

วารสารวิชาการ

# คณะนิติศาสตร์



มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ปีที่ 15 ฉบับที่ 2 มกราคม - มิถุนายน 2568

ISSN 3056 – 9346 (Online)

เรียนรู้เพื่อรับใช้สังคม

## บทความวิจัย

ปัญหาการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา

วรรณิภา พูลสวัสดิ์ สุระทิน ชัยทองคำ

แรงจูงใจในการทำงานที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา

พิชญา ย้อยช่วง ธมยันตี ประยูรพันธ์

ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาสมุทรปราการ

สุกฤดา สุริยะมณี กฤตวรรณ ลาหรัย

ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า : ศึกษาเฉพาะกรณีม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกา

วิสาธ ทฤษฎีคุณ อำนวย วงศ์บัณฑิต

ปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ชนัญญา ตั้งธรรมธิตี วีระยุทธ ลาสงยาง

หน้าที่ของรัฐกับการฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษากรณีการแบ่งเขตอำนาจศาลในการ พิจารณาคดี

ชวัลณวิทย์ อารยะนรากุล

พัฒนาการกฎหมายการทำแท้งประเทศไทยและประเทศไอร์แลนด์

ลาววัลย์ หอนพรัตน์ ภารมาภา อุดมวิวัฒน์ทวี

ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

พชร ตะภา วีระยุทธ ลาสงยาง

มาตรการในเชิงกฎหมายที่สามารถลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิดและการกระทำผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ

วุฒิมงคล พัวพัน สุนิสา หลีหมุด ชลทิวา ทองรัตน์ ศรีณยา จันจร



**HUACHIEW**  
CHALERMPRAKIET LAW JOURNAL

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ  
HUACHIEW CHALERMPRAKIET LAW JOURNAL

ปีที่ 15 ฉบับที่ 2 มกราคม – มิถุนายน 2568 ISSN 3056 – 9346 (Online)

Vol.15 No.2 (January – June 2025)

**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 โฉมวิไลกุล (เกษียณอายุ)	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิก สุนทรชัย	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

**หัวหน้าบรรณาธิการ**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
---	------------------------------------

**กองบรรณาธิการ**

รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช สุวรรณพานิช (เกษียณอายุ)	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ (เกษียณอายุ)	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
รองศาสตราจารย์ ดร.เดือนเด่น นาคสีหราช	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรุษา สิงห์สงบ	มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรวิธ กิจกุล (เกษียณอายุ)	วชิราวุธวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ	มหาวิทยาลัยนเรศวร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ช.ชรินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฏ์	ทนายความอิสระ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธนาชัย สุนทรอนันต์ชัย	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

**กองบรรณาธิการและเหรียญก**

นางวราภรณ์ แจ่มแจ้ง

**ผู้ช่วยเลขานุการ**

นางอิสรา วงษ์ดี

**กำหนดการออกวารสาร**

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

บทความหรือข้อความความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นวรรณกรรมของผู้เขียน โดยเฉพาะ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และกองบรรณาธิการไม่มีส่วนรับผิดชอบหรือไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อคิดเห็นนั้น แต่ประการใด

## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกตรวจสอบบทความวารสารวิชาการประจำฉบับ (Peer review)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิจบดี ก่องเบญจกุล

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ

รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล ปกรณ์นิมิตติ

พันตำรวจเอก ดร.อรรณพ กาวิกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิวิธ วงศ์ทิพย์

ดร.นัศดาภา จิตต์แจ้ง

ดร.วิศรุต สำสื้ออน

ดร.สุรีย์ฉาย พลวัน

## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายในตรวจสอบบทความวารสารวิชาการประจำฉบับ (Peer review)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิก สุนทรชัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย



## สารบัญ

### บทความวิจัย

ปัญหาการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา วรรณิภา พูลสวัสดิ์ สุระทิน ชัยทองคำ	1
แรงจูงใจในการทำงานที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิชาชีพชุมชน จังหวัดนครราชสีมา พิชญา ย้อยช่วง ธมยันตี ประยูรพันธ์	17
ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ที่ในเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา สมุทรปราการ สุกฤดา สุริยะมณี กฤตวรรณ สาหร่าย	33
ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า : ศึกษาเฉพาะ กรณีมัลลายาเบอร์เซิลด์และมัลลายควากกา วิสาธ ทฤษฎีคุณ อำนวย วงศ์บัณฑิต	45
ปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ชนัญญา ตั้งธรรมธิตี วีระยุทธ ลาสงยาง	70
หน้าที่ของรัฐกับการฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษากรณีการแบ่งเขต อำนาจศาลในการพิจารณาคดี ชวัลณวิทย์ อารยะนรากุล	88
พัฒนาการกฎหมายการทำแท้งประเทศไทยและประเทศไอร์แลนด์ ลาวัลย์ หอนพรัตน์ ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี	113
ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพชร ตะภา วีระยุทธ ลาสงยาง	123
มาตรการในเชิงกฎหมายที่สามารถลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ วุฒิพงศ์ พัวพัน สุนิสา หลีหมุด ชลทิวา ทองรัตน์ ศรีธยา จันทร	147

## บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ดำเนินการมาถึงปีที่ 15 เล่มที่ 2 แล้วโดยได้จัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ของฐานข้อมูล TCI (Thai-Journal Citation Index Centre) ซึ่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติได้รวบรวมบทความหลากหลายด้านที่น่าสนใจจากผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลภายนอก และคณาจารย์ประจำ โดยบทความเหล่านี้มีคุณค่าทางวิชาการ อีกทั้งยังได้นำเสนอบทความทางกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน เช่นบทความวิจัยเรื่อง ปัญหาการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญาที่มุ่งเน้น การศึกษาหลักการแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ โดยทำการศึกษาอัตราโทษในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ประเทศไทยและในสหรัฐอเมริกาในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีไม่มีกำหนดในการกระทำความผิดซ้ำ บทความวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า : ศึกษาเฉพาะกรณีมีลายเบอร์เชลล์และมัลลายควากกาที่ค้นพบว่า การนำเข้าและส่งออกมีลายเบอร์เชลล์และมัลลายควากกาเข้ามาในประเทศไทยจะดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่เนื่องจากมีลายทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวไม่ได้เป็นสัตว์ที่ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 รวมทั้งมิใช่สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง และมีไขสัตว์ป่าชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

กองบรรณาธิการขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ คณาจารย์ที่สนับสนุนบทความมาโดยตลอดและขอขอบพระคุณผู้ส่งบทความมาร่วมเผยแพร่ในครั้งนี้ อนึ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย หัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ขอเชิญชวนผู้สนใจส่งบทความตีพิมพ์ที่วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ในฉบับต่อไปเพื่อพัฒนางานวิชาการ และเผยแพร่ความรู้ อันเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษา คณาจารย์ และประชาชนทั่วไป ซึ่งคณะจะจัดพิมพ์วารสารวิชาการเผยแพร่ปีการศึกษาละ 2 ฉบับ โดยสามารถติดต่อสอบถามได้ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย หัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ โทรศัพท์ 0-2713-8100 ต่อ 1689 หรือ 1690

วุฒิชัย เต็งพงศธร

บรรณาธิการ

# ปัญหาการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา

## Problems of punishment for repeated offenders according to the Criminal Code

วรรณิภา พูลสวัสดิ์  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี  
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20000

Wannipa Poolsawat  
Faculty of Law, Sripatum University, Chonburi Campus  
79 Moo 1, Klong Tamru, Muang, Chonburi 20000, Thailand  
Email : bentoey1108@gmail.com

สุระทิน ชัยทองคำ  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี  
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20000

Surathin Chaithongkam  
Faculty of Law, Sripatum University, Chonburi Campus  
79 Moo 1, Klong Tamru, Muang, Chonburi 20000, Thailand  
Email : punalina.pho@gmail.com

(Received: 9 May 2024; Revised: 4 June 2024; Accepted: 1 November 2024)

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาหลักการแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ (2) เพื่อศึกษาอัตราโทษในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีอัตราโทษที่รุนแรงกว่าประเทศไทยและศึกษาระยะเวลาในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำของประเทศไทยมีกำหนดไว้ในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุกและในประเทศไทยและในสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งไม่มีกำหนดในการกระทำความผิดซ้ำ (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์อัตราโทษของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและวิเคราะห์ระยะเวลาในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดของประเทศไทยเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งไม่มีกำหนดในการกระทำความผิดซ้ำ (4) เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขอัตราโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำในประเทศไทยและขยายระยะเวลาในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าปัญหาการกำหนดระยะเวลาการกระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 ผู้ที่เคยกระทำความผิดมาครั้งหนึ่งหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำภายในระยะเวลา 5 ปี ให้เพิ่มโทษฐานเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำแต่การกระทำความผิดเกินกว่า 5 ปี ไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะลงโทษการกระทำ

ความผิดซ้ำได้ หากเปรียบเทียบกับมลรัฐแคลิฟอร์เนียของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีกำหนดระยะเวลาและ การกำหนดให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 กำหนดให้เพิ่มโทษแก่ ผู้กระทำความผิดซ้ำ 1 ใน 3 ของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลังซึ่งการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำ ความผิดซ้ำ 1 ใน 3 ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นมีกำหนดให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำไว้ 2 เท่า ของการกระทำความผิดนั้น ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและเข็ดหลาบต่อบทลงโทษ ส่วนในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซ้ำถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลเข้าเรือนจำใหม่จะต้องถูกจัดชั้นตาม กฎกระทรวงว่าด้วยกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพัก การลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ ตามข้อ 3 (2), (3), (4) จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตามลำดับชั้น ตามข้อ 2 ได้แก่ (1) ชั้นเยี่ยม (2) ชั้นดีมาก (3) ชั้นดี (4) ชั้นกลาง (5) ชั้นต้องปรับปรุง (6) ชั้นต้องปรับปรุงมาก ซึ่งในแต่ละลำดับชั้นตามข้อ 2 ผู้ต้องโทษจะได้รับการลดวันต้องโทษตามลำดับชั้นในการเลื่อนชั้นของผู้กระทำ ความผิดซ้ำถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเข้าเรือนจำใหม่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นตามหลักเกณฑ์ เดียวกับผู้ต้องโทษที่กระทำความผิดครั้งแรก

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อเสนอแนะ คือ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 การกระทำ ความผิดซ้ำและเพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ นอกจากนี้ผู้กระทำความผิดซ้ำถูกลงโทษตาม คำพิพากษาของศาล ซึ่งเข้าเรือนจำใหม่ตามกฎกระทรวงว่าด้วยกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ

**คำสำคัญ :** การกระทำความผิดซ้ำ การเพิ่มโทษ ระยะเวลาการเพิ่มโทษ

## **Abstract**

Here is the English translation of the thesis objectives This thesis aims to 1. Study principles, concepts, and theories related to increased penalties for repeat offenders. 2. Examine penalty rates in Thailand and Japan, where penalties are more severe than in Thailand, and study Thailand's 5-year time limit for increased penalties for repeat offenders (counted from the date of release from imprisonment) compared to California, United States, which has no time limit for repeat offenses. 3. Study and analyze Thailand's penalty rates compared to Japan, and analyze Thailand's timeframe for increased penalties for repeat offenders compared to California, United States, which has no time limit for repeat offenses. 4. Propose guidelines for adjusting penalty rates for repeat offenders in Thailand and extending the timeframe for increased penalties for repeat offenders in Thailand.

From the study, it was found that the problems of specifying of the period of repeated offence according to the Criminal Code, Section 92, person who has committed offence once, would return to commit offence within a period of 5 years, the punishment for repeated offence, will be increased, but if

the offence has been committed for more than five years, there is no criteria to punish the repeated offences. If there is comparing with State of California of the United States of America, there is no specifying of the period and specifying the increasing of punishment to offenders under the Criminal Code, Section 92, specifying to increase punishment, to repeated offenders for one-third of the punishment that the court determines for the latest guilt. The increasing of punishment to repeated offender for one-third. If it is compared with Japan, there is determination to increase the punishment to repeated offenders for two times of the number of the offence, it makes offenders to fear and be afraid to the punishment. In case the repeated offender is punished according to the judgment of the court and enters into prison again, the repeated offender will be classified, according to the Ministerial Regulation regarding the determination of the benefits of absolute prisoners who have had their imprisonment reduced or their punishment deducted and the prisoners have been released, they shall follow according to Clause 3(2),(3),(4) will be promoted in the hierarchy, according to Clause 2, including (1) Excellent level (2) Very good level (3) Good level (4) Intermediate level (5) Level that needs to be improved (6) Level that greatly needs to be improved. In each level under Clause 2, the prisoner's punishment days will reduce according to the promotion hierarchy of repeated offenders, were punished according to the court judgment. The offenders who are admitted to prison again are considered for promotion according to the same criteria as the prisoners who commit the first time offence.

In this thesis, the researcher has recommendation as follows: under the Criminal Code, Section 92 it is specified that "Any person who is sentenced by final judgment to imprisonment, if any offense is committed again while punishment is still obtained; within five years from the day of release from prison; if the court judges for punishment in the latest time to imprisonment, the penalty shall be increased to one-third of the penalty prescribed by the court for the latest time offence." There is amendment under the Criminal Code, Section 92, it is specified that "Any person who is punished by final judgment to imprisonment, if any offense is committed again while punishment is still received within ten years from the day of release from prison; if the court judges for punishment in the latest time to imprisonment, the penalty shall be increased to two times of the penalty prescribed by the court for the latest time offence." Furthermore, in this thesis, the researcher has recommendation to amend the Ministerial Regulation regarding determining of the benefit of absolute prisoners who have had their days of imprisonment reduced, or their sentence suspended and have been released, they shall follow. According to Clause 3, "Absolute prisoner newly entering to prison shall be classified in intermediate level, except in case (3), in case there is appearance of the fact that the absolute prisoners who were previously sentenced to prison and have been released from prison, returning to commit another offence within five years from the date of release from the previous prison term; both offences were not offences committed by negligence, or

petty offence; the offences shall be classified as “they need to be improved.” There should be amendment of Ministerial Regulation regarding determining of the benefit of absolute prisoners who have had their days of imprisonment reduced, or their sentence suspended and have been released, they shall follow. According to Clause 3 “Absolute prisoner newly entering to prison shall be classified in “intermediate level”, except in case (3), in case there is appearance of the fact that the absolute prisoners who were previously sentenced to prison and have been released from prison returning to commit another offence within ten years from the date of release from the previous prison term; both offences were not offences committed by negligence, or petty offence; the offence shall be classified as “they need to be improved”, amended by Ministerial Regulation regarding determining the benefit of absolute prisoners who have had their days of imprisonment reduced, or their sentence suspended and have been released, they shall follow. According to Clause 2 “Classifying of absolute prisoners is as follows: (1) Excellent level (2) Very good level (3) Good level (4) Intermediate level (5) Level that needs to be improved (6) Level that greatly needs to be improved”. Second paragraph, absolute prisoner according to Ministerial Regulation regarding determining the benefit of absolute prisoners and conditions that absolute prisoners who have had their days of imprisonment reduced, or their sentence suspended and have been released must follow, year 2019, Chapter 1: General Chapter, Clause 3 (2), (3), (4), the persons shall be considered for promotion to the highest level, up to “very good level”.

**Keywords :** Repeated offence, Increasing the penalty, Penalty increasing period

## บทนำ

ผู้กระทำความผิดซ้ำ หมายถึง การที่บุคคลที่กระทำความผิดขึ้นอีกภายหลังที่ได้มีพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว กฎหมายเห็นว่าบุคคลนั้นไม่เจ็ดหลาบจึงกำหนดให้ศาลมีอำนาจเพิ่มโทษให้สูงขึ้นได้ แม้จะสูงกว่าอัตราโทษขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม<sup>1</sup> หรือ ผู้ที่มีแนวโน้มที่ทำความผิดเดิมนั้นอีก ซึ่งในความคิดพื้นฐานของการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำนี้มุ่งไปที่การมีแนวโน้มสูงที่จะกระทำความผิดอีก<sup>2</sup> ดังนั้นผู้กระทำความผิดซึ่งได้รับการเพิ่มโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 ซึ่งเป็นบทการเพิ่มโทษทั่วไปแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำหรือผู้กระทำความผิดไม่เจ็ดหลาบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ถ้าและได้กระทำความผิดใด ๆ อีกในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดี ภายในเวลาห้าปีนับแต่วันพ้นโทษก็ดี หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุก ก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง” ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญาไทยใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำว่า การกระทำความผิดซ้ำ หรือ การกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งตามบทบัญญัติความหมายของผู้กระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92

<sup>1</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *กฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 20, 2565) 255.

<sup>2</sup> คณิศ น.คร, *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2563) 505.

มีหลักเกณฑ์กำหนดให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและให้เพิ่มโทษได้ 1 ใน 3 ของโทษที่ศาลจะลงแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวจริง ๆ ไม่ใช่เพิ่มโทษจากระวางโทษที่กฎหมายกำหนดไว้และตามบทบัญญัติสามารถนำมาปรับใช้ได้กับการกระทำความผิดอาญาทุกฐานความผิดไม่ว่าจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ

ดังนั้น ผู้กระทำความผิดซ้ำหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่มีจิตสำนึกหวนกลับมาลงมือกระทำความผิดซ้ำอีกและเป็นการนำมาบังคับใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำเป็นกฎหมายที่นำมาเป็นบรรทัดฐานบังคับใช้แก่ประชาชนในสังคมให้อยู่ใน กฎ ระเบียบ และไม่ให้เกิดการร่วมเกินสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเช่นนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและกฎหมายบางส่วนถูกสร้างขึ้นมาเพื่อยับยั้งและป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาแล้วครั้งหนึ่งหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ทำการศึกษามาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำควรได้รับการแก้ไขประเด็นปัญหาแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

#### ประเด็นที่ 1 ปัญหาผู้กระทำความผิดซ้ำภายในระยะเวลา 5 ปี

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บัญญัติว่า “ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกแล้วและได้กระทำความผิดใด ๆ อีก ในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดีภายในเวลาห้าปีนับแต่วันพ้นโทษก็ดี หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุกก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง” ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมาลงมือกระทำความผิดซ้ำอีกเป็นครั้งที่ 2 ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 แต่ผู้ที่เคยกระทำความผิดอาญามาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกภายในระยะเวลาเกิน 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุก ศาลพิจารณาให้ผู้กระทำความผิดเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 ไม่ได้ หากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ตามประมวลกฎหมายอาญากำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ที่เคยกระทำความผิดมาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก โดยไม่จำกัดระยะเวลาการกระทำความผิดครั้งที่ 1 และการกระทำความผิดครั้งที่ 2 ให้นำเอาประวัติการกระทำความผิดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ

#### ประเด็นที่ 2 ปัญหาการเพิ่มอัตราโทษ 1 ใน 3 ของผู้กระทำความผิดซ้ำ

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บัญญัติว่า “ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกแล้วและได้กระทำความผิดใด ๆ อีก ในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดีภายในเวลาห้าปีนับแต่วันพ้นโทษก็ดี

หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุกก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามของโทษที่ศาลกำหนด สำหรับความผิดครั้งหลัง” ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 การเพิ่มโทษ 1 ใน 3 แก่ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุก ศาลจะเพิ่มโทษในความผิดครั้งหลังไม่ใช่เพิ่มจากอัตราโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ตามประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น มาตรา 57 กำหนดให้เพิ่มโทษแก่ผู้ที่เคยมีประวัติการกระทำความผิดมาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกให้เพิ่มโทษเป็น 2 เท่า<sup>3</sup> ดังนั้นหากประเทศไทยนำกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบในการแก้ไขในเรื่องการเพิ่มโทษ อาจทำให้ผู้เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาแล้วครั้งหนึ่งมีจิตสำนึกและเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่มีความรุนแรงทำให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดไม่กล้าลงมือกระทำความผิดซ้ำในครั้งที่ 2

### ประเด็นที่ 3 ปัญหาการเลื่อนชั้นผู้กระทำความผิดซ้ำ

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ผู้กระทำความผิดก็ต้องได้รับการลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายตามกระบวนการยุติธรรมภายใต้อำนาจของกรมราชทัณฑ์ ดังนั้นเมื่อผู้กระทำความผิดซ้ำเข้าสู่เรือนจำเป็นผู้ต้องโทษจะได้รับการจัดลำดับชั้นตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 3 นักโทษเด็ดขาดที่เข้าใหม่ให้จัดอยู่ในชั้นกลาง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

1. นักโทษเด็ดขาดสัญชาติไทยซึ่งถูกคุมขังนอกราชอาณาจักรมาแล้วไม่เกินสามปี เมื่อรับโอนตัวมาคุมขังในราชอาณาจักร ให้จัดอยู่ในชั้นกลาง หากถูกคุมขังมาแล้วมากกว่าสามปี ให้จัดอยู่ในชั้นดี โดยให้จัดชั้นนักโทษเด็ดขาดตั้งแต่วันที่รับตัวเข้ามาคุมขังในเรือนจำ
2. ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำตามมาตรา 92 หรือ มาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุง
3. กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งเคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กลับมากระทำความผิดอีกภายในห้าปีนับแต่วันที่พ้นโทษจำคุกคราวก่อน โดยความผิดทั้งสองคราวนั้นไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุง
4. กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งเคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กลับมากระทำความผิดและต้องโทษจำคุกในคราวนี้อีกเป็นครั้งที่สามหรือมากกว่า โดยความผิดนั้นไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุงมาก
5. นักโทษเด็ดขาดซึ่งกระทำความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุงมาก”

<sup>3</sup> สุพิชฌาย์ สิริวัฒนา สิตะสิทธิ์, *แนวทางที่เหมาะสมในการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดซ้ำในกระบวนการยุติธรรมไทย* (นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันจัดการบริหารศาสตร์, 2558) 224.

ถึงแม้ว่าถึงแม้ว่าผู้ต้องโทษเข้ามาใหม่ตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษ เต็มขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเต็มขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 3 (2), (3), (4) จะถูกจัดลำดับชั้นให้อยู่ในชั้นต้องปรับปรุงและชั้นต้องปรับปรุงมาก ผู้ต้องโทษก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ในการได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นตามกำหนดของ กรมราชทัณฑ์ หากผู้ต้องโทษที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมาย อาญาได้รับการเลื่อนชั้นตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเต็มขาดและเงื่อนไขที่นักโทษ เต็มขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 2 การแบ่งชั้นนักโทษเต็มขาดมีดังต่อไปนี้

1. ชั้นเยี่ยม
2. ชั้นดีมาก
3. ชั้นดี
4. ชั้นกลาง
5. ชั้นต้องปรับปรุง
6. ชั้นต้องปรับปรุงมาก<sup>4</sup>

หากผู้ต้องโทษที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น ได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นไปในชั้นที่สูงกว่าชั้นที่ผู้ต้องโทษจัดแบ่งตั้งแต่เข้าเรือนจำใหม่ ซึ่งผู้ต้องโทษที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตาม กฎหมายอื่น เป็นผู้ต้องโทษที่เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่นมาแล้ว ครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกถือได้ว่าผู้ต้องโทษกลุ่มนี้ไม่เช็ดหลาบและไม่เกรงกลัวต่อ บทลงโทษตามกฎหมาย ดังนั้นการพิจารณาเลื่อนชั้นผู้ต้องโทษตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ ของนักโทษเต็มขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเต็มขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษ และได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ในการพิจารณาการเลื่อนชั้นแก่ผู้ต้องโทษตาม ข้อ 3 (2), (3), (4) อยู่ในเรือนจำนานขึ้นให้ได้รับการศึกษาอบรม การฝึกงาน และการเข้ารับการบำบัดแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรม

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ
2. เพื่อศึกษาอัตราโทษในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีอัตราโทษที่รุนแรงกว่าประเทศไทย และศึกษาระยะเวลาในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำของประเทศไทยมีกำหนดไว้ในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุกและในประเทศไทยและในสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีไม่มีกำหนดใน การกระทำความผิดซ้ำ

<sup>4</sup> กฎกระทรวงว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเต็มขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเต็มขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพัก การลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562.

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์อัตราโทษของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและวิเคราะห์ระยะเวลาในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดของประเทศไทยเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งไม่มีกำหนดในการกระทำความผิดซ้ำ

4. เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขอัตราโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำในประเทศไทยและขยายระยะเวลาในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำในประเทศไทย

### สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายการเพิ่มโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 ใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดระยะเวลาและมีกำหนดอัตราโทษที่ศาลจะลงแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ และในขณะที่ผู้กระทำความผิดซ้ำถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลเข้ารับการลงโทษอยู่ภายใต้อำนาจของกรมราชทัณฑ์ในการจัดชั้นให้แก่ผู้กระทำความผิดซ้ำตามกฎหมายว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ต้องโทษเข้าใหม่ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำให้จัดอยู่ในชั้นที่ต่ำกว่าผู้ต้องโทษที่กระทำความผิดซ้ำครั้งแรก แต่ผู้ต้องโทษเข้าใหม่ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำก็ยังคงได้รับการพิจารณาให้ได้รับการเลื่อนชั้นให้สูงกว่าชั้นเดิม ทำให้ผู้ต้องโทษพ้นโทษก่อนครบวันตามคำพิพากษาของศาล หากประเทศไทยมีการแก้ไขปรับปรุงระยะเวลาการกระทำความผิดซ้ำและอัตราโทษที่จะเพิ่มแก่ผู้กระทำความผิด รวมถึงการพิจารณาเลื่อนชั้นผู้ต้องโทษเข้าใหม่ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำ

### ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ โดยทำการศึกษากำหนดระยะเวลา อัตราโทษที่จะเพิ่มแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ และการพิจารณาเลื่อนชั้นแก่ผู้ต้องโทษที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำ ทั้งในประเทศไทยและในสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ได้ข้อสรุป ข้อเสนอแนะ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดซ้ำได้อย่างเหมาะสม

### วิธีการดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาคำরা งานวิจัย บทความทางวิชาการ แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ด้วยทฤษฎีหมายเหตุระเบียบ ข้อบังคับ วิทยานิพนธ์ กฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำ
2. ทำให้ทราบกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับปัญหาการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำ
3. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำ
4. ทำให้ได้แนวทางการเสนอแนะแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## สรุปผลและข้อเสนอแนะ

### สรุปผล

จากการศึกษามาตรการเพิ่มโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ถ้าและได้กระทำความผิดใด ๆ อีกระหว่างที่ยังต้องรับโทษอยู่ก็ดีภายในเวลาห้าปีนับแต่วันพ้นโทษก็ดี หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุกก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง” เป็นกฎหมายบังคับใช้แก่ผู้ที่เคยกระทำความผิดมาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

### ประเด็นที่ 1 ผู้กระทำความผิดซ้ำภายในระยะเวลา 5 ปี

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ถ้าและได้กระทำความผิดใด ๆ อีกระหว่างที่ยังต้องรับโทษอยู่ก็ดีภายในเวลาห้าปีนับแต่วันพ้นโทษก็ดี หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุกก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง” จากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 เป็นกฎหมายเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำโดยไม่จำกัดฐานความผิดและตามกฎหมายอื่น แต่มีจำกัดเรื่องระยะเวลาในการลงมือกระทำความผิดครั้งแรกและการลงมือกระทำความผิดในครั้งที่ 2 ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษตามคำพิพากษาของศาล ดังนั้นผู้ที่เคยมีประวัติการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 ศาลจะเพิ่มโทษให้เป็นผู้กระทำความผิดซ้ำได้ หากผู้ที่เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกครั้งในระยะเวลาเกิน 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุกตามคำพิพากษาศาลไม่สามารถพิจารณาว่าเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำได้ เนื่องจากระยะเวลาเกิน 5 ปี ตามกำหนดของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 ดังนั้นหากนำมาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งไม่ได้กำหนดระยะเวลาเอาไว้ในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำในครั้งที่ 2 ขึ้นไป ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา สร้างมาตรการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติในการกำหนดโทษที่ให้ความสำคัญกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดและประวัติการกระทำความผิด รวมไปถึงมาตรการเพิ่มโทษ

ผู้กระทำความผิดซ้ำ โดยมีการกำหนดอัตราโทษจำคุกให้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไปจนถึงโทษจำคุกตลอดชีวิต กฎหมายดังกล่าวมีชื่อเรียกโดยทั่วไปว่า “The Strikes Law, and You are Out!” หรือ (The Strikes) เป็นบทบัญญัติที่มีความประสงค์ที่ชัดเจนว่าเพื่อแก้ไขและจัดการกับผู้กระทำความผิดซ้ำโดยตรงและมีการกำหนดโทษแก่ผู้ที่เคยกระทำความผิดซ้ำสูงกว่าอัตราโทษตามปกติที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้ลงมือกระทำความผิดซ้ำอีก เพื่อเป็นการตัดโอกาสและป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้ที่เคยกระทำความผิดซ้ำและเห็นได้ว่าบุคคลดังกล่าวนั้นเป็นอันตรายต่อประชาชนและสังคมเพื่อให้โทษตามกฎหมายสามารถข่มขู่ที่คิดจะกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้กฎหมาย (The Strikes) ตามประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีสาระสำคัญระบุไว้เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดอาญาไว้ว่า ถ้าผู้ที่เคยกระทำความผิดถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงมาแล้ว 1 ครั้ง กฎหมายกำหนดให้มีการเพิ่มโทษสำหรับการกระทำความผิดอาญาในครั้งที่ 2 โดยไม่จำกัดว่าเป็นความผิดฐานใดและไม่มีกำหนดระยะเวลาในการกระทำความผิดในครั้งก่อนและการลงมือกระทำความผิดในครั้งล่าสุดของผู้หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำตามบทบัญญัติของกฎหมาย (The Strikes) ก็จะนำมาพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดนั้นเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำ เพื่อเป็นการตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดลงมือกระทำความผิดซ้ำอีกและเป็นการป้องกัน ขยับยั้งและเป็นการสร้างความปลอดภัยให้สังคม

## ประเด็นที่ 2 การเพิ่มโทษอัตราโทษ 1 ใน 3 ของผู้กระทำความผิดซ้ำ

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ถ้าและได้กระทำความผิดใด ๆ อีกระหว่างที่ยังต้องรับโทษอยู่ก็ตีภายในเวลาห้าปีนับแต่วันพ้นโทษที่ดีหากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุกก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง” ตามบทบัญญัติให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำไว้ 1 ใน 3 ของโทษที่ศาลกำหนดไว้สำหรับความผิดครั้งหลัง โดยไม่จำกัดฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้นตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 เป็นการเพิ่มโทษจากโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลังในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำโดยตรงต่อการลงโทษและเป็นการแก้ไขพฤติกรรมในการควบคุมขังผู้กระทำความผิดเพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย นอกจากนี้การเพิ่มโทษ 1 ใน 3 ของโทษที่ศาลกำหนดไว้สำหรับความผิดครั้งหลัง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 แก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ ซึ่งจะสามารถเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดจะต้องพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดต้องได้รับการลงโทษตามคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษจำคุกในการกระทำความผิดครั้งแรกและได้ลงมือกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาโดยไม่จำกัดฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอีกครั้งในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดี หรือภายในเวลาที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 กำหนดไว้และศาลในคดีหลังพิพากษาลงโทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดจึงจะเพิ่มโทษ 1 ใน 3 แก่ผู้กระทำความผิดในความผิดคดีหลังได้ จะเห็นได้ว่า การเพิ่มโทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้แค้นตอบแทน การข่มขู่หรือเป็นการป้องปรามไม่ให้บุคคลที่อาศัยอยู่ในสังคมมีพฤติกรรมเลียนแบบและเป็นมาตรการในการข่มขู่ผู้กระทำความผิดไม่ให้หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำและเป็นการข่มขู่บุคคลอื่นที่อาศัยอยู่ในสังคม และเป็นการ

ตัดโอกาสในการลงมือกระทำความผิดซ้ำ และเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดซ้ำ มีเจตนารมณ์ในการเพิ่มโทษ 1 ใน 3 ของประมวลกฎหมายอาญา มีแนวความคิดการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ผู้กระทำประทุษร้ายผู้อื่นได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำ และแนวความคิดการลงโทษเพื่อการข่มขู่หรือยับยั้ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อเช็ดหลาบไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต แต่การเพิ่มโทษตามประมวลกฎหมายอาญา แม้จะไม่จำกัดฐานความผิดแต่มีข้อจำกัดในอัตราโทษที่จะเพิ่มแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำไว้ 1 ใน 3 ของโทษที่ศาลกำหนดไว้สำหรับความผิดครั้งหลัง ซึ่งการกระทำ ความผิดซ้ำถือว่าเป็นการกระทำความผิดที่ไม่เกรงกลัวและไม่เช็ดหลาบต่อบทลงโทษ หากนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น (Japan Penal Code, May 1, 2015) มาตรา 57 กล่าวคือ “ให้เพิ่มอัตราโทษจำคุกสูงสุดสำหรับคำพิพากษาลงโทษครั้งที่สองนี้เป็น 2 เท่า ของอัตราโทษจำคุกสูงสุด” ตามประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น มาตรา 57 เป็นการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำโดยไม่จำกัดฐานความผิด หากผู้ที่เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาแล้วครั้งหนึ่งและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุกในความผิดครั้งหลังให้เพิ่มโทษถึง 2 เท่าจากอัตราโทษของการกระทำความผิดครั้งหลัง ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในส่วนที่ไม่จำกัดความรับผิด แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างกันในส่วนของอัตราโทษประเทศญี่ปุ่นมีความรุนแรงในการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำถึง 2 เท่าจากอัตราโทษของการกระทำความผิดครั้งหลัง แต่ประเทศไทยกำหนดให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิด 1 ใน 3 ของอัตราโทษของการกระทำความผิดครั้งหลัง ผู้เขียนเห็นว่า หากประเทศไทยนำกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบในการแก้ไขกฎหมายในเรื่องการเพิ่มโทษให้มีความรุนแรงเป็น 2 เท่ากับประเทศญี่ปุ่น เพื่อ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้แค้นทดแทน การข่มขู่หรือเป็นการป้องปรามไม่ให้บุคคลที่อาศัยอยู่ในสังคมมีพฤติกรรมเลียนแบบและเป็นมาตรการในการข่มขู่ผู้กระทำความผิดไม่ให้หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำและเป็นการข่มขู่บุคคลอื่นที่อาศัยอยู่ในสังคม และเป็นการตัดโอกาสในการลงมือกระทำความผิดซ้ำ และเป็นการควบคุมผู้กระทำความผิดซ้ำให้อยู่ในเรือนจำเป็นระยะเวลาที่มากกว่าปกติเพื่อได้รับการแก้ไขพฤติกรรมและเช็ดหลาบต่อบทลงโทษ

### ประเด็นที่ 3 การเลื่อนชั้นผู้กระทำความผิดซ้ำ

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ผู้กระทำความผิดต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย โดยมีกระบวนการยุติธรรมภายใต้อำนาจของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องทางจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

#### ประเด็นที่ 3.1 การเพิ่มโทษผู้ต้องโทษเข้าใหม่ที่กระทำความผิดภายใน 5 ปี

ผู้ต้องโทษเข้าเรือนจำใหม่ ตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป “ข้อ 3 ที่กำหนดว่า นักโทษเด็ดขาดเข้าใหม่ ให้จัดอยู่ในชั้นกลาง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) นักโทษเด็ดขาดสัญชาติไทยซึ่งถูกคุมขังนอกราชอาณาจักรมาแล้วไม่เกินสามปี เมื่อรับโอนตัวมาคุมขังในราชอาณาจักร ให้จัดอยู่ในชั้นกลาง หากถูกคุมขังมาแล้วมากกว่าสามปี ให้จัดอยู่ในชั้นดี โดยให้จัดชั้นนักโทษเด็ดขาดตั้งแต่วันที่รับตัวเข้ามาคุมขังในเรือนจำ

(2) ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดซ้ำตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุง

(3) กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งเคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กลับมากระทำความผิดอีกภายในห้าปี นับแต่วันที่พ้นโทษจำคุกคราวก่อน โดยความผิดทั้งสองคราวนั้นไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุง

(4) กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งเคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กลับมากระทำความผิดและต้องโทษจำคุกในคราวนี้อีกเป็นครั้งที่สามหรือมากกว่า โดยความผิดนั้นไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุงมาก

(5) นักโทษเด็ดขาดซึ่งกระทำความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจประชาชน ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุงมาก”

ถึงแม้ว่าตามกฎกระทรวงว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 “ข้อ 3 (3) จะมีการกำหนดระยะเวลาภายใน 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุก แต่เป็นการแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องกันตามประเด็นที่ 1 ในการขยายระยะเวลาออกเป็น 10 ปี นับแต่วันต้องโทษจำคุก เพื่อเป็นการป้องกันที่มุ่งเน้นยับยั้งตัวผู้กระทำความผิดซ้ำโดยตรงไม่ให้หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกและเป็นการลงโทษเพื่อข่มขู่เป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ต้องโทษหวนกลับมากระทำความผิดอีกและเป็นการควบคุมความปลอดภัยกรรมของผู้ต้องโทษระหว่างถูกควบคุมตัวในเรือนจำ

### ประเด็นที่ 3.2 การเลื่อนชั้นผู้ต้องโทษ

ผู้ต้องโทษตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป “ข้อ 3 (2), (3), (4) จะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นผู้ต้องโทษตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 2 การเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาด ส่วนที่ 1 การเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาดกรณีปกติ ข้อ 7, 8, 9 ให้แก่ผู้ต้องโทษใหม่ที่เคยกระทำความผิดตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป ข้อ 3 (2) เป็นผู้ต้องโทษที่กระทำความผิดซ้ำตามมาตรา 92 หรือกฎหมายอื่น และ (3) เป็นผู้ต้องโทษที่เคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้วและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกภายใน 5 ปี นับวันพ้นโทษจำคุก หรือ

(4) เป็นผู้ต้องโทษเคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กลับมากระทำความผิดและต้องโทษจำคุกในคราวนี้ อีกเป็นครั้งที่สามหรือมากกว่า ซึ่งการพิจารณาเลื่อนชั้นให้แก่ผู้ต้องโทษเข้าใหม่ที่ถูกจัดให้อยู่ในชั้นตาม กฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการ ลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป “ข้อ 3 (2), (3), (4) ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นให้ตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษ เด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการ ปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป “ข้อ 2 (1) ชั้นเยี่ยม (2) ชั้นดีมาก (3) ชั้นดี (4) ชั้นกลาง (5) ชั้นต้องปรับปรุง (6) ชั้นต้องปรับปรุงมาก หากผู้ต้องโทษเข้าใหม่ตามข้อ 3 (2) เป็นผู้ต้องโทษที่กระทำ ความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น ถูกจัดให้อยู่ในชั้นต้องปรับปรุง และ (3) เป็นผู้ต้องโทษ ที่เคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้วและหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกภายใน 5 ปี นับวันพ้นโทษ จำคุก ถูกจัดให้อยู่ในชั้นต้องปรับปรุง หรือ (4) เป็นผู้ต้องโทษเคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้วกลับมากระทำ ความผิดและต้องโทษจำคุกในคราวนี้อีกเป็นครั้งที่สามหรือมากกว่า ถูกจัดให้อยู่ในชั้นต้องปรับปรุงมาก ซึ่งผู้ต้องโทษตามข้อ 3 (2), (3), (4) เป็นผู้ต้องโทษที่กระทำความผิดซ้ำและเป็นผู้ต้องโทษกระทำความผิด ภายในกำหนดระยะเวลา ถือได้ว่าผู้ต้องโทษไม่เกรงกลัวและไม่เจ็ดหลาบต่อบทลงโทษ ดังนั้นการพิจารณา เลื่อนชั้นแก่ผู้ต้องโทษตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษ เด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 2 การเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาด ส่วนที่ 1 การเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาดกรณีปกติ ข้อ 7, 8, 9 เพื่อให้ ผู้ต้องโทษได้รับการเลื่อนชั้นที่สูงขึ้นตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการ ปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป “ข้อ 2 (1) ชั้นเยี่ยม (2) ชั้นดีมาก (3) ชั้นดี (4) ชั้นกลาง (5) ชั้นต้องปรับปรุง (6) ชั้นต้องปรับปรุงมาก ผู้ต้องโทษตามข้อ 3 (2), (3), (4) ไม่ควรได้รับการ พิจารณาเลื่อนชั้นให้สูงกว่าชั้นดีมาก และให้พิจารณาเลื่อนชั้นให้ผู้ต้องโทษตามข้อ 3 (2), (3), (4) ได้ถึงชั้น ดีมาก เพื่อเป็นการยับยั้งตัวผู้ต้องโทษได้โดยตรงในการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำและเป็นการลงโทษ ที่ควบคุมพฤติกรรมของผู้ต้องโทษให้เกิดความเกรงกลัวและเจ็ดหลาบต่อบทลงโทษ

## บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์การลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำจึงมีข้อเสนอแนะและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ใน 3 ประเด็น ดังนี้

- ประเด็นที่ 1 ปัญหาผู้กระทำความผิดซ้ำภายในระยะเวลา 5 ปี
- ประเด็นที่ 2 ปัญหาการเพิ่มอัตราโทษของผู้กระทำความผิดซ้ำ
- ประเด็นที่ 3 ปัญหาการเลื่อนชั้นผู้กระทำความผิดซ้ำ

จากบทสรุปและข้อเสนอแนะข้างต้น จึงเห็นควรเสนอแนวทางแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มโทษและการขยายระยะเวลาการลงโทษผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 และปัญหาการเลื่อนชั้นผู้ต้องโทษเข้าใหม่ที่กระทำความผิดซ้ำประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น ตามตามกฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 โดยมีแนวทางในการแก้ไข ดังนี้

### ประเด็นที่ 1 ปัญหาผู้กระทำความผิดซ้ำภายในระยะเวลา 5 ปี

เดิม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บทบัญญัติว่า ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกแล้วและได้กระทำความผิดใด ๆ อีกในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดี ภายในเวลาห้าปี นับแต่วันพ้นโทษก็ดี หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุก ก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง

แก้ไขปรับปรุง ดังนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 92 บทบัญญัติว่า ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกแล้วและได้กระทำความผิดใด ๆ อีกในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดี ภายในเวลา สิบปี นับแต่วันพ้นโทษก็ดี หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุก ก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง

### ประเด็นที่ 2 ปัญหาการเพิ่มอัตราโทษของผู้กระทำความผิดซ้ำ

เดิม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บทบัญญัติว่า ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกแล้วและได้กระทำความผิดใด ๆ อีกในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดี ภายในเวลาห้าปี นับแต่วันพ้นโทษก็ดี หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุก ก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสาม ของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง

แก้ไขปรับปรุง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 บทบัญญัติว่า ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกแล้วและได้กระทำความผิดใด ๆ อีกในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดี ภายในเวลาห้าปี นับแต่วันพ้นโทษก็ดี หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุก ก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้น สองเท่าของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง

### ประเด็นที่ 3 ปัญหาการเลื่อนชั้นผู้กระทำความผิดซ้ำ มี 2 ประเด็นดังนี้

1. ประเด็นการเพิ่มโทษผู้ต้องโทษเข้าใหม่ที่กระทำความผิดภายใน 5 ปี ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการ กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป

เดิม ข้อ 3 นักโทษเด็ดขาดเข้าใหม่ ให้จัดอยู่ในชั้นกลาง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(3) กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งเคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กลับมากระทำ

ความผิดอีกภายใน ห้าปี นับแต่วันที่พ้นโทษจำคุกคราวก่อน โดยความผิดทั้งสองคราวนั้นไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุง

แก้ไขปรับปรุง ข้อ 3 นักโทษเด็ดขาดเข้าใหม่ ให้จัดอยู่ในชั้นกลาง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(3) กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งเคยต้องโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กลับมากระทำความผิดอีกภายใน สิบปี นับแต่วันที่พ้นโทษจำคุกคราวก่อน โดยความผิดทั้งสองคราวนั้นไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุง

2. ประเด็นการเลื่อนผู้ต้องโทษ ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการ กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัว ต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป

เดิม ข้อ 2 การแบ่งชั้นนักโทษเด็ดขาดมีดังต่อไปนี้

1. ชั้นเยี่ยม
2. ชั้นดีมาก
3. ชั้นดี
4. ชั้นกลาง
5. ชั้นต้องปรับปรุง
6. ชั้นต้องปรับปรุงมาก

แก้ไขปรับปรุง ข้อ 2 การแบ่งชั้นนักโทษเด็ดขาดมีดังต่อไปนี้

1. ชั้นเยี่ยม
2. ชั้นดีมาก
3. ชั้นดี
4. ชั้นกลาง
5. ชั้นต้องปรับปรุง
6. ชั้นต้องปรับปรุงมาก

เพิ่มวรรคสอง นักโทษเด็ดขาดตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการ กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัว ต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป ข้อ 3 (2), (3), (4) ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นสูงสุดถึง ชั้นดีมาก

ทั้งนี้ การกำหนดแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง ดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดผล อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการนำมาตรการบังคับโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ อีกทั้งเพื่อสร้างความเป็นธรรมและแก้ไขปัญหาอันเกิดอัตราโทษและระยะเวลาการกำหนดการลงโทษแก่ ผู้กระทำความผิดซ้ำ

## บรรณานุกรม

- คณิต ฅ นคร, *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2563).
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *กฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 20, 2565).
- สุพิชฌาย์ ศรีวัฒนา สีตะสิทธิ์, *แนวทางที่เหมาะสมในการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดซ้ำในกระบวนการยุติธรรมไทย* (นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์: สถาบันบัณฑิตศาสตร์, 2558).



แรงจูงใจในการทำงานที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของ  
สมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา

Work Motivation Influences Innovative Behavior of Members  
Narathiwat Province Community Enterprise

พิชญญา ย้อยช่วง

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยนครราชสีมาราชชนครินทร์ จังหวัดนครราชสีมา 96000

Pitchaya Yoychuang

Faculty of Management Science, Princess of Naradhiwas University 96000

E-mail : Pitchaya.c@pnu.ac.th

ธมยัณตี ประยูรพันธ์

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยนครราชสีมาราชชนครินทร์ จังหวัดนครราชสีมา 96000

Thummayantee Payunrat

Faculty of Management Science, Princess of Naradhiwas University 96000

E-mail : thummayantee@gmail.com.com

(Received: 22 June 2024; Revised: 19 July 2024; Accepted: 22 August 2524)

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแรงจูงใจในการทำงาน ด้านปัจจัยจูงใจที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา 2) เพื่อศึกษาแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยค่าจูงใจที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลทางไปรษณีย์จากกลุ่มตัวอย่างสมาชิกของวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 482 คน ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีพรรณนาสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) โดยกำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยแรงจูงใจในการทำงาน ด้านปัจจัยจูงใจที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และปัจจัยแรงจูงใจในการทำงาน ด้านปัจจัยค่าจูงใจที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมาได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ขณะที่ปัจจัยแรงจูงใจในการทำงาน ด้านปัจจัยจูงใจ มีความสำคัญเป็นลำดับแรก มีค่าเบตา ( $\beta$ ) เท่ากับ .789 และปัจจัยแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยค่าจูงใจ มีความสำคัญรองลงมา ที่ค่าเบตา ( $\beta$ ) เท่ากับ .176 ผลการวิจัยนี้จะเข้าใจถึงปัจจัยแรงจูงใจและปัจจัยค่าจูงใจในการทำงาน ที่มีความสำคัญต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม นอกจากนี้วิสาหกิจชุมชนควรให้ความสำคัญกับปัจจัยแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจ ซึ่งเป็นปัจจัย

สำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสร้างนวัตกรรมในการทำงานมากขึ้น และทำให้องค์กรสามารถนำแนวทางที่ได้มากำหนดเป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน ให้เกิดความยั่งยืน

**คำสำคัญ :** แรงจูงใจในการทำงาน พฤติกรรมเชิงนวัตกรรม วิสาหกิจชุมชน

### **Abstract**

This research is a quantitative study with the following objectives: 1) To examine the motivational factor influencing innovative behavior of community enterprises in Narathiwat province. 2) To examine the influence of hygiene factor on innovative behavior of community enterprise members in Narathiwat province. Data was collected through postal surveys from a sample group of 482 community enterprise members in Narathiwat province, using a multi-stage random sampling method. The data was analyzed using statistical methods consist of percentages, means, standard deviations, and multiple regression analysis. The results of the research showed that motivational factors, specifically motivational factor, significantly influenced the innovative behavior of community enterprise members in Narathiwat province at a significance level of .05.

Additionally, hygiene factor also significantly influenced the innovative behavior of community enterprise members in Narathiwat province at a significance level of .05. Addition, the motivational factor, motivation factor was found to be the most important factor with a beta value of .789, while hygiene factor was ranked second with a beta value of .176. This research helps to understand the important motivational and supportive factor that influence innovative behavior. Furthermore, community enterprises should prioritize motivational factor, as they have a significant influence on innovative behavior. This will lead to increased innovation in work processes and enable organizations to develop strategic for sustainable development of community enterprises.

**Keywords:** Work motivation, Innovative behavior, Community enterprise

## บทนำ

สถานการณ์โลกในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต ผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนเข้าสู่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 4 หรือ Industry 4.0 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทุกมิติ จึงส่งผลให้การปรับตัวเพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้น ถือเป็นโจทย์ที่ทั่วโลกจะต้องเผชิญเหมือนกันการผลักดันนโยบายประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) เพื่อใช้เป็นโมเดลในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ไปสู่การแข่งขันด้วยฐานขององค์ความรู้ การใช้นวัตกรรมสามารถกระจายโอกาสในการพัฒนาอย่างทั่วถึง และคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมอย่าง รัฐบาลที่ได้เล็งเห็นถึงหลักคิดของการสร้างความเข้มแข็งจากภายใน คือการเปลี่ยนการเจริญเติบโตแบบรากแขนง เป็นการเจริญเติบโตแบบรากแก้ว เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเอง ยืนอยู่บนขาของตนเอง รวมกันเป็นกลุ่มอย่างมีพลัง การพัฒนาผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ในการเสริมสร้างพัฒนาทักษะต่าง ๆ ในการประกอบ กิจการให้เกิดความยั่งยืน และสามารถขยายตัวเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ได้<sup>1</sup> วิสาหกิจชุมชนได้กลายมาเป็นนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาภาพรวมของประเทศ การทำกิจการวิสาหกิจชุมชนจึงต้องอาศัยหลักการบูรณาการผสานองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่ ผสมกับการใช้ความคิดสร้างสรรค์ สร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มให้กับทรัพยากรและผลผลิตที่มีในชุมชน<sup>2</sup> สิ่งหนึ่งที่วิสาหกิจชุมชนต้องประสบคือ ภาวะการแข่งขันทางธุรกิจ การแข่งขันด้านการตลาดดังนั้นวิสาหกิจชุมชนต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง<sup>3</sup>

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าปัจจัยสำคัญในการสร้างพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมให้กับคนในองค์กร คือ การสร้างแรงจูงใจในการทำงานสามารถช่วยให้พนักงานของตนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความสุขมากขึ้น และมีส่วนร่วมในงานมากขึ้น แรงจูงใจจากการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีแรงจูงใจของ Herzberg โดยภัทรพล อังคมานูวัฒน์<sup>4</sup> กล่าวว่าแรงจูงใจมาผลต่างของความฝันหรือความปรารถนาที่กลบสิ่งที่มีอยู่ หรือ สิ่งที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นหากมีความฝัน มากกว่า สิ่งที่มีอยู่ จะเกิดแรงจูงใจเป็นบวก ทำให้เกิดการจูงใจให้บุคคลนั้นกระทำการกิจกรรมให้ได้มาซึ่งความฝันที่เป็นจริง ซึ่งแรงจูงใจจะยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่ความพึงพอใจในสิ่งที่มีอยู่ยังไม่เท่ากับความปรารถนาโดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ 1. ปัจจัยจูงใจ และ 2. ปัจจัยค้ำจุน แรงจูงใจในการทำงาน ย่อมมีองค์ประกอบหลาย ๆ ด้าน คือ ด้านสภาพแวดล้อม ด้านลักษณะงาน ด้านผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน รวมไปถึงการให้ค่าตอบแทนต่าง ๆ ซึ่งหากมีแรงจูงใจเหล่านี้ก็ส่งผลให้

<sup>1</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, “Thailand 4.0 ขับเคลื่อนอนาคตสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” (2560) 4:1 วารสารไทยคู่ฟ้าออนไลน์ 44, 51.

<sup>2</sup> วชิรา ไผเจริญมงคล และจิราพร เขียงชนะนา, *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชน* ตีพิมพ์ปี 2560-2562 (กรุงเทพมหานคร: กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร, 2563) 1.

<sup>3</sup> นพวรรณ พึ่งพา, *การจัดการเชิงนวัตกรรมของวิสาหกิจชุมชนในเขตพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจ ภาคตะวันออกของประเทศไทย* (ชลบุรี: กองส่งเสริมคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2563) 1.

<sup>4</sup> ภัทรพล อังคมานูวัฒน์, *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของพนักงานบริษัททีสโก้ไฟแนนเชียลกรุ๊ป จำกัด* (มหาชน) (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2563) 14.

มีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสอดคล้องกับ<sup>5</sup> ที่ศึกษาปัจจัยด้านองค์กรที่ส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับเศรษฐกิจอาเซียน ของกลุ่มอุตสาหกรรมแปรรูปเนื้อสัตว์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พบว่า การสนับสนุนจากผู้บริหารแรงจูงใจและบรรยากาศที่สร้างนวัตกรรมในการปฏิบัติงานส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมในการปฏิบัติงานในทิศทางบวก

จากข้อมูลข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่าแรงจูงใจเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมที่สามารถใช้เพื่อกระตุ้นให้พนักงานมีส่วนร่วมในพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมได้ วิสาหกิจชุมชนจึงควรมีการปรับตัวให้เป็นองค์กรที่มีแนวคิดนวัตกรรมในองค์กรซึ่งการสร้างองค์กรให้เกิดนวัตกรรมนั้น จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการปฏิบัติงานซึ่งมาจากปัจจัยต่าง ๆ ภายในองค์กร แม้ว่าเรื่องของแรงจูงใจในการทำงานจะมีการศึกษาอย่างมาก ในช่วงที่ผ่านมาแล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังมีผู้ให้ความสนใจศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นเรื่องที่ทันสมัยอยู่เสมอ สาเหตุอาจเนื่องจากว่าแรงจูงใจในการทำงานเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้แทบทุกองค์กรและยังเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ซึ่งในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนการดำเนินงานหลักจะขึ้นอยู่กับผู้นำที่จะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนได้หรือไม่ หากได้นำแนวทางแรงจูงใจในการทำงาน ให้กับสมาชิกที่สามารถมีพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมเกิดขึ้นได้ ก็จะมีประโยชน์อย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงศึกษาแรงจูงใจในการทำงานที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา เพื่อเป็นแนวทางให้กับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดนครราชสีมา ให้สามารถอยู่รอดและสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ให้เกิดความยั่งยืนเกิดรายได้ให้กับชุมชนไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแรงจูงใจในการทำงาน ด้านปัจจัยจูงใจที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา 2) เพื่อศึกษาแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยค้ำจุนที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา

2. เพื่อศึกษาแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยค้ำจุนที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา

## การทบทวนวรรณกรรม

### วิสาหกิจชุมชน

พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 “มีเจตนารมณ์ที่จะให้การส่งเสริมกิจการของชุมชนด้วยการส่งเสริมความรู้ ภูมิปัญญา การสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาความสามารถในการ

<sup>5</sup> ธนกฤต แซ่โล้ว, ปัจจัยด้านองค์กรที่ส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับเศรษฐกิจอาเซียนของกลุ่มอุตสาหกรรมแปรรูปเนื้อสัตว์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557) 46.

จัดการและพัฒนา รูปแบบของวิสาหกิจชุมชน อันจะส่งผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนและมีระบบเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง<sup>6</sup>

วิสาหกิจชุมชน เป็นกิจการของชุมชนที่นำไปสู่การพึ่งพาตนเองและความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก ได้นำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้จะทำให้วิสาหกิจชุมชนมีการพัฒนาศักยภาพเรียนรู้อย่างต่อเนื่องปรับตัวได้ทัน ต่อความเปลี่ยนแปลงมีการสร้างภูมิคุ้มกันและบริหารความเสี่ยงซึ่งทำให้ชุมชนเติบโตได้อย่างสมดุล มั่นคง และยั่งยืน<sup>7</sup>

วิสาหกิจชุมชน หมายถึง การประกอบกิจการของชุมชนในการผลิตสินค้าการให้บริการ หรืออื่น ๆ ที่คนชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของ โดยการใช้ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เทคโนโลยีที่เหมาะสม และความคิดริเริ่มมาจัดการทุนของชุมชนอย่างสร้างสรรค์เพื่อสร้างมูลค่าให้กับวัตถุดิบและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน<sup>8</sup>

วิสาหกิจชุมชน หมายถึง กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ซึ่งเป็นการจัดการทุนของชุมชนอย่างสร้างสรรค์โดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกัน และรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าวเพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัวชุมชน และระหว่างชุมชน<sup>9</sup>

การจัดตั้งเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เป็นกิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้าการให้บริการ รวมถึงกระบวนการคิด การจัดการผลผลิตและทรัพยากร โดยนำวัตถุดิบ ทรัพยากรทุกประเภท ภูมิปัญญาของชุมชนมาร่วมสร้างสรรค์ผลผลิต<sup>10</sup>

จึงสรุปได้ว่า วิสาหกิจชุมชน คือการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชนเพื่อสร้างอาชีพใหม่ให้เกิดขึ้น โดยใช้ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่นของชุมชน มาก่อให้เกิดรายได้กับชุมชน เน้นไปที่การนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น มาผสานกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ในทุก ๆ กระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เน้นการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ และสามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด

<sup>6</sup> วชิรา ไผ่เจริญมงคล และจิราพร เชิงชนะนา, *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชน* ตีพิมพ์ปี 2560-2562 (กรุงเทพมหานคร; กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร, 2563) 5.

<sup>7</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (2561-2580)* (กรุงเทพมหานคร; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562) 2.

<sup>8</sup> พัฒนภรณ์ อ่อนสำลี, “การปรับตัวของวิสาหกิจชุมชนในสภาวะการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019” (2564) 23:1 *วารสารวิทยาการจัดการปริทัศน์* 195, 195-205.

<sup>9</sup> นพวรรณ พึ่งพา, *การจัดการเชิงนวัตกรรมของวิสาหกิจชุมชนในเขตพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจ ภาคตะวันออกของประเทศไทย* (ชลบุรี; กองส่งเสริมคณะรัฐศาสตร์และนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2563) 20.

<sup>10</sup> ทาริกา สระทองคำ และคณะ, “รูปแบบการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ตอบสนองความต้องการลูกค้าในยุคอนาคต” (2563) 8:1 *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์นมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 240, 240-250.

## พฤติกรรมเชิงนวัตกรรม

พฤติกรรมสร้างนวัตกรรมในการทำงาน หมายถึง พฤติกรรมทั้งหมดของพนักงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการสร้าง การสนับสนุน รวมไปถึงการประยุกต์ใช้ความคิด ขั้นตอนการผลิตหรือกระบวนการทำงานใหม่ในงานของตนเอง ในกลุ่มงาน หรือองค์กร โดยสิ่งใหม่ดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะแก้ไขปัญหาขององค์กรได้นักวิจัยส่วนใหญ่มักจะให้คำนิยามเกี่ยวกับพฤติกรรมสร้างนวัตกรรม<sup>11</sup>

พฤติกรรมสร้างสรรค่นวัตกรรม ได้ว่าการแสดงออกถึงพฤติกรรมสร้างสรรคสิ่งใหม่ ๆ บวกกับความคิดริเริ่มเชิงสร้างสรรค์การบูรณาการให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในองค์กรเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อเป็นการคิดค้นหาโอกาสใหม่มาปฏิบัติใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรสูงสุด จะช่วยในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กร<sup>12</sup>

พฤติกรรมเชิงนวัตกรรม นั้นคือ พฤติกรรมของบุคคลที่มีจุดมุ่งหมายในเรื่องของการคิดริเริ่มสิ่งใหม่และการแนะนำความคิดใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อการผลิตสินค้า บริการ และกระบวนการทำงานใหม่อย่างมีเป้าหมาย ซึ่งการจัดการนวัตกรรมอย่างมีประสิทธิภาพจะสามารถประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญที่พนักงานผู้รับเอานโยบายหรือกลยุทธ์ขององค์กรธุรกิจไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม<sup>13</sup>

พฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของพนักงาน คือ พนักงานมีการคิดค้นสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์หรือบริการในรูปแบบใหม่ให้มีความง่ายในการใช้งานมากขึ้น พนักงานมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้นลดข้อผิดพลาดในการทำงานลงและเพิ่มผลผลิตให้กับองค์กรมากขึ้นได้<sup>14</sup>

พฤติกรรมการสร้างนวัตกรรมว่าเป็นการแสดงออกของบุคคล ซึ่งเป็นคุณสมบัติหนึ่งของบุคคลที่ควรมีอยู่ในองค์กร เป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรและเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาองค์กร โดยแบ่งองค์ประกอบของพฤติกรรมสร้างนวัตกรรมเป็น 5 องค์ประกอบ ดังนี้ 1) พฤติกรรมด้านการแสวงหาโอกาส 2) พฤติกรรมด้านความคิดริเริ่ม 3) พฤติกรรมด้านการวิเคราะห์ข้อมูล 4) พฤติกรรมด้านการเป็นผู้นำความคิด 5) พฤติกรรมด้านการประยุกต์ใช้ (Application)<sup>15</sup>

<sup>11</sup> ประเวศ ชุ่มเกษรกุลกิจและศจีมาจณ วิเชียร, “พฤติกรรมสร้างนวัตกรรมในการทำงาน : แนวคิดปัจจัยเชิงสาเหตุความท้าทาย”(2561) 10:1 วารสารพฤติกรรมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 25, 25-41.

<sup>12</sup> แก้วดา ศรอกิตศักดิ์, ปัจจัยเหตุและผลของพฤติกรรมสร้างสรรค่นวัตกรรมของพนักงานธนาคารกรุงเทพ เขตจังหวัดนครปฐม (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2560) 31.

<sup>13</sup> นัฐกานต์ จูติจำเริญพร และกัลยกิตติ์ กิรติอังกูร, “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของพนักงานองค์กรธุรกิจของบริษัท โตโยต้าไดฮัทสึ เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ แมนูแฟคเจอร์จิง จำกัด” (2561) 11:2 Veridian E-Journal Silpakorn University 651, 651-669.

<sup>14</sup> ภัทรพล อังคณานัฐวัฒน์, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของพนักงานบริษัททีสโก้ไฟแนนเชียลกรุ๊ป จำกัด (มหาชน) (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2563) 18.

<sup>15</sup> Kleysen and Street, “Toward a multi-dimensional measure of individual Innovative behavior.” (2001) 2:3 Journal of Intellectual Capital 284, 284-296.

สรุปได้ว่า พฤติกรรมเชิงนวัตกรรม (Innovative Work Behavior) หมายถึง พฤติกรรมทั้งหมดที่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์และบูรณาการสิ่งใหม่ ๆ เพื่อมีจุดมุ่งหมายในการนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรสูงสุด และสามารถนำองค์ความรู้ที่มีประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้และส่งผลให้เป็นแรงจูงใจในการสร้างสรรค์นวัตกรรมให้กับผู้อื่นได้

### แรงจูงใจในการทำงาน

องค์กรที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรม ต้องมีรูปแบบการให้รางวัลที่หลากหลายเพื่อจะได้ตอบสนองกับความต้องการที่แตกต่างกันของพนักงาน ซึ่งสิ่งจูงใจขององค์กรแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) รางวัลที่เป็นตัวเงิน 2) สิ่งจูงใจทางอาชีพการเลื่อนตำแหน่งบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนวัตกรรม 3) รางวัลทางสังคม การให้รางวัลทางสังคมมีผลกระทบต่อบุคคลเป็นอย่างมากซึ่งมีองค์กรจำนวนน้อยที่สามารถใช้รางวัลทางสังคม 4) รางวัลด้านจิตใจ<sup>16</sup>

แรงจูงใจมาผลต่างของ ความฝันหรือ ความปรารถนา หักลบ สิ่งที่มีอยู่ หรือ สิ่งที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นหากมีความฝัน มากกว่า สิ่งที่มีอยู่ จะเกิดแรงจูงใจเป็นบวก ทำให้เกิดการจูงใจให้บุคคลนั้นกระทำการกรรมให้ได้มาซึ่งความฝันที่เป็นจริง ซึ่งแรงจูงใจจะยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่ความพึงพอใจในสิ่งที่มีอยู่ยังไม่เท่ากับความต้องการ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ 1. ปัจจัยจูงใจ และ 2. ปัจจัยค้ำจุน ดังนี้ 1. ปัจจัยจูงใจ เป็นปัจจัยที่กระตุ้นในการทำงาน เพื่อจูงใจให้คนชอบและรักงานที่ปฏิบัติเป็นการสร้างให้เกิดความพึงพอใจแก่พนักงานในองค์กรให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ 1) ความสำเร็จในการทำงาน 2) การได้รับการยอมรับนับถือ 3) ความก้าวหน้าในการทำงาน 4) ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ 5) ความรับผิดชอบ 2. ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) หมายถึง ปัจจัยที่จะค้ำจุนให้แรงจูงใจในการทำงานของบุคคลมีอยู่ตลอดเวลา เป็นปัจจัยที่ลดความไม่พึงพอใจในการทำงาน และเป็นปัจจัยที่ช่วยให้บุคคลยังคงปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา ได้แก่ 1) นโยบายและการบริหารงาน 2) การปกครองของผู้บังคับบัญชา 3) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 4) เงินเดือนผลตอบแทนจากการทำงาน 5) โอกาสที่จะก้าวหน้าในหน้าที่การงาน 6) ตำแหน่งงาน 7) สภาพการทำงาน 8) ชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัว 9) ความมั่นคงในการทำงาน ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงในการทำงาน ความยั่งยืนของอาชีพ<sup>17</sup>

สรุปคือ ทฤษฎีทั้งหมดที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า แรงจูงใจมีส่วนสำคัญต่อการแสดงพฤติกรรมของพนักงาน นักวิชาการทั้งหลายจึงได้มีแนวคิดคล้าย ๆ กันว่าแรงจูงใจเกิดมาจากความต้องการ และแรงจูงใจทำให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการ แสดงให้เห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกันไปตามลำดับเป็นลูกโซ่ทั้งทฤษฎีเฮอริ่งเบิร์ก อัลเดอร์เนอร์ แรงจูงใจมีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม

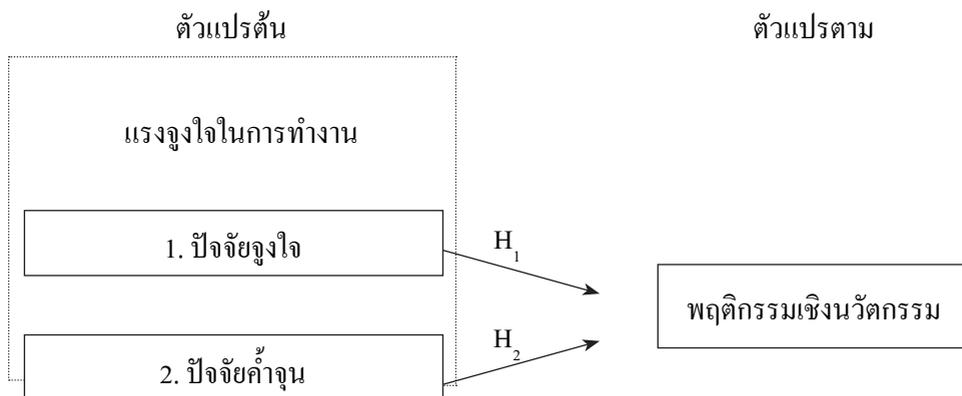
<sup>16</sup> ไมตรี อินทรีย์, "ทุนทางสังคม Social Capital" (2560) 9:2 วารสารนาคบุตรปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช 14, 14-25.

<sup>17</sup> Hur, "Testing Herzberg's Two-Factor Theory of Motivation in the Public Sector: Is it Applicable to Public Managers?" (1959) 18:3 *Public Organization Review* 329, 329-343.

ของพนักงาน เพราะเป็นพลังที่สามารถทำให้บุคคลเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ได้ และที่สำคัญสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของพนักงานเปลี่ยนไปในทางที่ดี เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติงานหรือกระทำการใด ๆ การส่งเสริมให้เกิดแรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม เพราะแรงจูงใจจะช่วยให้พนักงานเกิดการเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่ดีและยังทำให้มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม จากแนวคิดของนักวิชาการและจากทฤษฎีต่างๆ ที่ได้ศึกษามากแล้วอ้างในการศึกษาครั้งนี้ทั้งหมดสรุปได้ว่าแต่ละทฤษฎีพฤติกรรมที่เกิดจากแรงจูงใจส่วนใหญ่มีเนื้อหาจะใกล้เคียงกัน ซึ่งเกิดมาจากความต้องการของมนุษย์ สิ่งที่มีมนุษย์ต้องการนั้นจะทำให้เกิดการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นนวัตกรรมได้ ซึ่งทฤษฎีเฮิร์ซเบิร์ก แบ่งออกเป็น ปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุน ซึ่งได้ครอบคลุมปัจจัยที่จะตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานได้อย่างครบถ้วน โดยสามารถนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย  
ที่มา: Her (1959)

จากภาพที่ 1 จึงกำหนดเป็นสมมติฐาน ดังนี้ (H1) แรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา (H2) แรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยค้ำจุนมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา

## วิธีดำเนินการวิจัย

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ สมาชิกระดับปฏิบัติการของวิสาหกิจชุมชน จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 645 แห่ง<sup>18</sup> ขณะที่วิสาหกิจชุมชน 1 แห่ง ส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิกวิสาหกิจชุมชนระดับปฏิบัติการเฉลี่ย 14.35 คน<sup>19</sup> สอดคล้อง วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ มีจำนวนสมาชิก 9-16 คน ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ จึงกำหนดให้จำนวน 1 วิสาหกิจชุมชน ในจังหวัดนครราชสีมา มีสมาชิกวิสาหกิจชุมชนระดับปฏิบัติการจำนวน 15 คน ขณะที่ จำนวนวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 645 แห่ง จึงทำให้มีประชากรทั้งสิ้น 9,675 คน<sup>20</sup>

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการตอบแบบสอบถาม (Questionnaire) ครั้งนี้ คือ สมาชิกของวิสาหกิจชุมชน ในจังหวัดนครราชสีมา โดยการเปิดตารางของ Krejcie & Morgan (1970) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % โดยใช้ความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ไม่เกิน 5 % ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 370 คน เพื่อป้องกันการส่งแบบสอบถามคืนอัตราที่ต่ำ ขาดความสมบูรณ์หรือสูญหาย จากการศึกษาก็ได้มีการกำหนดให้เพิ่มกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 20 ของขนาดกลุ่มตัวอย่าง (Little & Rubin, 2002) แต่เนื่องจากการส่งแบบสอบถามให้กับกลุ่มตัวอย่างจะเป็นรูปแบบส่งไปรษณีย์ ซึ่งอาจมีการสูญหายมากกว่าเดิม ผู้วิจัยจึงเพิ่มกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 30 ของขนาดกลุ่มตัวอย่าง จึงกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสม จำนวน 482 คน

### เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือวัดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาแนวคิดจากทฤษฎี เอกสารต่าง ๆ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. การศึกษาเอกสาร ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงูใจในการทำงาน ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม และนอกจากนี้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นจะถูกพิจารณาจากความครอบคลุมของคำถามตามวัตถุประสงค์งานวิจัย ซึ่งดัดแปลงและปรับปรุงจากเครื่องมือวัดที่ใช้ในการศึกษามาก่อนแล้ว ได้แก่

<sup>18</sup> กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, *ระบบสารสนเทศวิสาหกิจชุมชน* (22 สิงหาคม 2567) ระบบสารสนเทศวิสาหกิจชุมชน <<https://smce.doae.go.th/>>.

<sup>19</sup> เพ็ญภา กุลมงคล และคณะ, “การส่งเสริมการขอรับการรับรองมาตรฐานสินค้าของวิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว” (นำเสนอที่การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ครั้งที่ 11, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 26 พฤศจิกายน 2564) 2024-2037.

<sup>20</sup> สมชาย น้อยฉ่ำและคณะ, “การบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม” (2561) 19:ฉบับพิเศษ *วารสารเกษมบัณฑิต* 130, 130-139.

1) แรงจูงใจในการทำงาน แบบสอบถามนี้ใช้วัด ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน มีข้อคำถามทั้งหมด 31 ข้อ คัดแปลงและปรับปรุงมาจากธนัญพร สุวรรณคาม<sup>21</sup> ค่าความเชื่อมั่น 0.83

2) พฤติกรรมเชิงนวัตกรรม แบบสอบถามนี้ใช้วัดระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม มีข้อคำถามทั้งหมด 7 ข้อ คัดแปลงและปรับปรุงมาจากธนกฤต แซ่โล้ว<sup>22</sup> ค่าความเชื่อมั่น 0.939

## 2. การพัฒนาเครื่องมือในการวิจัย

นำแบบสอบถามตรวจสอบคุณภาพด้วยการหาค่าความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Content Validity) โดยการนำไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) และทดลองใช้ (Try Out) จำนวน 40 ชุดทดสอบความเชื่อมั่นโดยทำการหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาร์ค (Cronbach'S coefficient Alpha) ค่าเท่ากับ 0.979

## การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลนี้เป็นการวิเคราะห์และรายงานผลการศึกษาคด้วยวิธีพรรณนา (Descriptive Approach) โดยการนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจำนวน 482 ชุด ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลมีขั้นตอน ดังนี้

1. นำแบบสอบถามที่ได้รับคืนมา ตรวจสอบความเรียบร้อยและความสมบูรณ์ในการตอบแบบสอบถาม บันทึกข้อมูลลงคอมพิวเตอร์ เพื่อประมวลค่าสถิติต่างๆ ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

2. การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่ 1 เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยคำนวณหาค่าความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage)

3. การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่ 2 เกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงานของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดนครราชสีมา โดยคำนวณหาค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: S.D.)

4. การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่ 3 เกี่ยวกับพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดนครราชสีมา โดยคำนวณหาค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: S.D.)

มีลักษณะแบบสอบถามปลายปิด มีคำถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ตามแบบของลิเกอร์ (Linker's Rating Scale) โดยผู้ศึกษากำหนดค่าน้ำหนักของคะแนนเป็น 5 ระดับ ซึ่งแปลความหมายของค่าคะแนนเฉลี่ยของแต่ละระดับดังนี้

คะแนน 4.21 – 5.00 หมายถึง อยู่ในระดับสูงมาก

คะแนน 3.41 – 4.20 หมายถึง อยู่ในระดับสูง

คะแนน 2.61 – 3.40 หมายถึง อยู่ในระดับปานกลาง

คะแนน 1.81 – 2.60 หมายถึง อยู่ในระดับต่ำ

คะแนน 1.00 – 1.80 หมายถึง อยู่ในระดับต่ำมาก

<sup>21</sup> ธนัญพร สุวรรณคาม, *ปัจจัยด้านแรงจูงใจในการทำงาน ความพึงพอใจในงาน ที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง* (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559) 69-70.

<sup>22</sup> ธนกฤต แซ่โล้ว, *ปัจจัยด้านองค์กรที่ส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับเศรษฐกิจอาเซียนของกลุ่มอุตสาหกรรมแปรรูปเนื้อสัตว์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล* (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2557) 52-55.

5. วิเคราะห์สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistic) ทำการทดสอบการกระจายแบบปกติ (Normal Distribution) และทดสอบความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง (Linear Relationship) จากนั้น วิเคราะห์ความเป็นพหุสัมพันธ์ร่วมกันหรือภาวะเส้นตรงพหุ (Multicollinearity) โดยการทดสอบจากค่า Tolerance และ VIF (Variance Inflation Factor) ของตัวแปรต้น 2 ตัวแปร โดยพิจารณาตามเกณฑ์ของ Hair et al. (2010) ที่กำหนดไว้ว่าค่าของ Tolerance ต้องมีค่ามากกว่า .10 และค่า VIF ต้องมีค่าที่ไม่เข้าใกล้หรือเกิน 10 จึงนำไปวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบนำเข้า (Stepwise Regression Analysis) ในการทดสอบสมมติฐาน

### ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์สถานะภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 36-45 ปี ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า มีรายได้ส่วนตัวเฉลี่ยต่อเดือน 6,001-8,000 บาท มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 5-10 ปี และส่วนใหญ่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกของวิสาหกิจชุมชน

ผลการวิเคราะห์ระดับของพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม พบว่าระดับพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมในภาพรวมจัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=4.07$ , S.D.=0.48) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อย่อยพบว่า ประเด็นท่านชอบเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพการทำงานเพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ( $\bar{X}=4.14$ , S.D.=0.71) จัดอยู่ในระดับมาก และประเด็นท่านยอมรับสิ่งใหม่ๆ ที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ( $\bar{X}=4.03$ , S.D.=0.73) จัดอยู่ในระดับมาก ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์ระดับแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจ พบว่าระดับแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจ จัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=4.07$ , S.D.=0.36) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อย่อย พบว่า ประเด็นท่านสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในงานที่ท่านได้เป็นอย่างดี มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ( $\bar{X}=4.29$ , S.D.=0.66) จัดอยู่ในระดับมากที่สุด และประเด็นท่านได้รับการยกย่อง ชมเชยจากหัวหน้างาน/หน่วยงาน ค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ( $\bar{X}=3.99$ , S.D.=0.79) จัดอยู่ในระดับมาก ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์ระดับแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยค้ำจุน พบว่าระดับแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยค้ำจุน จัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=4.08$ , S.D.=0.47) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อย่อย พบว่า ประเด็นหน่วยงานของท่านมีนโยบายขององค์กรให้ทราบอย่างทั่วถึง มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ( $\bar{X}=4.26$ , S.D.=0.67) จัดอยู่ในระดับมากที่สุด และประเด็นหน่วยงานของท่านมีนโยบายการบริหารงานขององค์กรที่มีความชัดเจน ค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ( $\bar{X}=4.00$ , S.D.=0.83) จัดอยู่ในระดับมาก ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์อิทธิพลของแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจ และปัจจัยค้ำจุนที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา พบว่าการวิเคราะห์การเปรียบเทียบและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรที่ศึกษา คือ ด้านปัจจัยจูงใจ ( $X_1$ ) ด้านปัจจัยค้ำจุน ( $X_2$ ) และพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม (Y) โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple regression) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์การทดสอบสมมติฐาน

ตัวแปร	Unstandardized		Standardized	t	Sig.
	Coefficients		Coefficients		
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	0.140	0.209		0.671	0.503
ปัจจัยจิตใจ(X <sub>1</sub> )	0.789	0.052	0.575	15.175	0.000
ปัจจัยค้ำจุน(X <sub>2</sub> )	0.176	0.039	0.171	4.503	0.000

R = 0.771 , R<sup>2</sup> = 0.505 , Adjusted R<sup>2</sup> = 0.504 , S.E = 0.345 \*ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์การทดสอบสมมติฐาน แรงงูใจในการทำงานที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมาได้ พบว่าแรงงูใจในการทำงานด้านปัจจัยจิตใจ (B=0.789, t=15.175, p-value=0.000) ด้านปัจจัยค้ำจุน (B=0.176, t=4.503, p-value=0.000) โดยทั้ง 2 ตัวแปรนี้ ส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมาได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

### อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษา แรงงูใจในการทำงานมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา มีประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยนำมาอภิปรายและสรุปผลการวิจัยดังนี้

จากผลการศึกษาพบว่า แรงงูใจในการทำงานด้านปัจจัยจิตใจมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งสอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้ดังนั้นจึงยอมรับสมมติฐานที่ 1 โดยมีความหมายว่าเมื่อสมาชิกวิสาหกิจชุมชนมีแรงงูใจในการทำงานด้านปัจจัยจิตใจมากขึ้น พฤติกรรมเชิงนวัตกรรมก็จะเพิ่มสูงขึ้น และหากสมาชิกวิสาหกิจชุมชนมีแรงงูใจในการทำงานด้านปัจจัยจิตใจน้อยลง พฤติกรรมเชิงนวัตกรรมก็จะน้อยลงด้วย สอดคล้องกับงานวิจัย Karadeniz et al (2021) ได้ความสัมพันธ์ระหว่างการกระตุ้นด้วยแรงงูใจ (intrinsic motivation) และพฤติกรรมในการทำงานอย่างนวัตกรรม (innovative work behavior) พบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญที่ .05 โดยมีผลกระทบต่อความสามารถในการสร้างสรรค์และพฤติกรรมในการทำงานอย่างนวัตกรรมของพนักงานในองค์กร<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Karadeniz et al., *Intrinsic Motivation And Innovative Work Behavior: The Mediating Role Of Creative Self-Efficacy* (24 Aug 2024) Self-efficacy <[https://www.researchgate.net/publication/357467423\\_Intrinsic\\_Motivation\\_And\\_Innovative\\_Work\\_Behavior\\_The\\_Mediating\\_Role\\_Of\\_Creative\\_Self-Efficacy](https://www.researchgate.net/publication/357467423_Intrinsic_Motivation_And_Innovative_Work_Behavior_The_Mediating_Role_Of_Creative_Self-Efficacy)>.

โดยมีข้อค้นพบว่าแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจเป็นปัจจัยที่กระตุ้นในการทำงาน เพื่อจูงใจให้คนชอบและรักงานที่ปฏิบัติเป็นการสร้างให้เกิดความพึงพอใจแก่สมาชิกในวิสาหกิจชุมชนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แรงจูงใจในการทำงานที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงวางแผนในการหาทางป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเมื่อผลงานสำเร็จลุล่วงจะก่อให้เกิดความรู้สึกพอใจในผลงานนั้น ๆ ความชัดเจนของงานเป็นความสำเร็จที่วัดได้จากการปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายตามกำหนดเวลา ความสามารถในการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานและความพอใจในผลการปฏิบัติงาน การได้รับการยอมรับนับถือ การมีความก้าวหน้าในงานที่ทำ ล้วนเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม

จากผลการศึกษาพบว่าแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนจังหวัดนครราชสีมา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งสอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้ ดังนั้นจึงยอมรับสมมุติฐานที่ 2 โดยมีความหมายว่าเมื่อสมาชิกวิสาหกิจชุมชนมีแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจมากขึ้น พฤติกรรมเชิงนวัตกรรมก็จะเพิ่มสูงขึ้น และหากสมาชิกวิสาหกิจชุมชนมีแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจน้อยลง พฤติกรรมเชิงนวัตกรรมก็จะน้อยลงด้วย สอดคล้องกับ รัฐพล วงศาโรจน์ (2565) ศึกษาเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐที่ส่งผลให้เกิดสมรรถนะในการสร้างสรรค์นวัตกรรมกรณีศึกษา : สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและสมรรถนะในการสร้างสรรค์นวัตกรรมของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พบว่าปัจจัยการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน มีความสัมพันธ์ต่อสมรรถนะในการสร้างสรรค์นวัตกรรม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เนื่องจากบุคลากรมีการตั้งเป้าหมายในการพัฒนาตนเอง ลดลงมีการหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับงานหรือให้บริการลดลงหรือมีการไปเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะด้านการให้บริการ การฝึกอบรมด้านพัฒนาบุคลากรลดลงหรือแม้กระทั่งได้รับการเข้าฝึกอบรมจริงแต่ไม่มีการนำความรู้ที่ได้นั้นมาปรับปรุงการให้บริการ<sup>24</sup>

โดยมีข้อค้นพบว่าแรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจ เกิดจากการมีนโยบายของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน การที่มีอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอและพร้อมใช้งาน ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ สมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนสามารถทำงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และยังมีแนวทางในการคิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

สรุปโดยภาพรวม แรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจมีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างแข็งแกร่งกับพฤติกรรมเชิงนวัตกรรม แรงจูงใจในการทำงานด้านปัจจัยจูงใจ นั้นเอง

<sup>24</sup> รัฐพล วงศาโรจน์, แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐที่ส่งผลให้เกิดสมรรถนะในการสร้างสรรค์นวัตกรรมกรณีศึกษา: สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (22 สิงหาคม 2024) 8365 <<https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/8365/>>.

## ข้อเสนอแนะการวิจัย

### ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลวิจัยไปใช้

1. กลุ่มวิสาหกิจชุมชนควรจะต้องพัฒนาระบบการสื่อสารวิสัยทัศน์กลยุทธ์และเป้าหมายขององค์กรอย่างชัดเจน และมีการตั้งกฎระเบียบอย่างชัดเจน ซึ่งปัจจุบันการทำงานในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน มักจะมองข้ามในเรื่องของการกำหนดนโยบาย การมีกฎระเบียบในการทำงาน เป็นที่รับทราบทั่วกันอย่างชัดเจนซึ่งจะถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้สมาชิกในกลุ่มมีการยอมรับเชื่อถือในหลักการทำงาน

2. มีระบบสนับสนุนการทำงาน เช่น การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็น เช่น อุปกรณ์ เทคโนโลยีงบประมาณ ฯลฯ การอำนวยความสะดวกและลดอุปสรรคในการทำงาน รวมไปถึงการสนับสนุนการทำงานเป็นทีม

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีการจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดนราธิวาส ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาในภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย เพื่อนำผลมาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพื้นที่ และสามารถนำผลการวิจัยไปปรับประยุกต์ใช้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2. งานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantities Research) โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาจาก เครื่องมืออื่น ๆ เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อศึกษาให้ทราบถึงแรงจูงใจในการทำงาน จากสมาชิกกลุ่มอย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

- กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, *ระบบสารสนเทศวิสาหกิจชุมชน* (22 สิงหาคม 2567) ระบบสารสนเทศวิสาหกิจชุมชน <<https://smce.doae.go.th/>>.
- แก้วตา ศรอดีศักดิ์, *ปัจจัยเหตุและผลของพฤติกรรมสร้างสรรค์นวัตกรรมของพนักงานธนาคารกรุงเทพ เขตจังหวัดนครปฐม* (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2560).
- ทาริกา สระทองคำ และคณะ, “รูปแบบการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ตอบสนองความต้องการลูกค้าในยุคอนาคต” (2563) 8:1 *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์นมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*.
- ชนกฤต แซ่โล้ว, *ปัจจัยด้านองค์กรที่ส่งผลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับเศรษฐกิจอาเซียนของกลุ่มอุตสาหกรรมแปรรูปเนื้อสัตว์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล* (บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2557).
- ชญพร สุวรรณคาม, *ปัจจัยด้านแรงจูงใจในการทำงาน ความพึงพอใจในงาน ที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง* (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).
- นพวรรณ พึ่งพา, *การจัดการเชิงนวัตกรรมของวิสาหกิจชุมชนในเขตพื้นที่ระยองเศรษฐกิจ ภาคตะวันออกของประเทศไทย* (ชลบุรี; กองส่งเสริมคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2563).
- นัฐกานต์ จูติจำเริญพรและกัลยกิตติ์ กิรติอังกูร, “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเชิงนวัตกรรมของพนักงานองค์กรธุรกิจของบริษัทโตโยต้า ไคฮัทสึ เอ็นจิเนียริง แอนด์ แมนูแฟลเจอร์ริง จำกัด” (2561) 11:2 *Veridian E-Journal Silpakorn University*.
- ประเวษ ชุ่มเกษรกุลกิจและศจีมาจ ณ วิเชียร, “พฤติกรรมสร้างนวัตกรรมในการทำงาน : แนวคิด ปัจจัยเชิงสาเหตุ ความท้าทาย” (2561) 10:1 *วารสารพฤติกรรมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*.
- พัฒนภรณ์ อ่อนสำลี, “การปรับตัวของวิสาหกิจชุมชนในสภาวะการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019” (2564) 23:1 *วารสารวิทยาการจัดการปริทัศน์*.
- เพ็ญนภา กุลมงคล และคณะ, “การส่งเสริมการขอรับการรับรองมาตรฐานสินค้าของวิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว” (นำเสนอที่การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 11, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 26 พฤศจิกายน 2564). *ไมตรี อินทรีย์ยะ, “ทุนทางสังคม Social Capital”* (2560) 9:2 *วารสารนาคบุตรปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช*.
- วชิรา ฝไฝเจริญมงคล และจิราพร เชียงชนะนา, *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชน ปี 2560-2562* (กรุงเทพมหานคร; กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร, 2563).
- สมชาย น้อยล้ำ และคณะ, “การบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม” (2561) 19:ฉบับพิเศษ *วารสารเกษมบัณฑิต*.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (2561-2580)*  
(กรุงเทพมหานคร; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562).

Hur, "Testing Herzberg's Two-Factor Theory of Motivation in the Public Sector: Is it Applicable to Public Managers?" (1959) 18:3 *Public Organization Review*.

Kleysen and Street, "Toward a multi-dimensional measure of individual Innovative behavior." (2001) 2:3 *Journal of Intellectual Capital*.

Jaaffar et al., "Applying Holistic Adult Learning Theory to the Study of Calculus" (2018) 15:3 *Journal of University Teaching & Learning Practic*.



ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและความต้องการนักสังคมสงเคราะห์  
ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมุทรปราการ  
Student care and support system and the need for social workers in the  
secondary education area, Samut Prakan Province

ศุกฤตา สุริยะมณี

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/8 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Sukita Suriyamanee

Faculty of Social work and social welfare, Huachiew Chalermprakiet University

18/8 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540

E-mail: Suriyamanee03@gmail.com

กฤตวรรณ สาหรัย

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/8 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Kittawan Sarai

Faculty of Social work and social welfare, Huachiew Chalermprakiet University

18/8 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540

E-mail: Khanittha94@gmail.com

(Received: 24 July 2024; Revised: 2 August 2024; Accepted: 6 May 2025)

## บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่องระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมุทรปราการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อศึกษาความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาประชากรกลุ่มตัวอย่างนักเรียนมัธยมตอนปลายในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาสมุทรปราการจำนวนทั้งหมด 397 คน ผลการวิจัยพบว่า นักเรียนอยู่ในเกณฑ์พื้นฐานครอบครัวที่ดีไม่มีการยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด แต่นักเรียนส่วนใหญ่มักพบเห็นพฤติกรรมความรุนแรงภายในโรงเรียน คุณครูที่ปรึกษาสามารถให้คำปรึกษานักเรียนได้ในกรณีที่นักเรียนเครียด วิตกกังวล หรือความต้องการความช่วยเหลือ ทางโรงเรียนให้ความสำคัญกับนักเรียนเป็นอย่างมากมีกิจกรรมส่งเสริมให้กับนักเรียนและนักเรียนได้มีส่วนร่วมกับกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น นักเรียนส่วนใหญ่รู้จักนักสังคมสงเคราะห์อยู่ในระดับปานกลางจึงเป็นไปได้ว่านักเรียนยังไม่เข้าใจบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน แต่นักเรียนคิดว่านักสังคมสงเคราะห์จะสามารถช่วยลดปัญหาซึมเศร้าและการฆ่าตัวตายให้กับนักเรียนได้

คำสำคัญ : นักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน

## Abstract

The study on the student care and support system and the need for social workers in the secondary education area, Samut Prakan Province has the objective of studying the student care and support system in the Samut Prakan secondary education area to study the need for social workers in secondary schools. The sample population of high school students in the Samut Prakan Secondary Educational Service Area totaled 397 people. The results of the research found that Students are in good family backgrounds and do not have any involvement with drugs, but most students often witness violent behavior within the school. Counselors can advise students in cases where students are stressed, anxious, or in need of help. The school places great importance on students. There are promotional activities for students and students participate in activities organized by the school. Most students know about social workers at a moderate level, so it is possible that students do not yet understand the role of social workers in schools, but students think that social workers can help reduce depression and suicide among students

**Keywords :** School social worker, Student care and support system

## บทนำ

ในปัจจุบันสังคมไทยประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีมาตั้งแต่อดีตแต่ยังไม่เด่นชัดเท่าปัจจุบัน นักวิชาการและนักขับเคลื่อนทางสังคมชี้ว่าความเหลื่อมล้ำเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งทางการเมืองและเหตุการณ์ความรุนแรงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ปัจจุบันความเหลื่อมล้ำไม่ใช่แค่เพียงเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองแต่ยังมีความเหลื่อมล้ำในประเด็นต่างๆ และความไม่เป็นธรรมทางด้านการศึกษามี 6 ประเด็นหลักสำคัญ คือ 1) การเข้าถึงระบบโรงเรียน 2) การเข้าถึงคุณภาพโรงเรียน 3) การเข้าถึงคุณภาพอุดมศึกษา 4) ความไม่เป็นธรรมในงบประมาณ 5) คุณภาพแตกต่างชีวิตก็แตกต่าง 6) ก้าวให้พ้นวิธีคิดแบบอาณานิคม การเข้าถึงสถิติการศึกษาฉบับย่อ ประจำปี 2565 ข้อมูลจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นข้อมูลสถิติด้านการศึกษาในภาพรวมระดับประเทศ ปีการศึกษา 2565 ที่นำเสนอในเอกสารฉบับนี้ เป็นข้อมูลที่ได้สำรวจจัดเก็บ ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2565 สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2565 โดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่จัดการศึกษา โดยจากข้อมูลสถิติ มัธยมศึกษาตอนต้นแบ่งนักเรียนชายจำนวน 1,159,918 คน นักเรียนหญิง จำนวน 1,120,658 คน รวมนักเรียนชายหญิงมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 2,280,571 คน มัธยมศึกษาตอนปลายแบ่งนักเรียนชาย จำนวน 570,000 คน นักเรียนหญิง จำนวน 794,652 คน รวมนักเรียนชายหญิงมัธยมตอนปลาย จำนวน 1,364,652 คน แต่สถิติข้อมูลทางการศึกษา ปีการศึกษา 2565 สรุปข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา ปี 2565 ข้อมูลจากจำนวนและร้อยละของนักเรียนออกกลางคัน จำแนกรายชั้น ปีการศึกษา 2561 – 2565 ได้ระบุว่ามึนักเรียนมัธยมศึกษาได้ออกกลางคันโดยนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 409 คน และนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน 30 คน<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, *สถิติการศึกษาฉบับย่อ* (19 สิงหาคม 2566) BICT ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สป. <<https://shorturl.asia/sv6bO>>.

จากปัญหาความรุนแรงในเด็กและวัยรุ่น ปัญหาความรุนแรงเกิดจากหลายสาเหตุ มักพบว่าการเลี้ยงดูของพ่อแม่ การแข่งขันสูงทางด้านการศึกษา การมุ่งเน้นด้านรายได้ ด้านเศรษฐกิจและค่านิยมที่เปลี่ยนไปทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงในสังคมไทย ปัญหาสังคมในปัจจุบันถ้าหากมองในแง่ของการแก้ไขปัญหาคำเป็นต้องมีผู้ใหญ่ ผู้มีอำนาจในการแก้ไข รวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่แก้ไขเป็นจำนวนมาก จะพบได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาอาจเป็นการปรับเปลี่ยนเพียงชั่วคราวหรือเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุมากกว่า ในกลุ่มเด็กและวัยรุ่นซึ่งเป็นสังคมส่วนใหญ่ในปัจจุบันที่ต้องการการดูแลและเข้าใจมากที่สุด มักจะเป็นกลุ่มที่พบปัญหาและแก้ไขปัญหายากที่สุด โดยเฉพาะ “ปัญหาความรุนแรง” เป็นปัญหาที่มาพร้อมกับการแก้ไขและปัญหาที่มาพร้อมกับความคาดหวังของพ่อแม่รวมทั้งคนในสังคม แต่ด้วยภาวะทางเศรษฐกิจและค่านิยมที่เปลี่ยนไป พ่อแม่ต่างต้องออกไปทำงานนอกบ้านและการทำงานส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของลูก ทั้งทางด้านร่างกายหรือจิตใจ เมื่อพ่อแม่มีความกดดันมากขึ้น ความอ่อนโยนที่ทำให้ลูกผูกพันน้อยลง ทำให้มีความเครียดส่งผลต่อการเกิดความวิตกกังวล พ่อแม่จึงต้องจัดสรรเวลาทำงานกับการดูแลลูกให้ดี ซึ่งวัยรุ่นจะเป็นวัยที่เข้าใจยากที่มีความรุนแรงและส่วนใหญ่คิดว่าตนเองไม่มีอะไรดีพอเห็นคุณค่าในตนเองต่ำและพ่อแม่ไม่สามารถทำให้เด็กเห็นคุณค่าในตัวเองได้เพราะไม่มีเวลาและตามใจลูกเด็กจึงแสดงออกทางอารมณ์ได้ง่าย เด็กมีความต้องการเป็นที่ยอมรับจากคนรอบข้างด้วยวิธีที่ผิด เช่น ชกต่อย แฉงมอเตอร์ไซค์ให้ชนะเพื่อได้รับคำชมจากเพื่อนเกรว่าเก่ง ใช้สารเสพติดเพื่อนจะได้บอกว่าเป็น ซึ่งปัญหาเหล่านี้หากได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วเด็กก็จะกลับสู่ภาวะปกติ แต่ถ้าได้รับการแก้ไขช้าเด็กอาจจะกลายเป็นปัญหาของสังคม<sup>2</sup>

นักสังคมสงเคราะห์ คือ บุคคลที่ให้ความช่วยเหลือ บรรเทาและป้องกันการขยายตัวของปัญหาที่เกิดขึ้นทางสังคมและปัญหาส่วนบุคคล งานสังคมสงเคราะห์คือวิชาชีพแห่งการช่วยเหลือเป้าหมายคือการส่งเสริมสวัสดิภาพของมนุษย์ผ่านการให้คำปรึกษาป้องกันและจัดปัญหา ให้ความช่วยเหลือผู้คนในด้านต่างๆ ช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาและต้องการความช่วยเหลือ นักสังคมสงเคราะห์ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเข้าใจตนเองและผ่านพ้นปัญหาที่พบเจอ

นักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน คือ วิชาชีพที่สามารถช่วยเหลือ บรรเทา และป้องกันการขยายตัวของปัญหาเกี่ยวกับโรงเรียนเด็กนักเรียน นักสังคมสงเคราะห์ที่สามารถทำวิชาชีพนี้ได้จะต้องมีความรู้ความเข้าใจด้านสุขภาพจิตที่สามารถจะช่วยเหลือนักเรียนที่มีความอ่อนแอด้านจิตใจและพฤติกรรม โดยการสร้างพลังงานบวกสนับสนุนพฤติกรรมเชิงบวก นักสังคมสงเคราะห์ยังสามารถให้คำปรึกษากับผู้ปกครองของนักเรียน ครูอาจารย์ และผู้บริหาร ไม่ว่าจะให้คำปรึกษาแบบกลุ่มหรือเฉพาะบุคคล นักสังคมสงเคราะห์นอกจากหน้าที่ในโรงเรียนยังมีหน้าที่ประสานงานระหว่างบ้าน โรงเรียนและชุมชน เพื่อให้เด็กนักเรียนประสบความสำเร็จทั้งทางด้านวิชาการและสังคม หน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน คือ การพบปะ

<sup>2</sup> ศิริโชค หงส์สงวนศรี, ปัญหาความรุนแรงในเด็กและวัยรุ่น (15 ตุลาคม 2566) Preview <<https://th.rajanukul.go.th/preview-3563.html>>.

นักเรียนเพื่อแทรกแซงในภาวะวิกฤติการพัฒนาและการสอนกลยุทธ์การแทรกแซงเพื่อช่วยให้นักเรียนบรรลุเป้าหมายทางวิชาการ ช่วยให้นักเรียนเรียนรู้ทักษะทางสังคมที่แข็งแกร่งรวมถึงกลยุทธ์ในการแก้ไขข้อขัดแย้งและการจัดการความโกรธ การทำงานร่วมกับสมาชิกในครอบครัวและบุคคลอื่นในสถานการณืความเป็นอยู่ของเด็กนักเรียน เพื่อช่วยสนับสนุนการปรับตัว การเรียนรู้ และการพัฒนาของนักเรียน ช่วยให้ผู้ปกครองเข้าถึงโปรแกรมการศึกษาพิเศษและแหล่งข้อมูลสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการการศึกษาพิเศษ หรือมีความบกพร่องทางการเรียนรู้ให้การสนับสนุนและการศึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของโรงเรียน เพื่อช่วยปรับปรุงความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อแนวโน้มด้านการศึกษา และพฤติกรรมของนักเรียน ช่วยเหลือเขตในการพัฒนาและดำเนินโปรแกรมการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีความพิเศษหรือขั้นสูง เช่นเดียวกับโปรแกรมทางเลือกสำหรับนักเรียนที่ลาออก กระทำผิด หนีออกจากโรงเรียนหรือประสบปัญหาอื่น ๆ ที่ขัดขวางการเรียนรู้ของนักเรียน<sup>3</sup>

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมจังหวัดสมุทรปราการ
2. เพื่อศึกษาความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา

### บททวนวรรณกรรม

ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมุทรปราการ มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาตนเองด้านทางเพศเป็นปัญหาสำคัญสำหรับกลุ่มวัยรุ่นคือ ขาดผู้ชี้แนะหรือชี้แนะนำถึงวิธีการดูแลสุขภาพทางเพศ ปัญหาที่สำคัญอีกสองปัญหาคือ ปัญหาการเรียนรู้เรื่องเพศการดูแลสุขภาพทางเพศและการมีเพศสัมพันธ์ ปัญหาการรู้จักวางตนเองในด้านเพศกับบุคคลอื่น ๆ ปัจจุบันวัยรุ่นขาดความรู้เรื่องจึงนำไปสู่การมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร ปัญหาวัยรุ่นใช้ความรุนแรงคือ ขาดทักษะในการจัดการปัญหา ขาดทักษะในการควบคุมอารมณ์ตัวเองซึ่งวัยรุ่นจะมีน้อยการคิดไตร่ตรองการใช้ความรุนแรงก่อนข้างทำให้การใช้กำลังทำร้าย คำพูด กิริยาที่แสดงออกถึงการใช้ความรุนแรง รวมไปถึงปัญหาเด็กวัยรุ่นที่ใช้ยาเสพติด ดื่มเหล้าสุรา ใช้สารเสพติดรวมถึงติดเกมส์ สาเหตุหลักมาจากการขาดที่พึ่งพาหรือที่ยึดเหนี่ยวทางใจ ขาดความสุขในครอบครัวรวมถึงเด็กที่ไม่มีภูมิคุ้มกันทางแรงกดดันจากเพื่อน<sup>4</sup>

ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน คือการส่งเสริมพัฒนาป้องกันและแก้ไขปัญหาให้กับนักเรียน เพื่อให้เด็กนักเรียนมีคุณภาพคุณลักษณะที่พึงประสงค์ มีภาวะภูมิคุ้มกันทางจิตใจ ส่งผลให้คุณภาพชีวิตที่ดีมีทักษะการดำรงชีวิตประจำวันและรอดพ้นสภาวะวิกฤติต่าง ๆ วัตถุประสงค์ของระบบการดูแลช่วยเหลือ

<sup>3</sup> Regis College, *Responsibilities of a School Social Worker* (15 October 2024) Online <<https://online.regiscollege.edu/online-masters-degrees/master-of-social-work/careers/school-social-work-responsibilities/>>.

<sup>4</sup> สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์, *สุดยอดปัญหาหนักอกของวัยรุ่นทั่วโลก* (20 กันยายน 2566) Report <<https://www.thaichildrights.org/report/%E0%>>.

นักเรียน (1) เพื่อให้โรงเรียนมีระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน โดยมีกระบวนการวิธีการและเครื่องมือที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานสามารถตรวจสอบ (2) เพื่อส่งเสริมให้ครูประจำชั้น ครูที่ปรึกษา บุคลากรในโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน หน่วยงานและองค์กรภายนอกมีส่วนร่วมในการดูแลช่วยเหลือนักเรียน (3) เพื่อให้นักเรียนได้รับการดูแลช่วยเหลือและส่งเสริมพัฒนาเต็มตามศักยภาพ เป็นคนที่สมบูรณ์ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ประโยชน์และคุณค่าของระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน ได้แก่ (1) นักเรียนได้รับการดูแลช่วยเหลืออย่างทั่วถึงและตรงสภาพปัญหา (2) สัมพันธภาพระหว่างครูกับนักเรียนเป็นไปด้วยดี (3) นักเรียนรู้จักตนเอง ควบคุมตนเองได้ มีการพัฒนาความฉลาดทางอารมณ์ ซึ่งเป็นรากฐานในการพัฒนาความเก่ง คุณธรรม จริยธรรม และความมุ่งมั่นที่จะเอาชนะอุปสรรค (4) นักเรียนเรียนรู้อย่างมีความสุข ได้รับการส่งเสริมพัฒนาเต็มตามศักยภาพอย่างรอบด้าน (5) ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพนักเรียนอย่างเข้มแข็งจริงจังด้วยความเสียสละ เอาใจใส่<sup>5</sup>

กฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชน ในสถานการณ์ปัจจุบันพบว่าเด็กและเยาวชนได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดของกลุ่มอาชญากรรมต่าง ๆ จำนวนมาก ในขณะเดียวกันก็พบว่าเด็กและเยาวชนให้เติบโตเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมในอนาคตต่อไป รัฐได้ออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้สำหรับเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะและมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของเด็กและเยาวชนจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ มีการนำกฎหมายฉบับใดมาปรับใช้ขึ้นอยู่กับการกระทำของเด็กและเยาวชนว่ามีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องใดบ้าง กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตของเด็กและเยาวชนซึ่งประสบเป็นประจำ ดังนี้ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆังทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับเพศและความผิดต่อเสรีภาพ เช่น พรากผู้เยาว์ กระทำอนาจาร ข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ เช่น เสพกัญชา เสพยาบ้าหรือเฮโรอีน เสพสารระเหย และความผิดฐานครอบครองยาเสพติดให้โทษ<sup>6</sup>

## วิธีการวิจัย

### รูปแบบการวิจัย

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เครื่องที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล แบบสอบถามปลายปิด (Close – ended Questionnaire )

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ นักเรียนมัธยมตอนปลายในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาสมุทรปราการ โดยจัดลำดับโรงเรียนที่มีนักเรียนโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาสมุทรปราการ ได้แก่ โรงเรียนสมุทรปราการ, โรงเรียนราชวินิตบางแก้ว, โรงเรียนราชประชาสมาสัยฝ่ายมัธยม

<sup>5</sup> สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2566 สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (18 สิงหาคม 2566) <[https://surat2.go.th/2021/files/com\\_agency/2022-12\\_dad2c596c6d9967.pdf](https://surat2.go.th/2021/files/com_agency/2022-12_dad2c596c6d9967.pdf)>.

<sup>6</sup> ศูนย์เฉพาะกิจคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กนักเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กนักเรียน (1 มีนาคม 2567) <<https://spcspb3.thai.ac/clientupload/spcspb3/download/2.pdf>>.

