วารสารวิชาการ
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 มกราคม - มิถุนายน 2569
ISSN 3056 – 9346 (Online)
เรียนรู้เพื่อรับใช้สังคม

บทความวิจัย

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน: ศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565
ชญาภา ภัทรธนศักดิ์

ประเด็นปัญหาวัคซีนโควิด-19 ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551: วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศ
สุขัณ ถิรวรานันท์

ปัญหาทางกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม
ผาณิต ลาละคร

ความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์อัตโนมัติ
อังสุดา ตั้งใจ

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความความผิดอาญาคู่สมรส
ชลธิชา จำลองเพ็ชร สุระทิน ชัยทองคำ

แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้มีเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ณัฐวุฒิ ลีลาเจริญกิจ อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กฤต ห่วงไธสง อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย

ปัจจัยที่มีต่อประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง
อารีนา เลิศแสนพร นิก สุนทรธัย ไชยวัฒน์ อริยภัทรกูล ธรรมพร นาครินทร์

ความท้าทายของกฎหมายไทยว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์
ณัฐจิรา ไกรทอง

แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทย
ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี สำเรียง เมฆเกรียงไกร

บทความวิชาการ

กฎหมายแรงงานกับการทำงานที่บ้านในประเทศไทย : หลักการ ปัญหา และแนวทางปฏิรูป
วุฒิชัย เต็งพงศธร

HUACHIEW
CHALERMPRAKIET LAW JOURNAL

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
HUACHIEW CHALERMPRAKIET LAW JOURNAL

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 มกราคม – มิถุนายน 2569 ISSN 3056 – 9346 (Online)
Vol.16 No.2 (January – June 2026)

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

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ โฆวิไลกูล (เกษียณอายุ)	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิก สุนทรธัย	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

หัวหน้าบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิจบดี ก้องเบญจภุช (เกษียณอายุ)	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรรณพานิช (เกษียณอายุ)	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ (เกษียณอายุ)	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ	มหาวิทยาลัยศรีปทุม
รองศาสตราจารย์ ดร.เดือนเด่น นาคสีหราช	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรยา สิงห์สงบ	มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรวุธ กิจกุศล (เกษียณอายุ)	วชิราวุธวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ	มหาวิทยาลัยนเรศวร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

กองบรรณาธิการและเหรัญญิก

นางวราภรณ์ แจ่มแจ้ง

ผู้ช่วยเลขานุการ

นางอิศรา วงษ์ดี

กำหนดการออกวารสาร

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

บทความหรือข้อความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และกองบรรณาธิการไม่มีส่วนรับผิดชอบหรือไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อคิดเห็นนั้น แต่ประการใด

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกตรวจบทความวารสารวิชาการประจำฉบับ (Peer review)

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ
รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม
รองศาสตราจารย์ ดร.ปวินี ไพรทอง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล ปกรณ์นิมิตดี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิวิธ วงศ์ทิพย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นัดดาภา จิตต์แจ้ง
พันตำรวจเอก ดร.อรรณพ กาวิกุล
พันตำรวจโท ดร.พงษ์ศักดิ์ อโนทัย
ดร.วิศรุต สำสีอ่อน
ดร.สุรีย์ฉาย พลวัน

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายในตรวจบทความวารสารวิชาการประจำฉบับ (Peer review)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วุฒิชัย เต็งพงศธร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิก สุนทรธัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิรินทร์พร ธารมัติ

❖❖❖❖❖❖❖❖❖

สารบัญ

บทความวิจัย

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน : ศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 1
ชญาภา ภัทรธนศักดิ์

ประเด็นปัญหาวัคซีนโควิด-19 ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 : วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศ 23
สุขัณ ถิรวรานันท์

ปัญหาทางกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม 30
ผาณิต ลาละคร

ความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์อัตโนมัติ 50
อังสุดา ตั้งใจ

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความความผิดอาญาคู่สมรส 64
ชลธิชา จำลองเพ็ชร สุระทิน ชัยทองคำ

แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้มีเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม 80
ณัฐวุฒิ ลีลาเจริญกิจ อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 97
กฤต ห่วงไธสง อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย

ปัจจัยที่มีต่อประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง 115
อารีนา เลิศแสนพร นิก สุนทรธัย ไชยวัฒน์ อริยภัทรกูล ธรรมพร นาครินทร์

ความท้าทายของกฎหมายไทยว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ 137
ณัฐจิรา ไกรทอง

แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทย 159
ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี สำเรียง เมฆเกรียงไกร

บทความวิชาการ

กฎหมายแรงงานกับการทำงานที่บ้านในประเทศไทย : หลักการ ปัญหา และแนวทางปฏิรูป 171
วุฒิชัย เต็งพงศธร

บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ดำเนินการมาถึงปีที่ 16 เล่มที่ 2 แล้วโดยได้จัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ของฐานข้อมูล TCI (Thai-Journal Citation Index Centre) ซึ่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติได้รวบรวมบทความหลากหลายด้านที่น่าสนใจจากผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลภายนอก และคณาจารย์ประจำ โดยบทความเหล่านี้มีคุณค่าทางวิชาการ อีกทั้งยังได้นำเสนอบทความทางกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน เช่นบทความวิจัยเรื่อง ความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์อัตโนมัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะ และเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศอันเกี่ยวกับการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติของประเทศไทย บทความวิจัยเรื่องประเด็นปัญหาวัคซีนโควิด-19 ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551: วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศที่พบว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ของไทยจะกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามีความรับผิดโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (strict liability) แต่ยังขาดข้อยกเว้นที่สำคัญ เช่น หลัก “สถานะความรู้ความก้าวหน้าทางวิทยาการ” (State of the Art Defense) และระบบการชดเชยความเสียหายแบบไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No-Fault Compensation System) ที่มีในกฎหมายของต่างประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ การขาดข้อยกเว้นดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้บริโภคและการส่งเสริมนโยบายสาธารณสุข โดยเฉพาะในกรณีที่วัคซีนมีความเสี่ยงโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้

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

วุฒิชัย เต็งพงศธร
บรรณาธิการ

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน: ศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565

A Review of Non-Prosecution Orders Issued by Public Prosecutors Acting as Inquiry Officials: A Case Study Under the Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance Act B.E. 2565

ชญาภา ภัทรธนศักดิ์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อาคารเทพทวาราวดี เลขที่ 254 ซอยจุฬาฯ 42 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

Chayapa Phataratanasak
Faculty of Law, Chulalongkorn University
Debdvaravati Building 254 Soi Chula 42, Phayathai Road, Wangmai, Pathumwan, Bangkok 10330
Email: Chaufa711@gmail.com
(Received: 18 June 2025; Revised: 14 August 2025; Accepted: 27 August 2025)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาจากการที่พนักงานอัยการมีบทบาทเป็นพนักงานสอบสวนในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 กล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติฯ จะกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน แต่พนักงานอัยการผู้ทำการสอบสวนนั้นไม่ได้เป็นผู้พิจารณาสั่งคดีซึ่งขัดหลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน และพระราชบัญญัติฯ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งการตรวจสอบทั้งสามมาตราดังกล่าวไม่เหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ จึงเสนอให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนสามารถใช้อำนาจ

สั่งคดีได้โดยตรง และหากมีคำสั่งไม่ฟ้องให้มีการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยศาลอุทธรณ์ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจภายในกระบวนการยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริงในประเทศไทย

คำสำคัญ : การตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

Abstract

This article examines the legal issues arising from the designation of public prosecutors as inquiry officials under the Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance Act B.E. 2565 (2022). Although the Act authorizes public prosecutors to serve in this capacity, inquiry officials are not empowered to make prosecutorial decisions. This arrangement contradicts the principle of integrating investigation and prosecution within a single process. Furthermore, the Act lacks clear legal provisions regarding the review of non-prosecution orders issued by public prosecutors who have conducted the inquiry themselves. As a result, the review process defaults to the Criminal Procedure Code (Sections 145 and 145/1) and Section 34 of the Special Case Investigation Act B.E. 2547 (2004). However, these provisions are ill-suited to the context and legislative intent of the Torture and Enforced Disappearance Act. This article proposes that public prosecutors serving as inquiry officials should be vested with the authority to issue prosecution orders directly. In cases where a non-prosecution order is issued, it should be subject to judicial review by the Court of Appeal. This approach would reinforce the principle of checks and balances within the criminal justice system and more effectively uphold human rights protections in Thailand.

Keywords : Review of non-prosecution order, non-prosecution order, Inquiry Officials, Public prosecutor, The prevention and suppression of torture and enforced disappearance act B.E. 2565

บทนำ

ประเทศไทยเริ่มมีพนักงานอัยการครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2435 ซึ่งงานของพนักงานอัยการในช่วงแรกนั้น มีหน้าที่ในการรับผิดชอบตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นคดีอาญา ไปจนถึงชั้นบังคับคดีอาญา[1] ต่อมามีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 ส่งผลให้มีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องร้องออกจากกัน อำนาจของพนักงานอัยการถูกตัดทอนลงเหลือเพียงหน้าที่ฟ้องร้องคดี และดำเนินคดีในชั้นศาลเท่านั้น ในปัจจุบันพนักงานอัยการไทยจึงไม่ได้มีหน้าที่ริเริ่มคดีอาญา แต่อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน[2]

ต่อมามีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ซึ่งผู้มีอำนาจสอบสวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ความว่า “ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นนอกจากพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ พนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการ เป็นพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนและรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และความผิดอื่นที่เกี่ยวพันกัน” และวรรคสามกำหนดว่า “กรณีการสอบสวนโดยหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่พนักงานอัยการ ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแจ้งเหตุแห่งคดีให้พนักงานอัยการทราบ เพื่อเข้าตรวจสอบหรือกำกับการสอบสวนทันที...”

จากมาตรา 31 วรรคหนึ่งและวรรคสามดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้ร่างฯ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนหรือตรวจสอบกำกับการสอบสวนในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากเป็นคดีที่มีความแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปอย่างสำคัญ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทำได้ยาก เหตุเพราะผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่รู้กฎหมายและมีอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นอำนาจจับ หรืออำนาจสอบสวน และมีความรู้ความเชี่ยวชาญที่สามารถทำลายหลักฐานได้ด้วยตัวเอง หรือมีอำนาจที่จะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีใด ๆ หรืออำนาจในการประวิงคดีให้ชักช้าก็ได้ เพื่อช่วยตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพยานหลักฐาน ส่งผลกระทบต่อการค้นหาความจริง และส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายได้ การให้พนักงานอัยการร่วมสอบสวนย่อมสามารถช่วยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวนได้และพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมต้องมีสิทธิในการรับรู้ข้อเท็จจริงของสำนวนคดีอย่างครบถ้วน

---

[1] คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ 11, 2566) 129.

[2] เพิ่งอ้าง, 130.

หากอัยการต้องสั่งฟ้องโดยไม่ทราบว่า พยานหลักฐานที่ใช้นั้นได้มาโดยชอบหรือมิชอบ เช่น เป็นพยานหลักฐานที่ได้มาจากการทรมานหรือการปฏิบัติที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวย่อมขาดหลักประกันความเป็นธรรม และหากความจริงปรากฏในภายหลังเมื่อเข้าสู่ชั้นพิจารณาของศาลจนเป็นเหตุให้มีคำพิพากษายกฟ้อง ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อผู้เสียหายและกระบวนการยุติธรรมโดยรวม[3]

เมื่อพิจารณาจากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2566 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง และข้อ 21 ได้กำหนดให้มีศูนย์ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายในกรุงเทพมหานครที่สำนักงานการสอบสวน และในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครที่สำนักงานอัยการจังหวัดทุกแห่ง แล้วแต่กรณี มีหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย รวมทั้งดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า หากคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เกิดในกรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการ สำนักงานการสอบสวนจะเป็นผู้ทำการสอบสวน กรณีเกิดในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาภาคหรือสำนักงานอัยการจังหวัดในสังกัด แล้วแต่กรณี จะเป็นผู้ทำการสอบสวน

และเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว พนักงานสอบสวนต้องส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องคดี ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ กำหนดให้คดีประเภทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนั้น สำนักงานอัยการที่มีอำนาจสั่งคดีความผิดตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของสำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 ข้อ 8 (40)(ค) และ ข้อ8 (41)(ข) และกระบวนการดำเนินคดีจะเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2562 เห็นได้ว่าพนักงานอัยการผู้ทำการสอบสวนกับผู้พิจารณาสั่งคดีความผิดตามพระราชบัญญัติฯ ไม่ใช่คนเดียวกัน ทั้งที่ ผู้ร่างฯ กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนด้วยเพราะมีเจตนารมณ์เพื่อให้พนักงานอัยการได้มีโอกาสเข้ามาเห็นข้อเท็จจริงในคดีตั้งแต่ต้น เป็นไปตามระบบการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการ

---

[3] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 33 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) พ.ศ. 2565 เล่ม 2/3* (9 มีนาคม 2568) รัฐสภาไทย <https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_printing/hrs25_3_33two2565_2/mobile/index.html#p=3>.

เดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติฯ นี้ แต่ผลจากกฎหมายภายในองค์กรอัยการเองที่กำหนดให้พนักงานอัยการผู้ทำการสอบสวนและพนักงานอัยการผู้สั่งคดีเป็นคนละคนกันอยู่เช่นเดิม จึงไม่ต่างอะไรกับกระบวนการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปที่ให้ผู้ทำการสอบสวนเป็นตำรวจและผู้พิจารณาสั่งคดีเป็นพนักงานอัยการ ซึ่งมีผลกระทบหลายประการดังจะกล่าวถัดไป

นอกจากนี้ประเด็นปัญหาถัดมาเมื่อพนักงานอัยการมีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ทำการสอบสวนเสร็จแล้วนั้น จะสามารถใช้กฎหมายมาตราใดมาเพื่อทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ พบว่าสามารถแบ่งพนักงานสอบสวนออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

กรณีพนักงานสอบสวนเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อ.) มาตรา 145/1 ที่กำหนดว่า หากการสอบสวนอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือหากถ้าการสอบสวนเกิดในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ส่งไปที่ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หากบุคคลดังกล่าวแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

กรณีพนักงานสอบสวนเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จะต้องเป็นไปตาม ป.วิ.อ. มาตรา 145 ที่กำหนดว่า หากการสอบสวนอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือหากถ้าการสอบสวนเกิดในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ส่งไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีพนักงานสอบสวนเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องจะต้องเป็นไปตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่อำนาจหน้าที่ในการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นอำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

อย่างไรก็ดี กรณีพนักงานสอบสวนเป็นพนักงานอัยการ คดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องนั้นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด เพราะพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ไม่ได้กำหนดอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนไว้โดยเฉพาะ

ด้วยเหตุนี้ บทความฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสองประการดังกล่าว โดยศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของ 4 ประเทศ ได้แก่ (1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (3) ประเทศญี่ปุ่น และ (4) ประเทศอังกฤษ โดยมุ่งศึกษากระบวนการสอบสวนฟ้องร้องคดี และการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เพื่อวิเคราะห์และนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยต่อไป โดยจะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องและการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ในกรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน

2. เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายไทยในปัจจุบันเกี่ยวกับการกำหนดให้พนักงานอัยการผู้ทำการสอบสวนหรือตรวจสอบกำกับการสอบสวนเป็นคนละคนกับพนักงานอัยการผู้ทำการสั่งคดี และปัญหาผู้มีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการกรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนที่ยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอ

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้อง และการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน โดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้อง และการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน

5. เพื่อค้นหาแนวทางที่นำไปสู่การพัฒนากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้องและการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนในประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษา

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการสอบสวนและสั่งคดีของพนักงานอัยการที่ควรเป็นคนเดียวกัน และการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เท่านั้น ไม่ได้พิจารณารวมถึงเรื่องอำนาจสอบสวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหาย ฯ

สมมติฐานของการศึกษา

การกำหนดให้พนักงานอัยการผู้ทำการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นคนเดียวกันจะก่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องคดีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ได้มากกว่า จึงควรแก้ไขกฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน เป็นผู้พิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติฯ นี้ ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและไม่ครอบคลุมกรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน จึงควรกำหนดแนวทางในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีที่พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน เพื่อให้เกิดความชัดเจน

วิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ประกอบกับหนังสือ ตำรา บทความ ผลงานวิจัย วารสาร วิทยานิพนธ์ คำพิพากษา คำวินิจฉัย ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ระบบการดำเนินคดีอาญา มีรากฐานอยู่บน 2 ระบบสำคัญ ได้แก่ ระบบไต่สวนดั้งเดิม (Inquisitorial system/ Inquisitionsverfahren) เป็นรูปแบบของการดำเนินคดีอาญาที่ไม่มีการแยกหน้าที่ระหว่างการสอบสวนฟ้องร้องกับการพิจารณาและตัดสินคดีออกจากกัน ทุกกระบวนการตั้งแต่การตรวจพบความผิด การจับ การสอบสวน การพิจารณา หรือการพิพากษาคดีอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของบุคคลเดียว คือ ศาลหรือผู้พิพากษา[4] ผู้พิพากษาสามารถใช้วิธีการใด ๆ ที่รุนแรงเพื่อบังคับให้ผู้ถูกไต่สวนรับสารภาพได้ เช่น การข่มขู่ ทรมาน[5]

การที่ผู้พิพากษาหรือศาลใช้อำนาจของตนโดยปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบไต่สวนดั้งเดิมนี้ทำให้เกิดการดำเนินคดีที่ไม่เป็นธรรม จึงมีการปรับปรุงระบบยุติธรรมขึ้น เกิดเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial system/Akkusationsprinzip) หรือระบบที่ต้องอาศัยคำฟ้อง (Anklagegrundsatz)

---

[4] คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว 1, 89.

[5] กรรภิรมย์ โกมลารชุน และ อุดม รัฐอมฤต, *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามแนวความคิดของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เล่ม 1 บททั่วไปและคดีอาญาชั้นสอบสวน* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ 1, 2568) 37 – 38.

ซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยกอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องไปให้องค์กรที่มีหน้าที่โดยเฉพาะ เช่น องค์กรอัยการ โดยให้พนักงานอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง ขณะที่บทบาทของศาลถูกจำกัดไว้เฉพาะหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาเท่านั้น[6] ระบบกล่าวหาอาจเรียกอีกชื่อหนึ่งได้ว่า “ระบบที่ต้องอาศัยคำฟ้อง” เพราะเมื่อมีการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาจะถูกจำกัดบทบาทให้ทำหน้าที่เฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาคดีเท่านั้น ไม่สามารถเริ่มต้นกระบวนการสอบสวนและตัดสินได้เองเหมือนในอดีต แต่จะต้องรอผู้ฟ้องคดีหรืออัยการหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นมาเสนอต่อศาลว่ามีบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำความผิด[7] อย่างไรก็ตาม ระบบไต่สวนดั้งเดิมยังแทรกซึมอยู่ในระบบกล่าวหาหรือระบบคำฟ้องอยู่บ้าง เพราะกฎหมายเห็นความสำคัญของการค้นหาความจริงแท้มากกว่าคุณค่าเรื่องความเป็นกลางของผู้พิพากษา[8]

2. รูปแบบการดำเนินคดีอาญา ก่อนการกำเนิดของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ได้มีหลักการดำเนินคดีอาญา 2 รูปแบบที่สำคัญ[9] ได้แก่ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน” (Privatklage หรือ private prosecution) เป็นระบบที่เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เป็นหน้าที่ของผู้เสียหายนำเรื่องดังกล่าวมาหาศาล เพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ[10] และ “หลักการดำเนินคดีอาญา โดยประชาชน” (Popularklage หรือ popular prosecution) เป็นหลักที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ โดยไม่คำนึงว่าเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงโดยตรงหรือไม่[11]

ต่อมามีการพัฒนาแนวคิดใหม่เกิดเป็น “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (Offizialklage หรือ public prosecution)[12] เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมส่วนรวม รัฐในฐานะผู้เสียหายมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาผ่านเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ คือ “พนักงานอัยการ” พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเริ่มต้นคดีอาญาโดยการนำคดียื่นฟ้องต่อศาลโดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องหรือคำขอจากบุคคลใด (ex officio) และขั้นตอนต่อ ๆ ไปของการดำเนินคดี

---

6 คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว 1, 90.

7 Langbein, John H, “Controlling Prosecutorial Discretion in Germany” (1974) 41:3 *The University of Chicago Law Review* 439, 442.

8 กรรภิรมย์ โกมลารชุน และ อุดม รัฐอมฤต, อ้างแล้ว 5, 39 – 40.

9 คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว 1, 93.

10 ชนิญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526) 3.

11 คณิต ณ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ” ในสถาบันกฎหมายอาญา (บรรณาธิการ), *รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540) 31, 34.

12 คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว 1, 93.

ก็ยังเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยตรง[13] ในระบบอัยการที่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องซึ่งถือเป็นกระบวนการเดียวที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ โดยเจ้าพนักงานตำรวจทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น (Hilfbeamten der Staatsanwaltschaft) แต่ในประเทศไทยกลับมีการแยกความรับผิดชอบระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอย่างเด็ดขาดในทางปฏิบัติ ซึ่งขัดต่อแนวทางของระบบอัยการที่สมบูรณ์ ซึ่งปัจจุบันนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาในการประสานงานและความไม่ต่อเนื่องของกระบวนการยุติธรรมอาญา[14]

3. หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ แบ่งได้เป็น 2 หลักการ ได้แก่ หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) การดำเนินคดีอาญาที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องริเริ่มคดีอาญาทุกคดี และเมื่อได้ดำเนินการสอบสวนจนได้หลักฐานเพียงพอ เจ้าพนักงานจะต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลทุกคดีโดยไม่มีทางเลือกอื่นใด และหลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) เป็นหลักการที่ให้เจ้าพนักงานรัฐใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจไม่ดำเนินคดีได้ แม้ว่าจะมีหลักฐานเพียงพอฟ้องโดยขึ้นอยู่กับเหตุผล ความเหมาะสม ตามข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีได้โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เช่น เพศ อายุ ลักษณะการกระทำผิด หรือสภาพของผู้กระทำความผิด[15]

4. หลักการแบ่งแยกอำนาจ มองเตสกิเออ (Montesquieu) (ค.ศ. 1689 – ค.ศ. 1755) เสนอให้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของรัฐออกเป็นสามส่วนหลัก ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ[16] โดยอำนาจทั้งสามอำนาจดังกล่าวต้องถูกกระจายไปยังองค์กรที่แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances)[17] และผู้ที่ใช้อำนาจในแต่ละองค์กรควรเป็นบุคคลที่แยกออกจากกัน ตามหลัก “ห้ามสวมหัวโขนสองใบในเวลาเดียวกัน” ซึ่งสอดคล้องกับหลัก Conflict of Interests ที่ห้ามบุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งในสององค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยพร้อมกัน เนื่องจากอาจเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้น[18]

---

[13] กรรภิรมย์ โกมลารชุน และ อุดม รัฐอมฤต,อ้างแล้ว 5, 35 – 36.

[14] คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว 1, 95.

[15] กรรภิรมย์ โกมลารชุน และ อุดม รัฐอมฤต,อ้างแล้ว 5, 41.

[16] น้ำแท้ มีบุญสล้าง, *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566) 73 - 74.

[17] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 12, 2566) 275.

[18] เพิ่งอ้าง, 279.

5. หลักการขัดกันต่อหน้าที่ (Incompatible principle) เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (separation of powers) ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต้องดำเนินการโดยองค์กรที่แยกจากกันโดยเด็ดขาดเพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตและรักษาสมดุลระหว่างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ[19] นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ) หากบุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งข้าราชการในฝ่ายบริหารหรือเป็นผู้พิพากษา (ซึ่งใช้อำนาจตุลาการ) จะถือว่าขัดต่อหลักการขัดกันของหน้าที่ เนื่องจากเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการตรวจสอบถ่วงดุล หลักการนี้เป็นแนวคิดสำคัญที่ช่วยป้องกันการใช้อำนาจที่ขัดแย้งกันในตัวบุคคลหรือองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการใช้อำนาจหลายหน้าที่ในเวลาเดียวกัน เช่น การเป็นทั้งฝ่ายตรวจสอบและฝ่ายถูกตรวจสอบในเวลาเดียวกัน

ผลการวิจัย

1. ปัญหาการแยกอำนาจระหว่างพนักงานอัยการผู้สอบสวนกับพนักงานอัยการผู้สั่งคดีของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ดังที่กล่าวในบทนำว่าการที่ให้พนักงานอัยการสั่งคดีโดยไม่ได้เข้าร่วมสอบสวน และอาศัยเพียงแต่สำนวนการสอบสวนที่ได้รับจากพนักงานสอบสวนเท่านั้นก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาการขาดเอกภาพในกระบวนการสอบสวนและสั่งคดีขององค์กรอัยการ ปัญหาการขาดความรู้และความเข้าใจข้อเท็จจริงของผู้สั่งคดี ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือถูกแทรกแซงจากบุคคลภายนอก ปัญหาบทบาทที่ถูกลดทอนของพนักงานอัยการผู้สอบสวนภายใต้ระบบถ่วงดุลภายในองค์กรอัยการ ตัวอย่างเช่น การที่พนักงานอัยการผู้สั่งคดีไม่ใช่ผู้ทำการสอบสวนย่อมไม่รู้ข้อเท็จจริงในคดีตั้งแต่แรกเริ่ม ขาดความเข้าใจในข้อเท็จจริงคดีอย่างถ่องแท้นำไปสู่การใช้ดุลพินิจสั่งคดีโดยไม่ครอบคลุมหรือไม่สอดคล้องกับพยานหลักฐานที่แท้จริง ซึ่งอาจตกเป็นเครื่องมือของผู้ไม่หวังดีอาศัยช่องว่างดังกล่าวเพื่อให้ได้ผลประโยชน์บางอย่างโดยใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นเครื่องมือทำสำนวนการสอบสวนให้ไม่สมบูรณ์ ส่งผลให้การตัดสินใจของพนักงานอัยการถูกบิดเบือนจากข้อเท็จจริงที่แท้จริง และส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นต้น จึงต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศว่า แต่ละประเทศดำเนินกระบวนการชั้นสอบสวนและฟ้องร้องอย่างไรบ้างและกระบวนการของแต่ละประเทศดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ พบว่า

---

[19] คณิต ณ นคร, *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2551) 183 – 197.

ประเทศเยอรมนี ระบบกฎหมายเยอรมันอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Strafprozessordnung – StPO) มาตรา 152 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลในนามของสาธารณชน โดยองค์กรอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินการในคดีอาญาทุกเรื่องหากมีความสงสัยเบื้องต้น เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ เมื่อองค์กรอัยการทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะจากการแจ้งความร้องทุกข์หรือจากช่องทางอื่นใด องค์กรอัยการมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงทันที เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการฟ้องร้องคดีในทางอาญาหรือไม่ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและการสอบสวนของพนักงานอัยการนั้นต้องเป็นกลางด้วย ตามมาตรา 160 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการต้องสอบสวนทั้งพยานหลักฐานที่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายและผลดีต่อผู้ถูกกล่าวหา และเมื่อพนักงานอัยการกำลังพิจารณาจะยื่นฟ้องคดี ต้องบันทึกไว้ในสำนวนว่าได้สิ้นสุดการสอบสวนแล้ว ตามมาตรา 169a หากผลการสอบสวนมีเหตุอันควรเพียงพอที่จะยื่นฟ้องคดีอาญา พนักงานอัยการจะยื่นคำฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ แต่หากไม่มีเหตุเพียงพอ พนักงานอัยการจะยุติการดำเนินคดีและจะแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบ หากเคยถูกสอบสวนหรือเคยถูกออกหมายจับ หรือหากผู้ต้องหาร้องขอ หรือมีเหตุสมควรต้องแจ้ง ตามมาตรา 170

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด พนักงานอัยการเป็น ผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการนำคดีอาญาสู่ศาล ส่วนผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง เว้นแต่จะเข้ามีส่วนร่วมในคดีอาญาเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำความผิดเท่านั้น ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบไต่สวน ซึ่งเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการและผู้พิพากษามีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยประมวลวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายตุลาการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ ซึ่งในบางคดีอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจสอบสวนเบื้องต้นและฟ้องเอง แต่ในคดีร้ายแรงต้องให้ผู้พิพากษาไต่สวนมาทำหน้าที่สอบสวนแทนอัยการ อัยการจึงเป็นเพียงผู้ขอให้ทำการสอบสวนและผู้ฟ้อง อัยการจะฟ้องต่อเมื่อจบการสอบสวนโดยตนเองหรือผู้พิพากษาไต่สวน

ประเทศญี่ปุ่น ระบบการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่นใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ โดยอัยการเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจฟ้องร้องคดี และไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายและประชาชนฟ้องคดีอาญาเองโดยตรง พนักงานอัยการในญี่ปุ่นใช้เวลาส่วนมากไปกับการสอบสวนหลังจากได้รับคดีจากตำรวจ[20] ส่วนหนึ่งเป็นเพราะพนักงานอัยการญี่ปุ่นมุ่งเน้นที่จะค้นหาความจริงโดยแท้จริงมากกว่าการเพียงแค่พิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำผิดตามฟ้องหรือไม่ การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องหรือไม่ฟ้อง

---

[20] Castberg, A. Didrick, Prosecutorial Independence in Japan (1997) 16:1 *UCLA Pacific Basin Law Journal* 38, 53 - 53.

ร้องคดีหนึ่งนั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาหลายปัจจัย เช่น ลักษณะของผู้ต้องหาประวัติอาชญากรรม ความรุนแรงของการกระทำความผิด ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะหรือผู้เสียหายเฉพาะราย แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีอัตราการพิพากษาลงโทษตามฟ้องของอัยการสูง แต่อัตราการสั่งฟ้องกลับต่ำมากซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากมาตรฐานการสั่งฟ้องที่สูง เนื่องจากอัยการต้องมั่นใจในความผิดของผู้ต้องหาก่อนจะฟ้องร้อง อัยการจะสั่งฟ้องคดีเมื่อเชื่อมั่นโดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง

จากการศึกษากฎหมายของประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น พบว่าทั้งสามประเทศต่างมีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาททั้งในกระบวนการสอบสวนและกระบวนการฟ้องร้อง อันเป็นลักษณะของการใช้ระบบการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน เห็นได้ว่าพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและสั่งคดีเองโดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือในการสอบสวน และแม้แต่ประเทศอังกฤษที่มีระบบการแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องออกจากกัน พนักงานอัยการที่ทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีไม่ใช่ผู้ทำการสอบสวนก็ตาม แต่พนักงานสอบสวนก็มักไปปรึกษาพนักงานอัยการในชั้นสอบสวนอยู่แล้ว[21] ดังนั้น การให้พนักงานอัยการที่เป็นผู้ทำการสอบสวนหรือตรวจสอบกำกับการสอบสวน เป็นคนเดียวกันกับพนักงานอัยการที่สั่งคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ย่อมส่งผลให้เกิดผลดี และถือได้ว่าเป็นการนำระบบอัยการที่สมบูรณ์มาใช้เพื่อปฏิรูปการสอบสวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ให้เหมือนกับนานาอารยประเทศ และการปฏิรูปการสอบสวนในคดีสำคัญซึ่งมีลักษณะความผิดที่ร้ายแรงและมีอัตราโทษสูงเช่นนี้ ย่อมสามารถเริ่มต้นเป็นตัวอย่างของการปฏิรูปการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปของประเทศไทยได้ด้วย

2. ปัญหาผู้มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ดังที่กล่าวไปในบทนำแล้วว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ไม่ได้กำหนดอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ซึ่งพนักงานอัยการไม่ใช่เจ้าพนักงานตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จึงไม่อาจนำ ป.วิ.อ. มาตรา 145/1 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ มาใช้ได้ หรือหากจะถือว่าสำนวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนจะเข้ากรณีตาม ป.วิ.อ. มาตรา 145 ที่ใช้สำหรับการสอบสวนที่อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มิใช่

---

[21] สถาบันนิติวัชร์, *ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทพนักงานอัยการในชั้นสอบสวน* (กรุงเทพฯ: สถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด, 2567) 162.

เจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีจะเป็นการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ทั้งยังไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย การที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวอาจทำให้การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวไม่เป็นไปอย่างถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้นอาจเป็นการเพิ่มภาระเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีงานด้านอื่นที่ต้องบริหารจัดการมาก ทั้งการส่งสำนวนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องอีกครั้ง ไม่สามารถรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ได้ เนื่องจากผู้ที่จะเป็นจำเลย หรือผู้ต้องหาตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวนี้ ล้วนแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ฯลฯ การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่ต้องเสนอต่อองค์กรตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมและไม่สามารถยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้ จึงต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศว่ามีรูปแบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องรูปแบบใดบ้างที่จะเหมาะสมพอที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ พบว่า

ประเทศเยอรมนี แบ่งการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1. รูปแบบการตรวจสอบภายในองค์กร คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการชั้นต้นสามารถถูกตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงได้ โดยอัยการระดับสูงหรือหัวหน้าสำนักงาน เพราะพนักงานอัยการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและโครงสร้างขององค์กรอัยการเยอรมันมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และ 2. รูปแบบการตรวจสอบภายนอกองค์กร ได้แก่ 2.1 การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย กล่าวคือ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองในคดีอาญาที่มีลักษณะเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตัวหรือทรัพย์สินของเอกชน เช่น การทำร้ายร่างกาย ฯลฯ 2.2 การตรวจสอบโดยศาล ศาลสามารถตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของอัยการได้ผ่านกระบวนการยื่นคำร้องต่อศาล ตามมาตรา 172 ถึงมาตรา 177 แห่ง StPO เพื่อขอให้มีการบังคับให้อัยการดำเนินคดี (Klageerzwingungsverfahren) โดยกระบวนการดังกล่าวเริ่มเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 170 แห่ง StPO หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยและประสงค์คัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องต้องยื่นคำร้องต่ออธิบดีอัยการมลรัฐภายในระยะเวลา 2 สัปดาห์ นับจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว เพื่อให้มีการตรวจสอบภายในองค์กรก่อน ในชั้นนี้อธิบดีอัยการมลรัฐจะตรวจสอบเหตุผลและข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนอย่างละเอียด หากพบข้อผิดพลาดก็มักแก้ไขในขั้นตอนนี้โดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปยังศาล แต่หากอธิบดีอัยการมลรัฐยืนยันคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายสามารถยื่น

คำร้องต่อศาลสูงสุดแห่งมลรัฐภายใน 1 เดือน หากศาลฯ เห็นว่าพนักงานอัยการควรสั่งฟ้อง ศาลฯ จะสั่งให้อัยการดำเนินคดี และผู้เสียหายมีสิทธิเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ 2.3 การตรวจสอบโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม องค์กรอัยการอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีฯ เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการทั้งหลาย พนักงานอัยการเยอรมันต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีฯ

ประเทศฝรั่งเศส ระบบการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการแบ่งออกได้เป็น 1. รูปแบบการตรวจสอบภายในองค์กร พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งและการกำกับของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และ 2. รูปแบบการตรวจสอบภายนอกองค์กร 2.1 การตรวจสอบโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจมากจนถูกวิจารณ์ถึงความเสี่ยงที่จะเข้ามาแทรกแซงในการดำเนินคดีอาญา จึงมีการตรากฎหมายฉบับใหม่โดยจำกัดอำนาจไว้ที่ระดับอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ในการสั่งการแทนรัฐมนตรีโดยตรง และคำสั่งนั้นต้องเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องแนบไว้ในสำนวนคดี และต้องเป็นกรณีที่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เห็นว่าสมควรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว แต่โครงสร้างการบังคับบัญชาที่พนักงานอัยการจะต้องรับคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมผ่านสายบังคับบัญชาก็ยังคงอยู่[22] 2.2 การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐโดยเด็ดขาด แต่ผู้เสียหายสามารถดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาเพื่อบังคับให้อัยการดำเนินคดีอาญาได้ 2.3 การตรวจสอบโดยศาล ในฝรั่งเศส ศาลไม่มีอำนาจตรวจสอบหรือกำกับดูแลการปฏิบัติงานหรือการใช้ดุลพินิจของอัยการ ทั้งทางวาจาหรือโดยการบันทึกในคำพิพากษา อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น กรณีที่อยู่ในอำนาจของ Chambre d'accusation หรือศาลที่มีหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้อง ศาลดังกล่าวสามารถสั่งดำเนินคดีต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความผิดหรือสั่งให้แจ้งข้อหาเพิ่มเติมได้ แม้ว่าอัยการจะมีคำสั่งไม่ดำเนินคดีหรือไม่แจ้งข้อหาในกรณีนั้นก็ตาม

ประเทศญี่ปุ่น การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1. รูปแบบการตรวจสอบภายในองค์กร พนักงานอัยการอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาทุกครั้งที่มีคำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการจะต้องจัดทำบันทึกเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร (Fukiso Saiteisho) และต้องขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะถูกตรวจสอบว่าคำตัดสินนั้นมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ และ 2. รูปแบบการตรวจสอบภายนอกองค์กร ได้แก่ 2.1 การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง

---

[22] อุทัย อาทิเวช, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ. พริ้นติ้ง, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2557) 204.

พร้อมด้วยเหตุผลประกอบให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอทราบโดยเร็ว และการแจ้งเหตุผลต้องมีความชัดเจนและละเอียดเพียงพอ การให้เหตุผลที่ไม่ชัดเจน ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ 2.2 การตรวจสอบโดยศาล ในกรณีเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ คดีเกี่ยวกับการทำร้ายหรือกระทำทารุณโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะทาง ฯลฯ หากผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวหาไม่พอใจกับคำสั่งของอัยการที่ไม่ฟ้องคดี สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเหนือสำนักงานอัยการที่อัยการผู้นั้นสังกัดอยู่ เพื่อขอให้มีการพิจารณาคดี หากศาลซึ่งพิจารณาโดยองค์คณะเห็นว่าคำร้องมีมูลการฟ้องร้องจะถือว่าเริ่มต้นขึ้นโดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องของอัยการ และศาลจะมอบหมายทนายความให้ทำหน้าที่แทนอัยการ 2.3 การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องร้อง เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากคณะกรรมการฯ มีมติว่าคำสั่งไม่ฟ้องไม่เหมาะสม พนักงานอัยการจะต้องทบทวนการตัดสินใจของตนอีกครั้ง และหากคณะกรรมการฯ มีมติดังกล่าวอีกเป็นครั้งที่สอง พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการฟ้องคดีโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (บังคับฟ้องคดี)

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่ใช้ระบบการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน และมีแนวคิดแตกต่างจากประเทศที่กล่าวมาก่อนหน้า เนื่องจากพัฒนาจากระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก่อนมาสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีองค์กรอัยการ ที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) แบ่งการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการออกเป็น 2 รูปแบบได้แก่ 1. รูปแบบการตรวจสอบภายในองค์กร พนักงานอัยการปฏิบัติงานภายใต้ระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยมีหน้าที่ต้องดำเนินการตาม Code for Crown Prosecutions ซึ่งกำหนดโดย Director of Public Prosecutions (DPP) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐานและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และ 2. รูปแบบการตรวจสอบภายนอกองค์กร ได้แก่ 2.1 การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย หากพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิที่จะดำเนินคดีด้วยตนเอง แต่สิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายบางประเภทคดีอาจอยู่ภายใต้การควบคุมหรืออำนาจหน้าที่ของ Attorney General (AG) หรือ DPP ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินคดีในกรอบที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องขอให้มีการทบทวนคำสั่งไม่ดำเนินคดีผ่าน Victims' Right to Review (VRR) ซึ่งแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ ระดับแรก เป็นการพิจารณา โดยอัยการอีกคนหนึ่งในสำนักงานอัยการประจำพื้นที่ของ CPS โดยผู้พิจารณาต้องไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับคำสั่งเดิม และจะดำเนินการทบทวนสำนวนอย่างเป็นกลางอีกครั้ง หากเห็นว่าควรดำเนินคดี อัยการจะดำเนินการเริ่มต้นคดีใหม่ทันที และระดับสอง หากผู้เสียหายยังไม่พอใจ ผลการพิจารณาขั้นแรก อาจยื่นคำร้องขอ

ให้มีการทบทวนซ้ำโดยหน่วยงานอิสระภายใน (Appeals and Review Unit – ARU) ซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนกลาง การพิจารณาในระดับ ARU ถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของระบบ VRR และไม่มีช่องทางอุทธรณ์ภายในอีก 2.2 การตรวจสอบโดยศาล เป็นกระบวนการตรวจสอบซึ่งเกิดขึ้นได้ยากมาก การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยศาลกระทำโดยผ่านกลไกของ Judicial Review โดยศาลสูง (High Court) ซึ่งจะรับพิจารณาเฉพาะในกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องนั้นเข้าข่ายไม่สมเหตุสมผลอย่างร้ายแรง เช่น คำสั่งนั้นเป็นผลจากการนำปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องมาพิจารณา การละเลยพิจารณาปัจจัยที่สำคัญ หรือมีความผิดปกติอย่างร้ายแรงจนไม่อาจมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดที่มีเหตุผลจะตัดสินใจเช่นนั้นได้ โดยศาลอาจเข้ามาแทรกแซงในกรณีที่มีการตีความหรือใช้กฎหมายผิดพลาด การพิจารณาหลักฐานโดยขาดความรอบคอบหรือละเลยพยานหลักฐานสำคัญ การไม่ปฏิบัติตามนโยบายภายในของ CPS อย่างไม่มีเหตุผล หรือแม้กระทั่งมีพฤติการณ์ทุจริต เจตนาไม่สุจริต หรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลสูง ผู้เสียหายจะต้องใช้สิทธิผ่านVictims' Right to Review (VRR) ก่อน 2.3 การตรวจสอบโดยรัฐสภา พระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528 (Prosecution of Offences Act 1985) มาตรา 9 กำหนดให้ DPP มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาผ่านอัยการสูงสุด รายงานดังกล่าวอาจได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงคณะกรรมการตรวจสอบภายใน เพื่อประเมินความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้อำนาจ นอกจากนี้อัยการสูงสุดยังต้องตอบคำถามหรือกระทู้จากสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการสั่งคดีในแต่ละกรณี รวมถึงข้อร้องเรียนที่มาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านสมาชิกรัฐสภาด้วย 2.4 การตรวจสอบโดยสาธารณชน ประเทศอังกฤษยึดหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน ดังนั้น สาธารณชนจึงมีสิทธิที่จะตรวจสอบการทำงานของพนักงานอัยการได้โดยการยื่นฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง และประชาชนยังสามารถแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการผ่านสื่อมวลชนได้ด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของทั้งสี่ประเทศข้างต้น พบว่าทุกประเทศต่างมีระบบการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการโดยเริ่มจากการตรวจสอบภายในองค์กรก่อน จากนั้นจึงเป็นการตรวจสอบภายนอก ซึ่งมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามโครงสร้างและบริบทของแต่ละประเทศ เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทย เห็นได้ว่าองค์กรอัยการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชาและมีลำดับชั้นที่ชัดเจนเช่นเดียวกับองค์กรอัยการต่างประเทศ จึงเห็นสมควรกำหนดให้การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้สอบสวน หรือเข้าทำการตรวจสอบหรือกำกับการสอบสวนในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เริ่มต้นจากการตรวจสอบภายในองค์กรก่อนในทำนองเดียวกับระบบต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบภายในดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจของอัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร มิใช่ผู้บังคับบัญชาลำดับต้นหรือลำดับกลาง เนื่องจากการมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงกว่าพนักงานอัยการเพียงหนึ่งระดับเป็นผู้ตรวจสอบ ย่อมไม่อาจสร้างกลไกตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เพราะผู้บังคับบัญชาคนนั้นอาจมีส่วนร่วมสอบสวนสำนวนคดีดังกล่าว ในขณะที่พนักงานอัยการผู้สอบสวนกำลังดำเนินการสอบสวนอยู่แล้ว การให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบจะช่วยให้การพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องเป็นไปอย่างรอบคอบ กลั่นกรองได้อย่างเป็นระบบ และสร้างหลักประกันด้านความยุติธรรมภายในองค์กรได้มากกว่า อย่างไรก็ตาม การให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียว อาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนภายนอกได้ จึงควรมีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกสำนักงานอัยการสูงสุดอีกชั้นหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม เป็นรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เพราะองค์กรอัยการไทยเป็นหน่วยงานอื่นตามรัฐธรรมนูญมิได้มีฐานะเป็นกรมภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือไม่ได้อยู่ในฐานะที่ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารได้ง่าย ย่อมส่งผลให้พนักงานอัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ กระบวนการตรวจสอบในลักษณะนี้จึงอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้เสียหาย แต่กลับอาจเป็นกลไกที่บั่นทอนความน่าเชื่อถือและความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรมเสียมากกว่า

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องร้อง เป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวในประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยพลเมืองที่สุ่มคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แม้ระบบนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และช่วยลดความรู้สึกไม่เป็นธรรมในสังคม ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม แต่เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทยนั้น ระบบการคัดเลือกกรรมการจากประชาชนทั่วไปยังมีความเสี่ยงต่อการถูกแทรกแซงหรือชักจูงโดยมิชอบ เช่น การซื้อเสียง หรือการครอบงำด้วยอิทธิพล นอกจากนี้พลเมืองที่ได้รับการคัดเลือกโดยวิธีสุ่มอาจขาดความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือหลักดุลพินิจของพนักงานอัยการ อาจใช้อารมณ์หรือความรู้สึกที่ไม่เกี่ยวข้องในสำนวนคดีมาเป็นปัจจัยในการพิจารณาตรวจสอบ ซึ่งอาจนำไปสู่การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และไม่สามารถกลั่นกรองได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยผู้เสียหายหรือสาธารณชน เป็นรูปแบบที่ไม่เพียงพอกับบริบทประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายไทยในปัจจุบันได้เปิดช่องให้ผู้เสียหายมีสิทธินำคดีอาญาเข้าสู่ศาลได้ด้วยตนเอง และสาธารณชนก็สามารถแสดงความเห็นหรือเรียกร้องความเป็นธรรมต่อกระบวนการยุติธรรมผ่านสื่อมวลชนได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายมักประสบอุปสรรคที่สำคัญ ทั้งในด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีซึ่งมีจำนวนสูง และความยากลำบากในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยเฉพาะในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายฯ ซึ่งไม่ใช่คดีที่ผู้เสียหายทั่วไปสามารถเข้าถึงหรือแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างราบรื่นและสะดวก เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหามักเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความรู้ความชำนาญทางกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่และเครือข่ายในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งยังสามารถใช้เทคนิค เช่น การประวิงเวลาหรือการทำลายพยานหลักฐานเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวกของตนได้

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยรัฐสภา ตามระบบกฎหมายอังกฤษ เป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เพราะระบบรัฐสภาของไทยที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการจำกัดอยู่เพียงด้านงบประมาณหรือการตั้งกระทู้ถามทั่วไป ซึ่งไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องในคดีความผิดตามตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายได้อย่างแท้จริง และอาจก่อให้เกิดแรงกดดันทางการเมืองหรือแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมมากกว่าจะส่งเสริมความโปร่งใสและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยศาล เมื่อพิเคราะห์นำระบบการตรวจสอบโดยศาลมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และได้เสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งตามรูปแบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องภายในองค์กรอัยการแล้ว

เมื่อคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้ผ่านการชี้ขาดโดยอัยการสูงสุดแล้ว เนื่องด้วยอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ และคำสั่งของอัยการสูงสุดถือเป็นที่สุดตามหลักความแน่นอนในทางกฎหมาย (Rechtssicherheit/legal certainty)[23] การปล่อยให้คำสั่งดังกล่าวเด็ดขาดโดยไม่มีกลไกการทบทวนตรวจสอบย่อมเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล หากจะให้กระบวนการตรวจสอบคำสั่งของอัยการสูงสุดเป็นไปอย่างเหมาะสมและอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบถ่วงดุล การตรวจสอบคำสั่งของอัยการสูงสุดควรดำเนินการโดยองค์กรที่มีสถานะเทียบเท่าหรือสูงกว่าอัยการสูงสุด จึงเห็นควรให้ศาลเป็น

[23] คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, 534 - 535.

ผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรตุลาการที่แยกอำนาจจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่มีความเป็นกลางและน่าเชื่อถือสูง ช่วยให้การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องเป็นไปอย่างปราศจากอคติทางการเมืองหรืออิทธิพลภายนอกได้มากกว่าการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกรูปแบบอื่น ทั้งยังเพิ่มความมั่นใจของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างประสิทธิภาพของการตรวจสอบให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงความยุติธรรมในกรณีที่ผู้ต้องหามีอำนาจหรืออิทธิพลสูง รวมถึงยังสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุล (Checks and Balances) เพราะไม่ปล่อยให้องค์กรอัยการมีอำนาจเด็ดขาดในระบบยุติธรรมแต่เพียงผู้เดียว

อย่างไรก็ตาม หากศาลชั้นต้นเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งของอัยการสูงสุดอาจก่อให้เกิดข้อกังวลในทางปฏิบัติได้ ทั้งในด้านประสบการณ์ของผู้พิพากษาและในด้านความเหมาะสมเชิงโครงสร้าง เพราะผู้พิพากษาศาลชั้นต้นส่วนใหญ่อาจยังไม่มีประสบการณ์มากเพียงพอในการพิจารณาคำสั่งของอัยการสูงสุด และการให้ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวอาจทำให้ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นต้องเข้าไปประเมินสาระสำคัญของสำนวนคดีก่อนที่คดีจะเข้าสู่การพิจารณา อันอาจก่อให้เกิดภาพลักษณ์ของอคติหรือความเอนเอียงในภายหลังหากคดีถูกสั่งฟ้องและเข้าสู่การพิจารณาในศาลเดียวกัน แม้ว่าคดีความผิดตามพระราชบัญญัติฯ นี้ จะอยู่ในอำนาจศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งคำสั่งไม่ฟ้องที่จะเสนอให้ศาลตรวจสอบอาจไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลชั้นต้นนั้น ๆ ก็ตาม

ในขณะเดียวกันการกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดให้ความเห็นชอบแล้วจะมีความเหมาะสมในแง่ของการถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากเป็นองค์กรตุลาการสูงสุดที่มีความเป็นอิสระและได้รับความเชื่อถือ แต่แนวทางดังกล่าวอาจถูกมองว่าเกินความจำเป็นในทางปฏิบัติ เพราะศาลฎีกามีภาระหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีสำคัญในหลายด้านอยู่แล้ว การให้ศาลฎีกาเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในชั้นก่อนฟ้อง อาจเป็นการใช้อำนาจศาลในระดับสูงเกินกว่าที่จำเป็น ดังนั้น การจัดให้ศาลระดับอื่นที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจเพียงพอในการควบคุมการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของฝ่ายพนักงานอัยการ ย่อมเป็นทางเลือกที่สมดุลและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของศาลในระบบยุติธรรมไทยโดยรวมในปัจจุบันมากกว่า

เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายเยอรมันกำหนดให้ศาลสามารถตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของอัยการได้ผ่านกระบวนการขอให้มีการบังคับให้อัยการดำเนินคดี (Klageerzwingungsverfahren) โดยผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการได้ต่อศาลสูงสุดแห่งมลรัฐ ซึ่งมีสถานะเทียบได้กับศาลอุทธรณ์ของไทย เห็นได้ว่า ศาลอุทธรณ์เป็นศาลที่มีผู้พิพากษาซึ่งเต็มเปี่ยมด้วยประสบการณ์มากพอสมควรและพร้อมด้วยความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดี

มีความเหมาะสมและมีความสามารถทำหน้าที่กลั่นกรองพยานหลักฐานในสำนวนประกอบการพิจารณาคำสั่งของพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดเห็นชอบตามคำสั่งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น ระบบกฎหมายเยอรมันจึงเป็นตัวอย่างที่มีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับการปรับใช้ในบริบทสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย จึงควรนำแนวทางของประเทศเยอรมนีที่ให้องค์กรศาลเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องมาปรับใช้

อย่างไรก็ดี การกำหนดกลไกเช่นนี้เป็นเพียงเพื่อให้ศาลเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรอัยการที่ผูกขาดทั้งชั้นสอบสวนและฟ้องร้องในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ต้องหาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เท่านั้น เพราะในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีองค์กรอิสระหรือกลไกใดที่จะสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้โดยเฉพาะกรณีที่เป็นคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ศาลจะต้องเข้ามาทำหน้าที่อุดช่องว่างทางกฎหมายในส่วนนี้ ดังนั้น สิ่งที่ศาลต้องระมัดระวัง คือ การตระหนักในขอบเขตอำนาจของตนเอง กล่าวคือ ศาลต้องมีความเคารพในคำสั่งขององค์กรอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรผู้มีอำนาจออกคำสั่งกึ่งคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด (Quasi-judicial order) และศาลต้องจำกัดบทบาทเพียงในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น โดยไม่ก้าวล่วงไปถึงขั้นการใช้ดุลพินิจแทนพนักงานอัยการ ในส่วนนี้ศาลจึงควรกำหนดระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติภายในเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างเคร่งครัด มีมาตรฐาน และไม่ขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

นอกจากนี้การให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องนั้นควรเป็นไปโดยอัตโนมัติ เพราะหากจะกำหนดให้ผู้เสียหายต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องขอเพื่อให้ศาลเข้ามาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ จะเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ไม่เป็นไปตามหลักการ simplification of criminal procedure ซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบไม่สามารถใช้บังคับได้จริง และเสี่ยงต่อการปิดกั้นสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เสียหายในคดีที่มีลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเช่นนี้ อย่างไรก็ดี การส่งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมด้วยสำนวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ดังกล่าวไปศาลอุทธรณ์ทุกเรื่องนั้น เป็นเพียงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบที่โปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น อัยการสูงสุดมิได้เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของประธานศาลอุทธรณ์แต่ประการใด

ด้วยเหตุนี้ การให้ศาลอุทธรณ์เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดโดยอัตโนมัติ

จึงมิใช่การก้าวล่วงหลักการแบ่งแยกอำนาจ หากแต่เป็นกลไกจำเป็นเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนตามเจตนารมณ์กฎหมายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่ออุดช่องว่างของกระบวนการยุติธรรมในคดีที่มีความสำคัญและอ่อนไหวต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขปัญหาการแยกอำนาจระหว่างพนักงานอัยการผู้สอบสวนและพนักงานอัยการผู้สั่งคดี และปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 จึงเห็นควรดำเนินการ ดังนี้

1. แก้ไขกฎหมายภายในขององค์กรอัยการเพื่อกำหนดรูปแบบกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ให้เป็นไปตามระบบอัยการสากล กล่าวคือ ใช้ระบบการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นระบบเดียวกัน ให้พนักงานอัยการผู้ทำการสอบสวน หรือตรวจสอบกำกับการสอบสวนเป็นผู้สั่งคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565

2. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 โดยเพิ่ม มาตรา 31/1 กำหนดว่า

“มาตรา 31/1 ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าว

ในกรณีอัยการสูงสุดเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวไปยังประธานศาลอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง โดยประธานศาลอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับคำสั่งไม่ฟ้องคดี หากประธานศาลอุทธรณ์เห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องเป็นอันเด็ดขาด ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้ หากประธานศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอ สมควรได้รับการพิจารณาโดยศาล ให้ประธานศาลอุทธรณ์ไม่เห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้อง พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีดังกล่าว โดยผู้เสียหายมีสิทธิเข้าร่วมเป็นโจทก์”

บรรณานุกรม

กรรภิรมย์ โกมลารชุน และ อุดม รัฐอมฤต, *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามแนวความคิดของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เล่ม ๑ บททั่วไปและคดีอาญาชั้นสอบสวน* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๖๘).

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, ๒๕๖๖).

คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, ๒๕๖๖).

คณิต ณ นคร, "ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ" ในสถาบันกฎหมายอาญา (บรรณาธิการ), *รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, ๒๕๔๐).

คณิต ณ นคร, *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๕๑).

ชนิญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖).

น้ำแท้ มีบุญสล้าง, *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๖๖).

สถาบันนิติวัชร์, *ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทพนักงานอัยการในชั้นสอบสวน* (กรุงเทพฯ: สถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๖๗).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) พ.ศ. ๒๕๖๕ เล่ม ๒/๓" (๔ มีนาคม ๒๕๖๘) รัฐสภาไทย <https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_printing/hrs25_3_33two2565_2/mobile/index.html#p=3> .

อุทัย อาทิเวช, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ. พริ้นติ้ง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๕๗).

Castberg, A. Didrick, "Prosecutorial Independence in Japan" (๑๙๙๗) ๑๖:๑ *UCLA Pacific Basin Law Journal.*

Langbein, John H. "Controlling Prosecutorial Discretion in Germany" (๑๙๗๔) ๔๑:๗ *The University of Chicago Law Review.*

ประเด็นปัญหาวัคซีนโควิด-19 ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551: วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศ

Problem issues regarding to COVID-19's Vaccine under the provision of the Product Liability Act B.E. 2551: Comparative Law Analysis

สุขัณ ถิรวรานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท กรุงเทพมหานคร 10330

Sukhan Dhirawaranan
Faculty of Law at Chulalongkorn University Phayathai Road Bangkok District 10330

Email :sukhan.d@hotmail.com
(Received: 18 June 2025; Revised: 5 August 2525; Accepted: 6 August 2525)

บทคัดย่อ

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้วัคซีนกลายเป็นผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ที่มีบทบาทสำคัญต่อสาธารณสุข แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ผลิตและผู้นำเข้าวัคซีน ในกรณีที่เกิดผลข้างเคียงหรือความเสียหายต่อผู้รับวัคซีน งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายของวัคซีนโควิด-19 ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 รวมทั้งเปรียบเทียบกับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมนี และญี่ปุ่น จากการศึกษา พบว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ของไทยจะกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามีความรับผิดโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (strict liability) แต่ยังขาดข้อยกเว้นที่สำคัญ เช่น หลัก "สถานะความรู้ความก้าวหน้าทางวิทยาการ" (State of the Art Defense) และระบบการชดเชยความเสียหายแบบไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No-Fault Compensation System) ที่มีในกฎหมายของต่างประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ การขาดข้อยกเว้นดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้บริโภคและการส่งเสริมนโยบายสาธารณสุข โดยเฉพาะในกรณีที่วัคซีนมีความเสี่ยงโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ โดยบัญญัติข้อยกเว้น "สถานะความรู้ความก้าวหน้าทางวิทยาการ" (State of the Art Defense) ให้ชัดเจน และการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากวัคซีนแบบ (No-Fault Compensation System) และพัฒนาระบบการแจ้งเตือนและการยินยอมโดยชัดเจน (Informed Consent) เพื่อรองรับผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ที่มีความซับซ้อนสูงและมีผลกระทบในระดับสาธารณสุขอย่างกว้างขวาง

คำสำคัญ : วัคซีนโควิด-19 ผพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ 2551 การเยียวยาแบบไม่ต้องพิสูจน์ความผิด

Abstract

The COVID-19 pandemic has made vaccines a critical component of public health systems. However, legal questions have also arisen concerning the liability of manufacturers and importers in cases where adverse effects or harm occur in vaccine recipients. This research aims to examine the legal challenges surrounding COVID-19 vaccines under Thailand's Product Liability Act B.E. 2551 (2008), while comparing legal approaches from jurisdictions such as the United States, the United Kingdom, Germany, and Japan. The study finds that although the Thai Act imposes strict liability on producers and importers—requiring no proof of fault—it lacks essential defenses found in comparative systems, such as the "state of the art" defense and a no-fault compensation system. The absence of such legal mechanisms may lead to an imbalance between consumer protection and the public health policy goal of promoting widespread vaccination, especially when dealing with inherently risky medical products.

This research recommends amending the Act to explicitly incorporate the "state of the art" defense, establishing a no-fault vaccine injury compensation fund, and developing clear protocols for risk communication and informed consent. These measures would better address the complexities of advanced medical products and their wide-scale use in public health contexts

Keywords : COVID-19 vaccines, Product Liability Act B.E. 2551 (2008), no-fault compensation system

บทนำ

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้ก่อให้เกิดสถานการณ์เร่งด่วนด้านสาธารณสุขทั่วโลก ด้วยปริมาณผู้ติดเชื้อ และอัตราการป่วยหนักหรือเสียชีวิตที่สูง ทำให้เกิดวิกฤตระบบสาธารณะสุข เมื่อมีการประกาศว่าสามารถคิดค้นวัคซีนที่มีความสามารถป้องกันการติดเชื้อและลดอัตตราการป่วยหนักหรือเสียชีวิตอย่างมีนัยยะสำคัญได้ ส่งผลให้หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยต้องนำวัคซีนมาใช้โดยเร่งด่วนแม้วัคซีนนั้นจะเป็นวัคคซีนที่ได้รับการอนุมัติแบบฉุกเฉิน (Emergency Use Authorization)[1] ซึ่งแม้จะมีประโยชน์ในการควบคุมโรค แต่ก็ก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านผลข้างเคียงในผู้รับวัคซีนบางราย จากการเก็บสถิติการรับวัคซีนของประชาชนไทย ณ ศูนย์ฉีดวัคซีนกรุงเทพ ระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงธันวาคม 2564 ผู้รับวัคซีน 386 ราย จากจำนวนทั้งหมด 871,446 ราย คิดเป็น 44.29 รายต่อ 100,000 โดส แสดงอาการข้างเคียง[2] สำหรับในต่าง

---

[1] U.S. Food and Drug Administration (FDA), *Emergency Use Authorization for Vaccines Explained* (28 February 2025) FDA <https://www.fda.gov>.

[2] Outbreak Surveillance Investigation & Response (OSIR) Journal, *Adverse Events Occurred within 30 Minutes Following COVID-19 Vaccination at Bang Sue Central Vaccination Center, Bangkok, Thailand, July to December 2021* (15 Jul 2025) publication < https://www.researchgate.net/publication/387575333_Adverse_Events_Occurred_within_30_Minutes_Following_COVID-19_Vaccination_at_Bang_Sue_Central_Vaccination_Center_Bangkok_Thailand_July_to_December_2021>.

ประเทศมีรายงานการพบผลข้างเคียงจากการรับวัคซีนในอัตรา 1.36 รายต่อ 1,000 โดส ในสหรัฐอเมริกา[3] เป็นต้น ในบริบทนี้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดจากผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปลอดภัยจึงมีบทบาทสำคัญในการเยียวยาความเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหาย หรือผลกระทบจากการได้รับวัคซีน

กรอบแนวคิดของความรับผิดจากผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปลอดภัย

ประเทศไทยมีกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551[4] ซึ่งยึดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่าสินค้ามีลักษณะไม่ปลอดภัยและเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหาย อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้ไม่มีข้อยกเว้นสำคัญ เช่น หลักสถานะความรู้ความก้าวหน้าทางวิทยาการ (State of the Art Defense)[5] ซึ่งมีบทบาทสำคัญใน การกำหนดความรับผิด หรือข้อยกเว้นความรับผิด สำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีความซับซ้อนในการผลิต หรือการใช้งานโดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ เช่น วัคซีน เหมือนกับกฎหมายความรับผิดจากความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา (Restatement of tort; comment k)[6] สหราชอาณาจักร (Consumer Protection Act)[7] เยอรมัน (Produkthaftungsgesetz,)[8] และ ญี่ปุ่น (Product Liability Act)[9] เป็นต้น

ปัญหาการตีความในระบบกฎหมายไทย

แม้จะมีกฎหมายที่ยึดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด แต่ผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ “เหตุ” และ “ความไม่ปลอดภัย” ซึ่งเป็นภาระที่หนักในกรณีวัคซีนที่มีโครงสร้างซับซ้อนทางวิทยาศาสตร์ อีกทั้งยังไม่มีระบบกลับภาระการพิสูจน์ หรือ presumption เช่นที่ปรากฏในต่างประเทศ การเยียวยาที่เกิดขึ้นยังต้องพึ่งพามาตรา 41 แห่ง พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545[10] ซึ่งมีลักษณะช่วยเหลือเบื้องต้น แม้จะไม่ตัดสิทธิในการเรียกร้องค่าทดแทนของผู้เสียหาย มีลักษณะเป็นการเยียวยาแบบไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No-fault Compensation System) แต่ก็เป็นเพียงการบรรเทาความเดือดร้อนขั้นต้น และมีข้อจำกัดในการใช้ กล่าวคือเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายได้รับวัคซีนจากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หากผู้เสียหายได้รับวัคซีนจากผู้บริการรายอื่น ผู้เสียหายก็ไม่สามารถเรียกร้อง ค่าทดแทนตามมาตรานี้ได้ หากผู้เสียหายประสงค์จะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการทางศาล ซึ่งมีความไม่ชัดเจนในการตีความในเรื่อง

---

3 JMIR Publiccations, *Adverse Events of COVID-19 Vaccines in the United States: Temporal and Spatial Analysis* (15 July 2025) 2024<https://publichealth.jmir.org/2024/1/e51007>.

4 *พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551.*

5 *§1 Abs. 2., Produkthaftungsgesetz 1990 (Germany).*

6 *Restatement (Second) of Torts (1965) and • Restatement (Third) of Torts: Products Liability (1998).*

7 Consumer Protection Act 1987.

8 *Produkthaftungsgesetz (Product Liability Act) 1990.*

9 *Product Liability Act 1994.*

10 มาตรา 41, *พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545*

"ผู้ประกอบการ" "สินค้าไม่ปลอดภัย" "ผู้เสียหายรู้อยู่แล้วว่าสินค้าไม่ปลอดภัย" ไม่รวมถึงภาระการพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ได้รับเป็นผลมาจากการรับวัคซีน(causation) รวมไปถึงในกรณีนี้ที่ระหว่างปี 2564-2566 รัฐเป็นผู้จัดหา (นำเข้า) วัคซีนมาให้บริการประชาชน แต่ในพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ไม่ได้มีบัทบัญญัติในกรณีที่รัฐเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานเอาไว้ด้วย

การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกา ในกรณีของกฎหมายความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้า (Restatement of Tort 2nd and 3rd) ในหลาย ๆ รัฐ กฎหมายมีการกำหนดให้ผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์ถึงความเกี่ยวข้องระหว่างความเสียหายและความไม่ปลอดภัยของสินค้า แต่ในกรณีทั่วไปของวัคซีน การพิสูจน์ causation สำหรับผู้เสียหายจะเป็นเรื่องยากทำให้มีระบบ National Vaccine Injury Compensation Program (VICP)[11] ที่ให้การเยียวยาแบบ No-Fault โดยใช้ Vaccine Injury Table เพื่อกลับภาระการพิสูจน์ในบางกรณี ให้จำเลย "ผู้ประกอบการ" ต้องเป็นฝ่ายที่มีภาระการพิสูจน์ว่าสินค้าของจำเลยไม่อันตราย ความเสียหายไม่ได้เกิดจากสินค้า หรือความเสียหายนั้นจำเลยไม่สามารถรับรู้ หรือระวังป้องกันได้ (State of the Art Defense) ณ เวลาที่มีการจำหน่ายสินค้า

สหราชอาณาจักร ใช้ระบบ VDPS[12] ซึ่งยังคงภาระการพิสูจน์สูง และไม่ยอมรับข้อยกเว้นตามสถานะความรู้ทางวิทยาศาสตร์ แม้จะปรากฏใน CPA กล่าวคือศาลสหราชอาณาจักรใช้เกณฑ์ "ความคาดหวังของผู้บริโภค" กล่าวคือผู้บริโภคย่อมคาดหวังวัคซีนมีความปลอดภัยสูง ทำให้ภาระการพิสูจน์ทั้งสองฝ่ายมีมาก และการที่ไม่ยอมให้ใช้ข้อยกเว้นความรับผิดในเรื่องสถานะสถานะความรู้ทางวิทยาศาสตร์ (ในกรณี A V Blood: นอกจากจะใช้เกณฑ์ความคาดหวังของผู้บริโภคแล้ว ยังใช้เกณฑ์มาตรฐานสูงที่สุดในวงการเข้ามาประกอบกรณีการตรวจสอบผลิตภัณฑ์ของจำเลยอีกด้วย)[13] ระบบ VDPS จึงเป็นทางออกที่ดีกว่าสำหรับผู้เสียหายและผู้ประกอบการ โดยที่ไม่ต้องพึ่งพากระบวนการทางศาล แม้จะมีข้อวิจารณ์ในเรื่องการนำไปปรับใช้ทั้งในเรื่องเกณฑ์การพิจารณาความเสียหายไม่ครอบคลุมกรณีอาการไม่รุนแรง หรือไม่มีการประเมินผลข้างเคียงในระยะยาวก็ตาม

เยอรมนี รับรองข้อยกเว้นตามหลักสถานะความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคนิค (State of Scientific and Technic Knowledge) ตามแนวทางของ EU Directive 85/374/EEC [14] และให้รัฐเป็นผู้เยียวยาผู้เสียหายตาม IfSG §60[15] ในกรณีการได้รับผลกระทบจากวัคซีนที่รัฐสนับสนุน

---

[11] 42 U.S.C. § 300aa–10 et seq, *National Childhood Vaccine Injury Act of 1986.*

[12] *Vaccine Damage Payments Act 1979 (UK).*

[13] *A v. National Blood Authority [2001] 3 All ER 289.*

[14] *EU Directive 85/374/EEC 1985.*

[15] *§60,IfSG Infektionsschutzgesetz (Infection Protection Act) 2000* (Germany).

ญี่ปุ่น รับรองข้อยกเว้นตามหลัก สถานะความรู้ความก้าวหน้าทางวิทยาการ (State of the Art Defense) และมีมีระบบการเยียวยาผ่านทาง Immunization Act[16] ที่รัฐรับผิดชอบโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ผลิตวัคซีน หากวัคซีนนั้นอยู่ในแผนการสนับสนุนการฉีดวัคซีนของรัฐ โดยให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตรวจสอบ พิจารณา และเยียวยาความเสียหาย แต่หากเป็นกรณีของเอกชนสมัครใจรับวัคซีน ก็จะต้องไปดำเนินการใช้สิทธิทางศาลต่อไป

ประเด็นภาระการพิสูจน์ในระบบกฎหมายไทย

ระบบกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติให้กลับภาระการพิสูจน์ ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ทั้งการเกิดเหตุและความไม่ปลอดภัย ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากวัคซีนเป็นชีวภัณฑ์ขั้นสูงที่มีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อน และแสดงผลต่อร่างกายของแต่ละบุคคลในระดับที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะเมื่อวัคซีนได้รับการอนุมัติจากรัฐว่ามีความปลอดภัยและสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ โดยประชาชนไม่มีทางเลือกในการใช้ผลิตภัณฑ์ รวมไปถึงการกำหนดให้ผู้เข้ารับวัคซีนทุกคนจะต้องมีการลงนามในแบบฟอร์มความยินยอมเข้ารับวัคซีน ที่มีการระบุความเป็นไปได้ที่จะเกิดอันตรายจากวัคซีนทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาว่า

1. การพิสูจน์ความเสียหายจากวัคซีนทำได้ยากเนื่องจากผลของวัคซีนเกิดขึ้นแตกต่างกันในแต่ละบุคคล และศาลไทยไม่ผูกพันที่จะต้องรับฟังพยานผู้เชียวชาญ

2. เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ศาลมีแนวโน้มใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา “ความไม่ปลอดภัย” ของวัคซีนผ่านทางการชั่งน้ำหนักระหว่างความเสี่ยงที่ลึกเลี่ยงไม่ได้ของวัคซีน กับประโยชน์ของวัคซีนที่มีต่อสังคม (Risk-Benefit Balancing Analysis) ซึ่งจะทำให้ “ความไม่ปลอดภัย” ของวัคซีนไม่ทำให้วัคซีนเป็น “สินค้าไม่ปลอดภัย” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

3. การให้ความยินยอมในแบบฟอร์มการเข้ารับวัคซีนที่มีการระบุขอบเขตความเป็นไปได้ของผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ของวัคซีนแบบครอบจักรวาล จะถือได้ว่าผู้เสียหายรู้อยู่แล้วหรือไม่ว่าสินค้า “วัคซีน” นั้นเป็นสินค้าที่มีอันตราย

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์กฎหมายความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 นั้น จะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นยังขาดกลไกในการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมตลอดจนกลไกที่จะอำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้ประกอบการ กล่าวคือการไม่มีแนวคิดในเรื่องการกลับภาระการพิสูจน์ (presumption) ในเรื่องความเสียหายในกรณีของผลิตภัณฑ์ที่มีความซับซ้อนมาก และข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ประกอบการในเรื่องสถานะความรู้ความก้าวหน้าทางวิทยาการ ส่งผลให้ในกรณีวัคซีนโควิด-19 กฎหมายอาจไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมกับทั้งสองฝ่ายได้

---

[16] *Product Liability Act 1994 and Immunization Act 1948* (Japan).

จากผลการศึกษาผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ดังนี้

(1) แก้ไขกฎหมายให้มีข้อยกเว้นตามหลัก State of the Art Defense สำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงโดยธรรมชาติ โดยมีการกำหนดแนวทางในการใช้หลักนี้อย่างชัดเจน ทั้งนี้จากผลการศึกษาพบว่าการใช้เกณฑ์ มาตรฐานอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์ เหมือนบางรัฐของสหรัฐอเมริกานั้นไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยที่กำหนดให้มาตรฐานอุตสาหกรรม คือเกณฑ์ขั้นต่ำที่ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมพึงมี ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ หรือกรณีการใช้เกณฑ์ขั้นสูงเช่นในสหราชอาณาจักรที่ระบุให้ใช้เป็นความรู้ขั้นสูงสุดที่ปรากฏในโลกของสาขาวิชานั้น ก็เป็นเกณฑ์ที่เป็นไปได้ยากมากที่จะบรรลุถึง ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอให้ใช้เกณฑ์เช่นเดียวกันกับการพิจารณาความใหม่ของสิทธิบัตร17 คือเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นความรู้ความก้าวหน้าทางวิทยาการที่เป็นที่ทราบกันดีในบุคคลที่มีความชำนาญในระดับสามัญสำหรับสาขาวิชานั้นๆ จะช่วยให้สามารถพิจารณาการใช้ข้อยกเว้นนี้ได้อย่างมีระบบ และชัดเจน

(2) จัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากวัคซีนโดยรัฐ (Vaccine Injury Fund) ภายใต้ระบบการเยียวยาแบบไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No-Fault Compensation System) เนื่องจากวัคซีนเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อสังคมอยู่ด้วย กล่าวคือการที่ประชากรได้รับวัคซีนถึงจำนวนหนึ่ง สังคมกจะเกิดภูมิคุ้มกันหมู่ (herd immunity) และจะลดการแพร่ระบาดของโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงควรสนับสนุนให้ประชาชนเข้ารับวัคซีน การวางระบบกองทุนเยียวยาจะเป็นการส่งเสริม และสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนในการเข้ารับวัคซีนส่งผลดีต่อสังคมโดยรวม

(3) เพิ่มบทบัญญัติเรื่อง presumed causation สำหรับวัคซีนบางชนิดที่มีฐานข้อมูลความเสี่ยงแน่ชัด โดยพิจารณาวิธีการที่คล้ายคลึงกันกับ Vaccine Injury Table ของ National Vaccine Injury Compensation Program (VICP) จะช่วยให้การบรรเทาความเสียหายทำได้รวดเร็วมากขึ้น

(4) แก้ไขบทบาทของรัฐให้ชัดเจนว่า หากรัฐเป็นผู้สนับสนุนวัคซีนอย่างเป็นทางการ รัฐควรมีความรับผิดร่วมในทางนโยบาย โดยอาจจะดำเนินการออกเป็นพระราชกำหนดให้รัฐสามารถจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินเพื่อมาเยียวยาความเสียหายได้ เป็นต้น

บทสรุป

ประเทศไทยจำเป็นต้อง พัฒนากฎหมายความรับผิดจากผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปลอดภัยให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ โดยเฉพาะวัคซีนที่มีความซับซ้อนสูงและใช้ในระดับประชากร ระบบเยียวยาควรมีลักษณะเชิงนโยบาย ควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เพื่อสร้างความมั่นใจในการฉีดวัคซีนและการบริหารความเสี่ยงในวิกฤตสาธารณสุขในอนาคต

---

17 มาตรา 7, *พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522.*

บรรณานุกรม

JMIR Publiccations, *Adverse Events of COVID-19 Vaccines in the United States: Temporal and Spatial Analysis* (15 July 2025) 2024 <https://publichealth.jmir.org/2024/1/e51007>.

Outbreak Surveillance Investigation & Response (OSIR) Journal, *Adverse Events Occurred within 30 Minutes Following COVID-19 Vaccination at Bang Sue Central Vaccination Center, Bangkok, Thailand, July to December 2021* (15 Jul 2025) publication < https://www.researchgate.net/publication/387575333_Adverse_Events_Occurred_within_30_Minutes_Following_COVID-19_Vaccination_at_Bang_Sue_Central_Vaccination_Center_Bangkok_Thailand_July_to_December_2021>.

U.S. Food and Drug Administration (FDA), *Emergency Use Authorization for Vaccines Explained* (28 February 2025) FDA <https://www.fda.gov>.



ปัญหาทางกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม

legal issues in government procurement for promoting innovation

ผาณิต ลาละคร
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ กรุงเทพมหานคร 10210

Phanit Lalakorn
Pridi Banomyong Faculty of Laws , Dhurakij Pundit University
Bangkok 10210
E-mail : 65130894@dpu.ac.th

(Received: 23 June 2025; Revised: 6 August 2525; Accepted: 14 August 2525)

บทคัดย่อ

ปัญหาทางกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐในประเทศไทย โดยเน้นศึกษาปัญหาในด้านช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด การขัดต่อหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม และความไม่ชัดเจนของนิยาม “นวัตกรรมไทย”

ผลการศึกษาพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยมีช่องโหว่ที่เอื้อต่อการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงและวิธีคัดเลือก ส่งผลให้เกิดการผูกขาดและขัดต่อหลักความโปร่งใสและความคุ้มค่า นอกจากนี้นิยาม “นวัตกรรมไทย” ยังขาดความชัดเจนในแง่ของสัดส่วนการพัฒนาภายในประเทศ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพด้านเทคโนโลยีของประเทศ

ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการผูกขาด เพิ่มความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง และกำหนดนิยาม “นวัตกรรมไทย” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงส่งเสริมการแข่งขันเสรีในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐและประชาชน

คำสำคัญ : การจัดซื้อจัดจ้าง พัสดุภาครัฐ นวัตกรรม

Abstract

The research aims to examine and analyze legal issues related to the government procurement process in Thailand, with a particular focus on legal gaps that facilitate monopolistic practices, violate the principles of free and fair competition, and create ambiguity surrounding the definition of “Thai innovation.”

The study found that the procurement of products listed in the Thai Innovation List involves legal gaps that allow the use of specific and selective procurement methods, resulting in monopolistic

practices and violations of the principles of transparency and value for money. In addition, the definition of "Thai innovation" lacks clarity, particularly regarding the proportion of domestic development, which affects the development of the country's technological capacity.

Therefore, relevant laws and regulations should be revised and improved to prevent monopolistic practices, enhance transparency in the procurement process, and clarify the definition of "Thai innovation." These efforts should also aim to promote free and fair competition in government procurement in order to maximize benefits for the government sector and the general public.

Keywords : Procurement, Government Supplies, Innovation

บทนำ

บัญชีนวัตกรรมไทยเกิดขึ้นจากแนวคิดในการสนับสนุนผลิตภัณฑ์และบริการที่พัฒนาขึ้นจากองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดย "นวัตกรรมไทย" หมายถึง ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยพัฒนาหรือการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือบริการเดิมด้วยองค์ความรู้ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย โดยคนไทยมีส่วนร่วม ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นในประเทศทั้งหมด อาจซื้อหรือนำเข้าบางส่วนมาจากต่างประเทศก็ได้ แต่ต้องผ่านการทดสอบและรับรองโดยหน่วยงานที่เชื่อถือได้[1] การดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีนวัตกรรมไทยได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมจากภาครัฐ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2558 ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถจัดซื้อผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมที่มีรายชื่อตามบัญชีนวัตกรรมไทยได้เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558[2] ที่ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจัดทำบัญชีนวัตกรรมไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศผ่านการสร้างตลาดรองรับสินค้านวัตกรรมที่ผลิตในประเทศ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้สำนักงบประมาณเร่งแจ้งบัญชีนวัตกรรมไทยให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในการจัดซื้อผลิตภัณฑ์และบริการ โดยกำหนดให้แต่ละหน่วยงานจัดซื้อผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมในอัตราอย่างน้อยร้อยละ 30 ของความต้องการทั้งหมด

เมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[3] ประกาศใช้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563[4] เพื่อส่งเสริมการใช้นวัตกรรมในหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม จากการรวบรวม

---

1 มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 (13 กุมภาพันธ์ 2558).

2 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558.

3 *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

4 *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

ข้อมูล ณ วันที่ 20 มีนาคม 2567 แสดงว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566–2567 มีการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าตามบัญชีนวัตกรรมไทยรวม 1,938.00 ล้านบาท สินค้าที่ได้รับการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด ได้แก่ โคมไฟถนนพลังงานแสงอาทิตย์แบบประกอบในชุดเดียว (181 สัญญา มูลค่า 1,046 ล้านบาท) ยาและอุปกรณ์ทางการแพทย์ (77 สัญญา มูลค่า 419 ล้านบาท) และระบบผลิตน้ำประปา (76 สัญญา มูลค่า 371 ล้านบาท)[5] จากการศึกษาพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยมีปัญหาสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริม พ.ศ. 2563 กำหนดให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงหากมีผู้ขายเพียงรายเดียว หรือวิธีคัดเลือกหากมีผู้ขายตั้งแต่สองรายขึ้นไป[6] ซึ่งเปิดช่องให้เกิดการผูกขาดและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[7] ที่กำหนดให้ การจัดซื้อจัดจ้างต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและโปร่งใส โดยเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐเสี่ยงต่อการสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น และอาจนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย

ประการที่สอง ปัญหาการขัดกับหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม พบว่าหน่วยงานของรัฐมักกำหนดคุณลักษณะเฉพาะโดยระบุเป็นรหัสบัญชีสินค้านวัตกรรมใดนวัตกรรมหนึ่งโดยเฉพาะ แม้ว่าจะมีสินค้าในประเภทเดียวกันจากหลายผู้ผลิตที่มีคุณสมบัติและราคาแตกต่างกัน[8] ซึ่งขัดกับหลักมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ห้ามกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือของผู้ขายรายใดโดยเฉพาะ[9] การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการรายใหม่ถูกกีดกันออกจากตลาด และลดแรงจูงใจในการแข่งขันเชิงคุณภาพและราคา

ประการที่สาม ปัญหานิยามนวัตกรรมไทยไม่ชัดเจน การกำหนดว่า “ไม่จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นในประเทศทั้งหมด” [10] ทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเข้าส่วนประกอบหรือจ้างผลิตจากต่างประเทศได้ โดยยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ข้อมูลพบว่าอุปกรณ์ดิจิทัลและโซลูชันในไทยมีร้อยละ 70-80 ที่นำเข้าจากต่างประเทศ เช่น โคมไฟพลังงานแสงอาทิตย์ที่ขึ้นทะเบียนในบัญชีนวัตกรรมไทย แม้จะประกอบในประเทศ

---

5 สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, *ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทย* (20 มีนาคม 2567) ภายในไหน <https://govspending. data.go.th/>.

6 ข้อ 13, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริม พ.ศ. 2563.*

7 มาตรา 8, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

8 กรมบัญชีกลาง, *ข้อมูลการจัดซื้อจ้างพัสดุภาครัฐของหน่วยงานของรัฐ* (15 ตุลาคม 2567) ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ <https://www.gprocurement.go.th/>.

9 มาตรา 9, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

10 มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 (13 กุมภาพันธ์ 2558).

แต่ส่วนประกอบสำคัญได้แก่ แผงโซลาร์เซลล์และแบตเตอรี่ ส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศ[11] การที่สินค้านวัตกรรมไทยมีสัดส่วนการนำเข้าสูงทำให้มูลค่าเพิ่มในประเทศมีน้อย ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามมาตรา 65(4) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[12] ที่มุ่งเน้นการสนับสนุนพัสดุที่สร้างนวัตกรรมภายในประเทศ ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพด้านเทคโนโลยีภายในประเทศ

การศึกษานี้ไม่ได้เสนอให้ยกเลิกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงและคัดเลือกซึ่งมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนวัตกรรม แต่มุ่งวิเคราะห์ช่องว่างของกฎหมายที่อาจส่งผลให้เกิดการผูกขาดและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงให้สามารถส่งเสริมนวัตกรรมภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้หลักการแข่งขันเสรีและธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อรักษาเจตนารมณ์ในการส่งเสริมนวัตกรรมไทยและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องและปัญหาทางกฎหมายระหว่างนโยบายส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์นวัตกรรมของประเทศไทย ให้สามารถส่งเสริมนวัตกรรมภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า แม้นโยบายบัญชีนวัตกรรมไทยจะมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับมีปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อกฎหมายที่สำคัญ กล่าวคือ การอนุญาตให้จัดซื้อพัสดุในบัญชีนวัตกรรมไทยด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือก อาจสร้างช่องว่างให้เกิดการผูกขาดทางการค้าและขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ นิยามของ “นวัตกรรมไทย” ที่ยังขาดความรัดกุมและเปิดให้มีการนำเข้าชิ้นส่วนจากต่างประเทศได้ อาจไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการวิจัยและพัฒนาภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งการออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นการแข่งขันเป็นการทั่วไปอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท

---

[11] International Trade Administration, “Thailand - Digital Economy” (20 October 2567) U.S. Department of Commerce <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/thailand-digital-economy>.

[12] มาตรา 65(4), *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตการวิจัยครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านเนื้อหา มุ่งวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการใช้บัญชีนวัตกรรมไทยในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 3 ประเด็นหลัก คือ ช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด การขัดกับหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม และความไม่ชัดเจนของนิยาม “นวัตกรรมไทย” รวมถึงศึกษาหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทยและแนวคิดการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ด้านกฎหมาย ศึกษาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ด้านระยะเวลา ศึกษาข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับบัญชีนวัตกรรมไทย จนถึงปัจจุบัน และด้านหน่วยงาน ศึกษาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงปัญหาความไม่สอดคล้องและช่องว่างทางกฎหมายระหว่างนโยบายส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะช่วยในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายในการพัฒนากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์นวัตกรรมของประเทศไทย ที่สามารถส่งเสริมนวัตกรรมภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับหลักการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ทบทวนวรรณกรรม

1. หลักการพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) กำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในขอบเขตของกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”[13] ประเด็นสำคัญในงานวิจัยนี้ คือ การวิเคราะห์ว่า กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 ซึ่งอนุญาตให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือกสำหรับพัสดุในบัญชีนวัตกรรมไทยนั้น เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทอย่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นที่อาจเป็นการขยายขอบเขตการยกเว้นการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

---

[13] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2566) 47.

หลักความเสมอภาค ห้ามมิให้รัฐเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร[14] งานวิจัยนี้จึงมีประเด็นว่า การที่กฎกระทรวงให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการในบัญชีนวัตกรรมไทยผ่านวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือก เป็นการจำกัดสิทธิในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการรายอื่นที่มีผลิตภัณฑ์เทียบเคียงได้หรือไม่ และถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือไม่

หลักความได้สัดส่วน มาตรการส่งเสริมนวัตกรรมของรัฐต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ มาตรการที่เลือกใช้ (การจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ) ต้องเหมาะสมและจำเป็นในการบรรลุเป้าหมาย (การส่งเสริมนวัตกรรม) โดยต้องกระทบต่อหลักการแข่งขันเสรีน้อยที่สุด[15] ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ การให้สิทธิพิเศษแก่ผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะด้านนวัตกรรมกับผลกระทบด้านการผูกขาดตลาดที่สมดุลแล้วหรือไม่

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หัวใจของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้เป็นหลักการพื้นฐานในมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้การดำเนินงานต้องคำนึงถึงความ คุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้[16] กรอบการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้จะใช้หลักการดังกล่าว โดยเฉพาะหลักความคุ้มค่าและหลักความโปร่งใส เป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินว่า การให้สิทธิพิเศษแก่พัสดุในบัญชีนวัตกรรมไทยผ่านวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือกนั้น ได้ลดทอนหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐหรือไม่ ซึ่งถือเป็นการบั่นทอนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารพัสดุภาครัฐ[17]

หลักเสรีภาพด้วยการแข่งขัน

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์หรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น ๆ กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง[18] และ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดตนเองโดยอิสระที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย

---

[14] มาตรา 27, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

[15] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2561) 49.

[16] มาตรา 8, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

[17] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพ; สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551) 28-29.

[18] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (กรุงเทพฯ; วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2561) 186.

ตนเอง โดยไม่ต้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น รัฐหรือบุคคลอื่นมีหน้าที่เพียงว่าต้องไม่เข้าไปรบกวนการใช้เสรีภาพของบุคคลเท่านั้น ตัวอย่างเช่นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และเสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น[19] ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ภาคเอกชนมีเสรีภาพในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยมีกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน อย่างไรก็ตามเสรีภาพดังกล่าวต้องดำเนินอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับการแข่งขันให้เป็นธรรมและขจัดการผูกขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งมาตรา 75 รัฐมีหน้าที่ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน[20] และมาตรา 40 รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งจะจำกัดได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดเพื่อรักษาเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อคุ้มครองการแข่งขันที่เป็นธรรม[21] แนวคิดเรื่องการแข่งขันเสรีนี้จึงครอบคลุมถึงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างโปร่งใสและเสมอภาคผ่านการประกวดราคา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะ

2. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การใช้กลไกการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม (Public Procurement for Innovation: PPI) เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายด้านอุปสงค์ (Demand-side Innovation Policy) ที่รัฐใช้อำนาจซื้อของตนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ บริการ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีในตลาด[22] การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม (Public Procurement for Innovation: PPI) ว่าเป็นกระบวนการที่ “หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับบริษัทเอกชนหรือองค์กรอื่น ๆ ในกิจกรรมที่อาจนำไปสู่หรือส่งเสริมนวัตกรรม”[23] ซึ่งมีความแตกต่างจากการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไปที่มุ่งเน้นการจัดหาสินค้าที่มีอยู่แล้วในราคาต่ำที่สุด แนวคิดนี้มุ่งเน้นการซื้อ “กระบวนการพัฒนานวัตกรรม” เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางที่ตอบสนองความต้องการของภาครัฐและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น[24] อย่างไรก็ตามในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ยังไม่มีข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์เกี่ยวกับความเหมาะสมของ การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม โดยแนวคิดหลักแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม โดยสำนักนีโอคลาสสิก (Neoclassic) ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดและการแข่งขันเสรีในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตามแนวคิดนี้ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรยึดหลักความโปร่งใส

---

[19] เพิ่งอ้าง.

[20] มาตรา 75, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

[21] มาตรา 40, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

[22] Rolfstam, Max, *Public Procurement of Innovation* (Lund; Lund University, 2008) 12.

[23] Lember, Veiko, Kattel, Rainer and Kalvet, Tarmo (eds.), *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives* (Heidelberg; Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014) 13.

[24] Charles Edquist and Jon Mikel Zabala-Iturriagagoitia, “Public Procurement for Innovation as Mission-Oriented Innovation Policy” (2012) 41:10 *Research Policy* 1757, 1757.

การไม่เลือกปฏิบัติ และการส่งเสริมการแข่งขัน สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (WTO) นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มองว่าการใช้การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อส่งเสริมเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจอื่น ๆ รวมถึงการส่งเสริมนวัตกรรม อาจขัดแย้งกับหลักการดังกล่าวและอาจเกินขีดความสามารถของภาครัฐในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังอาจขัดกับทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) ที่เสนอว่าแต่ละประเทศควรมุ่งผลิตสินค้าที่ตนมีความชำนาญและนำเข้าสินค้าอื่น การส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างอาจเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม สำนักชุมปีเตอร์ (Schumpeterian) ให้ความสำคัญกับนวัตกรรมในฐานะกลไกหลักในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตามแนวคิดนี้ การส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถือเป็นนโยบายที่เหมาะสมและจำเป็น เนื่องจากสามารถกระตุ้นการพัฒนาเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ สร้างตลาดนำร่องสำหรับนวัตกรรม และช่วยลดความเสี่ยงให้กับภาคเอกชนในการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา ความแตกต่างของมุมมองทางทฤษฎีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนในการออกแบบนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันและการสนับสนุนนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ)[25] ความแตกต่างของมุมมองทางทฤษฎีทั้งสองประการนี้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นสำคัญของกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม กล่าวคือ การสร้างดุลยภาพระหว่างการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมตามแนวคิดของชุมปีเตอร์ (Schumpeterian approach) ที่มุ่งเน้นการสร้างแรงจูงใจและการคุ้มครองผู้พัฒนานวัตกรรม กับการรักษาไว้ซึ่งหลักการแข่งขันเสรีที่เป็นธรรมและโปร่งใสตามแนวคิดนีโอคลาสสิก (Neoclassical approach) ที่เน้นกลไกตลาดและประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

3. แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมในต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมนวัตกรรมผ่านกลไกหลากหลาย โดยมีพื้นฐานจากอุตสาหกรรมด้านความมั่นคงที่พร้อมรับความเสี่ยงสูงเพื่อผลตอบแทนทางนวัตกรรมที่สูง ผ่านการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ เช่น ศูนย์ทรัพยากรนวัตกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง (PIRC) และห้องปฏิบัติการนวัตกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง (PIL) เพื่อทดลองเทคนิคการจัดซื้อจัดจ้างแบบใหม่ สหรัฐอเมริกาได้พัฒนานวัตกรรมวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่สำคัญ ได้แก่ Commercial Solutions Opening (CSO) ที่มีความคล่องตัวและไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างของสหรัฐอเมริกา (Federal Acquisition Regulation - FAR) ทั่วไป[26] Challenge Based Acquisitions การจัดซื้อจัดจ้างแบบตั้งโจทย์นี้สามารถกระตุ้นนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ที่ต้องการ[27] Other Transaction Authority (OTA) เป็นข้อตกลงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผลผูกพันทางกฎหมายสำหรับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การพัฒนาเทคโนโลยี และโครงการต้นแบบ OTs/OTAs มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการทำงานร่วมกับผู้ขายรายใหม่ และสำรวจโครงสร้างสัญญาที่

---

[25] Lember, Veiko, Kattel, Rainer and Kalvet, Tarmo (eds.), อ้างแล้ว 23.

[26] General Services Administration (GSA), *Procurement Innovation Resource Center* (1 มกราคม 2568) GSA <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/acquisition-policy/procurement-innovation-resource-center>.

[27] เพิ่งอ้าง.

เป็นนวัตกรรม [28] และ Rapid Prototyping เน้นการพัฒนาและทดสอบต้นแบบอย่างรวดเร็วเพื่อประเมินความเป็นไปได้และประสิทธิภาพของโซลูชันนวัตกรรมในช่วงต้นของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง[29] นอกจากนี้ ยังมีโปรแกรมเฉพาะที่ส่งเสริมนวัตกรรม เช่น Small Business Innovation Research (SBIR) และ Small Business Technology Transfer (STTR) ที่ให้เงินทุนแก่ธุรกิจขนาดเล็กสำหรับการวิจัยและพัฒนา โดยไม่ต้องแลกกับส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งมีโครงสร้างสามระยะตั้งแต่การพิสูจน์แนวคิด การพัฒนาเทคโนโลยี จนถึงการนำไปใช้เชิงพาณิชย์ โดย STTR เน้นความร่วมมือระหว่างธุรกิจขนาดเล็กกับสถาบันวิจัย[30] ในขณะที่ TechFAR เป็นคู่มือที่ให้แนวทางแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อบริการดิจิทัลโดยเฉพาะ สะท้อนให้เห็นถึงระบบนิเวศนวัตกรรมที่ครบวงจรของสหรัฐอเมริกา ที่มุ่งลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีนวัตกรรม[31]

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้พัฒนากรอบกฎหมาย Code de la Commande Publique ที่ยืดหยุ่นในการส่งเสริมนวัตกรรม[32] ใช้หลักเกณฑ์ราคาต่อคุณภาพ (MEAT: Most Economically Advantageous Tender) เกณฑ์ MEAT[33] เพื่อพิจารณาคัดเลือกคู่สัญญา มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมองภาพรวมของข้อเสนอ ไม่ใช่เพียงการเลือกผู้เสนอราคาที่ราคาถูกที่สุด แต่เป็นข้อเสนอที่คุ้มค่าที่สุดเมื่อพิจารณาทุกปัจจัย หรือกลไกการเป็นหุ้นส่วนนวัตกรรม (Innovation partnership) เป็นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานภาครัฐสาธารณรัฐฝรั่งเศสร่วมมือกับภาคธุรกิจเพื่อพัฒนาและจัดซื้อผลิตภัณฑ์ บริการ หรือผลงานที่เป็นนวัตกรรม ซึ่งยังไม่มีจำหน่ายในตลาด[34] นอกจากนี้ โครงการ Je choisis la French Tech (I choose French Tech) [35] เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการส่งเสริมนวัตกรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ริเริ่มโดยรัฐบาลสาธารณรัฐฝรั่งเศส และได้รับการสนับสนุนจาก Mission French Tech องค์กรหลักที่ผลักดันระบบนิเวศสตาร์ทอัพของประเทศ วัตถุประสงค์หลักของโครงการคือ การปลดล็อกและขยายการใช้นวัตกรรมที่พัฒนาโดยสตาร์ทอัพสาธารณรัฐฝรั่งเศสในภาคธุรกิจและหน่วยงานรัฐทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการเพิ่มสัดส่วนการจัดซื้อจัดจ้างจากบริษัทสตาร์ทอัพให้เป็นสองเท่า

---

[28] เพิ่งอ้าง.

