย้ายที่อยู่ ตอนที่ 1 และ ตอนที่ 2 ให้ผู้แจ้ง ตรวจสอบความถูกต้องและลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน

(5) จำหน่ายรายการผู้ย้ายที่อยู่ในทะเบียนบ้านในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรและสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านโดยประทับคำว่า “ย้าย” ด้วยหมึกสีน้ำเงิน ไว้หน้ารายการคนย้ายออก

(6) มอบใบแจ้งการย้ายที่อยู่ ตอนที่ 1 และ ตอนที่ 2 พร้อมหลักฐานการแจ้งคนให้ผู้แจ้ง เพื่อส่งมอบให้ผู้ย้ายนำไปแจ้งการย้ายเข้าต่อไป” .

⁶⁷ ข้อ 90, ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535.

⁶⁸ ข้อ 91, ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535.



หากพิจารณาหลักในเรื่องการย้ายภูมิลำเนาของผู้เยาว์ตามมาตรา 41 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะพบว่าผู้เยาว์ซึ่งก็คือบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้เยาว์ต้องมีภูมิลำเนาตาม ผู้ใช้อำนาจปกครอง โดยผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมมีสิทธิกำหนดที่อยู่ของบุตรผู้เยาว์ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การแจ้งย้ายออกจากภูมิลำเนาของผู้เยาว์ตามมาตรา 41 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ผู้เยาว์จะไม่สามารถย้ายออกจากภูมิลำเนาได้เองด้วย หรือกำหนดภูมิลำเนาด้วยความสมัครใจได้ เพราะกฎหมาย กำหนดให้ผู้เยาว์ต้องอยู่ในความดูแลของผู้ใช้อำนาจปกครอง แต่หลักในเรื่องการย้ายภูมิลำเนาของผู้เยาว์มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พบว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้สิทธิแก่บุคคลที่ต้องการ จะย้ายออกจากทะเบียนบ้านสามารถแจ้งย้ายออกได้ด้วยตนเอง แต่ต้องเป็นบุคคลที่มีอายุครบ 15 ปีแล้ว

จากกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าการแจ้งย้ายออกจากภูมิลำเนาของผู้เยาว์เมื่อตนเองมีอายุครบ 15 ปีแล้ว เป็นเพียงการยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เท่านั้น มิได้มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ ซึ่งสิทธิ จึงไม่เป็นนิติกรรมตามมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶⁹ และเมื่อไม่เป็นนิติกรรม จึง ไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการแจ้งย้ายออกจากภูมิลำเนาของผู้เยาว์เมื่อตนเองมีอายุครบ 15 ปีแล้ว จะต้องได้ รับความยินยอมจากผู้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือเป็นนิติกรรมที่เป็นประโยชน์ แก่ผู้เยาว์แต่เพียงฝ่ายเดียว⁷⁰ หรือ เป็นนิติกรรมที่ต้องทำเองเฉพาะตัว⁷¹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

สำหรับประเด็นการใช้อำนาจปกครองบุตรตามมาตรา 1567 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติให้ผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิใช้อำนาจปกครองต่อบุตรและบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับบุตรไว้ 4 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การกำหนดที่อยู่ของบุตร ประการที่สอง การทำโทษบุตรตามสมควรเพื่อว่ากล่าว สั่งสอน ประการที่สาม การให้บุตรทำงานตามสมควรแก่ความสามารถและฐานะานุรูป ประการที่สี่ การเรียก บุตรคืนจากบุคคลอื่นซึ่งกักบุตรไว้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจปกครองจึงมีสิทธิตามมาตรา 1567 ซึ่งขัดแย้งกับสิทธิของผู้เยาว์ในการแจ้งย้ายออกจากภูมิลำเนาที่อยู่อาศัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ ทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 จึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวผู้เยาว์จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้อำนาจ ปกครองหรือไม่ อย่างไร

⁶⁹ มาตรา 149, แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“มาตรา 149 อันว่านิติกรรมนั้น ได้แก่การใด ๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ”.

⁷⁰ มาตรา 21, แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“มาตรา 21 ผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน การใด ๆ ที่ผู้เยาว์ได้ทำลงปราศจาก ความยินยอมเช่นว่านั้นเป็นโมฆะ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”.

⁷¹ มาตรา 23, แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“มาตรา 23 ผู้เยาว์อาจทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการต้องทำเองเฉพาะตัว”.



สำหรับในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการพิจารณาทางปกครองในการแจ้งย้ายออกจากที่อยู่ของผู้เยาว์มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ประกอบข้อ 81 แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ประสงค์แจ้งย้ายออกจากที่อยู่ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งพิจารณาตรวจสอบเอกสาร หากถูกต้องให้พิจารณาส่งอนุญาต อันแสดงให้เห็นว่าเมื่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้แจ้งย้ายออกจากที่อยู่คำสั่งของนายทะเบียนผู้รับแจ้งย่อมเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้เยาว์ จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁷² และเมื่อคำสั่งของนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้เยาว์มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁷³ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 30 กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้เยาว์ที่มีอายุครบ 15 ปีแล้วสามารถยื่นคำขอแจ้งย้ายออกจากที่อยู่ได้ด้วยตนเอง กรณีดังกล่าวจึงไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้อำนาจปกครองก่อนตามมาตรา 22(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁷⁴ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1229/2555 นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้เยาว์เป็นผู้ดำเนินการแจ้งย้ายที่อยู่ด้วยตนเองได้ ยังเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาจากการที่ผู้เยาว์ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมให้ความยินยอมได้ เช่น ในกรณีที่บิดาของผู้เยาว์เสียชีวิตลงแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้เยาว์ยังคงมีมารดาที่ยังมีชีวิตอยู่แต่ทิ้งร้างผู้เยาว์ไปอยู่ที่อื่น หรือไม่แน่ชัดว่ามารดายังมีชีวิตอยู่หรือไม่ กรณีเช่นนี้

⁷² มาตรา 5, แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”.

⁷³ มาตรา 22(2), พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“มาตรา 22 ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็น

(1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ

(2) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา 21 โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”.

⁷⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอเปลี่ยนชื่อสกุลของบุตรซึ่งเป็นผู้เยาว์ เรื่องเสร็จที่ 1229 /2555.



ศาลไม่อาจตั้งผู้ปกครองเพื่อทำหน้าที่แทนบิดามารดาได้ ซึ่งหากผู้เยาว์จะดำเนินการเปลี่ยนชื่อก็ไม่อาจกระทำได้นี้ เนื่องจากไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมให้ความยินยอมกับการกระทำดังกล่าว อีกทั้งการตั้งผู้ปกครองในกรณีที่ผู้เยาว์ไม่มีบิดามารดา หรือมีแต่บิดามารดาถูกถอนอำนาจปกครองแล้วนั้น ตามมาตรา 1585 ก็มีได้กำหนดเป็นการบังคับไว้ว่าจะต้องมีการตั้งผู้ปกครองเสมอไป ดังนั้น หากผู้เยาว์จะดำเนินการแจ้งย้ายที่อยู่ก็ไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมให้ความยินยอมเช่นเดียวกัน การกำหนดให้ผู้เยาว์ที่มีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ เป็นผู้ดำเนินการแจ้งย้ายที่อยู่ตนเองได้นั้น จึงถือเป็นการสมควรและเหมาะสมตามเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ในกรณีที่ผู้แจ้งย้ายออกจากที่อยู่เป็นผู้เยาว์ ผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมสามารถยื่นคำขอแจ้งย้ายที่อยู่ต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแทนผู้เยาว์ได้ตามมาตรา 1567 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิกำหนดที่อยู่ของบุตรผู้เยาว์ได้ เนื่องจากผู้ใช้อำนาจปกครองมีหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร จำเป็นต้องให้บุตรอยู่ในความดูแลของตนเอง กฎหมายจึงให้สิทธิผู้ใช้อำนาจปกครองที่จะกำหนดที่อยู่ของบุตรว่าจะให้บุตรอยู่ที่ใดตามที่เห็นสมควร และการใช้อำนาจในการแจ้งย้ายออกจากที่อยู่ดังกล่าวก็ยังไม่ตัดสิทธิผู้เยาว์ที่มีอายุ 15 ปีแล้ว ที่จะยื่นคำขอแจ้งย้ายออกจากที่อยู่ได้ด้วยตนเองเช่นกัน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ผู้เยาว์ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องมีภูมิลำเนาแห่งเดียวกับผู้ใช้อำนาจทางปกครอง เพราะผู้เยาว์เป็นบุคคลที่อ่อนด้อยอายุและประสบการณ์ กฎหมายจึงมองว่าผู้ใช้อำนาจปกครองควรที่จะเข้ามากำหนดภูมิลำเนาให้ผู้เยาว์เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองตัวผู้เยาว์มากกว่าที่จะอนุญาตให้ผู้เยาว์แสดงเจตนาในการกำหนดภูมิลำเนาเป็นของตนเองซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อตัวผู้เยาว์หรือกองทรัพย์สินของผู้เยาว์ได้ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีบุคคลเข้ามาคอยดูแลให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงชีพและการจัดการทรัพย์สิน ดังนั้น เมื่อบิดามารดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองจึงมีสิทธิกำหนดที่อยู่ของบุตรผู้เยาว์ได้ เพราะบิดามารดามีหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร จำเป็นต้องให้บุตรอยู่ในความดูแลของตนเอง กฎหมายจึงให้สิทธิแก่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองที่จะกำหนดที่อยู่ของบุตรว่าจะให้บุตรอยู่ที่ใดตามที่เห็นสมควร และมาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังกำหนดให้ผู้เยาว์มีภูมิลำเนาตามผู้แทนโดยชอบธรรมซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิในการดูแลผู้เยาว์ได้อย่างเต็มที่ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว คือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้เยาว์นั่นเอง สำหรับพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อการจัดทำทะเบียนของบุคคลตามความเป็นจริง การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สิทธิบุคคลที่อายุครบ 15 ปีบริบูรณ์แล้วสามารถทำการแจ้งย้ายออกจากที่อยู่ได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้อำนาจปกครอง หากบุคคลนั้นมีเจตนา