รัชดาภิเษกในพระบรมราชูปถัมภ์, โรงเรียนเทพศิรินทร์ สมุทรปราการ, โรงเรียนป้อมนาคราชสวาทยานนท์, โรงเรียนนบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) สมุทรปราการ ผู้วิจัยสำรวจทั้งหมด 6 โรงเรียนเลือกตัวแทนจาก 6 อำเภอในเขตพื้นที่การศึกษาเขต 6 จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 397 คน แบ่งเป็นโรงเรียนละ 67 ชุด

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

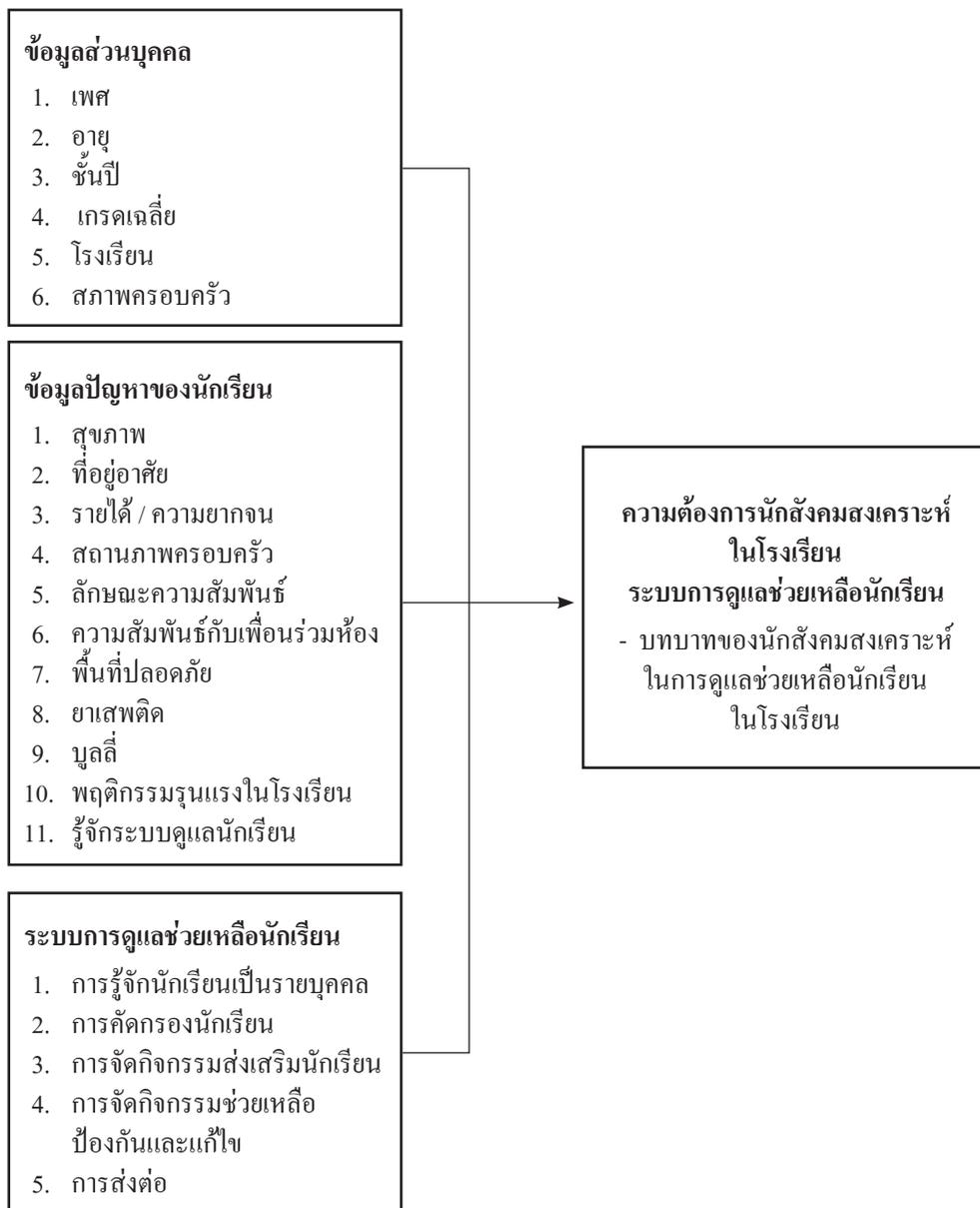
ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามปลายปิด (Close – ended Questionnaire) แบบสอบถามใช้หลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลส่วนบุคคล, ข้อมูลระบบดูแลนักเรียน, ข้อมูลความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้ 1) ทำหนังสือขออนุญาตเก็บข้อมูลกับทางโรงเรียนและผู้อำนวยการโรงเรียน โดยแนบบแบบสอบถามเพื่อให้ทางโรงเรียนได้ทราบเบื้องต้นในลักษณะของการเก็บข้อมูล 2) เมื่อได้รับการตอบกลับจากโรงเรียนจึงนัดหมายวันเวลากับคุณครู / อาจารย์ที่รับผิดชอบดูแลพร้อมชี้แจงขั้นตอนการเก็บข้อมูลกับทางคุณครู / อาจารย์ 3) เข้าเก็บข้อมูลตามวันเวลาที่นัดหมายพร้อมอธิบายวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยให้กับนักเรียนและสอบถามความรู้เบื้องต้นจากนักเรียน เช่น นักเรียนรู้จักแบบสำรวจ SDQ หรือไม่, SDQ มีความสำคัญอย่างไรกับนักเรียน, นักเรียนรู้จักระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนหรือไม่, ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนมีหลักการอย่างไรบ้าง สามารถช่วยเหลือนักเรียนยังได้บ้าง, นักเรียนรู้จักนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนหรือไม่, นักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนสามารถช่วยเหลือนักเรียนยังได้บ้าง

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 1 ส่วน คือ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) เพื่อใช้ในการพรรณนาข้อมูลปัจจัยด้านต่าง ๆ ดังนี้

- วิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ โรงเรียน ชั้น
- วิเคราะห์ข้อมูลระบบดูแลนักเรียน
- วิเคราะห์ข้อมูลความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ผลการวิจัย

การศึกษาระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและความต้องการนักสังคมสงเคราะห์เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาสมุทรปราการ มีดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม สรุปผลการดำเนินการวิจัยดังนี้ นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย กลุ่มตัวอย่างจาก 6 โรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุ 16 ปี อยู่ในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 มีผลการเรียน 3.00 – 3.49 ส่วนใหญ่ศึกษาอยู่โรงเรียนสมุทรปราการ

2. การวิเคราะห์ข้อมูลปัญหาของผู้ตอบแบบสอบถาม สรุปผลการดำเนินการวิจัยดังนี้ นักเรียนส่วนใหญ่ไม่มีโรคประจำตัว มีที่อยู่อาศัยในหมู่บ้าน / ชุมชนเมือง ซึ่งครอบครัวมีรายได้ครอบครัวต่อเดือนมากกว่า 25,000 บาท มีสถานภาพครอบครัวอยู่ด้วยกัน ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างนักเรียนกับครอบครัวสนิทมาก ใกล้ชิด คอยให้คำปรึกษา นักเรียนมีความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมห้องลักษณะชอบช่วยเหลือเพื่อน ใครเป็นพื้นที่ปลอดภัยให้กับนักเรียนคือแม่ นักเรียนมีการใช้ยาเสพติดในชีวิตประจำวันส่วนใหญ่ไม่ใช้สารเสพติด นักเรียนเคยเห็นเหตุการณ์บูลลี่ในโรงเรียนซึ่งส่วนใหญ่เคยเห็น นักเรียนเคยพบพฤติกรรมความรุนแรงในโรงเรียน ส่วนใหญ่พบเห็นพฤติกรรมความรุนแรง นักเรียนรู้จักระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนโดยนักเรียนส่วนใหญ่ไม่รู้จักรัก

3. การวิเคราะห์ข้อมูลระบบการดูแลช่วยเหลือของผู้ตอบแบบสอบถาม สรุปผลการดำเนินการวิจัย ดังนี้

ข้อมูลระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน พบว่า หากนักเรียนมีปัญหาอะไรมักจะปรึกษาครูประจำชั้น / อาจารย์ที่ปรึกษา อยู่ในระดับปานกลาง คุณครูประจำชั้นจดจำนักเรียนได้ทุกคน อยู่ในระดับมาก เมื่อท่านมีปัญหาการเรียนท่านจะปรึกษาอาจารย์ประจำรายวิชา อยู่ในระดับปานกลาง คุณครูเคยไปเยี่ยมบ้านและพูดคุยกับผู้ปกครอง อยู่ในระดับปานกลาง ท่านเคยใช้บริหารห้องพยาบาลในโรงเรียนเมื่อเจ็บป่วยอยู่ในระดับปานกลาง โรงเรียนมีการตรวจสุขภาพประจำปี อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อนักเรียนมีความเครียด วิตกกังวล มักจะได้รับคำปรึกษาจากคุณครู / บุคลากรในโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง นักเรียนเคยเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนานักเรียนในโรงเรียนหรือหน่วยภายนอกจัดขึ้น อยู่ในระดับปานกลาง ท่านมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ อยู่ในระดับปานกลาง นักเรียนชอบเปิดโลกกิจกรรม / การแข่งขันกีฬา / กิจกรรมงานวิทยาศาสตร์ของโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง นักเรียนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด / ทูปีนัมเบอร์วัน / ดำรวจให้ความรู้เรื่องยาเสพติด อยู่ในระดับปานกลาง โรงเรียนมีการจัดกิจกรรมเชิงป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นกับวัยรุ่น อยู่ในระดับปานกลาง โรงเรียนจัดการอบรมเรื่องเพศศึกษาในโรงเรียน / รักในวัยรุ่น / การตั้งครภที่ไม่พร้อม ฯลฯ อยู่ในระดับปานกลาง ท่านเคยได้รับการช่วยเหลือจากโรงเรียน เมื่อมีปัญหาสุขภาพ / การเรียนและเรื่องอื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง ท่านเคยเห็นคุณครูส่งต่อนักเรียนที่มีปัญหาด้านสุขภาพมีโรคประจำตัวไปโรงพยาบาล อยู่ในระดับปานกลาง

4. การวิเคราะห์ข้อมูลความต้องการ นักสังคมสงเคราะห์ในการช่วยเหลือนักเรียนของผู้ตอบแบบสอบถาม สรุปผลการดำเนินการวิจัย ดังนี้ นักเรียนรู้จักอาชีพนักสังคมสงเคราะห์ อยู่ในระดับปานกลาง นักสังคมสงเคราะห์สามารถลงเยี่ยมบ้านเพื่อช่วยเหลือนักเรียน อยู่ในระดับปานกลาง นักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเชิงลึกกับนักเรียนในโรงเรียนได้ อยู่ในระดับปานกลาง นักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนมีบทบาทหน้าที่ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับนักเรียน อยู่ในระดับปานกลาง นักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนสามารถร่วมงานกับคุณครูและบุคลากร อยู่ในระดับปานกลาง ท่านคิดว่าโรงเรียนควรมีสหวิชาชีพนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง ท่านต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในการให้คำปรึกษาและตอบคำถามทุกเรื่อง อยู่ในระดับปานกลาง ท่านคิดว่านักสังคมสงเคราะห์จะสามารถช่วยลดปัญหาซึมเศร้า การฆ่าตัวตายของนักเรียน อยู่ในระดับมาก ท่านคิดว่านักสังคมสงเคราะห์มีความจำเป็นมากในโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง ท่านคิดว่านักสังคมสงเคราะห์สามารถประสานผู้ปกครองส่งต่อโรงพยาบาล อยู่ในระดับปานกลาง

#### อภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและความต้องการ นักสังคมสงเคราะห์ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมุทรปราการ สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายผลได้ดังนี้

**ด้านข้อมูลส่วนตัว** จากข้อมูลพื้นฐานของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 6 โรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมุทรปราการ พบว่านักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายส่วนใหญ่จะเป็นเพศหญิง มีเกรดเฉลี่ยอยู่ในระดับที่ดีทำให้เห็นว่าสอดคล้องกับ นันทกา สุปรียาพร (2566) ศึกษางานวิจัยสุขภาพจิตโรงเรียน : แนวทางการส่งเสริมสุขภาพจิตวัยรุ่น การสร้างลักษณะพื้นฐานของโรงเรียนให้มีวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมที่ดีต่อการส่งเสริมสุขภาพจิตที่ดีให้กับวัยรุ่น รวมไปถึงการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ ซึ่งจะกำหนดโครงสร้างนโยบายการส่งเสริมและช่วยเหลือนักเรียนที่มีความต้องการด้านสุขภาพจิตจะส่งผลให้นักเรียนมีสุขภาพจิตที่ดีพร้อมที่จะเปิดรับเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ

**ด้านข้อมูลปัญหาของนักเรียน** จากข้อมูลปัญหาของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 6 โรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมุทรปราการ นักเรียนส่วนใหญ่ไม่มีโรคประจำตัว มีที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองซึ่งครอบครัวมีรายได้ครอบครัวต่อเดือนมากกว่า 25,000 บาท มีสถานภาพครอบครัวอยู่ด้วยกันนักเรียนกับครอบครัวสนิทมาก ใกล้ชิด คอยให้คำปรึกษา นักเรียนมีความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมห้องชอบช่วยเหลือเพื่อน นักเรียนมีแม่คือพื้นที่ปลอดภัย นักเรียนไม่มีการใช้สารเสพติด ในโรงเรียนมีเหตุการณ์บูลลี่ซึ่งนักเรียนส่วนใหญ่มักจะพบเห็นเหตุการณ์บูลลี่และนักเรียนพบเห็นพฤติกรรมความรุนแรงในโรงเรียน นักเรียนส่วนใหญ่ไม่รู้จักรบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน ทำให้เห็นว่าสอดคล้องกับ สุธิดา พลพิพัฒน์พงศ์ (2560) ศึกษางานวิจัยความคิดฆ่าตัวตายในวัยรุ่นและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง วัยรุ่นไม่ว่าจะเป็นเพศชายเพศหญิง อยู่ในฐานะครอบครัวแบบไหนหรือมีความสัมพันธ์กับเพื่อนคนรอบข้างแบบใดก็มีความเสี่ยงสูงต่อการมี

ความคิดฆ่าตัวตายโดยเฉพาะคนที่มีความผิดปกติที่เป็นปัญหาและมีปัญหากับนักเรียนคนอื่นหรือครู / อาจารย์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างใกล้ชิด เนื่องจากนักเรียนบางคนไม่ทราบแนวทางในการช่วยเหลือจึงทำให้แก้ปัญหาด้วยวิธีการคิดฆ่าตัวตาย

**ด้านข้อมูลระบบการดูแลช่วยเหลือของนักเรียน** จากข้อมูลระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 6 โรงเรียนจากเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมุทรปราการ การประมวลผลเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ อยู่ในระดับปานกลาง นักเรียนบางส่วนเข้าถึงการดูแลจากคุณครู / อาจารย์ มีส่วนร่วมกับกิจกรรมที่ทางโรงเรียนได้จัดขึ้น และนักเรียนบางส่วนไม่ได้เข้าถึงการดูแลจากคุณครู / อาจารย์ ด้วยเหตุผลส่วนตัวของนักเรียนเอง ทำให้เห็นว่าสอดคล้องกับ ชนมภมณัฐ แสงสี , ทินกฤตพัชร รุ่งเมือง (2564) งานวิจัยแนวทางการพัฒนางานระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรีและพระนครศรีอยุธยา โดยโรงเรียนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในการดูแลช่วยเหลือนักเรียนทุกโรงเรียน มีความต้องการที่จะดูแลช่วยเหลือส่งเสริมนักเรียนให้ได้รับการพัฒนาตามศักยภาพ ซึ่งนักเรียนทุกคนต้องการความรัก ความเข้าใจ การให้อภัย การให้โอกาสจากคนรอบข้างเพื่อให้จะเป็น คนที่ดีขึ้น

**ด้านข้อมูลความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในการดูแลช่วยเหลือนักเรียน** จากข้อมูลความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในการดูแลช่วยเหลือนักเรียนของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 6 โรงเรียนจากเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สมุทรปราการ การประมวลผลเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ อยู่ในระดับปานกลาง นักเรียนยังไม่ทราบถึงบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนว่าสามารถให้คำปรึกษาช่วยเหลือได้อย่างไร ทำให้เห็นว่าสอดคล้องกับ สุรศักดิ์ ไกรสร (2563) งานวิจัย ความเป็นไปได้ต่อการมีนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียนของสังคมไทย คือการสร้างการรับรู้ถึงงานสังคมสงเคราะห์ให้กลายเป็นเรื่องใกล้ตัวแก่คนทั่วไปในสังคมไทยและคณะผู้บริหารโรงเรียนจึงควรสร้างความเข้าใจส่งเสริมบทบาทนักสังคมสงเคราะห์ให้แก่สังคมได้รับรู้ถึงบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์

## ข้อเสนอแนะในงานวิจัย

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 คุณครูที่ปรึกษาและคุณครูแนะแนวควรรู้เกี่ยวกับ “แบบประเมิน SDQ” เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจก่อนทำแบบประเมิน SDQ

1.2 คุณครูที่ปรึกษาและคุณครูแนะแนวควรรู้ด้านระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน เพื่อให้ให้นักเรียนทราบว่า ทางหน่วยงานการศึกษามีระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนคอยช่วยเหลือนักเรียน

### 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติงาน

จากการศึกษาข้อมูลระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนกับข้อมูลความต้องการนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน พบว่า ทางโรงเรียนควรสอดแทรกความรู้เกี่ยวกับแบบประเมิน SDQ และระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนให้นักเรียนในทุกชั้นปีได้รับรู้ ว่าโรงเรียนมีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือนักเรียน ถ้าหาก

โรงเรียนสามารถนำนักสังคมสงเคราะห์หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือนักเรียนโดยตรงเข้ามาเป็นวิทยากรให้ความรู้ความเข้าใจกับนักเรียน เพื่อให้นักเรียนรู้ว่าถ้าเกิดปัญหากับตนเองจะสามารถขอความช่วยเหลือจากใครหรือหน่วยงานไหนได้บ้าง

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีนักสังคมสงเคราะห์เข้ามาเป็นวิทยากรให้ความรู้กับนักเรียน
2. ควรมีแบบสอบถามสำหรับคุณครู / อาจารย์ / บุคลากรฝ่ายบริหารโรงเรียน เพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลของคุณครู / อาจารย์ / บุคลากรฝ่ายบริหารโรงเรียน มาส่งเสริมกับแบบสอบถามสำหรับนักเรียน
3. การศึกษางานวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ หากในครั้งต่อไปควรศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดขึ้นและมีมุมมองได้หลายทิศทาง

## บรรณานุกรม

- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, *สถิติการศึกษาลบชั้น* (19 สิงหาคม 2566) BICT ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สป. <<https://shorturl.asia/sv6bO>>.
- ศิรีไชย หงส์สงวนศรี, *ปัญหาความรุนแรงในเด็กและวัยรุ่น* (15 ตุลาคม 2566) Preview <<https://th.rajanukul.go.th/preview-3563.html>>.
- สรรพสิทธิ์ คุ้มทรัพย์, *สุดยอดปัญหาหนักอกของวัยรุ่นทั่วโลก* (20 กันยายน 2566) Report <<https://www.thaichildrights.org/report/%E0%>>.
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาระดับพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, *แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2566 สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน* (18 สิงหาคม 2566) <[https://surat2.go.th/2021/files/com\\_agency/2022-12\\_dad2c596c6d9967.pdf](https://surat2.go.th/2021/files/com_agency/2022-12_dad2c596c6d9967.pdf)>.
- ศูนย์เฉพาะกิจคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กนักเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, *คู่มือการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กนักเรียน* (1 มีนาคม 2567) <<https://spcspb3.thai.ac/clientupload/spcspb3/download/2.pdf>>.
- Regis College, *Responsibilities of a School Social Worker* (15 October 2024) Online <<https://online.regiscollege.edu/online-masters-degrees/master-of-social-work/careers/school-social-work-responsibilities/>>.



ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจาก  
การค้าสัตว์ป่า : ศึกษาเฉพาะกรณีม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกา  
Legal issues to control animal epidemics caused by the wildlife trade : A case  
study of burchell's zebras and quagga zebras

วิสาท ทฤษฎีคุณ

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Wisat Trisdikoon

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,  
Faculty of law, Thammasat University Tha Phra Chan Campus, Phra Nakhon, Bangkok 10200

Email : wisan\_nui@hotmail.com

อานาจ วงศ์บัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Amnat Wongbandit,

Faculty of law, Thammasat University Tha Phra Chan Campus, Phra Nakhon, Bangkok 10200

Email : awongban@yahoo.com

(Received: 6 July 2024; Revised: 14 August 2024; Accepted: 28 November 2024)

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หัวข้อ “ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า: ศึกษาเฉพาะกรณีม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกา” โดยประเทศไทยได้อนุญาตให้มีการนำเข้าและส่งออกม้าลายสองชนิดพันธุ์ ได้แก่ ชนิดพันธุ์เบอร์เชลล์ (*Equus burchelli*) และชนิดพันธุ์ควากกา (*Equus quagga*) ซึ่งต่อมาพบว่าในเดือนเมษายน 2563 เกิดการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness: AHS) จากผลตรวจสอบทางระบาดวิทยาสันนิษฐานว่าเกิดจากม้าลายชนิดพันธุ์ดังกล่าว ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ โดยพบการระบาดของโรคในหลายจังหวัด ทำให้มีสัตว์เลี้ยงล้มตายจำนวนมาก ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการตามข้อกำหนดสุขภาพสัตว์บกขององค์การสุขภาพสัตว์โลกเพื่อขอรับคืนสถานะประเทศที่ปลอดการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า จากการศึกษาพบว่า แม้การนำเข้าและส่งออกม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกาเข้ามาในประเทศไทยจะดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่เนื่องจากม้าลายทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวไม่ได้เป็นสัตว์ที่ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 รวมทั้งมิใช่สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง และมีไซส์สัตว์ป่าชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ตามที่กำหนด

ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 จึงไม่ได้มีการควบคุมการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์ป่ารวมถึงการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากสัตว์ป่าที่ข้ามพรมแดน โดยที่การนำเข้า ม้าลายทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวพบว่ามีช่องว่างในการป้องกันและควบคุมเกี่ยวกับการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าของประเทศไทย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่าให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ :** โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า องค์การสุขภาพสัตว์โลก ข้อกำหนดสุขภาพสัตว์บก

### **Abstract**

This research article is a part of the thesis titled “Legal issues to control animal epidemics caused by the wildlife trade : A case study of burchell’s zebras and quagga zebras”. As Thailand permitted the import and export of two zebra species: the *Equus burchelli* and the *Equus quagga* which was later found the outbreak of African Horse Sickness (AHS) in April 2020. It was diagnosed by epidemiological investigations as deriving from imported infected and asymptomatic from those zebras. Disease outbreaks spread in several provinces and killed many household pets. According to the World Organization for Animal Health (WOAH) and the OIE (Office International des Epizooties) Terrestrial Animal Health Code, Thailand requested reinstatement as a nation free from AHS outbreaks. The findings were that although importing and exporting of Burchell’s zebras and Quagga zebras into Thailand is legal, these species are unspecified in the Animal Epidemics Act B.E. 2558 (2015). It was neither conserved wild animal, nor protected wild animal and not the wildlife which was listed in the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973). Therefore, there is no control over its import, export or transit including strict prevention and control of animal disease outbreaks caused by them. Gaps in importing them still remain in preventing and controlling AHS outbreaks in Thailand. Thus, the author suggests that there should be resolved by improving and amending so that legal measures on preventing and controlling animal disease outbreaks caused by wildlife trade will be more efficient.

**Keywords :** African Horse Sickness, World Organization for Animal Health, the OIE Terrestrial Animal Health Code

## บทนำ

ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) หรืออนุสัญญาไซเตส มีผลตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 แต่ประเทศไทยไม่ได้้อนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาไซเตส เป็นผลให้ถูกกีดกันทางการค้าจากประเทศภาคีอื่น หลังจากนั้นจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยห้ามการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนด หรือซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง และกำหนดข้อยกเว้นการนำเข้าหรือส่งออกให้ครอบคลุมถึงสัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าให้สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตส ปรากฏตามมาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557<sup>1</sup> และได้นำหลักการดังกล่าวกำหนดไว้ในมาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562<sup>2</sup> ด้วย

ในระหว่างปี พ.ศ. 2561 - 2563 ประเทศไทยมีการอนุญาตให้นำเข้าและส่งออกม้าลายเบอร์เชลล์ (Equus burchelli) และม้าลายควากกา (Equus quagga) ซึ่งเป็นสัตว์ป่าที่มีไซส์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง และมีไซส์สัตว์ป่าชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาไซเตส ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจาก ซากของสัตว์ป่า ที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก ลงวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2560<sup>3</sup> จำนวน 8 ครั้ง รวม 455 ตัว แบ่งเป็น การอนุญาตให้นำเข้าม้าลายเบอร์เชลล์ จำนวน 6 ครั้ง รวม 395 ตัว ม้าลายควากกา จำนวน 1 ครั้ง รวม 60 ตัว และการอนุญาตให้ส่งออกม้าลายเบอร์เชลล์ จำนวน 1 ครั้ง รวม 10 ตัว (เป็นการส่งออกม้าลาย จากที่นำเข้ามา)<sup>4</sup> แต่การนำเข้าม้าลายทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวทำให้เกิดการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (Africa horse sickness: AHS) แพร่กระจายหลายจังหวัด โดยสัตว์ที่ไวต่อการติดโรคและป่วยจากโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า ได้แก่ ม้า ลา ล่อ ม้าลาย และอูฐ ซึ่งมีจังหวัดที่เกิดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า รวม 17 จังหวัด มีสัตว์ตายสะสม 568 ตัว และป่วยสะสม 610 ตัว<sup>5</sup> กรมปศุสัตว์จึงรายงานไปยังองค์การสุขภาพสัตว์โลก (องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ เดิม) (World Organization for Animal Health; WOAH หรือ Office International

<sup>1</sup> มาตรา 23 และมาตรา 24, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557.

<sup>2</sup> มาตรา 23 และมาตรา 24, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

<sup>3</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก, (วันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2560).

<sup>4</sup> กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา, ข้อมูลการอนุญาตให้นำเข้าและส่งออกม้าลาย ระหว่าง ปี พ.ศ. 2561 - 2563, (2565).

<sup>5</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, สถานการณ์กาฬโรคแอฟริกาในม้า(22 พฤศจิกายน 2565) View <<https://sites.google.com/view/ahs-report/african-horse-sickness>>.

des Epizooties; OIE)<sup>6</sup> ซึ่งเป็นองค์ระหว่างรัฐบาลที่กำหนดมาตรฐานสากลเกี่ยวกับสุขภาพสัตว์ ส่งผลให้สถานะประเทศสมาชิกที่ปลอดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า ของประเทศไทยได้ถูกระงับ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2563<sup>7</sup> ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่น ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2563<sup>8</sup> (ตามมาตรา 4 และมาตรา 34 (4)) และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่นตามมาตรา 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2563<sup>9</sup> (ตามมาตรา 7 (4)) โดยกำหนดให้ม้าลายเป็นสัตว์ชนิดอื่น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นการนำเข้าและส่งออกม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกา โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ยังมีช่องว่างในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ เป็นเหตุให้เกิดการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า จากการนำเข้าม้าลายไปสู่ สัตว์เลี้ยง และทำให้มีสัตว์เลี้ยงที่ติดเชื้อโรค AHS ล้มตายเป็นจำนวนมาก

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาผลกระทบจากโรคระบาดสัตว์และโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการศึกษาเฉพาะกรณีม้าลายสองชนิดพันธุ์ที่ประเทศไทยอนุญาตให้มีการนำเข้าและส่งออก ได้แก่ ม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกา ที่ก่อให้เกิดการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าสัตว์ป่า และมาตรการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์
3. เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการการควบคุมการค้าสัตว์ป่าและมาตรการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ของประเทศไทย

### สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสัตว์ป่าของประเทศไทยโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าที่มีใช้สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และมีใช้สัตว์ป่าชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรืออนุสัญญาไซเตส รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่าดังกล่าว ยังมีข้อบกพร่องและมีช่องว่างในการป้องกันและ

<sup>6</sup> World Organization for Animal Health, 'Who we are' (15 มิถุนายน 2566) OIE - World Organization for Animal Health <<https://www.woah.org/en/who-we-are/>>.

<sup>7</sup> World Organization for Animal Health, African Horse Sickness (17 พฤศจิกายน 2563) OIE - World Organization for Animal Health <<https://www.oie.int/animal-health-in-the-world/ofcial-disease-status/african-horse-sickness/>>.

<sup>8</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่น ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563, (วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2563).

<sup>9</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่นตามมาตรา 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558, (วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2563).

ควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่าที่เป็นพาหะนำโรค และไม่สอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ เป็นเหตุให้เกิดการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าจากการนำเข้าม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกาไปสู่สัตว์เลี้ยงในประเทศไทย จนทำให้มี ม้าเลี้ยงและสัตว์เลี้ยงล้มตายเป็นจำนวนมาก จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าสัตว์ป่า และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่าให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเทศไทย

### ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบจากโรคระบาดสัตว์และโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการศึกษาเฉพาะกรณีม้าลายสองชนิดพันธุ์ที่ประเทศไทยอนุญาตให้มีการนำเข้าและส่งออก ได้แก่ ม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกา ที่ก่อให้เกิดการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า
2. ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าสัตว์ป่า และมาตรการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ ได้แก่ ข้อกำหนดสุขภาพสัตว์บกขององค์การสุขภาพสัตว์โลก รวมถึงกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีใต้และสาธารณรัฐสิงคโปร์
3. ศึกษาแนวทางในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า เพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าสัตว์ป่า และมาตรการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ของประเทศไทย

### วิธีการศึกษา

บทความนี้ใช้วิธีการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมงานวิจัยในรูปแบบของเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารภาษาไทยและเอกสารภาษาต่างประเทศ เช่น หนังสือ บทบัญญัติของกฎหมาย งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ เอกสารการประชุม หรือข้อมูลเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่อยู่บนสื่อสารสนเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้า ส่งออก และการค้าสัตว์ป่า หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ การป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า รวมถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และข่าวสารที่เกี่ยวกับบทสัมภาษณ์ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาผลกระทบจากโรคระบาดสัตว์และโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า
2. เพื่อให้ทราบมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าสัตว์ป่า และมาตรการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์

3. เพื่อจัดทำข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าสัตว์ป่า และมาตรการป้องกัน และควบคุมโรคระบาดสัตว์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## ความหมายของสัตว์และสัตว์ป่า โรคระบาดสัตว์ และโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า

### 1. ความหมายของสัตว์ตามกฎหมายภายในประเทศ

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 4<sup>10</sup> กำหนดคำนิยามของ “สัตว์” หมายความว่า (1) ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ กวาง สุกร หมูป่า สุนัข แมว กระจง ตาลิง ชะนี และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์และเอ็มบริโอของสัตว์เหล่านี้ด้วย (2) สัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ด้วย (3) สัตว์ชนิดอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์ เอ็มบริโอ และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ของสัตว์ชนิดนั้นด้วย

พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 ในมาตรา 4 กำหนดคำนิยาม “สัตว์” หมายความว่า สิ่งมีชีวิตที่ไม่ใช่พรรณไม้และมนุษย์<sup>11</sup> ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 3 กำหนดคำนิยาม “สัตว์” หมายความว่า สัตว์ที่โดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์เลี้ยงในบ้าน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง หรือสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิใช่เจ้าของหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด<sup>12</sup>

### 2. ความหมายของสัตว์ป่าตามกฎหมายภายในประเทศ

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 4<sup>13</sup> ได้กำหนดคำนิยามเกี่ยวกับสัตว์ป่าไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น ดังนี้

“สัตว์ป่า” หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดซึ่งโดยทั่วไปย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในธรรมชาติอย่างเป็นอิสระ และให้หมายความรวมถึงไข่และตัวอ่อนของสัตว์เหล่านั้นด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึง สัตว์พาหนะตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ สัตว์ซึ่งได้รับการยอมรับในทางวิชาการว่าสายพันธุ์นั้นเป็นสัตว์บ้านไม่ใช่สัตว์ป่า และสัตว์ที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์ดังกล่าว

“สัตว์ป่าสงวน” หมายความว่า สัตว์ป่าหายากหรือสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์จำเป็นต้องสงวนและอนุรักษ์ไว้อย่างเข้มงวดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

<sup>10</sup> มาตรา 4, พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558.

<sup>11</sup> มาตรา 4, พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545.

<sup>12</sup> มาตรา 3, พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557.

<sup>13</sup> มาตรา 4, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

“สัตว์ป่าคุ้มครอง” หมายความว่า สัตว์ป่าที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศหรือจำนวนประชากรของสัตว์ป่าชนิดนั้นมีแนวโน้มลดลงอันอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

“สัตว์ป่าควบคุม” หมายความว่า สัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และสัตว์ป่าอื่นที่ต้องมีมาตรการควบคุมที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาจากความหมายที่ระบุไว้ในกฎหมายข้างต้น ม้าลายทั้งสองสายพันธุ์ถือเป็นสัตว์ป่าที่มีได้เป็นสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์ป่าควบคุม อีกทั้งยังไม่เข้าข่ายเป็นสัตว์ป่าชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาไซเตส ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า ที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก ลงวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2560 นอกจากนี้ประเทศไทยยังอนุญาตให้มีการนำเข้าและส่งออกได้ในระหว่างปี พ.ศ. 2561 - 2563

### 3. ความหมายของโรคระบาดสัตว์ตามกฎหมายภายในประเทศ

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 กำหนดคำนิยาม “โรคระบาด” หมายความว่า กาฬโรคเปิด โรคไข้หวัดนก โรคเชลล์โมเนลลา โรคทริคิเนลลา โรคนิวคาสเซิล โรคบรูเซลลา โรคปากและเท้าเปื่อย โรคพิษสุนัขบ้า ... และโรคอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด<sup>14</sup> โดยได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโรคระบาดสัตว์ได้แก่ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2558<sup>15</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562<sup>16</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>17</sup> และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563<sup>18</sup> โดยประกาศโรคระบาดสัตว์ รวม 127 โรค เช่น โรคหลอดลมอักเสบติดเชื้อในสัตว์ปีก โรคปอดและเยื่อหุ้มปอดอักเสบติดเชื้อในโคและกระบือ โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า โรคท้องร่วงระบาดในสุกร

<sup>14</sup> มาตรา 4, พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558.

<sup>15</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558, (วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2558).

<sup>16</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562, (วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2562).

<sup>17</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562, (วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2562).

<sup>18</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563, (วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2563).

#### 4. ลักษณะของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า

โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าเกิดจากเชื้อไวรัส RNA ชนิดไม่มีเปลือกหุ้ม family Reoviridae genus Orbivirus เชื้อนี้ถูกยับยั้งได้ด้วยความร้อนมากกว่า 140°F หรือในสารละลายฟอร์มาลินหรือการฉายรังสี และสามารถใช้น้ำยาล้างเชื้อที่มีฤทธิ์เป็นกรดในการฆ่าเชื้อโรคได้<sup>19</sup> สำหรับสัตว์ที่เป็นโฮสต์และมีความไวต่อการติดเชื้โรคคือ สัตว์ตระกูลม้า ได้แก่ ม้า ลา ล่อ และม้าลาย โดยม้าลายจะเป็นตัวกักเก็บโรคและแพร่เชื้อโรคได้ด้วย (reservoir host) กรณีม้า ล่อ และลาจะแสดงอาการป่วยที่รุนแรงและตายได้ โดยที่ม้าจะมีความรุนแรงที่สุด สำหรับม้าลายจะแสดงอาการแบบไม่รุนแรงและสามารถหายเองได้ ทั้งนี้ไม่พบรายงานการติดต่อ ของโรคจากสัตว์สู่คน<sup>20</sup> โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าติดต่อกจากการที่ถูกแมลงดูดเลือดที่เป็นพาหะกัด เช่น ตัววัน ยุง และแมลงวันดูดเลือด จะทำให้ม้าที่ปกติได้รับเชื้อและเกิดการป่วยอย่างรวดเร็ว<sup>21</sup> โดยสัตว์ที่ได้รับเชื้อโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าจะมีระยะฟักตัว (incubation period) ประมาณ 2 - 21 วัน โดยจะแสดงอาการ 4 รูปแบบ คือ (1) แบบไม่รุนแรง (horsesickness fever) (2) แบบกึ่งเฉียบพลัน (subacute edematous หรือ cardiac form) (3) แบบเฉียบพลัน (acute หรือ mixed form) และ (4) แบบเฉียบพลันรุนแรง (peracute หรือ pulmonary form)<sup>22</sup>

#### สถานการณ์การเกิดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าในประเทศไทย

ประเทศไทยพบการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าประมาณเดือนมีนาคม 2563 จึงถือได้ว่าโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าเป็นโรคติดเชื้อุบัติใหม่ สำหรับม้าเลี้ยงที่ติดเชื้ส่วนใหญ่มีอาการป่วยแบบเฉียบพลันหรือเฉียบพลันรุนแรง และมีอัตราการตายสูงถึงร้อยละ 95 เพราะไม่มีภูมิคุ้มกันต่อโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า ปัจจุบันยังไม่มียารักษา แต่ป้องกันด้วยการฉีดวัคซีน รวมถึงกำจัดและป้องกันแมลงที่เป็นพาหะภายในสถานที่เลี้ยง<sup>23</sup> ซึ่งข้อมูลจากสำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปรากฏข้อมูลสรุปได้ว่า การระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้ามีสัตว์ตายสะสม 568 ตัว และป่วยสะสม 610 ตัว โดยจังหวัดที่เกิดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า รวม 17 จังหวัด<sup>24</sup>

เมื่อพบว่าเกิดปัญหาการระบาดของโรคระบาดสัตว์ในท้องที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ทำให้มีม้าเลี้ยงตายเป็นจำนวนมากและมีการแพร่ระบาดของโรคในหลายจังหวัด เช่น จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดชลบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดราชบุรี และจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งจังหวัดดังกล่าวมีการเลี้ยงม้า ลา ล่อ

<sup>19</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, *โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness)* (17 พฤศจิกายน 2565) Document <[http://dcontrol.dld.go.th/images/stories/document/Animal\\_Hospital/10\\_February/africanhorsesickness.pdf](http://dcontrol.dld.go.th/images/stories/document/Animal_Hospital/10_February/africanhorsesickness.pdf)>.

<sup>20</sup> จตุพร กระจายศรี และ จิตรบรรจง ทุมพงษ์, “กาฬโรคแอฟริกาในม้า โรคติดเชื้อุบัติใหม่ในประเทศไทย” (2563) 9: 1 *วารสารวิชาการสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* 1, 1-8. (5 เมษายน 2564) Journal <<http://journals.apheit.org/journal/science-vol9no1/1.pdf>>.

<sup>21</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, อ้างแล้ว 19, 2.

<sup>22</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, อ้างแล้ว 19, 2-3.

<sup>23</sup> จตุพร กระจายศรี และ จิตรบรรจง ทุมพงษ์, อ้างแล้ว 20, 1.

<sup>24</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, อ้างแล้ว 5.

อูฐ จำนวนมาก โดยมีการนำเสนอบทการระบาดของโรคระบาดสัตว์ในหลายช่องทาง เช่น ข่าวบีบีซีไทยออนไลน์ เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2563 กรณีม้าตายเพราะกาฬโรคแอฟริกาไทยคุมการระบาดได้แล้วจริงหรือ ซึ่งมีเนื้อหาข่าวบางส่วนสรุปได้ดังนี้<sup>25</sup>

จังหวัดนครราชสีมาได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้ามากที่สุด รศ.นพ. นพดล โสโรบล เจ้าของฟาร์มหมอปอ จังหวัดนครราชสีมา อธิบายว่า ม้าที่ตายไป 18 ตัว มีมูลค่าตัวละ 6-7 แสนบาท และมีค่าใช้จ่ายลงทุนมาตรการป้องกันร่วม 15 ล้านบาท โดยม้าที่ซื้อจากประเทศเยอรมนีต้องผ่านขั้นตอนตั้งแต่การเจาะเลือดตรวจเชื้อจากประเทศต้นทางและกักสัตว์รอเพื่อส่งมาประเทศไทย 1 เดือน เมื่อม้ามาถึงต้องมีการเจาะเลือดเพื่อหาโรคและต้องมีการกักสัตว์อีก 1 เดือน จึงนำมาไปที่ฟาร์มได้แต่ม้าลายที่นำเข้ามาไม่ต้องผ่านขั้นตอนดังกล่าว มีเพียงใบตรวจโรคจากต้นทางและนำไปที่ฟาร์มได้โดยไม่ต้องผ่านการกักสัตว์ และม้าลายไม่ได้อยู่ในรายชื่อสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558<sup>26</sup>

กัญญ์ หลานสะอาด เจ้าของฟาร์มม้าวิคเอน ไรเดอร์ อำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี อธิบายว่า มีม้าตายไป 8 ตัว ด้วยโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า ม้าที่ตายไปเป็นม้ามีประสบการณ์และผ่านการฝึก ไม่น้อยกว่า 8 ปี ซึ่งได้ลงทุนมาตรการป้องกันไป 3 แสนบาท โดยที่บุคคลใดจะรับผิดชอบเงินที่ต้องเสียไปกับการป้องกันและเงินที่ลงทุนไปกับการฝึกม้า<sup>27</sup>

นายสัตวแพทย์ สรวิศ ธานีโต อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบายระหว่างการแถลงข่าวเมื่อเดือนเมษายน 2563 ยืนยันว่าไม่มีการตรวจโรคจากกรมปศุสัตว์เพราะม้าลายไม่ได้อยู่ในอำนาจตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ต่อมานายเฉลิมชัย ศรีอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2563 กำหนดให้ม้าลายและรวมถึงสัตว์ในวงศ์อีควาดี (equidae) เป็นสัตว์ชนิดอื่นตามมาตรา 34 (4) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ฯ กรมปศุสัตว์จึงมีอำนาจในการตรวจสอบการนำเข้า นำผ่าน และส่งออก โดยสามารถควบคุมสถานการณ์ได้แล้วและมีการลงพื้นที่ตรวจสอบ ซึ่งได้ดำเนินการเก็บตัวอย่างและพื้นที่ที่ผลออกมาจะประกาศให้ทราบ รวมทั้งอธิบายว่าประเด็นกรณีม้าลายที่เป็นสาเหตุของการแพร่ของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าในประเทศไทยเป็นเพราะสัตว์ชนิดอื่น ๆ ที่เป็นพาหะของโรค ได้แก่ ม้า ลา ล่อ และอูฐ เป็นสัตว์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ฯ กรมปศุสัตว์มีอำนาจตรวจโรคและกักกันสัตว์ก่อนเข้าประเทศ แต่ม้าลายเป็นพาหะเพียงชนิดเดียวที่ไม่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ฯ<sup>28</sup>

<sup>25</sup> ชัยยศ ยงกัจริญชัย, ม้าตายเพราะกาฬโรคแอฟริกา ไทยคุมการระบาดได้แล้วจริงหรือ, BBC NEWS ไทยออนไลน์ 11 มิถุนายน 2563 (22 พฤศจิกายน 2565) thai <<https://www.bbc.com/thai/53004428>>.

<sup>26</sup> เฟิ่งอ้อาง.

<sup>27</sup> เฟิ่งอ้อาง.

<sup>28</sup> เฟิ่งอ้อาง.

สืบเนื่องจากการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าข้างต้น จึงได้มีการยื่นกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี ผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามกระทู้ถามที่ 105 ร. ของ นายนิติพล พิวิเศษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 30 พฤษภาคม 2563 เรื่อง มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคระบาดกาฬโรคแอฟริกาในม้า และการป้องกันการแพร่ระบาดสู่คน โดยนายกรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามดังกล่าวตามที่ได้รับรายงานจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>29</sup>

### หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์

แนวคิดเรื่องสุขภาพหนึ่งเดียว (One Health) เป็นแนวคิดที่ว่า สุขภาพของมนุษย์และสุขภาพสัตว์นั้นต้องพึ่งพาศักยภาพกันและผูกพันต่อระบบนิเวศที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดี จัดทำขึ้นและนำไปใช้โดยองค์การสุขภาพสัตว์โลก<sup>30</sup> ซึ่งได้จัดทำข้อกำหนดและคู่มือสำหรับการป้องกัน ควบคุม และบำบัดโรคในสัตว์แต่ละประเภทให้เป็นมาตรฐานสากล กำหนดมาตรฐานการปรับปรุงสุขภาพสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ และสาธารณสุขทางสัตวแพทย์ทั่วโลก รวมถึงมาตรฐานการค้าระหว่างประเทศที่ปลอดภัย<sup>31</sup> เช่น ข้อกำหนดสุขภาพสัตว์บก Terrestrial Animal Health Code (the Terrestrial Code)<sup>32</sup> ทั้งนี้ บทความฉบับนี้เน้นการศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า ศึกษาเฉพาะกรณีม้าลาย

ข้อกำหนดสุขภาพสัตว์บก Terrestrial Animal Health Code ขององค์การสุขภาพสัตว์โลก ได้กำหนดมาตรการการปฏิบัติของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าไว้ตาม SECTION 12 EQUIDAE CHAPTER 12.1 INFECTION WITH AFRICAN HORSE SICKNESS VIRUS ใน Article 12.1.1 ถึง Article 12.1.1333 เช่น การกำหนดระยะเวลาการเฝ้าระวังว่าไม่มีการพบเชื้อ AHSV อย่างน้อย 2 ปี การกักกันสัตว์โดยไม่มีกรณีติดเชื้อ 40 วัน ก่อนการนำเข้าและต้องมีการตรวจทดสอบภูมิคุ้มกันและตรวจเลือด 2 ครั้ง โดยมีระยะเวลาห่างกันอย่างน้อย 21 วัน การแสดงหลักฐานรับรองการกักกันสัตว์และใบรับรองสุขภาพสัตว์ (Health certificate) การขึ้นทะเบียนม้า ลา ล่อ ม้าลายทั้งประเทศ การกำจัดแมลงพาหะนำโรค การเฝ้าระวังโรคเพื่อพิสูจน์การติดเชื้อในม้า ลา ล่อ อูฐ ม้าลาย ปีละ 1 ครั้ง การติดตามระดับภูมิคุ้มกันในม้า ลา ล่อ ที่ฉีดวัคซีนทุกปี และเฝ้าระวังการติดเชื้อในรีน ปีละ 1 ครั้ง

<sup>29</sup> กระทู้ถามที่ 105 ร. วันที่ 30 พฤษภาคม 2563, เรื่อง มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคระบาดกาฬโรคแอฟริกาในม้า และการป้องกันการแพร่ระบาดสู่คน (24 พฤศจิกายน 2565) <<https://web.parliament.go.th/assets/portals/1/leups/82/lcs/105%20%E0%B8%A3.pdf>>.

<sup>30</sup> World Organization for Animal Health, 'One Health' (29 พฤษภาคม 2564) OIE - World Organization for Animal Health <<https://www.oie.int/en/what-we-do/global-initiatives/one-health/>>.

<sup>31</sup> World Organization for Animal Health, 'Terrestrial Animal Health Code' (5 มิถุนายน 2564) OIE - World Organization for Animal Health <<https://www.oie.int/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/>>.

<sup>32</sup> World Organization for Animal Health, 'Commissions-master' (5 เมษายน 2564) OIE - World Organization for Animal Health <<https://www.oie.int/about-us/wo/commissions-master/>>.

<sup>33</sup> World Organization for Animal Health, 'Terrestrial Animal Health Code SECTION 12 EQUIDAE' (20 พฤศจิกายน 2565) OIE - World Organization for Animal Health <[https://www.woah.org/leadadmin/Home/eng/Health\\_standards/tahc/current/chapitre\\_ahs.pdf](https://www.woah.org/leadadmin/Home/eng/Health_standards/tahc/current/chapitre_ahs.pdf)>.

โดยที่กรมปศุสัตว์ได้จัดทำแผนปฏิบัติการกำจัดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า และร่วมกับหน่วยงานของรัฐและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อคืนสถานภาพปลอดโรคจากองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศของประเทศไทย<sup>34</sup> ซึ่งใช้เวลาในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว ตั้งแต่เดือนเมษายน 2563 จนถึงปี พ.ศ. 2566 หลังจากนั้นกรมปศุสัตว์จึงจัดทำข้อมูลและยื่นเรื่องเพื่อขอคืนสถานภาพปลอด โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า ซึ่งองค์การสุขภาพสัตว์โลกได้พิจารณาและคืนสถานภาพปลอดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าให้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2566<sup>35</sup>

### มาตรการการป้องกันและควบคุมโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าของต่างประเทศ

ตัวอย่างประเทศที่เคยเกิดการระบาดของโรคแอฟริกาในม้าซึ่งมีการดำเนินการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ดังกล่าว เช่น<sup>36</sup>

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีการระบาดของโรคแอฟริกาในม้าเป็นโรคประจำถิ่น (endemic) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 บริเวณทางใต้ของทะเลทราย Sahara จากสาธารณรัฐอิสลามมอริเตเนีย ถึงสาธารณรัฐโซมาเลีย ซึ่งมี serotype 1 และ 7 (Grewar, J.D. et al, 2013) โดยมีมาตรการควบคุม คือ 1) เก็บตัวอย่างเลือดม้าป่วยตรวจทางห้องปฏิบัติการ 2) ฝังระวางโรคทางอาการ 3) ควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์ระยะ 1 เดือน หลังจากพบสัตว์ป่วยตัวสุดท้ายภายใน containment zone 4) ให้คำแนะนำเกษตรกรให้เอาม้าเข้าคอกตามเวลาที่กำหนด 5) ฉีดวัคซีนรอบจุดเกิดโรค ด้วย relevant vaccine combination โดยอาศัยความร่วมมือจาก สัตวแพทย์ภาคเอกชนในพื้นที่ฉีดวัคซีนอย่างเร่งด่วนและบันทึกการฉีดวัคซีน และ 6) ทำลายซากม้าที่ห้องปฏิบัติการภายหลังเก็บตัวอย่าง หรือส่งไปสถานที่ทำลายม้าซึ่งขึ้นทะเบียน หรือโดยการฝังหรือเผาทำลาย

ราชอาณาจักรสเปน เมื่อปี พ.ศ. 2509 - 2510 มีการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าซึ่งเป็นการระบาด serotype 9 และระบาดอีกเมื่อปี พ.ศ. 2530 เป็น serotype 4 มีสาเหตุจากการม้าลายที่นำเข้ามาจากสาธารณรัฐนามิเบีย โดยการระบาดได้แพร่กระจายไปยังสาธารณรัฐโปรตุเกสและราชอาณาจักรโมร็อกโคในปี พ.ศ. 2532 และมีการระบาดนาน 3 ปี ซึ่งมีมาตรการในการควบคุมโรคโดยการฉีดวัคซีน กำจัดม้า และควบคุมเคลื่อนย้าย

สาธารณรัฐโปรตุเกส เกิดระบาดเมื่อปี พ.ศ. 2531 และกำหนดมาตรการควบคุม คือ 1) แบ่งพื้นที่การระบาดได้แก่ พื้นที่เกิดโรค บริเวณที่พบและยืนยันโรค พื้นที่เสี่ยง บริเวณโดยรอบพื้นที่เกิดโรค และพื้นที่ปลอดภัย บริเวณนอกพื้นที่เสี่ยง 2) รมรงค์ฉีดวัคซีนในม้า ลา ล่อ ทุกตัวที่มีอายุมากกว่า 2 สัปดาห์ โดยฉีด 1 โดส (1 ml/ตัว) จำนวน 1 เข็ม และไม่ฉีดซ้ำ ซึ่งเริ่มจากบริเวณพื้นที่เกิดโรค พร้อมกับการฉีดในพื้นที่เสี่ยง

<sup>34</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, 'แผนปฏิบัติการกำจัดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness; AHS) เพื่อคืนสถานภาพปลอดโรคจากองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศของประเทศไทย' (14 พฤศจิกายน 2563) File <[https://drive.google.com/le/d/1BEjpCS6\\_ydjKFMFytd1DzQorkLSo1HD9/view](https://drive.google.com/le/d/1BEjpCS6_ydjKFMFytd1DzQorkLSo1HD9/view)>.

<sup>35</sup> หนังสือกรมปศุสัตว์แจ้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 'ประเทศไทยได้รับสถานภาพปลอดกาฬโรคแอฟริกาในม้าจากองค์การสุขภาพสัตว์โลก (WOAH)', (15 มิถุนายน 2566) Drive <<https://drive.google.com/drive/folders/167ApUWQ-30IVCfCI3rZPwSrJPpyy9Wql>>.

<sup>36</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, อ้างแล้ว 34.

จากจุดกึ่งกลาง ไปหาพื้นที่เกิดโรค รวมทั้งฉีดวัคซีนในพื้นที่เสี่ยงออกด้านนอก หลังจากนั้น 10 วัน จึงฉีดวัคซีนในพื้นที่ปลอดภัย 3) ทำสัญลักษณ์บนตัวสัตว์ในวันที่ฉีดวัคซีนและระบุได้ตามระดับจังหวัด และบันทึกในสมุดประจำตัวม้าที่ใช้เคลื่อนย้ายมา 4) ประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักและความร่วมมือ 5) ทำลายม้าที่แสดงอาการของโรคในพื้นที่เกิดโรคและพื้นที่เสี่ยงโดยไม่ต้องรอผลจากห้องปฏิบัติการ และให้خذใช้ค่าทำลายสัตว์แก่เจ้าของ 6) ควบคุมการเคลื่อนย้าย ยกเว้นขนส่งไปโรงฆ่าสัตว์ โดยพื้นที่ safety zone ให้ควบคุมเคลื่อนย้าย มีการทำเครื่องหมายประจำตัวม้าทุกตัวในพื้นที่เกิดโรคและพื้นที่เสี่ยง และเสี่ยงภายในคอกเท่านั้น 7) ควบคุมแมลงพาหะ โดยการพ่นยาฆ่าแมลง (permethrin, a synthetic pyrethroid) รอบ ๆ ฟาร์ม โรงเรือน คอก รวมทั้งบริเวณที่มีแมลงพาหะมาก เช่น บริเวณใกล้บึง หนองน้ำ และ 8) การดำเนินการภายหลังมีการระบาดของโรค โดยเฝ้าระวังแมลง กำจัดแมลง ห้ามเคลื่อนย้ายม้าออกนอกประเทศ 12 เดือน หลังการฉีดวัคซีนวันสุดท้าย และเฝ้าระวังโรคโดย serological monitoring of sentinel horses (ใช้ม้าที่มาจากพื้นที่ที่ปลอดภัยและไม่ได้รับการฉีดวัคซีน)

## มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ของต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ของต่างประเทศมีอยู่หลายประเทศ ซึ่งผู้เขียนมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าหรือการนำเข้าม้าลายที่เป็นสัตว์มีชีวิต ไม่รวมถึงเนื้อของม้าลายหรือซากของม้าลายหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ดังกล่าว โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชีย เพื่อนำมาตรการทางกฎหมายของทั้งสองประเทศมาวิเคราะห์ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ของประเทศไทย

### 1. มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีตั้งอยู่ในทวีปเอเชียทางด้านใต้ของคาบสมุทรเกาหลี พรหมแดนทางทิศเหนือติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี สภาพทางภูมิศาสตร์มีพื้นที่แยกจากประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชียและส่วนใหญ่ล้อมรอบด้วยทะเล การควบคุม ป้องกัน และทำให้ปลอดภัยจากโรคระบาดสัตว์ดำเนินการได้ง่าย โดยใช้มาตรการควบคุมโรคตามในแนวทางขององค์การสุขภาพสัตว์โลก (OIE) สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่ปลอดภัยจากโรคระบาดสัตว์หลายชนิด เช่น โรครินเดอร์เปสต์ (Rinderpest), โรคฝีแพะ (Goat Pox), โรคไข้สุกรแอฟริกัน (African Swine Fever Teschen Disease) โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases, Enforcement Decree of the Act on the prevention of contagious animal diseases, Livestock Processing Control Act และ Livestock Epidemics Prevention and Control Act<sup>37</sup>

<sup>37</sup> พิชิต รัตนพัลลภ และคณะ, การศึกษาวิจัยกฎหมายและโรคระบาดสัตว์ของประเทศไทย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540) 5-1 - 5-2.

สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีมีการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นกลไกในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว จากการศึกษาจะเน้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์และการนำเข้าสัตว์ที่มีชีวิต ซึ่งพบว่า Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมโรคติดต่อของสัตว์<sup>38</sup> เช่น

1.1 กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดหรือการแพร่กระจายของโรคติดต่อในสัตว์ เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้เจ้าของปศุสัตว์ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด เช่น การตรวจทดสอบ การฉีดวัคซีน การอาบน้ำด้วยยา การบำบัดด้วยภูมิคุ้มกัน หรือการไช้ยา หรือทำเครื่องหมายเพื่อยืนยันว่าได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว หรือห้ามการฉีดยาหรือการไช้ยารักษา<sup>39</sup>

1.2 เจ้าของพาหนะใดที่เกี่ยวกับการเลี้ยงปศุสัตว์หรือประกอบกิจการปศุสัตว์จะต้องจดทะเบียนพาหนะนั้นต่อเจ้าหน้าที่ และจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ wireless recognition device เพื่อบันทึกข้อมูลการเคลื่อนที่ของพาหนะด้วย ในการนี้ให้เจ้าของและผู้ขับขี่พาหนะมีหน้าที่ตรวจสอบอุปกรณ์ wireless recognition device ว่าทำงานได้ตามปกติหรือไม่ กรณีที่อุปกรณ์ไม่ทำงานตามปกติให้ดำเนินการแก้ไขทันที โดยรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นอาจอุดหนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดขึ้นในการจดทะเบียนพาหนะ การติดตั้งอุปกรณ์ wireless recognition device และการรวบรวมข้อมูลจากพาหนะดังกล่าว<sup>40</sup>

1.3 กรณีจำเป็นเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อในสัตว์ เจ้าหน้าที่อาจสั่งให้เจ้าของปศุสัตว์ที่ติดเชื้อหรือเชื่อได้ว่าติดเชื้อโรคติดต่อในสัตว์จากผลการสอบสวนทางระบาดวิทยา หรืออาจแพร่ระบาดในบริเวณใกล้เคียงสถานที่ที่ปศุสัตว์นั้นอยู่หรือถูกเลี้ยง ให้ทำลายหรือกำจัดปศุสัตว์ของตนเสียโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ทำลายปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า หากพบว่าเจ้าของปศุสัตว์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือไม่สามารถออกคำสั่งได้เนื่องจากไม่ทราบตัวตนหรือไม่ทราบที่อยู่เจ้าของปศุสัตว์ หรือกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดต่อในสัตว์<sup>41</sup>

1.4 เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้เจ้าของสิ่งของหรือวัตถุที่กำหนดให้ต้องกักกันซึ่งอยู่ในระหว่างการกักกัน ทำการกำจัดสิ่งของหรือวัตถุดังกล่าวโดยวิธีการเผา ฝัง หรือทำลายทิ้งได้ หากตรวจพบว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขด้านสุขอนามัย หรือมีการปนเปื้อนของเชื้อโรคที่ทำให้เกิดโรคติดต่อในสัตว์ หรือเน่าเสีย ซึ่งถือว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพสาธารณะ<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Korea Legislation Research Institute, *Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases*, Korea Legislation Research Institute (9 มีนาคม 2567) eng\_service <[https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=45922&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=45922&lang=ENG)>.

<sup>39</sup> Article 15, *Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases*.

<sup>40</sup> Article 17-3, *Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases*.

<sup>41</sup> Article 20, *Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases*.

<sup>42</sup> Article 44, *Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases*.

1.5 เจ้าหน้าที่อาจเข้าไปในเรือหรือเครื่องบินจากต่างประเทศที่เข้ามายังสาธารณรัฐเกาหลีเพื่อตรวจสอบสภาพการกำจัดอาหารที่เหลืออยู่บนเรือหรือเครื่องบินหรือตรวจสอบสถานะของการกำจัดดังกล่าว รวมถึงขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการที่จำเป็นในการกำจัดอาหารที่เหลืออยู่ตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้<sup>43</sup>

1.6 รัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นต้องจ่ายค่าชดเชยภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการสั่งห้ามการเลี้ยงปศุสัตว์ หรือเจ้าของปศุสัตว์ได้รับความเสียหายจากสัตว์ตายหรือได้รับบาดเจ็บจากการทดสอบ การฉีดวัคซีน การอาบน้ำด้วยยา การบำบัดด้วยภูมิคุ้มกัน หรือการไช้ยา หรือเจ้าของปศุสัตว์ที่ถูกกำจัดเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อในสัตว์ หรือเจ้าของสิ่งของหรือวัตถุที่ถูกเผาหรือฝัง อย่างไรก็ตามการจ่ายเงินชดเชยดังกล่าว รัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นอาจไม่จ่ายค่าชดเชยหรือลดค่าชดเชยบางส่วนได้หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เป็นบุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรการหรือคำสั่งที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าของปศุสัตว์ที่ได้รับการยืนยันว่าติดเชื้อจากโรคติดต่อในสัตว์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือเจ้าของของปศุสัตว์ที่ติดเชื้อโรคติดต่อสัตว์ชนิดเดียวกันอย่างน้อยสองครั้งในสถานเลี้ยงปศุสัตว์แห่งเดียวกัน หรือเจ้าของของปศุสัตว์ที่เลี้ยงปศุสัตว์เกินกว่าจำนวนปศุสัตว์ที่เหมาะสมกับพื้นที่<sup>44</sup>

## 2. มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ตั้งอยู่ในทวีปเอเชียทางตอนใต้ของคาบสมุทรมลายู สภาพทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะ แยกจากคาบสมุทรมลายูโดยช่องแคบยะโฮร์ และมีเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อกับรัฐยะโฮร์ ประเทศมาเลเซีย ทั้งทางหลวงและทางรถไฟ สาธารณรัฐสิงคโปร์อนุญาตให้มีการนำเข้าสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์จากประเทศต่าง ๆ ทั้งเพื่อการบริโภคและใช้ในอุตสาหกรรมการแปรรูปผลิตภัณฑ์จากสัตว์เพื่อการส่งออก ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น Animal and Birds Act, Wholesome Meat and Fish Act, Sale of Food Act, Singapore Food Agency Act และ Agri-Food and Veterinary Authority Act โดยที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้มาตรการและการตรวจสอบที่เข้มงวด มีการประเมินความสามารถและประสิทธิภาพของประเทศผู้ส่งออก ซึ่งสัตว์ที่ส่งออกต้องมีสุขภาพแข็งแรงตามหลักสุขอนามัย มีการดูแลด้านสุขภาพสัตว์ตามมาตรฐานสากล<sup>45</sup>

สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคที่เกิดจากสัตว์ นก หรือปลาเข้าสู่สาธารณรัฐสิงคโปร์ จากการศึกษาจะเน้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ และการนำเข้าสัตว์ที่มีชีวิต ซึ่งพบว่า Animals and Birds Act ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ไว้<sup>46</sup> เช่น

<sup>43</sup> Article 45, Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases.

<sup>44</sup> Article 48, Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases.

<sup>45</sup> ทิชิต รัตนพิลลภ และคณะ, อ้างแล้ว 37, 6-1 - 6-2.

<sup>46</sup> Singapore Statutes Online, Animals and Birds Act 1965 (5 มีนาคม 2567) Singapore Statutes Online <<https://sso.agc.gov.sg/Act/ABA1965?ProvIds=al-#al->>>.

2.1 ห้ามมิให้นำเข้าหรือขนส่งสัตว์ นก หรือสิ่งมีชีวิตทางชีววิทยาโดยไม่ได้รับใบอนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตก่อนและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด การอนุญาตให้นำเข้าสัตว์หรือนกเพื่อการบริโภคหรือเพื่อการผลิตจะต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ว่ามีความปลอดภัยและเชื่อถือได้ ในการนี้ผู้ขออนุญาตนำเข้าจะต้องมีการประเมินความเสี่ยงและมีแผนปฏิบัติการในการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดจากการนำเข้าสัตว์หรือนกดังกล่าวด้วย<sup>47</sup>

2.2 เมื่อสัตว์หรือนกที่ขนส่งเข้ามาถึงไม่ว่าจะโดยทางเรือ เครื่องบิน หรือรถไฟ กัปตันเรือหรือกัปตันเครื่องบินหรือผู้ควบคุมรถไฟจะต้องรายงานต่อหรือเจ้าหน้าที่ท่าเรือหรือเจ้าหน้าที่สนามบินหรือนายสถานีรถไฟแล้วแต่กรณีโดยไม่ชักช้า ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจขึ้นเรือ เครื่องบิน หรือรถไฟเพื่อตรวจสอบสัตว์หรือนกในนั้น และห้ามมิให้นำสัตว์หรือนกขึ้นจากเรือหรือขนออกจากเครื่องบินหรือรถไฟ จนกว่าเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งอนุญาต<sup>48</sup>

2.3 สัตว์หรือนกที่นำเข้าหรือขนส่งทางเรือจะต้องกักอยู่ในส่วนปิดของเรือหรือกรงหรือคอกตลอดเวลาที่อยู่บนเรือ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งให้ขึ้นจากเรือได้ กรณีที่สัตว์หรือนกตายหรือสูญหายไปจากเรือขณะอยู่ในท่าเรือ กัปตันเรือต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบทันที<sup>49</sup>

2.4 กรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าวัสดุที่สัตว์รองนอน มูลสัตว์ อาหารสัตว์ หรือวัสดุอื่นใดที่นำเข้าทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ อาจนำพาหรือแพร่กระจายโรคสัตว์ใด ๆ เจ้าหน้าที่อาจจะยึดและกัก หรือสั่งให้ทำลายหรือฆ่าเชื้อวัสดุที่รองนอน มูลสัตว์ อาหารสัตว์ หรือวัสดุนั้นได้<sup>50</sup>

2.5 เจ้าหน้าที่อาจกำหนดให้แยกหรือทำลายสัตว์หรือนกใด ๆ ทันที หากผลการตรวจสอบพบว่าสัตว์หรือนกเป็นโรค หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นโรค หรือสัตว์หรือนกนั้นอาจสัมผัสกับสัตว์หรือนกอื่นที่ติดโรคหรืออาจติดโรคหรืออาจทำให้เกิดโรคใด ๆ ขึ้น<sup>51</sup>

2.6 กรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าอาคารที่มีสัตว์ติดเชื่อไม่สามารถฆ่าเชื้อได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการทำลายอาคารและเผาวัสดุในอาคารนั้นภายในเวลาที่กำหนด หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ อาจเข้าทำลายอาคารและวัสดุในอาคารดังกล่าวเองได้ และห้ามมิให้จ่ายค่าชดเชยสำหรับอาคารใด ๆ ที่ถูกทำลายโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามก็อาจมีการกำหนดให้จ่ายเงินค่าชดเชยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ได้<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Article 8, *Animals and Birds Act*.

<sup>48</sup> Article 11, *Animals and Birds Act*.

<sup>49</sup> Article 13, *Animals and Birds Act*.

<sup>50</sup> Article 15, *Animals and Birds Act*.

<sup>51</sup> Article 20, *Animals and Birds Act*.

<sup>52</sup> Article 25, *Animals and Birds Act*.

## มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าสัตว์ป่าระหว่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

ประเทศไทยมีการอนุญาตให้นำเข้าและส่งออกมัลลายเบอ์เซลล์และมัลลายควากกา ซึ่งเป็นสัตว์ป่าที่ไม่ใช่สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และเป็นสัตว์ป่าที่มีอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรืออนุสัญญาไซเตส จำนวน 8 ครั้ง รวม 455 ตัว ระหว่างปี พ.ศ. 2561 - 2563 ผ่านด่านตรวจสัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ดังนี้

1. การอนุญาตให้นำเข้ามัลลายเบอ์เซลล์ จำนวน 5 ครั้ง รวม 380 ตัว เป็นการอนุญาต ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557<sup>53</sup> กฎกระทรวงการขอใบอนุญาตหรือใบรับรองและการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ให้ส่งออก หรือให้นำผ่านซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า พ.ศ. 2558<sup>54</sup> และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากของ สัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก ลงวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2560<sup>55</sup>

2. การอนุญาตให้นำเข้ามัลลายเบอ์เซลล์และมัลลายควากกา จำนวน 2 ครั้ง รวม 65 ตัว และการอนุญาตให้ส่งออกมัลลายเบอ์เซลล์ จำนวน 1 ครั้ง รวม 10 ตัว เป็นการอนุญาต ตาม มาตรา 23 ประกอบ มาตรา 112 และมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562<sup>56</sup> กฎกระทรวงการขอใบอนุญาตหรือใบรับรอง และการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ให้ส่งออก หรือให้นำผ่านซึ่ง สัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า พ.ศ. 2558 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากของ สัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของ สัตว์ป่า ที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก ลงวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2560

## มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์

สำหรับการศึกษามาตรการในการ ป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษา นั้นมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าหรือการนำเข้ามัลลายที่เป็นสัตว์มีชีวิต ไม่รวมถึงเนื้อของมัลลายหรือซากของมัลลายหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ดังกล่าว

<sup>53</sup> มาตรา 23, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557.

<sup>54</sup> กฎกระทรวงการขอใบอนุญาตหรือใบรับรอง และการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ให้ส่งออก หรือให้นำผ่านซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า พ.ศ. 2558.

<sup>55</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า ที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก, (วันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2560).

<sup>56</sup> มาตรา 23, มาตรา 112, มาตรา 116, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

การที่ประเทศไทยอนุญาตให้นำเข้ามัลลายเบอร์เซลส์และมัลลายควากกา จำนวน 8 ครั้ง รวม 455 ตัว ระหว่างปี พ.ศ. 2561 - 2563 นั้น นอกจากต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า แล้ว จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ด้วย โดยจะต้องนำมัลลายทั้งสองชนิดพันธุ์ผ่านด่านกักกันสัตว์ กรมปศุสัตว์ ซึ่งการอนุญาตให้นำเข้ามัลลายทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวเป็นการอนุญาตตามมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558<sup>57</sup> กฎกระทรวงการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2544<sup>58</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดทำเข้าและทำออก ตามพระราชบัญญัติโรคระบาด พ.ศ. 2558<sup>59</sup> ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง การขออนุญาต การออกใบอนุญาต วิธีการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2558<sup>60</sup> และระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการตรวจรับรองสถานที่กักกันสัตว์และที่พักซากสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2555<sup>61</sup>

กรณีที่มีการนำเข้ามาลายนเบอร์เซลส์และมัลลายควากกา ก่อนวันที่ 8 เมษายน 2563 ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 เนื่องจากมัลลายทั้งสองชนิดพันธุ์เป็นสัตว์ป่าและ มิใช่สัตว์ตามคำนิยาม “สัตว์” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ต่อมาได้มีการประกาศให้มัลลายทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวเป็นสัตว์ชนิดอื่นตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่น ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563<sup>62</sup> จึงเป็นผลให้กรนำมาเข้ามาลายนทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าว หลังวันที่ 8 เมษายน 2563 อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558

### มาตรการในการแก้ไขปัญหาโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า

เมื่อเกิดปัญหาการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าจากมัลลายที่นำเข้าทั้งสองชนิดพันธุ์ ไปสู่ม้าเลี้ยงในท้องที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา และได้แพร่กระจายไปในหลายจังหวัด ในปี พ.ศ. 2563 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการแก้ไขปัญหา ดังนี้

<sup>57</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2558).

<sup>58</sup> กฎกระทรวงการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2544.

<sup>59</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดทำเข้าและทำออก ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558, (วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2558).

<sup>60</sup> ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง การขออนุญาต การออกใบอนุญาต วิธีการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2558, (วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2558).

<sup>61</sup> ระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการตรวจรับรองสถานที่กักกันสัตว์และที่พักซากสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2555, (วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2555).

<sup>62</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่น ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563, (วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2563).

1. จังหวัดนครราชสีมาได้มีประกาศจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง กำหนดเขตเฝ้าระวังโรคระบาดชนิดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness: AHS) ในสัตว์หรือซากสัตว์ชนิดม้า ลา ล่อ ม้าลาย และอูฐ ลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2563<sup>63</sup> กำหนดให้ท้องที่จังหวัดนครราชสีมาเป็นเขตเฝ้าระวังโรคระบาดชนิดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า ในสัตว์หรือซากสัตว์ชนิดม้า ลา ล่อ ม้าลาย และอูฐ และห้ามมิให้ผู้ใดเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ดังกล่าว เข้า ออก ผ่าน หรือภายในเขตเฝ้าระวังโรคระบาด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก สัตวแพทย์ผู้รับผิดชอบประจำเขตนั้น

2. กรมปศุสัตว์ดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 เช่น 1) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่น ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2563<sup>64</sup> กำหนดให้ม้าลาย และรวมถึงสัตว์ในวงศ์อีควาดี (Family Equidae) เป็นสัตว์ชนิดอื่นตามมาตรา 4 และมาตรา 34 (4) 2) ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง ชะลอการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ประเภทม้า ลา ล่อ และอูฐ พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2563<sup>65</sup> (ไว้เป็นการชั่วคราว) 3) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ ประเภทม้า ลา ล่อ อูฐ และม้าลาย รวมถึงสัตว์ในวงศ์อีควาดี (Family Equidae) นอกจากประเทศที่ได้รับการรับรองจากองค์การสุขภาพสัตว์โลก (OIE) ว่าปลอดจากเชื้อโรค กาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Plague หรือ African Horse Sickness) พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2563<sup>66</sup> 4) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่นตามมาตรา 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2563<sup>67</sup> โดยกำหนดให้ม้าลายเป็น สัตว์ชนิดอื่น ตามมาตรา 7 (4)

3. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าที่ไม่พิจารณาอนุญาตให้นำเข้า ส่งออก ลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2563<sup>68</sup> โดยจะไม่พิจารณาอนุญาตให้นำเข้า ส่งออกซึ่งสัตว์ป่า ซากสัตว์ป่า

<sup>63</sup> ประกาศจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง กำหนดเขตเฝ้าระวังโรคระบาดชนิดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness: AHS) ในสัตว์หรือซากสัตว์ชนิดม้า ลา ล่อ ม้าลาย และอูฐ (วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2563).

<sup>64</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่น ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 (วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2563).

<sup>65</sup> ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง ชะลอการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ประเภทม้า ลา ล่อ และอูฐ พ.ศ. 2563 (วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2563).

<sup>66</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ ประเภทม้า ลา ล่อ อูฐ และม้าลาย รวมถึงสัตว์ในวงศ์อีควาดี (Family Equidae) นอกจากประเทศที่ได้รับการรับรองจากองค์การสุขภาพสัตว์โลก (OIE) ว่าปลอดจากเชื้อโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Plague หรือ African Horse Sickness) พ.ศ. 2563 (วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2563).

<sup>67</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดสัตว์ชนิดอื่นตามมาตรา 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 (วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2563).

<sup>68</sup> ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ จากซากสัตว์ป่าที่ไม่พิจารณาอนุญาตให้นำเข้า ส่งออก (วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2563).

และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2560 เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า ที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก เพื่อเป็นการป้องกันการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าเป็นการชั่วคราว

4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการหลายคณะ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น<sup>69</sup> 1) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 546/2563 ลงวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2563 2) คณะอนุกรรมการวิชาการด้านการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ตามคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ที่ 1/2563 ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2563 3) คณะอนุกรรมการด้านการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ในม้าลาย ตามคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ที่ 2/2563 ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2563 4) คณะอนุกรรมการด้านการเฝ้าระวังโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ที่มีแมลงเป็นพาหะ ตามคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ที่ 3/2563 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2563<sup>70</sup>

### ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์จากการค้าม้าลายและการค้าสัตว์ป่า

สำหรับมาตรการในการเฝ้าระวัง การป้องกัน และควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าม้าลาย และการค้าสัตว์ป่านั้น แม้จะมีการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและควบคุมการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าที่เกิดจากการนำเข้าม้าลายซึ่งเป็นสัตว์ป่าแล้ว จากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาดังกล่าว

1. การอนุญาตให้นำเข้าและส่งออกม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากาซึ่งเป็นสัตว์ป่าที่มีเขี้ยว สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง และมีเขี้ยวสัตว์ป่าที่กำหนดไว้ตามบัญชีท้ายอนุสัญญาไซเตส การนำเข้า ม้าลายดังกล่าวไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 โดยไม่ต้องมีการกักสัตว์เพื่อเฝ้าระวังโรคระบาดสัตว์ก่อนการนำสัตว์ป่าดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักร ตามกฎกระทรวงการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2544 (ออกตามความในพระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499) เป็นผลให้เกิดการระบาดของโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้าในท้องที่หลายจังหวัดและทำให้มีสัตว์เสี่ยงล้มตายเป็นจำนวนมาก จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่กำหนดให้มีการกักสัตว์ก่อนนำเข้าในราชอาณาจักร

<sup>69</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (14 พฤศจิกายน 2563) african-horse-sickness <<https://dcontrol.dld.go.th/webnew/index.php/th/news-menu-2/african-horse-sickness/4110-african-horse-sickness-2563>>.

<sup>70</sup> สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, คณะอนุกรรมการด้านการเฝ้าระวังโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ที่มีแมลงเป็นพาหะ (22 พฤศจิกายน 2565) view <<https://drive.google.com/uc/d/10cGLiHCzNijomGfpWOTBkpUavtKkgkEN/view>>.

2. ขั้นตอนการกักกันโรคสัตว์มิได้มีบทบัญญัติตามกฎหมายกำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชต้องดำเนินการกักกันโรค โดยที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบชนิดและจำนวนสัตว์ป่าว่าตรงตามที่ระบุในใบอนุญาตในขณะที่นำเข้าหรือไม่ ตามกฎกระทรวงการขอใบอนุญาตหรือใบรับรอง และการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ให้ส่งออก หรือให้นำผ่านซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า พ.ศ. 2558 เท่านั้น เมื่อ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการกักกันสัตว์ป่าก่อนนำเข้ามาในราชอาณาจักร จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่กำหนดให้มีการกักกันสัตว์ป่าก่อนนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อป้องกันการเกิดโรคระบาดสัตว์ด้วย

3. ขั้นตอนการขนส่งสัตว์ป่าที่นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ไม่มีการกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่าที่เข้มงวด ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 สำหรับในส่วนของการขนส่งหรือการเคลื่อนย้าย สัตว์ป่าหรือนำสัตว์ป่าเคลื่อนที่ เน้นเฉพาะสัตว์ป่าควบคุมที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาไซเตส และสัตว์ป่าชนิดอื่นที่ต้องมีการควบคุมที่เหมาะสม (สัตว์ป่าที่มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทย สัตว์ป่าหายาก หรือ สัตว์ป่าที่มีถิ่นเฉพาะถิ่น และไม่เป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง) โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มัลลายเบอ์เชลล์และมัลลายควากกาเป็นชนิดพันธุ์สัตว์ป่าควบคุมด้วย นอกจากนี้ไม่ได้มีมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์หรือโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่าเช่นกัน

4. ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างกรมปศุสัตว์ กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการบังคับใช้กฎหมายกรณีเป็นสัตว์เลี้ยงทั่วไปจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมปศุสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ส่วนกรณีเป็นสัตว์ป่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 การที่เจตนาธรรมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน และการกำหนดชนิดของสัตว์ที่ต้องถูกควบคุมเพื่อป้องกันโรคระบาดสัตว์ยังไม่ครอบคลุม ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า รวมถึงการนำสัตว์ป่าเข้ามาในราชอาณาจักร

#### ข้อเสนอแนะ

แม้จะมีการกำหนดให้มัลลายเป็นสัตว์ชนิดอื่นตามมาตรา 4 มาตรา 7 (4) และมาตรา 34 (4) ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า รวมทั้งใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์แล้วก็ตาม แต่พบว่ายังมีปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายประการ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรใช้อำนาจตามมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขระบบการป้องกันโรคระบาดและระบบการควบคุมโรคระบาดในม้าลาย ดังเช่นที่เคยออกกฎกระทรวงระบบการป้องกันโรคและระบบการควบคุมโรคระบาดในสัตว์อื่น ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดในม้าลายให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

2. ควรใช้อำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ม้าลายเบอร์เชลล์และม้าลายควากกาเป็นสัตว์ป่าควบคุม เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เหมาะสม

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2563 (ออกตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558) และกฎกระทรวงการขอใบอนุญาตหรือใบรับรอง และการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ให้ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า พ.ศ. 2558 (ออกตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยกำหนดให้มีการตรวจสุขภาพสัตว์และให้มีการกักกันสัตว์ก่อนการนำเข้ามาในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 40 วัน และให้มีการตรวจทดสอบภูมิคุ้มกันหรือตรวจเลือด เพื่อป้องกันพาหะนำโรค อย่างน้อย 2 ครั้ง รวมทั้งต้องแสดงหลักฐานที่รับรองว่าได้มีการกักกันสัตว์และหลักฐานการตรวจทดสอบภูมิคุ้มกันหรือตรวจเลือดก่อนนำเข้ามาในประเทศไทยด้วย และเมื่อนำสัตว์เข้ามาในประเทศไทยแล้ว ต้องมีการกักกันสัตว์ไว้ ณ สถานที่กักกันสัตว์ที่ได้รับการรับรองจากกรมปศุสัตว์ไม่น้อยกว่า 40 วัน รวมทั้งให้มีการตรวจทดสอบภูมิคุ้มกันหรือตรวจเลือดเพื่อป้องกันพาหะนำโรค อย่างน้อย 2 ครั้ง เช่นเดียวกับก่อนการนำสัตว์เข้าประเทศไทยด้วย

4. เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐสิงคโปร์แล้วเห็นว่าสามารถนำมาใช้ปรับแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ดังนี้

4.1 ควรออกกฎหมายกฎ หรือระเบียบกำหนดขั้นตอนการนำเข้าสัตว์หรือสัตว์ป่าและขั้นตอนการขนส่งหรือการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้า การส่งออก หรือการนำผ่านราชอาณาจักร หรือการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือสัตว์ป่าไปท้องถิ่นจังหวัดอื่น เช่น การห้ามมิให้มีการอนุญาตให้ขนย้ายสัตว์หรือสัตว์ป่าขึ้นจากหรือออกจากพาหนะที่ขนส่งและจะต้องกักสัตว์หรือสัตว์ป่าที่นำเข้าหรือนำผ่านให้อยู่ในส่วนปิดของพาหนะที่ขนส่งหรือกรงหรือคอกที่ขนส่งตลอดเวลาที่อยู่บนพาหนะดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจขึ้นไปหรือเข้าไปในพาหนะที่ขนส่งเพื่อตรวจสอบสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือตรวจสอบสภาพหรือสถานะของการกำจัดอาหารที่เหลืออยู่หรือการกำจัดมูลสัตว์บนพาหนะที่ขนส่งได้

กำหนดห้ามการนำเข้าสิ่งของหรือวัสดุบางประเภทที่มาพร้อมกับสัตว์หรือสัตว์ป่า เช่น วัสดุที่สัตว์รองนอน มูลสัตว์ อาหารสัตว์ หรือวัสดุอื่นใดที่นำเข้าที่อาจเกิดการแพร่กระจายโรคสัตว์โดยเด็ดขาด กำหนดให้จะต้องจดทะเบียนพาหนะและมีการติดตั้งอุปกรณ์ wireless recognition device เพื่อบันทึกข้อมูลการเคลื่อนที่ของพาหนะที่ใช้ขนส่งสัตว์หรือสัตว์ป่า โดยหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอุดหนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดขึ้นในการจดทะเบียนพาหนะ การติดตั้งอุปกรณ์ และการรวบรวมข้อมูลจากพาหนะดังกล่าว กำหนดให้มีการทำเครื่องหมายสัตว์หรือสัตว์ป่า เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตให้นำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือเคลื่อนย้ายสัตว์หรือสัตว์ป่าภายในประเทศ

4.2 ควรออกกฎหมาย กฎ หรือระเบียบกำหนด ขั้นตอนการครอบครอง การเพาะพันธุ์ และการค้าสัตว์หรือสัตว์ป่า ควรประกาศให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าควบคุม และกำหนดชนิดสัตว์ป่าควบคุมที่ต้องแจ้งการครอบครองเพิ่มเติมด้วย เช่น ม้าลายเบอร์เชิลล์ ม้าลายควากกา เพื่อให้มีการอนุญาตก่อนจึงจะครอบครองสัตว์ป่าควบคุมได้อีกทั้งควรมีการประกาศกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าควบคุมชนิดที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะทำการเพาะพันธุ์หรือทำการค้าได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การครอบครอง การเพาะพันธุ์ และการค้าสัตว์ป่าควบคุมดังกล่าว เป็นชนิดสัตว์ป่าควบคุมที่ต้องถูกควบคุมภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

5. ควรนำหลักการมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐสิงคโปร์มาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 หมวด 8 การควบคุมและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นมาตราใหม่ โดยสาระสำคัญคือ เมื่อมีการแจ้งหรือตรวจพบหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีสัตว์ป่าป่วยหรือตายด้วยโรคระบาดสัตว์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสัตว์ป่าทำลายหรือกำจัดสัตว์ป่าที่เป็นโรคระบาดสัตว์หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคระบาดสัตว์จากผลการสอบสวนทางระบาดวิทยา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชประกาศกำหนด ทั้งนี้ให้ชดเชยราคาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสัตว์ป่าตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองฝ่าฝืนมาตรการหรือคำสั่งที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นเจ้าของสัตว์ที่ติดเชื้อโรคติดต่อชนิดเดียวกันอย่างน้อยสองครั้งในสถานที่เลี้ยงสัตว์หรือสัตว์ป่าแห่งเดียวกัน หรือจงใจกระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

6. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกรมปศุสัตว์กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามความในกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ และกฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่เกิดจากการค้าสัตว์ป่า ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยใช้กลไกหน้าที่และอำนาจของ

คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ที่ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ มีกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยที่คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีหน้าที่และอำนาจ ในการกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อการอนุรักษ์และเพาะพันธุ์สัตว์ป่า การค้าสัตว์ป่า ซากสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่า และการประกอบกิจการสวนสัตว์ รวมถึงการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่า และปฏิบัติการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบหมาย ซึ่งจากหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าข้างต้นจะมีส่วนช่วยในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติและเกิดผลสัมฤทธิ์ ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์จากการค้าสัตว์ป่า รวมถึงโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสร้างความมั่นคงด้านสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานของความ มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

## บรรณานุกรม

- กระทู้ถามที่ 105 ร. วันที่ 30 พฤษภาคม 2563, เรื่อง *มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคระบาด กาฬโรค แอฟริกาในม้าและการป้องกันการแพร่ระบาดสู่คน* (24 พฤศจิกายน 2565) files <<https://web.parliament.go.th/assets/portals/1/fileups/82/files/105%20%E0%B8%A3.pdf>>.
- จตุพร กระจายศรี และ จิตรบรรจง ทุมพงษ์, *กาฬโรคแอฟริกาในม้า โรคติดต่ออุบัติใหม่ในประเทศไทย* (2563) *วารสารวิชาการสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* (5 เมษายน 2564) Journal <<http://journals.apheit.org/journal/science-vol9no1/1.pdf>>.
- ชัยยศ ยงค์เจริญชัย, *ม้าตายเพราะกาฬโรคแอฟริกา ไทยคุมการระบาดได้แล้วจริงหรือ*, BBC NEWS ไทย ออนไลน์ 11 มิถุนายน 2563 (22 พฤศจิกายน 2565) thai <<https://www.bbc.com/thai/53004428>>.
- พิชิต รัตนพลผล และคณะ, *การศึกษาวิจัยกฎหมายและโรคระบาดสัตว์ของประเทศไทย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และ สิงคโปร์* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).
- สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, *คณะอนุกรรมการด้านการเฝ้าระวังโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness) ที่มีแมลงเป็นพาหะ* (22 พฤศจิกายน 2565) file <<https://drive.google.com/file/d/10eGLiHCzNijomGfpWotBkpUavtlKgkEN/view>>.
- สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, *คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า* (14 พฤศจิกายน 2563) webnew <<https://dcontrol.dld.go.th/webnew/index.php/th/news-menu-2/african-horse-sickness/4110-african-horse-sickness-2563>>.
- สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, *แผนปฏิบัติการกำจัดโรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness; AHS) เพื่อคืนสถานภาพปลอดโรคจากองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศของประเทศไทย* (14 พฤศจิกายน 2563) File <[https://drive.google.com/file/d/1BEjpCS6\\_ydjKFMFytd1DzQorkLSolHD9/view](https://drive.google.com/file/d/1BEjpCS6_ydjKFMFytd1DzQorkLSolHD9/view)>.
- สำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรคสัตว์, *โรคกาฬโรคแอฟริกาในม้า (African Horse Sickness)*, (17 พฤศจิกายน 2565) Document <[http://dcontrol.dld.go.th/images/stories/document/Animal\\_Hospital /10\\_February/africanhorsesickness.pdf](http://dcontrol.dld.go.th/images/stories/document/Animal_Hospital /10_February/africanhorsesickness.pdf)>.
- สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์, *สถานการณ์กาฬโรคแอฟริกาในม้า* (22 พฤศจิกายน 2565) View <<https://sites.google.com/view/ahs-report/african-horse-sickness>>.

หนังสือกรมปศุสัตว์ แจ้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘ประเทศไทยได้รับสถานภาพปลอด  
กาฬโรคแอฟริกาในม้าจากองค์การสุขภาพสัตว์โลก (WOAH)’, (15 มิถุนายน 2566) Drive <[https://  
drive.google.com/drive/folders/167ApUWQ-30IVCfCl3rZPwSrJPpyy9Wql](https://drive.google.com/drive/folders/167ApUWQ-30IVCfCl3rZPwSrJPpyy9Wql)>.

Korea Legislation Research Institute, *Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases*, (9 มีนาคม  
2567) Korea Legislation Research Institute <[https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?  
hseq=45922&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=45922&lang=ENG)>.

Singapore Statutes Online, *Animals and Birds Act 1965* (5 มีนาคม 2567) Singapore Statutes Online  
<<https://sso.agc.gov.sg/Act/ABA1965?ProvIds=al-#al->>.

Singapore Statutes Online, *Animals and Birds Act* (5 มีนาคม 2567) Singapore Statutes Online <[https://  
sso.agc.gov.sg/Act/ABA1965?ProvIds=P12-#P12-](https://sso.agc.gov.sg/Act/ABA1965?ProvIds=P12-#P12-)>.

Singapore Statutes Online, *Animals and Birds Act* (5 มีนาคม 2567) Singapore Statutes Online <[https://  
sso.agc.gov.sg/Act/ABA1965?ProvIds=P13-#P13-](https://sso.agc.gov.sg/Act/ABA1965?ProvIds=P13-#P13-)>.

World Organization for Animal Health, ‘*African Horse Sickness*’ (17 พฤศจิกายน 2563) OIE - World Organization  
for Animal Health <[https://www.oie.int/animal-health-in-the-world/official-disease-status/  
african-horse-sickness](https://www.oie.int/animal-health-in-the-world/official-disease-status/african-horse-sickness)>.

World Organization for Animal Health, ‘*Commissions-master*’ (5 เมษายน 2564) OIE - World Organization  
for Animal Health <<https://www.oie.int/about-us/wo/commissions-master>>.

World Organization for Animal Health, ‘*One Health*’ (29 พฤษภาคม 2564) OIE - World Organization for  
Animal Health <<https://www.oie.int/en/what-we-do/global-initiatives/one-health>>.

World Organization for Animal Health, ‘*Terrestrial Animal Health Code*’ (5 มิถุนายน 2564) OIE - World  
Organization for Animal Health <[https://www.oie.int/en/what-we-do/standards/codes-and-  
manuals](https://www.oie.int/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals)>.

World Organization for Animal Health, ‘*Terrestrial Animal Health Code SECTION 12 EQUIDAE*’  
(20 พฤศจิกายน 2565) OIE - World Organization for Animal Health <[https://www.woah.org/  
fileadmin/Home/eng/Health\\_standards/tahc/current/chapitre\\_ahs.pdf](https://www.woah.org/fileadmin/Home/eng/Health_standards/tahc/current/chapitre_ahs.pdf)>.

World Organization for Animal Health, ‘*Who we are*’ (15 มิถุนายน 2566) OIE - World Organization for  
Animal Health <<https://www.woah.org/en/who-we-are/>>.



# ปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

## Legal Problems in the Election of the Social Security Committee

ชาญัญญา ตั้งธรรมธิตี  
233/24 อาคารมัลลิกาคอนโด ซอยพัฒนาการ 20 แยก 9  
แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร 12050

Chananya Tangthamthiti  
233/24 Malika Building Soi Phatthanakan 20 Intersection 9  
Suan Luang Subdistrict, Suan Luang District, Bangkok 10250  
E-mail : chananya.thangthamthiti@gmail.com

วีระยุทธ ลาสงยาง  
คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4  
ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

Weerayut Lasongyang  
Faculty of Law Dhurakij Pundit University, 110/1-4 Prachachuen Road, Lak Si Subdistrict,  
Thung Song Hong District, Bangkok 10210  
E-mail : Weerayut.las@dpu.ac.th

(Received: 24 July 2024; Revised: 8 August 2024; Accepted: 9 August 2024)

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม กล่าวคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม เนื่องจากระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 ข้อ 16 กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม มากเกินความจำเป็น 2) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ตามบทบัญญัติข้อ 60 ตามระเบียบกระทรวงแรงงานฯ กำหนดระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งเพียง 7 วัน หลังจากประกาศผลเลือกตั้งซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปสำหรับประชาชนผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งเตรียมเอกสารสำหรับการคัดค้านผลการเลือกตั้งนั้น 3) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งระเบียบกระทรวงแรงงานฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่เอาไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้ไม่มีระยะเวลาการเลือกตั้งใหม่ที่แน่นอน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้แก้ไขกฎหมาย กล่าวคือ ควรให้ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนมีสิทธิในการเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งกันมากขึ้น นอกจากนี้ควรแก้ไขโดยขยาย

ระยะเวลาการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเป็น 30 วันและควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงแรงงานฯให้มีการระบุระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่อย่างชัดเจนโดยกำหนดให้ต้องเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน เพื่อการพัฒนาการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทย

**คำสำคัญ :** คณะกรรมการประกันสังคม การเลือกตั้ง ประกันสังคม

## **Abstract**

This article aims to study the issues related to the election of the Social Security Committee, including: 1) Election Format Issues: According to the Ministry of Labor's regulations on the criteria and methods for electing employer representatives and insured representatives to the Social Security Committee B.E. 2564 (2021), Section 16 imposes excessive qualifications on those eligible to vote. 2) Objection Period Issues: Section 60 of the aforementioned regulations allows only 7 days after the election results are announced to file objections, which is insufficient time for voters to prepare the necessary documents for such objections. 3) Election Period Issues: The regulations do not specify a timeline for holding new elections, resulting in uncertainty regarding when new elections will be held.

To address these issues, the author suggests amending the law to allow eligible voters to vote without the need for prior registration, thereby increasing voter participation. In addition, the objection period for election results should be extended to 30 days. The Ministry of Labor's regulations should also be amended to clearly specify a timeline for new elections, mandating that they be held within 45 days to improve the election process of the Social Security Committee in Thailand.

**Keywords :** Social Security Committee, Election, Social Security

## **บทนำ**

การจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตในสังคม หรือ มีความเป็นอยู่ที่ดีถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ การประกันสังคมจึงเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐที่ใช้เป็นมาตรการในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันสำหรับประชาชนที่มีรายได้ประจำ สำนักงานประกันสังคมของประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีคณะกรรมการประกันสังคมที่ประกอบไปด้วยบุคคลจากหลากหลายภาคส่วนรวมถึงผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตนฝ่ายละเจ็ดคนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง<sup>1</sup> โดยคณะกรรมการประกันสังคมมีหน้าที่มากมาย เช่น เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและ

<sup>1</sup> มาตรา 8, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4)

มาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติ<sup>2</sup> ดังนั้นคณะกรรมการประกันสังคมจึงเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย มาตรการ ออกกฎระเบียบ และ บริหารกองทุนที่มีมูลค่ากว่า 2.3 ล้านล้านบาทซึ่งเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย<sup>3</sup>

เห็นได้ว่าการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเพื่อเป็นคณะกรรมการประกันสังคมมีความสำคัญมาก แต่ในการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนของประเทศไทยยังมีปัญหาสำคัญบางประการที่ต้องได้รับการแก้ไข ได้แก่ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 ข้อ 16 ซึ่งมีการบัญญัติให้ต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนจึงจะเกิดสิทธิเลือกตั้ง และในวันเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมกลับมีคนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าที่ลงทะเบียนไว้เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พุทธศักราช 2566 จากฝ่ายผู้ประกันตนลงทะเบียนเลือกตั้ง 945,609 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้งบอร์ดประกันสังคมเพียง 156,870 คน และฝ่ายนายจ้างมีผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง 4,209 คน แต่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจริงเพียง 1,465 คน<sup>4</sup> จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและจำนวนผู้ลงทะเบียนที่น้อยมากสะท้อนถึงปัญหาอันเกิดจากรูปแบบของการเลือกตั้งซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากเกินไปและภาระการประชาสัมพันธ์ถึงการเลือกตั้งและการประชาสัมพันธ์ที่ให้อัปเดตข้อมูลอันแสดงถึงความสำคัญในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

นอกจากปัญหาที่กล่าวไปแล้วข้างต้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามระเบียบฯดังกล่าว ข้อ60 ซึ่งระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมมีระยะเวลาเพียง 7 วันหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งโดยผู้ที่มีสิทธิคัดค้านได้แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยมากในการเตรียมเอกสารคำร้องพร้อมด้วยพยานหลักฐานต่าง ๆ ในทัศนะของผู้เขียนปัญหานี้ทำให้ผู้ที่มีสิทธิคัดค้านเสียประโยชน์ด้วยระยะเวลาที่น้อยเกินไปจนไม่อาจเตรียมเอกสารคำร้องพร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ทันจนทำให้เสียโอกาสในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่อาจเกิดความไม่โปร่งใสนั้น

ปัญหาประการสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในบทความนี้ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งระเบียบกระทรวงแรงงานฯฉบับนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่เอาไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้ไม่มีระยะเวลาการเลือกตั้งใหม่ที่แน่นอน ปัญหานี้ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่มีแนวทางการเสนอนโยบายและการบริหารกองทุนประกัน

<sup>2</sup> มาตรา 9, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

<sup>3</sup> Thai PBS, เลือกตั้ง “บอร์ดประกันสังคม” สำคัญอย่างไร ? (25 มกราคม 2567) Thai PBS <<https://www.thaipbs.or.th/news/content/335247>>.

<sup>4</sup> ประชาไท, ผู้ประกันตนใช้สิทธิเลือกตั้งบอร์ดประกันสังคมเพียง 18.36% (25 มกราคม 2567) journal <<https://prachatai.com/journal/2023/12/107371>>.

<sup>5</sup> ข้อ 60, ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564.

สังคมเป็นไปตามที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการและการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน อาจถูกเลื่อนออกไปเรื่อย ๆ อย่างไม่มีกำหนด

ปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นมีความสำคัญและผู้คนในสังคมรวมถึงนายจ้างและผู้ประกันตนเอง ยังมองข้าม หากไม่แก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างทันที่อาจทำให้ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นและอาจแย่ลงเรื่อย ๆ ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจึงมีความสำคัญและสมควรแก่การทำวิจัย

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการ ประกันสังคมตามกฎหมายไทย
2. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการประกันสังคมและการเลือกตั้ง
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และ กฎหมาย ไทยในการเลือกตั้งและสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคม
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาอันเกิดขึ้นจากกฎหมายที่มีได้กำหนดถึงรูปแบบการเลือก ตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการ แก้ไข ปรับปรุง และ เสนอแนะรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่มีความเหมาะสมและมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### สมมติฐานของการศึกษา

ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่าย ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ได้กำหนดวิธีการเลือกตั้ง วิธีการลง ทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและขาดการประชาสัมพันธ์ที่แพร่หลายจากหน่วยงาน รัฐ อีกทั้งระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งภายใน 7 วันหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ ผลเลือกตั้งเป็นระยะเวลาที่กระชั้นชิดเกินไปในการจัดเตรียมเอกสารคำร้องพร้อมด้วยพยานหลักฐานต่าง ๆ นอกจากนี้การที่ระเบียบฯ ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ภายหลังจาก ที่คณะกรรมการชุดเก่าพ้นจากตำแหน่งเอาไว้ จึงอาจทำให้เกิดการเลื่อนการเลือกตั้งคณะกรรมการประกัน สังคมชุดใหม่ออกไปเรื่อย ๆ จึงควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงแรงงานฯดังกล่าว เพื่อให้มี รายละเอียดที่ชัดเจนขึ้นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

### ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกันสังคมรวมถึงศึกษาวิเคราะห์หลัก กฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศและของประเทศไทยในส่วนของ การเลือกตั้งและคัดสรรบุคคลเข้า ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคม และศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับประเทศและในระดับ ที่ท้องถิ่น

## วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษางานวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและสรรหาคณะกรรมการประกันสังคมจากกฎหมายต่างประเทศและประเทศไทย หนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงาน บทความในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย
2. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการประกันสังคมและการเลือกตั้ง
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยในการเลือกตั้งและสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคม
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาอันเกิดขึ้นจากกฎหมายที่ได้กำหนดถึงรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และ เสนอแนะรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## ความสำคัญของการมีระบบประกันสังคม

การจ้างงานในยุคสมัยปัจจุบันมีความสำคัญมากเนื่องจากรายได้จากการจ้างงานเป็นรายได้หลักของประชาชนที่ใช้ในการดำรงชีวิต ลูกจ้างจำนวนมากไม่สามารถพึ่งพาตนเองด้วยการทำเกษตรกรรมได้อย่างในอดีต หากลูกจ้างไม่ไปทำงานย่อมไม่มีรายได้เป็นความเดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจการเงินที่กระทบกับการใช้ชีวิตอย่างปกติสุข การประกันสังคมจึงเป็นการเข้าร่วมกันของคนในสังคมเพื่อการเฉลี่ยความทุกข์และความสุขซึ่งกันและกัน ความสำคัญอีกประการหนึ่งของการประกันสังคมคือกองทุนประกันสังคมเป็นเสมือนเงินออมอีกแหล่งหนึ่งที่สร้างความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงินให้แก่ประเทศในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่จะทำให้ประชาชนในประเทศยังมีเงินไปใช้ในการดำรงชีพใช้จ่ายใช้สอยสิ่งต่างๆ ให้เศรษฐกิจยังดำเนินต่อไปได้ไม่หยุดชะงัก<sup>6</sup>

<sup>6</sup> นิคม จันทรวิฑูร, *กฎหมายประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2533) 4-5.

## หลักการทั่วไปของกฎหมายประกันสังคมไทย

ระบบประกันสังคมเป็นแนวคิดที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนซึ่งต้องพึ่งพารายได้จากค่าจ้างเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในประชาชนซึ่งเป็นลูกจ้างที่มีรายได้น้อยเมื่อประสบกับความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้ควรจะได้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ หลักการของกฎหมายประกันสังคมไทยประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่<sup>7</sup>

### 1. เป็นหลักประกันขั้นต่ำ

การเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้แก่ผู้ประกันตนหรือลูกจ้างนั้นหมายถึงผู้ประกันตนและลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับการประกันสังคมอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด โดยความคุ้มครองที่จะได้รับนั้นอาจจะมากกว่าตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้แต่จะไม่ได้รับความคุ้มครองน้อยไปกว่าที่กฎหมายกำหนดอย่างแน่นอน เช่น ในกรณีที่ตายกฎหมายประกันสังคมได้กำหนดประโยชน์ทดแทนในรูปแบบค่าทำศพเอาไว้ไม่น้อยกว่า 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันกล่าวคือ 300 บาท ดังนั้นประโยชน์ทดแทนที่เป็นค่าทำศพจะต้องจ่ายเป็นเงินไม่ต่ำกว่า 30,000 บาท แต่สามารถกำหนดประโยชน์ทดแทนสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดได้<sup>8</sup>

### 2. การเฉลี่ยความทุกข์สุข

กฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นบนหลักการเฉลี่ยความทุกข์เฉลี่ยความสุขของผู้ที่เป็นสมาชิกในกองทุน เนื่องจากเคราะห์ภัยและความเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตนั้นเป็นความไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่และหากเกิดขึ้นจะมีความรุนแรงเพียงใด อย่างไรก็ตามเมื่อมีเคราะห์ภัยและความเดือดร้อนมากขึ้นบุคคลแต่ละคนอาจไม่สามารถแบกรับความเดือดร้อนไว้ได้เพียงคนเดียว หลักการประกันสังคมจึงมีหลักการในการกระจายความเสี่ยงในการแบกรับภาระเคราะห์ภัยต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อสมาชิกเกิดความเดือดร้อนย่อมได้รับความช่วยเหลือเป็นประโยชน์ทดแทนรูปแบบต่าง ๆ โดยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนั้นพิจารณาจากความสามารถในการหารายได้ของสมาชิกแต่ละคน<sup>9</sup>

### 3. การเข้าเป็นผู้ประกันตน

โดยปกติแล้วลูกจ้างจะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างอัตโนมัติโดยกฎหมายบังคับ เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมกำหนดให้สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งลูกจ้างอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปี ต้องเข้าเป็นผู้ประกันตน และหากอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้วแต่ยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างอยู่ลูกจ้างคนดังกล่าวก็ยังคงต้องเป็นผู้ประกันตนต่อไป สำหรับบุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างแต่ประสงค์จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมกฎหมายประกันสังคมกำหนดว่าบุคคลเหล่านั้นสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคม

<sup>7</sup> วิจิตร (พูนศักดิ์) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2557) 28.

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง 28.

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง 29.

ได้โดยความสมัครใจโดยวิธีการแจ้งความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม จึงสามารถสรุปได้ในเบื้องต้นว่าการเข้าสู่ระบบประกันสังคมมีอยู่ 2 ระบบ กล่าวคือ การเข้าสู่ระบบโดยบังคับ และ การเข้าสู่ระบบโดยความสมัครใจ<sup>10</sup>

#### 4. การทำให้กองทุนมีจำนวนเพิ่มขึ้น

กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้มีการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนและนำเงินนั้นไปเพิ่มพูนหาดอกผลเพื่อให้จำนวนเงินในกองทุนเพิ่มมากขึ้น เมื่อกองทุนมีจำนวนเพิ่มขึ้นจะสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกได้มากยิ่งขึ้น โดยผู้ที่มีอำนาจจัดสรรจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิคือคณะกรรมการประกันสังคม<sup>11</sup>

#### มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมของต่างประเทศ

##### สหรัฐอเมริกา

มาตรการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการประกันสังคมสหรัฐอเมริกาถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 701 กฎหมายประกันสังคม ค.ศ.1935 (พ.ศ. 2478) (The Social Security Act of 1935) โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมหนึ่งคณะของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยกรรมการจำนวนสามคน อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมนี้วุฒิสภาต้องให้ความยินยอมในการแต่งตั้งด้วยเช่นกัน คณะกรรมการประกันสังคมของสหรัฐอเมริกาดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี<sup>12</sup>

ในขณะที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมห้ามมิให้คณะกรรมการคนใดประกอบธุรกิจประกอบอาชีพ หรือ เป็นลูกจ้างใด ๆ คณะกรรมการประกันสังคมหากเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันจะเป็นสมาชิกในคณะกรรมการประกันสังคมได้ไม่เกินสองคน และคณะกรรมการแต่ละคนจะได้รับเงินค่าจ้างในอัตรา 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตามมีบางกรณีที่คณะกรรมการจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งวาระ 6 ปี กล่าวคือ กรณีแรกเมื่อมีคณะกรรมการได้รับแต่งตั้งให้แทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ซึ่งเกิดขึ้นก่อนครบวาระของคณะกรรมการคนก่อน คณะกรรมการที่มาดำรงตำแหน่งแทนให้มีวาระเท่ากับวาระที่เหลืออยู่นั้น และกรณีที่สองคือ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกที่เข้ารับตำแหน่งครั้งแรกภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สิ้นสุดลงตามที่ประธานาธิบดีกำหนด ณ เวลาที่แต่งตั้ง ครั้งหนึ่งเมื่อสิ้นปีสองปี ครั้งหนึ่งเมื่อสิ้นสี่ปี และ ครั้งหนึ่งเมื่อสิ้นหกปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ<sup>14</sup>

<sup>10</sup> เติ้งอ่าง 28 - 29.

<sup>11</sup> เติ้งอ่าง 30.