[29] เพิ่งอ้าง.

[30] SBA.gov, *What is STTR?* (1 Jan 2025) SBIR <https://www.sbir.gov/about/sttr>.

[31] OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies* (Paris; OECD Public Governance Reviews, 2017) 167.

[32] Article L2172-3, *Code de la commande publique 2019* (20 Aug 2024) publique <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[33] Article 67(1), Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement, Official Journal of the European Union L 94/65 (28 March 2014).

[34] Direction des Achats de l'État (DAE), *'A guide to public procurement of innovation'* (20 October 2020) File <https://www.economie.gouv.fr/files/2020-08/guide-pratique-achat-public-innovant.pdf>.

[35] La French Tech, *'Je choisis la French Tech'* (1 January 2025) programe <https://www.lafrenchtech.nc/en/our-programs/i-choose-french-tech/>.

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสาธารณรัฐเกาหลีใต้มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ และช่วยลดภาระงบประมาณของประเทศผ่านกระบวนการที่เป็นดิจิทัล[36]รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีใต้ได้พัฒนาระบบ Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS)[37] เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชนในด้านคุณภาพการบริการที่สูงขึ้น การขยายตัวของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และแนวโน้มไปสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยระบบ KONEPS เป็นระบบบนเว็บระดับประเทศที่ครอบคลุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด และระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์สำหรับผลิตภัณฑ์นวัตกรรม หรือเรียกว่า Inno-KONEPS เป็นส่วนหนึ่งของระบบ KONEPS ที่ถูกออกแบบมาโดยเฉพาะเพื่อเป็นตลาดกลางออนไลน์สำหรับผลิตภัณฑ์นวัตกรรม[38] เพื่อสนับสนุนการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์นวัตกรรม นอกจากนี้สาธารณรัฐเกาหลีใต้มีเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม 3 รูปแบบหลัก[39]ได้แก่ 1) การกันวงเงินสำหรับผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีใหม่ที่พัฒนาภายในประเทศ โดยกำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจต้องจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมอย่างน้อย 20% ของการจัดซื้อผลิตภัณฑ์ประเภทนั้น ๆ 2) การกันวงเงินสำหรับผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาโดย SMEs โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดซื้อผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาโดย SMEs อย่างน้อย 10% ของการจัดซื้อผลิตภัณฑ์ประเภทนั้น ๆ และ 3) การกำหนดให้มี “ผลิตภัณฑ์จัดซื้อภาครัฐคุณภาพดีเยี่ยม” (Excellent Government Supply Products) ซึ่งสามารถจัดซื้อได้โดยตรง

4. หลักกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมในประเทศไทย

เริ่มมีการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงปี พ.ศ. 2558 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 เห็นชอบมาตรการส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการนวัตกรรมไทย[40] ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ โดยมอบหมายให้สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) เป็นหน่วยงานกลางในการขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย และมอบหมายให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานตรวจสอบราคาของผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมที่ขอขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมาตรา 65 (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึง “พัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน”[41] ซึ่งรวมถึงพัสดุที่เป็นนวัตกรรมด้วย นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 เห็นชอบแนวทางการจัดทำ

---

[36] Public Procurement Service of Korea (PPS), *About PPS* (28 Oct 2024) PPS <https://www.pps.go.kr/eng/index.do>.

[37] KONEPS, *Korea ON-line E-Procurement System* (28 Oct 2024) PPS <https://www.pps.go.kr/eng/content.do;jsessionid=-iYGNoj5tjnjkdeGM-OtjYY1QA0R_AXw0d_tKlLzq_OPak311bMh!1031016471?key=00774>.

[38] Public Procurement Service, *Republic of Korea, Innovative Procurement & Fostering Small & Medium sized Enterprises (2024)* (30 Oct 2024) system <https://events.development.asia/system/files/materials/2024/09/202409-korea-s-innovative-procurement-and-fostering-smes.pdf>.

[39] OECD 2017, อ้างแล้ว 31.

[40] มติคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ครั้งที่ 10/2558 วันที่ 11 มิถุนายน 2558.

[41] มาตรา 65(4), *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

งบประมาณและปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ผลิตภายในประเทศ ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่อยู่ในบัญชีนวัตกรรมไทยด้วย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย โดยมาตรา 8[42] กำหนดหลักการพื้นฐานให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการตรวจสอบได้ สำหรับการส่งเสริมนวัตกรรม มาตรา 65 (4) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน โดยอย่างน้อยต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนพัสดุที่สร้างนวัตกรรม ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยพัสดุที่ต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 กำหนดพัสดุส่งเสริมนวัตกรรมให้เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน[43] และได้กำหนดกลไกการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดซื้อจัดจ้างพัสดุส่งเสริมนวัตกรรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณ และได้กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง กล่าวคือ หากมีผู้ขายรายเดียวให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง แต่หากมีตั้งแต่สองรายขึ้นไปให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยเชิญผู้ขายทุกรายเข้าร่วมเสนอราคา[44] นอกจากนี้ นิยาม “นวัตกรรมไทย” ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558 หมายถึง ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยพัฒนาหรือการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือบริการเดิมด้วยองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย โดยคนไทยมีส่วนร่วม โดยไม่จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นในประเทศทั้งหมด อาจซื้อหรือนำเข้าบางส่วนมาจากต่างประเทศก็ได้[45]

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น พบความแตกต่างที่สำคัญระหว่างแนวทางการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของต่างประเทศกับประเทศไทย โดยประเทศที่ประสบความสำเร็จมักมีการกำหนดนิยามนวัตกรรมอย่างชัดเจน มีกลไกส่งเสริมที่มีความสมดุลระหว่างการใช้วิธีพิเศษกับการรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีเครื่องมือประเมินผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ในขณะที่ประเทศไทยแม้จะมีกรอบกฎหมายที่ส่งเสริมนวัตกรรมผ่านกลไกบัญชีนวัตกรรมไทย แต่ยังขาดความชัดเจนในสามประเด็นสำคัญ ได้แก่

ประการแรก ในด้านความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรม ประเทศไทยเน้นการให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อผ่านวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือก โดยไม่มีกลไกตรวจสอบและประเมินความจำเป็นอย่างเพียงพอ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดขั้นตอนชัดเจนภายใต้โครงการ SBIR/STTR[46] ประเทศฝรั่งเศสใช้กรอบการประเมิน “ข้อเสนอคุ้มค่าทางเศรษฐกิจที่สุด” (MEAT)[47] และประเทศเกาหลีใต้มีแพลตฟอร์ม KONEPS[48] ที่เน้นความโปร่งใสและการเปรียบเทียบราคา

---

[42] มาตรา 8, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

[43] ข้อ 12, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

[44] ข้อ 13, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

[45] มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 (13 กุมภาพันธ์ 2558).

[46] SBA, gov, อ้างแล้ว 30.

[47] European Parliament and Council, อ้างแล้ว 33.

[48] KONEPS, อ้างแล้ว 37.

ประการที่สอง ในด้านคุณสมบัติและนิยามของนวัตกรรม นิยาม “นวัตกรรมไทย” ของประเทศไทยมีลักษณะกว้างและไม่ได้กำหนดสัดส่วนการพัฒนาภายในประเทศอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้การวิจัยและพัฒนาต้องดำเนินการภายในประเทศเป็นสัดส่วนหลัก[49] หรือประเทศฝรั่งเศสที่มีการระบุเป้าหมายการจัดซื้อจากสตาร์ทอัพเทคโนโลยีฝรั่งเศสโดยเฉพาะ[50]

ประการที่สาม ในด้านกลไกการประเมินผลลัพธ์และการติดตามประสิทธิผล ประเทศไทยยังขาดระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนว่าการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์นวัตกรรมส่งผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถทางนวัตกรรมของประเทศอย่างไร ซึ่งต่างจากประเทศเกาหลีใต้ที่มีการประเมินผลลัพธ์เชิงนวัตกรรมอย่างต่อเนื่องผ่านระบบ Inno-KONEPS[51]

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสินค้าในบัญชีนวัตกรรมไทย รวมถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม และนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม โดยศึกษาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศ พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญสามประการ ได้แก่

1. ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาดในการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทย

การศึกษาพบว่ากฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 หมวด 4 พัสดุส่งเสริมนวัตกรรม ข้อ 11 นิยาม “พัสดุส่งเสริมนวัตกรรม” หมายถึงสินค้าหรือบริการที่มีรายชื่อตามบัญชีนวัตกรรมไทยของสำนักงบประมาณ[52] ประกอบกับข้อ 13 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้อจัดจ้างพัสดุดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบของงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่อยู่ในบัญชีนวัตกรรมไทย[53] อีกทั้ง กฎกระทรวงดังกล่าวยังอนุญาตให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงเมื่อผลิตภัณฑ์

---

[49] General Services Administration (GSA), อ้างแล้ว 26.

[50] La French Tech, อ้างแล้ว 35.

[51] Public Procurement Service, อ้างแล้ว 38.

[52] ข้อ 11, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

[53] ข้อ 12, *กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563.*

ในบัญชีนวัตกรรมไทยมีผู้ขายหรือผู้ให้บริการเพียงรายเดียวและใช้วิธีคัดเลือกเมื่อมีผู้ขายตั้งแต่สองรายขึ้นไป โดยไม่ต้องพิจารณาผลิตภัณฑ์อื่นในท้องตลาดมาเปรียบเทียบ ช่องว่างดังกล่าวส่งผลให้เกิดการผูกขาดในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างปีงบประมาณ 2566-2567 ที่การจัดซื้อกระจุกตัวอยู่ในสินค้าไม่กี่ประเภท เช่น โคมไฟถนนพลังงานแสงอาทิตย์ ซึ่งมีมูลค่าสูงถึง 1,046 ล้านบาท จากผู้ขายเพียงไม่กี่ราย[54] ซึ่งการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูงเหล่านี้มีผู้แทนจำหน่ายเพียง 1-2 ราย[55] และมีการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นหลัก ส่งผลให้เกิดการผูกขาดในตลาดภาครัฐ ขาดการแข่งขันด้านราคาและคุณภาพ อีกทั้งยังพบว่าผลิตภัณฑ์บางรายการมีราคาสูงกว่าท้องตลาดทั่วไปอีกด้วย

การดำเนินการดังกล่าวขัดกับหลักการพื้นฐานตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[56] ที่กำหนดว่าการจัดซื้อจัดจ้างต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใสที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและมีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน การที่กฎกระทรวงอนุญาตให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงโดยอัตโนมัติเมื่อมีผู้ขายรายเดียวในบัญชีนวัตกรรม โดยไม่พิจารณาผลิตภัณฑ์ทดแทนที่อาจมีอยู่ในตลาด จึงเป็นการปิดกั้นโอกาสการแข่งขันและอาจนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่ายิ่งไปกว่านั้น การกำหนดดังกล่าวยังขัดกับเจตนารมณ์ของมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (2)[57] ที่กำหนดให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้เฉพาะกรณีที่มีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียวและไม่มีพัสดุอื่นที่จะใช้ทดแทนได้เท่านั้น การที่กฎกระทรวงขยายขอบเขตให้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมทั้งหมดที่มีผู้ขายรายเดียว โดยไม่ได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทน อาจเป็นการขยายขอบเขตอำนาจเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และอาจขัดต่อหลักนิติรัฐที่กำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย

2. ปัญหาการขัดกับหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม

การที่หน่วยงานของรัฐกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ตรงกับผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทยโดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าและวัตถุประสงค์การใช้งานจริง การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการ “ล็อคสเปก” ซึ่งขัดต่อมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[58] ที่ห้ามกำหนดคุณลักษณะเฉพาะให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐควรกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุอย่างเป็นกลาง เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การที่หน่วยงานรัฐอ้างว่าพัสดุนั้นมียี่ห้อเดียวภายใต้บัญชีนวัตกรรมไทย แต่ไม่พิจารณาทางเลือกอื่นที่เทียบเท่า

---

[54] ภาษีไปไหน, อ้างแล้ว 5.

[55] สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *รายงานผลการตรวจสอบ* (20 มีนาคม 2567) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน <https://www.audit.go.th/th/Inspection-results>.

[56] มาตรา 8, *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.*

[57] เพิ่งอ้าง, มาตรา 56 วรรคหนึ่ง (2).

[58] เพิ่งอ้าง, มาตรา 9.

หรือเหมาะสมกว่าทั้งในด้านประสิทธิภาพและราคา ย่อมขัดกับหลักความคุ้มค่า (Value for Money) และหลักความโปร่งใส (Transparency)[59] การไม่เปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันด้านราคาหรือประสิทธิภาพนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้รัฐต้องจัดซื้อสินค้าที่มีราคาเกินความจำเป็น แต่ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิพิเศษขาดแรงจูงใจในการพัฒนาและปรับปรุงผลิตภัณฑ์ของตน เนื่องจากมั่นใจได้ว่าจะสามารถขายให้กับภาครัฐได้อยู่แล้ว ตามหลักการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนวัตกรรม (Public Procurement for Innovation)[60] ได้เน้นย้ำว่าการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรมุ่งสร้างตลาดที่มีการแข่งขัน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่ตอบสนองความต้องการของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้วิธีพิเศษโดยไม่จำเป็นจึงขัดกับทั้งหลักการพื้นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมนวัตกรรมผ่านกลไกตลาดซึ่งอาจส่งผลเสียต่อการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศในระยะยาว นอกจากนี้ การอาศัยข้อยกเว้นเพื่อจัดซื้อผลิตภัณฑ์นวัตกรรมไทยจากบัญชีโดยตรง หรือตั้งเงื่อนไขเฉพาะให้สินค้ายี่ห้อเดียวผ่านได้ ยังส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขาดความโปร่งใสและไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม[61] รวมถึงขัดกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ประกอบด้วยหลักความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า[62] การดำเนินการที่รัฐให้สิทธิพิเศษแก่สินค้านวัตกรรมใดยี่ห้อหนึ่งผ่านวิธีเฉพาะเจาะจง หรือการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ ก่อนจะพิจารณาทางเลือกอื่นอย่างรอบด้าน จึงอาจขัดกับหลักความโปร่งใสเพราะไม่เกิดการแข่งขันอย่างเปิดเผย และขัดกับหลักความคุ้มค่าเพราะรัฐไม่ได้รับประกันว่าจะได้สินค้าที่เหมาะสมที่สุดเมื่อเทียบราคาและคุณภาพ ยิ่งไปกว่านั้น การจำกัดการแข่งขันดังกล่าวยังขัดต่อหลักเสรีภาพในการแข่งขันที่เป็นธรรมซึ่งเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจเสรี การกระทำของหน่วยงานรัฐที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการเพียงไม่กี่รายในบัญชีนวัตกรรมไทยนั้น ขัดกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ขจัดการผูกขาดที่ไม่เป็นธรรม[63] และคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน[64] ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงควรเป็นกลไกที่ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเปิดกว้างและเสมอภาค

3. ปัญหานิยามนวัตกรรมไทยไม่ชัดเจนและอาจไม่กระตุ้นการพัฒนานวัตกรรมในประเทศอย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่สาม คือ ความไม่ชัดเจนของนิยาม “นวัตกรรมไทย” ตามบัญชีนวัตกรรมไทยที่กำหนดเพียงว่าผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยพัฒนาหรือการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือบริการเดิมด้วยองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย โดยคนไทยมีส่วนร่วม

---

[59] เพิ่งอ้าง มาตรา 8.

[60] OECD 2017, อ้างแล้ว 31.

[61] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว 13.

[62] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว 17.

[63] มาตรา 75, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

[64] มาตรา 40, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.*

แต่ไม่จำเป็นต้องพัฒนาในประเทศทั้งหมด อาจซื้อหรือนำเข้าบางส่วนมาจากต่างประเทศก็ได้[65] การกำหนดนิยามที่เปิดกว้างเกินไปและขาดเกณฑ์สัดส่วนการพัฒนาภายในประเทศที่ชัดเจนนี้ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาประกอบเป็นผลิตภัณฑ์ได้โดยไม่มีข้อจำกัด อาจส่งผลให้มีการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ที่มีการพัฒนานวัตกรรมเพียงเล็กน้อยหรือเป็นเพียงการประกอบชิ้นส่วนจากต่างประเทศ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาความสามารถทางเทคโนโลยีภายในประเทศอย่างแท้จริง แม้จะมีข้อกำหนดว่าผู้ขึ้นทะเบียนต้องเป็นนิติบุคคลที่ผู้ถือหุ้นไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 และผลิตภัณฑ์ต้องผ่านการวิจัยหรือพัฒนาโดยสถาบันการศึกษาไทย สถาบันวิจัยไทย หรือภาคเอกชนไทย อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขดังกล่าวยังไม่เพียงพอในการรับรองการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการสร้างองค์ความรู้ใหม่ภายในประเทศ อีกทั้ง การให้สิทธิประโยชน์ในการขึ้นทะเบียนนานถึง 8 ปี โดยมิได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมด้านการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง[66] ทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการลงทุนวิจัยและพัฒนาเพิ่มเติมหลังจากได้รับการขึ้นทะเบียนแล้ว การขาดมาตรการติดตามและประเมินผลการพัฒนานวัตกรรมหลังการขึ้นทะเบียน ทำให้ผู้ประกอบการสามารถพึ่งพาเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศแล้วอาศัยสิทธิขายผ่านวิธีเฉพาะเจาะจงให้ภาครัฐ โดยไม่ต้องปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ

4. การเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศ พบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนนวัตกรรมมีกลไกที่สร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการรักษาหลักการแข่งขันที่เป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ Federal Acquisition Regulation (FAR)[67] เป็นกฎหมายลำดับรองที่ครอบคลุมหน่วยงานรัฐบาลกลางทั้งหมด โดยกำหนดหลักความโปร่งใส ความคุ้มค่า และการแข่งขันอย่างเป็นธรรม บังคับให้ใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) และวิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation) เป็นเกณฑ์มาตรฐาน ประเด็นสำคัญคือการกำหนดบทบัญญัติ “หรือเทียบเท่า” ในการกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิค ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะให้ตรงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง สำหรับการส่งเสริมนวัตกรรม รัฐบาลกลางได้ริเริ่มโครงการ Small Business Innovation Research (SBIR) และ Small Business Technology Transfer (STTR)[68] ที่กำหนดเงื่อนไขว่ากระบวนการวิจัยและพัฒนาต้องดำเนินการภายในประเทศเป็นสัดส่วนหลัก แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาภายในประเทศอย่างชัดเจน

---

[65] มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศ ครั้งที่ 1/2558 (13 กุมภาพันธ์ 2558).

[66] สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, *ประกาศคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผลิตภัณฑ์นวัตกรรมที่ขอขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย เรื่อง การตรวจสอบคุณสมบัติผลิตภัณฑ์นวัตกรรมที่ขอขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทย.*

[67] Section 1.102 (A) (B), *The Federal Acquisition Regulation.*

[68] SBA.gov, อ้างแล้ว 30.

ประเทศฝรั่งเศสปฏิรูประบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยรวบรวมกฎหมายกระจัดกระจายเป็น Code de la commande publique พ.ศ. 2019[69] เพื่อให้สอดคล้องกับ EU Directive 2014/24/EU โดยกำหนดให้การคัดเลือกสัญญายึดเกณฑ์ “ข้อเสนอคุ้มค่าทางเศรษฐกิจที่สุด” (Most Economically Advantageous Tender - MEAT)[70] ที่พิจารณาทั้งราคา คุณภาพ สิ่งแวดล้อม และความเป็นนวัตกรรมประกอบกัน มีข้อห้ามอ้างยี่ห้อหรือกระบวนการผลิตเฉพาะ เว้นแต่มีเหตุผลจำเป็นและต้องระบุคำว่า “หรือเทียบเท่า” เสมอ นอกจากนี้ยังใช้เครื่องมือ Innovation Partnership[71] ที่เปิดทางให้หน่วยงานรัฐทำสัญญาวิจัย พัฒนา และจัดซื้อในกรอบเดียวกัน โดยแบ่งงวดตามผลสำเร็จทางเทคนิค ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจว่าจะเกิดการพัฒนานวัตกรรมอย่างแท้จริง

สาธารณรัฐเกาหลีใต้ใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS)[72] ที่บูรณาการขั้นตอนตั้งแต่ประกาศประกวดราคาถึงการชำระเงินไว้ในระบบเดียว พระราชบัญญัติสัญญาของรัฐกำหนดหลักคุ้มค่าและความโปร่งใส โดยกำหนดกรอบการเสนอราคาต่ำสุดได้ไม่เกินร้อยละ 98 ของต้นทุนรวม เพื่อลดโอกาสการสมยอมราคาและรักษาคุณภาพ ที่น่าสนใจคือการกำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจต้องจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมอย่างน้อยร้อยละ 20 ของการจัดซื้อประเภทนั้น ๆ[73]

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมของไทยยังขาดความสมดุลระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับการรักษาหลักการพื้นฐานทางการคลังและกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ 3 ประการ คือ 1) ช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด จากการที่กฎกระทรวงอนุญาตให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงและคัดเลือก ซึ่งขัดต่อหลักความคุ้มค่าและความโปร่งใสตามมาตรา 8 และเจตนารมณ์ของมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 2) การขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม จากการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะที่เข้าข่าย “ล็อกสเปก” ซึ่งขัดต่อมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และ 3) นิยาม “นวัตกรรมไทย” ที่ไม่รัดกุม ซึ่งไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศได้อย่างแท้จริง อันเป็นหลักของการส่งเสริมนวัตกรรมตามมาตรา 65(4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

---

69 Article L2172-3, *Code de la commande publique 2019.*

70 Article 67(1), *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council.*

71 Direction des Achats de l’État (DAE), อ้างแล้ว 34.

72 KONEPS, อ้างแล้ว 37.

73 OECD 2017,อ้างแล้ว 31.

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า แม้นโยบายส่งเสริมนวัตกรรมผ่านบัญชีนวัตกรรมไทยจะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมภายในประเทศ แต่การนำไปปฏิบัติยังประสบปัญหาหลายประการที่อาจขัดกับหลักการพื้นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้สามารถส่งเสริมนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม โดยไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ พร้อมทั้งนำบทเรียนจากต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการรักษาหลักการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยแบ่งข้อเสนอแนะเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. การแก้ไขช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการผูกขาด

1.1 แก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 โดยเพิ่มวรรคใหม่กำหนดให้การขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทยหรือการให้สิทธิพิเศษใด ๆ ต้องผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบต่อการแข่งขัน (Competition Impact Assessment) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพื่อป้องกันการผูกขาดตลาดตั้งแต่ต้นทาง และแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 ข้อ 13 โดยกำหนดเงื่อนไขการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงและวิธีคัดเลือกให้เข้มงวดขึ้น หน่วยงานต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ความจำเป็นตามแบบฟอร์มมาตรฐานที่แสดงเหตุผลชัดเจนว่าไม่มีผลิตภัณฑ์อื่นทดแทนได้ในตลาด โดยต้องเผยแพร่รายงานดังกล่าวในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government. Procurement: e-GP) เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

1.2 การจำกัดระยะเวลาและเงื่อนไขการขึ้นทะเบียน กำหนดให้การขึ้นทะเบียนบัญชีนวัตกรรมไทยมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี และต้องมีการประเมินผลทุกปี ในการต่ออายุผู้ประกอบการต้องแสดงหลักฐานการพัฒนาต่อยอดนวัตกรรม เช่น การจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา หากไม่มีการพัฒนาต่อเนื่องให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียน มาตรการนี้จะป้องกันการผูกขาดระยะยาวและกระตุ้นให้ผู้ประกอบการพัฒนานวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง

2. การแก้ไขปัญหาการขัดกับหลักการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม

แก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 9 โดยเพิ่มวรรคใหม่กำหนดให้การระบุยี่ห้อต้องใช้คำว่า “หรือเทียบเท่า” ทุกครั้ง และโครงการจัดซื้อนวัตกรรมมูลค่าตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปต้องมีคณะกรรมการกลั่นกรองคุณลักษณะเฉพาะที่มีผู้เชี่ยวชาญภายนอกร่วมด้วย พร้อมทั้งเพิ่มวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบหุ้นส่วนนวัตกรรม (Innovation Partnership) ตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และโครงการสนับสนุนนวัตกรรมสำหรับ SMEs ตามแนวทาง Small Business Innovation Research (SBIR) ของสหรัฐอเมริกา

รวมทั้งกำหนดให้ทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรมต้องบันทึกในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government. Procurement: e-GP) และเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนตรวจสอบได้เพื่อสร้างความโปร่งใสและลดโอกาสการทุจริต

3. การแก้ไขปัญหานิยามนวัตกรรมไทยที่ไม่ชัดเจน

แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 ข้อ 11 โดยปรับปรุงนิยาม “พัสดุส่งเสริมนวัตกรรม” ให้กำหนดเกณฑ์ชัดเจน ประกอบด้วย (1) ต้องมีหลักฐานการลงทุนวิจัยและพัฒนาภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของต้นทุนผลิตภัณฑ์ (2) ต้องมีทรัพย์สินทางปัญญาที่จดทะเบียนในประเทศไทยอย่างน้อย 1 รายการ และ (3) ต้องใช้วัตถุดิบหรือชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศตามสัดส่วนขั้นต่ำที่กำหนดแยกตามประเภทอุตสาหกรรม พร้อมทั้งแก้ไขข้อ 13 โดยเพิ่มเงื่อนไขว่าการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีคัดเลือกต้องผ่านการพิสูจน์ความจำเป็นและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลั่นกรองที่มีผู้เชี่ยวชาญภายนอกร่วมด้วย เพื่อป้องกันการผูกขาดและสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนวัตกรรม

บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (กรุงเทพฯ; วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ 8, 2561).

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ* (กรุงเทพฯ; วิญญูชน,พิมพ์ครั้งที่ 2, 2561).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพ; สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551).

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, *ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ในบัญชีนวัตกรรมไทย* (20 มีนาคม 2567) ภายในไปไหน <https://govspending.data.go.th/>.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ; วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2566).

สถาบันพระปกเกล้า, *การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี* (12 ตุลาคม 2567) สถาบันพระปกเกล้า <http://www.kpi.ac.th/knowledge/research>.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *รายงานผลการตรวจสอบ* (20 มีนาคม 2567) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน <https://www.audit.go.th/th/inspection-results>.

Direction des Achats de l'État (DAE), *'A guide to public procurement of innovation'* (20 October 2020) File <https://www.economie.gouv.fr/files/2020-08/guide-pratique-achat-public-innovant.pdf>.

Edquist, Charles and Zabala-Iturriagagoitia, Jon Mikel, "Public Procurement for Innovation as Mission-Oriented Innovation Policy" (2012) 41:10 *Research Policy*.

General Services Administration (GSA), *Procurement Innovation Resource Center* (1 Jan 2025) GSA <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/acquisition-policy/procuremen innovation-resource-center>.

KONEPS, *Korea ON-line E-Procurement System* (28 Oct 2024) PPS <https://www.pps.go.kr/eng/content.do;jsessionid=-iYGNoj5tjnjkdeGM-OtjYY1QA0R_AXw0d_tKlLzq_OPak311bMh!1031016471?key=00774>.

La French Tech, *'Je choisis la French Tech'* (1 January 2025) programe <https://www.lafrenchtechnc/en/our-programs/i-choose-french-tech/>.

Lember, Veiko, Kattel, Rainer and Kalvet, Tarmo (eds.), *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives* (Heidelberg; Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014).

OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies* (Paris; OECD Public Governance Reviews, 2017).

Public Procurement Service of Korea (PPS), *About PPS* (28 Oct 2024) PPS <https://www.pps.go.kr/eng/index.do>.

Public Procurement Service, *Republic of Korea, Innovative Procurement & Fostering Small & Medium sized Enterprises (2024)* (30 Oct 2024) system <https://events.development.asia/system/files/materials/2024/09/202409-korea-s-innovative-procurement-and-fostering-smes.pdf>.

Rolfstam, Max, *Public Procurement of Innovation* (Lund; Lund University, 2008) SBA.gov, *What is STTR?* (1 Jan 2025) SBIR <https://www.sbir.gov/about/sttr>.



ความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์อัตโนมัติ

Criminal liability for damage caused by autonomous cars

อังสุดา ตั้งใจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

Angsuda Tungjai
Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330

E-mail : Angsuda.m@gmail.com
(Received: 15 July 2025; Revised: 12 August 2525; Accepted: 17 August 2525)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะ และเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศอันเกี่ยวกับการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติของประเทศไทย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า กฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญายังไม่เพียงพอต่อการนำมาปรับใช้กับกรณี งานวิจัยนี้จึงได้เสนอให้มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดของผู้ขับขี่ รวมถึงหน้าที่และความรับผิดของผู้ประกอบการรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะที่ 6/1 อันเป็นลักษณะความผิดเกี่ยวกับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีการกำหนดคำนิยามรวมถึงระดับความสามารถของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้รถใช้ถนน เพื่อให้สามารถนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : ความรับผิดผู้ขับขี่และผู้ประกอบการ รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ประมวลกฎหมายอาญา

Abstract

This research aims to study the perspectives of foreign scholars on the specific establishment of criminal liability arising from the use of autonomous vehicles. It also seeks to examine the legal measures related to the use of autonomous vehicles in selected countries, namely the United States, the United Kingdom, Germany, and France. The ultimate goal is to propose appropriate guidelines for determining criminal liability arising from the use of autonomous vehicle technology in Thailand.

The findings reveal that Thailand currently lacks specific legal provisions addressing criminal liability arising from the use of autonomous vehicles. Furthermore, the Thai Criminal Code, in its current form, is insufficient to be effectively applied to such cases. This research therefore recommends that the duties and liabilities of drivers and operators of autonomous vehicles be incorporated into Title 6/1 of the Criminal Code, Offences relating to autonomous vehicles. Additionally, the study proposes that definitions and classifications of autonomous vehicle levels be included in relevant traffic laws to ensure the effective application of the law to emerging technological developments.

Keyword : Liability of Drivers and Operators in the Use of Automated Vehicles, Autonomous vehicle, The Criminal Code

บทนำ

ในยุคปัจจุบันเทคโนโลยียานพาหนะขับเคลื่อนอัตโนมัติ รวมถึงรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไร้คนขับ (Automated Vehicle หรือ Self-driving Car) เป็นหนึ่งในนวัตกรรมที่ได้รับพัฒนาอย่างต่อเนื่องและคาดหมายกันว่าจะพร้อมนำมาใช้งานภายในอนาคตอันใกล้นี้ ปฏิเสธไม่ได้ว่าการคมนาคมการเดินทางไปมาหาสู่เป็นสิ่งที่อยู่คู่สังคมมนุษย์และมีการคิดค้นนวัตกรรมเพื่อเพิ่มความสะดวกสบายในการเดินทางมาโดยตลอด นับตั้งแต่การใช้สัตว์พาหนะ เทียมเกวียน รถจักรไอน้ำ มาจนถึงเทคโนโลยีรถยนต์ โดยในปัจจุบันเนื่องจากเทคโนโลยี Artificial Intelligent (AI) และ Machine Learning (ML) ซึ่งเป็นโปรแกรมหรือซอฟต์แวร์ที่ทำให้เครื่องจักรสามารถจัดเก็บ เรียนรู้ และประมวลผลข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ ได้รับการพัฒนาให้มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก และถูกนำมาใช้ร่วมกับรถยนต์โดยมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกสบายในชีวิตของมนุษย์รวมถึงเพื่อช่วยลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุและความสูญเสียบนท้องถนน โดยสมาคมวิศวกรรมยานยนต์ หรือ SAE International (Society of Automotive Engineers เดิม) ได้กำหนดระดับของการขับเคลื่อนแบบอัตโนมัติไว้ 6 ระดับ โดยระดับของการขับเคลื่อนแบบอัตโนมัติของสมาคมวิศวกรรมยานยนต์จะเริ่มตั้งแต่ระดับที่ 0 กล่าวคือ ไม่มีระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติ (No Driving Automation) ไปจนถึงระดับที่ 5 ระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติเต็มรูปแบบ (full automation)

แม้การพัฒนาเทคโนโลยีรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติจะมีขึ้นโดยมีเหตุผลประการหนึ่งเพื่อลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุและความสูญเสียบนท้องถนน อันเนื่องมาจากอาศัยความสามารถในการประมวลผลข้อมูลอย่างรวดเร็วและแม่นยำ ความสามารถในการสื่อสารกับรถยนต์คันอื่นรวมถึงระบบการจราจรส่วนกลาง ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงกลับมีอุบัติเหตุจากรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไร้คนขับเกิดขึ้นอยู่ ได้แก่ ในปี 2010 ผู้ขับขี่รถยนต์ของ Tesla ในโหมด Autopilot ได้ประสบอุบัติเหตุชนเข้ากับรถบรรทุกขนาดใหญ่เป็นเหตุให้คนขับเสียชีวิต ซึ่งเป็นผู้เสียชีวิตรายแรกที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไร้คนขับและในปี 2018 รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไร้คนขับของผู้ให้บริการรถยนต์ร่วมโดยสาร คือ อูเบอร์ (Uber) ที่อยู่ในระหว่างการทดสอบระบบได้พุ่งชนเอเลน เฮิร์ซเบิร์ก ซึ่งกำลังจูงรถจักรยานข้ามถนนแห่งหนึ่งในรัฐแอริโซนาจนเสียชีวิต[1]

[1] ปณชัย อารีเพิ่มพร, *รถยนต์ไร้คนขับของ UBER ชนคนเสียชีวิตในรัฐแอริโซนาระหว่างทดสอบระบบ* (10 ธ.ค. 2564) THE STANDARD <https://thestandard.co/tempe-police-investigating-self-driving-uber-car-involved-in-crash-overnight/>.

เมื่อมีความเสียหายอันเกิดขึ้นจากรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไร้คนขับย่อมมีคำถามสำคัญที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่า บุคคลใดจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดในทางแพ่งหรือความรับผิดในทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความรับผิดทางอาญานั้น เนื่องด้วยรถยนต์ที่ใช้เทคโนโลยีขับเคลื่อนอัตโนมัติมีระดับของบทบาทหน้าที่ของระบบการขับเคลื่อนอัตโนมัติของรถยนต์โดยระบบ AI อยู่หลายระดับ ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาถึงความรับผิดของบุคคลผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมรถยนต์ดังกล่าวนอกจากนี้ในกรณีที่ความบกพร่องซึ่งอาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของระบบเกี่ยวกับการประมวลผลของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ไม่ว่าจะมาจากความผิดพลาดในขั้นตอนของการผลิต มาจากตัวรถยนต์ที่อัลกอลิทึ่มได้ประมวลผลผิดพลาดจากการที่ผู้ขับขี่หรือผู้ใช้งานรถยนต์ปรับแต่ง หรือไม่ปฏิบัติตามคู่มือคำแนะนำ รวมถึงกรณีที่เกิดจากการสื่อสารเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างรถยนต์/ระบบจราจรที่ผิดพลาด ย่อมเป็นการยากที่จะกำหนดว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ที่จะต้องรับผิด ดังนั้น การศึกษาเพื่อแบ่งเขตที่แน่นอนของผู้ที่จะต้องรับผิดในทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ
3. เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติของประเทศไทย

สมมติฐานของการศึกษา

การนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) มาใช้ในระบบการขับเคลื่อนรถยนต์อัตโนมัติเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันอาจมีปัญหาเรื่องความปลอดภัยในการใช้รถยนต์ประเภทดังกล่าว โดยยังคงมีข่าวเกี่ยวกับอุบัติเหตุอยู่บ่อยครั้งซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หากมีความเสียหายอันเกิดจากการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติในประเทศไทยสามารถนำประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ได้อยู่บ้าง แต่อาจยังไม่เพียงพอเนื่องจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติมีเทคโนโลยีซับซ้อนกว่ารถยนต์ทั่วไป ดังนั้น หากประเทศไทยได้กำหนดให้ผู้ขับขี่และผู้ประกอบการรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติมีความรับผิดทางอาญาสำหรับกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะโดยกำหนดให้ผู้ขับขี่มีหน้าที่ดูแลรักษารถยนต์ก่อนนำมาใช้งานและหน้าที่ในการควบคุมหรือแทรกแซงรถยนต์ขณะใช้งาน ส่วนผู้ประกอบการมีหน้าที่ผลิตรถยนต์ให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย ย่อมจะทำให้เกิดความชัดเจน แน่นอน และสามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับสังคมได้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่ไม่สนับสนุนให้มีการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้ยานพาหนะขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ โดยจะทำการศึกษาเฉพาะรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติในระดับที่ 3 ซึ่งเป็นรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติที่ยังจำเป็นต้องมีผู้ควบคุมรถยนต์ในกรณีที่รถยนต์เกิดเหตุฉุกเฉิน และรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติในระดับที่ 4 และระดับที่ 5 ที่ไม่จำเป็นต้องมีมนุษย์ควบคุมรถยนต์ โดยจะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ว่าควรมีการกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติต้องมีความรับผิดทางอาญาหรือไม่

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ทำการศึกษาและค้นคว้าโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศยกตัวอย่างเช่น ตัวบทกฎหมายอันเป็นเอกสารปฐมภูมิ (Primary Source) บทความ หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อมูลทางอินเตอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Source)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ

3. นำเสนอแนวทางในการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติของประเทศไทย

ผลของการวิจัย

รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติเป็นหนึ่งในนวัตกรรมที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและคาดหมายกันว่าจะพร้อมนำมาใช้งานภายในอนาคตอันใกล้ ซึ่งการนำรถยนต์ที่ใช้เทคโนโลยีขับเคลื่อนอัตโนมัติมาใช้ในการควบคุมรถจะมีส่วนทำให้อัตราการเกิดอุบัติเหตุและอัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางรถยนต์ที่มีสาเหตุมาจากความผิดพลาดของมนุษย์ (Human Error) ลดน้อยลง เนื่องจากมีการติดตั้งระบบเทคโนโลยีความปลอดภัยต่าง ๆ เช่น ระบบช่วยตรวจสอบช่องเดินรถ การติดตั้งระบบนำทาง การติดตั้งระบบเตือนภัยการปะทะรถยนต์คันหน้า เป็นต้น โดยในปัจจุบันสมาคมวิศวกรรมยานยนต์ หรือ SAE

International (Society of Automotive Engineers เดิม) ได้กำหนดระดับของการขับเคลื่อนแบบอัตโนมัติไว้ 6 ระดับ โดยแต่ละระดับมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[2] **ระดับที่ 0 ไม่มีระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติ (No Driving Automation)** คือ รถยนต์ที่ไม่มีระบบการขับเคลื่อนโดยอัตโนมัติ (no automation) แต่ขับเคลื่อนและควบคุมโดยผู้ขับขี่ **ระดับที่ 1 ระบบช่วยเหลือผู้ขับขี่ (Driver Assistance)** คือ รถยนต์มีระบบอัตโนมัติเพียงหนึ่งระบบที่ช่วยผู้ขับขี่ เช่น ระบบช่วยควบคุมรถให้อยู่ในช่องทางเดินรถ ระบบควบคุมความเร็วแบบรักษาระยะห่างอัตโนมัติ โดยผู้ขับขี่ยังคงเป็นผู้ควบคุมรถยนต์อยู่**ระดับ 2 ระบบช่วยเหลือผู้ขับขี่บางส่วน (Partial Automation)** คือ รถยนต์ที่สามารถควบคุมได้ทั้งการควบคุมรถให้อยู่ในช่องทางเดินรถและการเร่งหรือลดความเร็ว แต่ผู้ขับขี่ยังคงสามารถควบคุมยานพาหนะได้อย่างสมบูรณ์ตลอดเวลา **ระดับที่ 3 ระบบขับขี่อัตโนมัติแบบมีเงื่อนไข (Conditional Automation)** คือ รถยนต์ที่สามารถทำการตรวจจับสภาพแวดล้อมรอบข้างและสามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างรอบคอบ เช่น การเร่งความเร็วแซงรถที่เคลื่อนที่ช้า แต่ผู้ขับขี่ยังคงต้องเฝ้าระวังกรณีที่อุปกรณ์ไม่สามารถทำงานได้ตามปกติหรือระบบล้มเหลว **ระดับที่ 4 ระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับสูง (High Automation)** คือ รถยนต์ขับเคลื่อนเองได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ระบบสามารถเข้าแทรกแซงและจัดการได้เองในกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดหรือระบบขัดข้อง ในสถานการณ์ส่วนใหญ่แล้วรถยนต์ในระดับนี้ไม่จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ขับขี่ แต่ผู้ขับขี่ยังคงมีตัวเลือกในการควบคุมด้วยตนเอง และ**ระดับที่ 5 ระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติเต็มรูปแบบ (Full Automation)** คือ รถยนต์สามารถขับเคลื่อนด้วยตนเองได้อย่างสมบูรณ์ไม่จำเป็นที่จะต้องมีมนุษย์เข้ามาตัดสินใจหรือควบคุมอีกต่อไป รถยนต์ในระดับนี้จะไม่มีพวงมาลัย แป้นเหยียบคันเร่ง โดยมนุษย์จะเป็นเพียงผู้โดยสารกำหนดจุดหมายปลายทาง รถยนต์ในระดับที่ 5 สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพในทุกสภาพอากาศและทุกสภาพถนน เนื่องจากมีระบบตรวจจับสภาพแวดล้อม มีการตัดสินใจและการควบคุมที่ดีกว่าระดับที่ 4

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความรับผิดในทางอาญาอันเกิดจากรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นจากการทำงานของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติดังกล่าว จะต้องนำประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้เพื่อพิจารณาว่าผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ขับขี่และผู้ประกอบการ มีความรับผิดในทางอาญาหรือไม่ กรณีมีประเด็นปัญหาว่าควรตรากฎหมายเพื่อกำหนดความรับผิดทางอาญาจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติเป็นการเฉพาะหรือสามารถนำกฎหมายอาญาที่มีอยู่ปรับใช้แก่กรณีได้อยู่แล้ว มีนักวิชาการในต่างประเทศได้ให้ความเห็นอยู่ด้วยกัน 2 แนว ดังนี้

1. แนวความคิดของนักวิชาการฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่ากฎหมายที่มีในปัจจุบันอาจยังไม่เพียงพอต่อการปรับใช้กับกรณีรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ซึ่งแต่ละท่านก็ได้ให้เหตุผลสนับสนุนแนวคิดของตัวเองที่แตกต่างกันออกไป เช่น Haluk İnanıcı[3] นักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเทคโนโลยีและสารสนเทศ (Technology and IT Law)

[2] Cabe Atwell, *What are SAE's five self-driving levels?* (22 Jun 2022) Fierce Electronics <https://www.fierceelectronics.com/sensors/what-are-saes-five-self-driving-levels>.

[3] Haluk İnanıcı, *Turkey: Review On Autonomous Car Accidents Under Turkish Law* (10 Dec 2021) Mondaq <https://www.mondaq.com/turkey/rail-road-cycling/900244/review-on-autonomous-car-accidents-under-turkish-law>.

ให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายอาญาของประเทศตุรกีที่จะสามารถนำมาปรับใช้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติว่า อุบัติเหตุที่เกิดจากรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติที่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ขับขี่ (รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับที่ 0 ถึงระดับที่ 2) นั้น ไม่มีความกังวลเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม ในแง่ของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับที่ 3 และระดับที่สูงกว่านั้น ระบบอัตโนมัติจะทำหน้าที่เป็นผู้ขับขี่ ในทางทฤษฎีไม่สามารถที่จะตำหนิผู้ขับขี่หากเกิดอุบัติเหตุในระหว่างที่มีการใช้ระบบอัตโนมัติ การพิจารณาว่าขณะเกิดอุบัติเหตุนั้นอยู่ในความดูแลของคนขับหรืออยู่ระหว่างการใช้ระบบอัตโนมัติสามารถทำได้โดยใช้เครื่องบันทึกข้อมูล (กล่องดำ) ซึ่งจำเป็นต้องเพิ่มในรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ภายใต้กฎหมายดังกล่าว รถยนต์จะต้องถูกผลิตให้เหมาะสมกับการแทรกแซงของมนุษย์ผ่านกระบวนการพัฒนาเทคโนโลยี นอกจากนี้ ความรับผิดในทางอาญาในแง่ของกฎหมายอาญาตุรกี มาตรา 20 ได้วางหลักว่าบุคคลที่จะต้องรับผิดทางอาญามีเพียงบุคคลธรรมดาเท่านั้น นิติบุคคลและสิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่มนุษย์ไม่สามารถดำเนินการบนพื้นฐานของเจตจำนงเสรีได้ รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติจึงไม่สามารถมีเจตจำนงเสรีได้ ทำให้ไม่สามารถอ้างได้ว่ามีความรับผิดทางอาญา ดังนั้น ผู้ขับขี่หรือผู้ควบคุม หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติจึงเป็นผู้ที่อาจต้องรับผิดทางอาญา ความรับผิดของโปรแกรมเมอร์และผู้ผลิตจะได้รับการกล่าวถึงในสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น การตั้งใจติดตั้งโปรแกรมเกี่ยวกับระบบรถเพื่อให้เกิดอุบัติเหตุ หรือจงใจไม่ผลิตรถที่เข้ากันได้กับซอฟต์แวร์ หรือปิดการใช้งานโปรแกรม บุคคลเหล่านี้ควรปฏิบัติตามข้อกำหนดของวิชาชีพ มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดในความประมาทเลินเล่อของตน ส่วนกรณีรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติในระดับ 4 และระดับ 5 หรือรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไร้คนขับนั้น ผู้ควบคุมไม่จำเป็นต้องเข้าแทรกแซงการทำงานของรถยนต์ เนื่องจากรถยนต์อยู่ภายใต้ระบบการขับเคลื่อนอัตโนมัติแบบเต็มรูปแบบ ดังนั้น ผู้ควบคุมรถยนต์ในกรณีนี้จึงไม่มีความรับผิดทางอาญา จะเห็นได้ว่าความรับผิดในทางกฎหมายอาญาจะส่งผ่านไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอในเรื่องนี้ หรือ István, Gábor และ Imre[4] นักวิชาการด้านกฎหมายอาญาได้กล่าวโดยสรุปว่า เมื่อรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติมีการใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ระบบกฎหมายก็ควรเปลี่ยนแปลงตามบริบทของสังคมซึ่งการนำรูปแบบความรับผิดเด็ดขาดมาใช้ในกฎหมายอาญากับกรณีดังกล่าวถือเป็นจุดเด่นในการปรับใช้กฎหมาย ในอนาคตคาดการณ์ว่าจะมีเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสังคม ซึ่งการนำกฎหมายอาญาที่มีในปัจจุบันมาปรับใช้อาจยังไม่เพียงพอ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม

---

[4] István Ambrus&Gábor Kovács&Imre Németh, *Autonomous Vehicles and the Prospective Change in Criminal Liability* (10 April 2021) Ügyészek Lapja <https://ugyeszeklapja.hu/?p=2289>.