เปลี่ยนภูมิลำเนาไปยังภูมิลำเนาที่อาศัยอยู่จริง ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ประกอบมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ใช้อำนาจปกครองในการยื่นคำขอแจ้งย้ายออกจากที่อยู่แทนผู้เยาว์ได้ โดยอาศัยอำนาจปกครองซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปตามมาตรา 1567 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายซึ่งมุ่งประโยชน์สูงสุดของผู้เยาว์เช่นเดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่า การใช้อำนาจปกครองเพื่อกำหนดที่อยู่ของผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสิทธิการแจ้งย้ายที่อยู่ของผู้เยาว์ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ไม่ได้มีความขัดแย้งกัน แต่การตีความกฎหมายควรสอดคล้องกันเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เยาว์ (The Best Interest of The Child) เป็นสำคัญ ดังนั้น นายทะเบียนผู้รับแจ้งจึงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นในครอบครัวระหว่างบิดามารดา ผู้ปกครองด้วยกันก็ดี หรือผู้เยาว์กับบิดามารดา ผู้ปกครองก็ดี หรือมีปัจจัยที่กระทบต่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ที่ดี นายทะเบียนผู้รับแจ้งจึงต้องสามารถให้ความคุ้มครองผู้เยาว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงควรมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานและการใช้ดุลยพินิจในกรณีดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในอนาคตต่อไป

บรรณานุกรม

กิตติศักดิ์ ปรกิติ, *หลักกฎหมายบุคคล* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555).

กิตติศักดิ์ ปรกิติ, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะบุคคล: บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561).

ช.ชรินทร์ เพ็ชฌัญญุไพสิษฐ์และนิตดาภา จิตต์แจ้ง, *กฎหมายธุรกิจ (Business Law)* (สมุทรปราการ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2557).

ประชุม โฉมฉาย, *หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555).

ประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2562).

ประสพสุข บุญเดช, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว* (กรุงเทพมหานคร: สำนักหอสมุดศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, 2564).

วันเกียรติ จารุจิตร, *การกำหนดภูมิอำนาจของผู้เยาว์* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).

สมทบ สุวรรณสุทธิ, *คำสอนชั้นปริญญาตรีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล* (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514).

อังคณาดี ปิ่นแก้ว, *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย บุคคล* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561).