<sup>12</sup> Section 701, *The Social Security Act of 1935*.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

## สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

การแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมและวาระการดำรงตำแหน่งนั้นถูกวางหลักไว้ใน มาตรา 3 ของรัฐบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) (Social Security Act of 2018) โดยคณะกรรมการประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 9 คนซึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น เลขานุการฝ่ายการคลังจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการเสมอโดยตำแหน่ง และประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะดำรงตำแหน่งรองประธาน ในกรณีที่เลขานุการฝ่ายการคลังซึ่งเป็นคณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งดำรงตำแหน่งรองประธานจะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการประกันสังคมโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นคณะกรรมการประกันสังคมโดยตำแหน่งเช่นกัน<sup>15</sup>

นอกจากคณะกรรมการทั้ง 3 คน ซึ่งเป็นคณะกรรมการประกันสังคมโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีคณะกรรมการอีก 6 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประกันสังคม โดยคณะกรรมการจำนวน 3 คน จาก 6 คน จะต้องเป็นตัวแทนจากกลุ่มแรงงานและจะต้องเป็นสตรีอย่างน้อย 1 คน เช่นเดียวกันกับอีก 3 คน จะต้องเป็นตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและจะต้องมี 1 คน ซึ่งเป็นสตรี โดยคณะกรรมการประกันสังคมทุกคนจะถูกแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งฟิลิปปินส์และจะต้องมีความรู้ความสามารถ ความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์และความเชี่ยวชาญที่ได้รับการยอมรับในด้านต่าง ๆ ของการประกันสังคม เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญ ประกันภัย การลงทุน การธนาคารและการเงิน เศรษฐศาสตร์ การจัดการ กฎหมาย หรือคณิตศาสตร์ ประกันภัย และจะต้องมีประสบการณ์การทำงานเป็นผู้บริหารอย่างน้อย 10 ปี สมาชิกทั้ง 6 คน ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มแรงงานและนายจ้างจะต้องเลือกจากผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อขององค์กรแรงงานและองค์กรนายจ้างตามลำดับ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธรรมาภิบาลสำหรับปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม และมีมาตรฐานด้านความซื่อสัตย์ ประสบการณ์ การศึกษา การฝึกอบรม และความสามารถ<sup>16</sup>

คณะกรรมการประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และสามารถขยายวาระไปได้อีกคราวละ 3 ปี<sup>17</sup>

## มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย

### พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

#### 1. ที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม

กฎหมายไทยได้วางหลักเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการประกันสังคมไว้ในมาตรา 8 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 โดยมาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการประกันสังคมไว้โดยสรุปได้ดังนี้

<sup>15</sup> Section 3, *Social Security Act of 2018*.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

ให้คณะกรรมการประกันสังคมประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนฝ่ายละเจ็ดคนเป็นกรรมการซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้นเมื่อเลือกตั้งแล้วรัฐมนตรีจึงทำการแต่งตั้ง โดยผู้แทนเหล่านี้จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตนอย่างแท้จริง สัดส่วนระหว่างหญิงและชาย และจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้พิการด้วย<sup>18</sup>

## 2. วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการประกันสังคม

คณะกรรมการประกันสังคมมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ซึ่งกรรมการและที่ปรึกษาที่พ้นจากตำแหน่งแล้วสามารถได้รับการแต่งตั้งอีกได้ อย่างไรก็ตามจะแต่งตั้งติดกันเกิน 2 วาระไม่ได้<sup>19</sup>

ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564

## 3. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทยได้ถูกวางหลักไว้ในระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 ข้อ 6 ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมต้องมีคุณสมบัติประการแรกคือมีสัญชาติไทย คุณสมบัติประการต่อมาคือต้องขึ้นทะเบียนเป็นนายจ้างหรือผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนที่มีการประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน คุณสมบัติประการที่สามได้แก่การจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนที่มีการประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้ง และ คุณสมบัติประการสุดท้ายต้องลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งกับสำนักงานประกันสังคมตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด<sup>20</sup>

## 4. การคัดค้านการเลือกตั้ง

การคัดค้านผลการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมนั้นสามารถทำได้หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว โดยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่างๆ สำหรับคัดค้านผลการเลือกตั้งถูกบัญญัติไว้ในข้อ 60 ระเบียบกระทรวง

<sup>18</sup> มาตรา 7, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 8 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558.

<sup>19</sup> มาตรา 9, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558.

<sup>20</sup> ข้อ 16, ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564.

แรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 สามารถสรุปใจความสำคัญได้ต่อไปนี้

ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้นจึงจะเป็นผู้ซึ่งสามารถคัดค้านการเลือกตั้งได้ หากผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งเห็นว่าบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการประกันสังคมเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งฝ่ายนั้น มีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง<sup>21</sup>

โดยคำร้องคัดค้านนั้นต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้อง พร้อมหลักฐานแสดงตัวตน และเอกสารหรือหลักฐานซึ่งแสดงถึงพฤติกรรมหรือการกระทำว่าการเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยยื่นด้วยตัวเอง หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้<sup>22</sup>

ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อได้รับคำร้องคัดค้านแล้วให้วินิจฉัยและสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยใช้ระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันและขยายได้ไม่เกินสองครั้งครั้งละไม่เกินสามสิบวัน คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นที่สุด<sup>23</sup>

นอกจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 และ ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 แล้ว มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทยและยังสำคัญต่อการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พุทธศักราช 2566 ยังมีอีกหนึ่งฉบับ กล่าวคือ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน

**ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน**

ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในวันที่ 24 ธันวาคม พุทธศักราช 2566 ไว้หลากหลายประการ เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับวันและเวลาในการเลือกตั้ง การลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง รวมถึง สถานที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

<sup>21</sup> ข้อ 60, ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564.

<sup>22</sup> เพ็งอึ้ง.

<sup>23</sup> เพ็งอึ้ง.

(1) วันอาทิตย์ที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2566 เวลา 08.00 – 16.00 น. เป็นวันเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน

(2) ผู้ซึ่งลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งกับสำนักงานประกันสังคมแล้วเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยสามารถลงทะเบียนได้สองช่องทางกล่าวคือ [www.sso.go.th](http://www.sso.go.th) ตั้งแต่วันที่ 12 ตุลาคม 2566 ถึง 31 ตุลาคม 2566 เวลา 06.00 – 23.00 น. และที่สำนักงานประกันสังคม วันที่ 12 ตุลาคม 2566 ถึง 31 ตุลาคม 2566 ไม่เว้นวันหยุดราชการ ตั้งแต่เวลา 08.30 – 16.30 น. (ภายหลังได้ขยายระยะเวลาลงทะเบียนออกไปจนถึงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2566)

(3) วันที่ 25 ตุลาคม 2566 ถึง 31 ตุลาคม 2566 เวลา 08.30 – 16.30 น. เป็นวันรับสมัครเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน

(4) ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนซึ่งจะเลือกตั้ง มีจำนวนฝ่ายละ 7 คน

(5) ผู้ซึ่งจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนจะต้องสมัครด้วยตนเองด้วยใบสมัครพร้อมเอกสารต่างๆ กล่าวคือ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน รูปถ่ายจำนวน 5 รูป ไม่สวมแว่นตาหรือหมวก ขนาดกว้าง 8.5 ซม. ยาว 13.5 ซม. สำเนาเอกสารอื่นที่จำเป็น(ถ้ามี) เช่น สำเนาใบเปลี่ยนชื่อสกุล สำเนาใบสำคัญการสมรส และ ในกรณีที่ผู้สมัครเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างซึ่งเป็นนิติบุคคลหรือคณะบุคคล จะต้อง มีหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลซึ่งได้รับการรับรองไม่เกิน 6 เดือน หรือหนังสือซึ่งแสดงความเป็นคณะบุคคล ผู้สมัครมีสิทธิสมัครเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายผู้ประกันตนได้เพียงสถานะเดียวเท่านั้น

(6) สำนักงานประกันสังคมกรุงเทพมหานครพื้นที่และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเป็นหน่วยเลือกตั้ง

(7) ลงคะแนนเลือกตั้งผ่านบัตรเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง<sup>24</sup>

## วิเคราะห์ปัญหาการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย

### ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

พิจารณาจากการคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 ข้อ 16 ซึ่งได้ความว่าจะต้องเป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนหรือนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ก่อนที่จะมีการประกาศให้เลือกตั้ง นอกจากนี้จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ซึ่งจะต้องเป็นการจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือน ก่อนการประกาศให้มีการเลือกตั้ง ประการสุดท้ายได้แก่ การลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งผ่านช่องทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>24</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน พ.ศ. 2566.

กำหนด<sup>25</sup> ดังนี้ จะเห็นได้ว่ากาที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจะมีสิทธิเลือกตั้งได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติครบตามที่ประกาศกำหนดและจะต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งตามช่องทางที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดเป็นสำคัญ

รูปแบบการเลือกตั้งที่กำหนดคุณสมบัติครบถ้วนหลากหลายประการโดยเฉพาะการต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้นส่งผลให้จำนวนลูกจ้างซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ประกาศกำหนดทั้งหมด 12 ล้านคน ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงแค่ 949,818 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่รวมทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตนแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นคือบุคคลซึ่งลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งประกันสังคมไปแล้วยังไม่มาใช้สิทธิเลือกตั้งของตนเองเป็นจำนวนมาก การที่บุคคลมาใช้สิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเป็นจำนวนน้อยทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตนนั้นทำให้การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในครั้งนี้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งได้

วิเคราะห์จากปัญหาที่ได้พิจารณาไปข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทยนั้นยังมีปัญหาในเรื่องของรูปแบบการเลือกตั้งที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเข้าถึงการเลือกตั้งได้น้อยลงทั้งรูปแบบที่กำหนดให้ต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง และบุคคลที่มีสิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งต้องเป็นบุคคลตามที่กำหนดได้แก่เป็นผู้ประกันตนหรือนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ก่อนที่จะมีการประกาศให้เลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้ประกันตนหรือนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ซึ่งจะต้องเป็นการจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือน ก่อนประกาศให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งในคุณสมบัติบางข้อเป็นข้อกำหนดที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดให้เป็นคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม กล่าวคือ คุณสมบัติในการต้องจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือน ก่อนที่จะประกาศให้มีการเลือกตั้ง เนื่องจากคุณสมบัติอีกสองข้อผู้เขียนมีความเห็นว่ามีความจำเป็นควรต้องคงไว้เพื่อป้องกันการระดมคนมาสมัครประกันสังคมเพื่อใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน การให้ผู้ประกันตนและนายจ้างเป็นสมาชิกมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ก่อนที่จะประกาศให้มีการเลือกตั้งและทั้งนายจ้างรวมถึงผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน คุณสมบัติทั้งสองข้อนี้สามารถเป็นตัวกรองไม่ให้เกิดการระดมคนมาสมัครประกันสังคมเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมได้ระดับหนึ่ง เมื่อคุณสมบัติสองข้อที่กล่าวมาสามารถป้องกันการระดมคนได้แล้ว คุณสมบัติที่กำหนดว่าการจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนต้องเป็นการจ่ายภายใน 6 เดือน ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งในทัศนะของผู้เขียนจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ ในขณะที่เดียวกันจะสามารถเพิ่มจำนวนผู้ที่มีสิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมได้อีกด้วย

<sup>25</sup> ข้อ 16, ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564.

เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งไม่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมแต่ใช้การแต่งตั้ง โดยมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการประกันสังคมจำนวน 3 คน โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการตามคำแนะนำของวุฒิสภาและวุฒิสภาจะต้องให้ความยินยอมด้วยเช่นเดียวกันและในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมห้ามมิให้คณะกรรมการคนใดประกอบธุรกิจ ประกอบอาชีพหรือเป็นลูกจ้างใดๆ คณะกรรมการประกันสังคมหากเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันจะเป็นสมาชิกในคณะกรรมการประกันสังคมได้ไม่เกินสองคน<sup>26</sup>

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีคณะกรรมการประกันสังคมจำนวน 9 คนโดยมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้นประกอบไปด้วย 3 คนซึ่งเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และอีก 6 คนเป็นการแต่งตั้งตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตน โดยเลขานุการฝ่ายการคลังจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการเสมอโดยตำแหน่ง และประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะดำรงตำแหน่งรองประธาน คณะกรรมการอีก 6 คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประกันสังคม โดยคณะกรรมการจำนวน 3 คนจาก 6 คนจะต้องเป็นตัวแทนจากกลุ่มแรงงานและจะต้องเป็นสตรีอย่างน้อย 1 คน เช่นเดียวกันกับอีก 3 คนจะต้องเป็นตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและจะต้องมี 1 คนซึ่งเป็นสตรี ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมทุกคนจะถูกแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งฟิลิปปินส์และจะต้องมีความรู้ความสามารถ ความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์และความเชี่ยวชาญซึ่งได้รับการยอมรับในด้านต่าง ๆ ของการประกันสังคม และจะต้องมีประสบการณ์การทำงานเป็นผู้บริหารอย่างน้อย 10 ปี<sup>27</sup>

เห็นได้ว่า ในสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมแต่ใช้การแต่งตั้งจากความเหมาะสมในตำแหน่งนั้นๆ จึงไม่มีปัญหาเรื่องจำนวนลูกจ้างและจำนวนลูกจ้างไปเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมจำนวนน้อยหรือไม่ทราบถึงการเลือกตั้งเหมือนกับประเทศไทย

### **ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม**

พิจารณาจากข้อ 60 ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 แล้ว พบว่าผู้ซึ่งจะมีสิทธิยื่นคำคัดค้านเมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและจะต้องยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 7 วันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งประเทศอื่นไม่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเหมือนประเทศไทย<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Section 701, *The Social Security Act of 1935*.

<sup>27</sup> Sec 3, *Social Security Act of 2018*

<sup>28</sup> ข้อ 60, ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564.

โดยคำร้องคัดค้านนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้องพร้อมหลักฐานแสดงตัวตน ประกอบกับ เอกสารหรือหลักฐานซึ่งว่าการเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยยื่นด้วยตัวเองหรือจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้

เมื่อพิจารณาจากเนื้อความในข้อ 60 ระเบียบกระทรวงแรงงานฯ แล้ว พบว่าการที่จะยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นจะต้องเตรียมเอกสารจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นคำร้องที่ต้องทำเป็นหนังสือพร้อมกับหลักฐานแสดงตัวตนประกอบกับเอกสารหรือหลักฐานซึ่งแสดงว่าการเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจะต้องเตรียมเอกสารพร้อมกับหลักฐานอื่นมาประกอบนั้นในบางครั้งจะต้องใช้เวลาในการเตรียมเอกสารพร้อมหลักฐานด้วยระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากการค้นหาหลักฐานนั้นจะต้องใช้เวลาในการสรรหาและเก็บรวบรวม ระยะเวลาเพียงแค่ 7 วันน้อยไปสำหรับบุคคลซึ่งต้องการใช้สิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้ง ส่งผลให้เสียโอกาสในการคัดค้านผลการเลือกตั้งที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้การเลือกตั้งที่ควรจะเป็นไปโดยถูกต้องโปร่งใสไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการ แนวนโยบายเกี่ยวกับการประกันสังคมของลูกจ้างได้

### **ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม**

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญมาก เนื่องจากการที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดใหม่ภายหลังจากที่คณะกรรมการชุดเดิมพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ส่งผลให้ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนในการเลือกตั้งครั้งใหม่และอาจเกิดเหตุการณ์ซ้ำซ้อนในรูปแบบเช่นเดียวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดล่าสุด ซึ่งระยะเวลาล่วงเลยผ่านมาถึงสองปีจึงจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งแรกในประเทศไทยหลังจากที่ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งแรกถูกปล่อยปละละเลยเลื่อนเวลาผ่านมานานเรื่อย ๆ ส่งผลเสียต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่จะไม่มีโอกาสได้เลือกบุคคลชุดใหม่เพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารกองทุน หรือเสนอนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับที่ประชาชนต้องการ และยังคงส่งผลต่อสวัสดิการและแนวนโยบายต่าง ๆ ที่ไม่สามารถตอบสนองกับสังคมปัจจุบันหรือควรจะได้รับแก้ไข

### **ข้อเสนอแนะ**

#### **ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม**

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แก้ไขระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและ

ผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ข้อ 16 และ แก้ไขประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน ในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งจากเดิมที่มีคุณสมบัติทั้งหมด 3 ข้อ ได้แก่ 1. เป็นผู้ประกันตนหรือนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้เลือกตั้ง 2. ผู้ประกันตนหรือนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน และ 3.ต้องเป็นการจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนประกาศให้มีการเลือกตั้งให้เหลือคุณสมบัติสองข้อโดยกำหนดให้เหลือเพียงการเป็นผู้ประกันตนและเป็นนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน และต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันไม่ให้มีการช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ได้รับเลือกตั้งผ่านการสมัครเป็นผู้ประกันตนหรือจดทะเบียนเป็นนายจ้างในทันทีเพื่อมาเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม จึงยังคงคุณสมบัติทั้งสองข้อนี้ไว้ ซึ่งเพียงพอต่อการป้องกันการช่วยเหลือเพื่อลงคะแนนในการเลือกตั้งได้แล้ว เนื่องจากการเป็นผู้ประกันตนไม่น้อยกว่า 6 เดือนย่อมแสดงถึงระยะเวลาที่มากพอในการเป็นสมาชิก ซึ่งจะต้องเป็นสมาชิกมาก่อนแล้วระยะหนึ่ง ประกอบกับต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน

2. ประการต่อมาคือปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงแรงงานฯ และ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ให้ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบ 2 ข้อตามที่กล่าวมาข้างต้นมีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมโดยทันทีและสามารถตรวจสอบว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติครบทั้ง 2 ข้อหรือไม่ให้ตรวจสอบผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานประกันสังคมโดยใช้เลขบัตรประจำตัวประชาชนในการตรวจสอบ

3. วางหลักกฎหมายเพิ่มเติมในส่วน of สถานที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ใช้สถานที่ที่เดินทางสะดวกและตั้งอยู่เขตที่บุคคลนั้นทำงานตั้งล่าสุดและสามารถตรวจสอบสถานที่ได้โดยการใช้เลขประจำตัวประชาชนเช่นเดียวกันกับการตรวจสอบสิทธิเลือกตั้ง

4. นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแล้วสำนักงานประกันสังคมจะต้องมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างเป็นการทั่วไป ทั้งการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทั้งทางแพลตฟอร์มออนไลน์ โฆษณาทางโทรทัศน์ เพื่อครอบคลุมให้ประชาชนทุกช่วงวัยรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งรายละเอียดวันเวลาเลือกตั้งและรูปแบบบัตรเลือกตั้งเพื่อให้สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันอย่างถูกต้องและปฏิบัติตามวิธีการใช้บัตรเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง นอกจากการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งอย่างทั่วถึงแล้วจะต้องรณรงค์และให้ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีระบบประกันสังคม

5. ประการสุดท้ายคือกำหนดให้วันเลือกตั้งเป็นวันหยุด ซึ่งวันเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมจะต้องต้องไม่ตรงกับเทศกาลใด

### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 60 ในระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 โดยการขยายระยะเวลาการคัดค้านผลการเลือกตั้งให้ผู้ซึ่งมีสิทธิคัดค้านผลการเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง โดยจำนวน 30 วันนั้นอ้างอิงจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย และกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่าง ๆ ของกฎหมายประกันสังคมก็ได้รูปแบบตัวอย่างมาจากกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทยเช่นเดียวกัน การขยายระยะเวลาการคัดค้านผลการเลือกตั้งจึงควรอ้างอิงจากกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทยเพื่อให้เข้ากับบริบทสังคมและบริบทกฎหมายที่เป็นต้นแบบ วิเคราะห์แล้วแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในมุมมองของผู้เขียนคือ การขยายระยะเวลาการคัดค้านผลการเลือกตั้งให้ผู้ซึ่งมีสิทธิคัดค้านผลการเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>29</sup> เมื่อขยายระยะเวลาการคัดค้านออกไปเป็น 30 วันแล้วนั้นจะสามารถทำให้ผู้ซึ่งมีสิทธิคัดค้านมีโอกาสเตรียมเอกสารต่างๆมากขึ้นทำให้การเลือกตั้งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการนโยบายเกี่ยวกับการประกันสังคมของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 เพื่อกำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งครั้งใหม่อย่างชัดเจน โดยวางหลักเข้าไปเพิ่มเติมเป็นข้อใหม่ในระเบียบว่าหลังจากที่คณะกรรมการประกันสังคมชุดเดิมหมดวาระ จะต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดใหม่ภายใน 45 วัน ซึ่งอ้างอิงระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 102 โดยเป็นกรณีรัฐบาลชุดเดิมหมดวาระตามปกติจะต้องเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน แต่หากเป็นกรณีที่รัฐบาลชุดเดิมหมดอำนาจลงโดยการยุบสภาตามมาตรา 103 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 จะต้องเลือกตั้งภายในไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วัน ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนแล้วผู้เขียนมีความเห็นว่าควรยืดระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 102 ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลเดิมหมดวาระตามกรณีปกติ เมื่อคณะกรรมการประกันสังคมหมดอำนาจลงโดยไม่มีกรณียุบสภาเหมือนกับรัฐบาลจึงควรยืดระยะเวลาเท่ากันคือภายใน 45 วัน หลังจากทีคณะกรรมการชุดเก่าหมดอำนาจลง

<sup>29</sup> มาตรา 140, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561.

## สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนและผู้แทนฝ่ายนายจ้างเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ใช้การแต่งตั้งโดยสหรัฐอเมริกาใช้การแต่งตั้งโดยตำแหน่งส่วนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้การแต่งตั้งทั้งโดยตำแหน่งและแต่งตั้งโดยพิจารณาจากคุณสมบัติที่ต้องมีความเชี่ยวชาญ การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมนั้นโดยเจตนารมณ์แล้วต้องการให้คณะกรรมการรักษาผลประโยชน์ของผู้ประกันตนให้ได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่บางประการที่ควรได้รับการแก้ไข ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม และ เกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งในความเห็นของข้าพเจ้าเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งหน้ามีการพัฒนาและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยแก้ไขตามข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวไปข้างต้น

## บรรณานุกรม

นิคม จันทรวิฑูร, *กฎหมายประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2533).

ประชาไท, *ผู้ประกันตนใช้สิทธิเลือกตั้งบอร์ดประกันสังคมเพียง 18.36% (25 มกราคม 2567)* journal <<https://prachatai.com/journal/2023/12/107371>>.

Thai PBS, *เลือกตั้ง “บอร์ดประกันสังคม” สำคัญอย่างไร ? (25 มกราคม 2567)* Thai PBS <<https://www.thaipbs.or.th/news/content/335247>>.

วิจิตรา (ฟุ้งสัดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2557).



หน้าที่ของรัฐกับการฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษากรณีการแบ่งเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี  
The Duty of The State On State Indictment to Perform Its Duties As Prescribed By  
Chapter 5 of The Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560 :

A Case Study of Court Jurisdiction

ชวัลณวิทย์ อารยะนรากุล  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร 10200

Chawanawit Arayanarakul

Faculty of Law at Thammasat University Prachan Road, Bangkok 10200

E-mail : arayanarakul@yahoo.com

(Received: 19 June 2024; Revised: 14 August 2524; Accepted: 27 February 2525)

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญเกิดเป็นรูปธรรมผ่านการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ทั้งยังมีบทบัญญัติให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถใช้สิทธิติดตามเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่และฟ้องร้องต่อศาลได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) และมาตรา 45 บทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงลักษณะการบัญญัติหน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญของไทยเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปน และวิเคราะห์เปรียบเทียบ เขตอำนาจและกระบวนการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของไทย กรณีที่หน่วยงานของรัฐ ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ของศาลทั้งสองประเภทเพื่อวิเคราะห์และนำมาสรุปว่าการวินิจฉัยคดีดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจของศาลใด จึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่า

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสและสเปนบัญญัติหน้าที่ของรัฐในลักษณะของสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองต่อสิทธิดังกล่าว มิได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ เป็นหมวดเฉพาะ เมื่อพิจารณาเขตอำนาจศาลในคดีฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่สรุปได้ว่า ศาลปกครองมีเขตอำนาจกว้างกว่าศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีและผู้มีสิทธิฟ้องคดี สำหรับกระบวนการฟ้องร้องต่อศาล กฎหมายกำหนดให้ผู้ร้องต้องดำเนินกระบวนการก่อนเสนอคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนก่อนซึ่งใช้เวลานาน ในขณะที่การเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองไม่ต้องดำเนิน

กระบวนการใดก่อนหากเรื่องฟ้องเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ปริมาณคดีดังกล่าวที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีเพียง 1 เรื่อง แม้ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันทุกองค์กรไม่เฉพาะแต่คู่กรณี แต่โอกาสที่คดีจะได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญมีน้อย เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่ชัดเจนและกระบวนการก่อนเสนอคดีมีหลายขั้นตอน ดังนั้น หน้าที่ของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติแยกเป็นหมวดเฉพาะ ประชาชนสามารถติดตามเร่งรัดหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ส่วนการฟ้องคดีควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่ศาลรับไว้พิจารณาวินิจฉัยล้วนเป็นการกระทำทางปกครอง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญคงไว้ซึ่งหลักเขตอำนาจเฉพาะเจาะจงโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการวินิจฉัยเท่านั้น

**คำสำคัญ :** หน้าที่ของรัฐ เขตอำนาจศาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง

### **Abstract**

The duty of the State is independently stipulated in Chapter 5 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) so as to guarantee that major rights of people shall be concretely protected by duty performance of the State, and to provide the people and community with rights to follow and accelerate relevant State authority to perform duty of remedy, as well as, to allow them to submit their petition to the Court in accordance with Section 7 (4) and Section 45 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018). The objectives of this article are : to study on the duty of the State as prescribed by the Constitution of the Kingdom of Thailand in comparison to the Constitution of the Republic of France and the Kingdom of Spain ; and to analyze the differences between Court jurisdiction and procedure of filling petition to the Constitutional Court and Administrative Court of the Kingdom of Thailand in case involving a dispute in relation to neglecting duty of a State authority or performance of duty with unreasonable delay as provided by laws concerning procedure of both Courts in order to consider whether the Constitutional Court or Administrative Court shall adjudicate such case effectively and appropriately.

The study reveals that the Constitution of the Republic of France and the Kingdom of Spain generally provide that State shall perform duty in response to protect rights and freedom of the people. The Constitutions of both countries do not provide specific chapter stipulating duty of the State. According to the result of the study on the Court jurisdiction, it was found that jurisdiction of the Administrative Court regarding matter of the case and petitioners is wider than the Constitution Court's. As for procedure of Court filing, it is provided by law that

the petitioner is required to proceed with all steps before submitting the petition to the Constitutional Court that takes a long period of time whereas the petitioner is not required to proceed any steps before submitting petition to the Administrative Court if the case concerns with protection of public interest. As a result of this, there was only 1 case submitted to the Constitutional Court. Although the Constitutional Court's judgement shall not only oblige the parties but also all relevant State authorities, the possibility that a case shall be admitted by the Court is dramatically low due to unclear provisions of law regarding requirements of a petitioner and a number of steps to be completed before case submission. Consequently, duty of State should not be independently prescribed in specific chapter to allow the people to accelerate and follow duty performance of State authority, but the people should be allowed to exercise their rights to accelerate and follow the case based on the provisions of the Constitution under the Chapter of Rights and Freedom, and appeal to the Ombudsman for their right protection as prescribed by the Constitution. As for case adjudication, it should be fallen into the jurisdiction of the Administrative Court since the duty of State authority is performed based on administrative act so that specific jurisdiction of the Constitutional Court shall be maintained in order to adjudicate cases in accordance with specific provisions stipulated by the Constitution.

**Keywords :** Duty of the State, Competence of Court, Constitutional Court, Administrative Court

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 หากรัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือดำเนินการล่าช้า ทำให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับความเสียหายจากเหตุดังกล่าว ประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนและเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไว้ ในขณะที่เดียวกันการฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองด้วยเหตุดังกล่าว ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ได้เช่นเดียวกัน จึงมีปัญหว่าเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการบัญญัติ “หน้าที่ของรัฐ” ในหมวด 5 เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนว่ารัฐต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมโดยประชาชนมีต้องร้องขอ แต่หากรัฐหรือหน่วยงาน

ของรัฐละเลยหรือดำเนินการล่าช้า จนเป็นเหตุให้ประชาชนหรือชุมชนต้องติดตาม เร่รังไร และฟ้องร้องผ่านกระบวนการทางตุลาการให้รัฐดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีโอกาสมากน้อยเพียงใดที่คดีจะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. วิเคราะห์ความแตกต่างพร้อมทั้งเหตุผลของการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญไทยเทียบกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญสเปน เพื่อพิจารณาลักษณะที่เหมาะสมในการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามมาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อพิจารณาว่าเขตอำนาจในการวินิจฉัยคดีดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจของศาลใด
3. วิเคราะห์กระบวนการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญเทียบกับศาลปกครองด้วยเหตุแห่งคดีเดียวกันตามมาตรา 51 หมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อพิจารณาว่าช่องทางใดจะตอบสนองต่อผู้ฟ้องร้องได้มีประสิทธิภาพมากกว่า
4. เพื่อศึกษาโอกาสที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

### ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญไทยกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญสเปน และกระบวนการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญไทย กรณีนี้ได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม “หน้าที่ของรัฐ” ในหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และนำมาสรุปความเป็นไปได้ในการที่คำร้องดังกล่าวจะถูกรับไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ

### วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสารโดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบของหนังสือ รายงานการวิจัย คำสั่งและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง กฎหมายในประเทศไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญ รวมถึงเปรียบเทียบเขตอำนาจและกระบวนการเสนอคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองของไทยในคดีเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเพื่อนำมาวิเคราะห์ สรุปความ และเสนอแนะความเหมาะสมของการบัญญัติหน้าที่ของรัฐและเขตอำนาจศาลในการวินิจฉัยคดีดังกล่าว

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงหน้าที่ของรัฐที่รัฐให้ความสำคัญและลักษณะที่เหมาะสมในการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเทียบกับของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปน
2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามมาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้ข้อสรุปว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด
3. ทำให้ทราบความแตกต่างระหว่างกระบวนการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเทียบกับศาลปกครองในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 หมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้ข้อสรุปว่าช่องทางใดตอบสนองต่อผู้ฟ้องร้องได้มีประสิทธิภาพมากกว่า
4. ทำให้ทราบถึงโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

## ผลการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทบาทหน้าที่ของรัฐหากนำหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) มาเป็นเกณฑ์ในการจำแนก ประกอบด้วยหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนภายในรัฐ หน้าที่ด้านการบริหารและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือกฎหมายที่กำหนด และหน้าที่ด้านตุลาการในการยุติข้อพิพาทภายในกรอบกฎหมายที่รัฐตราขึ้น แต่หากจำแนกตามเกณฑ์ความสำคัญของภารกิจแบ่งได้เป็นภารกิจหลักหรือภารกิจพื้นฐาน (Basic Function) เป็นบทบาทหน้าที่ที่รัฐต้องดำเนินการเอง ไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยเด็ดขาด เช่น ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการเงินการคลังของประเทศ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น และภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หรือบริการสาธารณะ (Service Public) เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ<sup>1</sup> โดยรัฐอาจมอบหมายให้เอกชน เป็นผู้ดำเนินการ เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง ด้านศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น<sup>2</sup> การจัดทำบริการสาธารณะอาจจัดทำได้ในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นในความสัมพันธ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1 นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2560) 33.

2 เกรียงไกร รอบรู้, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557) 47-48.

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และมีระบบศาลคู่ (Dual Court System) หรือระบบศาลเดี่ยวที่แยกการพิจารณาคดีปกครองและคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญต่างหากจากกัน ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยพิจารณาว่ามีการบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไร กรณีประชาชนจะต้องใช้สิทธิในการติดตามเร่งรัดและฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการกิจของรัฐนั้น ตามกฎหมายกำหนดให้ประชาชนใช้วิธีหรือกระบวนการใดได้บ้าง

## 1. หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

### 1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) ใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ระบบศาลคู่ประกอบด้วยระบบศาลยุติธรรม (ordre judiciaire) และระบบศาลปกครอง (ordre administratif) ซึ่งมีสภาแห่งรัฐ (Conseil d'état) เทียบเท่าศาลปกครองสูงสุด และมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ทำหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ<sup>3</sup>

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นอกจากจะมีบทบัญญัติรวม 89 มาตรา แบ่งเป็น 16 หมวดแล้วยังถือเอา คำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ซึ่งรับรองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และคุณค่าของความเป็นมนุษย์<sup>4</sup> รวมถึงสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 (la charte de l'environnement)<sup>5</sup> เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสด้วย บทบัญญัติทั้ง 16 หมวด (Titles) ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มิได้มีการบัญญัติแยกหมวดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ และไม่มีการบัญญัติให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่เนื้อหาโดยรวมเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ การปกครองส่วนท้องถิ่น สภาเศรษฐกิจและสังคม สนธิสัญญาและการต่างประเทศ สหภาพยุโรป และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหน้าที่ของรัฐในบางภารกิจถูกบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็น “สิทธิ” ของประชาชน ทั้งนี้ สิทธิและหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน “สิทธิ” หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ดังนั้น เมื่อบุคคลหนึ่งมีอำนาจ บุคคลอีกคนหนึ่งหรืออีกหลายคนย่อมมีหน้าที่ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจของเขา<sup>6</sup>

<sup>3</sup> นิรมัย พิเศษ มั่นจิตร, *กฎหมายสวัสดิการสังคมฝรั่งเศส : แนวคิดและสาระสำคัญว่าด้วยการประกันสังคมและสวัสดิการสังคม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2566) 1.

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง 59.

<sup>5</sup> Préambule, *Constitution of the French Republic 1958*.

<sup>6</sup> หยุต แสงอุทัย และสมยศ เชื้อไทย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 22, 2566) 172.

## 1.2 ราชอาณาจักรสเปน

ราชอาณาจักรสเปน (Kingdom of Spain) เป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา<sup>7</sup> โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรัฐบาล ระบบศาลเป็นระบบศาลเดี่ยว<sup>8</sup> โดยมีศาลรัฐธรรมนูญแยกออกมาต่างหากตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 9<sup>9</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1978 เป็นปีที่สเปนเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 169 มาตรา (10 หมวด) ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองและให้หลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างมาก เนื้อหาในรัฐธรรมนูญนอกจากหมวดทั่วไป ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับระบอบการปกครองของราชอาณาจักรสเปนแล้ว บทบัญญัติในอีก 10 หมวด ประกอบด้วย หมวดสิทธิและหน้าที่พื้นฐานซึ่งจำแนกเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เสรีภาพสาธารณะ และสิทธิหน้าที่ของพลเมือง รวมถึงหลักประกันทางเสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐาน หมวดพระมหากษัตริย์ สภา รัฐบาลและฝ่ายปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสภา อำนาจตุลาการ เศรษฐกิจและการคลัง องค์กรของรัฐเชิงดินแดนซึ่งมีทั้งการปกครองท้องถิ่นและแคว้นอิสระปกครองตนเอง ศาลรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีได้มีการบัญญัติหมวดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ แต่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับภารกิจของรัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองต่อสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน ทั้งในส่วนที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ภารกิจตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมในหมวด 1 ภารกิจของรัฐฝ่ายบริหารในภาพรวมในหมวด 4 ว่าด้วยรัฐบาลและฝ่ายปกครอง ซึ่งบัญญัติให้รัฐบาลมีหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบายการบริหารภายในประเทศและการต่างประเทศ การบริหารงานพลเรือน และการทหารรวมถึงการป้องกันรัฐภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ<sup>10</sup> และภารกิจของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคและการกระจายอำนาจ<sup>11</sup> นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แคว้นปกครองตนเองสามารถจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นจำนวน 22 ภารกิจได้ เช่น ด้านสุขอนามัย การส่งเสริมวัฒนธรรม การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การเกษตรและปศุสัตว์ เป็นต้น ยกเว้นภารกิจพื้นฐานจำนวน 32 ภารกิจ เช่น ด้านการรักษาความมั่นคง การบริหารงานยุติธรรม ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มาตรการทางภาษี การค้า การคลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นของรัฐส่วนกลางเท่านั้น

<sup>7</sup> Preliminary Part, Article 1, *The Spanish Constitution 1978*.

<sup>8</sup> Part 6 Article 117 paragraph 5, *The Spanish Constitution 1978*.

<sup>9</sup> Part 9 Article 159 – Article 165, *The Spanish Constitution 1978*.

<sup>10</sup> Part 4 Article 97, *The Spanish Constitution 1978*.

<sup>11</sup> Part 4 Article 103, *The Spanish Constitution 1978*.

### 1.3 ราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับบททั่วไปอันเกี่ยวข้องกับระบอบการปกครองของประเทศ พระมหากษัตริย์ สิทธีและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หน้าที่ของปวงชนชาวไทย หน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ องค์การอัยการ การปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปประเทศ นับแต่ประเทศไทยเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “หน้าที่ของรัฐ” แยกเป็นหมวดเฉพาะ หน้าที่ของรัฐจะถูกกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดโดยมิก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ และถูกบัญญัติไว้ในลักษณะของสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนอง ที่ผ่านมานั้นหน้าที่ของรัฐตามแนวนโยบายที่มีความจำเป็น “ต้อง” ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดคือหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีกำลังทหารเพื่อรักษาเอกราชของแผ่นดิน การรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในซึ่งเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ การจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษาหรือการศึกษาภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และการป้องกันและปราบปรามโรคระบาดโดยไม่คิดมูลค่า เมื่อมีการบัญญัติหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แล้ว หน้าที่ของรัฐในหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” จึงใช้คำว่ารัฐ “พึง” ในขณะที่ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” บัญญัติโดยใช้คำว่ารัฐ “ต้อง” แสดงให้เห็นว่าภารกิจในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” มีสภาพบังคับมุ่งหมายให้รัฐต้องปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมมากกว่าหน้าที่ของรัฐในหมวด “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” ซึ่งมีความเป็นนามธรรม หรือภารกิจในหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งใช้เป็นแนวทางอย่างกว้างให้รัฐไปกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป<sup>12</sup> การบัญญัติหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 มาตรา 51 ให้สิทธิประชาชนและชุมชนในการติดตามเร่งรัดและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งหากมิได้มีบทบัญญัติในมาตรานี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (3) ก็บัญญัติให้สิทธิบุคคลและชุมชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการหรือลดเว้นดำเนินการอันเป็นประโยชน์หรือไม่กระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนด้วยแล้ว และให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอแนะแก่หน่วยงานของรัฐให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือให้ปฏิบัติตามกฎหมายหากเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 รวมถึงให้สิทธิบุคคลและชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคลากรของรัฐตามมาตรา 41 (3)

<sup>12</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) 74.

#### 1.4 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

หน้าที่ของรัฐที่บัญญัติในหมวด 5 มาตรา 51 - มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อเทียบกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ปรากฏภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเดียวกัน ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ปรากฏอยู่ในหมวดอื่น (หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ)

หน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5	มาตรา	
	หมวด 5	หมวดอื่น
1. การติดตาม เร่งรัด เสนอแนะ ตรวจสอบ ร้องทุกข์ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ	51	41 (2) (3) , 43 (3) และ 78*
2. การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย อาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน	52	49 วรรคหนึ่ง , 50 (1) (2) (5) , 66* และ 78*
3. การปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด	53	50 (3)
4. การศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพ ไม่เสียค่าใช้จ่าย และการพัฒนาพลเมือง	54	50 (4) และ 71 วรรคสอง*
5. บริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง	55	47
6. บริการสาธารณสุขโลกขั้นพื้นฐานที่จำเป็นและทั่วถึง	56	43 (3) , 78* และ 75 วรรคสอง*
7. การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น	57 (1)	43 (1) และ 50 (8)
8. การอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน	57 (2)	43 (2) , 50 (8) และ 72*
9. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรับฟังความเห็นชุมชน	58	-
10. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ	59	41 (1)
11. การกำกับ ดูแล รักษาสิทธิในการใช้คลื่นความถี่และวงโคจรดาวเทียม	60	-
12. การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค	61	46
13. การรักษาวินัยการเงินการคลัง และระบบจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรม	62	50 (9)
14. การมีมาตรการและกลไกป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ	63	50 (10) และ 76*

หมายเหตุ \* หน้าที่ของรัฐในหมวด 5 ที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

ภารกิจของรัฐที่รัฐไทยให้ความสำคัญโดยบัญญัติไว้ในหมวด 5 “หน้าที่ของรัฐ” มีทั้งภารกิจหลักและภารกิจลำดับรอง ทุกภารกิจยกเว้นภารกิจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและภารกิจด้านการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และวงโคจรดาวเทียม ถูกบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีภารกิจที่บัญญัติซ้ำกับในหมวดหน้าที่ของรัฐจำนวน 6 มาตรา จากจำนวน 13 มาตรา เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ การบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐ

ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญสเปน รวมถึงรัฐธรรมนูญของประเทศในทวีปยุโรปหลายประเทศ ได้แก่ เยอรมัน ออสเตรีย อังกฤษ อิตาลี เดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส ฟินแลนด์ สวีเดน ลักเซมเบิร์ก<sup>13</sup> กรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติหน้าที่ของรัฐกระจายอยู่ในหมวดว่าด้วยรัฐบาล หมวดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล หมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวดว่าด้วยข้อตกลงกับรัฐอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และบัญญัติในรูปแบบของสิทธิพลเมืองภายในรัฐ ส่วนในราชอาณาจักรสเปนบัญญัติหน้าที่ของรัฐบาลทั้งในรูปแบบของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานทางปกครอง และหมวดองค์กรของรัฐเชิงดินแดนในส่วนที่เกี่ยวกับแคว้นอิสระปกครองตนเอง สำหรับรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2560 หมวดคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) บัญญัติหน้าที่ในภาพรวมเพียงหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 158 วรรคหนึ่ง) ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแบ่งเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมาตรา 250 กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งส่วนราชการตามการบริหารราชการส่วนกลางให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น การจะทราบว่ายี่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และภารกิจอะไรบ้างในรายละเอียดจึงต้องไปพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการภายใน ซึ่งจะมีผลต่อการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลในประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้ถูกฟ้องหรือถูกร้อง และอยู่ในอำนาจของศาลใด รัฐธรรมนูญและกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนำคดีไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ มีเพียงกรณีการถูกระงับสิทธิหรือเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองหรือทางสาธารณะ จึงจะสามารถใช้เป็นวัตถุแห่งคดีนำไปฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้อง โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์การมหาชนอิสระมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารหรือการกระทำทางปกครองเพื่อดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือขอให้ศาลปกครองไต่สวนและดำเนินการทำความเข้าใจเสนอฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่อไปซึ่งคล้ายกับราชอาณาจักรสเปนที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงด้วยตนเองหรือส่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการสืบสวนสอบสวน และมีบันทึกหรือข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการปรับปรุง แก้ไขแนวทางปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

<sup>13</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, 'การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560' *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (กรุงเทพฯ; โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562) 138.

แผ่นดินของรัฐสภาสเปน ค.ศ. 1981<sup>14</sup> ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ แต่มีอำนาจพิจารณาคำร้องขอของประชาชนกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสาธารณะที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองตามมาตรา 53 วรรคสอง ส่วนคดีที่บุคคลถูกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชำนาญพิเศษและแผนกคดีปกครองในศาลสูง (ศาลยุติธรรม) โดยสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าว

การบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญไทย แม้จะมุ่งหมายให้ภารกิจของรัฐในหมวดดังกล่าว มีสภาพบังคับ ประชาชนไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการเรียกร้องให้เกิดเป็นรูปธรรม เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง กฎหมายหรือการกระทำใดจะขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้ โดยให้สิทธิประชาชนหรือชุมชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ตามมาตรา 51 หมวด 5 แต่หากวิเคราะห์จากเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีพิจารณาความ และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและสเปนแล้ว การบัญญัติหน้าที่ของรัฐเป็นหมวดเฉพาะเช่นในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันอาจไม่มีความจำเป็น ด้วยเหตุผลดังนี้

(1) เกิดความซ้ำซ้อนในการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญไทย ระหว่างหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐและหมวดหน้าที่ของรัฐ แม้สภาพบังคับจะต่างกันด้วยการบัญญัติใช้คำว่า “รัฐต้อง” และ “รัฐพึง” แต่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม” ดังนั้น หน้าที่ของรัฐ แม้จะบัญญัติไว้ในหมวดใดก็ตาม หากถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีสภาพบังคับให้ทุกหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ยังมีความซ้ำซ้อนกับบทบาทของรัฐที่ต้องตอบสนองต่อบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและหมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยด้วย

(2) หน้าที่ของรัฐโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในแดนอำนาจฝ่ายบริหารโดยมีฝ่ายปกครองทำหน้าที่ดำเนินการ ดังเช่นรัฐธรรมนูญสเปนและรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส หน้าที่ของรัฐถูกบัญญัติไว้ในหมวดเกี่ยวกับรัฐบาล ฝ่ายปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หน้าที่ของฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ในภาพรวมเพื่อใช้เป็นแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญจะกำหนดกรอบสำคัญไว้เท่านั้น เพื่อให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีความกระชับและเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมุ่งหวังให้ใช้ได้ตลอดไปโดยแก้ไขเพิ่มเติมเท่าที่จำเป็น ส่วนรายละเอียดของภารกิจจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง จึงอาจมีคำถามเกิดขึ้นว่าหากในอนาคตมีหน้าที่ใหม่ที่รัฐให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือหากมิได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 จะไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

<sup>14</sup> พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์, “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสเปน” (2552) 11:33 *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 3, 7-9.

(3) หน้าที่ของรัฐสามารถแสดงออกได้ผ่านบทบาทที่ต้องตอบสนองต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติซ้ำในหมวดหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่เป็นภารกิจพื้นฐาน ดังกรณีของรัฐธรรมนูญสเปน และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ให้ความสำคัญกับสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชนในรัฐมากกว่าการกำหนดหน้าที่ของรัฐโดยถือหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง กรณีราชอาณาจักรสเปน ผู้ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือเสรีภาพสาธารณะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 – มาตรา 29 และหลักความเท่าเทียมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมและศาลได้วินิจฉัยจนคดีถึงที่สุดแล้ว หากผู้ฟ้องหรือผู้ร้องเห็นว่ายังคงมีการกระทำอันละเมิดต่อบัญญัติในส่วนนี้ สามารถนำคดีไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานได้อีกตามมาตรา 53.2<sup>14</sup> คล้ายกับกรณีของไทยที่บัญญัติให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213

(4) รัฐธรรมนูญในหมวดอื่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเร่งรัดและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในหมวด 5 ไว้แล้ว ได้แก่ กรณีการเสนอแนะและติดตามเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 43 (3) กรณีการร้องเรียนร้องทุกข์หน่วยงานของรัฐบัญญัติไว้ในมาตรา 41 (2) และเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในมาตรา 230 (1) และ (2) กรณีการฟ้องหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากบุคลากรได้กระทำหรือละเว้นการกระทำบัญญัติไว้ในมาตรา 41 (3) กรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 อีกทั้งการฟ้องหน่วยงานทางปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยแล้ว

## 2. เขตอำนาจของศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยของรัฐ ศาลในทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง มีหน้าที่วินิจฉัยประเด็นปัญหาและระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน โดยมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญไทย 2560 ให้สิทธิประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) และมาตรา 45 ได้บัญญัติรองรับการนำคดีไปร้องต่อศาลตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญไว้ แต่ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ก็ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือรูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วยเหตุดังกล่าวได้เช่นกัน

<sup>15</sup> อนันต์ คงเครือพันธ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565) 44-48.

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยและชี้ขาดประเด็นปัญหาเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) ตามหลักเขตอำนาจเฉพาะเจาะจงหรือเขตอำนาจจำกัด<sup>16</sup> มิได้มีเขตอำนาจทั่วไป (Generalklausel) ในคดีปกครองเหมือนศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่และมีอำนาจยกเลิกกฎหมายนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในเชิงปฏิเสธ<sup>17</sup> โดยจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ว่าเรื่องใดก็ตามหากมีอาศัยหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้ เรื่องนั้นมิได้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทของตนเองเป็นที่พึ่งสุดท้าย (Last Resort)

เมื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้ว มีความแตกต่างกัน ดังนี้

**ตารางที่ 2** สรุปประเด็นความแตกต่างระหว่างคดีฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเทียบกับเขตอำนาจศาลปกครอง ในคดีที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการไม่ถูกต้องหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ประเด็น	เขตอำนาจ	
	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง
1. วัตถุประสงค์	หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 มาตรา 52 – มาตรา 63	การกระทำทางปกครองตามกฎหมาย
2. เหตุแห่งการฟ้องคดี	1. การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ 2. การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน 3. การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	1. การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ 2. การละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
3. ผู้ถูกร้อง/ฟ้อง	หน่วยงานของรัฐ (ที่ใช้อำนาจทางปกครอง)	หน่วยงานทางปกครอง
4. ผู้มีสิทธิร้อง/ฟ้อง	บุคคลหรือชุมชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรง และได้รับความเสียหาย	บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน/เสียหาย
5. ผลของคำวินิจฉัย	ผูกพันทุกองค์กรแม้มิใช่คู่กรณี	ผูกพันเฉพาะคู่กรณี
6. การกำหนดค่าบังคับคดี	มีอำนาจกำหนดค่าบังคับและมาตรการดำเนินการให้เป็นไปตามค่าบังคับ	มีอำนาจกำหนดค่าบังคับและมาตรการดำเนินการให้เป็นไปตามค่าบังคับ

<sup>16</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, *เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย มาตรา 264 และมาตรา 266* (นนทบุรี: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543) 5.

<sup>17</sup> ปัญญา อุชชาชน, *ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในโลกสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2562) 23.

เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในคดีร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 เมื่อเทียบกับเขตอำนาจของศาลปกครองในมูลคดีเดียวกัน กรณีของศาลรัฐธรรมนูญมีข้อได้เปรียบในประเด็นเกี่ยวกับผู้ถูกร้องมีเขตอำนาจกว้างกว่า เนื่องจากมีได้จำกัดเฉพาะหน่วยงานทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของหลักการแบ่งแยกอำนาจของไทย ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจะวินิจฉัย “ข้อพิพาทในทางกฎหมาย” ซึ่งเกิดจากขอบเขตในทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ แต่จะไม่วินิจฉัยข้อพิพาทในทางการเมืองโดยแท้<sup>18</sup> ดังนั้น กรณีผู้ถูกร้องเป็นองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยวัตถุแห่งคดีเฉพาะในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น การวินิจฉัยและมีคำสั่งบังคับก้าวล่วงไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ในการออกกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติโดยแท้และการกำหนดนโยบาย รวมถึงการสั่งการในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจบริหารของรัฐบาลจึงเป็นข้อควรระวังข้อได้เปรียบอีกประการของการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่ศาลรับคำร้องไว้พิจารณาคือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรให้ต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ผู้ร้องมีต้องไปดำเนินการร้องต่อหน่วยงานของรัฐด้วยเหตุเดียวกันนี้อีก อย่างไรก็ตาม เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะกว้างกว่าศาลปกครองในทางปฏิบัติหรือไม่ จะได้พิจารณาในแต่ละประเด็น

(1) วัตถุแห่งคดี วัตถุแห่งคดีที่สามารถนำไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5 มาตรา 52 - มาตรา 63 เป็นภารกิจที่เป็นไปเพื่อประโยชน์โดยตรงของประชาชนหรือชุมชน หากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายอาจเป็นได้ทั้งการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางปกครอง และการกระทำทางนิติบัญญัติ ส่วนการกระทำทางตุลาการมิได้เป็นหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 โดยตรง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3) ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยจำเป็นต้องไปร้องต่อศาล ส่วนหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาตามกรอบหรือบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้นหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ฝ่ายนิติบัญญัติยื่นเรื่องให้ศาลพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นรีบด่วนต้องตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ศาลวินิจฉัยได้เพียงเหตุผลอันเป็นฐานในการออกพระราชกำหนดดังกล่าวว่าเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหรือไม่ แต่ศาลมิอาจวินิจฉัยว่าอย่างไรจึงจำเป็นรีบด่วน และกรณีการยื่นคำร้องของบุคคลด้วยเหตุฉุกเฉินหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา 213 ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต่างจากกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 คดีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกร้องที่ 2 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาเนื่องจากคำสั่งการของคณะรัฐมนตรีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกร้องที่ 1

<sup>18</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2563) 47.

ได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนแล้วเป็นคำสั่งทางปกครองมิใช่การกระทำทางรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กรณีฟ้องต่อศาลปกครองให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) พบว่าวัตถุประสงค์เป็นการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทุกด้านไม่เฉพาะแต่หน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 52-มาตรา 63 หากการกระทำทางปกครองดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ดังนั้น จากแนวคำวินิจฉัยและเหตุผลข้างต้น วัตถุประสงค์ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในเขตอำนาจของศาลปกครองจะกว้างกว่าศาลรัฐธรรมนูญ

(2) เหตุแห่งการฟ้องคดีการนำคดีไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดเหตุแห่งการร้องไว้ 3 ประการคือ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้บุคคลหรือชุมชนได้รับความเสียหาย ซึ่งบัญญัติคล้ายคลึงกับการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กรณีหน่วยงานทางปกครองทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ (2) กรณีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จนเป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ สำหรับกรณีการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องนั้น บทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติไม่ครบถ้วนด้วย แต่มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปคือการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนนั้น ใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครองกำหนดชัดเจนว่าต้องเป็นการกระทำทางปกครองที่ดำเนินการไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนด สำหรับกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้น หากหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่แล้วแต่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ศาลรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาโดยตีความอย่างแคบว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิจารณาโดยตีความกว้างกว่า หากหน่วยงานทางปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว แต่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องยังได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอยู่ศาลปกครองถือว่าหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่<sup>19</sup> ดังนั้น หากพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยนี้ กรณีหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องยังคงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ได้สำหรับกรณีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองจะพิจารณาว่ามีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการกิจนั้นหรือไม่ หากไม่มี

<sup>19</sup> อ่าปน เจริญชินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 1 เขตอำนาจศาล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2563) 277.

กฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาไว้ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาพอสมควร ซึ่งเป็นดุลพินิจที่ศาลจะต้องวางบรรทัดฐานว่าระยะเวลาพอสมควรดังกล่าวเท่าใดจึงจะเหมาะสมและยอมรับได้

(3) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกฟ้องผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 คือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 52 – มาตรา 63 อาจเป็นหน่วยงานของรัฐในแดนของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจทางปกครองอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้ร้องจะต้องพิจารณาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองว่าภารกิจนั้นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดของรัฐ ส่วนผู้ถูกฟ้องต่อศาลปกครองต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงไม่รวมรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นจากกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานทางนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจทางรัฐบาลหรืออำนาจทางการเมือง ผู้ถูกร้องซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงกว้างกว่าผู้ถูกฟ้องต่อศาลปกครอง

(4) ผู้ฟ้องหรือผู้ร้อง ผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ต้องเป็นบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐและได้รับความเสียหาย ถือเป็นอำนาจฟ้องคดีอย่างกลาง แม้จะเชื่อมโยงกับประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง แต่ผู้ร้องต้องมีประโยชน์ได้เสียในเหตุแห่งการร้องด้วย<sup>20</sup> เช่นเดียวกับกรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีมีผู้ฟ้องหลายคน (ชุมชน) ในเหตุเดียวกัน จะยื่นฟ้องรวมกันเป็นฉบับเดียวกันโดยมอบหมายผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้ตามมาตรา 45 วรรคสาม อำนาจฟ้องคดีของบุคคลต่อศาลปกครองจึงมีหลักการคล้ายคลึงกับกรณีบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยพิจารณาตัวบุคคลผู้ได้รับผลกระทบเป็นหลัก แต่กรณีการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 มาตรา 51 จะพิจารณาการได้รับประโยชน์สาธารณะโดยตรงประกอบด้วย ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนว่าอย่างไรเป็นประโยชน์โดยตรงและอย่างไรเป็นประโยชน์โดยอ้อม ดังนั้น เขตอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับตัวผู้ฟ้องคดีจึงกว้างกว่าผู้มีสิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>20</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว 13, 142.

(5) ผลของคำวินิจฉัย รัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคสี่ กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันทุกองค์กรที่มีได้เป็นคู่กรณี ต่างจากคำพิพากษาของศาลปกครองที่ผูกพันเฉพาะ คู่กรณีและเด็ดขาดเฉพาะคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 70 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(6) การกำหนดค่าบังคับ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดและรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากปรากฏภายหลังว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามค่าบังคับ ศาลมีอำนาจไต่สวน แสวงหาข้อเท็จจริง และแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของหน่วยงานของผู้ถูกร้องไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางการเมืองหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาล ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในขณะที่ศาลปกครองสามารถสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ส่วนกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลมีอำนาจเพียงสั่งห้ามการกระทำหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หากหน่วยงานทางปกครองยังมิได้ปฏิบัติตามค่าบังคับ ศาลมีอำนาจไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงและสั่งให้ชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) และ (1) ประกอบมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และดำเนินการตามมาตรการบังคับคดีมาตรา 75/1 ถึงมาตรา 75/4 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้แก่ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการติดตามผลการบังคับคดีการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับ การสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหากไม่ดำเนินการตามค่าบังคับ และการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือนายรัฐมนตรีของหน่วยงานทางปกครองสั่งการหรือลงโทษทางวินัยกรณีไม่ดำเนินการตามค่าบังคับ เป็นต้น

### 3. กระบวนการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

คดีที่ประชาชนหรือชุมชนร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ร้องต้องดำเนินการขอรับทราบก่อน จึงจะมีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากพิจารณากระบวนการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองในเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันแล้ว มีความแตกต่างกันดังนี้

(1) เจื่อนไขการดำเนินกระบวนการที่กฎหมายกำหนดก่อนเสนอคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาล ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงและได้รับความเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จะต้องร้องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะดำเนินการใดหรือไม่มีการดำเนินการใดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ ผู้ร้องจะต้องมีหนังสือโต้แย้งไปยังหน่วยงานของรัฐนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐ<sup>21</sup>

หลังจากผู้ร้องได้มีหนังสือโต้แย้งไปยังหน่วยงานของรัฐแล้ว ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 30 วันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งไปยังหน่วยงานของรัฐ หากผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง แล้ว พบว่าหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนจะแจ้งให้ผู้ร้องทราบ แต่หากพิจารณาแล้วพบว่าหน่วยงานของรัฐนั้นยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนจะจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี<sup>22</sup> ดำเนินการพิจารณา สั่งการ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบต่อไป ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 เฉพาะที่ตรวจสอบแล้วพบว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนและจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในแต่ละปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2566 มีจำนวนอยู่ระหว่าง 3 – 13 เรื่อง<sup>23</sup>

หน้าที่ของรัฐที่สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วพบว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วน ได้แก่ ด้านสิ่งแวดล้อมกรณีขยะพลาสติกในทะเล การจัดการศึกษาของเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิของมารดา ก่อนและหลังคลอดบุตร การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ การคุ้มครองผู้บริโภคจากเนื้อสัตว์แปรรูป การเรียกเก็บค่าบริการกระแสไฟฟ้าเกินสมควร เป็นต้น

หากผู้ร้องเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 จึงจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยได้<sup>24</sup> เมื่อประมาณการระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ร้องดำเนินการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ครั้งแรกถึงวันที่มีหนังสือถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรวม 4 เดือน รวมกับประมาณการระยะเวลาตามมาตรฐานงานของสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดไว้กรณีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา รวม 5 เดือน รวมทั้งสิ้น 9 เดือน ส่วนระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อสั่งการนั้น กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้สำหรับ

<sup>21</sup> มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1), พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

<sup>22</sup> มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2), พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

<sup>23</sup> สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, รายงานประจำปี (27 พฤษภาคม 2567) Annual <<http://ombstudies.ombudsman.go.th/main.php?l=enam=Annual>>.

<sup>24</sup> มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3), พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

กรณีการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีที่วัตถุแห่งคดีเป็นกฎหรือการกระทำอื่นใดซึ่งหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติไม่ถูกต้องกฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการให้ผู้ฟ้องซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายดำเนินการใดก่อนเสนอคำฟ้องไปยังศาลปกครอง ยกเว้นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเฉพาะตัวผู้ฟ้อง ทั้งนี้ หากเหตุแห่งการฟ้องเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น ขั้นตอนก่อนเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมีกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาเกินกว่าการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองกรณีวัตถุแห่งคดีเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5

(2) การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 วรรคสาม กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยคดีที่ผู้ร้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง จากสถิติคดีที่ผ่านมามีผู้ยื่นคำร้องในคดีประเภทนี้จำนวน 5 เรื่อง ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยจำนวน 4 เรื่อง คือ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 40/2564 , 59/2564 , 51/2565 และ 23/2567 เหตุที่ศาลไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ได้แก่ คำร้องไม่ระบุหน่วยงานผู้ถูกร้อง ไม่ระบุเหตุแห่งการร้อง ผู้ร้องมิใช่ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ผู้ร้องมิได้ดำเนินกระบวนการก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยที่ 1/2566 ลงวันที่ 9 มกราคม 2566 ผู้ร้องร้องกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้องที่ 1) ว่ากำหนดยุทธศาสตร์และแผน PDP ทำให้สัดส่วนกำลังผลิตพลังงานไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานน้อยกว่าร้อยละ 51 รัฐต้องซื้อไฟฟ้าจากเอกชน เป็นเหตุให้ราคาค่าไฟสูง และมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกร้องที่ 2 จากคำสั่งการที่เห็นว่าผู้ถูกร้องที่ 1 ได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้กระทรวงพลังงาน ผู้ว่าการ กฟผ. ผู้ว่าการ กฟน. ผู้ว่าการ กฟภ. ประธานกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เลขานุการคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น จัดทำความเห็นและส่งให้ศาลพิจารณา ความปรากฏแก่ศาลว่า สัดส่วนการผลิตพลังงานไฟฟ้ามีใช้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ที่ห้ามมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเกินร้อยละ 50 เป็นการเปิดประมูลให้เอกชนเข้ามาลงทุนผลิตไฟฟ้า โดยรัฐทำสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิต สัญญาดังกล่าวรัฐมีเอกสิทธิ์ในการควบคุมสั่งการกรณีโรงไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ตามสัญญาเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ส่วนกรณีค่าไฟมีราคาสูงเกิดจากหลายปัจจัยรวมกัน ได้แก่ ค่าไฟฟ้าฐาน ค่าไฟฟ้าผันแปร (ค่า Ft) ภาษีมูลค่าเพิ่ม มิได้เกิดจากเหตุเพียงเพราะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการผลิตไฟฟ้าโดยรัฐรับซื้อ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา 3 วรรคสอง ด้วยศาลรัฐธรรมนูญมีชั้นเดียวและถือเป็นเด็ดขาด ผู้ร้องจึงมีอาจอุทธรณ์ ต่างจากกรณีการฟ้องไปยังศาลปกครอง หากผู้ฟ้องเห็นแย้งกับคำพิพากษา สามารถอุทธรณ์ไปยัง

ศาลปกครองสูงสุดได้ ค้างนั้น ระยะเวลาที่คดีอยู่ระหว่างชั้นพิจารณาของศาลปกครองจึงมีอาจกำหนดได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 55 วรรคหนึ่ง กำหนดเพียงให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีที่ผู้ฟ้องอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน อาจเห็นควรมิต้องนั่งพิจารณาคดีก็ได้ ตามมาตรา 59/1

กระบวนการตามกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ร้องต้องดำเนินการก่อนเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นำหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 มีกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาและขั้นตอนมากกว่ากรณีการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองด้วยวัตถุแห่งคดีเดียวกัน ยกตัวอย่างกรณีคดีตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 หากไม่นับระยะเวลาที่ผู้ร้องเสนอหนังสือต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาในปี พ.ศ. 2560 โดยนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ร้องมีหนังสือถึงกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้องที่ 1) เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563 จนกระทั่งถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในคดีเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2566 แล้วใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปีเศษ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มากพอสมควรหากเทียบกับเหตุแห่งคดีที่ผู้ร้องอ้างว่าตนต้องเสียค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงมาเป็นเวลามากกว่า 2 ปี ด้วยหลักการที่วางสถานะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งสุดท้าย (last resort) และเพื่อมิให้คดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมากเกินไปจึงกำหนดกระบวนการกลับกรองคำร้องในเบื้องต้น โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นเดียวกับกรณีการให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3) ซึ่งกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องต่อศาลต้องดำเนินการที่กฎหมายกำหนดขึ้นตอนและวิธีการไว้โดยเฉพาะเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย (ถ้ามี) ก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับระยะเวลาในชั้นวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนซึ่งเป็นข้อดีสำหรับผู้ร้อง ในคดีดังกล่าวข้างต้นผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2565 ศาลวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีแล้ว มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2566 ใช้เวลา 146 วัน ซึ่งเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพียง 26 วัน เนื่องจากผู้จัดทำความเห็นและเสนอเอกสารหลักฐานประกอบการวินิจฉัยของศาลมีจำนวนหลายหน่วยงานด้วยเหตุที่ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคดีมีลักษณะที่เป็นเทคนิคเฉพาะด้าน

#### 4. โอกาสของประชาชนหรือชุมชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คดีที่ให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีสองประเภทคือ มาตรา 7 (4) คดีที่หน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และมาตรา 7 (11) คดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับ

คดีตามมาตรา 7 (4) ร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 นับแต่รัฐธรรมนูญ 2560 มีผลบังคับใช้ มีคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาเพียง 1 เรื่อง และมีผู้ยื่นคำร้องด้วยเหตุดังกล่าวซึ่งศาลไม่รับไว้พิจารณาจำนวน 4 เรื่อง เมื่อเทียบกับคดีตามมาตรา 7 (11) เรื่องเกี่ยวกับการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองตามมาตรา 212 รัฐธรรมนูญ 2550 และมาตรา 213 รัฐธรรมนูญ 2560 มีคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาเพียง 4 เรื่อง โดยมีผู้ยื่นคำร้องด้วยเหตุดังกล่าวซึ่งศาลไม่รับไว้พิจารณาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2567 (17 ปี) ทั้งหมดจำนวน 616 เรื่อง (เฉลี่ยปีละ 36 เรื่อง) เหตุผลที่ศาลไม่รับคำร้องตามมาตรา 7 (4) ไว้พิจารณา ได้แก่ ผู้ร้องยังมีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) และคำร้องไม่ระบุชื่อผู้ถูกร้อง และเหตุแห่งการร้อง ส่วนกรณีคำร้องตามมาตรา 7 (11) เหตุผลที่ศาลไม่รับไว้พิจารณา ได้แก่ ผู้ร้องยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนก่อนเสนอคำร้องตามมาตรา 47 (3) หรือรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการใช้สิทธิทางศาลอื่นหรือกระบวนการร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามมาตรา 47 (2) หรือเหตุแห่งการร้องไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญทั้งกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองหรือกรณีขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ 2560 แต่จากสถิติที่ผ่านมาเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวถูกศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยน้อยมาก

## บทสรุป

ความมุ่งหมายของการบัญญัติ “หน้าที่ของรัฐ” แยกไว้เป็นหมวดเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 คือต้องการให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐเกิดเป็นรูปธรรมโดยประชาชนมิต้องใช้สิทธิเรียกร้องจากรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปนไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐแยกไว้เป็นหมวดเฉพาะ รัฐให้ความสำคัญกับหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง หน้าที่ของรัฐจึงถูกบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองภายในรัฐ เว้นแต่เป็นเรื่องในระดับประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และด้านเศรษฐกิจการค้า จึงจะบัญญัติไว้เป็นหมวดเฉพาะ นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐในหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 หน้าที่ของรัฐ นอกจากจะบัญญัติแยกไว้เป็นหมวดเฉพาะแล้ว ยังถูกบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน รัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องที่เป็นหลักการและสำคัญเท่านั้น ส่วนรายละเอียดซึ่งอาจแปรเปลี่ยนไปตามบริบทแวดล้อมของสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีที่มีความเป็นพลวัตควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง และด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีมีข้อพิพาทหรือ

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรวมถึงหน้าที่ของรัฐ จึงกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) และมาตรา 45 อย่างไรก็ตาม การบัญญัติเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้มีสิทธิฟ้องร้องในกฎหมายดังกล่าวและในรัฐธรรมนูญไทย หมวด 5 มาตรา 51 มีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และมาตรา 42 ทำให้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญทับซ้อนกับศาลปกครองในคดีพิพาทที่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

เมื่อพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในคดีดังกล่าว ในประเด็นเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีและผู้มีสิทธิฟ้องร้องแล้ว ปรากฏว่าเขตอำนาจของศาลปกครองในทางปฏิบัติจะมีเขตอำนาจกว้างกว่า ด้วยเหตุที่การกระทำทางปกครองที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ไม่จำกัดเฉพาะหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 และผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่จำกัดเฉพาะผู้ได้รับความเสียหาย แต่รวมถึงผู้ได้รับความเดือดร้อนและอาจจะเดือดร้อนหรืออาจจะเสียหายด้วย แม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญคือหน่วยงานของรัฐทั้งหมด แต่จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา หากเป็นการกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางการเมือง ศาลมักจะไม่วิเคราะห์พิจารณาและเมื่อพิจารณากระบวนการเสนอคดีต่อศาลทั้งสองประเภท (องค์กรตุลาการ) ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องจากบุคคลหรือชุมชนไว้พิจารณาโดยตรง ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (หน่วยงานของรัฐ) ผ่านการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) และผ่านความเห็นของคณะรัฐมนตรี ในขณะที่หากวัตถุแห่งคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อใดก็ได้โดยมิต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ นับแต่รัฐธรรมนูญ 2560 มีผลบังคับใช้ จึงมีเพียง 1 คดี ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว เมื่อเทียบกับคดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคดีที่ให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเช่นกัน พบว่ามีจำนวนเพียง 4 เรื่อง ที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณา นับแต่รัฐธรรมนูญ 2550 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญ 2560 มีผลบังคับใช้ แม้ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันทุกองค์กรมิใช่เฉพาะคู่กรณีก็ตาม แต่หากโอกาสในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยาก การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ก็อาจไม่บรรลุประสิทธิผล

ดังนั้น การบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญในรูปแบบของสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนอง และการบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งมิได้ให้อำนาจ

ประชาชนนำไปฟ้องคดีต่อศาลเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยมีกลไกให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนำคดีไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (เฉลี่ยปีละ 36 เรื่อง) จึงเหมาะสมกว่าการบัญญัติหน้าที่ของรัฐแยกเป็นหมวดเฉพาะ ส่วนการฟ้องหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่นั้นควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่รับผิดชอบจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญควรยึดหลักเขตอำนาจเฉพาะเจาะจง (Enumerationsprinzip) และพิจารณาข้อพิพาทในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเมือง มิใช่ข้อพิพาทในทางการเมืองโดยแท้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการวินิจฉัยเท่านั้น เพื่อมิให้ก้าวล่วงเข้าไปในแดนอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย หากพิจารณาหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญหมวด 5 แล้ว มีทั้งหน้าที่ในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ การกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยและออกคำสั่งบังคับจึงมีโอกาสที่ศาลรัฐธรรมนูญจะก้าวล่วงเข้าไปในแดนของการกระทำฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำทางรัฐบาล และการกระทำของฝ่ายปกครอง

สำหรับในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญมีได้มีอำนาจพิจารณาคดีอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ อำนาจหน้าที่หลักคือการพิจารณาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการขัดกันของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในราชอาณาจักรสเปนกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้ด้วยเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไทย 2560 มาตรา 213

### ข้อเสนอแนะ

(1) ด้วยเหตุที่กฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าจะมีความเป็นรูปธรรมมากกว่ากฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า<sup>25</sup> การบัญญัติหน้าที่ของรัฐในลักษณะของแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินจึงมีความเหมาะสมและมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมในอนาคตที่มีความเป็นพลวัตสูงมากกว่าการบัญญัติหน้าที่ของรัฐแยกเป็นหมวดเฉพาะ

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) และมาตรา 231 กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความ

<sup>25</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ; พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์อานกฎหมาย, 2564) 19.

เค็ดรื้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีทีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหากเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือเสนอศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยหากเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพทีรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเพื่อพิจารณาหรือทำความเห็นเสนอศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 – มาตรา 48 ดังนั้น กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรจนเป็นเหตุให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับความเสียหายควรอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณารับเรื่องร้องเรียน แสวงหาข้อเท็จจริง แจ้งหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ และเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการ โดยปรับบ้อยคำในรัฐธรรมนูญในมาตราทีกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและนำความทีบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจทีสูงกว่าอำนาจทีเกิดจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และตัดบทบัญญัติทีให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ ควรให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากหน้าที่ของรัฐตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เป็นหน่วยงานทีใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ กรณีมีข้อพิพาทเป็นคดีปกครองจึงควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และด้วยหลักการทีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลทีมีเขตอำนาจจำกัดจึงไม่ควรมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทีบ้ซ้อนกับศาลประเภทอื่นหรือเป็นศาลคู่ขนาน และช่วยเหลือโอกาสทีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะก้าวล่วงเข้าไปในเขตอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย

## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร รอบรู้, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).
- นันทวัฒน์ บรรمانันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2560).
- นิรมัย พิศเกษ มั่นจิตร, *กฎหมายสวัสดิการสังคมฝรั่งเศส : แนวคิดและสาระสำคัญว่าด้วยการประกันสังคม และสวัสดิการสังคม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2566).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2563).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560' รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปีศาสตราจารย์ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562).
- ปัญญา อุดชาชน, *ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในโลกสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2562).
- พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์, “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสเปน” (2552) 11:33 *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2564).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, *เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย มาตรา 264 และมาตรา 266* (นนทบุรี: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543).
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, *รายงานประจำปี(27 พฤษภาคม 2567) Annual* <<http://ombstudies.ombudsman.go.th/main.php?filename=Annual>>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562).
- หยุด แสงอุทัยและสมยศ เชื้อไทย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 22, 2566).
- อนันต์ คงเครือพันธุ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).
- อำพน เจริญชีวินทร์, *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 1 เขตอำนาจศาล* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2563).



# พัฒนาการกฎหมายการทำแท้งประเทศไทยและประเทศไอร์แลนด์

## Development of abortion laws in Thailand and Ireland

ลาวัลย์ หอนพรัตน์

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

9/9 หมู่ 9 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

Rawan Homnopparta

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

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

E-mail : rawan.h@hotmail.com

ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

9/9 หมู่ 9 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

Pornmapa Udomwatthawe

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

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

E-mail : pornmapa.m@gmail.com

(Received: 3 January 2025; Revised: 6 February 2025; Accepted: 13 February 2025)

### บทคัดย่อ

การทำแท้งหรือการยุติการตั้งครรภ์เป็นประเด็นที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อน มีแนวคิดและ ทฤษฎีที่สนับสนุน ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยกับการทำแท้งถูกกฎหมายและฝ่ายที่คัดค้านการทำแท้งอย่างเคร่งครัด แนวคิด ทฤษฎีที่สนับสนุนการทำแท้งถูกกฎหมายเช่นแนวคิดเกี่ยวกับสุขภาพของหญิง แนวคิดเกี่ยวกับสุขภาพของทารก สภาพเศรษฐกิจ ผลกระทบทางสังคม ทฤษฎีสติพิธิ เสรีภาพซึ่งเห็นว่าหญิงมีสิทธิใน ตัวร่างกาย ของหญิงมีสิทธิที่จะตัดสินใจ ยุติการตั้งครรภ์ด้วยตัวเองได้ ส่วนฝ่ายที่คัดค้านการทำแท้งถือว่าการทำแท้งเป็นอาชญากรรมโดยยึดในแนวคิดทางศาสนา ศีลธรรม จริยธรรม ทฤษฎีสติพิธิของการมีชีวิตของทารก ส่วนกฎหมายการทำแท้งของไทยในปัจจุบันหลังจากมี พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2564 การทำแท้งในขณะที่ยุติการตั้งครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์นั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้ง ในประเทศไอร์แลนด์ เดิมประเทศไอร์แลนด์มีกฎหมายห้ามการทำแท้งอย่างเคร่งครัด โดยไม่ คำนึงถึงสุขภาพของหญิงหรือสุขภาพของทารกในครรภ์ จนเกิดมีกรณีที่สะท้อนใจคนส่วนใหญ่ มีการประท้วงของกลุ่มสตรีจันรัฐบาลต้องให้มีการลงประชามติ ว่าควรจะมีการทำแท้งที่ถูกกฎหมายหรือไม่ซึ่งผลการลงประชามติ ชาวไอร์แลนด์ส่วนใหญ่เห็นว่าการทำแท้งเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตัดสินใจของประชาชนชาวไอร์แลนด์ในการยกเลิกข้อห้ามทำแท้ง โดยคำนึงถึงสิทธิสตรีและสุขภาพของหญิงทำให้เป็นแบบอย่าง ของ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

**คำสำคัญ :** กฎหมายการทำแท้ง การตั้งครรรภ์ สิทธิสตรี

## **Abstract**

Abortion, the ending of a pregnancy, is a highly debated topic. Pro-choice advocates argue for legalized abortion based on women's health, fetal health, economic circumstances, social impacts, and individual rights. They believe women have the right to bodily autonomy and the right to decide whether to continue a pregnancy. Conversely, anti-abortion advocates view abortion as morally wrong, often citing religious beliefs, ethics, and the unborn child's right to life.

Thailand's abortion law, revised in 2021, permits abortions up to 12 weeks of pregnancy. Ireland, on the other hand, formerly had a strict abortion ban, disregarding the well-being of both the woman and the fetus. This led to tragic situations and widespread protests by women's rights groups, culminating in a referendum on abortion legalization. A majority of Irish citizens voted to legalize abortion, setting a global example.

Ireland's decision to repeal the abortion ban, prioritizing women's rights and health, is a significant step forward for women's rights worldwide.

**Keywords :** Abortion Law, Pregnancy, Women's rights

## **บทนำ**

การทำแท้งหรือการยุติการตั้งครรภ์เป็นประเด็นทางสังคมที่ซับซ้อนและเป็นที่ยกเถียงกันมานาน เหตุผลที่นำมาถกเถียงกันมักเป็นประเด็นทางศาสนา ศีลธรรม สังคม เศรษฐกิจ กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้ง หรือ การยุติการตั้งครรภ์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีการพัฒนาขึ้นบางประเทศหญิงมีครรภ์สามารถทำแท้งได้ โดยไม่ถือเป็นความผิดแต่ในบางประเทศถือเป็นอาชญากรรม ทั้งนี้โดยมีความเชื่อทัศนคติและแนวคิดที่ต่างกันเช่นแนวคิดทางศาสนาซึ่งถือเคร่งครัดว่าการทำแท้งเป็นการทำบาปแนวคิดทางสังคม เศรษฐกิจ และการดำรงอยู่ของชีวิต เป็นต้น

## **แนวคิดเกี่ยวกับการทำแท้ง**

### **1. แนวคิดทางศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธ**

ศาสนาคริสต์ ชาวคริสเตียนที่เคร่งครัดถือเอาว่าการทำแท้งนั้นเท่ากับการฆาตกรรม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาชาวคริสต์ไม่ว่านิกายใดก็ไม่เห็นด้วยกับการทำแท้งทั้งสิ้นหรือประเทศโปแลนด์ กฎหมายไม่

อนุญาตให้มีการทำแท้งเว้นแต่กรณีที่เป็นอันตรายต่อมารดา การตั้งครรภ์ที่เกิดจากการถูกข่มขืนและเสี่ยงต่อการไม่สมประกอบของทารก แต่ในขณะที่ประเทศที่มีนโยบายเปิดกว้างในการทำแท้งเช่นฮอลแลนด์ เป็นต้น

ศาสนาอิสลาม การทำแท้งในศาสนาอิสลามถือเป็นความผิดทางด้านศีลธรรมและกฎหมายอิสลาม ศาสนาอิสลามนั้นให้ความสำคัญกับชีวิตมนุษย์ในคัมภีร์อัลกุรอาน คำสอนของอัลฮุนะ และศาสนบัญญัติอื่นๆถือว่า การทำลายชีวิตของทารกในครรภ์หรือชีวิตที่คลอดออกมาเป็นมนุษย์สมบูรณ์แล้วเป็นการกระทำที่ต้องห้าม พระอัลเลาะห์ ได้ตรัสไว้เกี่ยวกับการรักษาชีวิตความว่า “จงอย่าได้ฆ่าชีวิตที่อันลอส่งห้ามไว้ นอกจากด้วยสิทธิอันชอบธรรมเท่านั้น” และยังมีคำสอนเกี่ยวกับการทำแท้งว่า “การทำแท้ง ถือเป็นบาป” มุสลิมทั่วไปจะปฏิบัติตามหลักการนี้ แต่มีข้อยกเว้นให้มีการยุติการตั้งครรภ์ได้หากมีความจำเป็นเพื่อสุขภาพของมารดาแต่ต้องได้รับความยินยอมจากแพทย์และสามีก่อน<sup>1</sup>

ศาสนาพุทธ ศาสนาพุทธมีพระวินัยสงฆ์คือศีลข้อแรกการห้ามฆ่าสัตว์ตัดชีวิตดังนั้นชาวพุทธที่เคร่งครัดจะถือว่าการทำแท้งเป็นบาปประเทศไทยซึ่งมีประชากรนับถือศาสนาพุทธกว่า 90% ของประชากรทั้งประเทศและศาสนาอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานทั้งในทางวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีซึ่งมีอิทธิพลในการร่างกฎหมายของไทยฉะนั้นจึงมีความเคร่งครัดในเรื่อง พระวินัยสงฆ์ คือศีลข้อแรกเช่นกัน

ทั้งศาสนาคริสต์ศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธล้วนมีบทบัญญัติหรือคำสอนที่ถือว่าการทำแท้งเป็นบาปทั้งสิ้น แต่แนวคิดทางศาสนา แนวคิดเชิงผิดถูกบุญบาปเป็นแนวคิดที่ไม่ได้นำสภาพสังคมเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตอยู่มาประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการทำแท้ง

## 2. แนวคิดเชิงสังคมเศรษฐกิจ

เป็นแนวคิดของจอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stewart Mill) ที่เห็นว่าสังคมควรคำนึงถึงความเป็นอยู่ ความผาสุกของคนส่วนมากและความอยู่รอดของสังคมโดยรวมโดยมุ่งประโยชน์สูงสุดของสังคมและประชาชนเป็นหลัก โดยไม่คำนึงว่าการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือผิดตามความเชื่อในทางประเพณี วัฒนธรรมหรือศาสนา

## 3. แนวคิดเรื่องสิทธิของหญิง

แนวคิดนี้คำนึงถึงหญิงซึ่ง หญิงนั้นควรมีสิทธิในเนื้อตัวร่างกายสิทธิในด้านสุขภาพอนามัยหญิงควรมีสิทธิในการตัดสินใจในการทำแท้งโดยปราศจากการใช้กำลังบีบบังคับหรือการเลือกปฏิบัติ และหญิงมีสิทธิที่จะทำแท้งโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้อื่น

<sup>1</sup> ฉวีวรรณ วรรณประเสริฐและคณะ, ประเพณีที่ช่วยส่งเสริมการผสมผสานทางสังคมระหว่างชาวไทยพุทธกับชาวไทยมุสลิม (ปัตตานี: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี., พิมพ์ครั้งที่ 2, 2525) 89.

#### 4. แนวคิดเรื่องสิทธิการมีชีวิต

สิทธิของทารกในครรภ์มารดา ฝ่ายที่คัดค้านการทำแท้งมักจะเน้นว่าทุกคนมีสิทธิในชีวิตทารกในครรภ์ก็มีสิทธิในการมีชีวิต การทำแท้งเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของทารก

#### 5. แนวคิดเกี่ยวกับสุขภาพของหญิง

หญิงควรได้รับการทำแท้งที่ปลอดภัย การเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ง่าย ทั้งนี้เพื่อช่วยลดอัตราการเสียชีวิตของมารดาในการทำแท้งและช่วยไม่ให้เกิดปัญหาสุขภาพแก่หญิง

#### ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทำแท้ง

1. ทฤษฎีสิทธิ เป็นสิทธิของบุคคลในการตัดสินใจเกี่ยวกับร่างกายของตนเอง
  2. ทฤษฎีจริยธรรมเป็นทฤษฎีที่พิจารณาถึงความถูกต้องทางจริยธรรมของการกระทำ
  3. ทฤษฎีสวัสดิภาพเป็นทฤษฎีที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของมนุษย์โดยคำนึงถึงความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่จะต้องดีขึ้น
  4. ทฤษฎีความยุติธรรมต้องทำให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรและโอกาส
- เหตุผลในการทำแท้ง ในอดีตเป็นการตัดสินใจทำแท้งซึ่งในบางสังคมถือเป็นเรื่องของสตรีตั้งครรถ์เท่านั้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจในบางสังคมการทำแท้งเป็นเรื่องที่ชายซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวจะต้องตัดสินใจเท่านั้นหรืออาจเป็นเรื่องที่ต้องตกลงกันในครอบครัวบางสังคมผู้ซึ่งมีอำนาจทางศาสนาเป็นผู้ตัดสินใจ สาเหตุการทำแท้งในยุคนั้นได้แก่การขาดแคลนอาหารและทรัพยากรบางกรณีการทำแท้งเป็นผลจากลักษณะความเป็นอยู่ที่ต้องเร่งร้อนตลอดเวลาซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้ถูกทอดทิ้งได้ เหตุผลในการทำแท้งในปัจจุบันสภาพบดเค้นของชีวิตเช่นครอบครัวยากจน มีลูกมากพอแล้วและไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ การตั้งครรถ์เป็นอุปสรรคต่ออาชีพและการดำเนินชีวิต

พัฒนาการของกฎหมายการทำแท้งของประเทศไทย สำหรับประเทศไทยกฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งมีวิวัฒนาการตั้งแต่กฎหมายตราสามดวงซึ่งไม่มีบทบัญญัติเอาผิดแก่หญิงซึ่งทำให้ตนเองแท้งลูก อาจเป็นไปได้ว่าเหตุที่ไม่มีกฎหมายห้ามการทำแท้งโดยหญิงนั่นเอง เนื่องจากในสมัยนั้นชายเป็นใหญ่ หญิงไม่สามารถเลือกแบบแผนชีวิตของตนเองได้ ปัญหาการทำแท้งสมัยนั้นอาจไม่มีหรือมีน้อยมากหรือไม่รู้วิธีการทำแท้ง ต่อมา ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไขทางการเมืองในยุคจักรวรรดินิยมจึง มีการบัญญัติเกี่ยวกับความผิดของหญิงในการทำแท้ง โดยมีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา รศ 127 ขึ้น

กฎหมายลักษณะอาญา รศ 127 ได้เอาแนวคิดมาจากกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานทำให้แท้งลูกอยู่ในมาตรา 260 ถึงมาตรา 264 ซึ่งมีบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 260 “หญิงใดริดลูกให้แท้งก็ดียินยอมให้คนอื่นริดลูกให้แท้งก็ดีท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษ”

มาตรา 261 “ผู้ใดริดลูกให้เขาแท้งแม้ว่าหญิงนั้นยินยอมให้มันริดก็ดี ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษ”

มาตรา 262 “ถ้าผู้กระทำความผิดเช่นว่าในมาตรา 261 นั้นเป็นแพทย์หรือผดุงครรภ์หรือเป็นคนทำโดยเห็นแก่สินจ้างรางวัลก็ดีท่านให้ลงโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดเช่นนั้นทวีขึ้นอีกหนึ่งในสามส่วน”

มาตรา 263 “ผู้ใดรู้ว่าหญิงมีครรภ์และหญิงมิได้อนุญาตให้ริดลูกถ้ามันแลกระทำร้ายด้วยกำลังกายหรือด้วยประการหนึ่งประการใดให้หญิงนั้นแท้งลูกท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษฐานประทุษร้ายร่างกายถึงสาหัส”

มาตรา 264 “ผู้ใดพยายามกระทำความผิดอย่างใดที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 260 และมาตรา 261 นั้น ท่านว่าเป็นการไม่สำคัญอย่าได้เอาโทษแก่มันเลย”

ตามมาตรา 260 ถึง 264 เป็นการห้ามการริดลูกนับแต่เด็กปฏิสนธิจนถึงก่อนคลอดโดยไม่มีการยกเว้นโทษไว้ในทุกกรณีเจตนารมณ์ของกฎหมายคือมุ่งเป็นการคุ้มครองชีวิตที่จะเกิดมาเป็นบทบัญญัติเคร่งครัดไม่มีการกล่าวถึงกรณีสุขภาพหญิงแต่อย่างใด

ต่อมามีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา ในเดือนมกราคมปีพ.ศ. 2500 ได้มีการบัญญัติยกเว้นความผิดเกี่ยวกับการทำแท้งไว้สองกรณีคือเมื่อมีความจำเป็นเนื่องจากสุขภาพของหญิงและเมื่อหญิงมีครรภ์เกิดจากการถูกข่มขืน มีบัญญัติในมาตรา 301 ถึงมาตรา 305 ดังนี้

มาตรา 301 “หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 302 “ผู้ใดทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้น ยินยอมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงรับอันตรายสาหัสอย่างอื่นด้วยผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงถึงแก่ความตายผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท”

มาตรา 303 “ผู้ใดทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นไม่ยินยอมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงรับอันตรายสาหัสอย่างอื่นด้วยผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงถึงแก่ความตายผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

มาตรา 304 “ผู้ใดเพียงแต่พยายามกระทำความผิดตามมาตรา 301 หรือมาตรา 302 วรรคแรก ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”

มาตรา 305 “ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา 301 และมาตรา 302 นั้นเป็นการกระทำของ นายแพทย์และ

(1) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้นหรือ

(2) หญิง มีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 มาตรา 277 มาตรา 282 มาตรา 283 หรือมาตรา 284 ผู้กระทำไม่มีความผิด”

ซึ่งจากกฎหมายฉบับนี้ก็ยังมิผลให้หญิงที่ตั้งครรภ์โดยยังไม่พร้อมอาจจะด้วยปัญหา เช่น ปัญหา ด้าน วิทยุ เศรษฐกิจ ความไม่พร้อมด้านสังคม เป็นต้น ซึ่งกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 305 ก็ยังต้องเสี่ยงกับการได้รับอันตรายจากการทำแท้งอยู่ดี ต่อตามมาตรา 305 (1) และ(2) แพทย์สภาได้ออกข้อบังคับแพทย์สภา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2548 ขยายความสุขภาพของหญิงใน (1) ให้ครอบคลุม ทั้งกายและใจโดยเกณฑ์ด้านสุขภาพใจต้องมีแพทย์ลงนามสองคน ความผิดตาม(2) ครอบคลุมความคิดทางเพศ เช่นเพศสัมพันธ์กับผู้เยาว์อายุต่ำกว่า 15 ปี เพศสัมพันธ์จากการข่มขืนล่อลวงและการค้าประเวณี

กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ และมีผล บังคับใช้ในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลให้ยกเลิกมาตรา 301 และมาตรา 305 แห่งประมวล กฎหมายอาญาเดิม และบัญญัติใหม่ดังนี้

มาตรา 301 ”หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้แท้งลูกขณะมีอายุครรภ์เกิน 12 สัปดาห์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ“

มาตรา 305 ”การกระทำความผิดตามมาตรา 301 หรือมาตรา 302 การกระทำของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรมและตามหลักเกณฑ์ของแพทย์สภาในกรณีดังต่อไปนี้ผู้กระทำไม่มีความผิด

(1) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากหากหญิงตั้งครรถ์ต่อไปจะเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายต่อสุขภาพ ทางกายหรือจิตใจของหญิงนั้น

(2) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากมีความเสี่ยงอย่างมากหรือมีเหตุผลทางการแพทย์อันควรเชื่อได้ว่า หากทารกคลอดออกมาจะมีความผิดปกติถึงขนาดทุพพลภาพอย่างร้ายแรง

(3) หญิงยื่นยันต่อผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าตนมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิด เกี่ยวกับเพศ

(4) หญิงซึ่งมีอายุครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์ยืนยันที่จะยุติการตั้งครรภ์

(5) หญิงซึ่งมีอายุครรภ์เกิน 12 สัปดาห์แต่ไม่เกิน 20 สัปดาห์ยืนยันที่จะยุติการตั้งครรภ์! ภายหลังจากตรวจและรับคำปรึกษาทางเลือกจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและผู้ประกอบวิชาชีพอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศ กำหนด โดยคำแนะนำของแพทย์สภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น”

### กฎเกณฑ์ของแพทย์สภา

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 ถือเป็นประกาศรับรองอย่างเป็นทางการถึงสิทธิของผู้หญิงในการจัดการกับเนื้อตัวร่างกายของตนเองแต่ยังมีประเด็นที่ต้องลงในรายละเอียดในกฎเกณฑ์ของแพทย์สภา คณะกรรมการแพทย์สภาได้ออกข้อบังคับไว้โดยข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับแพทย์สภาว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2564 “ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2564 ราชกิจจานุเบกษา, 2564, ดังนี้

ข้อสี่ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมสามารถยุติการตั้งครรภ์ได้ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) การยุติการตั้งครรภ์ตามมาตรา 305(1) แห่งประมวลกฎหมาย อาญาเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาเนื่องจาก

(ก) ปัญหาสุขภาพทางกายของหญิงตั้งครรภ์หรือ

(ข) ปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงตั้งครรภ์ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองหรือเห็นชอบจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ไม่ใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์ อย่างน้อยหนึ่งคน

(2) การยุติการตั้งครรภ์ตามมาตรา 305(2) แห่งประมวลกฎหมายอาญามีหลักเกณฑ์ดังนี้

(ก) ทารกที่คลอดออกมามีความเสี่ยงอย่างมากที่จะมีความผิดปกติถึงขนาดทุพพลภาพ อย่างร้ายแรงเช่นมีความพิการอย่างรุนแรง เป็นโรคทางพันธุกรรมอย่างร้ายแรงหรือทุพพลภาพประการอื่นอย่างร้ายแรง

(ข) มีการให้คำปรึกษาแนะนำทางพันธุศาสตร์ (genetic counseling) แก่หญิงตั้งครรภ์

(ค) มีบันทึกผลการตรวจการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำทางพันธุศาสตร์และข้อบ่งชี้ไว้ในเวชระเบียน

(ง) จะต้องได้รับการรับรองหรือเห็นชอบจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ไม่ใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์อย่างน้อยหนึ่งคน

(3) การยุติการตั้งครรภ์ตามมาตรา 305(3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา หญิงต้องยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าตนตั้งครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ โดยหญิงอาจให้ข้อเท็จจริงประกอบการยืนยันดังกล่าวไว้

(4) การยุติการตั้งครรภ์ตามมาตรา 305(4) แห่งประมวลกฎหมายอาญาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมสามารถยุติการตั้งครรภ์ได้ตามมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือแนะนำส่งต่อตามระบบของสถานพยาบาลโดยไม่ชักช้า

(5) การยุติการตั้งครรภ์ตามมาตรา 305(5) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ต้องมีเอกสารแสดงว่าได้รับการตรวจและรับคำปรึกษาทางเลือจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและผู้ประกอบวิชาชีพอื่น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด ในกรณีที่ต้องส่งต่อให้แนะนำส่งต่อตามระบบของสถานพยาบาลโดยไม่ชักช้า

ข้อ 5 การยุติการตั้งครรภ์ในหญิงที่อยู่ในสภาวะที่เกี่ยวกับความผิดปกติทางร่างกายหรือจิตใจที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้ปกครองดูแล

ในกรณีที่ไม่มีผู้ที่จะให้ความยินยอมแทนได้ตามวรรคหนึ่งหรือมีแต่บุคคลดังกล่าวไม่ให้ความยินยอมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีผลประโยชน์ขัดกันกับหญิง ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมอาจทำการยุติการตั้งครรภ์ให้หญิงได้หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สูงสุดของหญิงนั้น

ข้อ 6 การวินิจฉัยอายุครรภ์ของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ข้อ 7 การยุติการตั้งครรภ์ตามข้อบังคับนี้ให้กระทำในสถานพยาบาลของรัฐและสถานพยาบาลเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

ข้อ 8 ให้ นายแพทย์สภาเป็นผู้รักษาการและมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามข้อบังคับนี้

เมื่อพิจารณาถึง พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ปี พ.ศ. 2564 นี้จะเห็นได้ว่าการเปิดให้หญิงทำแท้งได้ในกรณีนี้ หญิงนั้นมีอายุครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์ ซึ่งมี 67 ประเทศที่กฎหมายประกาศรับรองสิทธิของผู้หญิงในการจัดการกับเนื้อตัวร่างกายของตนเองและตามความต้องการของผู้หญิงทำให้ผู้หญิงที่ประสงค์จะทำแท้งและมีอายุครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์สามารถกระทำได้โดยไม่มีคามผิดเพื่อคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์ และสิทธิของหญิงตั้งครรภ์ให้เกิดความสมดุลกันรวมทั้งเพิ่มเหตุผลและความจำเป็นสำหรับกรณียกเว้นความผิดฐานทำแท้งให้ครอบคลุมกว้างขึ้น (นายอนุชา ดีสวัสดิ์)

### พัฒนาการกฎหมายทำแท้งประเทศไอร์แลนด์

ประเทศไอร์แลนด์เคยมีกฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งที่เข้มงวดที่สุดแห่งหนึ่งในยุโรป โดยห้ามการทำแท้งเกือบทุกกรณีเป็นเวลาหลายทศวรรษ โดยกฎหมายจะอนุญาตให้ทำแท้งได้ก็ต่อเมื่อมีความเสี่ยงที่รุนแรงต่อชีวิตของหญิง โทษสูงสุดของการทำแท้งคือจำคุก 14 ปี<sup>2</sup> ประเทศไอร์แลนด์นั้นเดิมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่แปดกำหนดให้ตัวอ่อนในครรภ์มีสิทธิในการมีชีวิตเทียบเท่ากับผู้เป็นแม่

<sup>2</sup> BBC, *ประชามติทำแท้งในไอร์แลนด์: “ไม่มีผู้หญิงคนไหนอยากทำแท้ง”* (1 มกราคม 2568) international <<https://www.bbc.com/thai/international-44214304>>.

ส่งผลให้การทำแท้งผิดกฎหมายในทุก ๆ กรณีต่อให้ตัวอ่อนในครรภ์มีความผิดปกติร้ายแรงและแม้การตั้งครรภ์เกิดจากการข่มขืนหรือการร่วมเพศระหว่างพี่น้องก็ตาม ศาสนาคาทอลิกมีอิทธิพลอย่างมากต่อสังคมไอร์แลนด์และความเชื่อทางศาสนาเรื่องการต่อต้านการทำแท้งก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีอายุยืนยาว ผลกระทบต่อผู้หญิงคือกฎหมายที่เข้มงวดนี้ ส่งผลกระทบต่อผู้หญิงชาวไอร์แลนด์เป็นอย่างมาก หลายคนต้องเดินทางไปยังประเทศอื่นเพื่อทำแท้งซึ่ง มีทั้งค่าใช้จ่ายที่สูงและมีความเสี่ยงสูง

อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 2018 ประชาชนชาวไอร์แลนด์ได้มีส่วนร่วมในการลงประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญและผลการลงคะแนนประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 66.4 ได้ตัดสินใจให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายโดยสนับสนุนการทำแท้งถูกกฎหมาย จากผลการลงประชามติดังกล่าวทำให้ประเทศไอร์แลนด์กลายเป็นประเทศหนึ่งในยุโรป ที่อนุญาตให้มีการทำแท้ง หลังการลงประชามติรัฐบาลไอร์แลนด์ได้ออกกฎหมายใหม่ที่อนุญาตให้ผู้หญิงสามารถทำแท้งได้ภายใน 12 สัปดาห์แรกของการตั้งครรภ์และมีข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่มีการตั้งครรภ์เป็นอันตรายต่อสุขภาพกายหรือจิตใจของมารดาหรือในกรณีที่ทารกในครรภ์มีความผิดปกติอย่างร้ายแรง

ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง การเคลื่อนไหวของประชาชน การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในการทำแท้งของประชาชนชาวไอร์แลนด์มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ จากกรณีของ Savita Halappanavar 3 ซึ่งเป็นหญิงตั้งครรภ์อายุ 17 สัปดาห์ได้แอดมิทเข้าโรงพยาบาล Galway University Hospitals ด้วยอาการปวดหลังอย่างหนักพร้อมทั้งรู้สึกเหมือนอะไรบางอย่างจะหลุดออกมา อะไรบางอย่างที่ว่าเป็นถุงการตั้งครรภ์ที่ยื่นออกมาจนเกือบจะหลุดออกจากช่องคลอดของเธอ หลังจากนั้นสองวัน น้ำคร่ำของเธอแตกอาการทั้งหมดชี้ชัดว่านี่คือการแท้งหญิงสาวขอให้แพทย์ช่วยยุติการตั้งครรภ์ให้เธอ แต่พวกเขาปฏิเสธ เพราะกฎหมายของไอร์แลนด์การหยุดหัวใจทารกนั้นถือเป็นการกระทำผิดที่ร้ายแรง Savita เริ่มมีภาวะติดเชื้อในกระแสเลือดจนเธอคลอดตัวอ่อนที่ไร้ลมหายใจออกมา และต่อมาอีกสี่วันเธอก็จากไป ซึ่งการปฏิเสธการทำแท้งทั้งที่ชีวิตของเธออยู่ในอันตรายได้สร้างความสะเทือนใจให้กับสังคมและกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายเกี่ยวกับกฎหมายทำแท้งอย่างกว้างขวาง อิทธิพลของสื่อสังคมออนไลน์มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลและสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับประเด็นนี้

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายทำแท้งในไอร์แลนด์เป็นก้าวสำคัญในการปกป้องสิทธิสตรีและสุขภาพของหญิง การตัดสินใจของประชาชนชาวไอร์แลนด์ในการยกเลิกข้อห้ามทำแท้งในรัฐธรรมนูญ กลายเป็นแบบอย่างให้กับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

การทำแท้งเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อน บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและ พัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งเพื่อช่วยให้สามารถวิเคราะห์ประเด็นนี้ได้รอบด้านและมีเหตุผลมากขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของประเทศไทยทั้งในปัจจุบันและในอนาคตต่อไป

## บรรณานุกรม

ฉวีวรรณ วรณประเสริฐและคณะ, *ประเพณีที่ช่วยส่งเสริมการผสมผสานทางสังคมระหว่างชาวไทยพุทธกับชาวไทยมุสลิม* (ปัตตานี: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี., พิมพ์ครั้งที่ 2, 2525).

Adaymagazine, *#HomeToVote ถนนเส้นยาวสู่การทำแท้งที่ถูกกฎหมายในประเทศไอร์แลนด์* (1 มกราคม 2568)

WOMEN <<https://adaymagazine.com/woman-home-to-vote-abortion-right-ireland>>.

BBC, *ประชามติทำแท้งในไอร์แลนด์: “ไม่มีผู้หญิงคนไหนอยากทำแท้ง”* (1 มกราคม 2568) international <<https://www.bbc.com/thai/international-44214304>>.



ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม  
The Legal Standing of an Injured Party in Environmental  
Administrative Lawsuits

พชร ตะภา  
49/172 หมู่ที่ 6 หมู่บ้านสัมมากร ชัยพฤกษ์-วงแหวน ตำบลลำโพ  
อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี 11110

Pachara Tapa  
49/172 Moo 6, Sammakorn Chaiyapruk Wongwaen Village, Lam Pho,  
Bang Bua Thong, Nonthaburi 11110  
E-mail : tapa.pachara@gmail.com

วีระยุทธ ลาสงยาง  
คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 110/1-4  
ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

Weerayut Lasongyang  
Pridi Banomyong Faculty of Law Dhurakij Pundit University, 110/1-4  
Prachachuen Road, Thung Song Hong, Lak Si, Bangkok 10210  
Email : Weerayut.las@dpu.ac.th

(Received: 9 January 2025; Revised: 21 February 2025; Accepted: 26 February 2025)

## บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิคณะบุคคลในการฟ้องคดีปกครองได้ ทำให้ในกรณีที่เกิดข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของคณะบุคคลหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่คณะบุคคลมุ่งคุ้มครองตามวัตถุประสงค์ของตน คณะบุคคลก็ไม่อาจฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นคณะบุคคลได้ และมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ขอบเขตในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย

ในคดีดังกล่าวจะมีอยู่อย่างไร นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร ว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และปัญหาอีกประการคือหากมีการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะเกิดผลดีและผลเสียอย่างไรบ้าง

บทความนี้จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้คณะบุคคลสามารถจัดตั้งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ ควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การพิจารณาบางประการในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้มีการพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในความหมายอย่างกว้างในทุกกรณี และควรพิจารณาปรับปรุงแนวปฏิบัติในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

**คำสำคัญ :** ผู้เสียหาย คดีปกครอง สิ่งแวดล้อม

## **Abstract**

The purpose of this article was to explore problems in the legal standing of an injured party in administrative lawsuits related to environmental issues, using concepts and theories related to the environment, principles of class action lawsuits, the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999) along with the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Litigation Procedure B.E. 2543 (2000), the Recommendation of the President of Supreme Administrative Court Regarding Administrative Procedure in Environmental Lawsuit, and foreign laws namely: France; Germany; and United States of America.

The study found that, in the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999), there is no provision granting the right for a group of persons to file an administrative lawsuit as a class action lawsuit. Therefore, in the event that an administrative dispute arises from an environmental problem that affects the rights of a group of persons or damages the environment that a group of persons intends to protect under its objectives, the group of persons cannot file an environmental administrative lawsuit as a class action lawsuit.

Thus, an issue that needs to be considered further is, in the event that a natural person or a juristic person files an environmental administrative lawsuit with the Administrative Court, what is the scope of consideration of the legal standing of an injured party in such a case. Another issue relates to the scope of the definition of an environmental administrative case in the event that a lawsuit is filed with the Administrative Court, and in particular, what criteria are used to consider which cases are environmental administrative cases. Lastly, another issue is that if class action lawsuits are used for environmental administrative cases, what are the advantages and disadvantages.

Therefore, solutions to these problems are proposed in this research. The researcher holds the opinion that new provisions allowing a group of persons to register and establish an environmental protection and natural resource conservation private organization, with juristic person status, should be added to The Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992). Moreover, some consideration criteria should also be added to the Recommendation of the President of the Supreme Administrative Court Regarding Administrative Procedure in Environmental Lawsuits, specifying that the legal standing of an injured party in environmental administrative cases should be considered broadly in every case. In addition, caution should be exercised by adding consideration guidelines to determine whether a case qualifies as an environmental administrative case, in order to promote and support an efficient judiciary in environmental administrative cases.