2. แนวความคิดของนักวิชาการฝ่ายที่ไม่สนับสนุนให้มีการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติเนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นได้ หรือมองว่าการจะกำหนดให้มีความรับผิดทางอาญาในเรื่องใดนั้นต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งผลกระทบที่อาจจะตามมาซึ่งอาจส่งผลเสียมากกว่าผลดี ทั้งนี้แต่ละท่านได้ให้เหตุผลที่แตกต่างกันออกไป เช่น Niall Edwards[5] นักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญด้านยานยนต์ได้ให้ความเห็นว่าการแบ่งความรับผิดในทางอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับรถยนต์ที่ใช้เทคโนโลยีขับเคลื่อนอัตโนมัติที่มีความประสงค์จะให้ผู้ใช้งานไม่ต้องรับผิดชอบจึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ แม้ว่าหลังจากนี้จะมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ที่ใช้เทคโนโลยีขับเคลื่อนอัตโนมัติอย่างเพียงพอ แต่ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องการฝึกอบรมผู้มีหน้าที่ตัดสินคดีอาญาเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ การพิจารณาคดีเกี่ยวกับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติอาจจะนำไปสู่การพิจารณาคดีทางอาญาที่มีระยะเวลายาวนานขึ้นเนื่องจากต้องมีการพิสูจน์หลักฐานจากผู้เชี่ยวชาญมากขึ้นเพราะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ แม้ว่าสหราชอาณาจักรจะเป็นผู้นำทางด้านเทคโนโลยีใหม่หรือด้านรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ แต่ถ้าหากจะมีการกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติต้องรับผิดในทางอาญาก็ควรจะต้องพิจารณาอย่างเหมาะสม หรือ Hayward, Chambers และ Meighan[6] นักวิจัยสาขานิติศาสตร์ได้ให้ความเห็นว่าการกำหนดให้ผู้ใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติจะต้องมีความรับผิดทางอาญาสำหรับอุบัติเหตุอันเกิดจากรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ จะมีผลทำให้ประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะซื้อหรือใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติลดลง นอกจากนี้ หากผู้ผลิตที่เกี่ยวข้องต้องเผชิญกับผลกระทบทางอาญาจะส่งผลต่อการปรับปรุงความปลอดภัยของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ

ในยุคที่เทคโนโลยีขับเคลื่อนอัตโนมัติ (Autonomous Vehicles) ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทั่วโลก รวมไปถึงรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ส่งผลให้หลายประเทศทั่วโลกต้องมีการปรับตัวหลากหลายด้านรวมถึงด้านกฎหมายเพื่อให้มีการปรับใช้กฎหมายได้อย่างเท่าทันกับเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น หลายประเทศได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติให้มีการใช้งานอย่างถูกต้อง รวมถึงมีการตรากฎหมายที่กำหนดหน้าที่และกำหนดความรับผิดต่อความเสียหายของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

มลรัฐแอริโซน่าและมลรัฐมิชิแกนของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการดำเนินคดีในปัจจุบันยังคงใช้หลักกฎหมายอาญาทั่วไป มีเพียงการกำหนดหน้าที่หรือมาตรการในการควบคุมรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายจราจรหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เท่านั้น

---

[5] Niall Edwards, *Autonomous vehicles – the criminal law perspective* (10 Decr 2021) Kennedys <https://kennedyslaw.com/thought-leadership/article/autonomous-vehicles-the-criminal-law-perspective/>.

[6] Victoria Hayward&Madeleine Chambers&Fraser Meighan, *The Future Legal Implications of Automated Vehicles* (10 Dec 2021) The WS Society <https://www.wssociety.co.uk/features/2021/8/31/the-future-legal-implications-of-automated-vehicles>.

สหราชอาณาจักรได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของผู้ขับขี่รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมาย Automated Vehicles Act 2024 โดยกฎหมายได้กำหนดให้ “User-in-Charge” ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ภายในรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติและบุคคลนั้นอยู่ในตำแหน่งที่สามารถควบคุมรถได้ แม้จะไม่ได้ควบคุมรถอยู่ในขณะนั้นก็ตาม มีหน้าที่ในการเฝ้าระวังและพร้อมเข้าควบคุมรถเมื่อระบบได้ส่งคำร้องขอ กฎหมายได้กำหนดความรับผิดแก่ User-in-Charge ในประการที่สำคัญ โดยกำหนดว่ารถยนต์ที่มีการเปิดใช้งานระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติและ User-in-Charge ไม่ได้ทำการควบคุมรถ User-in-Charge จะได้รับความคุ้มกัน (immunity) จากความรับผิดทางอาญาจากพฤติกรรมการขับขี่ของรถยนต์[7] โดยความรับผิดจะตกอยู่กับผู้ผลิตแทนผู้ใช้งาน อย่างไรก็ตาม User-in-Charge ยังต้องพร้อมที่จะเข้าควบคุมรถเมื่อระบบร้องขอ (transition demand) และจะต้องรับผิดหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เข้าควบคุมรถภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ User-in-Charge อาจต้องรับผิดหากการกระทำความผิดเกิดขึ้นหลังจากสิ้นสุดช่วงเวลาการโอนการควบคุม (transition period)[8] หรือเกิดจากพฤติกรรมของ User-in-Charge ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของผู้ขับขี่ อีกทั้ง กำหนดให้มี “Authorised Self-Driving Entity (ASDE)” ซึ่งอาจเป็นผู้ผลิตรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติหรือผู้ผลิตระบบซอฟต์แวร์ติดตั้งรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ให้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ แต่งตั้งผู้จัดการหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการให้ข้อมูลและประสานงานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลโดยต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนเกี่ยวกับความปลอดภัยของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ โดยให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลในการตรวจสอบและสอบสวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบแทนผู้ใช้งาน หรือ User-in-Charge ในโหมดขับเคลื่อนอัตโนมัติ ในกรณีที่ระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติทำงานอยู่ และอาจมีความรับผิดทางอาญาในกรณีไม่แจ้งข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับความเสี่ยงของรถยนต์ที่มีระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติ หรือการปกปิดข้อมูลสำคัญจนทำให้เกิดเหตุอันตรายส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือหากละเมิดข้อกำหนดเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยก็อาจถูกปรับเงินได้[9]

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เป็นกฎหมายหลักได้แก่ The German Road Traffic Act หรือ StVG โดยได้มีการแก้ไขครั้งที่ 8 เพื่อกำหนดแนวทางในการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติในระดับที่ 3 ให้สามารถขับขี่ได้บนถนนสาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่ยังต้องมีผู้ขับขี่ทำหน้าที่เข้าควบคุมรถหากระบบมีการแจ้งเตือนในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายโดยการตรากฎหมาย Autonomous Driving Act (แก้ไขปี 2021) ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติแบบเต็มรูปแบบหรือรถยนต์ไร้คนขับ (ระดับที่ 4) ให้สามารถใช้งานได้ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น โดยกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้มีการวางกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมตั้งแต่

---

7 *Section 47, Automated Vehicles Act 2024.*

8 *Section 48, Automated Vehicles Act 2024.*

9 Section 24-25, *Automated Vehicles Act 2024.*

การกำหนดนิยามหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด รวมไปถึงความรับผิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติโดยส่วนมากยังคงกำหนดให้รับผิดในทางแพ่ง ส่วนความรับผิดทางอาญายังคงเป็นการพิจารณาตามหลักการเดิมคือตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไป นอกจากนี้ยังได้มีการตราระเบียบ Autonome-Fahrzeuge-Genehmigungs-und-Betriebs-Verordnung - AFGBV เพื่อกำหนดรายละเอียดทางเทคนิค ข้อกำหนดการขออนุญาต และกระบวนการตรวจรับรองโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการใช้งานของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติทั่วประเทศ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ขับขี่ไว้อย่างชัดเจนภายใต้ Order NO. 2021-443 of 14 April 2021 นั้นได้แก้ไขเพิ่มเติม Highway Code โดยเพิ่มมาตรา L.123-1 มีผลเป็นการยกเว้นความรับผิดทางอาญาของผู้ขับขี่อันเกิดขึ้นในขณะที่มีการใช้งานระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติ[10] อย่างไรก็ตาม การยกเว้นความรับผิดทางอาญาของผู้ขับขี่จะสิ้นผลไปหากผู้ขับขี่กลับเข้าควบคุมการเคลื่อนที่ของรถยนต์ด้วยตนเองอีกครั้ง หรือเมื่อผู้ขับขี่มิได้กลับเข้าควบคุมการทำงานของรถยนต์ตามที่ระบบได้แจ้งเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเมื่อผู้ขับขี่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำเตือน คำแนะนำ หรือข้อบ่งชี้ใด ๆ จากหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือตามหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่ใช้สำหรับการควบคุมการทำงานของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ[11] และได้มีการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา L.123-2 ที่บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของผู้ผลิตไว้โดยมีสาระสำคัญว่า ผู้ผลิตหรือตัวแทนของผู้ผลิตอาจมีความรับผิดในกรณีที่รถยนต์อยู่ในโหมดขับเคลื่อนอัตโนมัติ และรถยนต์ได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่น โดยต้องรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 221-6-1 222-19-1 หรือ 222-20-1 แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 121-3 เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา L.123-1 วรรค 3 ที่ระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติได้ควบคุมการเคลื่อนที่ของรถยนต์ตามเงื่อนไขการใช้งาน โดยได้ควบคุมการเคลื่อนที่ในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนกฎจราจร หรือบกพร่องต่อการปฏิบัติตามกฎจราจร ผู้ผลิตหรือตัวแทนของผู้ผลิตจะต้องรับผิดในการชำระค่าปรับที่เกิดขึ้นตามมาตรา L. 123-2 ทั้งนี้ ความรับผิดของผู้ผลิตหรือตัวแทนของผู้ผลิตออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ ความรับผิดต่อชีวิตหรือร่างกาย และความรับผิดต่อการฝ่าฝืนกฎหมายจราจรหรือบกพร่องต่อการปฏิบัติตามกฎหมายจราจร[12]

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาในการนำหลักกฎหมายอาญาทั่วไปมากำหนดความรับผิดในทางอาญาของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เปรียบเทียบแนวความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเพื่อที่จะนำมากำหนดมาตรการในทางกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยพบว่า กรณีผู้ขับขี่รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับที่ 3 ยังต้องมีหน้าที่อัปเดตซอฟต์แวร์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยเมื่อได้รับการแจ้งเตือนจากผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตอย่างสม่ำเสมออันเป็นหน้าที่ดูแล

---

[10] Article L.319-3, *Highway Code*.

[11] ธีนาถ มีทรัพย์ประเสริฐ, *ความรับผิดของผู้ขับขี่อันเกิดจากการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ: ศึกษาความรับผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565) 96.

[12] เพิ่งอ้าง, 98.

รถยนต์ตามปกติให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์และปลอดภัยเหมาะสมสำหรับการใช้งานบนถนน การที่ผู้ขับขี่ไม่ได้มีการอัปเดตซอฟต์แวร์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยตามที่ได้รับแจ้งและยังนำรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติคันดังกล่าวมาขับขี่บนถนนผู้ขับขี่ย่อมเล็งเห็นผลได้ว่าการที่ตนไม่อัปเดตซอฟต์แวร์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยอาจส่งผลให้รถยนต์ไปก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่นได้อย่างแน่นอน ประกอบกับผู้ขับขี่ซึ่งมีหน้าที่ขับรถคันดังกล่าวเป็นประจำแต่กลับมิได้อัปเดตซอฟแวร์รถยนต์ให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานเสียก่อนที่จะนำรถออกแล่น เมื่อรถยนต์เกิดความบกพร่องจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น การกระทำของผู้ขับขี่จึงเป็นการกระทำโดยเจตนาโดยงดเว้นเพื่อป้องกันผลตามมาตรา 59 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ หมายความรวมถึง กรณีที่ผู้ขับขี่จะต้องไม่ทำการดัดแปลง แก้ไข หรือแทรกแซงระบบของขับเคลื่อนอัตโนมัติ (ทั้งซอฟต์แวร์และฮาร์ดแวร์) โดยไม่ได้รับอนุญาตด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ผู้ขับขี่ยังมีหน้าที่กระทำการในเรื่องที่ตนมีหน้าที่ต้องกระทำ (Duty to Act)[13] อันได้แก่ หน้าที่ในการเฝ้าระวังสภาพในการขับขี่บนท้องถนนตลอดระยะเวลาของการเดินทาง รวมถึงหน้าที่ในการเข้าควบคุมหรือแทรกแซงรถยนต์เมื่อมีระบบคอมพิวเตอร์แจ้งเตือนให้ผู้ขับขี่เข้าควบคุมหรือแทรกแซงต่อจากโปรแกรมการควบคุมอัตโนมัติ หากผู้ขับขี่ไม่ได้เฝ้าระวังสภาพการณ์ขับขี่บนท้องถนนหรือไม่ได้ทำหน้าที่เพื่อเตรียมพร้อมในการเข้าควบคุมหรือแทรกแซงรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติเมื่อระบบคอมพิวเตอร์แจ้งเตือนอย่างทันท่วงทีทั้งที่สามารถกระทำได้ จึงเป็นการสมัครใจหลีกเลี่ยงไม่กระทำการตามหน้าที่ (Failure to Act)[14] ในสิ่งที่ตนต้องกระทำ และจะต้องรับผิดทางอาญาจากการงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลตามมาตรา 59 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม การที่ระบบคอมพิวเตอร์แจ้งเตือนให้ผู้ขับขี่ออกจากโปรแกรมการควบคุมอัตโนมัติ และผู้ขับขี่ไม่ได้เข้าควบคุมหรือแทรกแซงการควบคุมรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าเป็นการงดเว้นการกระทำโดยเจตนา แต่เมื่อผู้ขับขี่รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติในระดับที่ 3 โดยทั่วไปควรที่จะตระหนักถึงความอันตรายของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติและต้องใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันไม่ใช้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นด้วยการเฝ้าระวังสภาพการณ์บนท้องถนนและเตรียมพร้อมในการเข้าแทรกแซงการควบคุมรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติอยู่ตลอดเวลาที่ใช้งานระบบอัตโนมัติขับเคลื่อนอัตโนมัติ ดังนั้น การที่ผู้ขับขี่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการสังเกตสภาพการณ์บนท้องถนนหรือเข้าแทรกแซงการควบคุมรถยนต์เมื่อระบบคอมพิวเตอร์แจ้งเตือนให้ผู้ขับขี่ออกจากโปรแกรมการควบคุมอัตโนมัติ ทำให้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไปสร้างความเสียหายแก่ผู้อื่น จึงเป็นกรณีที่ผู้ขับขี่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์อันเป็นการงดเว้นการกระทำโดยประมาท ผู้ขับขี่อาจต้องรับผิดทางอาญาในความผิดฐานประมาทตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไป

---

[13] คณพล จันทน์หอม, *หลักพื้นฐานกฎหมายอาญา เล่ม 1* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญชน, 2563) 205.

[14] เพิ่งอ้าง, 205.

ผู้ขับขี่รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับที่ 4 และระดับที่ 5 ยังคงมีหน้าที่ในการอัปเดตซอฟต์แวร์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของรถยนต์เพื่อเตรียมความพร้อมให้รถยนต์สามารถนำมาวิ่งบนถนนได้อย่างปลอดภัย รวมถึงมีหน้าที่จะต้องไม่ทำการดัดแปลง แก้ไข หรือแทรกแซงระบบของขับเคลื่อนอัตโนมัติ (ทั้งซอฟต์แวร์และฮาร์ดแวร์) โดยไม่ได้รับอนุญาต หากผู้ขับขี่รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับที่ 4 และระดับที่ 5 มิได้อัปเดตซอฟแวร์รถยนต์ให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานเสียก่อนที่จะนำรถออกแล่น เมื่อรถยนต์เกิดความบกพร่องจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น การกระทำของผู้ขับขี่จึงเป็นการกระทำโดยเจตนาโดยงดเว้น เพื่อป้องกันผลตามมาตรา 59 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังเช่นรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับที่ 3 รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับที่ 4 และระดับที่ 5 ซึ่งเป็นระดับการทำงานอัตโนมัติที่ไม่พึ่งพามนุษย์ (ผู้ขับขี่) โดยผู้ขับขี่ถูกลดสถานะเป็นเพียงผู้โดยสาร (Passenger) ที่มีหน้าที่เป็นผู้กำหนดจุดหมายปลายทางและเลือกเส้นทางของรถยนต์เท่านั้น ไม่มีหน้าที่ต้องกระทำการอันได้แก่การเฝ้าระวังสภาพการณ์ขับขี่บนท้องถนนหรือเตรียมพร้อมในการเข้าควบคุมหรือแทรกแซงรถยนต์ในทันทีเมื่อระบบคอมพิวเตอร์ได้มีแจ้งเตือนให้เข้าแทรกแซงดังเช่นรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติระดับที่ 3 หากมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของผู้ขับขี่ให้รวมไปถึงการเฝ้าระวังสภาพการขับขี่บนท้องถนนหรือการเตรียมพร้อมเพื่อเข้าควบคุมรถยนต์เมื่อรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติเกิดความผิดปกติเพื่อป้องกันไม่ให้รถยนต์เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ย่อมเป็นการกำหนดหน้าที่มากกว่าความสามารถตามความเป็นจริงของผู้ใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ อันเป็นการกำหนดหน้าที่เกินสมควร ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้งาน และไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายอาญาสมัยใหม่ที่มุ่งลงโทษเฉพาะบุคคลที่ได้กระทำความผิดด้วยตนเอง เมื่อผู้โดยสารไม่มีการกระทำในทางอาญาจึงไม่จำต้องพิจารณาเรื่ององค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในของความผิดทางอาญา

รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติเป็นเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนยิ่งกว่ารถยนต์ทั่วไปซึ่งการนำกฎหมายอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบันมาปรับใช้กับกรณีอาจยังไม่เพียงพอเนื่องจากอาจจะทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาเพราะผู้ขับขี่รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติในทุกระดับยังคงมีหน้าที่ในการดูแลรักษารถยนต์ให้พร้อมใช้งานอยู่เสมอ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดหน้าที่ของผู้ขับขี่ในขั้นตอนก่อนการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ โดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้ขับขี่ต้องดูแลรักษารถยนต์และอัปเดตซอฟแวร์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของรถยนต์ตามที่ได้รับแจ้งเตือนจากผู้ประกอบการอย่างสม่ำเสมอ และเห็นว่าควรกำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ขับขี่ในขั้นตอนก่อนการใช้งานรถยนต์ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถนำกฎหมายมาปรับใช้กับกรณีและเพื่อให้ง่ายต่อการพิสูจน์ความรับผิดทางอาญาของผู้ขับขี่ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ István, Gábor และ Imre ส่วนกรณีหน้าที่ในการเข้าควบคุมหรือแทรกแซงรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ผู้ขับขี่รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติทั้งในระดับที่ 3 ยังคงมีหน้าที่ในการเข้าควบคุมหรือแทรกแซงระบบคอมพิวเตอร์ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ขับขี่ให้มีความผิดในขณะใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไว้เป็นการเฉพาะซึ่งสอดคล้องกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยผู้เขียนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดทางอาญาจากการใช้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแต่อย่างใด นอกจากนี้ เห็นว่าควรกำหนดหน้าที่ของผู้ขับขี่

ในการเฝ้าระวัง หน้าที่ในการเข้าควบคุมการทำงานของรถยนต์ตามที่ระบบได้แจ้งเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนด และกำหนดหน้าที่ของผู้ขับขี่ในการปฏิบัติตามคู่มือ หรือคำแนะนำของผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวินิจฉัยความรับผิดของผู้ขับขี่และเพื่อให้สามารถนำกฎหมายมาวินิจฉัยความรับผิดแก่ผู้ขับขี่ได้อย่างเป็นธรรม โดยผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวควรมีการบัญญัติไว้ในประมวลอาญา ลักษณะ 6/1 ซึ่งเป็นลักษณะความผิดเกี่ยวกับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ

กรณีของผู้ประกอบการ หากมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นจากความบกพร่องของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ และความบกพร่องนั้นไม่ได้เกิดจากผู้ขับขี่เนื่องจากผู้ขับขี่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่คู่มือกำหนดครบทุกขั้นตอนแล้วแต่รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติยังคงเกิดอุบัติเหตุทำให้เกิดความเสียหาย ความบกพร่องนั้นมาจากความประมาทของผู้ประกอบการที่ออกแบบระบบซอฟต์แวร์ไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ได้มีการทดสอบความปลอดภัยของรถยนต์ตามมาตรฐานความปลอดภัยที่กำหนด รวมถึงละเลยการแก้ไขปัญหาหลังการขายเมื่อมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาด้านความปลอดภัยของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ เมื่อผู้ประกอบการรู้ถึงความบกพร่องแล้วไม่ดำเนินการใด ๆ จนนำไปสู่ความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือออกแบบจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยจะต้องรับผิดทางอาญาตามหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือออกแบบรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติต้องเป็นผู้ที่มีวิชาชีพเฉพาะซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่อันเกิดจากคุณสมบัติเฉพาะของผู้กระทำโดยมีหน้าที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะทางด้านเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนในการออกแบบและผลิตมิให้เกิดความเสียหายขึ้น หากผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้มีวิชาชีพเฉพาะเหล่านั้นงดเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่จนก่อให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์แก่ผู้อื่น ผู้ประกอบการจะต้องรับผิดทางอาญาจากการงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผล นอกจากนี้ หากผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้มีวิชาชีพเฉพาะในการผลิตหรือออกแบบจะต้องมีใช้ความสามารถทางวิชาชีพของตนในการตรวจสอบไม่ให้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติเกิดข้อผิดพลาดหรือเกิดความบกพร่องในการใช้งานบนท้องถนน แต่กลับไม่ได้ใช้ความสามารถทางวิชาชีพของตนในกระบวนการผลิตจนเป็นเหตุให้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติเกิดความบกพร่องและนำไปสู่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก เป็นกรณีที่ผู้ประกอบการย่อมเล็งเห็นผลได้ว่าความบกพร่องต่อหน้าที่ของตนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้ประกอบการจึงต้องรับผิดทางอาญาในการกระทำโดยเจตนาโดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผล

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า กฎหมายอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดทางอาญาไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงหลักกฎหมายทั่วไปที่สามารถนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ประกอบการเท่านั้นซึ่งยังไม่เพียงพอในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีวิชาชีพโดยเฉพาะโดยเป็นผู้มีหน้าที่ในการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีความซับซ้อน จึงเห็นว่าควรให้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดทางอาญาไว้เป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความชัดเจนและครอบคลุมในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาต่อไป ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้มีการกำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ประกอบการไว้

เป็นเฉพาะเช่นกัน โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการในการผลิตอุปกรณ์ติดตั้งในรถยนต์ให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย และกำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่ในการจัดทำคู่มือการใช้งานและการดูแลรักษารถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ นอกจากนี้ ยังต้องทำการฝึกอบรมบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ และผู้ผลิตต้องทำการตรวจสอบว่ามีการดัดแปลงรถยนต์ หรือระบบการทำงานของรถยนต์ โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ดังนั้น หากผู้ประกอบการมีความบกพร่องต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ประกอบการย่อมมีความรับผิดตามกฎหมายอาญาที่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวควรบัญญัติไว้ในประมวลอาญา ลักษณะ 6/1 ซึ่งเป็นลักษณะความผิดเกี่ยวกับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ

ข้อเสนอแนะ

1. เสนอให้มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดของผู้ขับขี่ก่อนการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ทั้งในระดับที่ 3 ระดับที่ 4 และระดับที่ 5 ในประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดไว้ในมาตรา 239/1 มีข้อความดังนี้

"ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ดังต่อไปนี้ ให้รถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติอยู่ในลักษณะไม่พร้อมใช้งาน ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคล

(1) ไม่ปฏิบัติตามคู่มือหรือคำแนะนำการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติของผู้ประกอบการ

(2) แก้ไข ดัดแปลง หรือแทรกแซงระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติ หรือชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

2. เสนอให้มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดของผู้ขับขี่ขณะมีการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติในระดับที่ 3 ในประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดไว้ในมาตรา 239/2 มีข้อความดังนี้

"ผู้ใดไม่เข้าควบคุมการทำงานของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติตามที่ระบบได้แจ้งเตือนภายในระยะเวลาที่คู่มือการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติกำหนดโดยประมาท อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

3. เสนอให้มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดของผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ผลิตรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ ในประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดไว้ในมาตรา 239/3 มีข้อความดังนี้

"ผู้ใดเป็นผู้มีวิชาชีพในการออกแบบ ควบคุมการผลิต หรือทดสอบรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการอันเป็นมาตรฐานด้านความปลอดภัยของรถยนต์ โดยประการที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท"

4. ควรกำหนดนิยามของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ รวมถึงระดับและความสามารถของรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติตามแนวทางของสมาคมวิศวกรรมยานยนต์ (SAE) ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ เช่น พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เพื่อให้มีความชัดเจนแน่นอนในการนำมาวินิจฉัยความรับผิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ

บรรณานุกรม

คณพล จันทน์หอม, *หลักพื้นฐานกฎหมายอาญาเล่ม 1* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).

ธีนาถ มีทรัพย์ประเสริฐ, *ความรับผิดของผู้ขับขี่อันเกิดจากการใช้งานรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ: ศึกษาความรับผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

ปณชัย อารีเพิ่มพร, *รถยนต์ไร้คนขับของ UBER ชนคนเสียชีวิตในรัฐแอริโซนาระหว่างทดสอบระบบ* (10 ธ.ค. 2564) THE STANDARD <https://thestandard.co/tempe-police-investigating-self-driving-uber-car-involved-in-crash-overnight/>.

Ambrus, István& Kovács, Gábor & Németh, Imre, *Autonomous Vehicles and the Prospective Change in Criminal Liability* (10 April 2021) Ügyészek Lapja <https://ugyeszeklapja.hu/?p=2289>.

Atwell, Cabe, *What are SAE's five self-driving levels?.* (22 June 2022) Fierce Electronics <https://www.fierce electronics.com/sensors/what-are-saes-five-self-driving-levels>.

Edwards, Niall, *Autonomous vehicles – the criminal law perspective* (10 December 2021) Kennedys <https://kennedyslaw.com/thought-leadership/article/autonomous-vehicles-thecriminal-law-perspective/>.

Hayward, Victoria & Chambers, Madeleine & Meighan, Fraser, *The Future Legal Implications of Automated Vehicles* (10 December 2021) The WS Society <https://www.wssociety.co.uk/features/2021/8/31/the-future-legal-implications-of-automated-vehicles>.

İnanıcı, Haluk, *Turkey: Review On Autonomous Car Accidents Under Turkish Law* (10 December 2021) Mondaq <https://www.mondaq.com/turkey/rail-road-cycling/900244/review-on-autonomous-car-accidents-under-turkish-law>.

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความความผิดอาญาคู่สมรส

Legal issues relating to spousal crime

ชลธิชา จำลองเพ็ชร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 ถนนบางนา-ตราด ต.คลองตำหรุ อ.เมือง จ.ชลบุรี 20000

Chonthicha Jamlongphet
Faculty of Law, Sripatum University, Chonburi Campus
79 Moo 1, Klong Tamru, Muang, Chonburi 20000
Email : m_p1678@hotmail.com

สุระทิน ชัยทองคำ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 ถนนบางนา-ตราด ต.คลองตำหรุ อ.เมือง จ.ชลบุรี 20000

Surathin Chaithongkam
Faculty of Law, Sripatum University, Chonburi Campus
79 Moo 1, Klong Tamru, Muang, Chonburi 20000
Email : punalina.pho@gmail.com
(Received: 17 July 2025; Revised: 14 August 2025; Accepted: 25 December 2025)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงของคู่สมรสทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา โดยเปรียบเทียบและวิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาของคู่สมรสในประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า การกระทำความผิดทางอาญาของคู่สมรสในความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และการเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว คู่สมรสและผู้สนับสนุนยังคงรับผิดเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปไม่มีบทบัญญัติให้รับโทษหนักขึ้น

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะดังนี้ (1) ให้มีการแก้ไข เพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289เกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อชีวิตของคู่สมรส โดย เพิ่มเติม อนุมาตรา (8) การฆ่าคู่สมรส (2) ในส่วนการทำร้ายร่างกายคู่สมรสได้รับอันตรายสาหัสตามมาตรา 297 เพิ่มเติม วรรคสอง ผู้กระทำความผิดตามวรรคแรกที่กระทำต่อคู่สมรสต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก กึ่งหนึ่ง และ (3) ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามมาตรา 289 และ297 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ต้องรับโทษเสมือนตัวการ

คำสำคัญ : คู่สมรส ครอบครัว การกระทำความรุนแรงของคู่สมรส

Abstract

This thesis has objectives to study the concept and theory regarding violent acts of spouse, both in Thailand and abroad, including Republic of France and the United States of America. It will compare and analyze, to be guideline for improving and amending laws regarding committing criminal offence of spouse in Thailand.

From the result of the study, it was found that committing criminal offence of spouse regarding offence of life, body and support of offence committing, the spouse and supporters are still liable in the same way like general persons. There is no provision to have heavier punishment.

The researcher recommended as follows: (1) There shall be amendment of the Criminal Code, Section 289 regarding committing offence against life of spouse, adding sub-clause (8) Killing a spouse; (2) Regarding injuring spouse and spouse getting severe hurt, according to Section 297, amendment, Paragraph Two, the offender under the first paragraph who commits an offence against spouse shall be punished half as severe as that provided in the first paragraph and (3) supporter of the person committing offence according to Section 289 and 297 of the Criminal Code, must be punished in the same manner as the principal.

Keywords : Spouse, Family, Violent Acts of Spouse

บทนำ

ครอบครัวเป็นสถาบันที่แรกของมนุษย์และเป็นสถาบันที่มั่นคงที่สุดเป็นการรวมตัวของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันมานานหลายพันปี แม้ว่าครอบครัวจะเป็นกลุ่มสังคมที่เล็กที่สุดแต่กับเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุด ครอบครัวยังเป็นสถาบันสากลที่ทำหน้าที่สำคัญแก่ประเทศในการผลิตสมาชิกใหม่ให้แก่สังคม โดยเฉพาะหน้าที่ในการอบรมเลี้ยงดูบุคคล ตลอดจนพฤติกรรมและผลที่จะตามมาจากระบบครอบครัวแบบของการสมรสในรูปแบบต่าง ๆ โดยที่การสมรสมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างครอบครัว[1] ดังนั้น การสร้างครอบครัวจึงจำเป็นที่จะต้องเคารพสิทธิพื้นฐานของคู่สมรสโดยมีกฎหมายลักษณะครอบครัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 กฎหมายครอบครัวเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายลักษณะอื่น สิ้นเชิงเนื่องจากเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลเฉพาะภายในครอบครัว ดังนั้นแล้วเมื่อมีการละเมิดสิทธิหรือไม่เคารพสิทธิระหว่างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำให้ต้องมีการควบคุมดูแลพฤติกรรมส่วนตัวของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกฎหมายต้องเข้ามาจัดระเบียบและควบคุมดูแลและบัญญัติสิทธิและหน้าที่บางประการสำหรับ ฝ่ายชายและหญิงหรือคู่สมรสเท่าเทียม[2]

---

[1] ไพโรจน์ กัมพูสิริ, *ย่อหลักกฎหมาย* (กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2568) 99.

[2] ไพโรจน์ กัมพูสิริ, *ย่อหลักกฎหมาย* (กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2568) 22.

สังคมไทยได้กำหนดความเชื่อในเรื่องบทบาททางเพศว่าเพศชายเป็นใหญ่กว่าเพศหญิง จึงนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้ผู้ชายมีอำนาจเหนือกว่าผู้หญิง และทำให้ผู้ชายคิดว่าตนจะกระทำการใด ๆ ต่อผู้หญิงบทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของสังคมไทยในอดีต เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชายหญิงที่ผู้ชายมีอำนาจเหนือกว่าผู้หญิงความรุนแรงที่ผู้หญิงได้รับจากคู่ครองของตนเอง ส่วนใหญ่เป็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในบ้านโดยที่ผู้หญิงถูกคู่สมรสหรืออดีตคู่สมรสหรือคู่รักทำทารุณกรรม ซึ่งมีรูปแบบหลากหลายตั้งแต่การทำร้ายร่างกาย ได้แก่ การต่อย เตะ ทุบตีด้วยวัตถุ กระทืบทำให้บาดเจ็บด้วยวิธีการต่าง ๆ และการฆ่าให้ตาย การทำร้ายทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การข่มขืน บังคับให้ร่วมเพศในท่าที่ผู้หญิงไม่เต็มใจ เป็นต้น จนถึงการทำร้ายทางจิตใจ ไม่ว่าจะเป็นการบีบคั้นทางจิตใจ การด่าทอ ข่มขวัญขู่จะทำร้ายการกักขัง การบีบบังคับทางเศรษฐกิจและสังคม การปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินการดูถูกเหยียดหยาม รวมถึงการถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว ถูกละเลยไม่รับผิดชอบก็ถือว่าเป็นการกระทำรุนแรง ในสังคมไทยยังได้กำหนดบทบาททางเพศของชายหญิงและความคาดหวังต่อความสัมพันธ์ของชายหญิงในครอบครัวไว้ว่าครอบครัวจะสมบูรณ์และดีได้ถ้ามีผู้ชายเป็นผู้นำครอบครัว ผู้หญิงจะต้องทำหน้าที่ปรนนิบัติเชื่อฟังสามีและเป็นผู้ตามที่ดี ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นภายในครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่รุนแรงมากน้อยเพียงใดก็ตาม ผู้หญิงก็จำต้องอดทนอยู่เป็นครอบครัว ต่อไป ไม่ควรหย่าร้าง ต้องอดทนเพื่อลูกและยังเชื่อว่าหญิงหม้ายจะไม่สามารถเลี้ยงดูลูกได้โดยลำพังอีกด้วย ส่งผลให้ผู้หญิงที่มีสามีหรือแต่งงานแล้ว จะต้องยอมอดทนทุกอย่างเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัวที่ดีที่สังคมได้วางเอาไว้ จึงนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้ผู้ชายมีอำนาจเหนือกว่า ผู้หญิงและทำให้ผู้ชายคิดว่าตนจะกระทำการใด ๆ ต่อผู้หญิงซึ่งเป็นภรรยาอย่างไรก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีในท้ายที่สุดเมื่อเหตุการณ์มาถึงทางตัน ภรรยาหรือสามีที่ถูกกระทำรุนแรงอาจหาทางออกโดยใช้วิธีการ ฆ่าตัวตายหรือการฆ่าคู่สมรสของตนเพื่อให้หลุดพ้นไปจากปัญหาเหล่านี้ได้[3]

ดังนั้นหากบุคคลทั้งสองฝ่ายมีการแสดงเจตนารมณ์ตกลงใช้ชีวิตร่วมกัน โดยเป็นไปตาม ข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งเป็นรากฐานของความสงบเรียบร้อยของสังคมและมีความมั่นคงของการใช้ชีวิตคู่ แต่อย่างไรก็ดีคู่สมรสบางคู่ก็พบเจอกับปัญหาในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน ได้แก่ การใช้ความรุนแรงในครอบครัว หมายถึง การกระทำการใด ๆ ที่บุคคลในครอบครัวได้กระทำต่อกันโดยกระทำด้วยเจตนาที่ก่อให้เกิดอันตรายถึงชีวิต ร่างกาย จิตใจ สุขภาพ เสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคลในครอบครัวหรือใช้อำนาจบังคับให้กระทำความผิดตามกฎหมายหรือให้อีกฝ่ายกระทำตามที่ตนเอง บังคับจิตใจให้อีกฝ่ายกระทำตามอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบโดยแบ่งประเด็นปัญหาออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่

---

[3] กฤตยา อาชวนิจกุล, ชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา, วาสนา อิ่มเอม และอุษา เลิศศรีสันทัด., *ความรุนแรงในชีวิตคู่กับสุขภาพผู้หญิง* (กรุงเทพฯ; สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2546) 5.

ประเด็นที่ 1 ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อชีวิตของคู่สมรส

การใช้ความรุนแรงในครอบครัว โดยการกระทำการใด ๆ ที่บุคคลในครอบครัวได้กระทำ ต่อกัน โดยเจตนาให้เกิดหรือในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ สุขภาพเสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคลในครอบครัวหรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ ไม่กระทำการหรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแก่บุคคลในครอบครัว เช่น ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส บุตรบุญธรรม รวมทั้งบุคคลใด ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากมีการใช้ความรุนแรงในครอบครัวโดยการกระทำการใด ๆ ที่บุคคลในครอบครัวได้กระทำต่อกันโดยเจตนาให้เกิดหรือในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ สุขภาพ เสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคลในครอบครัวหรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการไม่กระทำการหรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแก่บุคคลในครอบครัว ซึ่งตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 289 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใด

(1) ฆ่าบุพการี

(2) ฆ่าเจ้าพนักงาน ซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะเหตุที่จะกระทำหรือได้กระทำการตามหน้าที่

(3) ฆ่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการที่เจ้าพนักงานนั้นกระทำตามหน้าที่หรือเพราะเหตุที่บุคคลนั้นจะช่วยหรือได้ช่วยเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้ว

(4) ฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน

(5) ฆ่าผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณ โหดร้าย

(6) ฆ่าผู้อื่นเพื่อตระเตรียมการ หรือเพื่อความสะดวกในการที่จะกระทำความผิดอย่างอื่น หรือ

(7) ฆ่าผู้อื่นเพื่อจะเอาหรือเอาไว้ซึ่งผลประโยชน์อันเกิดแต่การที่ตนได้กระทำความผิดอื่นเพื่อปกปิดความผิดอื่นของตน หรือเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นอาญาในความผิดอื่นของตนหรือเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นอาญาในความผิดอื่นที่ตนได้กระทำไว้”

ซึ่งตามบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคู่สมรส ไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งที่คู่สมรสเป็นบุคคลที่ต้องใช้ชีวิตอยู่ด้วย มากกว่าบุคคลทั่วไปซึ่งมีโอกาสที่จะมีการใช้ความรุนแรงในครอบครัว โดยการกระทำการใด ๆ ที่บุคคลในครอบครัวได้กระทำต่อกันโดยเจตนาให้เกิดหรือในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ สุขภาพ เสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคลในครอบครัวหรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัว ต้องกระทำการไม่กระทำการหรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแก่บุคคลในครอบครัว

ประเด็นที่ 2 ปัญหากรณีเกี่ยวกับการกระทำความผิดทำร้ายร่างกายได้รับอันตรายสาหัสของคู่สมรส

การใช้ความรุนแรงในครอบครัว โดยการกระทำการใด ๆ ที่บุคคลในครอบครัวได้กระทำ ต่อกัน โดยเจตนาให้เกิดหรือในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ สุขภาพเสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคลในครอบครัวหรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการไม่กระทำการหรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแก่บุคคลในครอบครัว ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 295 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายและจิตใจของผู้อื่นนั้น ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ" ซึ่งตามบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่าไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคู่สมรสไว้เป็นการเฉพาะทั้งที่คู่สมรสเป็นบุคคลที่ต้องใช้ชีวิตอยู่ด้วยมากกว่าบุคคลทั่วไปซึ่งมีโอกาสที่จะมีการใช้ความรุนแรงในครอบครัว โดยการกระทำการใด ๆ ที่บุคคลในครอบครัวได้กระทำต่อกันโดยเจตนาให้เกิดหรือในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิด อันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ สุขภาพเสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคลในครอบครัวหรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ ไม่กระทำการหรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแก่บุคคลในครอบครัว ดังนั้นแล้วเพื่อให้เกิดความเท่าทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายของคู่สมรส

ประเด็นที่ 3 ปัญหาการลงโทษสนับสนุนในการกระทำความผิดต่อชีวิตหรือต่อร่างกายของคู่สมรส

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 บัญญัติว่า "ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิดแม้ผู้กระทำความผิดจะมิได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น" คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำความผิดต่อชีวิตหรือร่างกายของคู่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยมีบุคคลที่สามให้การช่วยเหลือ ให้ความสะดวก โดยที่คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยที่รู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ก็ตาม หากมีการลงมือกระทำความผิดแล้วบุคคลที่สามต้องรับผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 86 ดังนั้นแล้วผู้ที่เข้ามาสนับสนุนการกระทำความผิดของคู่สมรส ควรที่จะได้รับโทษหนักขึ้นให้ถือเป็นเสมือนตัวการการกระทำความผิด

วัตุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาการลงโทษของคู่สมรส
2. เพื่อศึกษากฎหมายของประเทศไทย และ กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการลงโทษของคู่สมรส
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษของคู่สมรส
4. เพื่อเสนอแนะ แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงของ คู่สมรส และผู้สนับสนุนความรุนแรงของคู่สมรส

สมมติฐาน

การกระทำความรุนแรงต่อคู่สมรสในครอบครัวส่วนหนึ่งมีรากฐานมาจากการขาดบทบัญญัติกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงและเหมาะสมกับบริบทของชีวิตสมรส แม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เน้นการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัว มากกว่าการมุ่งเน้นจะนำเอาตัวผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมารับโทษทางอาญาซึ่งนำไปสู่ความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายและเปิดช่องให้ผู้กระทำผิดหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางอาญาได้ ส่งผลให้ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ การกระทำโดยการใช้ความรุนแรงต่อคู่สมรสไม่ว่าจะในรูปแบบของการทำร้ายร่างกาย การบังคับจิตใจ หรือการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ มักเป็นผลมาจากความไม่ตระหนักถึงผลกระทบของการกระทำ และเกิดจากโครงสร้างกฎหมายที่ยังขาดความเฉพาะเจาะจงในการคุ้มครองบุคคลในความสัมพันธ์แบบคู่สมรส นอกจากนี้ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันมีลักษณะทั่วไป ไม่ได้แยกแยะลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์คู่สมรส ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิด พึ่งพา และเชื่อมโยงกันในหลายด้าน เช่น จิตใจเศรษฐกิจ และสถานะทางสังคม ซึ่งหากเกิดการกระทำความผิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบอย่างลึกซึ้งและยาวนาน

ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับความรุนแรงระหว่างคู่สมรส และการเพิ่มโทษสำหรับผู้สนับสนุนหรือร่วมกระทำผิดจะสามารถส่งผลให้เกิดการยับยั้งและช่วยลดจำนวนกรณีความรุนแรงในครอบครัวได้ในระยะยาว

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงความรับผิดทางอาญาของคู่สมรสและความรับผิดของคู่สมรส ผู้กระทำความผิด ในกรณีทำร้ายร่างกายคู่สมรสให้ได้รับอันตรายสาหัส หรือถึงขั้นชีวิต และ ผู้สนับสนุนให้คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา และเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา (รัฐแคลิฟอร์เนียและรัฐวอชิงตัน) เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อจำกัดของกฎหมายไทยเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวและเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาของคู่สมรสในประเทศไทยและศึกษามาตรการ แนวทาง และ ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไข ป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัวของคู่สมรส

วิธีการดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ตำรา งานวิจัย บทความทางวิชาการ แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิทยานิพนธ์ กฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับคู่สมรส เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระทำความรุนแรงของคู่สมรส

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบหลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญาของคู่สมรส
2. เพื่อเพิ่มความรู้เกี่ยวกับกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศในประเด็นความรุนแรงในครอบครัวของคู่สมรส
3. เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและช่องว่างของกฎหมายอาญาเกี่ยวกับคู่สมรสกระทำความผิด ที่ควรได้รับการแก้ไข
4. เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผล

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงระหว่างคู่สมรส โดยเฉพาะกรณีที่การกระทำความผิดของคู่สมรสเกี่ยวกับ ชีวิต ร่างกายโดยเฉพาะอันตรายสาหัส และ การเป็นผู้สนับสนุนผู้กระทำความผิดยังคงรับโทษเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปไม่มีบทบัญญัติให้รับโทษหนักขึ้นจากการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา (รัฐแคลิฟอร์เนียและรัฐวอชิงตัน) พบว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศมีความชัดเจนในด้านการคุ้มครองบุคคลภายในครอบครัว รวมถึงมีการบัญญัติโทษเฉพาะต่อผู้กระทำความรุนแรงต่อคู่สมรสและบุคคลในครอบครัว ส่งผลให้สามารถดำเนินการทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังพบว่า แนวคิดในการป้องกันอาชญากรรม มีบทบาทสำคัญในการลดการใช้ความรุนแรงในครอบครัว โดยเฉพาะ การป้องกันเชิงโครงสร้าง เช่น การจัดระเบียบสังคม การขัดเกลาทางสังคม การปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และการบูรณาการนโยบายระดับรัฐและท้องถิ่น ซึ่งสามารถช่วยลดการกระทำความผิดได้มากขึ้น

ความรุนแรงในครอบครัวเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในความสัมพันธ์ในครอบครัว แม้ว่าความรุนแรงในครอบครัวมักเกิดขึ้นระหว่างคู่สมรสในบริบทของความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ความรุนแรงในครอบครัวได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาทางสังคมที่สำคัญ ในปัจจุบันการที่คู่สมรสใช้อารมณ์และขาดสติในการยับยั้ง ทำให้เกิดการทำร้ายเป็นเหตุให้ได้รับอันตราย หรือ ถึงขั้นชีวิต มาจากหลายปัจจัย คือ แรงกดดันสะสมในชีวิตคู่ ความขัดแย้งในครอบครัวสะสมมานาน เช่น การนอกใจ ความรุนแรงทางจิตใจ หรือปัญหาเศรษฐกิจ จนเกิดการระเบิดทางอารมณ์ การขาดช่องทางแก้ปัญหา คู่สมรสหลายคู่ไม่มีพื้นที่พูดคุย หรือเยียวยาความสัมพันธ์ ทำให้ความคับแค้นใจไม่ถูกปลดปล่อย จึงลงเอยด้วยความรุนแรง หรือความรู้สึกเป็นเจ้าของและการควบคุม ในบางกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจรู้สึกว่าตนมีสิทธิเหนืออีกฝ่าย และเมื่อไม่สามารถควบคุมอีกฝ่ายได้ก็ใช้ความรุนแรงเพื่อจัดการ ปัญหาสุขภาพจิต หรือสารเสพติด ผู้กระทำอาจมีภาวะทางจิตเวช

หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของยาเสพติด แอลกอฮอล์ จึงควบคุมตนเองไม่ได้ ตัวอย่างสถานการณ์ สามีเกิดอารมณ์โกรธจัด ใช้กำลังทำร้ายภรรยาจนเสียชีวิต หรือ ภรรยาวางแผนฆ่าสามีเพราะความแค้นสะสมหรือปัญหาชีวิตคู่โดยมีแนวทางการแก้ไข ดังนี้

1. ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อชีวิตของคู่สมรส

ความรุนแรงในครอบครัวเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในความสัมพันธ์ในครอบครัวแม้ว่าความรุนแรงในครอบครัวมักเกิดขึ้นระหว่างคู่สมรสในบริบทของความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ความรุนแรงในครอบครัวได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาทางสังคมที่สำคัญ ในปัจจุบันการที่คู่สมรสใช้อารมณ์และขาดสติในการยับยั้ง ทำให้เกิดการทำร้ายเป็นเหตุให้ได้รับอันตราย หรือ ถึงขั้นชีวิต มาจากหลายปัจจัย คือ แรงกดดันสะสมในชีวิตคู่ ความขัดแย้งในครอบครัวสะสมมานาน เช่นการนอกใจ ความรุนแรงทางจิตใจ หรือปัญหาเศรษฐกิจ จนเกิดการระเบิดทางอารมณ์ การขาดช่องทางแก้ปัญหา คู่สมรสหลายคู่ไม่มีพื้นที่พูดคุย หรือเยียวยาความสัมพันธ์ ทำให้ความคับแค้นใจไม่ถูกปลดปล่อย จึงลงเอยด้วยความรุนแรง หรือความรู้สึกเป็นเจ้าของและการควบคุมในบางกรณีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งอาจรู้สึกว่าตนมีสิทธิเหนืออีกฝ่าย และเมื่อไม่สามารถควบคุมอีกฝ่ายได้ก็ใช้ความรุนแรงเพื่อจัดการปัญหาสุขภาพจิต หรือสารเสพติด ผู้กระทำอาจมีภาวะทางจิตเวช หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของยาเสพติด แอลกอฮอล์ จึงควบคุมตนเองไม่ได้ เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันการใช้ความรุนแรงระหว่างคู่สมรสเป็นปัญหาที่สะสมและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในสังคม ซึ่งผลกระทบในการใช้ความรุนแรงของคู่สมรสเป็นสร้างความเจ็บปวดเป็นความทุกข์ทรมานทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้การใช้ความรุนแรงระหว่างคู่สมรส ยังรวมไปถึงการใช้อำนาจในการบังคับข่มเหงให้คู่สมรสกระทำความผิดและเป็นการใช้อำนาจผิดทำนองคลองธรรมให้กระทำการใด ๆ หรือไม่กระทำการ ซึ่งพฤติกรรมการใช้ความรุนแรงกับคู่สมรส ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับเฉพาะบุคคล อาจเป็นผลมาจากการมีทัศนคติค่านิยม ความเชื่อแบบผิด ๆ ว่าผู้ชายต้องมีอำนาจมากกว่าผู้หญิงและมีอำนาจเหนือกว่าผู้หญิง จึงเป็นสาเหตุให้คู่สมรสถูกกดขี่ข่มเหง ทำร้ายร่างกาย ทำร้ายจิตใจ รวมไปถึงการปิดกั้นอิสรภาพ การใช้ความรุนแรงภายในครอบครัวจนถึงขั้นฆ่าคู่สมรส หรือคนในครอบครัวเสียชีวิต กฎหมายอาญายังไม่มีบทบัญญัติพิเศษที่ให้ความคุ้มครองโดยเฉพาะเจาะจงต่อคู่สมรสเทียบเท่ากับบุคคลบางกลุ่ม เช่น พ่อแม่ หรือลูก ซึ่งอยู่ในข่ายของโทษหนักที่สุดตามกฎหมายกรณีนี้การทำความผิดต่อชีวิตคู่สมรสจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 ที่บัญญัติว่า ผู้ใดฆ่าผู้อื่น ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี ซึ่งจะเห็นว่า มาตรานี้เป็นบททั่วไปไม่มีการกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย เช่น ถ้าสามีฆ่าภรรยา หรือภรรยาฆ่าสามีก็จะได้รับโทษในลักษณะเดียวกับการฆ่าคนทั่วไป ต่างจาก มาตรา 289 ที่พูดถึงกรณีการฆ่า บุคคลบางประเภท เช่น บิดา มารดา หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งจะมีโทษหนักขึ้นคือ ประหารชีวิตเท่านั้นแต่ไม่มีการระบุคู่สมรสอยู่ในกลุ่มนั้นแต่อย่างใด แม้กฎหมายจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว

พ.ศ. 2550 เพื่อใช้กับกรณีการทำร้ายภายในครอบครัวแต่กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การป้องกัน เยียวยา หรือแก้ไขปัญหา มากกว่าเรื่องโทษทางอาญาโดยตรง ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุรุนแรงถึงขั้นฆาตกรรม ก็ยังต้องย้อนกลับไปใช้ มาตรา 288 เป็นหลัก

เห็นได้ว่าจากการที่มีการกระทำความผิดต่อชีวิตคู่สมรสดังกล่าวนั้น เมื่อมีปัญหาคือ กรณีไม่มีบทลงโทษเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อชีวิตคู่สมรส จะเห็นว่าความผิดฐานฆ่าผู้อื่น โดยเจตนาได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 อัตราโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่น คือ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำกุกตั้งแต่ 15 ถึง 20 ปี เปรียบเทียบ ซึ่งเปรียบเทียบกับความผิดฐานฆ่าคนตายตามมาตรา 289 ที่ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จะเห็นได้ว่าเป็นโทษที่มีความรุนแรงมากที่สุด การฆ่าคู่สมรสเป็นการกระทำที่กระทบต่อสถาบันครอบครัวและสังคม เนื่องจากสถาบันครอบครัวเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการขัดเกลาจิตใจ ผลิตบุคลากรออกสู่สังคม แต่ถ้าคู่สมรสใช้ความรุนแรง ขาดความยั้งคิด ขาดมนุษยธรรมและเมตตาธรรมต่อกัน เพื่อเป็นการยับยั้งและป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดต่อชีวิตคู่สมรสเกรงกลัวต่อบทลงโทษนี้มากขึ้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรคุ้มครองชีวิตคู่สมรสโดยการกำหนดให้การฆ่าคู่สมรสเป็นเหตุที่ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้น ตามมาตรา 289 หากเปรียบเทียบกับกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 221 ยังบัญญัติถึงเหตุที่ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษหนักขึ้นโดยมีโทษจำคุกตลอดชีวิต คือ 1. ฆ่าเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี 2. ความผิดฐาน “parricide” คือ ฆ่าบุพการีของตน ไม่ว่าจะเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือตามความเป็นจริง หรือบิดามารดาโดยการรับบุตรบุญธรรม รวมถึงบรรพบุรุษโดยชอบด้วยกฎหมายสืบสายตรงขึ้นไป 3. ฆ่าผู้ที่อ่อนแอ เนื่องจากอายุ ความเจ็บป่วยหรือไม่สมบูรณ์ หรือ ผู้พิการ ไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ หรือหญิงมีครรภ์ โดยความอ่อนแอนี้สามารถเห็นประจักษ์และผู้กระทำความผิด รู้ข้อเท็จจริงนั้น 4. ฆ่าผู้พิพากษาหรือพนักงานอัยการ คณะลูกขุน ทนายความเจ้าหน้าที่ของรัฐทหาร ตำรวจ พนักงานศุลกากร เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พนักงานขนส่งมวลชน หรือฆ่าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจกระทำการหรือมีหน้าที่ตามที่รัฐกำหนด โดยผู้กระทำความผิดรู้ข้อเท็จจริงนั้น 4. ทวิ ฆ่าครูหรือบุคลากรที่ทำงานในสถานศึกษา ฆ่าเจ้าหน้าที่ควบคุมเครือข่ายขนส่งมวลชน หรือ บุคคลที่ให้บริการสาธารณะ รวมไปถึงผู้ทำให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งปรากฏชัดเจนหรือผู้กระทำความรู้ข้อเท็จจริงนั้น 4. ตรี กระทำต่อคู่สมรส บุพการีและบุตรหลานของบุคคล ที่กล่าวถึงในข้อ 4. หรือ ต่อบุคคลอื่นใดที่พำนักอาศัยในเคหสถานของตน เพราะทำหน้าที่ ที่ทำโดย บุคคลเหล่านั้น 5. ฆ่าพยานเหยื่อ ผู้ที่กล่าวโทษตน เพื่อยับยั้งบุคคลนั้นในการเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือ ร้องทุกข์ต่อกระบวนการยุติธรรม หรือฆ่าเพราะเหตุที่เขาได้เป็นพยานหรือฟ้องร้องหรือเพราะการที่เขามีหน้าที่ในทางคดี 6. ฆ่าเพราะความเป็นสมาชิกที่แท้จริง หรือคาดว่าเป็นสมาชิกหรือการไม่เป็นสมาชิกของกลุ่มชาติพันธ์ สัญชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนาใด ๆ ของผู้เคราะห์ร้าย 7. ฆ่าเพราะความเบี่ยงเบนทางเพศของผู้เคราะห์ร้าย 8. โดยบุคคลต่าง ๆ ที่กระทำการเป็นองค์กรอาชญากรรม 9. ฆ่าคู่สมรส ผู้ที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา 10. ฆ่าบุคคลอื่นด้วยเหตุผล

ปฏิเสธการแต่งงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 221 ข้อ 9. ฆ่าคู่สมรส ผู้ที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา ซึ่งจะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติคู่สมรสไว้เป็นบุคคลเฉพาะ หากคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งลงมือกระทำความผิดต่อชีวิตจะต้องได้รับการลงโทษโดยมีอัตรารุนแรงถึงจำคุกตลอดชีวิต แต่ประเทศไทยไม่ได้บัญญัติไว้คู่สมรสไว้เป็นการเฉพาะผู้ศึกษาว่า หากประเทศไทยบัญญัติให้คู่สมรสเป็นบุคคลเฉพาะเหมือนสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่บัญญัติให้คู่สมรสเป็นบุคคลเฉพาะ เพื่อให้คู่สมรสที่กระทำความผิด ต่อชีวิตได้รับโทษที่รุนแรงกว่าบุคคลทั่วไป

ในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองคู่สมรสจากการตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาไว้ในหลายบทบัญญัติโดยมีการกำหนดเพิ่มโทษในความผิดที่ได้กระทำต่อผู้เสียหายที่เป็นคู่สมรสให้มีโทษหนักที่มีความรุนแรงกว่าการกระทำ ต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นคู่สมรส ในความผิดที่กระทำต่อคู่สมรส การฆ่าคือ การทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายโดยเจตนา โดยจะเป็นเจตนาโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยายก็ได้ หากเป็นเจตนาชัดแจ้งก็แสดงให้เห็นชัด เปิดเผยว่าได้มีการคิด (deliberate intention) และไตร่ตรองอย่างรอบคอบ ส่วนเจตนาโดยปริยายนั้น อาจพิสูจน์ให้เห็นชัดเจนไม่ได้ว่ามีเจตนาแต่อาศัยพฤติการณ์แวดล้อม ซึ่งทั้งการฆ่าโดยมีเจตนาฆ่าชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษเต็มที่เหมือนกัน การฆ่าที่เป็นความผิด first degree กำหนดไว้ในมาตรา 189 คือ การฆ่าโดย การทรมาน หรือด้วยวิธีการใดก็ตามที่ทำไปโดยมีเจตนาฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน การฆ่าโดยมีเจตนาที่จะกระทำความผิดหรือพยายามกระทำความผิดฐาน ข่มขืนกระทำชำเรา ทำร้ายร่างกาย ลักพาตัว ซึ่งการฆ่าที่เป็น first degree นี้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 190 (a) คือประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยปราศจากความเป็นไปได้ที่จะได้รับการประกันหรือจำคุก 25 ปีขึ้นไป ส่วนการฆ่าอื่น ๆ ถือเป็น second degree murder ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 15 ปีถึงจำคุกตลอดชีวิตและตามมาตรา 190.2. (a) หากสามารถพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยภายใต้มาตรา 190.4 จำเลยที่มีความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา ต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต หากการฆ่านั้น จะเห็นได้ว่า กรณีกระทำความผิดทางอาญาใดที่ได้กระทำต่อเด็ก คู่สมรส หรือผู้พิการ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรง กับคู่สมรส ที่กระทำต่อกัน หรือบุคคลที่อ่อนแอ ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเป็นกรณีพิเศษมากกว่าบุคคลปกติทั่วไป โดยมีการบัญญัติการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้ที่กระทำผิดให้หนักขึ้นมากกว่ากรณีที่ได้กระทำต่อบุคคลทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้เด็ก คู่สมรส และผู้พิการ ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมหรือความรุนแรงจากการทำในแบบต่าง ๆ

จากการศึกษาผู้ศึกษาเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญาของไทย และกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาควรมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองคู่สมรสที่ถูกกระทำไว้เป็นกรณีพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งควรกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้นและมีการกำหนดเพิ่มโทษในความผิดต่อชีวิตที่กระทำต่อคู่สมรส เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวแก่ผู้ที่จะกระทำผิด เนื่องจากชีวิตของ คู่สมรสทั้งที่ในชีวิตจริง คู่สมรส

คือบุคคลที่ใช้ชีวิตใกล้ชิดกันมากที่สุด และมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดความรุนแรงจากความขัดแย้งภายใน เห็นได้ว่าไม่ได้มีบทลงโทษที่ร้ายแรงขั้นสุดเมื่อเทียบกับบุคคลอื่นในมาตรา 289 ให้ถือว่าเป็นการกระทำที่มีโทษทางอาญาและการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่ได้กระทำต่อผู้เสียหายที่เป็นคู่สมรส โดยผู้กระทำต้องรับโทษหนักขึ้นมากกว่ากรณีที่ได้กระทำต่อบุคคลปกติทั่วไปซึ่งสอดคล้องกับหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง

2. ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดทำร้ายร่างกายให้ได้รับอันตรายสาหัสต่อคู่สมรส

การกระทำความรุนแรงของคู่สมรส การใช้ความรุนแรงในครอบครัว มีอัตราการเกิด ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ปัจจุบันดังปรากฏตามข่าวเห็นอยู่บ่อยครั้งทั้งในกรณีที่มีการใช้กำลังความรุนแรงทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับความรุนแรงทางร่างกายบางรายพิการหรือได้รับอันตรายบาดเจ็บสาหัส หรือกระทั่งถึงแก่ชีวิตในที่สุดในกฎหมายอาญาไทย บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย เช่น มาตรา 295–297 วางหลักทั่วไปโดยไม่แยกแยะสถานะความสัมพันธ์ของผู้กระทำกับผู้เสียหายแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะด้านแต่ก็ยังเน้นมาตรการเชิงสังคม เช่น การปรับพฤติกรรม การประนีประนอมมากกว่าการลงโทษอย่างเด็ดขาดในกรณีที่มีลักษณะร้ายแรงปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่เพิ่มโทษหรือให้ความสำคัญเป็นการเฉพาะหากผู้กระทำความผิดเป็นคู่สมรส เห็นได้ว่าจากการที่มีการกระทำความผิดต่อคู่สมรสดังกล่าวนั้น เมื่อมีปัญหาคือกรณีไม่มีบทลงโทษเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดทำร้ายร่างกายให้ได้รับอันตรายสาหัสต่อคู่สมรส ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 297 กำหนดผู้ใดกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกายซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดคู่สมรสในกฎหมายอาญา ให้เป็นลักษณะความผิดที่ร้ายแรงกว่าบุคคลทั่วไปกระทำความรุนแรง ตามมาตรา 297 ที่เกี่ยวกับคู่สมรสไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งที่คู่สมรสเป็นบุคคลที่ต้องใช้ชีวิตอยู่ด้วยกัน มากกว่าบุคคลทั่วไปซึ่งมีโอกาสที่จะมีการใช้ความรุนแรงในครอบครัวโดยการกระทำการใด ๆ ที่บุคคลในครอบครัวได้กระทำต่อกันโดยเจตนาให้เกิดหรือในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ สุขภาพเสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคลในครอบครัวหรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการไม่กระทำการหรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแก่บุคคลในครอบครัว ดังนั้นแล้วเพื่อให้เกิดความเท่าทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม เพิ่มโทษอีกกึ่งหนึ่งเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายของคู่สมรสเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสการทำร้ายคู่สมรสมาตรา 222-1 ถึง 222-18-2 การทำร้ายร่างกายโดยเจตนาผู้นั้นจะต้องรับโทษจำคุก 15 ปี ถ้าเหยื่อเป็นคู่สมรส เด็ก ผู้หญิงมีครรภ์ ผู้พิการ เพิ่มโทษสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกามีบทบัญญัติในการคุ้มครองสวัสดิภาพของคู่สมรสในฐานะผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาไว้อย่างชัดเจน โดยมีการกำหนดโทษที่รุนแรงกว่ากรณีการทำร้าย

ร่างกายบุคคลทั่วไป เพื่อมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิ สภาพร่างกาย และจิตใจของคู่สมรส กฎหมายระบุว่าหากผู้กระทำผิดมีเจตนาทำให้คู่สมรสได้รับบาดเจ็บ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 ดอลลาร์ การเพิ่มโทษหากผู้กระทำความผิดมีความสัมพันธ์เป็น “คู่สมรส” หรือ “ญาติ” โทษจะสูงขึ้นเป็นจำคุกตั้งแต่ 2-10 ปี และปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ ในกรณีที่เป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส หรือมีการใช้อาวุธร้ายแรง โทษจะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นจำคุกตั้งแต่ 2-20 ปี (หรือสูงสุดถึง 99 ปี ตามดุลยพินิจของศาลและพฤติการณ์) และปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์

จากการศึกษาผู้สึกษาเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญาของไทย และกฎหมายอื่นที่มีไทยควรมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองคู่สมรสไว้เป็นกรณีเฉพาะมากกว่า บุคคลทั่วไป ซึ่งควรกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้นและมีการกำหนดเพิ่มโทษในความผิดเหตุฉกรรจ์ที่กระทำต่อผู้เสียหายที่เป็นคู่สมรส เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวแก่ผู้ที่จะกระทำผิด เนื่องจากคู่สมรสเป็นผู้ที่ต้องอาศัยอยู่ด้วยกัน การกระทบกระทั่งความขัดแย้งที่เกิดจากบุคคลในครอบครัวหรือ คู่สมรสจึงมีโอกาสเกิดมากกว่า ซึ่งส่งผลต่อความสูญเสียแก่ผู้ถูกกระทำที่เป็นคู่สมรส ประกอบกับกฎหมายอาญายังไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าการกระทำผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัสของคู่สมรสให้รับโทษอีกกึ่งหนึ่งหรือมากกว่าบุคคลทั่วไปที่มีโทษทางอาญาและการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่ได้กระทำต่อผู้เสียหายที่เป็นคู่สมรสโดยผู้กระทำต้องรับโทษอีกกึ่งหนึ่งในกรณีที่ผู้กระทำเป็นคู่สมรสของผู้เสียหายซึ่งมากกว่ากรณีที่ผู้กระทำกระทำต่อบุคคลปกติทั่วไปซึ่งสอดคล้องกับหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งที่เน้นเกี่ยวกับความแน่นอนในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งมีผลเพื่อการข่มขวัญและยังยั้งอาชญากรรมทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิดขึ้นอีก เพราะหากกระทำผิดอีกและถูกจับกุมก็ไม่เกิดความคุ้มค่า และเมื่อมีการกระทำผิดจะต้องสามารถจับตัว ผู้กระทำผิดมาลงโทษได้อย่างรวดเร็วให้เห็นผลทันตาและสอดคล้องกับหลักแนวคิดของ จอห์น สจ๊วต มิลล์ ที่ยึดหลักการป้องกันภัย ที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น ๆ โดยเป็นหลักพิจารณาที่ว่ารัฐควรจะกำหนดกฎหมายอาญามาบังคับควบคุมการกระทำนั้น หรือไม่เพียงใดเพื่อที่จะเป็นการป้องกันการกระทำที่อาจจะเป็นภยันตราย ต่อผู้อื่นนำมาใช้เพื่อที่จะเป็นหลักในการพิจารณาว่ากระทำลักษณะอย่างใดถึงเป็นความผิดทางอาญา

3. ปัญหาการลงโทษสนับสนุนในการกระทำความผิดต่อชีวิตและต่อร่างกายของคู่สมรส

ผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดต่อชีวิตและต่อร่างกายให้ได้รับอันตรายสาหัสของคู่สมรส ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สมรส เป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนและมีผลกระทบทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว และสังคมในวงกว้าง โดยเฉพาะเมื่อความรุนแรงนั้นมิได้เกิดขึ้นโดยตรงจากตัวคู่สมรสเองเพียงฝ่ายเดียว หากแต่เกิดจากการยุยงส่งเสริมหรือสนับสนุนจากบุคคลที่สาม แม้แต่ผู้ใช้งานในสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งเข้ามาแทรกแซงในความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรส ส่งผลให้

เกิดการทำร้ายร่างกายได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงขั้นเสียชีวิตจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏในข่าวหรือโซเชียลมีเดียในยุคปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งของคู่สมรส อาจทวีความรุนแรงมากขึ้น หากมีบุคคลภายนอกเข้ามากระตุ้นหรือชักจูงให้เกิดการใช้ความรุนแรง จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายอาญามาตรา 86 จะระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้ที่ช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการกระทำความผิด ต้องถือว่าเป็นผู้สนับสนุนและมีโทษสองในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุน แต่กฎหมายอาญาในเรื่องผู้สนับสนุนใช้กับบุคคลทั่วไป ที่ไม่ได้คำนึงถึงบริบทของคู่สมรสเป็นกรณีพิเศษ กล่าวคือ ไม่ได้มีการแยกแยะหรือพิจารณาเจตนาและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิด ตัวเหยื่อ และผู้สนับสนุน ดังนั้นแล้วเพื่อให้เกิดความเท่าทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม เห็นควรแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม กรณีผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดของคู่สมรสตามมาตรา 289 และ 297 ต้องรับโทษเสมือนตัวการ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่า คนที่กระทำผิดทุกคนต่างก็สนับสนุนซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้โทษของ ผู้สนับสนุนจึงเท่ากับตัวการหรือผู้กระทำความผิดนั่นเอง ต่อมาได้มีการนำหลักเรื่อง Mitigating Circumstances มาใช้ในปี 1832 โดยให้อำนาจผู้พิพากษาสามารถใช้ดุลยพินิจในการลดโทษของผู้สนับสนุนในแต่ละกรณีได้หลักการนี้จึงเป็นการยืดหยุ่น หรือผ่อนคลายในการลงโทษผู้สนับสนุนในแต่ละกรณีในระบบกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาตามระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ถือว่าเป็น accessory before the Fact ด้วยวิธีการช่วยเหลือให้ฆ่าคนตามเจตนาตั้งแต่เริ่มแรกด้วยวิธีการชี้ตัวเหยื่อหรือด้วยการส่งเสริมให้กระทำความผิด แต่หากอยู่ร่วมด้วยในที่เกิดเหตุในขณะกระทำความผิดด้วยนั้น ก็จะกลายเป็น principle in the second degree โดยทันที

จากการศึกษาผู้ศึกษาพบว่า ประมวลกฎหมายอาญาของไทย และกฎหมายอื่นที่มีโทษควรมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองคู่สมรสเกี่ยวกับการกระทำความผิดจากบุคคลภายนอก (ผู้สนับสนุน) เห็นควรกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้นและมีการกำหนดเพิ่มโทษในการกระทำความผิดเกี่ยวกับผู้สนับสนุนที่สนับสนุนคู่สมรสอีกฝ่ายกระทำต่อผู้เสียหายที่เป็นคู่สมรสเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวแก่ผู้สนับสนุนที่จะกระทำผิด ซึ่งส่งผลต่อความสูญเสียแก่ผู้ถูกกระทำที่เป็นคู่สมรสส ประกอบกับกฎหมายอาญายังไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส และ ต่อชีวิตของคู่สมรส ที่บุคคลภายนอกได้สนับสนุนรับโทษเสมือนตัวการในเหตุที่เกิดจากการสนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 289 เกี่ยวกับชีวิต และมาตรา 297 เกี่ยวกับร่างกายได้รับอันตรายสาหัส

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงของคู่สมรสตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อชีวิตของคู่สมรสเดิม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 “ผู้ใด

(1) ฆ่าบุพการี

(2) ฆ่าเจ้าพนักงาน ซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะเหตุที่จะกระทำหรือได้กระทำการตามหน้าที่

(3) ฆ่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการที่เจ้าพนักงานนั้นกระทำตามหน้าที่ หรือเพราะเหตุที่บุคคลนั้นจะช่วยหรือได้ช่วยเจ้าพนังงานดังกล่าวแล้ว

(4) ฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน

(5) ฆ่าผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย

(6) ฆ่าผู้อื่นเพื่อตระเตรียมการ หรือเพื่อความสะดวกในการที่จะกระทำความผิดอย่างอื่นหรือ

(7) ฆ่าผู้อื่นเพื่อจะเอาหรือเอาไว้ซึ่งผลประโยชน์อันเกิดแต่การที่ตนได้กระทำความผิดอื่นเพื่อปกปิดความผิดอื่นของตน หรือเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นอาญาในความผิดอื่นของตนหรือเพื่อหลีกเลี่ยงในพ้นอาญาในความผิดอื่นที่ตนได้กระทำไว้”

แก้ไข เพิ่มเติม โดยเพิ่ม อนุมาตรา (8) ดังนี้

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 “ผู้ใด

(8) ฆ่าคู่สมรส”

ประเด็นที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกายได้รับอันตรายสาหัส

เดิม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297 บัญญัติไว้ “ผู้ใดกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกทำร้ายรับอันตรายสาหัส ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองแสนบาท อันตรายสาหัสนั้น คือ (1) ตาบอด หูหนวก ลิ้นขาด หรือเสียฆานประสาท (2) เสียอวัยวะสืบพันธุ์ หรือความสามารถสืบพันธุ์ (3) เสียแขน ขา มือ เท้า นิ้วหรืออวัยวะอื่นใด (4) หน้าเสียโฉมอย่างติดตัว (5) แท้งลูก (6) จิตพิการอย่างติดตัว (7)ทุพพลภาพ หรือป่วยเจ็บเรื้อรังซึ่งอาจถึงตลอดชีวิต (8)ทุพพลภาพ หรือป่วยเจ็บด้วยอาการทุกขเวทนาเกินกว่ายี่สิบวันหรือจนประกอบกรณียกิจตามปกติไม่ได้เกินกว่ายี่สิบวัน”

แก้ไข เพิ่มเติม โดยเพิ่ม วรรคสอง ของ มาตรา 297 ดังนี้

มาตรา 297 วรรคสอง “ผู้กระทำความผิดตามวรรคแรกที่กระทำต่อคู่สมรสต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกกึ่งหนึ่ง” เสนอให้มีการแก้ไข เพิ่มเติม ในประเด็น กระทำด้วยประการใด ๆ

อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่คู่สมรสกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมิได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกบุคคลตาม มาตรา 289 และมาตรา 297 ต้องระวางโทษเสมือนเป็นตัวการในการกระทำความผิด

ประเด็นที่ 3 ปัญหาการลงโทษผู้สนับสนุนนการกระทำความผิดต่อชีวิตและร่างกายของคู่สมรส

เดิม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 “ ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมิได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น”

แก้ไข เพิ่มเติม โดยเพิ่ม วรรคสอง ของ มาตรา 86 ดังนี้ มาตรา 86 วรรคสอง “ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามมาตรา 289 และ297 ต้องรับโทษเสมือนตัวการ”

บรรณานุกรม

กฤตยา อาชวนิจกุล, ชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา, วาสนา อิ่มเอม และอุษา เลิศศรีสันทัด., *ความรุนแรงในชีวิตคู่กับสุขภาพผู้หญิง* (กรุงเทพฯ; สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2546).

ไพโรจน์ กัมพูสิริ, *ย่อหลักกฎหมาย* (กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2568).



แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้มีเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

Guidelines for establishing laws to allow private sectors to monitor and inspect the implementation of environmental impact assessments

ณัฐวุฒิ ลีลาเจริญกิจ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

Nattawut Leelachareonkit
Faculty of Law , Sripatum University Chonburi Campus
79 Moo 1, Klong tamru, Muang, Chonburi, 20000, Thailand
E-mail : Nattawut.llk@gmail.com

อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

Anant Pianwattanakulchai
Faculty of Law , Sripatum University Chonburi Campus
79 Moo 1, Klong tamru, Muang, Chonburi, 20000, Thailand
E-mail : 41970490@chonburi.spu.ac.th
(Received: 19 July 2025; Revised: 31 August 2525; Accepted: 3 September 2525)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้มีเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 รวมถึงกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการจัดให้มีเอกชนมาทำหน้าที่นี้ รวมถึงกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และบทลงโทษในกรณีที่ทำรายงานตรวจสอบอันเป็นเท็จ เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมต่อสิ่งแวดล้อมของประชาชนและยังเป็นส่วนช่วยในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันนั้น มีการบัญญัติให้มีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมในการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม โดยเอกชนเหล่านี้มีบทบาททางสิ่งแวดล้อมและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

ในการดำเนินงาน แต่ยังขาดการกำหนดให้มีหน่วยงานเอกชนมาทำหน้าที่ผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ภายหลังโครงการอนุมัติแล้ว โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 สามารถนำแนวทางของผู้ตรวจสอบเอกชนมาใช้เป็นแนวทางการจัดให้มีเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่นี้ควรต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สามารถคัดกรองบุคลากรที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานดังกล่าว โดยต้องคำนึงถึงความสามารถความเหมาะสมต่อโครงการ รวมถึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะในกรณีที่มีการทำรายงานอันเป็นเท็จหรือมีการเรียกรับผลประโยชน์กับผู้ดำเนินโครงการ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เห็นควรให้มีการประกาศระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติให้มีการขึ้นทะเบียนเป็นเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม รวมถึงเสนอให้ปรับปรุง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีกำหนดโทษแก่ผู้ที่จัดทำรายงานเท็จ

คำสำคัญ : รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ดำเนินการ ลักษณะต้องห้าม ผู้ตรวจสอบเอกชน

Abstract

This thesis aims to study the guidelines for establishing laws to allow private sectors to monitor and inspect the implementation of environmental impact assessments. This thesis focuses on analyzing the provisions of the National Environmental Quality Promotion and Conservation Act, B.E. 2535 (1992) and its amendment (No. 2) B.E. 2561 (2018), as well as relevant ministerial regulations and announcements of the Ministry of Natural Resources and Environment, to identify appropriate guidelines for allowing private sectors to monitor and inspect the implementation of environmental impact assessments, including the determination of qualifications, and prohibited characteristics and penalties for false audit reports. This approach aims to promote public environmental participation and contribute to environmental conservation.

From the study, it was found that current laws stipulate private sector participation in environmental promotion activities. These private sectors have environmental role and clear objectives in operation. However, there is lacking of private sector agencies having responsibility of monitoring and inspecting

environmental impact assessments at various stages after project approval. Based on the Factory Act, B.E. 2535 (1992) and its amendment (No. 2) B.E. 2562 (2019), the guidelines for private sector auditors can be used as a guideline for determining to have the private sector monitoring and inspecting environmental impact assessments.

Furthermore, the determination of qualifications for person doing this duty should include qualifications and prohibited characteristics to screen for appropriate personnel, taking into account their capabilities, suitability for the project, including specific penalties for false reports or the solicitation of benefits from project operators, is required to ensure efficient operations.

Recommendations from the study, the researcher suggests that the Ministry of Natural Resources should promulgate regulations to register private sectors to monitor and inspect the implementation of environmental impact reports, including stipulating qualifications and prohibited characteristics. Furthermore, it is proposed to amend National Environmental Quality Promotion and Conservation Act, B.E. 2535 (1992) to impose penalties on those who prepare false reports.

Keywords : Environmental Impact Assessment Report, Project Developer, Disqualifications, Private Factory Inspector.

บทนำ

ในอดีตนั้นโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ยังมีอยู่น้อยหากเทียบกับปัจจุบัน รวมทั้งประชากรยังมีจำนวนไม่มากนัก ประกอบกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ยังมีสภาพค่อนข้างดี การพัฒนาโครงการต่าง ๆ จึงไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่คำนึงถึงเฉพาะความต้องการของสังคม ความเป็นไปได้ทางวิศวกรรม และความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ในอดีตการพัฒนา หรือการดำเนินโครงการต่างๆ มักดำเนินการโดยมุ่งที่จุดกำไรสูงสุด หรือต้นทุนต่ำสุด ยังไม่ได้คำนึงถึงจุดที่เหมาะสม หรือจุดที่จะมีผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วต่างนำมาใช้ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก การพัฒนาย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติได้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศไปควบคู่กับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเริ่มต้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 รวมทั้ง

การออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องกำหนดประเภทของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานการประเมิน ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2524 โดยใช้เฉพาะกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ระบบการประเมินยังไม่ชัดเจน จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 ซึ่งได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการจำนวน 22 ประเภท ที่เป็นโครงการขนาดใหญ่หรือมีลักษณะที่อาจก่อปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment ย่อว่า EIA) [1] หมายถึง การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจนิยามได้ว่าเป็น “กระบวนการเพื่อการบ่งชี้ ทำนาย ประเมิน และบรรเทาผลกระทบทางชีวกายภาพ สังคม และผลกระทบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีต่อข้อเสนอการพัฒนาใด ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจให้ลงมือดำเนินได้” วัตถุประสงค์ของการประเมินก็เพื่อให้เป็นการประกันได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุมัติให้ดำเนินโครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินการ ข้อดีของ EIA คือ ช่วยหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในโครงการนั้นให้เกิดน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประโยชน์และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของนักบริหารหรือผู้ประกอบการว่าสมควรดำเนินโครงการนั้นต่อหรือไม่ การทำ EIA จะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการวางแผนป้องกันปัญหาต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมของโครงการและช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว โดยในรายงาน EIA จะมีการกำหนดมาตรการป้องกัน และติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบเป็นหัวข้อหลักที่สำคัญของรายงานอีกด้วย

โดยดังที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของการจัดทำแบบประเมินสิ่งแวดล้อมเพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นมีเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยที่นอกจากจะมีหน่วยงานรัฐตามระเบียบแล้วนั้น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ยังได้กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการสามารถขึ้นทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตผู้จัดทำรายงานผลกระทบ

---

[1] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (1 มิถุนายน 2564) office of natural resources and environmental policy and planning <https://www.onep.go.th/การประเมินผลกระทบสิ่งแ/ >.

สิ่งแวดล้อมได้ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเปิดโอกาสให้นิติบุคคลตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ ได้เข้ามาทำหน้าที่ในการสนับสนุนกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม และกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรคสอง และ 51/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เอกชนทั้งบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายไทยเป็นผู้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วม และยังสามารถเพิ่มอัตราการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องทำการยื่นเพื่อขอตรวจพิจารณาไปที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(คชก.)[2] หรือ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กวผ.) ก่อนส่งไปที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และต่อ ๆ ไป ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วทุกปีจะมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อยื่นขอตรวจพิจารณาเป็นจำนวนมาก โดยเมื่อภายหลังที่โครงการจำนวนมากได้รับการอนุมัติแล้ว ผู้ที่สามารถตรวจพิจารณาการดำเนินโครงการได้นั้นกลับมีเพียงองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานทางราชการซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนของผู้ที่สามารถมีสิทธิขอใบอนุญาตและผู้ที่มีใบอนุญาตในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าจากความไม่สอดคล้องกันในด้านของขั้นตอนการดำเนินการ และอาจส่งผลต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของโครงการที่ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจะทำการศึกษาประเด็นดังนี้

1. ประเด็นหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐ ในการศึกษาประเด็นนี้จะทำการศึกษาองค์กรเอกชนถึงบทบาทและหน้าที่ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นยังศึกษากฎกระทรวงการตรวจสอบและการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบเอกชน พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เพื่อทำการเปรียบเทียบให้เห็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐเพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการให้หน่วยงานเอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

---

[2] คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ คชก. คือ คณะกรรมการตามกฎหมายที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. ประเด็นคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดให้มีหน่วยงานติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีรูปแบบอย่างไร ซึ่งปัจจุบันการตรวจสอบและติดตามการดำเนินการทางกฎหมายที่ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาและเสนอแนะแนวทางทางกฎหมาย ได้แก่ ระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2557 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงการตรวจสอบและการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบเอกชน พ.ศ. 2565 ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติและกำหนดหลักเกณฑ์กรณีไม่มีลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาเอกสาร ข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมโรงงาน ซึ่งเห็นว่าจะเป็นรูปแบบทางกฎหมาย (Model law) ในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

3. ประเด็นการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีกระทำรายงานอันเป็นเท็จหรือเรียกรับผลประโยชน์กับผู้ดำเนินโครงการ ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์โทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อที่จะนำไปสู่การเสนอแนะบทลงโทษแก่หน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีกระทำรายงานอันเป็นเท็จหรือเรียกรับผลประโยชน์กับผู้ดำเนินโครงการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. เพื่อศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการวิเคราะห์แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5. เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ทบทวนวรรณกรรม

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม(Environmental Impact Assessment ย่อว่า EIA) หมายถึง การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ

ตามกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดขั้นตอนและเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้กำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดระดับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

1. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Evaluation: IEE) ของกิจกรรมหรือโครงการเพื่อให้ทราบว่าควรจะทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบหรือไม่ “หากเห็นว่ากิจกรรมหรือโครงการไม่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนักก็ไม่มีความจำเป็นต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการทำรายงานผลกระทบเต็มรูปแบบ”

2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561

ผู้ดำเนินการ[3] หมายความว่า เจ้าของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 และให้หมายความรวมถึงผู้จัดการของนิติบุคคลอาคารชุดสำหรับทรัพย์ส่วนกลางตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดและผู้จัดสรรที่ดินหรือคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสำหรับสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินด้วย

---

[3] มาตรา 46, *พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561.*

ลักษณะต้องห้าม ในกรณีของการกำหนดคุณสมบัติของผู้ใดตามกฎหมายนั้น หมายถึง ลักษณะหรือสถานะบางประการของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า หากมีลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นอุปสรรคหรือต้องห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่ง หรือประกอบกิจกรรม/อาชีพบางประเภทได้ แม้บุคคลนั้นจะมีคุณสมบัติครบถ้วนก็ตาม

ผู้ตรวจสอบเอกชน [4] ตามพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 นั้นมีความหมายว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง โดยดำเนินการและจัดทำผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่(ตามระเบียบที่กำหนด) รวมถึงการตรวจและรับรองผลการปฏิบัติการ

สมมติฐานของการวิจัย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดปัญหาผู้ดำเนินโครงการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้นถ้ามีการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ รูปแบบหน่วยงาน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็จะทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานตามข้อกำหนด

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการทางพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมาตรการทางปกครองมาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อลดภาระผู้ตรวจสอบโดยหน่วยงานรัฐ และองค์กรเอกชนที่บัญญัติไว้ในปัจจุบันโดยมุ่งศึกษากฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรคสอง และ 51/4 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นยังศึกษากฎกระทรวงการตรวจสอบและการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบเอกชน พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

---

[4] มาตรา 5, *พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.*

วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในรูปแบบการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) อันได้แก่ ตำราทางวิชาการ หนังสือ รายงาน วิจัย บทความทางกฎหมายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตัวบท กฎหมาย วิทยานิพนธ์ เว็บไซต์ ต่าง ๆ ตลอดจนถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ส่งเสริมการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการทางปกครองมาใช้เพื่อส่งเสริมการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการตรวจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการการแต่งตั้งเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบเอกชนจาก กรณีอื่น มาใช้เพื่อส่งเสริมการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบเอกชน

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผล

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปแต่ละประเด็นได้ว่า

1. การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม สรุปได้ว่า ในปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535นั้น ได้มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดูแลและรักษารวมถึงมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมีทั้งผู้ที่เป็นเอกชนตามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำหน้าที่เสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ธรรมชาติ และเอกชนตามกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรคสอง และ 51/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่มีการจัดให้มีเอกชนผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยการทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญและมีส่วนช่วยควบคุมกระบวนการดำเนินงานสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องตามข้อกำหนด โดยขั้นตอนดังกล่าวยังไม่มีการจัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานใดเข้ามาทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังอนุมัติและขั้นตอนการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามข้อกำหนด ซึ่งเมื่อนำแนวปฏิบัติของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ได้มีการกำหนดให้มีให้มีเอกชนผู้ตรวจสอบโรงงานเป็นผู้ที่สามารถตรวจสอบหรือรับรองรายงานตามพระพราชบัญญัติโรงงานมาพิจารณา พบว่ามีการจัดให้มีเอกชนผู้ตรวจสอบโรงงานดำเนินงานตามพระราชบัญญัติและกฎกระทรวง ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานรวมถึงการติดตามผลการดำเนินงานตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงงานอีกด้วย นอกจากนี้ การศึกษาข้อมูลสถิติการขึ้นทะเบียนเอกชนผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังพบว่า มีจำนวนผู้จัดทำรายงานและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกฎหมายเพื่อการจัดให้มีผู้ที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเอกชนขึ้นมาทำหน้าที่ผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. ปัญหาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานผู้ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 และกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ที่มีการบัญญัติถึงกลุ่มเอกชนที่มีคุณสมบัติตามบทบัญญัตินี้ เป็นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามคือต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่เสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ธรรมชาติ โดยบทบัญญัติดังกล่าว บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อมของเอกชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

นิติบุคคลเหล่านี้ดำเนินงานไปโดยไม่แสวงหากำไร จึงมุ่งเน้นการส่งเสริมให้สามารถมีนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศได้ เพื่อรับเทคโนโลยีและความรู้และประสบการณ์จากต่างชาติเพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาแนวทางและวิธีการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศต่อไป ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคุณสมบัติของเอกชนผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนตามกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565 อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรคสอง และ 51/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา ที่มีคุณสมบัติที่เป็นองค์กรที่ “หวังผลกำไร” ได้ แต่ไม่อนุญาตให้ “องค์กรนิติบุคคลต่างประเทศ” โดยการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้ต่างชาติได้เข้าถึงข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศภายในประเทศ เพราะงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นความมั่นคงของรัฐจึงไม่ควรให้เอกชนระหว่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบและติดตามรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อม โดยการที่สามารถให้เอกชนประเภทบุคคลธรรมดาสามารถมีคุณสมบัติเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เพื่อขยายขอบเขตของผู้จัดทำรายงานให้สามารถเข้าถึงโครงการขนาดเล็กได้ โดยการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานผู้ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีกระบวนการดำเนินการอันเกี่ยวกับข้อมูลรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม สรุปได้ว่า โครงสร้างและการดำเนินงานหากมีการจัดให้มีเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีความจำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบและติดตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบกระบวนการการทำงานของผู้จัดทำรายงาน รวมถึงวิธีดำเนินงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องมีบทลงโทษเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100 แม้จะมีการวางหลักเกณฑ์และโครงสร้างการลงโทษสำหรับ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถือเป็นการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัตินี้สามารถบังคับใช้ในกรณีของการจัดให้มีเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจากการศึกษาพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 มาตรา 47 และ 47/1 ซึ่งมีการกำหนดโทษปรับและจำคุกแก่เอกชนผู้ตรวจสอบโรงงานในความผิดหรือฝ่าฝืนตามบทบัญญัติและ

มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ประกอบการในกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเช่นกัน โดยหากพิจารณาจากรัฐบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1986 มาตรา 15 [5]แห่งสาธารณรัฐอินเดียที่มีการกำหนดโทษถึงผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดตามรัฐบัญญัตินี้รวมถึงกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่มีการแก้ไขหรือยังกระทำผิดซ้ำโดยให้รับโทษเพิ่มเติม รวมถึงกฤษฎีกาฉบับที่ 1586 แห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 4[6] และมาตรา 9[7] ซึ่งบัญญัติโทษไว้เฉพาะสำหรับเอกชนประเภทบุคคล และนิติบุคคล ต้องรับโทษทางอาญาในกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติเช่นกัน

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติทั้งหมดเห็นว่าการกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานตรวจสอบหรือรับรองในลักษณะเดียวกันกับเอกชนผู้ตรวจสอบโรงงานนั้น สามารถนำมาตรการการกำหนดโทษจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562) ในมาตราดังกล่าวเพื่อนำมาปรับใช้เพื่อกำหนดโทษเพื่อควบคุมการดำเนินงานตามแนวทางการจัดให้มีเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้

---

[5] *รัฐบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1986 (The Environment (Protection) Act, 1986)*

มาตรา 15

(1) บุคคลใดที่ไม่ปฏิบัติตาม หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ของพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหรือคำสั่งที่ออกตามรัฐบัญญัตินี้ จะต้องรับโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนรูปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากยังคงฝ่าฝืนอยู่หลังการตัดสินลงโทษครั้งแรก จะต้องรับโทษปรับเพิ่มอีกไม่เกินห้าพันรูปีต่อวัน นับตั้งแต่งมีการกระทำความผิดดังกล่าวอยู่ภายหลังจากคำพิพากษาครั้งแรก

(2) หากการไม่ปฏิบัติตามหรือการฝ่าฝืนตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง ยังคงดำเนินต่อไปเกินระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับคำพิพากษา ให้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี (The Environment (Protection) Act, 1986).

[6] *กฤษฎีกาฉบับที่ 1586 แห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์(Presidential Decree No. 1586)*

มาตรา 4 การประกาศของประธานาธิบดีเกี่ยวกับพื้นที่และโครงการที่มีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์อาจประกาศโครงการ กิจการ หรือพื้นที่บางแห่งในประเทศว่ามีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมโดยความคิดริเริ่มของตนเองหรือตามคำแนะนำของสภาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ห้ามบุคคล ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดำเนินการโครงการหรือพื้นที่ที่ประกาศว่ามีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมใดๆ เว้นแต่จะได้รับใบรับรองการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมที่ออกโดยประธานาธิบดีหรือตัวแทนที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องเสียก่อน เพื่อการจัดการโครงการหรือพื้นที่ที่สำคัญดังกล่าวอย่างเหมาะสม ประธานาธิบดีอาจออกประกาศเพื่อจัดระเบียบสำนักงาน หน่วยงาน สถาบัน บริษัท หรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวใหม่ รวมทั้งการปรับโครงสร้างบุคลากรของรัฐ และหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะของบุคลากรเหล่านั้น.

[7] *กฤษฎีกาฉบับที่ 1586 แห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์(Presidential Decree No. 1586)*

มาตรา 9 โทษสำหรับการฝ่าฝืน บุคคล บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนใดที่ละเมิดมาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ หรือข้อกำหนดและเงื่อนไขในการออกใบรับรองการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือมาตรฐาน กฎ และระเบียบที่ออกโดยสภาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จะต้องถูกลงโทษโดยการระงับหรือยกเลิกใบรับรอง หรือและ/หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นเปโซ (50,000.00 เปโซ) สำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสภาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาและแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ควรกำหนดให้มีระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดให้มีผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้มีทั้งเอกชนผู้ที่เป็นทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาสามารถเป็นผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นจึงขอเสนอแนะให้มีการประกาศระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการประกาศให้มีระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดให้มีผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
พ.ศ. ...

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2568”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ ... เป็นต้นไป

ข้อ 3 การยื่นคำขอ การแจ้ง และการอนุญาตตามระเบียบกระทรวงนี้ ให้ดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก ในระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ให้ยื่นคำขอโดยวิธีการทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงาน

ข้อ 4 คำขอ ใบอนุญาต และใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อ 5...

2. ปัญหาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของหน่วยงานผู้ดำเนินการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เห็นว่า เมื่อมีการจัดให้มีเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็จะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของเอกผู้มีสิทธิในการขึ้นทะเบียน เพื่อเป็นบทบัญญัติสำหรับเป็นตัวคัดกรองคุณสมบัติและศักยภาพของผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนให้มีคุณสมบัติขั้นต่ำดังที่กำหนดไว้ โดยผู้ศึกษาเห็นควรให้นำคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นเอกชนผู้ตรวจสอบตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2557 เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดลงในระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. …

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการประกาศในระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

ประเภทใบอนุญาตและคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นองค์กรเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. เป็นผู้มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
3. ไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. ไม่เป็นข้าราชการการเมือง
5. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต
6. ไม่เป็นบุคคลที่ศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือเป็นคนไร้ความสามารถแล้วแต่กรณี
7. ไม่อยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์ หรือล้มละลาย
8. ไม่อยู่ในระยะเวลาสามปีนับตั้งแต่วันที่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ อันเนื่องมาจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบต่อหน้าที่
9. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในสาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมหรือสาขาอื่นที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดและได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย

10. เคยรับราชการมาอย่างน้อยสิบห้าปีในตำแหน่งที่ใช้วุฒิการศึกษาตามข้อนี้หรือเคยประกอบอาชีพในภาคเอกชนมาอย่างน้อยสิบห้าปีในงานที่เกี่ยวกับงานวิศวกรรมด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านความปลอดภัยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้

11. ไม่อยู่ในระหว่างระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่การถูกเพิกถอนการขึ้นทะเบียนบุคคลและใบรับรอง

คุณสมบัติผู้ตรวจสอบซึ่งเป็นนิติบุคคลและไม่ต้องห้าม ได้แก่

1. เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการรับติดตามและตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องมีทุนจดทะเบียนหรือหุ้นที่ชำระแล้วตามกฎหมาย หรือทรัพย์สินไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท

2. ไม่อยู่ในระหว่างการถูกพิทักษ์ทรัพย์หรือล้มละลาย

3. อย่างน้อยต้องมีบุคคลดังต่อไปนี้ปฏิบัติงานประจำอยู่ในนิติบุคคล ได้แก่ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในสาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมหรือสาขาอื่นที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดและได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย

4. มีกรรมการผู้จัดการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการหรือบุคคลที่กระทำแทนนิติบุคคลอื่นนอกเหนือจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดในลักษณะเดียวกับกรรมการผู้จัดการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการ โดยบุคคลตามข้อนี้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้ว

5. ไม่อยู่ในระหว่างระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเอกชน

ในการกำหนดหัวข้อของการตรวจสอบตามระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในหัวข้อต่อไปนี้

1. หัวข้อด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในการทำโครงการประเภทต่าง ๆ เช่น มลพิษทางน้ำ อากาศ ดินและน้ำใต้ดิน เสียงรบกวน ฝุ่นละออง และกลิ่น

2. หัวข้อด้านความปลอดภัยในการทำงานและการคุ้มครองแรงงาน

3. หัวข้อด้านความปลอดภัยในการก่อสร้าง

4. หัวข้อด้านเหตุเดือดร้อนรำคาญและการร้องเรียน

5. หัวข้ออื่น ๆ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด

3. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานเอกชนผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100 ได้มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 โดยมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติดังกล่าวแล้วสามารถนำมาเป็นแบบอย่างร่วมกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562) มาตรา 47 และ 47/1 ที่มีการกำหนดโทษสำหรับผู้ตรวจสอบโรงงานและผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำมาเพิ่มเติมบทบัญญัติในการลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ที่เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานผลการติดตามตรวจสอบอันเป็นเท็จหรือทุจริตในการทำรายงานการติดตามตรวจสอบ

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100/1 บัญญัติว่า

“ผู้ใดที่เป็นผู้ดำเนินงานอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระทำการตรวจสอบติดตาม หรือรับรองการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองโดยไม่มีใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือ ปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ตรวจสอบติดตาม หรือรับรองการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเอกชนผู้ใด ละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริต หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองอันเป็นเท็จ หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองในระหว่างที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับ ผู้ทำการตรวจสอบหรือรับรอง หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองโดยไม่มีใบอนุญาตตรวจสอบ หรือรับรอง”

นอกจากนี้ ขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100/2 บัญญัติว่า

“ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ดำเนินการเสนอรายงานผลการปฏิบัติการที่ได้ดำเนินการและได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบเอกชนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษ ปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท”

บรรณานุกรม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (1 มิถุนายน 2564) office of natural resources and environmental policy and planning <https://www.onep.go.th/การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม/>.



ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

Legal problems and obstacles regarding the exploitation and commercial activities in agricultural land reform areas

กฤต ห่วงไธสง
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

Krit Houngthaisong
Faculty of Law , Sripatum University Chonburi Campus
79 Moo 1, Klong tamru, Muang, Chonburi, 20000, Thailand
E-mail : krithoungthai@gmail.com

อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

Anant Pianwattanakulchai
Faculty of Law at Sripatum University Phaholyothin Road Chatuchak, Bangkok 10900
E-mail : 41970490@chonburi.spu.ac.th
(Received: 20 July 2025; Revised: 8 August 2525; Accepted: 14 August 2525)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเน้นการวิเคราะห์บทบัญญัติของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 รวมถึงพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับในการเอาผิดกับการบุกรุก ซื้อขายหรือขุดตักดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพของการปกป้องพื้นที่เกษตรกรรมในระยะยาว

จากการศึกษาปัญหาการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรในพื้นที่ ส.ป.ก. ซึ่งแม้รัฐจะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว กลับพบปัญหาการอนุญาตให้นำดินในพื้นที่ ส.ป.ก. ออกไปนอกพื้นที่ ปัญหาการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมเชิงพาณิชย์ โดยแม้มีการเปิดทางให้ใช้ในลักษณะสนับสนุนเกษตรกรรม เช่น การตั้งปั๊มน้ำมันหรือร้านจำหน่ายปัจจัยการผลิต กลับขาดความชัดเจนในการกำหนดขนาด ขอบเขต และวัตถุประสงค์ ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม และปัญหาการกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมกรณีซื้อขาย บุกรุก ขุดตักดิน หรือหน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เห็นควรให้มีการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9 และเพิ่มเติม ข้อ 9/1 รวมถึงให้มีการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 ข้อ 1.5 และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 กำหนดบทลงโทษกรณีซื้อขาย บุกรุก ขุดตักดิน หรือหน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

คำสำคัญ : การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรรม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

Abstract

This thesis aims to study legal problems and obstacles concerning on commercial operations in agricultural land reform areas. This study focuses on analyzing the provisions of the Agricultural Land Reform Committee's regulations for farmers and farmer institutions who receive land from agricultural land reform, regarding land use practice, B.E. 2535 (1992), and the Agricultural Land Reform Committee's announcement regarding other activities supporting or related to agricultural land reform, as prescribed by the Minister of Agriculture and Cooperatives under Section 30, paragraph 5 of the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975) (amended by the Agricultural Land Reform Act (No. 3), B.E. 2532 (1989)), including the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), to identify appropriate measures for prosecuting encroachment, trading, or excavation of soil in land reform areas, which impact the long-term effectiveness of agricultural land area protection.

From the study of farmers' agricultural land use problems in areas of the Agricultural Land Reform Office (ALRO), despite the government allocates land to poor farmers through the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), there are problems with permitting soil to be removed from the Agricultural Land Reform Office (ALRO) area. This has led to problems with land use for commercial activities. While land use has been permitted for agricultural purposes, such as the establishment of gas stations or production input factor stores, the lack of clarity regarding the size, scope, and purpose of such land has resulted in unfair discretion. This has led to problems with the determination of offenses and penalties, which do not cover cases of buying, selling, encroaching, excavating of soil, or topsoil in the land reform area.

Recommendations from the study, it is recommended that there should be revision of the Agricultural Land Reform Committee's regulations regarding farmers and farmer institutions who receive land from agricultural land reform regarding land use practice, B.E. 2535 (1992) (Amended (No. 4) B.E. 2566 (2023)), Clause 9 and amended Clause 9/1 and there should be revision of the announcement of the Agricultural Land Reform Committee regarding other activities supporting or related to agricultural land reform as announced by the Minister of Agriculture and Cooperatives in accordance with Section 30, paragraph 5 of the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), (amended by the Agricultural Land Reform Act (No. 3), B.E. 2532 (1989)), B.E. 2563 (2020), Clause 1.5 and there should be amendment of the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), Section 49, Section 50, Section 51, specifying penalties in the case of buying, selling, encroaching, excavating of soil, or topsoil in the land reform area.

Keywords: Agricultural land reform, Agriculture, Agricultural Land Reform Office.

บทนำ

การปฏิรูปที่ดินถือเป็นนโยบายพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจพึ่งพาภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก ในประเทศไทย ประเด็นเรื่องการถือครองที่ดินและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินเป็นปัญหาเรื้อรังที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรมาอย่างยาวนาน การเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์[1] ได้นำเสนอแนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดิน โดยเสนอให้รัฐบาลเข้าซื้อที่ดินจากประชาชนเพื่อจัดสรรเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐแม้แนวคิดนี้จะเผชิญกับการคัดค้านในระยะแรก แต่ก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร ในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์[2] ซึ่งได้มีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างจริงจัง และนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยการนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่จัดซื้อมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของภาคบริการ การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรทำให้เกิดความต้องการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจกรรมที่มีลักษณะกึ่งพาณิชย์หรือเชิงพาณิชย์มากขึ้น ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสถานีบริการน้ำมันขนาดเล็ก ร้านค้าชุมชน ศูนย์แปรรูปผลผลิตทางการเกษตร หรือแม้กระทั่งการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร กิจกรรมเหล่านี้มีศักยภาพในการสร้างรายได้เสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินจะเป็นนโยบายพื้นฐานที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรผ่านการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แต่การเปลี่ยนแปลงของบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา การขยายตัวของกิจการบริการ การท่องเที่ยว และความต้องการในการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบใหม่ได้นำไปสู่รูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ในการศึกษาประเด็นนี้จะทำการศึกษาระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

---

[1] นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยคนที่ 7.

[2] นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยคนที่ 12.

ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535[3] ข้อ 9 กำหนดไว้ในกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ 7(3) หรือข้อ 7(4) กระทำเกินสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ย่อมถือว่าไม่ได้ห้ามให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น แต่ยังอนุญาตให้มีการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย แต่เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2566 ข้อ 9 ที่ให้อำนาจแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้เลขาธิการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ ถ้าเป็นการใช้ที่ดินที่เกินกว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ส่งผลให้การกำหนดระเบียบดังกล่าว ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การกำหนดกฎหมายไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการนำดินในที่ดิน ส.ป.ก ไปจำหน่ายโดยถูกต้องตามกฎหมาย

2. ปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการค้าและการพาณิชย์

ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563[4] เพื่อกำหนดกรอบแนวทางในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินกิจการบางประเภทในพื้นที่ ส.ป.ก. โดยมิให้ขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังเช่น การทำการเกษตรในปัจจุบันต้องอาศัยเครื่องมือในการทุ่นแรงและลดแรงงานคนลงโดยใช้เครื่องจักรเข้ามาทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้น และได้ผลผลิตในปริมาณมาก ๆ แต่ต้นทุนน้อย ซึ่งเครื่องจักรเหล่านี้จะต้องอาศัยน้ำมันเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนจึงจะต้องมีปั๊มน้ำมันเพื่อบริการเกษตรกรเหล่านี้ แต่ประกาศดังกล่าว ข้อที่ 1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะรายกิจการที่ 1 กิจการปั๊มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั๊มน้ำมัน ปั๊มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมัน ประเภทปั๊มหลอด ตู้น้ำมันหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็กระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั๊มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไข ต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร) ยังขาดรายละเอียดที่ชัดเจน

---

[3] *ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535.*

[4] ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563.

ในการกำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ มิได้กำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น กำหนดเกณฑ์ขนาดของกิจการสนับสนุนปั๊มน้ำมันว่าควรมีพื้นที่ไม่เกินเท่าใด และต้องสัมพันธ์กับจำนวนเกษตรกรที่ใช้บริการจริง การขาดขอบเขตการทำกิจการดังกล่าว อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติโดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ซึ่งอาจนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นมาตรฐาน และเปิดช่องให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีหลักเกณฑ์แน่ชัด อันอาจกระทบต่อความเป็นธรรมในการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ปัญหาการกำหนดฐานความผิดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 [5] กำหนดฐานความผิดไว้ มาตรา 47 และมาตรา 48 โดยมุ่งหมายในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างราบรื่น เมื่อต้องเข้าไปในพื้นที่เพื่อตรวจสอบ รวบรวมข้อมูล หรือดำเนินกิจกรรมใดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และควบคุมและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 33 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกประกาศที่มีผลบังคับใช้ในทางบริหารและการจัดสรรที่ดินปฏิรูป โดยรัฐมนตรีอาจกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ หรือข้อห้ามเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในที่ดินเขตปฏิรูป เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 [6] โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเกษตรกรเกี่ยวกับการถือครอง การกรองรายการจำนวนแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน ชนิด และเลขที่หนังสือ เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดบางประการที่เกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เช่น การบุกรุก การขุดหน้าดิน หรือการซื้อขายดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการปกป้องทรัพยากรที่ดินในพื้นที่และไม่ครอบคลุมถึงการกระทำผิดที่สำคัญและเกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่ การบุกรุกที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขุดหน้าดินหรือดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ หรือการซื้อขายดินและที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขาดบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดเหล่านี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างจำกัด

---

[5] *พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.*

[6] *พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.*

วัตถุประสงค์ของการการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5. เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทบทวนวรรณกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองใน ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันการเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เกษตรกรรม หมายถึง การเพาะปลูกพืชต่าง ๆ รวมทั้งการ เลี้ยงสัตว์และการประมง ผู้ที่ทำการเกษตรนั้นเรียกว่า เกษตรกร ส่วนคำว่า กสิกร นั้นหมายถึงผู้ที่ทำการกสิกรรม คือผู้ที่ปลูกพืชเพียงอย่างเดียว เช่น ชาวไร่ ชาวนา ชาวสวนการเกษตรจึงเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และทุน โดยอาศัย ความรู้และประสบการณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตจากทั้งพืชและสัตว์ ซึ่งเรานิยม เรียกว่าผลผลิตทางการเกษตร

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง หน่วยงานราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่หลักในการจัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร และส่งเสริมศักยภาพพื้นที่เกษตรกรรมให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรได้อย่างยั่งยืน

สมมติฐานของการวิจัย

การที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้เลขาธิการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ถ้าเป็นการใช้ที่ดินที่เกินกว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ก็มิได้กำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย จึงทำให้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเสื่อมค่าและเสื่อมประโยชน์ไป นอกจากนั้นการที่ไม่ได้กำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้นที่จะมีศักยภาพในการประกอบกิจการเหล่านี้ได้ ดังนั้นจึงขัดกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ใช้แนวทางการวิจัยทางกฎหมายโดยใช้กระบวนการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ในส่วนของกฎหมายไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และประกาศคณะกรรมการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ทำให้ทราบถึงมาตราการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. ทำให้ทราบผลการบทวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผล

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปแต่ละประเด็นได้ว่า

ประเด็นที่ 1 ปัญหาการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร สรุปได้ว่าราชอาณาจักรไทยประสบปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในกลุ่มทุนหรือเอกชนรายใหญ่ ขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ รัฐจึงออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อแก้ไขดังกล่าว โดยจัดสรรที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่จัดซื้อมาจากเอกชนให้เกษตรกรผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยถือครองในรูปของสิทธิการใช้ประโยชน์ (ไม่ใช่กรรมสิทธิ์) ผ่านหนังสือ ส.ป.ก. 4-01 กฎหมายกำหนดให้ที่ดิน ส.ป.ก. ต้องใช้เพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ห้ามซื้อขาย โอน หรือเปลี่ยนแปลงการใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ในกรณีตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สถาบันเกษตรกรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า มีการนำที่ดินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น การปล่อยเช่า เปิดรีสอร์ท โฮมสเตย์

หรือแม้แต่การขุดหน้าดินเพื่อขายให้กลุ่มทุนซึ่งใช้ในเชิงพาณิชย์ บางกรณีมีการตีความกฎหมายในลักษณะที่คลุมเครือ และการบังคับใช้ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ แต่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 9 กำหนดไว้ในกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ 7(3) หรือข้อ 7(4) กระทำเกินสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ย่อมถือว่าไม่ได้ห้ามให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น แต่ยังอนุญาตให้มีการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะการให้เช่า การก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร โรงแรม หรือโฮมสเตย์ ก็สามารถทำได้ถ้าขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2566 ข้อ 9 ที่ให้อำนาจแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้เลขาธิการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ ถ้าเป็นการใช้ที่ดินที่เกินกว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ส่งผลให้การกำหนดระเบียบดังกล่าว ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การกำหนดกฎหมายไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการนำดินในที่ดิน ส.ป.ก ไปจำหน่ายโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งที่ดินที่เป็น ส.ป.ก. เดิมนั้น เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การเปิดโอกาสให้มีการขุดหน้าดินและนำออกไปจำหน่าย จึงเท่ากับเป็นการแปรสภาพทรัพยากรของรัฐมาใช้ในทางการค้า ซึ่งอาจนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จากที่ดินที่ควรสงวนไว้เพื่อเกษตรกรผู้ยากไร้ และอาจบั่นทอนเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินในระยะยาว

ประเด็นที่ 2 ปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการค้าและการพาณิชย์ สรุปได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นสิ่งสำคัญของการพัฒนาภาคเกษตรไทยมาอย่างยาวนานมุ่งหมายที่จะจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในอาชีพเมื่อบริบททางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงตามความต้องการและวิถีชีวิตของเกษตรกรก็มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้นกว่าอดีตการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จำกัดเฉพาะการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์แบบดั้งเดิมอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของเกษตรกร เพราะการทำการเกษตรในปัจจุบันต้องอาศัยเครื่องมือในการทุ่นแรงและลดแรงงานคนลงโดยใช้เครื่องจักรเข้ามาทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้น และได้ผลผลิตในปริมาณมาก ๆ แต่ต้นทุนน้อย ซึ่งเครื่องจักรเหล่านี้จะต้องอาศัยน้ำมันเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนจึงจะต้องมีปั๊มน้ำมันเพื่อบริการเกษตรกรเหล่านี้ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดกิจการไว้หลายประเภท ได้แก่

ข้อ 1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ได้แก่

1. กิจการปั๊มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั๊มน้ำมัน ปั๊มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมันประเภทปั๊มหลอด ตู้น้ำมันหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็ก ระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั๊มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไข ต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร)

จากประกาศที่กล่าวมาข้างต้นโดยเฉพาะข้อที่ 1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะนั้น กรณีข้างต้นประกาศฯ ดังกล่าวได้มีการขยายขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น ไม่จำกัดอยู่เพียงกิจกรรมเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม เพื่อเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรสามารถต่อยอดกิจกรรมทางการเกษตรไปสู่การแปรรูป การตลาด การบริการ หรือแม้กระทั่งการท่องเที่ยวเชิงเกษตร ซึ่งจะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มและเพิ่มช่องทางรายได้ที่มั่นคง

เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการตีความเชิงบริบทโดยเฉพาะข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ พบว่า ประกาศดังกล่าว ยังขาดรายละเอียดที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดขนาดของกิจการปั๊มน้ำมันว่าอยู่ในขนาดใด การไม่กำหนดขนาดกิจการดังกล่าว อาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่และการไม่กำหนดขนาดกิจการปั๊มน้ำมัน เสี่ยงต่อการนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ขาดความชอบธรรม ขาดความยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ อันอาจเปิดช่องให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรมได้ กล่าวคือ มิได้กำหนดขอบเขตของกิจการปั๊มน้ำมันขนาดเล็กกับกิจการปั๊มน้ำมันขนาดใหญ่หรือขนาดของปั๊มให้ชัดเจน ซึ่งการมิได้กำหนดดังกล่าวอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน มักประสบปัญหาจากความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์และขอบเขตในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตรกรรมโดยตรง ซึ่งอาจจะ

เป็นการสนับสนุนผู้ประกอบธุรกิจมากกว่าที่จะเป็นการสนับสนุนเกษตรกรตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ประเด็นที่ 3 ปัญหาการกำหนดฐานความผิดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์หลักเพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอ เพื่อใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน เกษตรกรจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดจะปฏิบัติผิดไปจากข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงได้กำหนดฐานความผิดไว้ดังนี้

1. ความผิดฐานขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 47 บัญญัติว่า “ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 23 หรือมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ”

2. ความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

มาตรา 47 จะเห็นได้ว่า มุ่งหมายในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างราบรื่น เมื่อต้องเข้าไปในพื้นที่เพื่อตรวจสอบ รวบรวมข้อมูล หรือดำเนินกิจกรรมใดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และความผิดตามมาตรา 48 เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญในฐานะกลไกในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 33 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกประกาศที่มีผลบังคับใช้ในทางบริหารและการจัดสรรที่ดินปฏิรูป โดยรัฐมนตรีอาจกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ หรือข้อห้ามเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในที่ดินเขตปฏิรูป เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเกษตรกรเกี่ยวกับการถือครอง การกรองรายการจำนวนแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน ชนิด และเลขที่หนังสือ

เมื่อพิจารณาประกาศสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์เรื่องห้ามซื้อขายบุกรุกขุดตักดิน หรือหน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลโคกสนวน อำเภอชำนิ จังหวัดบุรีรัมย์[7] ซึ่งตั้งอยู่บริเวณนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ห้ามมิให้ทำการซื้อขาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน ยกให้ หรือกระทำงานใด ๆ ในลักษณะเช่นนั้น และห้ามมิให้ผู้ใดกระทำกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

---

[7] *ประกาศสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์เรื่องห้ามซื้อขาย บุกรุก ขุดตักดิน หรือหน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลโคกสนวน อำเภอชำนิ จังหวัดบุรีรัมย์ ประกาศ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564.*

1. บุกรุก หรือเข้าไปในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ขุดตักดิน หน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. ซื้อขาย หรือรับซื้อดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยผิดวัตถุประสงค์ ไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535

อนึ่ง หากผู้กระทำความผิด ร่วมกระทำความผิด หรือสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดเป็นเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินให้ทำกินจะถูกสั่งให้สิ้นสิทธิและเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ด้วย

ประกาศดังกล่าวควรนำมาเป็นแนวทางในการเพิ่มเติมฐานความผิดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้มีฐานความผิดมากขึ้นและครอบคลุมกับสภาพปัญหาในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การที่ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดบางประการที่เกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เช่น การบุกรุก การขุดหน้าดิน หรือการซื้อขายดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการปกป้องทรัพยากรที่ดินในพื้นที่และไม่ครอบคลุมถึงการกระทำผิดที่สำคัญและเกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่ เช่น การบุกรุกที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขุดหน้าดินหรือดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ หรือการซื้อขายดินและที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขาดบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดเหล่านี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างจำกัด

บทสรุป

ประเด็นที่ 1 ปัญหาการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เห็นว่า ควรให้มีการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9 และ ข้อ 9/1 ดังนี้

เดิม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9 บัญญัติว่า การขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) หรือการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรที่เกินสมควรตามข้อ 7(5) ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในการอนุญาตนั้นให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงผลดีผลเสียสภาพของที่ดินที่จะต้องเสียหายผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและแปลงที่ดินข้างเคียงและความเป็นไปได้ในการประกอบกิจการนั้น ประกอบด้วย

ในกรณีการอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินตามข้อ 7 (3)หรือการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) ถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกไปนอกบริเวณที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไม่ว่าเพื่อการใดๆ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรต้องใช้เงินเท่ามูลค่าของดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ดังกล่าวเป็นรายได้ของ ส.ป.ก. เพื่อนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่เป็นการนำออกไปโดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

หากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวไม่ดำเนินการตามที่ขออนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาตหรือไม่ชำระเงินตามวรรคสามภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ให้ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 7 และให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ต่อไปทั้งนี้ หากผู้ได้รับอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปแล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมโดยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

การพิจารณาอนุญาตตามข้อนี้ในกรณีมีเหตุอันควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตแทนก็ได้

แก้ไขปรับปรุง ดังนี้ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9 บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกจากบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามข้อ 7(3) หรือมีการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) และการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรที่เกินสมควรตามข้อ 7(5)

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมิใช่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์กระทำการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินตามข้อ 7(3) หรือการดำเนินการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) ถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกไปนอกบริเวณที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไม่ว่าเพื่อการใด ๆ ผู้นั้นต้องใช้เงินเท่ามูลค่าของดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ดังกล่าวเป็นรายได้ของ ส.ป.ก. เพื่อนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวไม่ดำเนินการตามที่ขออนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต หรือไม่ชำระเงินตามวรรคสามภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ให้ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 7 และให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ต่อไปทั้งนี้หากผู้ได้รับอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปแล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมโดยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

เดิม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9/1 ไม่มี

แก้ไขปรับปรุง ดังนี้ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9/1 บัญญัติว่า การตรวจสอบและประเมินค่าเสียหายกรณีลักลอบขุดดินในเขตปฏิรูปที่ดินเกี่ยวกับมูลค่าดังต่อไปนี้

1. มูลค่าของการซื้อดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม
2. มูลค่าความเสียหายต่อที่ดิน และแร่ธาตุ ในดินซึ่งสงวนรักษาไว้เพื่อการเกษตรกรรม
3. ค่าใช้จ่ายในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ
4. ค่าไถกลบเพื่อปรับสภาพดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม
5. ดอกเบี้ยของราคาทรัพย์ที่สูญเสียไปจากการกระทำความผิด

ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อตรวจสอบและประเมินค่าเสียหายกรณีลักลอบขุดดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด พนักงานสอบสวนในเขตพื้นที่ และพนักงานอัยการแล้วให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ครอบครองพื้นที่ปฏิรูปที่ดินหรือผู้กระทำความผิดชำระเงิน

ถ้าผู้ครอบครองพื้นที่ปฏิรูปที่ดินหรือผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินให้ครบถ้วนให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อฟ้องเรียกค่าเสียหายกับผู้กระทำความผิดต่อไป

ประเด็นที่ 2 ปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการค้าและการพาณิชย์ เห็นว่า ให้มีการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 ข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ รายกิจการ1 ดังนี้

เดิม ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 ข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ รายกิจการ 1 บัญญัติว่า กิจการปั๊มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั๊มน้ำมัน ปั๊มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมัน ประเภทปั๊มหลอด ตู้น้ำมันหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็กระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั๊มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไข ต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร)

แก้ไขปรับปรุง ดังนี้ ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 ข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ รายกิจการ 1 บัญญัติว่า กิจการปั๊มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั๊มน้ำมัน ปั๊มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมัน ประเภทปั๊มหลอด ตู้น้ำมันหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็กระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั๊มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไข ต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร) กิจการปั๊มน้ำมัน ขนาดพื้นที่ของกิจการต้องไม่เกิน 800 ตารางเมตร หรือ 0.5 ไร่ ตู้จ่ายน้ำมัน 2 ตู้ ตู้ละ 1 มือจ่าย พร้อมแทงค์เก็บน้ำมันเบนซิน 454 ลิตร จำนวน 1 ใบ น้ำมันดีเซล 4,000 ลิตร 1 ใบ

ประเด็นที่ 3 ปัญหาการกำหนดฐานความผิดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เห็นว่า การที่ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดบางประการที่เกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เช่น การบุกรุก การขุดหน้าดิน หรือการซื้อขายดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการปกป้องทรัพยากรที่ดินในพื้นที่และไม่ครอบคลุมถึงการกระทำผิดที่สำคัญและเกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่ เช่น การบุกรุกที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขุดหน้าดินหรือดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ หรือการซื้อขายดินและที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขาดบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดเหล่านี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างจำกัด

ดังนั้นจึงขอเสนอแนะร่างให้มีมาตรา 49 50 51

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 49 ไม่มี

แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ มาตรา 49 บัญญัติว่า ผู้ใดบุกรุก หรือเข้าไปในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 50 ไม่มี

แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ มาตรา 50 บัญญัติว่า ผู้ใดขุดตักดิน หน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 51 ไม่มี

แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ มาตรา 51 บัญญัติว่า 51 ผู้ใดซื้อขาย หรือรับซื้อดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บรรณานุกรม

สถิตย์ พงษ์สุดชูเกียรติ และคณะ, *การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2550).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: เกษมสุวรรณการพิมพ์, 2521).



ปัจจัยที่มีต่อประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

Factors Affecting the Efficiency of Temporary Prisons in Region 1 for the Rehabilitation of Prisoners

อารีนา เลิศแสนพร (ผู้ประพันธ์อันดับแรก)
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Areena Lertsaenporn (First author)
Faculty of Social work and social welfare, Huachiew Chalermprakiet University
18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540
E-mail : Areena.jena@gmail.com

นิก สุนทรธัย (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ)
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Nick Sundhornthai (Corresponding author)
Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University
18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540
E-mail : nickysoonthorndhai@gmail.com

ไชยวัฒน์ อริยภัทรกูล
เรือนจำกลางสมุทรปราการ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม
เลขที่ 333 ถนน สุขุมวิท ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ 10560

Chaiwat Ariyaphattarakul,
Samut Prakan Central Prison, Department of Corrections, Ministry of Justice
333 Sukhumvit Rd, Khlong Dan, Bang Bo District, Samut Prakan 10560
E-mail : nui2chaiwat@gmail.com

ธรรมพร นาครินทร์
เรือนจำกลางสมุทรปราการ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม
เลขที่ 333 ถนน สุขุมวิท ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ 10560

Tammaporn Nakkarin
Samut Prakan Central Prison, Department of Corrections, Ministry of Justice
333 Sukhumvit Rd, Khlong Dan, Bang Bo District, Samut Prakan 10560
E-mail : Linnakkarin6@gmail.com

(Received: 2 February 2026; Revised: 4 March 2526; Accepted: 11 March 2526)

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงสำรวจครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ ที่มีผลต่อประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ 2) เพื่อศึกษารูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว ที่มีผลต่อประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ และการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง 3) เพื่อศึกษาการยอมรับของสังคมจากกลุ่มผู้มาใช้บริการ ในการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ จำนวน 11 แห่ง กลุ่มตัวอย่าง คือเจ้าหน้าที่จำนวน 82 คน ผู้ต้องขังจำนวน 254 คน และผู้มาใช้บริการจำนวน 78 คน เป็นการศึกษาทั้งวิจัยเชิงปริมาณและวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาด้วยการวิจัย พบว่า

1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ พบว่า หน่วยงานที่สังกัดมีนัยสำคัญทางสถิติ กับตัวแปรการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว ระดับการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง สามารถใช้เป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเนประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราวได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง สามารถใช้เป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเนการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 โดยสอดคล้องกับ ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า เรือนจำชั่วคราวควรสร้างเป็นโมเดลแบบนวัตกรรมการพัฒนาผู้ต้องขัง แบบครบวงจร เพื่อให้เรือนจำชั่วคราวมีประสิทธิภาพในการควบคุมแบบเรือนจำลูกข่าย ที่เน้นการฝึกอาชีพ และควบคู่กับการรักษาระดับความมั่นคง มี 2 แนวทาง คือ1) การพัฒนากฎหมาย และระเบียบข้อบังคับเรือนจำชั่วคราวเป็นลักษณะเฉพาะเจาะจง 2) การใช้เทคโนโลยี เรียกว่ามาตรการการควบคุมเรือนจำชั่วคราวแบบไฮเทค ทั้งนี้เพื่อการนำผลการวิจัยเชิงปริมาณมาปรับใช้ร่วมกับผลการวิจัย เชิงคุณภาพ กรมราชทัณฑ์ต้องเน้นการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเป็น สิ่งสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราว และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ที่มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

2) กลุ่มผู้ต้องขัง พบว่า ตัวแปร สถานที่การควบคุม อายุ สถานภาพ ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง รายได้ก่อนต้องโทษ ช่วงรายได้ จำนวนครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก (นับรวมครั้งนี้) ระดับชั้นการเป็นนักโทษ การถูกลงโทษทางวินัยในขณะอยู่ในเรือนจำ ระดับความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเอง มีผลต่อรูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว และการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05, 0.01 และ0.001 และพบว่ารูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราวสามารถใช้เป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเนการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย ด้านความตั้งใจ และมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 โดยสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ผู้ต้องขังได้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราวเป็นโครงการที่ดี และเกิดประโยชน์ สามารถต่อยอดทางอาชีพได้อย่างสุจริตในอนาคต การถูกควบคุมในเรือนจำชั่วคราวรู้สึกได้ถึงความเป็นอิสระ มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมด้านอารมณ์ ความรับผิดชอบ ทำงานบริการด้วยความสุภาพ และจริงใจในการบริการ ได้รับเสียงตอบรับในฝีมือของการให้บริการอย่างดีเยี่ยมจากประชาชนผู้มาใช้บริการ และที่สำคัญผู้ใช้บริการมั่นใจในระบบคัดเลือกผู้ต้องขังของเจ้าหน้าที่ว่ามีประสิทธิภาพ และรัดกุมมากพอในความปลอดภัยที่จะเข้ามาใช้บริการภายในเรือนจำชั่วคราว

3) กลุ่มผู้มาใช้บริการ เป็นการศึกษาการยอมรับของสังคม ในการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ พบว่าผู้ใช้บริการชอบการบริการด้านเครื่องดื่มมากที่สุด ความพึงพอใจในการให้บริการ คือการบริการที่สุภาพ ประเด็นประสิทธิภาพการบริการ และการยอมรับผู้ให้บริการ พบว่าด้านความประทับใจในสินค้า และบริการ คือความประทับใจด้านการต้อนรับ ด้านพนักงาน ผู้ใช้บริการ ให้ข้อมูลสำคัญ คือ การมาใช้บริการเป็นการให้โอกาสผู้ต้องขัง และด้านผู้ใช้บริการคือ มีความพึงพอใจโดยรวม

คำสำคัญ : เรือนจำชั่วคราว ประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราว การพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

Abstract

The objectives of this survey research were: 1) to examine the selection of convicted prisoners and the classification of prisoner characteristics by the officers and their impact on the efficiency of temporary prisons within Correctional Region 1, Department of Corrections; 2) to investigate the influence of activity models in temporary prisons on prison efficiency and the rehabilitation of prisoners; and 3) to study social acceptance among service users regarding the rehabilitation of prisoners across 11 temporary prisons in Correctional Region 1. This study employed a mixed-methods approach, integrating both quantitative and qualitative research. The sample consisted of 82 officers, 254 prisoners, and 78 service users.

The research findings are as follows:

1) Officer Group: The affiliated agency showed statistical significance regarding the selection of convicted prisoners and temporary prison efficiency. The level of prisoner selection and classification served as statistically significant predictors for estimating temporary prison efficiency (at the 0.001 level). Additionally, prisoner classification significantly predicted prisoner rehabilitation (at the 0.001 level). Consistent with qualitative results, temporary prisons should be developed as an "Integrated Prisoner Development Innovation Model" to enhance efficiency as branch prisons. This model emphasizes vocational training alongside security through two approaches: 1) developing specific laws and regulations for temporary prisons, and 2) implementing "High-Tech Control Measures". The Department of Corrections must prioritize selection and classification to improve both prison efficiency and prisoner rehabilitation.

2) Prisoner Group: Variables including place of detention, age, status, residency prior to incarceration, pre-incarceration income, frequency of imprisonment, prisoner class, disciplinary history, and self-sufficiency confidence significantly influenced activity models, prison efficiency, and rehabilitation (at the 0.05, 0.01, and 0.001 levels). Activity models and prison efficiency were found to be significant predictors of prisoner rehabilitation in terms of adaptation, intention, and commitment (at the 0.001 level). Qualitative data indicated that activity models in temporary prisons are beneficial projects that provide legitimate career opportunities for the future. Prisoners reported feeling a sense of freedom, positive emotional behavioral changes, and increased responsibility. Furthermore, service users expressed high confidence in the efficiency and rigor of the officer's prisoner selection system regarding safety.

3) Service User Group: Regarding social acceptance of prisoner rehabilitation, it was found that users were most satisfied with beverage services. Key satisfaction factors included polite service, product impression, and hospitality. Users highlighted that utilizing these services represents giving prisoners a second chance, resulting in high overall satisfaction.

Keywords : Temporary Prison, Temporary Prison Efficiency, Prisoner Rehabilitation

บทนำ

มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: SMRs) SMRs นั้นล้าสมัยและไม่สะท้อนถึงพัฒนาการที่สำคัญด้านสิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีขึ้นนับตั้งแต่การรับรองเมื่อ 60 ปีก่อน ดังนั้นในปี 2010 สมัชชาแห่งสหประชาชาติได้มีมติให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญนานาชาติดำเนินการปรับปรุง SMRs โดยรัฐสมาชิกได้เห็นชอบกับการปรับปรุงและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง โดยมาตรฐานการปฏิบัตินี้เป็นมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่ถูกนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางของแต่ละประเทศในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยมีหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติคือ การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขังบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สี ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ ฐานะหรืออื่น ๆ โดยได้มีการปรับปรุงล่าสุดในปี ค.ศ.2015[1] ข้อกำหนดนี้วางมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารจัดการเรือนจำที่ดี รวมทั้งประกันว่าสิทธิของผู้ต้องขังต้องได้รับความเคารพ ข้อกำหนดแมนเดลาไม่ใช่ข้อกำหนดที่เขียนขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อสั้นๆ ว่า ข้อกำหนดแมนเดลล่า (Nelson Mandela Rules) เพื่อเป็นเกียรติแก่นายเนลสัน แมนเดลลา อดีตประธานาธิบดีแอฟริกาใต้ผู้ล่วงลับ ผู้ใช้ชีวิตอยู่ในเรือนจำถึง 27 ปีและรณรงค์เพื่อสิทธิของผู้ต้องขัง และได้รับการ ยกย่องให้เป็นวีรบุรุษที่ต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียม มาตรฐานนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนที่ 1 เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปโดยครอบคลุมมาตรฐานการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะอาดส่วนตัว เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ที่นอนอาหาร การออกกำลังกาย บริการทางการแพทย์ วินัยและการลงโทษ การใช้เครื่องพันธนาการ การร้องเรียน การเยี่ยม การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และการตรวจสอบภายใน ส่วนที่ 2 เป็นมาตรฐานการปฏิบัติสำหรับผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ ครอบคลุมกลุ่มผู้ต้องขังที่ถูกตัดสินลงโทษ กลุ่มผู้ต้องขังมีปัญหาทางจิต กลุ่มผู้ต้องขังที่รอการไต่สวน และกลุ่มผู้ที่ถูกจับโดยไม่มีการแจ้งข้อหา สำหรับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ถูกพิพากษาลงโทษมีมาตรฐานครอบคลุมประเด็นหลักการทั่วไป การบำบัดฟื้นฟู การจัดประเภท สิทธิพิเศษการทำงาน การศึกษาและการสันทนาการ ความสัมพันธ์ทางสังคมและการติดตามดูแล องค์การสหประชาชาติได้มีเป้าหมายในการจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวกับเรือนจำไว้ 3 ประการ คือ 1) ลดปริมาณการลงโทษด้วยการจำคุก 2) สร้างความมั่นคงปลอดภัยและความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังให้เพิ่มมากขึ้น และ 3) การสนับสนุนให้ผู้ที่กระทำผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้หลังจากการปล่อยตัวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงมีการแก้ไขปรับปรุงมาตรฐาน การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากมาตรฐานเดิมราวร้อยละ 35 หลังจากที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลกฎหมายระหว่างประเทศ องค์ความรู้ด้านงานราชทัณฑ์ และผลการปฏิบัติงานที่ยอดเยี่ยม

---

[1] องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (Penal Reform International – PRI), *คู่มือฉบับย่อสำหรับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังฉบับปรับปรุง (ข้อกำหนดแมนเดลา)* (กรุงเทพฯ: องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล, 2559) 1-2.

ตั้งแต่ปี 1955 เป็นต้นมา โดยแบ่งประเด็นการปรับปรุงออกเป็น 9 ด้าน[2] ดังนี้ (1) ด้านศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง ซึ่งอยู่ในกฎข้อที่ 1-5 (2) ด้านการดูแลกลุ่มผู้ต้องขังที่มีความเสี่ยง ซึ่งอยู่ในกฎข้อ 2, 5(2), 39(3), 55(2) และ 109-110 (3) ด้านการบริการสุขภาพและทางการแพทย์ ซึ่งอยู่ใน กฎข้อ 24-27, 29-35 (4) ด้านการควบคุมวินัยและการลงโทษ ซึ่งอยู่ในกฎข้อ 36-39 และ 42-53 (5) ด้านการสืบสวนกรณีการตายและการทรมานในเรือนจำ ซึ่งอยู่ในกฎข้อ 6-10 และ 68-72 (6) ด้านการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งอยู่ในกฎข้อ 41, 54-55, 58-61 และ 119-120 (7) ด้านการร้องเรียนและการตรวจสอบภายใน ซึ่งอยู่ในกฎข้อ 54-57 และ 83-85 (8) ด้านการปรับปรุงคำนิยามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพและเพศ (9) ด้านการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เรือนจำ ซึ่งอยู่ในกฎข้อ 75 และ 76

ดั่งจะเห็นได้ว่า การลงโทษจำคุกเป็นการใช้มาตรการควบคุมบุคคลไว้ในเรือนจำหรือสถานที่ควบคุม เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระของบุคคล ดังนั้นจึงเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้กระทำความผิดเป็นการแยกตัวผู้กระทำผิดออกจากสังคมภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อจิตใจและสร้างรอยมลทินทางสังคมให้กับผู้กระทำความผิด ด้วยเหตุนี้นักอาชญาวิทยาจึงมีความเห็นว่า การลงโทษจำคุกมีประสิทธิภาพ มากที่สุด ควรกำหนดหลักเกณฑ์บรรทัดฐานกรณีแห่งการกระทำความผิดและลักษณะพฤติกรรมของอาชญากร และไม่ควรใช้วิธีทรมานปฏิบัติแก่ผู้กระทำผิด อนึ่งโทษจำคุก เป็นโทษที่นิยมใช้กันมากที่สุดในปัจจุบันและได้รับการปรับปรุงพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นทั้งในด้านสถานที่ สภาพแวดล้อม เครื่องอุปโภคบริโภค ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ก็ใช้วิธีการแก้ไขปรับปรุงให้ปรับตัวเป็นคนดี ใช้วิธีการปกครองควบคุมอย่างมีมนุษยธรรมและมีเหตุผล โดยยึดหลักการใช้สภาพชีวิตในเรือนจำต่างกับสภาพชีวิตภายนอกน้อยที่สุด มีการให้การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ ศีลธรรม มีสันทนาการ การกีฬา และ ให้ผู้ต้องขังทำงานโดยมีเงินปันผลกำไรให้เก็บสะสมไว้ และจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้มีการใช้หลักมนุษยธรรมปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ว่า “บุคคลใดจะถูกทรมานทารุณกรรม หรือได้รับการปฏิบัติหรือถูกลงโทษในลักษณะไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์มิได้”[3] เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติดังกล่าว กรมราชทัณฑ์ได้รับคำแนะนำจากองค์การสหประชาชาติให้ดำเนินการจัดตั้งทัณฑสถานเปิด (Open Correctional Institution) แห่งแรกคือ ทัณฑสถานเปิดห้วยโป่ง จังหวัดระยอง เมื่อปีพ.ศ. 2504 เพื่อระบายผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งมีพฤติกรรมดี และยังเกิดผลดีในการปกครอง และการบริหารงานเรือนจำในรูปแบบเรือนจำชั่วคราวก่อน (Temporary Prison) มีลักษณะเป็นเรือนจำเปิด (Open Prison) เป็นเรือนจำที่มีความมั่นคงแข็งแรงต่ำ ไม่มีวัตถุ หรือเครื่องป้องกันการหลบหนี เช่น กำแพง กุญแจ ลูกกรงเหล็ก สิ่งกีดขวางที่มั่นคงเป็นพิเศษอื่น ๆ เรือนจำชั่วคราวเป็นเรือนจำประเภทหนึ่ง ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เรือนจำชั่วคราวเพื่อฝึกวิชาชีพด้านเกษตรกรรม เรือนจำชั่วคราวเพื่อปลูก

---

[2] UNODC, *Introductory Handbook on prevention of recidivism and social reintegration of offenders (Criminal Justice Handbook Series)* (United Nation: Vienna, 2012) 31-62.

[3] อัจฉรียา ชุตินันทน์, *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561) 242 – 249.

และรักษาป่า เรือนจำชั่วคราวเพื่อการก่อสร้างสินค้าสาธารณะ เป็นต้น โดยมีลักษณะจัดตั้งเป็นการชั่วคราว ความมั่นคง แข็งแรงต่ำ และเป็นสาขาของเรือนจำใหญ่[4]

ดังนั้น การบริหารจัดการในเรือนจำ การบำบัดฟื้นฟู พัฒนาศักยภาพผู้ต้องขัง และการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ และทัณฑสถานที่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างถูกต้อง กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม จึงได้เล็งเห็นความสำคัญในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2560 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา -Mandela Rules) ข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานการทำงานของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงดำเนินการศึกษาเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีต่อประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราว เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง โดยเน้นกลุ่มเป้าหมาย เจ้าหน้าที่เรือนจำ/ทัณฑสถาน ผู้ต้องขังเด็ดขาดที่ได้รับการคัดเลือกและการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ รวมถึงศึกษาการยอมรับของสังคม โดยคำนึงถึงผู้มาใช้บริการ ที่มาใช้บริการต่าง ๆ อาทิ ร้านอาหารเครื่องดื่ม บริการคาร์แคร์ ฯลฯ ในพื้นที่เรือนจำชั่วคราว ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการเตรียมความพร้อมให้กับผู้ต้องขัง และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตภายหลังพ้นโทษ โดยมุ่งหมายให้เข้าสู่กระบวนการปรับตัวเพื่อคืนคนดีสู่สังคม และไม่กลับไป กระทำผิดซ้ำ ส่งผลต่อความปลอดภัยของสังคมอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ ที่มีผลต่อประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์
2. เพื่อศึกษารูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว ที่มีผลต่อประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ และการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง
3. เพื่อศึกษาการยอมรับของสังคมจากกลุ่มผู้มาใช้บริการ ในการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์

---

[4] กรมราชทัณฑ์, *คู่มือการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง (Handbook of Prisoner Classification) : บทที่ 5 การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเพื่อคัดเลือกไปประจำอยู่ทัณฑสถานเปิด และเรือนจำชั่วคราว* (นนทบุรี: ส่วนจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง สำนักทัณฑปฏิบัติ, 2566) 47.