คำแนะนำในการส่งบทความวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ความรู้กฎหมายและศาสตร์ด้านสังคมศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
2. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตผลงานวิชาการของอาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไป

ขอบเขต

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

แนวปฏิบัติกรนำเสนอบทความ

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

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. ชื่อบทคัดย่อ คำสำคัญ ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัดจากอีเมล
6. เจ็จจจจจขนาดตัวอักษร 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) ให้ระบุไว้ใต้ภาพหรือแผนภูมิ จัดกึ่งกลางหน้ากระดาษ เช่น ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย ใต้ภาพ แผนภูมิให้บอกแหล่งที่มาจัดชิดซ้าย ไม่เว้นระยะบรรทัด
15. ระยะขอบกระดาษ บน 2.54 ซม. ล่าง 2.54 ซม. ซ้าย 2.54 ซม. ขวา 2.54 ซม.
16. หมายเลขหน้า ให้ใส่ไว้ตำแหน่งด้านล่างขวาดังแต่ต้นจนจบบทความ
17. ผู้เขียนต้องส่งผลตรวจอักขรวิธีแบบมาพร้อมกับบทความ (การลอกเลียนแบบวรรณกรรมทางวิชาการไม่เกิน 20%)
18. ชื่อรายการบรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย
19. เนื้อหารายการบรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 pt.
20. การตัดสินใจของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด



ส่วนประกอบของบทความ

1. ชื่อเรื่องบทความภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับภาษาที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับชื่อเรื่องบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษภาษาเดียว
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 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล 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

การอ้างอิงเชิงอรรถ (Footnote)

1. หนังสือ/ตำรา (Books)

รูปแบบ	ชื่อผู้แต่ง,	ชื่อเรื่อง	(สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์, ครั้งที่พิมพ์, ปีที่พิมพ์)	หน้า.
ตัวอย่าง	ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล,	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	ศนันท์กรณ 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	ชื่อบรรณาธิการหรือผู้รวบรวม,	ชื่อหนังสือ	(สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ครั้งที่พิมพ์, ปีที่พิมพ์)	หน้าเริ่มต้นบทความ,	หน้า.
ตัวอย่าง	พะยอม แก้วกำเนิด,	“ความหมายของวัฒนธรรม”	ใน	ฉัตรชัย สุกรกาญจน์ (บรรณาธิการ),	ห้องสมุดวัฒนธรรม	(นครศรีธรรมราช : ศูนย์วัฒนธรรมภาคใต้, 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)

- กรณีการใช้ “เพ่งอ้างอิง” หรือ “Ibid” กรณีอ้างอิงเอกสารเดิมที่อยู่ก่อนหน้าทันที เช่น
 - ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543) 183.
 - เพ่งอ้างอิง, 184.
 - Eric Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford University Press, 2nd ed, 2005) 163.
 - Ibid.
 - Ibid, 170.
- กรณีการใช้ “อ้างแล้ว” หรือ “Above n” กรณีอ้างอิงเอกสารเดิมที่อยู่ก่อนหน้า แต่มีเอกสารอื่นมาค้น เช่น
 - Catharine MacMillan, *Mistakes in Contract Law* (Hart Publishing, 2010) 38.
.....
 - Catharine MacMillan, above n 9.
 - Catharine MacMillan, above n 9, 40.
 - ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543) 183.
.....
 - 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 โดยกันด้วย comma (,) เช่น Christopher C. Miller เปลี่ยนเป็น Miller, Christopher C.
- (4) การเรียงลำดับเอกสาร ให้เรียงตามอักษรตัวแรกของชื่อผู้เขียน จาก ก-ฮ หรือ A-Z

ค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์

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

ชื่อบัญชี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ธนาคารกสิกรไทย สาขานนทบุรี-ตราด ประเภท ออมทรัพย์

เลขที่บัญชี 450-2-05411-8

ส่ง ใบ PAY IN ธนาคาร

ที่ E-Mail : faclaw120hcu@gmail.com

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ได้รับรองหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

จาก

สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งสหภาพความ

เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2552

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2552

และ สำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2560



คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

เลขที่ 18/18 ถนนเทพรัตน (บางนา-ตราด) กม.ที่ 18
ต.บางโหลง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ 10540

✉ E-mail : faclaw120hcu@gmail.com

คณะนิติศาสตร์



หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ภาคปกติ)

หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ภาคสมทบ)

Bachelor of Laws Program

(หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2564)

- สาขาวิชา นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.)
Bachelor of Laws (LL.B.)

คณะนิติศาสตร์



โทรศัพท์ 02-312-6300 #1689

โทรสาร 02-312-6419

website : www.law.hcu.ac.th