**Keywords :** Injured party, Administrative Lawsuit, Environment

## บทนำ

หลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยมีการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในกิจกรรมการพัฒนาดังกล่าวอย่างเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงปริมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติที่จะมีต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ผลกระทบจากการก่อมลพิษในอีกหลายรูปแบบ เช่น การปล่อยควันพิษทางอากาศหรือปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำของโรงงานอุตสาหกรรม จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อเป็นเช่นนั้น ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยได้มีการรวมตัวกันเป็นคณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะบุคคลเหล่านี้พบว่ามีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบในรูปแบบขององค์กรและมีผู้แทนหรือตัวแทนในการแสดงเจตนาหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในนามของคณะบุคคลในลักษณะเช่นเดียวกันกับองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย ตัวอย่างเช่น ชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรี และชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภูเก็ต เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้คณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นจะมีการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ รูปแบบ แต่เนื่องจากคณะบุคคลดังกล่าวไม่ได้มีสถานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้น ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีสมาชิกของคณะบุคคลอาศัยอยู่ในบริเวณนั้น หรือความเสียหายนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่คณะบุคคลมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครอง โดยมีสาเหตุมาจากข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาติของศาลปกครอง คณะบุคคลดังกล่าวจะถือว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันการพิจารณาตีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงต้องบังคับตามกฎหมายวิธีพิจารณาตีปกครองทั่วไป ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่สำคัญไว้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีสถานะเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามกฎหมาย และต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่นำมาฟ้อง จึงมีประเด็นที่จะต้องศึกษาว่าคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าวซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจะสามารถเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกของคณะบุคคลเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงเอง หรือกรณีที่คณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมพบเห็นการสร้าง ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ตนมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครอง

ทั้งนี้ สืบเนื่องจากที่คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อธิบายไว้ว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ คดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการอธิบายความหมายที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้ต้องมีการพิจารณาเป็นรายคดีไปว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นอกจากนี้ยังไม่ได้มีการกำหนดว่ากฎหมายฉบับใดบ้างที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องตีความว่าขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีอยู่อย่างไร ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการจำแนกประเภทคดี โดยที่หากจำแนกคดีผิดประเภทย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีด้วย จึงเกิดเป็นปัญหาว่าขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีอยู่อย่างไร

ปัญหาประการต่อมา คือขอบเขตในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลโดยทั่วไปนั้นมีขอบเขตเพียงใด เพราะเหตุว่าในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาตีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ ว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองคือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความพิเศษแตกต่างจากคดีปกครองโดยทั่วไปจะมีหลักการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

ปัญหาประการสุดท้ายที่ในปัจจุบันมีแนวความคิดที่จะนำหลักการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เพื่อรองรับการฟ้องคดีของคณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม หากมีการนำหลักการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมย่อมมีทั้งผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น จึงเกิดเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาว่าการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยจะเกิดผลดีและผลเสียอย่างไร และมีความเหมาะสมต่อการนำมาใช้ในประเทศไทยหรือไม่

จากทั้งหมดที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นต้องศึกษาปัญหาขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาขอบเขตของความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาการฟ้องคดีของคณะบุคคลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และปัญหาเกี่ยวกับการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ นำมาวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือปรับใช้กับกรณีการฟ้องและการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

### สมมติฐานของการศึกษา

คดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักจะมีผลกระทบอย่างเป็นวงกว้างและมีผู้เสียหายจำนวนมาก ซึ่งมีหลายกรณีที่มีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนทั่วไป การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองจึงมีการพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยมีการคำนึงถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในปัจจุบันไม่มีการกำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ และได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงขอบเขตของความเป็นผู้มีส่วนได้

เสียในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งไม่ได้ยอมรับให้มีการฟ้องคดีปกครองโดยคณะบุคคลได้ และไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีและการบริหารจัดการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากของศาลปกครองเกิดความล่าช้าและยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น หากมีการกำหนดผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และมีการบัญญัติให้คณะบุคคลสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้ หรือมีการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมย่อมจะทำให้ศาลปกครองสามารถบริหารจัดการคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนทำให้คณะบุคคลสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ และศาลปกครองก็จะสามารถอำนวยความสะดวกในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

## ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนและในส่วนที่เกี่ยวข้องและกฎหมายต่างประเทศได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เช่น ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส (The Environmental Code) ประเทศเยอรมนี เช่น กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung : VwGO) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz : VwVfG) นอกจากนี้ ยังมีประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Federal Rule of Civil Procedure : FRCP)

## วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมาย บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสาร และการค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหา ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้เข้าใจถึงกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและต่างประเทศ

3. ทำให้เข้าใจถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย

4. ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

### การยอมรับสถานะของคณะบุคคลในกฎหมายต่าง ๆ

ปัจจุบันคณะบุคคลเริ่มมีบทบาทในสังคมในหลาย ๆ ด้าน อย่างไรก็ดี ไม่ได้มีการนิยามหรือให้คำจำกัดความของคำว่าคณะบุคคลไว้ในกฎหมายฉบับใดเป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายบางฉบับได้รับรองสิทธิบางประการของคณะบุคคลไว้ นอกจากนี้ กฎหมายยังยอมรับการมีอยู่ของคณะบุคคลผ่านการกำหนดสิทธิและหน้าที่บางประการแก่คณะบุคคลด้วย ได้แก่

1) สิทธิชุมชนของคณะบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าบุคคลหมายความว่ารวมถึงคณะบุคคลด้วย

3) ห้างหุ้นส่วนสามัญมีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร เนื่องจากเป็นหน่วยภาษีที่มีรายได้แยกต่างหากจากบุคคลธรรมดา

4) คณะบุคคลสามารถฟ้องคดีแบบกลุ่มในคดีบางประเภทได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยสมาชิกกลุ่มทุกคนต้องมีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะเหมือนกัน

5) คณะบุคคลสามารถเข้าเป็นคู่กรณีตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เท่าที่สิทธิของคณะบุคคลจะถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนได้ เช่น คณะบุคคลร่วมกันจัดทำหนังสือออกจำหน่ายในนามของคณะบุคคล แต่เจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าหนังสือนั้นต้องห้ามตามกฎหมายและดำเนินการพิจารณาเพื่อสั่งให้งดจำหน่าย คนหนึ่งคนใดในคณะบุคคลนั้นอาจโต้แย้งเข้ามาเป็นคู่กรณีได้

หากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของคณะบุคคลที่กฎหมายยอมรับสถานะของการมีอยู่ จะสามารถกำหนดได้ดังนี้<sup>1</sup>

1) เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลตามกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

2) เป็นการรวมกลุ่มกันโดยดำเนินกิจกรรมอันเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันภายในขอบเขตของกฎหมาย เช่น รวมกลุ่มกันเพื่ออนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง

<sup>1</sup> เขียม อรุโณทัยวิวัฒน์, *สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546) 58.

3) มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในรูปแบบขององค์กรในลักษณะเดียวกันกับองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น มีการจัดทำบัญชีทรัพย์สิน มีการแบ่งหน้าที่กันของสมาชิกในคณะบุคคล เป็นต้น

4) มีผู้แทนหรือตัวแทนในการแสดงเจตนาหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในนามคณะบุคคล เช่น ประธานเครือข่าย ประธานชมรม เป็นต้น

### ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป

ในการฟ้องคดีปกครองจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่<sup>2</sup> ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองอย่างหนึ่ง โดยเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดี อาจแยกผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียออกได้เป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

#### 1) ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง คือ หากสิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบกระเทือนโดยได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แม้จะยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นก็ตาม ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ดังนั้น จึงนำมาใช้พิจารณากับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่ก็มีบางกรณีที่เป็นการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างแบบแคบ ตัวอย่างเช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ มีเพียงผู้ถูกไล่ออกเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี บุคคลอื่นแม้จะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้ถูกไล่ออกดังเช่นภริยาหรือบุตรก็ไม่ใช่ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว เป็นต้น

#### 2) ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบจะใช้แต่เฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ในลักษณะที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้<sup>4</sup> เพราะเหตุว่าการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองที่เรียกว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” ตาม (3) เป็นกรณีที่ต้องพิสูจน์ให้

<sup>2</sup> วสรณ์ ทองโลกสี, เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554) 123-124.

<sup>3</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท” ใน ไกรรัช เภยวิจิตร (บรรณาธิการ), รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ (นนทบุรี: สำนักงานศาลปกครอง, 2548) 1, 30.

<sup>4</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบอบกฎหมายไทย (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) 52-53.

ได้ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการละเลยล่าช้าต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตาม (4) ก็เป็นกรณีที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามีการผิดสัญญาทางปกครองอันเป็นการโต้แย้งสิทธิตามสัญญาหรือไม่ และมีความเสียหายคิดเป็นจำนวนเงินเท่าใด

### หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มีหลักการสำคัญคือผู้เสียหายคนใดคนหนึ่งสามารถฟ้องคดีแทนผู้เสียหายรายอื่นหลายคนโดยอาศัยสิทธิอย่างเดียวกันได้ โดยที่ผู้เสียหายรายอื่นไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นคู่ความร่วมในคดี เพียงแต่บุคคลหลายคนเหล่านั้นมีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ร่วมกันในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการโต้แย้งสิทธิเดียวกันโดยอาศัยข้อกฎหมายเดียวกัน แม้จะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตาม ทั้งนี้ บุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกันดังกล่าวจะต้องเป็นกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะของกลุ่มที่เหมือนกันด้วย<sup>5</sup> ดังนั้นการดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงส่งผลดีต่อการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก และสามารถแก้ปัญหาได้ในหลายกรณี ซึ่งนอกจากประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายแล้ว ยังหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีซ้ำซ้อน อีกทั้งในการสืบพยานก็ใช้พยานหลักฐานชุดเดียวกัน และคำพิพากษาของศาลในคดีที่มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็ผูกพันทุกคนที่ฟ้องคดีแบบกลุ่มร่วมกัน ทำให้ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายได้มาก รวมถึงเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองของฝ่ายผู้เสียหายให้มีมากขึ้นด้วย<sup>6</sup>

### หลักกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

#### ประเทศฝรั่งเศส

การจะพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในฝรั่งเศสพิจารณาจากการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอในเรื่องที่ตนนำมาฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นถึงส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของตน ดังนี้<sup>7</sup>

- 1) ความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพทางกฎหมายหรือสิทธิประโยชน์ที่ถูกกระทบกระเทือนของผู้ฟ้องคดีกับการเยียวยาที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ
- 2) หากศาลมีคำสั่งให้เยียวยาตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอแล้วจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร
- 3) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องแล้วในขณะที่ยื่นฟ้องคดี

<sup>5</sup> เอ็อน ขุนแก้ว และวรนนยา ไข่มุกมวงษ์, *การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการขออนุญาตผู้ทัก* (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ พับลิชชิ่ง, 2560) 2.

<sup>6</sup> ธนบัตร จิวลักษณ์, *การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552) 21.

<sup>7</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส” (2543) 3:1 วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาราช 125, 130.

ทั้งนี้ การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ฝรั่งเศสอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>8</sup>

### 1) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

ในกรณีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากกฎหรือคำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อบุคคลใด บุคคลดังกล่าวก็สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ เพราะเป็นการมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยไม่ต้องคำนึงว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งหรือไม่ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น และส่วนได้เสียต้องมีอยู่ในขณะที่ฟ้องคดีด้วย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้พัฒนาแนวคำวินิจฉัยโดยมีแนวคิดว่า ในคดีทั่วไปผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น แต่คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองอาจพิจารณาแบบกว้างขึ้นในลักษณะที่ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องเพื่อคุ้มครองส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ตนเป็นสมาชิกก็ได้<sup>9</sup>

### 2) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหายหรือถูกโต้แย้งสิทธิ เช่น ในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมาย หรือความรับผิดชอบนอกเหนือสัญญา ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยสมาคมในประเทศฝรั่งเศส (The Law of Associations (1901)) ได้กำหนดไว้ว่าการจัดตั้งสมาคมตามกฎหมายฉบับดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 2 คน โดยต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในการแบ่งปันผลกำไร นอกจากนี้ กิจกรรมของสมาคมต้องไม่ทำให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งได้รับประโยชน์ในทางทรัพย์สินโดยตรงหรือโดยอ้อม หากสมาคมยังไม่ได้จดทะเบียนจะถือว่าเป็นสมาคมที่เกิดขึ้นโดยข้อเท็จจริง แต่หากต้องการให้สมาคมมีสถานะทางกฎหมายและมีสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น การขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐ การฟ้องร้องดำเนินคดี หรือการซื้อขายสินค้ายานพาหนะของตน ต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมเพื่อให้เป็นสมาคมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยต้องจดทะเบียนการจัดตั้ง ณ ศาลว่าการประจำจังหวัด (préfecture) ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมนั้นตั้งอยู่ในเขต และต้องร้องขอให้มีการเผยแพร่การจดทะเบียนจัดตั้งดังกล่าวในประกาศจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ (Journal Officiel des Associations et Fondations d'Entreprise (J.O.A.F.E.))<sup>10</sup> ซึ่งคณะบุคคลเพียงแค่จดทะเบียนจัดตั้งตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะมีสถานะเป็นสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามกฎหมายแล้ว

<sup>8</sup> เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์, อ้างแล้ว 1, 88-89.

<sup>9</sup> อังคณา เสาธงทอง, สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) 90.

<sup>10</sup> Ubidoca team, *Creating an Association in France Associations under the law* (17 Nov 2024) UBIDOCA <[https://www.ubidoca.com/\\_en/ofce-address-association-create-france.php](https://www.ubidoca.com/_en/ofce-address-association-create-france.php)>.

## ประเทศเยอรมนี

การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเยอรมันมีหลักการสำคัญคือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้อง ซึ่งการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน<sup>11</sup> ดังนี้

### 1) การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

หากเป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการมุ่งคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจากการกระทำของรัฐผ่านการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

### 2) การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

ตามกฎหมายเยอรมันนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องถูกละเมิดสิทธิโดยตรง ตามหลักผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบหรือผู้เสียหายโดยตรงนั่นเอง โดยสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนจะต้องเป็นสิทธิที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองหรือเป็นประโยชน์โดยชอบธรรมของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ไม่ถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เพียงแต่ต้องเป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงเท่านั้น มิใช่ประชาชนทั่วไปจะสามารถฟ้องคดีปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นที่ถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนได้

ในมาตรา 42 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน (VwGO)<sup>12</sup> บัญญัติไว้ว่า คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และคำฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง

(1) การขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองและการขอให้วินิจฉัยให้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธหรือละเว้นที่จะออกคำสั่งดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการเสนอคำฟ้องต่อศาล

(2) ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีปกครองอาจกระทำได้ หากผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิโดยคำสั่งทางปกครองหรือโดยการปฏิเสธหรือโดยการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

## ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนที่เรียกว่า Citizen Suit ที่เพียงแต่ประชาชนคนใดคนหนึ่งพบเห็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

<sup>11</sup> สาธร พงศ์ธรพิสุทธิ์, ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง : ศึกษากรณีการผังเมือง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561) 67-69.

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง, 69.

สำหรับความเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ศาลฎีกาสหรัฐมีหลักเกณฑ์การพิจารณาทั้งสิ้น 2 กรณีตามที่กำหนดใน Administrative Procedure Act หรือ Data Processing Test ได้แก่

- 1) โจทก์ต้องมีความเสียหายตามความเป็นจริงหรือเสียหายในทางข้อเท็จจริง (injury in fact)
- 2) โจทก์มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่ต้องได้รับการคุ้มครองหรือควบคุมจัดการโดยกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐกระทำการฝ่าฝืน (Zone of interest)

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาจะนำ Federal Rule of Civil Procedure (FRCP) หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>13</sup> โดย FRCP มีการบัญญัติหลักกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ไว้ใน FRCP Rule 23 โดยใน Rule 23 (a) กำหนดให้การร้องขอให้ศาลดำเนินคดีแบบกลุ่มต้องประกอบด้วยเงื่อนไขครบทั้ง 4 ประการ<sup>14</sup> ได้แก่

(1) คู่ความหรือคู่กรณีที่ยื่นดำเนินคดีแบบกลุ่มจะต้องแสดงให้เห็นว่าจำนวนสมาชิกที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก (numerous) และเป็นกรยากที่จะให้ผู้เสียหายทุกรายมารวมตัวกันเพื่อฟ้องคดีในทางปฏิบัติ (impracticable)

(2) ผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกของกลุ่มจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายต้องมีปัญหา ข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงในกลุ่มเป็นเช่นเดียวกัน (Common fact and Common Law) แต่ไม่จำเป็นต้องมีปัญหาคู่กฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงร่วมกันในทุกประเด็น

(3) ผู้แทนคดีในการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะต้องมีข้อต่อสู้หรือข้อเรียกร้องอย่างเดียวกันกับสมาชิกของกลุ่ม (typical of claim or defense)

(4) ผู้แทนคดีต้องสามารถปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างเป็นธรรมและเพียงพอ (fairly and adequately protect the interest of the class) โดยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้แทนคดีไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายทุกรายย่อมมีสิทธิร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ โดยผู้แทนคดีหรือโจทก์ต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีความสามารถในการเป็นผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกทุกคนในกลุ่มได้อย่างเป็นธรรมและเพียงพอ ส่วนการจะมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มหรือไม่เป็นดุลพินิจของศาล

<sup>13</sup> น้าแท้ มีบุญสร้าง, การดำเนินคดีแบบกลุ่มคดีสิ่งแวดล้อม (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) 57.

<sup>14</sup> ธนบัตร จิวาลักษณ์, อ้างแล้ว 6, 39.

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหลักเกณฑ์สามประการ ดังนี้<sup>15</sup>

1) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากข้อพิพาทที่นำมาฟ้อง

2) ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมิข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จะเห็นได้ว่า ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้<sup>16</sup> ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย

1) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับเหตุที่นำมาฟ้อง

2) ความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว หรือผู้ฟ้องคดีอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่จำเป็นต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วในขณะที่ฟ้องคดี เพียงแต่เป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้ก็สามารถเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีได้

สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หากบุคคลหลายประสงค์จะฟ้องคดีปกครองในเหตุเดียวกันสามารถยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวโดยมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนได้ตามมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มิใช่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว

<sup>15</sup> วิภา สิทธิวงษ์, การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2560) 41.

<sup>16</sup> กุทัยรัตน์ ปทุมมานนท์, “ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร : ศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาศาลปกครองไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศส” (2557) 14:2 *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 1, 1-2.

โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่น  
ว่านี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน ซึ่งในกรณีของ  
คณะบุคคลก็สามารถฟ้องคดีปกครองผ่านผู้แทนคดีตามมาตรานี้ได้

### สิทธิในการฟ้องคดีของคณะบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 222/81 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้คดีที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวน  
มากดังต่อไปนี้ โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มอาจร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ อันได้แก่<sup>17</sup>

- (1) คดีละเมิด
- (2) คดีผิดสัญญา
- (3) คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค  
แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า

โดย “กลุ่มบุคคล” หมายถึง บุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริง  
และหลักกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหาย  
ที่แตกต่างกันก็ตาม ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้วและสมาชิกกลุ่มไม่ได้ออกจากกร  
เป็นสมาชิกกลุ่มภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่สำคัญคือคำพิพากษาของศาล  
จะมีผลเป็นการผูกพันสมาชิกกลุ่ม ตามมาตรา 222/35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

#### ปัญหาขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในเบื้องต้น ก่อนที่จะพิจารณาสู่ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดี  
ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องพิจารณาเสียก่อนว่าขอบเขตของคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้นมีอยู่  
เพียงใด และคดีในลักษณะใดบ้างที่เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีหลัก  
เกณฑ์และแนวทางในการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการจำแนก  
ประเภทคดีที่ต้องอาศัยการตีความ ซึ่งแตกต่างจากในประเทศฝรั่งเศสที่บางกรณีพิพาทมีกฎหมายกำหนด  
ไว้โดยเฉพาะให้เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และในเยอรมนีที่มีการแยกเรื่องในแต่ละบทบัญญัติ  
ของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน

สำหรับตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยจำแนก  
ตามแต่ละประเภทคดีพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีดังนี้

<sup>17</sup> สุพิศ ปราณีตพลกรัง, การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2558) 12-14.

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดี 16 ราย ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำและใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ของโครงการทำเรือนำโพธิ์จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ออกให้โดยสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 และองค์การบริหารส่วนตำบลนามจันทร์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 14/2567)

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น กรณีที่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ดอกกราย และคลองใหญ่ จังหวัดระยอง 7 ราย ฟ้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวรวมทั้งพื้นที่บริเวณท้ายน้ำถึงฝายบ้านค่ายและบริเวณข้างเคียงเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 3535 เพื่อจัดให้มีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีแนวโน้มป่าต้นน้ำลำธารลดลงเพราะมีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติเพิ่มขึ้นและเริ่มส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำเป็นบางส่วน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 206/2566)

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น กรณีที่ประชาชนรวม 128 ราย ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน เนื่องจากโรงงานผลิตไฟฟ้าที่ตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงหลัก แล้วก่อให้เกิดฝุ่นแวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์และออกไซด์ของไนโตรเจนซึ่งเป็นสารพิษจำนวนมาก โดยไม่ดำเนินการควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าว เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้รับสารพิษเข้าไปสะสมในร่างกายจนมีอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งทำให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 749-764/2557)

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น กรณีการฟ้องเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาสัมปทานทำป่าไม้ขายเลนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ชำระค่ารังวัดเขตสัมปทาน ค่าเปิดป่าและค่าอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ต้องชำระ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 380/2547 และ 394/2547)

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้ยกตัวอย่างมา แสดงให้เห็นว่ามีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงประกอบการพิจารณาว่าคำฟ้องในคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้<sup>18</sup>

<sup>18</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, *แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (นนทบุรี: สำนักงานศาลปกครอง, 2557) 13.

1) ผู้ฟ้องคดีต้องมีวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้

- ก. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง
- ข. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต
- ค. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
- ง. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์
- จ. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

3) ปัจจัยอื่น เช่น

- ก. ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับโครงการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ข. ข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม
- ค. การเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นที่จะต้องให้ศาลมีคำบังคับเท่านั้น

### **ปัญหาขอบเขตของความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**

การจะพิจารณาถึงผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาประเภทผู้ฟ้องคดีแล้วยังจะต้องพิจารณาจากลักษณะคดีประกอบด้วย ว่าเป็นคดีพิพาทประเภทใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

1. ข้อพิจารณาตามหลักผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดี

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสามารถแบ่งผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

- 1) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง
- 2) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

จะเห็นได้ว่า ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่มีกรณีของการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างแบบแคบดังเช่นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่

ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งโดยตรงเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดี เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมที่จะต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงว่าเป็นการฟ้องคดีที่ทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงย่อมไม่ใช่การฟ้องคดี เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ส่วนการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีก็มีการจำแนกประเภทออกเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบเช่นเดียวกันกับประเทศไทย

## 2. ข้อพิจารณาตามหลักสถานะของผู้ฟ้องคดี

การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองตามลักษณะของตัวบุคคลผู้ฟ้องคดี อาจแยกผู้ฟ้องคดีออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

### 1) บุคคลธรรมดา

ผู้ฟ้องคดีที่เป็นบุคคลธรรมดาจะต้องมีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือได้แก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถแล้วตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่นำมาฟ้องโดยตรง ทั้งนี้ หากมีผู้เสียหายหลายคนในเหตุเดียวกัน ผู้เสียหายแต่ละรายจะยื่นฟ้องแยกเป็นคดีของแต่ละบุคคลหรือจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวโดยมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนคดีของทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้

### 2) นิติบุคคล

สำหรับกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลนั้น อยู่ภายใต้หลักการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เพียงแต่จะมีหลักเกณฑ์อีกประการคือจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ถูกรับรองไว้ในกฎหมาย ได้แก่ องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นเอง

### 3) คณะบุคคล

การที่ข้อ 3 วรรคหนึ่ง ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดให้การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ควรจะพิจารณาในความหมายอย่างกว้างโดยคำนึงกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือหมู่คณะอื่นในลักษณะเช่นว่า แสดงให้เห็นว่า แม้คณะบุคคลจะไม่สามารถฟ้องคดี

ต่อศาลปกครองในนามของคณะบุคคลได้แต่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะนั้น คณะบุคคลอาจเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ซึ่งการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายดังกล่าวควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้างที่กว้างกว่าการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างโดยทั่วไปอีกด้วย ส่วนในกรณีที่คณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้เสียหายเนื่องจากสิ่งแวดล้อมที่ตนมุ่งคุ้มครองได้รับความเสียหายนั้น เป็นกรณีที่พิสูจน์ได้ยากว่าคณะบุคคลดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอย่างไร เนื่องจากไม่ได้มีการรับรองไว้โดยกฎหมายแต่อย่างใด

ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือแม้กระทั่งคณะบุคคลก็อาจจะเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีการส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องพิจารณาในความหมายอย่างกว้างแบบกว้างเท่านั้น

### **ปัญหาการฟ้องคดีของคณะบุคคลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**

ดังที่กฎหมายไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่สำคัญไว้ คือ ผู้ฟ้องคดีต้องมีสถานะเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามกฎหมาย และต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่นำมาฟ้อง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีรากฐานมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองฝรั่งเศสที่ไม่ได้มีการยอมรับสิทธิของคณะบุคคลในการฟ้องคดีปกครอง เพราะเหตุว่าคณะบุคคลในฝรั่งเศสเพียงแต่จัดตั้งตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะบุคคลดังกล่าวก็จะมีสถานะเป็นสมาคมอันเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น คณะบุคคลจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ส่วนในกรณีของการเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายของคณะบุคคลนั้นสามารถจำแนกรูปแบบของความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีสมาชิกของคณะบุคคลเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง ผู้เขียนเห็นว่า ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก มีปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือมีความความซับซ้อนวุ่นวายในการบริหารจัดการคดีอย่างไรก็ตาม เนื่องจากในมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักการไว้แล้วว่า ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ และให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน อันแสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่สมาชิกของคณะบุคคลหลายคนหรือทุกคนได้รับความเสียหายจากเหตุเดียวกัน กฎหมายได้บัญญัติครอบคลุมให้สมาชิกของคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากเหตุเดียวกันดังกล่าวสามารถยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวและมอบหมายให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนคดีได้

ซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างไปจากหลักกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย และ FRCP Rule 23 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีการบัญญัติให้คณะบุคคลเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในนามของคณะบุคคลหรือนำหลักกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือให้นำมาใช้กับการพิจารณาคดีปกครองแต่อย่างใด

2) กรณีคณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือประโยชน์สาธารณะพบเห็นการสร้าง ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีผลกระทบต่อสมาชิกของคณะบุคคลโดยตรง

เป็นกรณีคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมพบเห็นการสร้าง ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองหรือพบเห็นการสร้าง ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะที่ตนมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีของการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายของคณะบุคคลยังไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เนื่องจากหากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลธรรมดา ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง และหากผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลก็ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลดังกล่าวว่าถูกกระทบกระเทือนหรือไม่<sup>19</sup> แต่ในกรณีของคณะบุคคลไม่ได้มีเอกสารลายลักษณ์อักษรที่สามารถนำมาอ้างอิงหรือยืนยันได้ว่าคณะบุคคลมีวัตถุประสงค์อย่างไร ดังนั้น หากกำหนดให้คณะบุคคลสามารถเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ อาจจะทำให้ขอบเขตของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองกว้างเกินไป

หากวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของการที่จะให้คณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น มีข้อควรพิจารณาถึงผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นในส่วนของข้อดี มีดังนี้

- คดีสิ่งแวดล้อมมักจะสร้างความเสียหายที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งอาจจะมีผู้เสียหายบางคนหรือหลายคนที่ขาดความรู้หรือขาดแคลนทุนทรัพย์ในการดำเนินการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น คณะบุคคลก็จะสามารถเข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์โดยอ้างเหตุการณ์ฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้

- คณะบุคคลสร้างอำนาจต่อรองได้มากกว่า และลดโอกาสที่ผู้ฟ้องคดีอาจจะโดนคุกคามได้อีกทั้งคณะบุคคลน่าจะมีศักยภาพในการดำเนินคดีได้ดีกว่าประชาชนเพียงไม่กี่คน

- หากเกิดกรณีที่สมาชิกของคณะบุคคลหลายคนหรือทุกคนได้รับความเสียหายทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คณะบุคคลก็สามารถฟ้องคดีในนามของคณะบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของสมาชิกในกลุ่มได้

<sup>19</sup> อังคณา เสาธงทอง, อ้างแล้ว 9, 100.

อย่างไรก็ดี มีข้อเสียคือ

- การจัดตั้งหรือยุบเลิกคณะบุคคลทำได้ง่ายเพราะไม่ได้มีสถานะทางกฎหมาย จึงอาจทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องและความไม่แน่นอนในการดำเนินคดีของคณะบุคคล
- ผู้ที่จะเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในนามของคณะบุคคลอาจจะไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือมีความเสียสละทุ่มเทและทัศนคติที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ

### ปัญหาเกี่ยวกับการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครองเคยเสนอให้มีการเพิ่มเติมการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเทียบเคียงหลักการจากหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและหลักกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ดังเช่น FRCPRule 23 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>20</sup> ที่เป็นการยอมรับสิทธิของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาล ซึ่งข้อดีหรือข้อเด่นของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ได้แก่

- 1) ลดภาระในการพิจารณาคำคู่ความและพยานหลักฐานของศาล เนื่องจากพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีในคดีที่มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยส่วนใหญ่มักเป็นพยานหลักฐานชุดเดียวกัน ทำให้การพิจารณาคดีของศาลมีความสะดวกรวดเร็วกว่าการฟ้องแยกกันเป็นคนละคดี
- 2) ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดแคลนทุนทรัพย์ในการดำเนินคดี
- 3) เป็นการสร้างอำนาจต่อรอง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีบางรายอาจจะไม่กล้าฟ้องคดีหากต้องฟ้องคดีเพียงลำพัง

ส่วนข้อเสียหรือข้อด้อยของการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น ได้แก่

- 1) ความเหมาะสมของตัวผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มและภาระที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่ม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มเปรียบเสมือนผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน ดังนั้นผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มจึงต้องเป็นผู้ที่มีความเข้าใจข้อเท็จจริงในคดีอย่างครบถ้วน รวมถึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีที่เพียงพอด้วย อีกทั้งยังต้องเป็นบุคคลที่สามารถรับภาระในการดำเนินคดีแทนสมาชิกทุกคนในกลุ่มได้ มิเช่นนั้นย่อมไม่สามารถเป็นผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มได้

2) การขาดความสามัคคีระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มและปัญหาการทิ้งคดี กล่าวคือ เนื่องจากสมาชิกกลุ่มแต่ละคนได้รับความเสียหายที่มากน้อยต่างกัน ดังนั้นหากสมาชิกกลุ่มบางรายได้รับการเยียวยาในทางอื่น ๆ แล้ว หรือความเสียหายนั้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะขอถอนตัวเนื่องจากตนเองไม่ได้มีส่วนได้เสียแล้ว ซึ่งจะให้อำนาจต่อรองของการดำเนินคดีแบบกลุ่มลดลงไป หรืออาจจะเกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างสมาชิกกลุ่มเนื่องจากมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องดังกล่าว จนอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มหรือสมาชิกในกลุ่มละทิ้งคดีจนถูกจำหน่ายคดีออกจากสารบบความในที่สุด

<sup>20</sup> ธนบัตร จิวาลักษณ์, อ้างแล้ว 6, 84.

เมื่อพิจารณาถึงผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นหากมีการนำการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะจำแนกเป็นข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ข้อดีของการนำหลักการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>21</sup>
  - 1) ลดภาระของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง
  - 2) ประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้เสียหาย
  - 3) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมีความสะดวกมากขึ้น
  - 4) สร้างอำนาจต่อรองให้ผู้เสียหาย
  - 5) ทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม
2. ข้อเสียของการนำหลักการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
  - 1) ปัญหาที่อาจเกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่ม
  - 2) การขาดความสามัคคีกันในกลุ่ม
  - 3) ผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มต้องรับภาระหนักเกินสมควร
  - 4) ปัญหาการทิ้งคดี

#### ข้อเสนอแนะ

##### ข้อเสนอแนะต่อปัญหาขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้ขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กรณีจึงควรเพิ่มเติมข้อความในข้อ 1 ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มเติมในวรรคสามของข้อดังกล่าว ดังนี้ “ข้อ 1 วรรคสาม การพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ มีข้อควรพิจารณา ได้แก่

- (1) เนื้อหาของคดี
- (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- (3) คำฟ้องและคำขอเกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- (4) วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- (5) มีผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- (6) ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก
- (7) มีผลเสียหายเป็นระยะเวลานาน
- (8) ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อมในการพิจารณา
- (9) ต้องมีการกำหนดมูลค่าความเสียหาย
- (10) ผลของคำพิพากษาเป็นการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม”

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง, 96-98.

### ข้อเสนอแนะต่อปัญหาขอบเขตของความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงเพื่อให้คณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนหรือของประชาชนส่วนรวมสามารถเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ควรแก้ไขข้อความในข้อ 3 ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยแก้ไขเป็น “ข้อ 3 การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย”

### ข้อเสนอแนะต่อปัญหาการฟ้องคดีของคณะบุคคลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เสนอให้เพิ่มเติมมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านจากคณะบุคคลเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วและไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน อันเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมกลุ่มกันเป็นคณะบุคคลได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ซึ่งเมื่อเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอันมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ย่อมส่งผลให้สามารถเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมว่า “มาตรา 7/1 ให้คณะบุคคลที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำหาไต่ถามจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิจัดตั้งจัดตั้งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 ด้วย โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

### ข้อเสนอแนะต่อปัญหาเกี่ยวกับการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหลักกฎหมายในเรื่องผู้แทนของผู้ฟ้องคดีบัญญัติไว้ในมาตรา 45 วรรคสาม ซึ่งมีความใกล้เคียงกับหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยและ FRCP Rule 23 ของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสหรัฐอเมริกาอยู่แล้ว และหลักการในการพิจารณาคดีปกครองมีความเป็นเอกเทศแตกต่างหากจากหลักการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำหลักการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยแต่อย่างใด

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, *แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (นนทบุรี: สำนักงานศาลปกครอง, 2557).
- ชนบัตร จิวาลักษณ์, *การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส”(2543)3:1 วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง, *การดำเนินคดีแบบกลุ่มคดีสิ่งแวดล้อม*(นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบอบกฎหมายไทย*(นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท” ใน ไกรรัช เวยจิตร (บรรณาธิการ), *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ* (สำนักงานศาลปกครอง, 2548).
- เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์, *สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546).
- ฤทัยรัตน์ ปทุมมานนท์, “ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร : ศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาศาลปกครองไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศส” (2557) 14:2 *วารสารวิชาการศาลปกครอง*.
- วสุวรรค์ ทองโคกลี, *เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง*(นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).
- วิชาสิทธิวงษ์, *การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของเอ็นจีโอ*(นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2560).
- สาทร พงศ์ธรพิสุทธ์, *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง: ศึกษากรณีการผังเมือง*(นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561).
- สุพิศ ปราณีตพลกรัง, *การดำเนินคดีแบบกลุ่ม* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2558).
- อังคณา เสาชงทอง, *สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

เอื้อน ชุนแก้วและวรนนยา ไร่ทัยมวงษ์, *การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการขออนุญาตฎีกา* (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร, 2560).

Ubidoca team, *Creating an Association in France Associations under the law* (17 Nov 2024) UBIDOCA  
<[https://www.ubidoca.com/\\_en/office-address-association-create-france.php](https://www.ubidoca.com/_en/office-address-association-create-france.php)>.



มาตรการในเชิงกฎหมายที่สามารถลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิดและ  
การกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ  
**Legal Measures for Decreasing Causes and Offence Behavior and Recommitting a  
Drug Offence of Juvenile in Residence**

วุฒิพงศ์ พัวพัน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ  
18/18 ถนนเทพรัตน กม. ที่ 18 ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Wutipong Poorphan

Faculty of Law at Huachiew Chalermprakiet University  
18/18 Bangna-Trat Rd. Km. 18, Tambon Bang Chalong, Amphoe Bang Phli, Samutprakan 10540  
E-mail : phanpoor@gmail.com

สุนิสา หลีหมุด

กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข  
88/23 หมู่ 4 ถนนติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

Sunisa Leemud

Department of Thai Traditional and Alternative Medicine  
88/23 Moo 4, Tiwanon Road, Talat Khwan Subdistrict, Mueang District, Nonthaburi 11000  
E-mail : Le.sunisa@gmail.com

ชลธิวา ทองรัตน์

กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข  
88/23 หมู่ 4 ถนนติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

Chontiwa Thongrat

Department of Thai Traditional and Alternative Medicine  
88/23 Moo 4, Tiwanon Road, Talat Khwan Subdistrict, Mueang District, Nonthaburi 11000  
E-mail : eyechontiwa@gmail.com

ศรัณยา จันษร

กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข  
88/23 หมู่ 4 ถนนติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

Sarunya Janson

Department of Thai Traditional and Alternative Medicine

88/23 Moo 4, Tiwanon Road, Talat Khwan Subdistrict, Mueang District, Nonthaburi 11000

E-mail : yai\_mew@hotmail.com

(Received: 25 February 2025; Revised: 25 March 2025; Accepted: 31 March 2025)

## บทคัดย่อ

รายงานการวิจัยเรื่องมาตรการในเชิงกฎหมายที่สามารถลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำ ความผิดและการกระทำผิดซ้ำในคดีอาชญากรรมของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ การศึกษามีทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ศึกษาถึงลักษณะแรงจูงใจของสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำ ความผิด และการกระทำผิดซ้ำในคดีอาชญากรรมของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ โดยใช้แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างปลายเดือนมกราคม ถึงต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2563 โดยมีผู้สมัครใจเข้าร่วมการวิจัยจำนวนทั้งสิ้น 155 คน โดยแบ่งเป็นวิธีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้คุมขังหรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทำงาน จำนวน 5 คน และวิธีการใช้แบบสอบถามกลุ่มเด็กและเยาวชน ช่วงอายุ 10 - 18 ปี ใน จำนวน 2 อำเภอ คือ อำเภอบางพลี และ อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 150 คน

ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเพศ อายุ สถานภาพของครอบครัว ลักษณะการอยู่อาศัยของเด็กและเยาวชน ระดับการศึกษา การประกอบอาชีพ และรายได้ของบิดามารดา และข้อมูลภาวะเสี่ยงในการกระทำความผิดของบุคคลในครอบครัว โดยใช้สถิติไคสแควร์ (Chi-square test) พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < 0.05$ ) และเมื่อศึกษาโดยใช้สถิติ Paired t-test เกี่ยวกับสาเหตุและพฤติกรรมของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีคะแนนความรู้เกี่ยวกับโทษและพิษภัยของสารเสพติดอยู่ในระดับต่ำมาก คิดเป็นร้อยละ 82 และมีความเชื่อมั่นที่จะปรับตัวเป็นคนดี มีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีคุณค่าทั้งต่อตนเองครอบครัวและสังคม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < 0.05$ )

มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการนำมาปรับใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ สิ่งสำคัญที่สุดคือครอบครัวและแนวทางเยียวยาจากสังคม สังคมควรช่วยเหลือไม่让孩子และเยาวชนเข้ามากระทำความผิดซ้ำในคดีอาชญากรรม และรู้จักการให้อภัย และการให้อภัย

คำสำคัญ : กระทำผิด กระทำผิดซ้ำ

## **Abstract**

**Research Report: Legal Measures to Reduce Causes and Behaviors of Offenses and Recidivism in Drug-Related Cases Among Children and Youth in Samut Prakan Province.** This research was funded by Huachiew Chalermprakiet University and employed both qualitative and quantitative research methods. The study aimed to analyze the motivations, causes, and behaviors leading to drug-related offenses and recidivism among children and youth in Samut Prakan Province. Data was collected through interviews and questionnaires from late January to early April 2020. A total of 155 participants voluntarily took part in the study. This included: 5 experts, comprising prison officers and scholars with relevant experience, who provided opinions through interviews. 150 children and youth (aged 10-18) from two districts—Bang Phli and Bang Sao Thong—who responded to questionnaires.

**Research Findings** The study analyzed relationships between key variables such as gender, age, family status, living conditions, education level, parental occupation and income, and the risk of criminal behavior among family members using the Chi-square test. The results indicated statistically significant differences ( $p < 0.05$ ). Furthermore, the Paired t-test was used to examine the causes and behaviors of the sample group. The findings revealed that: 82% of respondents had very low knowledge about the dangers and consequences of drug abuse. However, participants demonstrated a statistically significant ( $p < 0.05$ ) increase in confidence to reform and become responsible individuals, recognizing their value to themselves, their families, and society.

**Legal Measures for Prevention and Intervention** The study concluded that the most effective legal measures for preventing and addressing drug-related issues among children and youth in Samut Prakan Province emphasize family support and social rehabilitation. Society plays a crucial role in preventing recidivism, offering opportunities for reintegration, and fostering forgiveness and second chances for young offenders.

**Keywords :** Violate the law, Recidivism

## บทนำ

ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางด้านวัตถุ แต่เกิดความเสื่อมทางด้านจิตใจ ค่านิยมและสังคมคนไทยประพฤติปฏิบัติที่แสดงถึงความเสื่อมทางจิตใจอย่างเห็นได้ชัด เช่น นิยมความหรูหราฟุ่มเฟือย ยกย่องคนรวย โดยไม่คำนึงถึงว่าจะร่ำรวยมาได้โดยวิธีใด เกิดการแข่งขันเอาर्डเอาเปรียบ ไม่คำนึงถึงคุณธรรม จริยธรรมการเบียดเบียนเอาर्डเอาเปรียบ รุกรานธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ สภาพธรรมชาติ ถูกรุกราน ยึดครอง ถูกทำลาย สภาพน้ำเน่าเสีย สภาพคนจนอยู่ในสลัมท่ามกลางตึกสูงอันหรูหราใหญ่โต สภาพความยากจนแร้นแค้นของคนในชนบท และสภาพเสื่อมโทรมทางสังคม อันเกิดจากความเสื่อมทางจิตใจมีมากยิ่งขึ้น จะเห็นได้จากปัญหา ยาเสพติด โสเภณี โรคเอดส์และปัญหาอื่น ๆ รวมถึงการละเลย ด้านศาสนา และประเพณี เป็นต้น ถ้ามองถึงปัญหาของเยาวชนไทยจะต้องยอมรับเสียก่อนว่าเยาวชนไทยส่วนใหญ่เป็นคนดี เป็นพลเมืองดี ของชาติ แต่ผู้ใหญ่คาดหวังจะให้เขาเป็นคนดียิ่งขึ้นไปอีก แต่ในทางกลับกัน มีเยาวชนอีกจำนวนหนึ่ง มีปัญหาซึ่งคำว่าจำนวนหนึ่งนี้เมื่อเทียบกับเยาวชนทั้งประเทศ เยาวชนที่มีปัญหาก็นับจำนวนเป็นล้าน<sup>1</sup> ปัญหาเศรษฐกิจและความยากจนเป็นปัญหาสำคัญหนึ่งที่ทำให้เด็กต้องก้าวสู่การกระทำความผิด เนื่องจากพ่อแม่ที่ต้องทำงานหาเช้ากินค่ำไม่มีเวลาดูแลบุตรและให้การศึกษา โดยเฉพาะในกลุ่มครอบครัวแรงงานอพยพ อย่างไรก็ดี เมื่อเด็กเข้าสู่กระบวนการศาลของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลจะมุ่งเน้นการบำบัดแก้ไข และฟื้นฟูเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเป็นหลัก โดยไม่เน้นการลงโทษ ซึ่งที่ผ่านมาศาลได้มีการส่งเด็กไปฝึกอาชีพในสถานທີ່ห่างไกลจากพื้นที่ปัญหา โดยประสานความร่วมมือกับบริษัทให้ปิดประวัติของเด็ก หากเด็กสามารถทำงานได้และมีพฤติกรรมที่ดีขึ้น ศาลจะพิจารณาลดโทษ เพื่อให้บรรลุปเป้าหมายที่สูงสุดคือการส่งคืนเด็กกลับสู่สังคม<sup>2</sup> จากสถานะความเจริญทางด้านเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ที่กล่าวมา ทำให้การพัฒนาหลายด้านเป็นการพัฒนาแบบก้าวกระโดดส่งผลกระทบต่อสภาพของสังคมหลายด้าน โดยเฉพาะวิถีชีวิตดั้งเดิม ที่ต้องปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของวัตถุ ยกตัวอย่างเช่นการศึกษาประวัติศาสตร์จังหวัดสมุทรปราการ ประกอบด้วย 5 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอพระประแดง อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ อำเภอพระสมุทรเจดีย์ ซึ่งมีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ เริ่มตั้งแต่ ชาวไทย กลุ่มชาวมอญดั้งเดิม ชาวจีน และชาวไทยภาคอีสาน ภาคใต้ และชาวต่างชาติที่ค้าแรงงานในปัจจุบัน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติกิจกรรมที่สืบทอดวัฒนธรรม ประเพณีดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมของชาวมอญ ซึ่งมีมอญเป็นกลุ่มเชื้อชาติที่มีวัฒนธรรมเด่นด้านพิธีกรรมเกี่ยวกับพุทธศาสนา และพิธีกรรมต่าง ๆ เช่น ศิลปะพื้นบ้าน ภาษา วรรณกรรม การแต่งกายอาหาร อาชีพ ขนบธรรมเนียมประเพณีและความเชื่อ<sup>3</sup> ภายใ

<sup>1</sup> นิโรธ ทองธรรมชาติ, “วิถีชีวิตและสภาพการณ์ปัจจุบันในสังคมเมือง” (2559) 9:1 วารสารวิชาการ Veridian E –Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ 67, 69.

<sup>2</sup> สุภัททา ปิณฑะแพทย์, พฤติกรรมมนุษย์และการพัฒนาคน (กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, 2542) 87.

<sup>3</sup> สิทธิโชค วินุสย์ และสุเทพ บุญซ้อน, การศึกษาการอนุรักษ์ทางวัฒนธรรมชาวมอญเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน กรณีศึกษา: ชุมชนศาลาแดงเหนือ จังหวัดปทุมธานี (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, 2554) 43.

ความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของจังหวัดสมุทรปราการนั้น ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมเกิดขึ้นอย่างมากมาย เมื่อวิเคราะห์สถิติข้อมูลคดีอาญาในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า ในช่วง พ.ศ. 2556 – 2558 มีคดีอาญา ปัญหาด้านยาเสพติดส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยต่อสังคมเป็นอย่างมาก

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ที่กำลังเป็นปัญหา คือ ในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการเพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของเด็กและเยาวชน ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมด้านการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีอนาคตที่ดีไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด พัฒนาประเทศชาติให้รุ่งเรืองต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ
2. เพื่อศึกษารูปแบบมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการนำมาปรับใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ
3. เพื่อให้ได้แนวทางในการป้องกันที่เหมาะสมและแก้ไขปัญหายาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ

### สมมติฐานของการศึกษา

1. หลังการวิจัยกลุ่มตัวอย่างมีความรู้เกี่ยวกับโทษ และพิษภัยของสารเสพติดสูงกว่าก่อนการวิจัย
2. หลังการวิจัยกลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติที่ดีต่อชีวิต มีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีคุณค่าทั้งต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม ตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทักษะในการดำเนินชีวิต รู้จักแก้ไขปัญหาในทางที่ถูกที่ควร กล้าเผชิญปัญหา รู้จักคิดไตร่ตรองด้วยเหตุผล

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาถึงมาตรการในเชิงกฎหมายต่อการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่อำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ รวมถึงศึกษาสถานการณ์ปัญหาด้านยาเสพติดในเด็กและเยาวชนในพื้นที่ เพื่อให้เห็นถึงสภาพความเปลี่ยนแปลงของปัญหาในปัจจุบัน และสาเหตุของการกระทำความผิด การศึกษาปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจ และภูมิหลังที่ส่งผลต่อการกระทำความผิดดังกล่าว ตลอดจนจรรยาบรรณมาตรการในเชิงกฎหมายที่เหมาะสมในการนำแนวความคิดของกระบวนการยุติธรรมชุมชนมาปรับใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในเด็กและเยาวชนในพื้นที่ เด็กและเยาวชนช่วงอายุ 10 - 18 ปี เก็บข้อมูลระหว่างปลายเดือนมกราคม ถึงต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2563

## ข้อจำกัดของการวิจัย

ด้วยสถานการณ์การระบาดของโรคระบบทางเดินหายใจที่เกิดจากไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ “โควิด-19” (Covid-19) ส่งผลให้จำนวนการตอบแบบสอบถามที่ผู้วิจัยตั้งเป้าหมายไว้คือ จำนวนไม่น้อยกว่า 300 ชุด ไม่ประสบผลสำเร็จ สามารถเก็บข้อมูลงานวิจัยโดยใช้แบบสอบถามกลุ่มเด็กและเยาวชน ช่วงอายุ 10 - 18 ปี ใน จำนวน 2 อำเภอ คือ อำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ ได้เพียงจำนวน 150 คนเท่านั้น

## นิยามตัวแปร

1. มาตรการ หมายถึง วิธีการที่ตั้งเป็นกฎ ข้อกำหนด ระเบียบ หรือกฎหมายเป็นต้น เช่น ใช้มาตรการเด็ดขาด วางมาตรการในการปราบโจรผู้ร้าย
2. พฤติกรรม หมายถึง การกระทำหรืออาการที่แสดงออกทางกล้ามเนื้อ ความคิด และ ความรู้สึก เพื่อตอบสนองสิ่งเร้า
3. ยาเสพติด หมายถึง ยาหรือสารเคมีซึ่งเมื่อเสพหรือฉีดเข้าสู่ร่างกายติดต่อกันชั่วระยะเวลาหนึ่งก็จะติด ก่อให้เกิดพิษเรื้อรัง ทำให้ร่างกายและจิตใจเสื่อมโทรม เช่น ฝิ่น กัญชา เฮโรอีน ยานอนหลับ สุรา
4. เยาวชน หมายถึง บุคคลอายุเกิน 10 ปีบริบูรณ์แต่ยังไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

หน่วยงาน / ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถนำมาตราการในเชิงกฎหมายไปปรับใช้เพื่อลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้

การวิจัยเรื่อง “มาตรการในเชิงกฎหมายที่สามารถลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิดและการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

### แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ (Human Behavior Theory)

จิตวิทยาการศึกษาพฤติกรรม : ความหมายจิตวิทยาและพฤติกรรม จิตวิทยา (Psychology) มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Psyche หมายถึง จิตหรือวิญญาณ และ Logos หมายถึง การศึกษา หรือ ศาสตร์ วิชา วิทยาการ จิตวิทยาจึงหมายถึง วิชาที่ว่าด้วยจิตวิญญาณ หรือ การศึกษาค้นคว้าในด้าน พฤติกรรม หรือการกระทำของมนุษย์และสัตว์ เพื่อค้นหาสาเหตุสำคัญอันเกิดจากร่างกายและจิตใจ ส่วนพฤติกรรม (Behavior) เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ของสิ่งมีชีวิตที่บุคคลกระทำและบุคคลอื่นสามารถสังเกตเห็นได้ หรือใช้เครื่องมือทดสอบได้ เช่น การหัวเราะ ร้องไห้ กิน นอน เล่น อาการกระทำ เหล่านี้เป็นลักษณะของพฤติกรรม<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, จิตวิทยาการศึกษา (กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อเสริมกรุงเทพ, 2551) 71.

จิตวิทยาเป็นวิชาที่ศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจในการกระทำของตนเองและการกระทำของผู้อื่น โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายที่จะหาคำตอบว่าเหตุใด คนจึงกระทำเช่นนั้น (Understanding the Behavior) และสามารถนำความรู้ความเข้าใจไปศึกษาวิเคราะห์ต่อเนื่องไปจนถึงระดับการคาดคะเนว่า พฤติกรรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นอีกหรือไม่ และจะเกิดในสถานการณ์ใดบ้าง (Prediction the Behavior) ต่อจากนั้น หากศึกษาถึงขั้นที่จะควบคุมการกระทำให้เกิดขึ้นหรือไม่ให้เกิดขึ้นอย่างไร (Controlling the Behavior) ก็สามารถทราบได้ว่า เป็นการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ได้อย่างสมบูรณ์<sup>5</sup> โดยพฤติกรรมได้แบ่งออกเป็น 2 อย่าง คือ

1. **พฤติกรรมเปิดเผย (Overt Behavior)** เป็นพฤติกรรมที่สามารถมองเห็นได้ เป็นการแสดงออกของการกระทำต่าง ๆ ได้แก่ การพูด การยิ้ม การกิน การนอน ตลอดจนการใช้สัญลักษณ์ที่สังเกตเห็นได้เป็นพฤติกรรมภายนอก

2. **พฤติกรรมปกปิด (Covert Behavior)** เป็นพฤติกรรมที่ไม่สามารถจะสังเกตเห็นได้จึงเป็นความคิด อารมณ์ ความจำ ความฝัน เป็นพฤติกรรมภายใน นักจิตวิทยามักสนใจศึกษาเกี่ยวกับความรู้สึกภายในจิตใจของมนุษย์ เช่น ทศนคติ นำไปสู่พฤติกรรมของมนุษย์อย่างไร ซึ่งเมื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ภายในจิตใจของมนุษย์แล้ว สิ่งที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือ พฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกต่อผู้อื่น

### ประเภทของพฤติกรรม

ประเภทของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้<sup>6</sup>

1. **พิจารณาจากพฤติกรรมที่ปรากฏด้วยการสังเกต พฤติกรรมภายนอก (Overt)** คือ พฤติกรรมที่ปรากฏเห็นได้อย่างชัดเจน และพฤติกรรมภายใน (Covert) คือพฤติกรรมที่ไม่ปรากฏให้สามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน

2. **พิจารณาจากแหล่งที่เกิดพฤติกรรม** พฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายในร่างกายเมื่อบุคคลมีวุฒิภาวะ เป็นพฤติกรรมความพร้อมที่เกิดขึ้นโดยมีธรรมชาติเป็นตัวกำหนดให้เป็นไปตามเผ่าพันธุ์ และวงจรชีวิต และพฤติกรรมที่เกิดขึ้น โดยมีสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกระตุ้น เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเนื่องจากประสบการณ์ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ขึ้น

3. **พิจารณาจากภาวะทางจิตของบุคคล พฤติกรรมที่กระทำโดยรู้ตัว (Conscious)** เป็นพฤติกรรมที่อยู่ในระดับจิตสำนึก และพฤติกรรมที่กระทำโดยไม่รู้ตัว (Unconscious) เป็นพฤติกรรมที่อยู่ในระดับจิตไร้สำนึก หรือจิตใต้สำนึก หรือเรียกอีกอย่างว่า พฤติกรรมที่ขาดสติสัมปชัญญะ

<sup>5</sup> สุรพล พยอมแย้ม, *จิตวิทยาอุตสาหกรรม* (กรุงเทพฯ: ชรรณเมธี, 2545) 34.

<sup>6</sup> สุภัททา ปิณฑะแพทย์, *พฤติกรรมมนุษย์และการพัฒนาคน* (กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, 2542) 87.