สมมุติฐานของการวิจัย

1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ ที่มีเรือนจำชั่วคราว ที่มีข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างกัน

2. ระดับการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีผลต่อประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ และการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

3. ผู้ต้องขังที่มีข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อรูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว ประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว และการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง แตกต่างกัน

4. รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

ประเด็นในการศึกษาวิจัย (เชิงคุณภาพ)

การคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งเน้นการศึกษากระบวนการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ การศึกษารูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราวของผู้ต้องขัง มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ รวมทั้งการศึกษาการยอมรับของสังคมจากกลุ่มผู้มาใช้บริการ ในการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง

2. ขอบเขตด้านหน่วยงาน/เชิงพื้นที่

เรือนจำชั่วคราวคลองด่าน และเรือนจำชั่วคราวบางบ่อ สังกัดเรือนจำกลางสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ เรือนจำชั่วคราววังโพธิ์ สังกัดเรือนจำกลางลพบุรี จังหวัดลพบุรี เรือนจำชั่วคราวสามโคก สังกัดเรือนจำจังหวัดปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี เรือนจำชั่วคราวเขาพลอง สังกัดเรือนจำจังหวัดชัยนาท จังหวัดชัยนาท เรือนจำชั่วคราวศาลาแดง สังกัดเรือนจำจังหวัดอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง เรือนจำชั่วคราวหันตรา สังกัดเรือนจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เรือนจำชั่วคราว จักรสีห์ สังกัดเรือนจำจังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี เรือนจำชั่วคราวปากเพรียว สังกัดเรือนจำจังหวัดสระบุรี จังหวัดสระบุรี เรือนจำชั่วคราวรังสิต สังกัดเรือนจำอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี และเรือนจำชั่วคราวอโยธยา สังกัดทัณฑสถานวัยหนุ่มอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาทำให้ทราบถึงการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ มีผลต่อประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์

2. ผลการศึกษาทำให้ทราบว่ารูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

3. ผลการศึกษาทำให้ทราบถึงการยอมรับของสังคมจากกลุ่มผู้มาใช้บริการ ในการพัฒนา พฤตินิสัยของผู้ต้องขัง

วิธีดำเนินงานวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาทั้งวิจัยเชิงปริมาณและวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีกระบวนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

วิจัยเชิงปริมาณ กำหนดประชากรแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร และระดับผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่การควบคุมในเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ผู้ต้องขังที่ได้รับการควบคุมในเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ ประชาชนผู้มาใช้บริการในเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์

กลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงปริมาณ

คณะผู้วิจัย ได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Krejcie and Morgan (1970) เป็นตารางสำเร็จรูปที่นิยมใช้เพื่อกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างขั้นต่ำที่เหมาะสม ประชากรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ความคลาดเคลื่อน 5% และสัดส่วนลักษณะประชากร 0.5 (P=0.5)

กลุ่มการวิจัย	จำนวนประชากร (N)	ประชากร (N) ในตาราง Krejcie and Morgan	กลุ่มตัวอย่าง(S)ในตาราง Krejcie and Morgan	กลุ่มตัวอย่าง (S) ที่เก็บจริงในการวิจัย
กลุ่มเจ้าหน้าที่	99 คน	N = 100	S = 80	82 คน
กลุ่มผู้ต้องขัง	748 คน	N = 750	S = 254	254 คน
กลุ่มผู้มาใช้บริการ	88 คน	N = 90	S = 73	78 คน

หมายเหตุ : เรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ มีจำนวน 11 แห่ง มีกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม[5]

[5] 1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ ใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Puposive Samping) โดยพิจารณาเลือกเจ้าหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขัง โดยชุสุ่มตามจำนวนโควต้าอย่างเป็นระบบกระชังครบจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

2) กลุ่มผู้ต้องขัง กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้ต้องขังชั้นกลาง-ชั้นดี-ดีมาก-ดีเชื่อม ซึ่งไม่ทราบจำนวนที่แท้จริง จึงได้ดำเนินการสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด แล้วจึงคัดเลือกผู้ต้องขังที่อยู่ในเกณฑ์ตามจำนวน และสุ่มตามจำนวนโควต้าอย่างเป็นระบบกระทั่งครบจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

3) กลุ่มประชาชนผู้มาใช้บริหาร ซึ่งไม่ทาบจำนนที่แท้จริง จึงได้ดำเนินการสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด จึงกำหนดประชาชนผู้มาใช้บริการ แห่งละ 8 คน รวมจำนวนทั้งหมด 88 คน โดยสุ่มตามจำนวนโควต้าอย่างเป็นระบบกระทั่งครบจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

การกำหนดกลุ่มตัวอย่างในเชิงพื้นที่ในเรือนจำเขต 1 มีดังนี้

ด้วยกรมราชทัณฑ์ได้มีการแบ่งส่วนราชการของเรือนจำเป็นเรือนจำกลาง เรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ และทัณฑสถาน คณะผู้วิจัย ดำเนินการเก็บข้อมูลสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบลำดับชั้น จึงดำเนินการเก็บข้อมูลดังนี้ เรือนจำเขต 1 ที่มีเรือนจำชั่วคราวในพื้นที่ เรือนจำกลางจังหวัดมีจำนวน 2 แห่ง กำหนดเลือกกลุ่มตัวอย่างจำนวน 1 แห่ง และได้เลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือเรือนจำกลางสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ เรือนจำจังหวัดมีจำนวน 6 แห่ง กำหนดเลือกกลุ่มตัวอย่างจำนวน 2 แห่ง และได้เลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือ เรือนจำจังหวัดปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี และเรือนจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เรือนจำอำเภอ และทัณฑสถาน มีจำนวน 2 แห่ง กำหนดเลือกกลุ่มตัวอย่างจำนวน 1 แห่ง และได้เลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือเรือนจำอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

คณะผู้วิจัย ดำเนินการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพดังนี้

1) ใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เรือนจำชั่วคราวที่กำหนดให้เป็นตัวแทนในการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จำนวน 4 แห่งดังกล่าว โดยคณะผู้วิจัยได้กำหนดเจ้าหน้าที่ระดับกลุ่มผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด เข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ (Focus group) โดยคณะผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ แบบการสนทนากลุ่ม (Focus Group) รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 คน

สำหรับ ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตัวในระบบเรือนจำเปิดมาแล้วตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 1 ปีขึ้นไป และแบ่งตามเกณฑ์ลำดับชั้นของผู้ต้องขังชั้นกลาง – ชั้นดี – ดีมาก - ดีเยี่ยมโดยผู้ต้องขังในเรือนจำแบบเปิดที่มีคุณสมบัติ เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม (Focus group) รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 28 คน

2) ใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการส่งแบบสอบถามกำหนดเจ้าหน้าที่ระดับกลุ่มผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด เรือนจำละ 4 คน และได้รวบรวมแบบสอบถามมาประมวลข้อมูลเชิงคุณภาพ รวมผู้ให้ข้อมูลที่ตอบแบบสอบถามจำนวน 44 คน

สำหรับ ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตัวในระบบเรือนจำเปิดมาแล้วตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 1 ปีขึ้นไป และแบ่งตามเกณฑ์ลำดับชั้นของผู้ต้องขัง ชั้นกลาง – ชั้นดี – ดีมาก - ดีเยี่ยม คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการส่งแบบสอบถามเชิงคุณภาพแบบมีโครงสร้าง เรือนจำละ 8 คน และได้รวบรวมแบบสอบถามมาประมวลข้อมูลเชิงคุณภาพ รวมผู้ให้ข้อมูลที่ตอบแบบสอบถามจำนวน 88 คน

การหาประสิทธิภาพของเครื่องมือ

นำแบบสอบถามเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่ได้สร้างขึ้น ไปตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา (Content Validity) และความเชื่อมั่น (Reliability) คือ

1. การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity)

นำแบบสอบถามเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพให้ผู้เชี่ยวชาญ คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านงานราชทัณฑ์ สังกัด กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม 1 ท่าน อาจารย์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติที่มีคุณวุฒิระดับปริญาเอก 2 ท่านที่ประจำคณะนิติศาสตร์ และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม รวมผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย และตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาของเครื่องมือ โดยใช้แบบตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย (IOC) ให้พิจารณาค่าดัชนีความตรงตามเนื้อหา ด้วยการหาค่า IOC หรือ Index of Item Objective Congruence โดยกำหนดเกณฑ์ยอมรับได้มากกว่า .60 ขึ้นไป ได้ค่าความตรงตามเนื้อหา เท่ากับ 0.80 แสดงว่าเครื่องมือนี้มีความตรงตามเนื้อหาในระดับดี และนำมาใช้เป็นคำถามในแบบสอบถามได้

2. การหาความเชื่อมั่น (Reliability)

เมื่อคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นำไปตรวจสอบความเที่ยงในกลุ่มเจ้าหน้าที่ และผู้ต้องขังที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง ในการ Pre – test แบบสอบถามจำนวนอย่างละ 30 ราย ในเรือนจำที่มีการบริหารจัดการในลักษณะกองนอก คือให้ผู้ต้องขังได้มีการฝึกทักษะอาชีพ และให้บริการประชาชน ภายใต้แบรนด์หับเผยของกรมราชทัณฑ์ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับเรือนจำชั่วคราว โดยกำหนดเก็บข้อมูลจำนวน 2 แห่ง คือเรือนจำกลางบางขวาง และทัณฑสถานหญิงชลบุรี โดยมีหนังสือจากเรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ โดยผู้บัญชาการเรือนจำไปยังเรือนจำกลางบางขวาง และทัณฑสถานหญิงชลบุรี เพื่อขอความอนุเคราะห์ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อคำถาม และคำนวณ ค่าความเชื่อมั่นโดยใช้สัมประสิทธิ์แอลฟาของ Cronbach (Cronbach's Alpha) เป็นสถิติวิเคราะห์ โดยกำหนดเกณฑ์ยอมรับได้มากกว่า .80 ขึ้นไป แบบสอบถามเจ้าหน้าที่ได้ค่าเท่ากับ .825, .954, .934, .903 แบบสอบถามผู้ต้องขังได้ค่าเท่ากับ .806,.829, .904, .911 และแบบสอบถามผู้มาใช้บริการ ได้ค่าเท่ากับ .913, .829, .911 แปลความหมายได้ว่า แบบสอบถามที่สร้างขึ้นมีคุณภาพในเรื่องความเที่ยง มีความเหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ตัวแปรการวิจัยกลุ่มเจ้าหน้าที่

1. ตัวแปรต้น ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ ประกอบด้วย หน่วยงานที่สังกัด เพศ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา สถานภาพ ระดับการปฏิบัติงาน รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง จำนวนครั้งที่อบรมด้านการพัฒนาผู้ต้องขัง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (ด้านการควบคุมเป็นหลัก หรือด้านการพัฒนาผู้ต้องขังเป็นหลัก) การคัดคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และ การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง โดยกำหนดให้ตัวแปรต้นข้อมูลพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีผลต่อตัวแปรต้น การคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด มีผลต่อการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และมีผลต่อประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 กรมราชทัณฑ์ เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

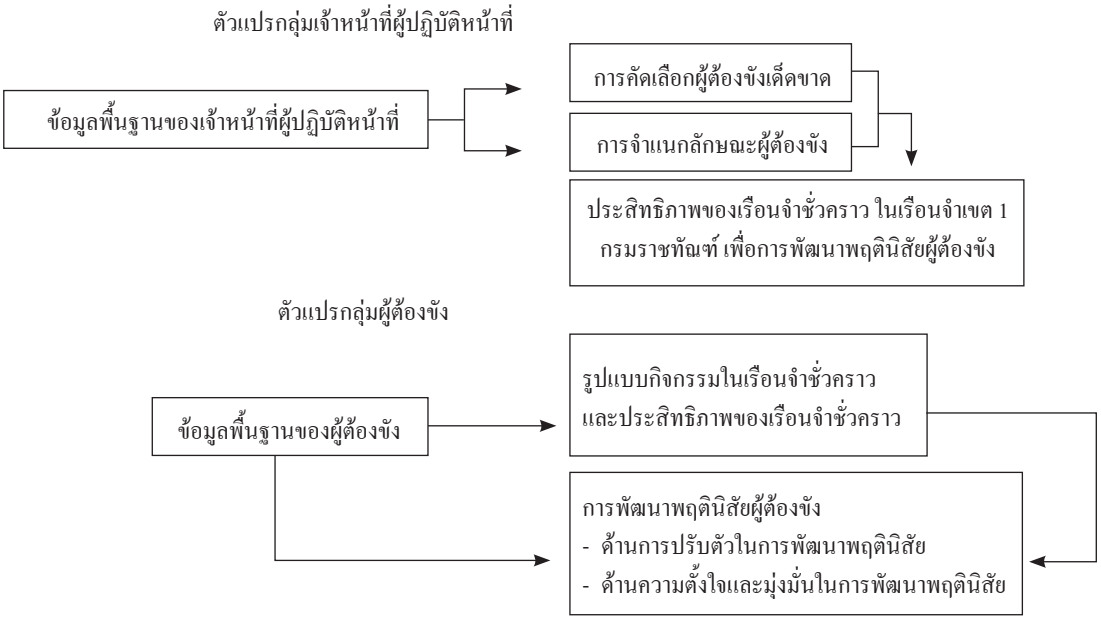
ตัวแปรการวิจัยกลุ่มผู้ต้องขัง

1. ตัวแปรต้น ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของผู้ต้องขัง ประกอบด้วย สถานที่การควบคุม อายุ ศาสนา สถานภาพ ระดับการศึกษา ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง อาชีพก่อนต้องโทษ รายได้ก่อนต้องโทษ จำนวนครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก (นับรวมครั้งนี้) การรับโทษจำคุกโดยการพิพากษา การลดโทษทั้งหมดเหลือจำคุก ระดับชั้นการเป็นนักโทษ การถูกลงโทษทางวินัยในขณะอยู่ในเรือนจำ จำนวนทักษะอาชีพที่ได้รับการฝึกขณะอยู่เรือนจำ ระดับความชำนาญในการฝึกทักษะอาชีพ ระดับความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเอง การขอความช่วยเหลือเมื่อออกจากเรือนจำ รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว โดยกำหนดให้ตัวแปรต้นข้อมูลพื้นฐานของผู้ต้องขัง มีผลต่อแปรต้นรูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว และมีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ประกอบด้วย ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย

ตัวแปรกลุ่มผู้มาใช้บริการ ได้แก่ การแบ่งปันประสบการณ์การใช้บริการ ประสิทธิภาพ การบริการ และการยอมรับผู้ให้บริการ และข้อมูลพื้นฐานของผู้มาใช้บริการ เป็นการสำรวจความคิดเห็นของผู้มาใช้บริการ

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย (Conceptual Framework)



การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป ดังนี้

1. วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (frequency) ค่าร้อยละ (percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)

2. วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) โดยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way Analysis of Variance) เพื่อการทดสอบเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระหว่างกลุ่ม การทดสอบความสัมพันธ์ (Correlation) และการทดสอบพหุถดถอย (Multiple Regression)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณแบ่งตามกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มมีดังนี้

1. กลุ่มเจ้าหน้าที่ พบว่า ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 82 คน(100%) พบว่า หน่วยงานที่สังกัดที่ตอบแบบสอบถามมากที่สุด คือเรือนจำชั่วคราวบางบ่อ 18 คน (22.0%) เจ้าหน้าที่ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกเป็นเพศชาย 62 คน (75.6%) มากกว่า เพศหญิง 20 คน (24.4%) ช่วงอายุ 43 – 49 ปี มากที่สุด คือ 33 คน (40.2%) และมีค่าเฉลี่ยอายุที่ 43.32 ปี การศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุด 48 คน (58.2%) ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ 79 คน (96.3%) มีสถานภาพสมรส 53 คน (64.6%) เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นระดับปฏิบัติงาน 75 คน (91.5%) มีรายได้อยู่ในช่วง 19,001 – 27,001 บาท และ ช่วง 27,002 – 35,002 บาท มากที่สุด ช่วงละ 22 คน (26.8%) รวมเป็น 44 คน โดยมีรายได้เฉลี่ย 31,628.90 บาท ส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ช่วง 5.01 – 10.00 ปี 24 คน (29.3%) โดยมีระยะเวลาการปฏิบัติงานเฉลี่ยที่ 12 ปี 9 เดือน ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมาได้ผ่านการอบรมอยู่ในช่วง 0 – 1 ครั้ง 61 คน (74.4%) มีการอบรมเฉลี่ย คือ 0.83 ครั้ง เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาผู้ต้องขังเป็นหลัก 53 คน (64.6%) สำหรับตัวแปรแบบมาตรวัด พบว่าปัจจัยด้านการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง สรุปได้ดังนี้ (1) การคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด พบว่าประเด็นการเอาใจใส่ในรายละเอียดของผู้ต้องขังแต่ละรายเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่จำเป็นต้องมี เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.74) (2) การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังพบว่า ประเด็น การศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประวัติผู้ต้องขังเป็นสิ่งสำคัญในการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด เพื่อการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.68) ประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราว เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง สรุปได้ดังนี้ (3) ประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราว พบว่าประเด็น เรือนจำชั่วคราวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติควบคู่กับการปฏิบัติตามกฎหมายพรบ.กรมราชทัณฑ์ 2560 เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.68) (4) การพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังพบว่าประเด็น การเข้าร่วมกิจกรรม และโครงการต่างๆในเรือนจำชั่วคราวของผู้ต้องขัง จำเป็นต้องอยู่ในระเบียบวินัย อย่างเคร่งครัด เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.54)

ผลการทดสอบสมมุติฐานข้อที่ 1 พบว่า ที่ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 ตัวแปรข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่พบว่า หน่วยงานที่สังกัดมีนัยสำคัญทางสถิติ กับตัวแปรการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด

และประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราว เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง สำหรับตัวแปรเพศ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา สถานภาพ ระดับการปฏิบัติงาน รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง จำนวนครั้งที่อบรมด้านการพัฒนาผู้ต้องขัง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (ด้านการควบคุมเป็นหลัก หรือ ด้านการพัฒนาผู้ต้องขังเป็นหลัก) ไม่มีผลต่อปัจจัยการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราว เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

ผลการทดสอบสมมุติฐานข้อที่ 2 พบว่า ระดับการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และตัวแปรตาม ประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ด้วยการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียรสัน (Pearson Correlation) พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าอยู่ที่ +1 มีระดับความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถติที่ระดับ 0.001 โดยตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันเชิงบวก (ค่า r=.630,.599,.509,.701,.673,.838) ซึ่งสอดคล้องกับสมมุติฐานคือ ระดับการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 เพื่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ ในลักษณะของความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ด้วยการวิเคราะห์พหุถดถอย (Multiple Regression) พบว่า ตัวแปรพยากรณ์คือการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง ตัวแปรทั้ง 2 ตัว ร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001และมี ประสิทธิภาพของการพยากรณ์ร้อยละ 52.1 การคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาดไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ตัวแปรตามการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง แสดงให้เห็นว่าการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด ไม่มีผลต่อการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ในขณะที่การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง อธิบายความแปรปรวนของการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 และมีประสิทธิภาพของการพยากรณ์ ร้อยละt 45.2

2. กลุ่มผู้ต้องขัง พบว่า ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 254 คน (100%) ช่วงอายุ 30 – 40 ปี มากที่สุดคือ 142 คน (55.9%) และมีค่าเฉลี่ยอายุที่ 36.82 ปี ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ 245 คน (96.5%) มีสถานภาพโสด 178 คน (70.1%) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มากที่สุด 86 คน (33.9%) ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง 248 คน (97.6%) อาชีพก่อนต้องโทษมากที่สุด คือรับจ้างทั่วไป 134 คน (52.8%) ส่วนใหญ่มีรายได้ก่อนต้องโทษเป็นรายเดือน 196 คน (77.2%) มีช่วงรายได้ 10,000 บาท ขึ้นไป มากที่สุด 142 คน (55.9%) รายได้เฉลี่ย 16,247.64 บาท จำนวนครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก(นับรวมครั้งนี้) คือ ต้องโทษครั้งแรก 155 คน (61.0%) การรับโทษจำคุกโดยการพิพากษา ส่วนใหญ่มีโทษจำคุกไม่ถึง 5 ปี 165 คน (65.0%) การลดโทษทั้งหมดเหลือจำคุก ส่วนใหญ่ คือ ต่ำกว่า 6 เดือน 90 คน (35.4%) ระดับชั้นการเป็นนักโทษมากที่สุด คือ ชั้นเยี่ยม 101 คน(39.8%) การถูกลงโทษทาง

วินัยในขณะอยู่ในเรือนจำ คือไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย 233 คน (91.7%) จำนวนทักษะอาชีพที่ได้รับการฝึกขณะอยู่เรือนจำ มากที่สุด คือฝึกทักษะ 1-2 ทักษะ มากที่สุด 148 คน (58.3%) ระดับความชำนาญในการฝึกทักษะอาชีพ คือพอทำได้ 180 คน (70.9%) ระดับความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเอง คือมั่นใจมาก 131 คน (51.6%) การขอความช่วยเหลือเมื่อออกจากเรือนจำ มากที่สุด คือขอความช่วยเหลือจากญาติ 212 คน (83.5%) สำหรับตัวแปรแบบมาตรวัดพบว่ารูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราวและประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว ระดับการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ประกอบด้วย ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย สรุปได้ดังนี้ (1) รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว พบว่าประเด็นการควบคุมในเรือนจำชั่วคราว ได้รับโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ อย่างเต็มที่ เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.52) (2) ประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว พบว่าประเด็นเมื่อได้รับการการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาดเข้าสู่เรือนจำชั่วคราว ได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.77) (3) การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง : ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย พบว่าประเด็นปัจจุบันท่านสามารถควบคุมตนเองได้เพิ่มมากขึ้น เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.62) (3) การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด : ด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย พบว่าประเด็น ท่านมุ่งมั่นที่จะประกอบอาชีพสุจริตต่อไป และท่านมีความมั่นใจเป็นอย่างมากว่าจะสามารถทำงานมีรายได้พอเลี้ยงตนเองเมื่อพ้นโทษ เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.72)

ผลการทดสอบสมมุติฐานข้อที่ 3 พบว่า ที่ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 ตัวแปรข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ต้องขังที่แตกต่างกัน ได้แก่ ศาสนา ระดับการศึกษา อาชีพก่อนต้องโทษ ถูกพิพากษาให้รับโทษการลดโทษทั้งหมดเหลือจำคุก จำนวนทักษะอาชีพที่ได้รับการฝึกขณะอยู่เรือนจำ ระดับความชำนาญในการฝึกทักษะอาชีพ การขอความช่วยเหลือเมื่อออกจากเรือนจำ ไม่มีผลต่อ รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราวและประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว และระดับการพัฒนา พฤตินิสัยของผู้ต้องขัง

ในขณะที่ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 ตัวแปรข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ต้องขังที่แตกต่างกัน ได้แก่ สถานที่การควบคุม อายุ สถานภาพ ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง รายได้ก่อนต้องโทษ ช่วงรายได้ก่อนต้องโทษ จำนวนครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก (นับรวมครั้งนี้) ระดับชั้นการเป็นนักโทษ การถูกลงโทษทางวินัยในขณะอยู่ในเรือนจำ ระดับความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเอง มีผลต่อรูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว และระดับการพัฒนา พฤตินิสัยของผู้ต้องขังแตกต่างกัน โดยสรุปผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างข้อมูลพื้นฐานของผู้ต้องขังกับตัวแปรที่ศึกษาดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างผู้ต้องขังที่มีผลต่อรูปแบบกิจกรรม และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว และระดับ การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง **แตกต่างกัน โดยมีระดับนัยสำคัญทางสถติ**[6]

ข้อมูลพื้นฐาน	สถานที่การควบคุม	อายุ	สถานภาพ	ก่อนต้องโทษมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง	รายได้ก่อนต้องโทษ	ช่วงรายได้ ก่อนต้องโทษ	จำนวนครั้งที่เคยต้องโทษจำคุก (นับรวมครั้งนี้)	ระดับชั้นการเป็นนักโทษ	การถูกลงโทษทางวินัยในขณะอยู่ในเรือนจำ	ระดับความมั่นใจในการหาเลี้ยงตนเอง
รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว	***	NS	**	**	NS	NS	*	NS	NS	NS
ประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว	***	**	NS	NS	NS	NS	**	***	NS	NS
การปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย	***	NS	**	NS	NS	NS	NS	***	NS	NS
ความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย	***	NS	**	NS	**	**	NS	***	*	*

สอบสมมุติฐานข้อที่ 4 พบว่า ตัวแปรแบบมาตรวัด รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว และตัวแปรตาม ระดับการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ประกอบด้วยด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย ด้วยการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียรสัน (Pearson Correlation) พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าอยู่ที่ +1 มีระดับความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถติที่ระดับ 0.001 โดยตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันเชิงบวก (ค่าr=.719, .749, .650, .759, .646, .744) ซึ่งสอดคล้องกับสมมุติฐาน คือรูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว มีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง : ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย และเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ ในลักษณะของความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน

[6] *** มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ = 0.001 ** มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ = 0.01
* มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ = 0.05 NS ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ = 0.05

ด้วยการวิเคราะห์พหุถดถอย (Multiple Regression) พบว่าตัวแปรพยากรณ์คือ รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว สามารถใช้เป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเนการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิด ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 โดยอธิบายความแปรปรวนด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัยได้ร้อยละ 65.9 และอธิบายความแปรปรวน ด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัยได้ร้อยละ 48.4

3. กลุ่มผู้ใช้บริการ พบว่า พื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 78 คน (100%) ผู้ใช้บริการที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 58 คน (74.4%) เพศชาย จำนวน 20 คน (25.6%) ช่วงอายุ 27 – 37 ปี มากที่สุดคือ 37 คน (47.4%) และมีค่าเฉลี่ยอายุที่ 34.12 ปี ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้นมากที่สุด 25 คน (32.1%) โดยกลุ่มผู้มาใช้บริการส่วนใหญ่ทราบการบริการจากการมาเยี่ยมญาติ 53 คน (67.9%) ความบ่อยในการมาใช้บริการ คือบ่อยมาก (2 ครั้ง/สัปดาห์) 19 คน (24.4%) ชอบการบริการ และสินค้าใดมากที่สุด กำหนดให้ผู้ใช้บริการสามารถเลือกตอบซ้ำได้ พบว่าผู้ใช้บริการชอบการบริการด้านเครื่องดื่มมากที่สุด 59 คน (47.2%) ความพึงพอใจในการให้บริการด้านใดมากที่สุด กำหนดให้ผู้ใช้บริการสามารถเลือกตอบซ้ำได้ พบว่า ผู้ใช้บริการพึงพอใจด้าน การบริการ ที่สุภาพมากที่สุด 41 คน (25.5%) สถานที่ให้บริการสะอาดเป็นระเบียบและสภาพแวดล้อมดี ผู้ตอบแบบสอบถาม 78 คน (100%) การแนะนำบริการให้เพื่อนหรือครอบครัว 69 คน (88.5 %) การปรับปรุงและพัฒนาตอบว่า ไม่มี 69 คน (88.5 %) สำหรับตัวแปรแบบมาตรวัดประสิทธิภาพการบริการ และ การยอมรับผู้ให้บริการ สรุปได้ดังนี้ (1) ตัวแปรด้านความประทับใจในสินค้า และบริการ พบว่า ประเด็นมีความประทับใจด้านการต้อนรับ เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.44) (2) ด้านพนักงานผู้ให้บริการ พบว่าประเด็น การมาใช้บริการเป็นการให้โอกาสผู้ต้องขัง เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$=4.76) (3) ด้านประสิทธิภาพ และคุณภาพของการบริการ พบว่า ประเด็นมีความพึงพอใจโดยรวม เห็นด้วยมากที่สุด ($\overline{X}$= 4.63)

ผลการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพแบ่งตามกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มมีดังนี้

1. กลุ่มเจ้าหน้าที่ ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 44 คน (100%) โดยส่วนใหญ่มีตำแหน่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ชำนาญงาน 18 คน (40.9%) มีอายุงานส่วนใหญ่ในช่วง 1 –8 ปี จำนวน 20 คน (45.5%)โดยมีอายุงานเฉลี่ยที่ 11.93 ปี และผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จำนวน 15 คน จาก 4 เรือนจำ พบว่าข้อมูลสำคัญโดยสรุป คือปัจจุบันเรือนจำชั่วคราวมีประสิทธิภาพในการควบคุมแบบเรือนจำลูกข่าย หากมีการพัฒนาในลักษณะเป็นฮับ[7] ของเรือนจำที่เน้นการฝึกอาชีพ และควบคู่กับการรักษาระดับความมั่นคงในการควบคุม จะเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในเชิงการพัฒนาประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

[7] การเป็นฮับ (Hub) หรือศูนย์กลาง หรือจุดศูนย์กลางที่แข็งแกร่ง คือการเป็นจุดเชื่อมโยงหลักที่รวมบริการ มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ข้อมูล (Data Center/Digital Hub) ไว้ในที่เดียว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการสร้างความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ โครงสร้างพื้นฐาน และบุคลากร เพื่อเป็นศูนย์กลางการควบคุม.

การสร้างเป็นโมเดลแบบนวัตกรรมการพัฒนาผู้ต้องขังแบบครบวงจร จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพอสรุปแนวทางได้ 2 แนวทาง คือแนวทางแรก การพัฒนากฎหมาย และระเบียบข้อบังคับเรือนจำชั่วคราวเป็นลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อความโปร่งใสและเป็นธรรม โดยเน้นตั้งแต่การเริ่มการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และการประเมิน ความเสี่ยง เพื่อนำผู้ต้องขังที่มีคุณลักษณะที่เข้าเกณฑ์มาพัฒนาพฤตินิสัย แนวทางที่สอง คือ การใช้เทคโนโลยี คือการประยุกต์ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในทางปฏิบัติเพื่อสร้างเครื่องมือ ระบบ และกระบวนการในเชิงการพัฒนาประสิทธิภาพ เรียกว่า มาตรการการควบคุมในเรือนจำชั่วคราวแบบไฮเทค คือ 1) มีประตูไฟฟ้า ระบบการเข้าออกเรือนจำชั่วคราวต้องใช้ประตูพิเศษ 2) การสนับสนุนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (EM) และมีศูนย์ควบคุมเพื่อป้องกันการหลบหนี 3) มีการติด GPS ผู้ต้องขังทุกคน เพื่อรู้ความเคลื่อนไหว 4) มีการนับยอดและรายงานผู้ต้องขังทุกชั่วโมง 5) ระบบการจัดการกล้องวงจรปิด ที่มีประสิทธิภาพ

ด้วยคุณลักษณะของเรือนจำชั่วคราวที่ช่วยลดความแออัดในเรือนจำหลัก พร้อมสภาพแวดล้อมที่ผ่อนคลาย ช่วยลดความตึงเครียด ผู้ต้องขังไม่โดนกดดัน และได้รับการฝึกทักษะอาชีพ และการทำงานบริการที่สามารถปรับตัวกับสังคมภายนอกได้แบบผ่อนคลาย แต่อาจมีความเสี่ยงเรื่องการหลบหนี เนื่องจากเรือนจำชั่วคราวเป็นสถานที่เปิด ที่ไม่มีกำแพง และมีระบบความปลอดภัยน้อยกว่าเรือนจำหลัก แต่อย่างไรก็ตามเรือนจำชั่วคราวมีผลต่อการบริหารจัดการเชิงจิตวิทยาและกลไกการควบคุมเป็นอย่างดี เนื่องจากเรือนจำชั่วคราวเป็นการตอบสนอง และสร้างแรงจูงใจ (Responsiveness and Motivation) ให้ผู้ต้องขังที่ต้องการออกมาภายนอก ไม่ต้องการความแออัดภายในเรือนจำหลัก จะพยายามมุ่งมั่นรักษาวินัย ความประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การเลื่อนชั้น และการรักษาชั้นไว้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ข้อเสนอในเชิงการวิเคราะห์เรือนจำชั่วคราวที่น่าสนใจ คือ วัตถุประสงค์ของการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง ต้องการให้ผู้ต้องขังสามารถนำวิชาความรู้ไปพัฒนาตนเอง ลดการกระทำผิดซ้ำ และเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย คือวัตถุประสงค์ของ กรมราชทัณฑ์ แต่ในขณะเดียวกันวัตถุประสงค์ของผู้ต้องขัง คือต้องการเข้ารับการฝึกอบรมวิชาชีพ เพราะต้องการใบประกาศเพื่อนำไปพักโทษ และลดวันต้องโทษ ซึ่งผู้ต้องขังจะพยายามทำทุกวิถีทางให้ได้ มีโอกาสเข้าไปอบรมรับความรู้ต่างๆ เพื่อการลดวันต้องโทษเป็นสำคัญ

2. กลุ่มผู้ต้องขัง ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 88 คน (100%) ส่วนใหญ่ มีภูมิลำเนาภาคกลาง 74 คน (84.2%) รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 9 คน (10.2%) ได้ถูกพิพากษาลงโทษในช่วง 0.01 - 5.00 ปี มากที่สุด 46 คน (52.3%) คัดกรองเข้ามาอยู่ในเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต 1 ในช่วง 0.01 – 1.00 ปีมากที่สุด 47 คน (53.4%) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จำนวน 28 คน จาก 4 เรือนจำ จากการสรุปข้อมูลในเรือนจำชั่วคราวในเรือนจำเขต 1 พบว่า รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว อาทิ โครงการต่าง ๆ

กิจกรรม และการพัฒนาทักษะอาชีพได้แก่ การเกษตรอินทรีย์ การเลี้ยงสัตว์ การเรียนรู้การปลูกผักหลายๆอย่าง การเพาะปลาสวยงาม รวมถึงงานบริการ เช่น การล้างรถคาร์แคร์ การทำอาหาร ชงกาแฟ ช่างตัดผม ช่างเย็บรองเท้า เป็นต้น ผู้ต้องขังส่วนใหญ่เห็นว่า โครงการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นโครงการที่ดี และเกิดประโยชน์ สามารถต่อยอดทางอาชีพได้ดี มีผลต่อประสิทธิภาพการพัฒนาผู้ต้องขัง เพราะผู้ต้องขังมีหลากหลายความรู้ ทำงานกันหลายอาชีพ การพัฒนาทักษะต่าง ๆให้แก่ผู้ต้องขัง เพื่อให้โอกาสในการมีอาชีพที่สุจริต และเลี้ยงตัวเองได้ ลดการกระทำผิดซ้ำ เนื่องจากเป็นการประกอบอาชีพได้จริง นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่าการได้รับการคัดเลือก และผ่านการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังให้ออกมาจากเรือนจำชั่วคราว รู้สึกได้ถึงความเป็นอิสระ และมีความรู้กับกิจกรรมต่าง ๆ มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในตนเอง ทางด้านอารมณ์ ความคิด เช่นสิ่งไหนผิดสิ่งไหนถูก รู้สึกมีความคิดดี มีเหตุผล มีวินัยเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องของการตรงต่อเวลา ความรับผิดชอบต่องานที่ทำ ต้องทำให้ลุล่วงได้ตามเป้าหมายและเวลาที่กำหนด สำหรับประเด็นการยอมรับจากผู้มาใช้บริการ พบว่า ผู้ต้องขังเรือนจำชั่วคราว ในเรือนจำเขต1 ให้ข้อมูลว่า ทำงานบริการด้วยความสุภาพ และจริงใจในการบริการพร้อมทั้งใส่ใจดูแลการทำงานในทุก ๆ ด้าน จึงได้รับผลการยอมรับดีมากจากผู้มาใช้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับเสียงตอบรับในฝีมือของการให้บริการอย่างดีเยี่ยม ประชาชนผู้มาใช้บริการ ให้กำลังใจ มีอัธยาศัยดี คนที่มาชิมกาแฟที่ร้านกาแฟก็ชมว่ากาแฟอร่อยดี และส่วนมากก็อยากจะทราบถึงเรื่องราวที่อยู่หลังกำแพง และที่สำคัญผู้ใช้บริการมั่นใจในระบบคัดเลือกผู้ต้องขังของเจ้าหน้าที่ว่ามีประสิทธิภาพ และรัดกุมมากพอ ในความปลอดภัยที่จะเข้ามาใช้บริการภายในเรือนจำชั่วคราว

อภิปรายผลการวิจัย

จากการสรุปผลการวิจัย สามารถนำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. การคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังทั้งสองตัวแปรร่วมกันเป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเนการพัฒนาประสิทธิภาพเรือนจำชั่วคราวได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 ในขณะที่การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังใช้เป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเน การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 สอดคล้องกับ การศึกษาวิจัยเรื่อง[8] แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ให้ความหมายของประสิทธิภาพการทำงานว่าเป็นการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสม เพื่อลดปัญหา อุปสรรค และความขัดแย้ง ทั้งนี้ ประสิทธิภาพยังเป็นตัวชี้วัดคุณภาพของผลงานเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไป โดยสะท้อนผ่านองค์ประกอบด้านคุณภาพของงาน ปริมาณงาน ระยะเวลา และค่าใช้จ่าย ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่นำไป สู่ความสำเร็จขององค์กรอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับ การศึกษาวิจัยเรื่อง[9] เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้วยการเสริมแรงทางลบ เน้นว่าประสิทธิภาพ

---

[8] กฤตภาคิน มิ่งโสภา, “แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน” (2564) 23:2 *วารสารวิทยาการจัดการปริทัศน์* 215, 209 –222.

[9] ธันยนันท์ ทองบุญตา, “เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้วยการเสริมแรงทางลบ” (2566) 5:3 *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์* 16, 14-23.

ในการปฏิบัติงานเป็นความสามารถของบุคคลในการทำงานอย่างคล่องแคล่ว ถูกต้องตามมาตรฐาน ซึ่งเกิดจากความเพียรในการเรียนรู้ ความรับผิดชอบ และความเอาใจใส่ในการทำงาน

2. รูปแบบกิจกรรมในเรือนจำชั่วคราว และประสิทธิภาพของเรือนจำชั่วคราว ทั้งสองตัวแปรร่วมกันเป็นตัวพยากรณ์ในการคาดคะเนการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ด้านการปรับตัวในการพัฒนาพฤตินิสัย และด้านความตั้งใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาพฤตินิสัย ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 สอดคล้องกับ โครงการศึกษาวิจัยของกลุ่มงานโครงการในพระดำริฯและส่งเสริมการเกษตร[10] ได้สรุปเรื่อง คนพอเพียง โครงการกำลังใจ เป็นการสัมภาษณ์ผู้พ้นโทษ เรือนจำชั่วคราว ในสังกัด กรมราชทัณฑ์ อาทิ เรือนจำชั่วคราวเขาระกำ สังกัดเรือนจำจังหวัดตราด ผู้พ้นโทษได้บอกกล่าวว่า “โครงการกำลังใจได้สอนให้รู้จักการทำเกษตรแบบพอเพียง และได้รับการอบรม และฝึกวิชาชีพภายในเรือนจำชั่วคราวเขาระกำ ได้นำความรู้มาปรับลดต้นทุนอาชีพการเกษตรของครอบครัว และบอกว่า “การติดคุกบางทีก็เป็นบทเรียนที่ดี ให้ได้รู้จักตนเองมากขึ้น” กรณีศึกษาผู้พ้นโทษ เรือนจำชั่วคราว โคกตาบัน สังกัดเรือนจำกลางสุรินทร์ ปัจจุบันประกอบอาชีพค้าขาย ร้านอาหาร ได้บอกกล่าวว่า “ความอดทน ขยัน และครอบครัว เป็นสิ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จ” และการมีโอกาสได้ประกอบอาชีพในสังคม และการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับครอบครัว คือพลังผลักดันให้เป็นคนกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงตนเองเป็นคนใหม่ที่ดีขึ้น

3. ประสิทธิภาพการบริการ และการยอมรับผู้ให้บริการ โดยการใช้แบบสอบถามกับประชาชนผู้มาใช้บริการพบว่าประชาชนผู้มาใช้บริการชอบสินค้าด้านเครื่องดื่มมากที่สุด และพึงพอใจในบริการด้านการบริการที่สุภาพมากที่สุด ด้านพนักงานผู้ให้บริการ คือการมาใช้บริการเป็นการให้โอกาสผู้ต้องขัง ด้านประสิทธิภาพ และคุณภาพบริการ คือการบริการมีความพึงพอใจโดยรวม และด้านความประทับใจ ในสินค้า และบริการ คือความประทับใจด้านการต้อนรับ สอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพของผู้ต้องขัง ที่เห็นว่าผู้ต้องขังได้ทำงานบริการด้วยความสุภาพ และจริงใจในการบริการพร้อมทั้งใส่ใจดูแล การทำงานในทุก ๆ ด้าน จึงได้รับผลการยอมรับดีมากจากผู้มาใช้บริการและคนที่มาชิมกาแฟที่ร้านกาแฟ ก็ชมว่ากาแฟอร่อยดี สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยเรื่อง[11] การศึกษาการเพิ่มคุณค่าผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษภายใต้แบรนด์ผลิตผลคนดี พบว่าการรับรองการเป็นผลิตผลคนดี มีผลเชิงบวกมากกว่าเชิงลบ ผู้ต้องขัง รู้สึกว่าการได้รับรองทำให้ตนเองมีคุณค่าที่เคยทำผิดแต่ปรับปรุงตนเองจนได้รับเลือกเป็นผลิตผลคนดี รวมทั้งเป็นเครื่องหมายเตือนใจไม่ให้กระทำผิดซ้ำ ลูกค้าที่สนับสนุนสินค้าและบริการของผลิตผลคนดี จะมีท่าทีในการให้กำลังใจเป็นอันดับแรก และยินดีอุดหนุนสินค้าและบริการด้วยความยินดี

---

[10] เดือนงาม สุขชวลิต และคณะ, *กำลังใจ เรือนจำภายใต้ศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง : คนพอเพียง โครงการกำลังใจ กรมราชทัณฑ์ กลุ่มงานโครงการใน พระดำริฯ และส่งเสริมการเกษตร* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2568) 68 – 70.

[11] เสาวคนธ์ เจษฎารักษ์และคณะ, *การศึกษาการเพิ่มคุณค่าผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษภายใต้แบรนด์ผลิตผลคนดี* (นนทบุรี: กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, 2561) 103-104.

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้

1. กรมราชทัณฑ์ควรให้ความสำคัญเรือนจำชั่วคราว ในการควบคุมแบบเรือนจำลูกข่าย โดยใช้พื้นที่ในเรือนจำหลัก เพื่อขยายการควบคุมผู้ต้องขัง แบบเรือนจำชั่วคราวเพิ่มขึ้น การย้ายระบายผู้ต้องขังในเรือนจำหลัก เป็นการลดความแออัดที่จำเป็นต้องใช้วิธีการการคัดเลือกผู้ต้องขังเด็ดขาด เชิงประสบการณ์ในเบื้องต้น และการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังด้วยกฎระเบียบที่ชัดเจน พร้อมการปฏิบัติงานที่ท้าทาย เพื่อการปรับสมดุลของวัตถุประสงค์กรมราชทัณฑ์ คือต้องการให้ผู้ต้องขังเอาวิชาความรู้ไปพัฒนาตนเอง ลดการกระทำผิดซ้ำ และเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ในขณะที่วัตถุประสงค์ของผู้ต้องขัง คือต้องการเข้ารับการฝึกอบรมวิชาชีพ เพราะต้องการใบประกาศ เพื่อนำไปพักโทษและ ลดวันต้องโทษ ซึ่งผู้ต้องขังจะพยายามทำทุกวิถีทางให้ได้มีโอกาสเข้าไปอบรมรับความรู้ต่าง ๆ เพื่อการลดวันต้องโทษเป็นสำคัญ

2. การบริหารเรือนจำชั่วคราวในเชิงจิตวิทยาและกลไกการควบคุม เพื่อรองรับการสร้างเรือนจำชั่วคราวเป็นโมเดลแบบนวัตกรรมการพัฒนาผู้ต้องขังแบบครบวงจร เพื่อให้ผู้ต้องขังที่ไม่ต้องการความแออัดภายในเรือนจำหลัก จะพยายามมุ่งมั่นรักษาวินัย ความประพฤติ ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ทั้งการเลื่อนชั้น และการรักษาชั้นไว้ ส่งผลดีต่อการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีภายในเรือนจำ (Good Governance) อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำวิจัย เรื่องหลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อภาวะสมดุลในการควบคุม และการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง

2. ควรทำวิจัยเชิงการพัฒนากลไกการบูรณาการการพัฒนาศักยภาพผู้ต้องขัง เพื่อสร้างการยอมรับและการกลับคืนสู่สังคมแบบยั่งยืน

บรรณานุกรม

กรมราชทัณฑ์, *คู่มือการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง (Handbook of Prisoner Classification) : บทที่ 5 การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเพื่อคัดเลือกไปประจำอยู่ทัณฑสถานเปิดและเรือนจำชั่วคราว*(นนทบุรี: ส่วนจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง สำนักทัณฑปฏิบัติ, 2566).

กฤตภาคิน มิ่งโสภา, " แรงจูงใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน" (2564) 23:2 *วารสารวิทยาการจัดการปริทัศน์.*

เดือนงาม สุขชวลิต และคณะ, *กำลังใจเรือนจำภายใต้ศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง : คนพอเพียง โครงการกำลังใจกรมราชทัณฑ์ กลุ่มงานโครงการใน พระดำริฯ และส่งเสริมการเกษตร* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2568).

ธันยนันท์ ทองบุญตา,"เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้วยการเสริมแรงทางลบ"(2566)5:3 *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์.*

เสาวคนธ์ เจษฎารักษ์และคณะ, *การศึกษาการเพิ่มคุณค่าผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษภายใต้แบรนด์ผลิตผลคนดี* (นนทบุรี: กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, 2561).

อัจฉรียา ชุตินันทน์, *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561).

องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (Penal Reform International – PRI), *คู่มือฉบับย่อสำหรับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังฉบับปรับปรุง (ข้อกำหนดแมนเดลา)* (กรุงเทพฯ : องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล, 2559).

UNODC, *Introductory Handbook on prevention of recidivism and social reintegration of offenders (Criminal Justice Handbook Series)* (United Nation: Vienna, 2012)**.**

ความท้าทายของกฎหมายไทยว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

Legal Challenges in the Protection of Wildlife and Natural Habitats under Thai Law in Accordance with the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)

ณัฐจิรา ไกรทอง
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ตำบลไทยบุรี อำเภอท่าศาลา
จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160

Nutjira Kraithong
School of Law, Walailak University, Thai Buri Subdistrict, Tha Sala District,
Nakhon Si Thammarat 80160
E-mail: nutjira.kr@wu.ac.th
(Received: 4 January 2026; Revised: 9 February 2026; Accepted: 17 March 2026)

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสัตว์ป่า สัตว์ป่าสงวน และถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ภายใต้พันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) นอกจากนี้ ยังได้ประเมินปัญหา อุปสรรค และความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมาย กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายในประเทศ คำอธิบายทางวิชาการ ผลการศึกษาพบว่าแม้ว่าประเทศไทยได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่มุ่งคุ้มครองสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยเฉพาะและได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา CITES แล้วก็ตาม แต่ยังคงมีช่องว่างทางกฎหมายและข้อจำกัดเชิงสถาบันที่สำคัญอยู่ โดยเฉพาะกระบวนการปรับปรุงบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าสงวนที่มักดำเนินไปอย่างล่าช้า รวมทั้งปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์สัตว์ป่า

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกรอบกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลของประเทศไทยให้มีความชัดเจน ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ภายใต้ CITES มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนากลไกที่มีความรวดเร็วและตอบสนองต่อสถานการณ์ในการกำหนดชนิดพันธุ์สัตว์ป่า การเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่น

ในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แนวทางดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพของการคุ้มครองสัตว์ป่าในประเทศไทย และทำให้มาตรการทางกฎหมายสามารถตอบสนองต่อบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมร่วมสมัยได้อย่างเหมาะสม

คำสำคัญ : สัตว์ป่า สัตว์ป่าสงวน ถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า อนุสัญญาว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศ

Abstract

This study mainly focuses on the Thai law that is concerned with protecting the wildlife, the reserved wildlife species, and wildlife habitat with the requirements of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). It also examines issues, challenges, and suitability of law enforcement measures that are presently enforced. In this study, a documentary analysis of legal sources, international law and domestic legislation, legal commentaries, and availability of relevant research studies will be used in getting qualitative research data.

The results reveal that even though various legislations were enacted with a specific objective to protect wildlife and their habitats in Thailand, and later amendments to the laws to align with the CITES, there are still a number of gaps in laws and institutions. More specifically, the timeline of revising the list of reserved wildlife species tends to be lengthy, and the enforcers still encounter practical issues. These restrictions affect the efficiency of wildlife conservation programs. Based on this, this paper suggests ways to enhance the legal and regulatory environment in Thailand to make it more transparent, flexible, and more consistent with the conservation principles developed under the CITES. Specifically, it highlights the necessity of the creation of more reactive methods of wildlife species designation, reinforcing the law enforcement, and ensuring that the involvement of the private sector and local communities in the conservation of wildlife and its habitat becomes a matter of participation. This would make the protection of wildlife in Thailand more effective, and the legal measures would be more reactive to the modern social, economic, and environmental situation in the country.

Keywords : Wildlife, Reserved wildlife species, Wildlife habitats, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)

Introduction

The importance of wildlife can be explained by its impact on ecological balance and biodiversity. However, increasing human activities and the expansion of human societies have significantly threatened wildlife populations and their habitats. These challenges have prompted the development of international legal frameworks aimed at wildlife conservation.[1]

Many countries around the world have recognized the problems of wildlife poaching and encroachment into forest areas that serve as wildlife habitats. As a result, laws have been established at both international and domestic levels. One example is the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), also known as the Washington Convention, which is an agreement reflecting international cooperation in the conservation of wildlife resources.[2]

Thailand signed this convention in 1975 and ratified it in 1983. However, in the initial period, Thailand had not yet enacted domestic legislation in compliance with the obligations stipulated by the convention. Consequently, Thailand was sanctioned by member countries through a ban on the trade of wildlife products. This incident became a driving force for the Thai government to accelerate amendments to its wildlife conservation laws. The first law was the Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2503 (1960). Consequently, to meet the law in a more appropriate and aligned CITES Convention manner, the Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2535 (1992) were introduced and replaced the former one. This was the legal act that allowed Thailand to fully comply with its obligations as a contracting party to the CITES Convention.

Wild Animal Reservation and Protection Act (No. 2) B.E. 2546 (2003) and (No. 3) B.E. 2557 (2014) were additional amendments for the Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2535 (1992). Establishing a new law, i.e., the Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019), was necessary to conform to current conditions and requirements. Another important act, the Forest Act B.E. 2484 (1941), along with the National Reserved Forests Act B.E. 2507 (1964), the Plantation Act B.E.

---

1 William J. Ripple, Christopher Wolf, Thomas M. Newsome, Matthew G. Betts, Gerardo Ceballos, Franck Courchamp, Matt W. Hayward, Blaire Van Valkenburgh, Arian D. Wallach, & Boris Worm, "Are We Eating the World's Megafauna to Extinction?" (2019) 12:3 *Conservation Letters* e12627 1, 8.

2 Sean L. Maxwell, Richard A. Fuller, Thomas M. Brooks, & James E. M. Watson, "Biodiversity: The Ravages of Guns, Nets and Bulldozers" (2016) 536:7615 *Nature* 143, 143-145.

2535 (1992), and the National Parks Act B.E. 2562 (2019), all legislated forms of wildlife and wildlife habitats protection related to adoption.

Moreover, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) guarantees the protection of wildlife as a basic human right, and it is also addressed in the Civil and Commercial Code, the Criminal Code, as well as in the state policies and measures related to the conservation of natural resources.[3] The current government is worried about wildlife poaching, which foremost affects ecosystems, especially the endangered, rare animals. Thus, it requires prompt and most serious considerations, seeing that the animal populations are rapidly and continuously vanishing. For instance, the Asiatic water buffalo, which is the eighth protected wildlife species and is a mammal, is currently at risk. Just one herd of wild water buffalo remains in Thailand, with approximately 50 individuals found in the Huai Kha Khaeng Wildlife Sanctuary.[4] In fact, they are even predicted to disappear soon without strict measures. The causes are mainly human activities such as hunting water buffalo for meat and commercial use of wild buffalo horns, thinking of them as beautiful and rare things.

The above examples only demonstrate the lack of problems in Thailand, but they will help to create public awareness of the depletion of natural resources that may result in some species being lost in the future. Forests and humans are mutually dependent, but we should also manage livelihoods that do not encroach on forests, including wildlife habitats and other natural resources. To fix this problem, the cooperation of all parties is needed: government, business, communities, and the public, because it cannot be only the state's responsibility. Hence, the matter of forests and wildlife falls on the shoulders of everyone and is a key priority that should be treated in the most serious manner. The community must dig deep to find the way of using natural resources which at one and the same time will generate economic value and not destroy the environmental balance. The fundamental reason thus is that the public, businesses, and the government must base their relationships on trust and cooperation, which is particular to none, and all of them serve the public interest.

---

3 Sections 43 and 57, *Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017).*

4 Rattanawat Chaiyarat, Monitoring Changes in Population, Distribution, and Food Plant Species of the "Wild Water Buffalo" (8 Oct 2023) Seub Nakhasathien Foundation <https://www.seub.or.th/bloging/news/2023-260/>.

Objectives of the Research

1. To investigate the principles, concepts, and laws on the protection of wildlife, protected wildlife species, and wildlife habitats in Thailand.

2. To examine the obligations Thailand has under the CITES Convention and their implementation in domestic legislation.

3. To perform an analysis of the Thai laws on their fitness to be used for the conservation of wildlife and wildlife habitats.

4. To provide recommendations for changes in legislation and legal measures to increase the effectiveness and ensure the proper fitting of current situations.

Research Hypotheses

1. Thai laws related to the protection of wildlife and wildlife habitats still contain limitations and gaps that prevent them from effectively addressing conservation problems.