4. พิจารณาจากแหล่งพฤติกรรมการแสดงออกของอินทรีย์ พฤติกรรมทางกายภาพ (Physiological Activities) เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกโดยใช้อวัยวะของร่างกายอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การเคลื่อนไหวร่างกายด้วยแขนหรือขา การปรับเปลี่ยนอิริยาบถของร่างกาย การพยักหน้า การโคลงตัว เป็นต้น และพฤติกรรมทางจิตใจ (Psychological Activities) เป็นพฤติกรรมที่อยู่ในระดับความคิด ความเข้าใจ หรือเกิดอารมณ์ เป็นต้น

5. พิจารณาจากการทำงานของระบบประสาท พฤติกรรมที่ควบคุมได้ (Voluntary) เป็นพฤติกรรมที่อยู่ในความควบคุม และการสั่งการด้วยสมอง จึงสามารถแสดงพฤติกรรมได้ตามที่ต้องการ และพฤติกรรมที่ควบคุมไม่ได้ (Involuntary) เป็นพฤติกรรมการทำงานของระบบร่างกายที่เป็นไปโดยอัตโนมัติ เช่น กิริยาสะท้อน สัญชาตญาณ และการทำงานของระบบอวัยวะภายใน เป็นต้น

จากแนวคิดข้างต้นชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมของมนุษย์แบ่งออกได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ พฤติกรรมที่เกิดจากภาวะทางกาย และพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากสภาวะทางจิตใจ ซึ่งมีทั้งประเภทที่รู้ตัวและไม่รู้ตัว แบ่งออกเป็นที่ควบคุมได้ และแบบที่ไม่สามารถควบคุมได้

### แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน<sup>7</sup> (Mass Persuasion) Maslow กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้เกิดผลดี ผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่อง ความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่าลำดับขั้น ความต้องการ (Hierarchy of Needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมากมีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1.1 ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Needs) เป็นความต้องการ ขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรคและความต้องการทางเพศ

1.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

1.3 ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

<sup>7</sup> อคิน ธิพัฒน์, การมีส่วนร่วมของชุมชนในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. (กรุงเทพฯ: สักดิ์โสภการพิมพ์, 2527) 25.

1.4 ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-Esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการ ด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถและความสำคัญของบุคคล

1.5 ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด ของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็น ความต้องการ พิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจทางสังคม (Social Motivation Theory)

คำว่า “แรงจูงใจ” มาจากคำกริยาในภาษาละตินว่า “Movere” ซึ่งมีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “To Move” อันมีความหมายว่า “เป็นสิ่งที่โน้มน้าว หรือชักนำให้บุคคลเกิดการกระทำหรือปฏิบัติการ (To Move a Person to a Course of Action) ดังนั้นแรงจูงใจจึงได้รับความสนใจมากในทุก ๆ วงการ

โวลเวลล์ ให้ความหมายของแรงจูงใจว่า “เป็นกระบวนการที่ชักนำโน้มน้าวให้บุคคลเกิดความพยายาม เพื่อที่จะสนองตอบความต้องการบางประการให้บรรลุผลสำเร็จไม่เกิด คอมมูเนชัน อธิบายว่าการจูงใจเป็นภาวะในการเพิ่มพฤติกรรมกระทำกิจกรรมของบุคคลโดยบุคคลจงใจกระทำ พฤติกรรมนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการแรงจูงใจทางสังคมเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลมีพฤติกรรมให้แสดงออกตามสถานการณ์และสภาวะทางสังคมขนบธรรมเนียมประเพณีเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสังคมตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของตนเองในการอยู่ในสังคมตัวอย่างของแรงจูงใจทางสังคมเช่นความต้องการชื่อเสียงมีสมาคมพวกพ้องต้องการความผูกพันการยอมรับความต้องการมีอำนาจความสำเร็จในงานที่ทำเมอร์เรย์ได้แบ่งประเภทของแรงจูงใจได้ ดังนี้

- 1) แรงจูงใจใฝ่อำนาจ
- 2) แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์
- 3) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์

## 3. ทฤษฎีการจูงใจของแอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer's Existence Relatedness Growth Theory)

แอลเดอร์เฟอร์ได้เสนอทฤษฎี ERG โดยอาศัยพื้นฐานมาจากทฤษฎีของมาสโลว์แต่ได้มีการสร้างรูปแบบที่มีจุดเด่นที่ต่างไปจากทฤษฎีของมาสโลว์จากการศึกษาของแอลเดอร์เฟอร์เห็นว่าความต้องการของมนุษย์จากการศึกษาเชิงประจักษ์แอลเดอร์เฟอร์ ได้แบ่ง ความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งจะใช้สะดวกและตรงกับความเป็นจริงมากกว่าความต้องการของมนุษย์ทั้ง 3 ประเภท ประกอบด้วย E หรือความต้องการดำรงชีวิต (Existence) R หรือความต้องการสัมพันธ์ (Relatedness) และ G หรือความต้องการเจริญก้าวหน้า (Growth) ซึ่งความต้องการแต่ละประเภท มีดังนี้



5. กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายระดับชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติดฯ คิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการดำเนินคดีและการลงโทษ สภาพบังคับทางอาญาที่มุ่งควบคุมผู้กระทำความผิด คือ ผลิต (เพาะ ปลูก ทำผสม ปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูป สังเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงแบ่งบรรจุและรวมบรรจุ) นำเข้า ส่งออก จำหน่าย (ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ให้) ครอบครองและเสพ (การรับยาเสพติดเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยวิธีการใด) และค้ำึงถึงประเภทและปริมาณยาเสพติดของกลางที่เจ้าหน้าที่ผู้จับได้และยึดไว้เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย

การปราบปรามยาเสพติด พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดตามยุทธศาสตร์ นโยบาย แผนงาน มาตรการและกลไกการสกัดกั้น

การป้องกัน บำบัดรักษา และแก้ไขปัญหายาเสพติด ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศรวมถึงที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศการป้องกันและการบำบัดรักษาการพัฒนามาตรการทางเลือกแทนการลงโทษหรือมาตรการลงโทษระดับกลางหรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยกำหนดให้ผู้ใดกระทำความผิดข้อหาเสพติด หรือความผิดข้อหาที่ไม่รุนแรงเข้าสู่การบำบัดรักษาตาม พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 หรือตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 หรือเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

การกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน

1. ความหมายของเด็กและเยาวชน ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2559 มาตรา 4

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินกว่าอายุที่กำหนดไว้ตามมาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่ยังไม่เกินสิบห้าปี บริบูรณ์

“เยาวชน” หมายความว่า บุคคลอายุเกินสิบห้าปี บริบูรณ์แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปี บริบูรณ์ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 73 บัญญัติไว้ว่า เด็กอายุยังไม่เกินสิบปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษให้พนักงานสอบสวนส่งตัวเด็กตามวรรคหนึ่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก เพื่อดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น กฎหมายได้บัญญัติคำนึงถึงเด็กและเยาวชนไว้ โดยเด็กหรือเยาวชนจะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น จะต้องรู้ว่าเด็กและเยาวชนกระทำความผิดอาญาจะยึดหลักอะไรเป็นเกณฑ์และจะฟ้องเด็กหรือเยาวชนต่อศาลใด กฎหมายจึงได้แยกอายุเด็กและเยาวชนไว้แตกต่างกัน เพราะวิธีการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนตามกฎหมายจะแตกต่างกัน เช่นการจับกุม และการปล่อยตัวชั่วคราว กรณีที่ผู้ต้องหาเป็นเด็กและผลของการกระทำความผิดในการลดโทษจะแตกต่างกัน

กับเยาวชนกฎหมายได้บัญญัติว่าเด็ก หมายถึงบุคคลที่มีอายุเกินกว่าอายุที่กำหนดไว้ตามมาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายอายุ ซึ่งมาตรา 73 กำหนดให้เด็กอายุไม่เกิน 10 ปี กระทำความความผิดเด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ ดังนั้น บุคคลที่อายุเกินกว่า 10 ปี แต่ยังไม่เกิน 15 ปี บริบูรณ์ ถือเป็นเด็กตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ ส่วนเยาวชนต้องมีอายุเกิน 15 ปี บริบูรณ์แต่ยังไม่ถึง 18 ปี บริบูรณ์ คำว่าอายุไม่ถึง 18 ปี บริบูรณ์มีความหมายว่าบุคคลจะต้องมีอายุยังไม่ถึง 18 ปี บริบูรณ์ จึงจะอยู่ในความหมายเยาวชนตามกฎหมายนี้ แต่ถ้าหากบุคคลนั้นมีอายุครบ 18 ปี บริบูรณ์พอดีไปกระทำความผิดอาญา ก็ไม่อยู่ในความหมายของเยาวชนตามกฎหมายฉบับนี้และบุคคลนั้นจะต้องถูกดำเนินคดีต่อศาลที่พิจารณาคดีธรรมดาเท่านั้นจะดำเนินคดีต่อศาลเยาวชนและครอบครัวไม่ได้<sup>8</sup>

ความหมายของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดที่ต้องพิจารณาถึงเกณฑ์ 3 ประการ คือ<sup>9</sup>

1. ความหนักเบาของความผิด หรือความร้ายแรงของการกระทำ
2. ความถี่ของการกระทำ หรือการกระทำผิดบ่อยครั้งแค่ไหน
3. ทัศนคติของผู้กระทำความผิดต่อสังคม หรือผู้มีสิทธิอำนาจตามกฎหมาย

การกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน<sup>10</sup> หมายถึง พฤติกรรมที่ขัดแย้งกับความต้องการค่านิยมของวัฒนธรรมที่รอบงำวิถีชีวิตของเยาวชนก็คือ พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนค่านิยมหลัก ซึ่งเป็นระบบที่ก่อรูปลักษณะนิสัยใจคอของเยาวชน แม้ว่ากฎหมายบางอย่างจะไม่ได้ฝังรากลึกในจารีตประเพณีของสังคม แต่ก็ปรากฏว่าจารีตประเพณีหลายอย่างได้ถูกนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้น การกระทำผิดของเด็กและเยาวชนจึงมีความหมายไปในทางพฤติกรรมบางรูปแบบที่ขัดแย้งหรือต่อต้านสังคม ทำให้เกิดการเสียระเบียบทั้งในทางสังคมและตัวบุคคล และมีนัยยะความหมายครอบคลุมไปถึงผลของการใช้ค่านิยมวินัยจรรยาบรรณว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาหรือไม่พึงปรารถนาภายใต้กรอบของบรรทัดฐานและกฎหมายของสังคมด้วย เป็นความประพฤตินี้มักจะมีผลกระทบต่อคนอื่นไปในทางที่เสียหายถึงแม้ตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้เยาว์อาจจะได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำของตนเอง แต่ก็ไม่สำคัญเท่ากับข้อเท็จจริงที่ว่าพฤติกรรมใดที่มีผลกระทบต่อกลุ่มไปในทางไม่ดี พฤติกรรมนั้น มักจะถือกันว่าเป็นการต่อต้านสังคม

<sup>8</sup> สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดตาก, ความหมายเด็กและเยาวชน (24 สิงหาคม 2559) ออนไลน์ <[www.tak-ju.go.th](http://www.tak-ju.go.th)>.

<sup>9</sup> Powers E. and Witmer H., *An experiment in the Prevention of delinquency: The Cambridge-Somerville Youth Study* (New York: Columbia University Press, 1951) 352.

<sup>10</sup> เสรีน ปุณณะหิตานนท์, *การกระทำผิดในสังคม สังคมวิทยาและพฤติกรรมเบี่ยงเบน* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) 88-89.

## ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษาในกลุ่มเด็กและเยาวชน ช่วงอายุ 10 - 18 ปี ในจังหวัดสมุทรปราการ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูล ซึ่งแบ่งกระบวนการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นกระบวนการสำรวจความคิดเห็นของผู้คุมขังหรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทำงาน และกลุ่มเด็กและเยาวชน ช่วงอายุ 10 - 18 ปี ใน จำนวน 2 อำเภอ คือ อำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งจะสำรวจแบบสอบถาม จำนวนไม่น้อยกว่า 300 ฉบับ เพื่อศึกษาถึงลักษณะแรงจูงใจของสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิด และการกระทำผิดซ้ำในคดีอาชญากรรมของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ

2. การวิจัยคุณภาพ (Qualitative Research) จะเป็นการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเอกสารวิชาการ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการ (Hierachy of Need Theory) หรือทฤษฎีการจูงใจ (Maslow's Theory of Motivation) รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) ต่อผู้คุมขังหรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทำงาน มีความเชี่ยวชาญและสามารถให้ข้อมูล ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้

## ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาถึงลักษณะแรงจูงใจของสาเหตุ และพฤติกรรมของการกระทำความผิด และการกระทำผิดซ้ำในคดีอาชญากรรมของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างปลายเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 ถึงต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2563 โดยมีผู้สมัครใจเข้าร่วมการวิจัยจำนวนทั้งสิ้น 155 คน โดยแบ่งเป็นวิธีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้คุมขังหรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทำงาน จำนวน 5 คน และวิธีกรใช้แบบสอบถามกลุ่มเด็กและเยาวชน ช่วงอายุ 10 - 18 ปี ใน จำนวน 2 อำเภอ คือ อำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 150 คน เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ และแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น นำข้อมูลมาวิเคราะห์ ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปและนำเสนอผลการวิจัย ออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

### ส่วนที่ 1 คุณลักษณะประชากร

1.1 ข้อมูลทั่วไป กลุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่มเด็กและเยาวชน ช่วงอายุ 10 - 18 ปี ในจำนวน 2 อำเภอ คือ อำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 150 คน ซึ่งจำแนกตามคุณลักษณะประชากร ดังนี้

เพศ พบว่า ผู้ป่วยเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 56.7 และเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 43.3

อายุ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุเฉลี่ย 13 - 15 ปี คิดเป็นร้อยละ 48 รองลงมาคืออายุเฉลี่ย 16 - 18 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.7 อายุต่ำสุด 10 - 12 ปี คิดเป็นร้อยละ 19.3

การแปลผลดัชนีมวลกาย พบว่า ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างมีดัชนีมวลกายอยู่ในเกณฑ์น้ำหนักน้อย/ผอม คิดเป็นร้อยละ 39.3 รองลงมาคือดัชนีมวลกายอยู่ในเกณฑ์ปกติ คิดเป็นร้อยละ 34 และดัชนีมวลกายต่ำสุดท้วม /โรคอ้วนระดับ 1 คิดเป็นร้อยละ 26.7

สถานภาพของครอบครัว พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ครอบครัวมีสถานภาพแยกกันอยู่ คิดเป็นร้อยละ 45.3 รองลงมาคือสถานภาพหม้าย คิดเป็นร้อยละ 24 รองลงมาคือสถานภาพหย่า คิดเป็นร้อยละ 22.3 และต่ำสุดคือสถานภาพอยู่ด้วยกัน คิดเป็นร้อยละ 7.3

เด็กและเยาวชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อาศัยอยู่กับญาติ ๆ คิดเป็นร้อยละ 45.3 รองลงมาอาศัยอยู่กับพ่อแม่ 30.7 รองลงมาคืออื่น ๆ เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย คิดเป็นร้อยละ 10.7 รองลงมาคืออยู่กับเพื่อน คิดเป็นร้อยละ 7.3

ระดับการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (อายุ 13-15 ปี) คิดเป็นร้อยละ 38.7 อันดับรองลงมาคือมัธยมศึกษาตอนปลาย/ ปวช. (อายุ 16-18 ปี) คิดเป็นร้อยละ 30 และระดับประถมศึกษาปีที่ 4-6 (อายุ 10-12 ปี) คิดเป็นร้อยละ 18 และกลุ่มที่เหลือคือไม่ได้เรียนหนังสือ คิดเป็นร้อยละ 13.3

การประกอบอาชีพของบิดามารดา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 55.3 รองลงมาคือประกอบอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 29.3 รองลงมาลำดับที่ 3 คือไม่ได้ประกอบอาชีพ คิดเป็นร้อยละ 9.3

รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของบิดา มารดา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 48 รองลงมาคือมีรายได้เฉลี่ย 5,000 - 10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 32.7 รองลงมาลำดับที่ 3 มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 10,001 - 15,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 13.3 และพบว่ารายได้ต่ำสุดคือไม่มีรายได้ คิดเป็นร้อยละ 3.3

จากการทดสอบจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างด้วยตัวแปรคุณลักษณะประชากร ได้แก่ เพศ อายุ น้ำหนัก สถานภาพของครอบครัว ลักษณะการอยู่อาศัย ระดับการศึกษา การประกอบอาชีพ และรายได้ของบิดามารดา โดยใช้สถิติไคสแควร์ (Chi-square test) พบว่าตัวแปรเพศกับดัชนีมวลกาย มีความคล้ายคลึงกัน ( $p > 0.05$ ) แต่พบว่าอายุ สถานภาพของครอบครัว ลักษณะการอยู่อาศัย ระดับการศึกษา การประกอบอาชีพ และรายได้ของบิดามารดา มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติ ( $p < 0.05$ )

## 1.2 ภาวะเสี่ยงในการกระทำความคิด

บุคคลในครอบครัวของเด็กและเยาวชนเคยกระทำความคิดหรือการกระทำผิดซ้ำในคดียาเสพติด หรือคดีอื่น ๆ หรือไม่ คำถามนี้พบว่า บุคคลในครอบครัวกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยกระทำผิดมาแล้ว คิดเป็นร้อยละ 69.3 ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงมาก

ที่ผ่านมาบุคคลในครอบครัวคนใดของเด็กและเยาวชนเคยกระทำความคิดหรือการกระทำผิดซ้ำในคดี ยาเสพติด คำถามนี้พบว่า บุคคลในครอบครัวกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่กระทำความคิดคือ พ่อ คิดเป็นร้อยละ 44 รองลงมา คือ ญาติ ๆ คิดเป็นร้อยละ 29.3 และรองลงมาคือ แม่ คิดเป็นร้อยละ 20 คดีที่กระทำความคิดของ บุคคลในครอบครัว พบว่า ส่วนใหญ่พบว่าเป็นคดียาเสพติด คิดเป็นร้อยละ 35.3 รองลงมาเป็นคดีลักทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 34 รองลงมาเป็นฆ่าผู้อื่น คิดเป็นร้อยละ 26.7

ระยะเวลาในการจำคุกของบุคคลในครอบครัว พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ตอบระยะเวลา > 3-5 ปี คิดเป็นร้อยละ 45.3 รองลงมาคือระยะเวลา 1-3 ปี คิดเป็นร้อยละ 38.7 และระยะเวลา 5 ปีขึ้นไป คิดเป็น ร้อยละ 16 ตามลำดับ

จำนวนครั้งในการขึ้นศาล หรือการโดนจำคุกดำเนินคดีตามกฎหมายของบุคคลในครอบครัว พบว่า ส่วนใหญ่เคยจำคุก จำนวน 1 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 36.7

ตัวเยาวชนเองเคยโดนดำเนินคดีตามกฎหมายหรือไม่ คำถามนี้ พบว่า ส่วนใหญ่เคยโดนดำเนินคดี ตามกฎหมายมาก่อน คิดเป็นร้อยละ 60.7

จำนวนครั้งของเยาวชนในการโดนดำเนินคดีตามกฎหมาย คำถามนี้ พบว่า ส่วนใหญ่เยาวชนโดน ดำเนินคดีตามกฎหมาย จำนวน 1 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 64.7

จากการทดสอบจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามภาวะเสี่ยงในการกระทำความคิด ได้แก่ บุคคลในครอบครัวของท่านเคยกระทำความคิดหรือการกระทำผิดซ้ำในคดียาเสพติด หรือคดีอื่น ๆ หรือไม่ ที่ผ่านมามบุคคลในครอบครัวคนใดของท่านเคยกระทำความคิดหรือการกระทำผิดซ้ำในคดียาเสพติด คดีที่กระทำความคิดของบุคคลในครอบครัว จำนวนครั้งในการขึ้นศาล หรือการโดนจำคุกดำเนินคดีตาม กฎหมาย ตัวเยาวชนเองเคยโดนดำเนินคดีตามกฎหมายหรือไม่ จำนวนครั้งของเยาวชนในการโดนดำเนินคดี ตามกฎหมาย โดยใช้สถิติไคสแควร์ (Chi-square test) พบว่า ทุกคำถามของกลุ่มตัวอย่างมีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < 0.05$ )

## ส่วนที่ 2

### 2.1 ความรู้เกี่ยวกับโทษ และโทษของสารเสพติด

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 150 คนที่ตอบแบบสอบถามมีความรู้เกี่ยวกับโทษ และ โทษภัยของสารเสพติด ดังนี้

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีคะแนนความรู้เกี่ยวกับโทษ และพิษภัยของสารเสพติด อยู่ใน ระดับต่ำมาก คิดเป็นร้อยละ 82 รองลงมา คือ มีคะแนนความรู้อยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 12.5 ซึ่งมีส่วนน้อยมากที่มีความรู้ในระดับสูง คือ ร้อยละ 5.3

**2.2 มีทัศนคติที่ดีต่อชีวิต มีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีคุณค่าทั้งต่อตนเองครอบครัวและสังคม ตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทักษะในการดำเนินชีวิต รู้จักแก้ไขปัญหาในทางที่ถูกที่ควร กล้าเผชิญ ปัญหา รู้จักคิดไตร่ตรองด้วยเหตุผล**

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 150 คน ที่ตอบแบบสอบถามมี มีทัศนคติที่ดีต่อชีวิต มีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีคุณค่าทั้งต่อตนเองครอบครัวและสังคมฯ ดังนี้

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติที่ดีต่อชีวิต มีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีคุณค่าทั้งต่อตนเองครอบครัวและสังคม ตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทักษะในการดำเนินชีวิต รู้จักแก้ไขปัญหา ในทางที่ถูกที่ควร กล้าเผชิญปัญหา รู้จักคิดไตร่ตรองด้วยเหตุผลอยู่ในระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 62 รองลงมา อยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 38

### ส่วนที่ 3 แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

**3.1 ท่านจะเลิกกระทำความผิดและการกระทำผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนหรือไม่ เพราะอะไร**

**ตอบ** กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดต้องการเลิกกระทำความผิดซ้ำเพราะคิดถึงครอบครัวมากขึ้น สงสารผู้มีพระคุณ และต้องการมีชีวิตที่ดี

**3.2 ท่านคิดว่าน่าจะมีมาตรการอย่างไรเพื่อป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนใช้สารเสพติด**

**ตอบ** พ่อแม่ครอบครัว สอดส่องมีเวลาให้กับครอบครัว รับฟังเด็ก พ่อแม่กล้าเปิดใจ กล้าถาม ไม่ใช้ ความรุนแรงกับเด็ก เนื่องจากปัจจุบันการติดต่อสื่อสารทั่วถึง เข้าถึงง่าย ถึงแม้จะอยู่ที่ห้องก็สามารถได้ของ มาโดยไม่ต้องออกจากบ้าน ดังนั้นสิ่งสำคัญคือมาตรการสังคมครอบครัวเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด รองลงมาคือ มาตรฐานทางกฎหมาย ซึ่งเด็กบางท่านยังไม่เข้าใจถึงโทษทางกฎหมายเท่าที่ควร และผลกระทบที่ตามมาว่า ส่งผลกระทบต่อตนเอง และครอบครัวที่จะตามมา

**3.3 ท่านคิดว่าครอบครัว โรงเรียน และหน่วยงานในชุมชน/สังคม ควรมีวิธีการอย่างไรในการ ป้องกันเด็กและเยาวชนในการใช้สารเสพติด**

**ตอบ** สิ่งสำคัญในการป้องกันเด็กและเยาวชนให้ห่างจากสารเสพติด คือสถาบันครอบครัวควรมีเวลา ให้แก่กัน สามารถปรึกษากันได้ทุกเรื่องเข้าใจ รับฟังทุกการกระทำของเด็ก ทำให้เด็กไว้วางใจพ่อแม่เมื่อเด็กมีปัญหา ก็จะมีพ่อแม่เป็นที่พึ่ง มากกว่าเพื่อน และยาเสพติด ส่วนโรงเรียนเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะได้พบเจอเพื่อนฝูง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งนี้อาจนำไปสู่การใช้สารเสพติดได้ หากคบเพื่อนดี ก็จะพาไปในทางที่ดี

หากคบเพื่อนไม่ดี ก็นำพาไปสู่ยาเสพติดได้ โรงเรียนควรมีการนำเสนอความรู้เกี่ยวกับโทษ พิษภัยและผลกระทบของยาเสพติด และปลูกฝังให้เด็กออกกำลังกาย ไม่พึ่งยาเสพติด สำหรับชุมชนควรมีกิจกรรมให้คนรับรู้ถึงโทษของยาเสพติด ไม่ดูค้าย ینگเฉยต่อคนกระทำความผิด ให้มีกิจกรรมสันถนาการอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้สารเสพติด

#### ส่วนที่ 4 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคดียาเสพติดในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจำนวน 2 คน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (เจ้าหน้าที่สถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชน) จำนวน 1 คน ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัย พบว่า

##### 4.1 แนวโน้มของสถานการณ์เกี่ยวกับปัญหาด้านยาเสพติดในเด็กและเยาวชนในปัจจุบัน

(1) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอบางพลี กล่าวว่า

“...เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำปัญหาการดำรงชีพ ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาเยาวชน โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก มีการมั่วสุม เที่ยวเตร่ และเสพยาเสพติดรวมถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดที่เหมาะสมเป็นแหล่งที่พักยาเสพติด และเส้นทางลักลอบลำเลียงยาเสพติดจึงทำให้เกิดการแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่ และนำไปสู่การก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน...”

(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอบางเสาธง กล่าวว่า

“ในจังหวัดสมุทรปราการถือว่าเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่มีการขยายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบมีประชากรที่ประกอบด้วยประชากรในพื้นที่และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ส่งผลให้แนวโน้มปัญหายาเสพติดเพิ่มขึ้นมากขึ้น จากสถิติข้อมูลคดีอาญา 5 กลุ่ม ในจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 -2558 พบว่าคดีอาญาส่วนใหญ่เป็นคดียาเสพติด จับได้ 7,600 ราย หรือ 7,767 คน ซึ่งปัญหายาเสพติด พบว่า มีการแพร่ระบาดในชุมชนเมืองซึ่งมาจากเครือข่ายการค้าที่มีทุกระดับและผู้เสพมีความต้องการต่อเนื่อง และมียาบ้าจำหน่ายให้ผู้เสพในราคาที่ไม่แพงและหาซื้อง่าย...”

(3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (เจ้าหน้าที่สถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชน) กล่าวว่า

“...กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีภารกิจหลักในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เยาว์ตามคำพิพากษาหรือตามคำสั่งของศาลและการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิสวัสดิภาพของเด็กหรือเยาวชนที่กระทำความผิดที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในระหว่างพิจารณาคดีและหลังพิจารณาคดี ซึ่งกระบวนการงานดังกล่าวมีสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 77 แห่ง ทั่วประเทศ ดำเนินการสืบเสาะประมวลข้อเท็จจริง

และเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เด็กหรือเยาวชนเข้ารับการฝึกอบรม ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุม กำกับ บำบัด พื้นฟู เด็กและเยาวชน ซึ่งปัจจุบันมี จำนวน 19 แห่ง รายงานสถิติคดีประจำปีงบประมาณ 2562 พบว่า คดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ มีจำนวน 10,634 คดี คิดเป็นร้อยละ 51.02 และเด็กและเยาวชนที่ได้รับการปล่อยตัวปีงบประมาณ 2561 จำนวน 3,189 คน พบว่า กระทำผิดซ้ำภายใน 1 ปี จำนวน 758 คน คิดเป็นร้อยละ 23.77 ซึ่งจำนวนเด็กและเยาวชนที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานเฉลี่ยต่อวันโดยเฉลี่ยทั้งปี ประจำปีงบประมาณ 2562 พบว่า จังหวัดสมุทรปราการมีเด็ก และเยาวชนที่อยู่ในความดูแลทั้งหมด 1,318 คน จากทั้งหมดทั่วประเทศ 42,843 คน...”

(4) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กล่าวว่า

“...การแพร่ระบาดของยาเสพติดมีความรุนแรงและขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในทุกกลุ่มเป้าหมาย ทุกเพศทุกวัย การแพร่ระบาดของปัญหาเสพติด มีความรุนแรงมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากของปริมาณการผลิต การค้าและการจำหน่าย รวมทั้งมีการพัฒนาตัวยา ส่วนผสมของยาเสพติดรูปแบบใหม่เพื่อให้บริการ และตอบสนองความต้องการของผู้เสพแต่ละประเภท มีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น จากข้อมูลสถิติ การจับกุมในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 – 2552 มีแนวโน้ม สูงขึ้น กล่าวคือ 71,539 คดี, 82,864 คดี, 106,599 คดี, 115,013 คดี และ 140,567 คดีตามลำดับ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีผู้กระทำความผิด ด้านยาเสพติดเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ และแสดงให้เห็นว่าการปราบปรามจับกุมหรือใช้ขบวนการทาง กฎหมายอย่างเดียวไม่สามารถลดการแพร่ระบาดของยาเสพติดได้...”

(5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ด้านการบำบัดฟื้นฟูและ ลดอันตราย และพฤกษกรรมยาเสพติด กล่าวว่า

“...ประเทศไทย พบว่า กลุ่มวัยที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดพบมากในกลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงาน ช่วงอายุ ๑๒-๔๔ ปี มีการกระจายของยาเสพติดไปถึงหมู่บ้าน/ชุมชน ที่เป็นรากฐานสำคัญของสังคม หากไม่มีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน จะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศทั้งในด้าน สาธารณสุข ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข โดยมีผู้ติดสารเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษาจะ พบโรคทางจิตเวชร่วมด้วยถึงร้อยละ ๕๓.๑ พบผู้ป่วยจิตเภท ที่มีปัญหาการใช้สารเสพติดร่วม ในอัตราที่สูงถึง ร้อยละ ๕๐ และสิ่งเสพติดที่ใช้มากที่สุด คือ สุราและแอมเฟตามีน ข้อมูลการสำรวจครัวเรือนจำนวนคนที่เคย ใช้ยาเสพติด ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๕๕ พบว่ามีการใช้ยาเสพติดกระท่อมมากที่สุด รองลงมา คือ กัญชา และยาบ้า รวมถึงข้อมูลผู้เข้ารับการบำบัดในปี ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน พบข้อมูลการบำบัดฟื้นฟูในระบบ สมัชชาและระบบต้องโทษเพิ่มขึ้น และระบบบังคับลงจังหวัดสมุทรปราการปัจจุบันมีสถานที่รับบำบัด และฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ติดสารเสพติด ซึ่งตั้งอยู่ในสถานีนามัยในพื้นที่ทั้ง 6 อำเภอ จำนวนรวมทั้งสิ้น 63 แห่ง ประกอบด้วยอำเภอบางพลี จำนวน 7 แห่งและอำเภอบางเสาธง จำนวน 6 แห่ง โดยรับบำบัดฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ติดฯ ระบบสมัชชาในรูปแบบที่เรียกว่า matrix program ...”

## 4.2 สาเหตุ แรงจูงใจในการกระทำความคิดและการกระทำความคิดซ้ำในเด็กและเยาวชน

(1) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอบางพลี กล่าวว่า

“...ด้วยสถานะทางสังคม ครอบครัวขาดความอบอุ่น พ่อแม่ต้องทำงานหนักไม่มีเวลาให้ลูกเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาเด็กและเยาวชนขาดการปลูกฝังเรื่องคุณธรรม/จริยธรรมการฝึกเรื่องระเบียบวินัย ความรับผิดชอบ ความขยัน อดทน ส่งผลให้เด็กและเยาวชนแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น การสูบบุหรี่ มั่วสุม และติดยาเสพติดที่มีแนวโน้มสูงขึ้น...”

(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอบางเสาธง กล่าวว่า

“...ด้วยสถานะทางสังคม ครอบครัวขาดความอบอุ่น พ่อแม่ต้องทำงานหนักไม่มีเวลาให้ลูกเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาเด็กและเยาวชนขาดการปลูกฝังเรื่องคุณธรรม/จริยธรรมการฝึกเรื่องระเบียบวินัย ความรับผิดชอบ ความขยัน อดทน ส่งผลให้เด็กและเยาวชนแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น การสูบบุหรี่ มั่วสุม และติดยาเสพติดที่มีแนวโน้มสูงขึ้น...”

(3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (เจ้าหน้าที่สถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชน) กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่เด็กและเยาวชนจากคดียาเสพติดสาเหตุมาจากปัญหาทาง ครอบครัวของเด็กและเยาวชน รวมถึงสมาชิกในครอบครัว ซึ่งสถาบันครอบครัวถือเป็นปัจจัยพื้นฐานทางสังคม ที่ถือว่ามีอิทธิพลต่อการขัดเกลาบุคลิกลักษณะนิสัยให้แก่เด็กและเยาวชน ดังนั้น ถ้าครอบครัวเข้าใจธรรมชาติและความต้องการของเด็กและเยาวชน มีความรักใคร่กลมเกลียว เป็นผู้มีเหตุผลและมีความคิดสร้างสรรค์ก็จะเป็นแบบอย่างให้เด็กและเยาวชน มีพฤติกรรมที่เหมาะสม ซึ่งหากมองลึกลงไปถึงสาเหตุของปัญหาครอบครัว จะเชื่อมโยงไปในหลายมิติทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ เช่น พ่อแม่หย่าร้าง ทะเลาะกัน ส่งผลให้เด็กขาดความอบอุ่น ก้าวร้าว พุดจาหยาบคายเกิดปมด้อย พยายามหาสิ่งชดเชยและอาจแสดงพฤติกรรมออกมาในลักษณะที่เป็นปัญหา...”

(4) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กล่าวว่า

“...สาเหตุและแรงจูงใจของการกระทำความคิดในเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่มาจากปัญหาครอบครัว ที่มักเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ คือ การทำงานหารายได้มาจุนเจือครอบครัวจนไม่มีเวลาที่จะมาอบรมสั่งสอน บุตรที่เป็นเด็กหรือเยาวชน ขาดการดูแลเอาใจใส่ ซึ่งถือเป็นผลกระทบจากด้านเศรษฐกิจ ขาดการอยู่ดีกินดี เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างครอบครัวที่ร่ำรวยกับครอบครัวที่ยากจนทำให้ครอบครัวที่มีความยากจนและเป็นผู้ใช้แรงงานซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ซึ่งอาจมีส่วนผลักดันให้เด็กและเยาวชนในครอบครัวที่ยากจนเลือกที่จะกระทำความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือในบางกรณี พบว่า มีผู้ใหญ่ชักจูงให้เด็กและเยาวชนกระทำความคิดโดยเด็กและเยาวชนหวังเพียงค่าตอบแทน ในด้านสังคม พบว่า เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ที่กระทำความคิด อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี สภาพสังคมที่เสื่อมทราม ส่งผลให้เด็กมีปัญหาต่อสังคม และการกระทำความคิดในคดียาเสพติด...”

(5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ด้านการบำบัดฟื้นฟูและลดอันตราย และพฤติกรรมยาเสพติด กล่าวว่า

“...ส่วนใหญ่สาเหตุของการกระทำความผิด สังคมมักจะมองว่าเป็นมาจากผู้กระทำความผิดเป็นหลัก ซึ่งนอกจากสาเหตุของเด็กและเยาวชนเองยังมีปัจจัยภายนอก เช่น ความสัมพันธ์ภายในครอบครัว หรือการกำหนดนโยบายของภาครัฐเอง เพราะการแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เด็กสามารถเข้าถึงการเสพยาเสพติดได้ง่ายขึ้น และอีกประเด็นหนึ่งคือ กรณีเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำ ส่วนใหญ่พบว่า เด็กและเยาวชนยังคงอยู่ในสภาวะสิ่งแวดล้อมเดิม ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ถึงแม้ผู้กระทำความผิดจะได้รับการบำบัดฟื้นฟูแล้วก็ตาม...”

(4.2) มาตรการหรือแนวทางในเชิงกฎหมายที่สามารถลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิดและการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชน

(1) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอบางพลี กล่าวว่า

“...หากจะลดปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่ ควรมีมาตรการการเฝ้าระวังด้านการปราบปรามเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด เช่น ตั้งจุดตรวจ จุดสกัด คั่นหาผู้เสพยา ผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้เสพยาเสพติดและการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด พร้อมทั้งบูรณาการการดำเนินการแก้ไขปัญหาเสพติดกับทุกภาคส่วนจัดกิจกรรมรณรงค์เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ในการป้องกันยาเสพติดในสถานศึกษา โดยควรให้ความรู้ในระดับอายุช่วงไม่น้อยกว่า 10 ปี สถานประกอบการ ร้านเกมส์ ฯลฯ สำหรับในบทบาทเกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานสอบสวน กฎหมายเร่งรัดให้ดำเนินคดีและมุ่งคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยตำรวจมีบทบาททั้งเป็นผู้จับ ควบคุม และสอบสวนเด็กหรือเยาวชนผู้ต้องหาว่าได้กระทำการอันกฎหมาย...”

(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอบางเสาธง กล่าวว่า

“...สำหรับมาตรการหรือแนวทาง กรณีคดีอาญาเด็กและเยาวชน ในปัจจุบันนั้นจะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ การดำเนินคดีกล่าวจะมุ่งที่ตัวเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา โดยมุ่งหวังที่จะให้การอบรมสั่งสอนเด็กและเยาวชนนั้น จะเน้นเรื่องการช่วยเหลือเด็กและเยาวชน มิได้มุ่งที่การลงโทษ ถึงแม้จะมีข้อกำหนดในการลงโทษก็ตาม การดำเนินคดีอาญาเด็กและเยาวชนจึงมีเป้าหมายเพื่อให้มีการอบรมสั่งสอนและแก้ไขปรับปรุงตัวเด็กและเยาวชนสำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการอบรมสั่งสอนและแก้ไขปรับปรุงตัวเด็กและเยาวชนแสดงออกให้เห็นได้ 2 ทาง คือแสดงออกในเชิงของโครงสร้างในการพิจารณาคดีองค์กรต่าง ๆ ในคดีเด็กและเยาวชนได้แสดงออกให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการอบรมสั่งสอนและแก้ไขปรับปรุงเด็กและเยาวชน...”

(3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (เจ้าหน้าที่สถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชน) กล่าวว่า

“...ปัญหาทุกอย่างต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง เพราะวัยรุ่นมักจะคิดแบบสุดโต่ง ถ้าบอกว่าชอบคือทำลาย สิ่งนี้ทำให้เราต้องฝึกเยาวชนให้คิดให้เป็น โรงเรียนมีมีทั้งเด็กเก่งกับไม่เก่ง คนเก่งนั้นเค้ามีจุดเด่นอยู่แล้ว คือเรื่องการเรียนแต่เด็กที่เรียนไม่เก่งและมีปัญหาเรื่องต่าง ๆ ส่วนอาจารย์ครูต้องมองเห็นศักยภาพของเด็กคิดว่าคนที่ไม่เก่งมีจุดเด่นในเรื่องอะไรบ้างและพยายามสอนให้เด็กและเยาวชนห่างไกลจากยาเสพติด ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด นอกจากนั้นสถาบันต่าง ๆ ในสังคมควรช่วยเหลือกันไม่ให้เด็กและเยาวชนหรือใครก็ตามเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่ในมุมมองของเจ้าหน้าที่เองจะทราบคืออยู่แล้วว่าเด็กและเยาวชนที่เข้ามามีปัญหาด้านอะไร ทำความผิดอะไรมา เจ้าหน้าที่ก็ต้องสอบถามและให้คำปรึกษาแก่เด็กและเยาวชนว่าที่ผ่านมาทำความผิดอะไร ทำไม่ถึงทำ แล้วเราก็พยายามสอนให้เด็กและเยาวชน ได้รู้จักคิดที่ว่าสิ่งไหนถูกสิ่งไหนไม่ถูกต้อง ให้คำปรึกษาตลอดเวลาเมื่อเด็กและเยาวชนต้องการที่พึ่งทางใจ นอกจากนี้ควรมีมาตรการต่าง ๆ ในการดูแลเด็กและเยาวชนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล อีกรูปแบบหนึ่งก็จะดีมากจะส่งผลให้เด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำน้อยลงอีกด้วย ...”

(4) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กล่าวว่า

“...ในเรื่องมาตรการการลงโทษกรณีเด็กและเยาวชนกระทำความผิดจะมุ่งเน้นเรื่อง การฟื้นฟู บำบัด ซึ่งเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดครั้งแรก ส่วนกรณีเด็กและเยาวชนที่กระทำ ความผิดซ้ำควรใช้มาตรการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งเพื่อป้องกันอาชญากรรม ให้เด็กเกิดความเกรง กลัวในการถูกลงโทษ เพราะฉะนั้นในการลงโทษเด็กและเยาวชนในคดียาเสพติดจึงควรมีการ ลงโทษโดยใช้ทั้ง 2 ทฤษฎี คือ การลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไข และการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง โดยกำหนดการลงโทษให้เหมาะสม กับอายุ ลักษณะการกระทำ ความผิด และการกระทำความผิดซ้ำ...”

(5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ด้านการบำบัดฟื้นฟูและลดอันตราย และพฤตินัยยาเสพติด กล่าวว่า

“...กฎหมายปัจจุบันด้านการดำเนินคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน จะเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดครั้งแรกเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชน บำบัดการออกไปทำงานสาธารณะได้เหมือนผู้ต้องขังคดีธรรมดาและผู้ต้องขังที่กระทำผิดครั้งแรก มีการจัดกิจกรรมเพื่อปรับปรุงนิสัย และความรู้ และเพื่อไม่ให้ผู้ต้องขังคิดจะกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก มีระบบติดตามดูแลและศึกษาปัญหาของ นักโทษแต่ละคนและแก้ไขให้ตรงกับปัญหา ซึ่งในหน่วยงานเองมีการกำหนดมาตรฐานในการควบคุมกระบวนการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ในระบบต้องโทษ เพื่อให้สามารถเลิกยาเสพติดได้ และกลับคืนสู่สังคมดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขครบ ๖ ขั้นตอน ประกอบด้วย ๑) การจำแนก/คัดกรอง ๒) การดำเนินการ บำบัดฟื้นฟู ๓) การประเมินผล การบำบัดฟื้นฟู ๔) การติดตามหลังผ่านการบำบัดฟื้นฟู ๕) การเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังติดยาเสพติด ก่อนพ้นโทษ ๖) การติดตามหลังพ้นโทษ...”

## สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการในเชิงกฎหมายที่สามารถลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ จากข้อมูลทั่วไปพบว่า เยาวชนหรือผู้ติดยาเสพติดมีแนวโน้มเป็นเด็กและเยาวชนอายุ 13-15 ปี ครอบครัวของเยาวชนส่วนใหญ่ มีอาชีพรับจ้าง สถานภาพครอบครัวส่วนใหญ่เป็นสถานภาพแยกกันอยู่ และอาศัยอยู่กับญาติซึ่งตรงกับ การศึกษาของฉัตร ปุระณะปัญญา แนวโน้มของสถานการณ์เกี่ยวกับปัญหาด้านยาเสพติดในเด็กและเยาวชน ในปัจจุบัน มีแนวโน้มของการแพร่ระบาดสูง ซึ่งตรงกับการศึกษาของเอกรัฐ หามนตรี ซึ่งสาเหตุ แรงจูงใจ ในการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำในเด็กและเยาวชน ได้แก่ ปัจจัยความรู้และสนับสนุนทาง สังคม ปัจจัยด้านครอบครัว และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สอดคล้องกับงานวิจัยของนุชานาฏ มุกระ ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของผู้ต้องขังเรือนจำกลางเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำ ในคดียาเสพติดของผู้ต้องขังดังกล่าว มาจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ทั้งด้านครอบครัว สังคม ชุมชน การคบเพื่อนและเศรษฐกิจคือ ด้านครอบครัว หากครอบครัวขาดความ อบอุ่น ขาดการอบรมเลี้ยงดูเอาใจใส่ ทำให้ง่ายต่อการถูกชักจูงจากกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด รวมถึง สภาพเศรษฐกิจ การคบเพื่อน สภาพของสังคมและชุมชน เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกมา ต้องประสบกับปัญหา ด้านสภาพจิตใจ ความวิตกกังวลกลัวสังคมไม่ให้การยอมรับ การตกงาน ถูกปฏิเสธจากสถานที่ทำงานทำให้ ขาดรายได้ในการเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว ส่งผลให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำ สำหรับปัจจัยส่วนบุคคล เฉพาะการศึกษา อาชีพและรายได้ ส่วนที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำด้วย ส่วนปัจจัยส่วนบุคคลด้าน อายุและจำนวนบุตรไม่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำ มีรายงานสถิติคดีประจำปีงบประมาณ 2562 พบว่า คดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ มีจำนวน 10,634 คดี พบเยาวชนกระทำความผิดซ้ำภายใน 1 ปี จำนวน 758 คน จากข้อมูลสถิติการจับกุมในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 – 2552 มีแนวโน้ม สูงขึ้น กล่าวคือ 71,539 คดี 82,864 คดี 106,599 คดี 115,013 คดี และ 140,567 คดีตามลำดับ มีผู้ติดสารเสพติดที่เข้ารับการรักษาจะ พบโรคทางจิตเวชร่วมด้วย ข้อมูลการสำรวจครัวเรือนจำนวนคนที่เคยใช้ยาเสพติด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2559 พบว่ามีการใช้ยาเสพติดกระท่อมมากที่สุด รองลงมาคือกัญชา และยาบ้า พบข้อมูลการบำบัดฟื้นฟูในระบบ สมัยใจและระบบต้องโทษเพิ่มขึ้น และระบบบังคับลดลง นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาคดีความ ยาเสพติดควรมีวิธีใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาอีกทางหนึ่งด้วย สอดคล้องกับงานวิจัยของณรงค์ หมีนอภัย(2552) ศึกษาเรื่องปัจจัยทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการใช้สารเสพติดของเยาวชนในอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการลดการใช้สารเสพติดตามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการรณรงค์เกี่ยวกับการลดการใช้สารเสพติดในปัจจุบันนี้เหมาะสมแล้ว แต่ควรจะมีเพิ่มใหม่หลาย ๆ รูปแบบ มากขึ้นและควรให้ผู้ที่เคยใช้สารเสพติดมาก่อนมีส่วนร่วม เช่น ให้ตัวเยาวชนเองเป็นตัวช่วยให้กับเยาวชน ที่คิดจะใช้สารเสพติดหรือยังไม่เคยคิดที่จะใช้สารเสพติดได้ทราบถึงผลร้ายที่จะตามมาภายหลังการใช้ สารเสพติด เป็นต้น โดยรวม ควรมีการพัฒนาสังคมให้ไปในทิศทางที่ดีตลอดเวลาแต่ในตรงข้ามหากสังคม ไม่ดีก็จะทำให้เด็กและเยาวชนได้รับสิ่งที่ไม่ดีไปด้วย ในแง่ของตำรวจเอง ควรจะมีการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างจริงกับกับผู้กระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่รวดเร็ว มีการดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายนั้นก็จะทำให้ผู้กระทำผิดไม่คิดที่จะกระทำผิดอีก เพราะเกรงกลัวกฎหมาย

การลงโทษเด็กและเยาวชนในคดียาเสพติดควรมีการลงโทษโดยผสมผสานทั้ง 2 ทฤษฎี คือ การลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไข และการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง โดยกำหนดการลงโทษให้เหมาะสมกับอายุ ลักษณะการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำ โดยการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขจะมุ่งฟื้นฟูผู้กระทำผิด ซึ่งเหมาะที่จะนำมาใช้กับผู้กระทำผิดครั้งแรกเพื่อแยกคนที่สมควรแก้ไขฟื้นฟูมาดำเนินการอย่างจริงจัง ส่วนการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งจะมุ่งในการป้องกันอาชญากรรม และเป็นการทำให้คนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวในการถูกลงโทษ ทั้งนี้การปราบปรามจับกุมหรือใช้ขบวนการทางกฎหมายอย่างเดียวไม่สามารถลดการแพร่ระบาดของยาเสพติดได้ หากไม่มีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน จะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศทั้งในด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข

#### ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยที่พบจากการศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการในเชิงกฎหมายที่สามารถลดสาเหตุและพฤติกรรมของการกระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1.1 พ่อแม่หรือครอบครัวของเด็กและเยาวชน มีบทบาทสำคัญที่สุดในการอบรม สั่งสอน แนะนำ

1.2 ชุมชนควรเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทที่ทำให้เด็กและเยาวชนไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด กล่าวคือ มีการจัดกิจกรรมวันสำคัญต่างๆ เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้เข้าร่วมทำ กิจกรรมต่าง ๆ

1.3 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมถึงหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมมือกันพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานในคดียาเสพติดให้ดีกว่านี้ เพื่อให้หน่วยงานหลักทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว หรือมีการคิดค้นวิธีใหม่ๆ เพื่อให้กลุ่มบุคคลกระทำความผิดไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่ให้บุคคลเหล่านี้ไม่รับการแก้ไข ฟื้นฟูร่างกายและจิตใจของตนเองให้มากขึ้นเพื่อที่จะเป็นการลดปริมาณของคดีด้วยส่วนหนึ่ง

1.4 รัฐบาลควรกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นวาระแห่งชาติโดยมีมาตรการ หน่วยงานที่รับผิดชอบติดตาม เร่งรัดตรวจสอบ ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเฉพาะการป้องกันแก้ปัญหายาเสพติดในระดับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับปัญหามีความครอบคลุมทั่วประเทศ

2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป สำหรับข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไปงานวิจัยชิ้นนี้ควรมีศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบ/ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ความสำเร็จของชุมชนในการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับชุมชน ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

## บรรณานุกรม

- นิโรธ ทองธรรมชาติ, “วิถีชีวิตและสภาพการณ์ปัจจุบันในสังคมเมือง” (2559) 9:1 *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*.
- ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, *จิตวิทยาการศึกษา* (กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อเสริมกรุงเทพ, 2551).
- สิทธิโชค วิบูลย์และสุเทพ บุญซื่อน, *การศึกษาการอนุรักษ์ทางวัฒนธรรมชาวมอญเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน กรณีศึกษา: ชุมชนศาลาแดงเหนือ จังหวัดปทุมธานี* (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตรมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, 2554).
- สุภัททา ปิณฑะแพทย์, *พฤติกรรมมนุษย์และการพัฒนาคน* (กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, 2542).
- สุรพล พยอมแย้ม, *จิตวิทยาอุตสาหกรรม* (กรุงเทพฯ: ชรรเมธี, 2545).
- สุภัททา ปิณฑะแพทย์, *พฤติกรรมมนุษย์และการพัฒนาคน* (กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, 2542).
- เสริน ปุณณะหิตานนท์, *การกระทำผิดในสังคม สังคมวิทยาและพฤติกรรมเบี่ยงเบน* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).
- สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดตาก, *ความหมายเด็กและเยาวชน* (24 สิงหาคม 2559) ออนไลน์ <[www.tak-ju.ago.go.th](http://www.tak-ju.ago.go.th)>.
- อकिन รพีพัฒน์, *การมีส่วนร่วมของชุมชนในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527).
- Powers E. and Witmer H., *An experiment in the Prevention of delinquency: The Cambridge-Somerville Youth Study* (New York: Columbia University Press, 1951).

## คำแนะนำในการส่งบทความวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ความรู้กฎหมายและศาสตร์ด้านสังคมศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
2. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตผลงานวิชาการของอาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจ

ทั่วไป

### ขอบเขต

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ รับผิดชอบบทความวิชาการ 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. ชื่อบทความย่อ คำสำคัญ ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัดจากอีเมล
6. เจึงอรรถขนาดตัวอักษร 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 สำหรับบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาเดียวคือภาษาอังกฤษ

9. ชื่อหัวเรื่องใหญ่ ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย ไม่ใส่เลขลำดับที่ เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัด จากเนื้อหาก่อนหน้า

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 ให้ใส่ไว้ตำแหน่งด้านล่างขวาดั้งแต่ต้นจนจบบทความ

17. ผู้เขียนต้องส่งผลตรวจอักษรวิสุทธิ์แนบมาพร้อมกับบทความ (การลอกเลียนแบบวรรณกรรมทางวิชาการไม่เกิน 20%)

18. ชื่อรายการบรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย

19. เนื้อหารายการบรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 pt.

20. การตัดสินใจของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

## ส่วนประกอบของบทความ

1. ชื่อเรื่องบทความภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับภาษาที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับชื่อเรื่องบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษเดียว
2. ชื่อผู้เขียนทุกคนต้องระบุหน่วยงานต้นสังกัด สำหรับที่อยู่ทางไปรษณีย์และอีเมล ระบุเฉพาะผู้เขียนที่สามารถติดต่อได้ 1 คน (ชื่อผู้เขียนภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษ)
3. บทคัดย่อ (Abstract) ในบทความวิชาการและบทความวิจัยมีความยาวไม่เกิน 200 คำ และคำสำคัญ (Keyword) 3-5 คำ (บทคัดย่อและคำสำคัญภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษ)
4. เนื้อเรื่อง
  - 4.1 บทความวิชาการ ประกอบด้วย บทนำ เนื้อหา สรุป และวิเคราะห์
  - 4.2 บทความวิจัย ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์การวิจัย ทบทวนวรรณกรรม วิธีการวิจัย กรอบแนวคิด ผลการวิจัยและการทดสอบสมมติฐาน 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

## การอ้างอิงเชิงบรรณ (Footnote)

### 1. หนังสือ/ตำรา (Books)

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

## 2. บทความวารสาร (Journal Articles)

รูปแบบ	ชื่อผู้แต่ง,	“ชื่อเรื่อง”	(ปีที่พิมพ์)	ปีที่ฉบับที่	ชื่อวารสาร	หน้าเริ่มต้นบทความ,	หน้า.
ตัวอย่าง	ศันันท์กรณ โสคติพันธ์,	“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	< <a href="http://www.aseansec.org/2838.htm">http://www.aseansec.org/2838.htm</a> >.

## 7. กฎหมายภายใน (Domestic Laws)

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

## 8. ตราสารระหว่างประเทศ (Treaties, Conventions, Protocol)

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

## หลักการอ้างอิงเอกสารที่เคยอ้างมาแล้ว (Subsequent References)

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

\*\*\*\*\*

## การอ้างอิงบรรณานุกรม (Bibliography)

### มีหลักการเขียนดังนี้

- (1) รูปแบบเดียวกับ กรณีการอ้างอิงเชิงอรรถ (Footnote) ขึ้นอยู่กับประเภทของแหล่งอ้างอิง
- (2) ตัดหน้าเอกสารที่อ้างอิงออก และไม่ใส่จุด full stop (.) กรณีเอกสารที่อ้างเป็นบทความ (Journal Articles) ให้ตัดแต่เลขหน้าที่ย่อออก 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

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

#### ชื่อบัญชี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ธนาคารกสิกรไทย สาขานนนาบนา-ตราด ประเภท ออมทรัพย์

เลขที่บัญชี 450-2-05411-8

ส่ง ใบบ PAY IN ธนาคาร

ที่ E-Mail : faclaw120hcu@gmail.com

\*\*\*\*\*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

## ได้รับรองหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

จาก

สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งสหภาพนายความ

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](mailto: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

ตรง 02-713-8160

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