2. The delays in law enforcement and the list of protected wildlife species updates have a negative impact on the survival of rare and endangered species.

3. The enhancement of laws through the increase of the role of local communities and private sector could result in the improved effectiveness of the conservation measures in place.

Scope of the Research

The primary focus of the research is to scrutinize legal ramifications associated with the conservation of wildlife, wildlife species under the protection of the law, and wildlife habitats in Thailand. It analyzes the domestic laws in question, namely: the Wild Animal Reservation and Protection Act, B.E. 2562 (2019), the National Parks Act B.E. 2562 (2019), the Forest Act B.E. 2484 (1941), and other relevant statutes, along with the assertion of the inclusion of Thailand's obligations to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) into the Thai legal system.

The research spans an assessment of fundamental principles, concepts, challenges affecting the protective state premises, legal instruments that necessitate the state to engage with relevant agencies, the private sector, and the local community in the conservation of wildlife and habitats. It examines the obstacles and hiccups and the feasibility of legal actions that are being taken. The researcher is also resolute to provide advice on how to enrich the legal provisions in a manner that will result to its appropriate functionality and adherence to the real situation of resource conservation in Thailand.

Literature Review

Governance of wildlife has gained a growing interest among scholars because of the expanding menaces of illicit wildlife commerce and the loss of biodiversity. Most of the studies have been able to identify Thailand as a transit and destination country in international wildlife trade networks.[5] The available literature has mainly been on the trends of trafficking, adherence to legal regulations, and the problems of implementing international treaties like the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES).[6] Nevertheless, there has been very little research in previous scholarship regarding whether domestic wildlife protection structures are coherent in the broaderlegal system. Specifically, the relation between international conservation and domestic legal frameworks such as the property law and government of habitats has not been researched fully.[7]

The paper fills this gap by reviewing the legislation of Thailand on wildlife by using the normative approach of the CITES as a means of assessing the consistency and efficiency of the domestic law system in enforcing wildlife protection.

Research Methodology

The research is qualitative, with the principal tool being documentary research. The methodology that was taken by the researcher involved gathering of information pertinent to the study, in areas of protection of wildlife, species of wildlife, wildlife habitat, and international conventions and agreements, primarily the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). Additional references were the legal commentaries, scholarly articles, research articles, and other relevant documentation.

The data were then forwarded to the legal and content analysis procedures to examine the data in terms of consistency, suitability, and efficiency of the legal measures that were in place. The evaluation extended to address the problems, challenges, legal implementation restrictions, and the constructive recommendations related to the required amendments and creation of the legal tools to suit the ecosystem and habitat protection in Thailand. Further, the normative legal framework

---

5 United Nations Office on Drugs and Crime, *World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species* (Vienna: UNODC, 2020) 45–47.

6 Vanda Felbab-Brown, *The Extinction Market: Wildlife Trafficking and How to Counter It* (New York: Oxford University Press, 2017) 112.

7 Peter H. Sand, "International Environmental Law and Domestic Legal Frameworks: The Case of Wildlife Conservation," (2015) 4:1 *Transnational Environmental Law* 88, 88–90.

of the international environmental law guides its analysis, with the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) serving as an analytical reference point on the consideration of coherence and effectiveness of the legislation on the wildlife protection in Thailand.

Expected Outcomes

1. To gain a clear understanding of the legal principles and frameworks that govern wildlife and habitat protection at both national and international levels.

2. To better understand the main challenges and limitations in enforcing wildlife protection laws in Thailand.

3. To assess how well Thai law aligns with the obligations under the CITES Convention.

4. To provide practical recommendations for improving legal and policy measures to strengthen wildlife conservation.

Fundamental Concepts Relating to the Protection of Wildlife, Protected Wildlife Species, and Wildlife Habitats

Conceptual approaches to wildlife conservation emphasize the protection of wildlife, protected wildlife species, and wildlife habitats, as these issues are of paramount importance. The relevant principles are outlined as follows: Principles of Wildlife and Wildlife Habitat Resource Management.[8]

In accordance with the Environmental Quality Management Plan B.E. 2566–2570 (2023–2027),[9] the management of natural resources and the environment rests on three main principles which were developed to be fundamental principles, as follows:

1. Principle of Sustainable Development: The principle of sustainability seeks to create a balance between economic, social, and environmental concerns such that no party has to pay the price of the loss of any one of them. It highlights growth without imbalance among any of the dimensions. The foundation of this principle is dual in nature.[10] When it comes to wildlife and wildlife habitats, the achievement of sustainable development is paramount. The species must be utilized in such a way that they do not get endangered, which will consequently lead to unbalanced ecology.

---

8 Surasak Boonrueang, *The Role of the State and the Public in the Preservation and Protection of Wildlife in Natural Habitats: Final Report 2014* (20 Oct 2025) Thammasat University <https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:53>.

9 Seub Nakhasathien Foundation, *Thailand Forest Situation 2023* (20 Oct 2025) document <https://www.seub.or.th/document/สถานการณ์ป่าไม้ไทย/2023-235/>.

10 Sunee Mallikamarl, *The Constitution and Public Participation in the Protection and Conservation of Natural Resources and the Environment* (Bangkok: Chulalongkorn University Press, n.d.) 33.

2. Polluter Pays Principle (PPP) and Beneficiary Pays Principle (BPP): These principles are about the fair distribution of the responsibility and the costs among the parties. The polluter pays principle is the one that requires the polluter to pay for the costs of pollution prevention and solving those pollution problems. Considering this, the polluter is more accurately seen as a producer who causes environmental damage all through the production process, starting from raw material to the production of the final product.[11]

3. Good Governance: Good governance is a principle aimed at decentralization and the promotion of participation from all sectors of society. It encompasses the rule of law, ethical conduct, transparency, participation, accountability, and cost-effectiveness.[12]

Laws Providing Protection for Protected Wildlife, Wildlife, and Wildlife Habitats

Laws Providing Protection for Protected Wildlife

- Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019)

1. Possession of Protected Wildlife Prior to the Addition of New Protected Species, where it is deemed appropriate to designate additional wildlife species as protected wildlife beyond those already listed, such designation shall be made by Royal Decree.[13]

2. Prohibition on Hunting Protected Wildlife, The Act explicitly prohibits the hunting of protected wildlife. The term "hunt" is defined in Section 4.[14] Any person who violates this prohibition shall be subject to penalties under Sections 87 and 88. Any person who unlawfully commits or omits an act, whether intentionally or negligently, causing damage to natural resources within a wildlife sanctuary or non-hunting area, shall be liable for compensation.

---

11 Jonas Ebbesson & Phoebe Okowa, *Environmental Law and Justice in Context* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009) 411.

12 Robyn Eckersley, *Environmentalism and Political Theory toward an Ecocentric Approach* (New York: UCL Press, 1992) 110.

13 Section 6 paragraph 2, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

14 Section 4, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

3. Relinquishment of Possession of Protected Wildlife, A lawful possessor of protected wildlife or protected animals may be deemed to have relinquished possession in two circumstances: (1) where the wildlife is abandoned or released from the possessor's care, or (2) where there is a necessity that renders continued care impossible, and the possessor wishes to surrender the wildlife to the Department of National Parks.[15]

4. Prohibition on Possession of Protected Wildlife, Section 17 prohibits the possession of protected wildlife and their carcasses. Nevertheless, an exception exists for persons who lawfully possessed wildlife prior to its designation as protected wildlife, in accordance with Sections 10 and 11. In addition, Section 67 provides for the establishment of non-hunting areas, within which it is prohibited to hunt wildlife, collect or damage nests, except for purposes of survey, study, research, or academic experimentation.[16]

5. Importation, Exportation, Transit, and Wildlife Checkpoints, The Act generally prohibits the importation or exportation of protected wildlife, except for zoo-related activities that require prior authorization. The export of protected wildlife or their carcasses additionally requires export certification in accordance with the requirements of the destination country, pursuant to Sections 22 and 24

6. Trade in Protected Wildlife, The Act strictly prohibits the trade of protected wildlife, including their carcasses and wildlife products, under Section 29. Any violation of this prohibition is subject to penalties under Section 89.

7. Liability of Juristic Persons, Section 110 provides for corporate liability. Where an offense under the Act is committed by a juristic person as a result of an order or action of a director, manager, or any person responsible for the operation of the juristic person, or where such person fails to act when under a duty to do so, resulting in the commission of an offense, that individual shall be subject to the penalties prescribed for the offense in addition to the liability of the juristic person.[17]

Laws Providing Protection for Wildlife Habitats

Various forms of encroachment have covered almost all wildlife habitats, severely limiting the areas in which animals can survive. In Thailand, wildlife habitats are legally protected under several statutes related to the conservation of wildlife habitats, as follows:

---

15 Sections 15 and 16, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

16 Sections 22 and 67, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

17 Section 110, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

1. Forest Act B.E. 2484 (1941): At present, the Forest Act (No. 8) B.E. 2562 (2019) is the amended version in force. This Act is considered to allow greater private sector participation in commercial activities. Section 7 provides that all types of timber growing on land with ownership or possessory rights under the Land Code shall not be classified as prohibited timber, or timber planted on land permitted for utilization under the relevant land title documents shall likewise not be classified as prohibited timber.[18]

2. National Reserved Forest Act B.E. 2507 (1964): Within national reserved forest areas, no person shall occupy, possess, utilize, or reside on land, construct buildings, clear land, burn forests, cut timber,[19] collect forest products, or commit any act that causes deterioration of the condition of the national reserved forest,[20] except in cases where logging or collection of forest products is conducted with permission from a competent official. Entry for utilization, residence, mining activities, or purposes of education and research may be permitted in accordance with the law.[21]

3. National Park Act B.E. 2562 (2019): Section 19 prohibits any person from committing acts materially related to the protection of wildlife and forests.

4. Forest Plantation Act B.E. 2535 (1992): Even though this Act does not give direct protection for wildlife, it protects the land covered by timber resources that are also wildlife habitats. For instance, Section 14/1 deals with trade and possession of forest products within forest plantations.

5. Community Forest Act B.E. 2562 (2019): This Act aims to establish collaboration between communities and the State in the activities of conserving and rehabilitating the natural environment and biodiversity and utilizing them wisely and sustainably. This is to be achieved through community forests in accordance with Section 6.[22] A person violating the provisions stipulated under this Act shall face both administrative and criminal penalties as outlined therein.

6. Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2562 (2019): This Act prescribes the management standards for zoos under Section 33 and designates special wildlife areas under Section 47 as areas that have natural conditions suitable for conservation and safe habitats for wildlife.[23] Section 53 prohibits entry into wildlife sanctuaries without permission, and Section 55 prohibits any acts within wildlife sanctuaries.

---

18 Section 7, *Forest Act (No. 8) B.E. 2562 (2019).*

19 Section 14, *National Reserved Forest Act B.E. 2507 (1964).*

20 Section 15, *National Reserved Forest Act B.E. 2507 (1964).*

21 Section 16, *National Reserved Forest Act B.E. 2507 (1964).*

22 Section 6, *Community Forest Act B.E. 2562 (2019).*

23 Section 47, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

Laws Governing the Participation of the Private Sector and Local Communities in Wildlife and Wildlife Habitat Conservation in Cooperation with the State

Public participation is a critically important process for both the public and private sectors in addressing problems and leading to shared decision-making processes. Public participation in the protection and conservation of natural resources can be categorized into six levels[24]: information sharing, joint thinking and exchange of opinions, joint consideration and decision-making, joint implementation, joint monitoring and evaluation, and joint sharing of benefits.[25] The laws governing participation in the conservation of wildlife and wildlife habitats are as follows:

The Constitution of the Kingdom of Thailand

Several provisions of the Constitution are relevant to the conservation of wildlife and wildlife habitats, as follows:

First, Rights of Individuals and Communities, Individuals and communities have the right to manage, conserve, maintain, and utilize natural resources, the environment, and biological diversity in a balanced and sustainable manner. This includes the right to jointly submit petitions or proposals to state agencies requesting actions that are beneficial to the public or communities, or requesting the cessation of actions that may adversely affect the peaceful living of the public or communities, pursuant to Section 43.[26]

Second, Duties of Individuals, with regard to environmental protection, individuals have the duty to cooperate with and support the conservation and protection of the environment, natural resources, and biological diversity, pursuant to Section 50(8).[27]

Third, Duties of the State, Where state action is intended to directly benefit the public, individuals and communities have the right to monitor, urge, and, where appropriate, bring legal action against relevant state agencies to ensure that such benefits are realized in accordance with the criteria and procedures prescribed by law, pursuant to Section 51.[28] In particular, the State has the duty to conserve, protect, maintain, rehabilitate, manage, and utilize, or provide for the utilization of, natural resources, the environment, and biological diversity in a balanced and sustainable manner. The State must ensure that local communities concerned participate in such processes and share in the benefits derived therefrom,

24 Lawrence E. Susskind, *Environmental Diplomacy* (Oxford: Oxford University Press, 1994) 82.

25 Sunee Mallikamarl, above n 10, 56-61.

26 Section 43, *Constitution of the Kingdom of Thailand.*

27 Section 50(8), *Constitution of the Kingdom of Thailand.*

28 Section 51, *Constitution of the Kingdom of Thailand.*

pursuant to Section 57(1). Furthermore, any act of the State, or any activity that the State permits a person to undertake, which may have a serious impact on natural resources, environmental quality, or significant interests of the public, communities, or the environment, requires the State to conduct environmental impact assessments and organize public hearings for affected stakeholders prior to undertaking such acts, pursuant to Section 58.[29]

Fourth, Directive Principles of State Policies, The State shall implement policies relating to land, water resources, and energy particularly in relation to wildlife and wildlife habitats by planning national land use in a manner appropriate to the physical conditions and potential of the land, in accordance with the principles of sustainable development. Measures shall also be implemented to ensure equitable and fair land distribution so that the public may have adequate means of livelihood, pursuant to Section 72.[30]

Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992)

Section 6 of this Act provides that individuals have the following rights and duties: the right to lodge complaints or accusations with competent officials against persons who commit offenses observed to be in violation of laws relating to the conservation of natural resources; and the duty to cooperate with and assist competent officials in performing their duties related to the promotion and conservation of environmental quality, by strictly complying with this Act and other laws concerning the enhancement and conservation of environmental quality.[31]

Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2562 (2019)

Section 57 of this Act provides for the establishment of joint conservation projects with local communities in order to ensure that the utilization of natural resources is balanced and sustainable. Where any wildlife sanctuary area has sufficient potential and suitability for the collection or use of natural resources, and where such collection or utilization within designated areas is deemed not to cause damage to ecosystems, natural conditions, or wildlife, studies may be conducted and projects for the utilization of such natural resources may be developed accordingly.[32]

---

29 Section 58, *Constitution of the Kingdom of Thailand.*

30 Section 72, *Constitution of the Kingdom of Thailand.*

31 Section 6, *Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992).*

32 Section 57, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

Analysis

This discussion reviews the Thai legislation on wildlife protection, such as wildlife classification and legal status, banning of hunting, possession, and trade of wild animals. It also measures legal frameworks on wildlife habitats, private and community involvement, and how the national policies are in line with international commitments made to Thailand under CITES. Although the Thai legislation is associated with some of the principles of CITES, there are still a lot of legal and institutional gaps that can decrease the effectiveness of conservation efforts. The sections below thus evaluate how the current legal instruments can be enhanced in order to be more effective to aid national conservation goals and international commitments. These loopholes expose legal shortcomings of the domestic legal system, especially concerning enforcement systems, regulation coordination, and adaptive conservation governance.

Analytical Framework: Evaluating Thai Wildlife Protection Law through CITES

This section is an attempt to assess the competence of the existing Thai laws relative to the task of the safeguarding of the wildlife through the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) as a normative and analytic guide. The analysis does not just focus on Thai law, but on the domestic legal systems in comparison to the larger international conservation program that is established by CITES, and is specific to its precautionary, science-based, and enforcement-based approach. CITES is thus not used as a source of international duties alone, but as a point of reference to determine whether the legal actions of Thailand can be adequately used in addressing the current conservation challenges. Relevance of CITES in this analysis is based on the fact that the Convention places timely assigning of the species, strict regulation of trade and possession, and good enforcement through monitoring and compliance mechanisms. These elements, in turn, directly correspond to major factors of wildlife protection law in Thailand, including the designation of reserved and protected wildlife, prohibition of hunting and trade, regulation of possession, and wildlife habitat management. At the same time, CITES, as it is being implemented now, demands interaction that goes beyond the main and conventional control by the State, which is the very reason why private and community actions are accorded so much significance. Following this analytical path, the next parts will be focused on whether the Thai legislative measures are adequate and comprehensive enough to cover the wildlife conservation issues.

Appropriateness of Legal Measures for the Conservation of Reserved Wildlife under Thai Law

1. Classification of Reserved Wildlife: Under the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2535 (1992), wildlife was categorized into two main groups: reserved wildlife and protected wildlife. The schedule annexed to the Act listed 15 species[33] of reserved wildlife, namely: Princess Sirindhorn's bird, rhinoceros, Javan rhinoceros, kouprey or forest ox, wild water buffalo, Eld's deer, Schomburgk's deer, serow, goral, Gurney's pitta, crane, marbled cat, Malayan tapir, hog deer, and dugong. Subsequently, the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2535 was repealed and replaced by the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2562 (2019), which added four additional reserved wildlife species: Bryde's whale, leatherback sea turtle, whale shark, and Omura's whale. This brought the total number of reserved wildlife species to 19.

The annex to the Act classifies these 19 species[34] into four categories: mammals, birds, reptiles, and fish. Such classification did not exist under the previous Act. It took as long as 27 years to expand the list of reserved wildlife to its current number. This lengthy legislative cycle led to delays that were too long to be able to effectively save or re-establish certain species. For instance, the four marine species—Bryde's whale, Omura's whale, leatherback sea turtle, and whale shark—needed about four years from the proposal to be declared as reserved wildlife. In this context, the process was slowed down by many factors, such as the required public participation, including a petition signed by 50,000 citizens to amend the law.

This duration is considered excessively long for designating a species as reserved wildlife. In reality, there should be legal mechanisms or scientific assessment processes that reflect current situations more promptly to enable relevant organizations to respond in a timely manner. This turnover stems from the structural inflexibility of the legislative process and can imperfect the precautionary principle that is stressed in international conservation law. The CITES framework permits the protection of species by ensuring that scientific evaluation is done in time and that the regulatory mechanisms are responsive. The existing Thai regime is thus at the risk of responding too slowly to the ecological menace, and there is the risk that by the time species populations will have dwindled more and finally become covered by the legal framework.

---

33 Appendix, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2535 (1992).*

34 Appendix, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

2. Legal Status of the Reservated Wildlife: In respect to legal status of the wildlife, the wildlife in the reserved wildlife does not have a well-defined status in respect to those in Sections 1320 and 1321[35] of the Civil and Commercial Code. These are the main principles: wild animals are not owned as long as they live in the wild world; wild animals in zoos or fish in a closed-in water system are considered owned animals; people catching wild animals in deserted land or on the sites of the public waters may get the title of the right owners to these animals.

The author claims that these provisions are not true conservation of wildlife, as wildlife, according to Section 4 of the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2562, is supposed to be free in its natural environment. Identification of the right to wildlife by the Civil and Commercial Code is against the real intentions of wildlife conservation. Such dissimilarity demonstrates a conflict of structure between the law of wildlife conservation and the law of private property. The Civil and Commercial Code still regards wildlife as property that may be owned, despite the Wildlife Preservation and Protection Act protecting the species as an ecological resource. This legal fragmentation can undermine conservation goals and generate confusion in the implementation of wildlife conservation.

3. Prohibition of Hunting Reserved Wildlife: Section 12 makes it illegal for any individual to hunt animals, regardless of whether they are reserved or protected. The penalties are as follows: the act of hunting reserved wildlife is punishable by imprisonment for not more than ten years or by a fine of not more than one million baht, or both. The act of hunting protected wildlife is punishable by a term of imprisonment ranging from three to fifteen years, or a fine between three hundred thousand baht and one million five hundred thousand baht, or both. Two situations where liability does not arise are: (1) When the hunting is necessary to protect oneself or other people from danger, or to safeguard property; and (2) When the act is reasonably necessary under the circumstances. The author opines that it is only fair to have different penalties for reserved and protected wildlife, as the two differ in the degree of rarity, the number of both species, and the importance of conservation.

A widely reported wildlife poaching incident that occurred in Thungyai Naresuan Wildlife Sanctuary in 2018 illustrates the difficulties of implementing wildlife protection laws in Thailand. In this case, a prominent company executive and several associates were arrested after authorities discovered carcasses of protected wildlife, including a black panther, within the protected area. The behavior amounted to a crime in the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2562 (2019),

35 Sections 1320 and 1321, *Civil and Commercial Code.*

especially in the section that forbids hunting and holding of wildlife that is protected. It was taken through the judicial system in Thailand and, ultimately, a conviction was reached. In 2021, the Supreme Court affirmed the conviction against the defendant that he should be imprisoned because of the crimes involving illegal hunting and possession of wildlife that is not supposed to be killed. The case gained national media coverage and brought into the limelight the ongoing issues of enforcing the laws protecting wildlife in Thailand.[36] As illustrated in the case, legal prohibitions might not be adequate to prevent wildlife crime. Proper wildlife protection must not simply involve severe punishments, but it must also have greater enforcement capacity, monitoring, as well as institutional coordination. In their absence, the law provisions will be mere symbolic statements as opposed to useful conservation instruments.

However, the issue has been that of the interpretation of the exception under Section 13(2), particularly in relation to the phrase "reasonably necessary." There is no specific standard or criteria for what would be considered reasonable, and furthermore, there are no theoretical foundations for this provision. The author suggests the introduction of much clearer guidelines or the definitions of terms to make the scope of this exception unambiguous.

4. Prohibition of Possession of Reserved Wildlife: Possession of reserved wildlife is prohibited. However, persons who possessed such wildlife prior to the issuance of a royal decree adding species to the reserved list may apply for a temporary possession permit or certification of reserved wildlife remains under Section 10. These permits may be renewed.[37]

The author disagrees with this approach, arguing that reserved wildlife, being rare or near extinction, should not remain in private possession. Instead, such animals should be placed exclusively under the care of licensed public zoos.[38]

5. Trade in Reserved Wildlife: The law prohibits the trade of reserved wildlife, which the author considers an appropriate legal measure.

Appropriateness of Legal Measures for Wildlife Conservation

1. Classification of Wildlife: In addition to reserved wildlife, the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2562 also protected wildlife. Protected wildlife refers to species outside the reserved category that are likely to experience population decline in the future. However, the high number of

---

36 BBC Thai, *Thung Yai Naresuan Black Leopard Case: Supreme Court Sentences Premchai Karnasuta to Imprisonment* (8 Dec 2021) BBC News Thai <https://www.bbc.com/thai/thailand-59546233>.

37 Section 10, *Wild Animal Reservation and Protection Act B.E. 2562 (2019).*

38 Yuenyong Jaisamut, *Forestry Law and Wildlife Law: Lecture Notes* (Bangkok: Winyuchon Publishing House, 4th ed., 2012) 318.

species involved has been a major factor in the absence of distinguishing factors for the categorization of wildlife as protected. These facts have made the surveys difficult. In particular, the necessity of clear legal standards must be highlighted, especially since breaches of these laws can result in a serious criminal record, thereby greatly reducing the possibility of citizens' use of wildlife resources. This is part of the interpretation of "controlled wildlife," which follows the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). Although we commend Thailand for its participation in CITES, we think domestic legislation should be harmonized with Thailand's legal context. Section 4 of the Act identifies "controlled wildlife" with reference to CITES, which also includes endangered plant species. The author is of the opinion that legal definitions should be rigorous and refer only to wildlife.

2. Possession of Wildlife: The term "possession" under Section 17 of the Wildlife Act differs from the concept of possession[39] under Sections 1367 and 1368 of the Civil and Commercial Code.[40] Unlike civil law, a person holding property on behalf of another is not considered the possessor.[41] For example, if person A temporarily entrusts a hornbill (protected wildlife) or a goral (reserved wildlife) to person B when going to the restroom, the act is not deemed to be possession under civil law. Nevertheless, under the Wildlife Act, possession of wildlife is defined as either holding it for oneself or on behalf of another (as manifested in Supreme Court Judgment No. 5039/2546).[42] The difference in the concept may have caused some confusion, and the author suggests that "possession" be explicitly defined in the Wildlife Act to be certain of the legal status and avoid ambiguity.

3. Trade in Wildlife: Reserved wildlife receive stricter protection than protected or controlled wildlife. The law permits the breeding of certain protected wildlife, which can help increase wildlife populations but may also create loopholes for commercial exploitation. Despite existing regulations, wildlife trafficking cases continue to occur. For example, illegal tiger exports to China have been disguised as research exchanges or zoo transfers approved by the state. Without strict monitoring and follow-up mechanisms, zoos risk becoming open wildlife trading markets. Such practices constitute transnational organized crime, a rapidly growing industry worth billions of dollars worldwide.[43]

---

39 Ibid, 316.

40 Section 1367, *Civil and Commercial Code.*

41 Section 1368, *Civil and Commercial Code.*

42 Supreme Court Judgment No. 5039/2003.

43 Chanokporn Sumanasrethakul, *Enforcement of criminal measures for prevention and combat illegal wildlife trade in Thailand*

Appropriateness of Legal Measures for Wildlife Habitat Conservation

Wildlife habitats are not clearly defined in law. Wildlife is described only as animals living freely in nature, with forests being their principal habitat. Different forest types support different wildlife species. Three major issues are identified:[44]

Issue 1: Interpretation of Wildlife Habitat

Forests are usually thought of as state-owned land in accordance with laws including the Forest Act B.E. 2484 (1941) and other related laws. The forest area not only encompasses land but also water bodies, for instance, rivers, canals, wetlands, lakes, islands, and coastal areas. The discussion of this all-encompassing definition remains far from public understanding and calls for more effective dissemination of information.[45]

Issue 2: Wildlife Habitats on Private Land

According to the Forest Plantation Act B.E. 2535 (1992), forest plantations are allocated lands to cultivate trees. The author suggests that these areas can be habitats for wildlife. One dilemma is the measure of state power concerning lands that are privately owned and chosen by wildlife.

Issue 3: Overlapping Community Forests and Conservation Forests

Even though some community forests exist inside national reserved forests, the government recognizes them, but the conservation forests they overlap in are under strict control. Despite their displayed community management abilities, these community groups are not allowed to participate, which reflects inadequate recognition of their rights.[46]

Appropriateness of Legal Measures for Private Sector and Community Participation

Adequate wildlife and habitat conservation cannot be the sole responsibility of the government. Private sector and community involvement is paramount. Integration of participation can be at two stages:[47]

(Master of Law Thesis, Thammasat University, 2011) 41.

44 Thiti Waikavee, *Environmental Law and Natural Resources: Ecosystem Approach* (Bangkok: P. Xerox Publishing, 2024) 91.

45 Section 4, *Forest Act B.E. 2484 (1941).*

46 Kritsada Boonchai, *Twenty-Six Years of the Community Forest Act: Reflections on the Twists and Turns of Thai Democracy* (13 Apr 2019) ThaiPublica <https://thaipublica.org/2019/04/kritsada-boonchai-04>.

47 Udomsak Sinthipong, *Environmental Law* (Bangkok: Winyuchon, 5th ed., 2020) 89-97.

1. Private Sector Participation

The Constitution of Thailand, under Section 43, grants rights to citizens and communities, as well as civic duties according to Section 50(8). Such provisions should be interpreted generally in terms of inclusion of people, legal persons, and non-governmental organizations, thus enabling all sectors to be partners to the state.

2. Community Participation

Sections 43 and 51 of the Constitution affirm the right of communities to participate and monitor state actions. The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535 allows citizens to voice their grievances, using the term "may have the right," which can cause uncertainty. The author advises rephrasing the sentence to make it clear that citizens "have the right."

Wildlife and habitat conservation should not rely solely on government action but also requires participation from the private sector and local communities. The Constitution of Thailand recognizes the rights and duties of citizens and communities to engage in environmental protection and cooperate with the state. Community participation also includes the ability to monitor state actions related to conservation. Other legal clauses, on the other hand, have ambiguous wording like may have the right, which ought to be elaborated in order to enhance the engagement of people in the conservation of wildlife. Regarding the governance dimension, effective wildlife conservation requires the participation of the masses. The unclear language in the law, like may have the right, undermines the legal assurance which is the minimal condition of participation. Strengthening participatory rights would therefore enhance both environmental governance and compliance with international conservation principles.

Conclusion

Diagnosis

Runtime of wildlife and wildlife habitat conservation in Thai law can be operated properly if it is established or rather improved by solving several legal and institutional problems. Even increased legal protection for the less frequent wildlife species subject to extinction is a positive aspect. However, the remaining legal framework is tied by structural rigidity, delays in the approval of laws, and misinterpretation of laws. Specifically, the problems in species decision procedures, the confusion about the legal status of reserved wildlife, and the irregularities in possession and trade regulations have been obstacles to the effectiveness of the conservation measures. In addition, the low level

of enforcement, inadequate monitoring systems, particularly in cases involving wildlife transfers for the supposed purpose of research, and the absence of community participation have considerably contributed to the law's incapacityto address the current conservation issues right away or suitably.

Recommendations

Based on the above, the authors of this study propose that Thai law should establish clear, flexible, and science-based criteria to designate endangered species that can adapt to the rapidly changing ecological conditions effectively. The status of reserved wildlife should be explicitly designated to avoid obscurity, thus ensuring the same interpretation and implementation every time. It would be reasonable to abolish temporary possession permits for reserved wildlife, thus reaffirming the basic rule that such species should not be privately owned. Additionally, wildlife that is controlled should be categorized clearly and distinctly, and the programs for monitoring and post-authorization of wildlife movement, usually the transfer allowed on the basis of research, should be significantly ameliorated to restrain abuse and illegal trade.

The real empowerment of communities must be pursued, especially in the case of overlapping conservation areas where local communities have had the responsibility for the management of forests and all the resources confined to them for a long time. The relevant constitutional provisions should be recognized in a way that covers both individuals and legal entities, which will, in turn, empower all sectors of society to share the responsibility for effective and sustainable conservation of wildlife and wildlife habitats.

Ethical Approval

This article does not contain any studies with human participants performed by any of the authors. The study was approved the certificate of Exemption by the Ethics Committee in Human Re-search Walailak University, no. WUEC-25-220-01 on June 18, 2025, for studies not involving humans or animals, and the authors declare no conflicts of interest which should be disclosed.

References

Boonchai, K., *Twenty-Six Years of the Community Forest Act: Reflections on the Twists and Turns of Thai Democracy* (13 Apr 2019) ThaiPublica <https://thaipublica.org/2019/04/kritsada-boonchai-04>.

BBC Thai, *Thung Yai Naresuan Black Leopard Case: Supreme Court Sentences Premchai Karnasuta to Imprisonment* (8 Dec 2021) BBC News Thai <https://www.bbc.com/thai/thailand-59546233>.

Boonrueang, S., *The Role of the State and the Public in the Preservation and Protection of Wildlife in Natural Habitats: Final Report 2014* (20 Oct 2025) Thammasat University <https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:53>.

Chaiyarat, R., *Monitoring Changes in Population, Distribution, and Food Plant Species of the "Wild Water Buffalo"* (8 Oct 2023) Seub Nakhasathien Foundation <https://www.seub.or.th/bloging/news/2023-260/>.

Ebbesson, J., & Okowa, P., *Environmental Law and Justice in Context* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

Eckersley, R., *Environmentalism and Political Theory toward an Ecocentric Approach* (New York: UCL Press, 1992).

Jaisamut, Y., *Forestry Law and Wildlife Law: Lecture Notes* (Bangkok: Winyuchon Publishing House, 4th ed., 2012).

Mallikamarl, S., *The Constitution and Public Participation in the Protection and Conservation of Natural Resources and the Environment* (Bangkok: Chulalongkorn University Press, n.d.).

Maxwell, S. L., Fuller, R. A., Brooks, T. M., & Watson, J. E. M., "Biodiversity: The Ravages of Guns, Nets and Bulldozers" (2016) 536:7615 *Nature.*

Ripple, W. J., Wolf, C., Newsome, T. M., Betts, M. G., Ceballos, G., Courchamp, F., Hayward, M. W., Van Valkenburgh, B., Wallach, A. D., & Worm, B., "Are We Eating the World's Megafauna to Extinction?" (2019) 12:3 *Conservation Letters* e12627.

Sinthipong, U., *Environmental Law* (Bangkok: Winyuchon, 5th ed., 2020).

Seub Nakhasathien Foundation, *Thailand Forest Situation 2023* (3 Sep 2023) document <https://www.seub.or.th/document/สถานการณ์ป่าไม้ไทย/2023-235/>.

Sumanasrethakul, C., *Enforcement of criminal measures for prevention and combat illegal wildlife trade in Thailand* (Master of Law Thesis, Thammasat University, 2018).

Susskind, L. E., *Environmental Diplomacy* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

Waikavee, T., *Environmental Law and Natural Resources: Ecosystem Approach* (Bangkok: P. Xerox Publishing, 2024).



แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทย

Guidelines for the Development of Law Concerning Termination of Pregnancy or Abortion in Thailand

ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น
182/12 หมู่ 4 ถนนศรีจันทร์ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40000

Pornmapa Udomwatthawi
Faculty of Law, Sripatum University, Khon Kaen Campus
182/12 Moo 4, Srichan Road Nai Mueang Subdistrict Mueang District, Khon Kaen 40000
Email :pornmapa.udo@spulive.net

สำเรียง เมฆเกรียงไกร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น
182/12 หมู่ 4 ถนนศรีจันทร์ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40000

Samrieng Mekkriengkrai
Faculty of Law, Sripatum University, Khon Kaen Campus
182/12 Moo 4, Srichan Road Nai Mueang Subdistrict Mueang District, Khon Kaen 40000
Email: samrieng@yahoo.com

(Received: 11 February 2026; Revised: 2 March 2026; Accepted: 4 March 2026)

บทคัดย่อ

งานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาทบทวนกฎหมาย นโยบาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการยุติการตั้งครรภ์ (2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ ปัญหา ข้อจำกัด และผลกระทบจากการพัฒนากฎหมายด้านการยุติการตั้งครรภ์ของประเทศไทยในปัจจุบันต่อผู้หญิงและเด็กหญิงไทย (3) ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบการยุติการตั้งครรภ์ระหว่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ในประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุติการตั้งครรภ์ของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมทั้งกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิของสตรี และ (4) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ของประเทศไทยให้เกิดการพัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงในรูปของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักสากล

ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วยการดำเนินการวิจัยโดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) โดยใช้แบบสอบถามออนไลน์เพื่อสำรวจความเห็นเรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทย จำนวน 162 ชุด

ผลการวิจัยพบว่า มีประเด็นปัญหากฎหมายและข้อพิจารณาเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทยหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาความเหมาะสมของการกำหนดให้การยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งเป็นความผิดอาญา ปัญหาความสอดคล้องกับหลักสากลด้านสิทธิมนุษยชน ปัญหาความสอดคล้องของความผิดเกี่ยวกับการทำแท้งกับสภาพและความต้องการของสังคมปัจจุบัน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และประเด็นความเหมาะสมของเหตุยุติการตั้งครรภ์บนเงื่อนไขที่คำนึงเกี่ยวกับสภาพของทารกในครรภ์

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย โดยเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้ยกเลิกความในหมวด 3 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก มาตรา 301 มาตรา 302 มาตรา 304 และมาตรา 305 และร่างพระราชบัญญัติการยุติการตั้งครรภ์ พ.ศ. ... เป็นกฎหมายเฉพาะ พร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการระบบสาธารณสุข

คำสำคัญ : การยุติการตั้งครรภ์ การทำแท้ง

ABSTRACT

The objectives of this research are: (1) to review and examine laws, policies, principles, concepts, and theories relating to the termination of pregnancy; (2) to investigate the current situation, problems, limitations, and impacts resulting from the development of laws governing pregnancy termination in Thailand upon Thai women and girls; (3) to conduct a comparative analysis of the criteria and conditions surrounding pregnancy termination between Thai statutory provisions and the relevant laws of foreign jurisdictions—specifically the United States of America, the United Kingdom, the French Republic, the Federal Republic of Germany, and the People's Republic of China—as well as international public law concerning human rights and women's rights; and (4) to formulate recommendations for the legal development of pregnancy termination in Thailand, aiming to establish protection mechanisms for women's rights through laws and regulations that are consistent with international standards.

The research methodology employs a qualitative research approach, consisting of documentary research and in-depth interviews with key informants, alongside quantitative research utilizing an online questionnaire to survey opinions regarding guidelines for developing laws on pregnancy termination or abortion in Thailand, with a sample size of 162 respondents.

The findings reveal several legal issues and considerations regarding pregnancy termination or abortion in Thailand. These include: the appropriateness of characterizing pregnancy termination or abortion as a criminal offense; consistency with international human rights standards; the alignment of abortion offenses with current social conditions and necessities; issues regarding law enforcement; and the suitability of grounds for termination based on the condition of the fetus. Consequently, the researcher proposes legal recommendations, specifically the drafting of an amendment to the Criminal Code to repeal the provisions in Title 3 (Offence of Abortion), namely Sections 301, 302, 304, and 305. Furthermore, the researcher proposes the enactment of a specific Draft Act on Termination of Pregnancy B.E. ..., accompanied by policy recommendations and suggestions for the administration of the public health system.

Keywords : Termination of Pregnancy, Abortion

บทนำ

การตั้งครรภ์โดยไม่ตั้งใจยังคงเป็นปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญของทุกประเทศทั่วโลก กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ โครงการด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ (United Nation Sexual and Reproductive Health Agency-UNFPA) ได้ระบุว่า สตรีจำนวน 121,000,000 คนต่อปีจากทั่วโลกตั้งครรภ์โดยไม่ตั้งใจ ผู้หญิงและเด็กหญิงตั้งครรภ์จำนวนมากกว่าร้อยละ 60 หรือประมาณ 72,600,000 คน ตั้งครรภ์โดยไม่ได้เกิดจากการเลือกการเจริญพันธุ์แบบมีทางเลือก ยิ่งกว่านั้นประมาณร้อยละ 45 หรือประมาณ 3,267,000 คน ประสบกับการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย เป็นสาเหตุให้ผู้หญิงและเด็กหญิงประมาณร้อยละ 5 ถึง 13 หรือคิดเป็นประมาณ 163,350-490,050 คน เสียชีวิตขณะตั้งครรภ์เพราะเข้ารับการทำแท้งแบบไม่ปลอดภัย เหล่านี้ ส่งผลให้โลกในปัจจุบันยังไม่สามารถบรรลุตัวชี้วัดของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

สถานการณ์การทำแท้งในประเทศไทยสะท้อนปัญหาหลายมิติที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ ปัญหาทางสังคมวัฒนธรรมที่คิดว่าการทำแท้งเป็นบาปและผิดศีลธรรม ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ทำให้ผู้หญิงจำนวนมากไม่มีความพร้อมในการเลี้ยงดูบุตร ปัญหาทางการแพทย์จากการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งนำไปสู่ภาวะแทรกซ้อนร้ายแรง เช่น การตกเลือด การติดเชื้อและการเสียชีวิต และปัญหาทางกฎหมายที่มีความซับซ้อนและไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล กฎหมายไทยเดิมที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา

301-305 ได้กำหนด ให้การทำแท้งเป็นความผิดอาญา โดยลงโทษทั้งผู้หญิงที่ทำให้ตนเองแท้งและผู้ที่ช่วยเหลือในการทำแท้ง แม้จะมีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น เพื่อรักษาสุขภาพของมารดา หรือกรณีการตั้งครรภ์จากการข่มขืน แต่เงื่อนไขและขั้นตอนที่ซับซ้อน ทำให้ผู้หญิงจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการทำแท้งที่ถูกกฎหมายและปลอดภัย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี 2564 ถือเป็นก้าวสำคัญที่เปิดโอกาสให้ผู้หญิงสามารถทำแท้งได้โดยไม่ผิดกฎหมายในอายุครรภ์ 12 สัปดาห์ หากเกินกว่านี้สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้แบบมีเงื่อนไข นั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ผู้หญิงและเด็กหญิงกลุ่มที่มีอายุครรภ์เกินกว่า 12 สัปดาห์ถูกปฏิเสธจากระบบบริการสุขภาพที่ถูกกฎหมาย และเข้าสู่การยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่ปลอดภัยแทน

กฎหมายยุติการตั้งครรภ์ ประเทศไทยในปัจจุบันยังคงอยู่ระหว่างกระบวนการพัฒนาความสมดุลระหว่างสิทธิที่จะมีชีวิตของทารกและสิทธิส่วนตัวของหญิงในความเป็นเจ้าของร่างกาย

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้ง รวมถึงกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิของสตรี

2. เพื่อศึกษาสถานการณ์ข้อจำกัด และผลกระทบจากการพัฒนากฎหมายด้านการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและข้อพิจารณาเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุติการตั้งครรภ์ของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหรัฐราชอาณาจักร (อังกฤษ) สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐประชาชนจีน

4. เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติการยุติการตั้งครรภ์ พ.ศ ....

5. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ของประเทศไทยให้เกิดการพัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงในรูปของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักสากล

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหา ข้อจำกัดและผลกระทบจากการพัฒนากฎหมายด้านการยุติการตั้งครรภ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบการยุติการตั้งครรภ์ระหว่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุตติการตั้งครรภ์ตามมาตรา 301 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 รวมถึงกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตั้งครรภ์ของต่างประเทศอาทิสหรัฐอเมริกา สหรัฐราชอาณาจักร (อังกฤษ)สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อจัดข้อเสนอแนะ

เกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ของประเทศไทยให้เกิดการพัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิของสตรีในรูปแบบของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักสากล

สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ของประเทศไทยยังคงมีอัตราที่สูง ประกอบกับกฎหมายการยุติการตั้งครรภ์ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการยุติการตั้งครรภ์ของประเทศไทยและต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวความสอดคล้องกับสภาพการณ์และมาตรฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์สำหรับประเทศไทย

วิธีวิจัย

ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วยการดำเนินการวิจัยโดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) โดยใช้แบบสอบถามออนไลน์เพื่อสำรวจความเห็นเรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทย จำนวน 162 ชุด

หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นรากฐานสำคัญในการวิเคราะห์ประเด็นการยุติการตั้งครรภ์ปริญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right-UDHR) ของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 ได้บัญญัติหลักการหลายประการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะข้อ 3 ที่ระบุว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงแห่งบุคคล” และข้อ 12 ที่คุ้มครองความเป็นส่วนตัวและครอบครัว อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกตั้งแต่ พ.ศ. 2528 ได้เน้นย้ำในข้อ 12 ถึงสิทธิของสตรีในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข รวมถึงบริการที่เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว และข้อ 16 เรื่องสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนและระยะห่างของบุตรอย่างเสรี

ศาสตราจารย์ Ronald Dworkin นักปรัชญากฎหมายชาวอเมริกันได้เสนอแนวคิดว่าสิทธิในการควบคุมร่างกายของตนเองเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ การบังคับให้ผู้หญิงตั้งครรภ์ต่อโดยไม่สมัครใจจึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิในเสรีภาพส่วนบุคคล

2. แนวคิดเรื่องสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ แนวคิดเรื่องสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ (Reproductive Health Right) ได้รับการพัฒนาและยอมรับ ในระดับสากล ผ่านการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยประชากรและการพัฒนา (International Conference on Population and Development-ICPD) ที่กรุงไฮโล ประเทศอียิปต์ ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งได้นิยามสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ว่า เป็นสภาวะของความสมบูรณ์ทางกาย จิตใจและสังคม ไม่ใช่เพียงปราศจากโรคภัยหรือการพิการที่เกี่ยวกับระบบสืบพันธุ์เท่านั้น

การประชุมดังกล่าวได้ยืนยันว่าสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ ประกอบด้วยสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการมีบุตรอย่างเสรี รวมถึงจำนวนและระยะห่างของบุตร การเข้าถึงข้อมูลและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง การเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและปลอดภัย การตัดสินใจเกี่ยวกับการสืบพันธุ์โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติการบังคับและความรุนแรง

3. ทฤษฎีอาชญาวิทยาและนโยบายอาญา การพิจารณาว่าควรกำหนดให้พฤติกรรมใดเป็นความผิดอาญาหรือไม่นั้น ต้องอาศัยหลักการสำคัญหลายประการ ได้แก่

1) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) กฎหมายอาญาคนเป็นทางเลือกสุดท้าย (Ultima ratio) เมื่อมาตรการทางกฎหมายอื่นไม่เพียงพอ การใช้โทษอาญากับการทำแท้งจึงต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็นจริงหรือไม่ หรือสามารถใช้มาตรการทางสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมแทนได้

2) หลักความเป็นอันตราย (Harm Principal) ตามแนวคิดของ John Stuart Mill กฎหมายอาญาควรลงโทษเฉพาะพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่นการทำแท้ง ซึ่งเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับร่างกายของตนเอง จึงเป็นคำถามว่าควรถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญาหรือไม่

3) ทฤษฎีการป้องปรามและปราบปรามประสิทธิผลของกฎหมายอาญาขึ้นอยู่กับความสามารถในการป้องปรามจากหลักฐานเชิงประจักษ์ พบว่าการกำหนดโทษอาญาสำหรับการทำแท้ง ไม่ได้ลดจำนวนการทำแท้ง แต่กลับผลักดันให้เกิดการทำแท้งเถื่อนที่อันตรายมากขึ้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการทำแท้ง การถูกเถียงเรื่องการทำแท้งในระดับโลกมักแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก 1) กลุ่มที่มองการคุ้มครองสิทธิในชีวิตของทารกในครรภ์ โดยมองว่าชีวิตเริ่มต้นตั้งแต่การปฏิสนธิและทารกในครรภ์มีสิทธิ์ในชีวิตที่ต้องได้รับการคุ้มครอง การทำแท้งจึงเทียบเท่ากับการฆ่าคน และ 2) กลุ่มที่มีแนวคิดว่าเป็นสิทธิของผู้หญิงในการควบคุมร่างกายและชีวิตของตนเอง โดยมองว่าผู้หญิงควรมีเสรีภาพในการเลือกว่าจะตั้งครรภ์ต่อหรือไม่ การตัดสินใจนี้ควรเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ไม่ควรถูกแทรกแซงโดยรัฐหรือกฎหมาย

3. กฎหมายและนโยบายการทำแท้งของประเทศไทย และของต่างประเทศ

3.1 กฎหมาย เกี่ยวกับการทำแท้งของประเทศไทย และของต่างประเทศ

3.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการการทำแท้งของไทยในปัจจุบัน

ปัจจุบันประมวลกฎหมายอาญาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยการแก้ไขบทบัญญัติในหมวด 3 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาหลายครั้ง จนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในหมวด 3 มาตรา 301 และมาตรา 305 ดังนี้

มาตรา 301 “หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูกขณะมีอายุครรภ์เกิน 12 สัปดาห์ต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 305 “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 301 หรือมาตรา 302 การกระทำของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและตามหลักเกณฑ์ของแพทยสภาในกรณีดังต่อไปนี้ผู้กระทำไม่มีความผิด

(1) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากหากหญิงตั้งครรภ์ต่อไปจะเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายต่อสุขภาพทางกายหรือจิตใจของหญิงนั้น

(2 จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากมีความเสี่ยงอย่างมากหรือมีเหตุผลทางการแพทย์อันควรเชื่อได้ว่าหากทารกคลอดออกมาจะมีความผิดปกติถึงขนาดทุพพลภาพ อย่างร้ายแรง

(3) หญิงยืนยันต่อผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าตนมีครรภ์เนื่องจากมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ

(4) หญิงซึ่งมีอายุครรภ์ออกไม่เกินสิบสองสัปดาห์ยืนยันจะยุติ

(5) หญิงซึ่งมีอายุครรภ์เกินสิบสองสัปดาห์ แต่ไม่เกินยี่สิบสัปดาห์ ยืนยันที่จะยุติการตั้งครรภ์ภายหลังการตรวจและรับคำปรึกษาทางเลือกจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและผู้ประกอบวิชาชีพอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของแพทยสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการการตั้งครรภ์ในวัยวัยรุ่น”

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งของต่างประเทศ

1) อนุสัญญา CEDAW ข้อ 12 และ 16 เป็นเครื่องมือสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของสตรีในการเข้าถึงบริการสุขภาพและการตัดสินใจเกี่ยวกับการมีบุตรคณะกรรมการCEDAW ได้มีข้อเสนอแนะทั่วไปหลายฉบับที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 24 เรื่องสตรีกับสุขภาพซึ่งระบุว่ารัฐภาคีควรยกเลิกบทลงโทษสำหรับสตรีที่ทำแท้งจัดให้มีบริการทำแท้งที่ปลอดภัยและถูกกฎหมาย และมีบริการดูแลหลังการทำแท้งเพื่อรับมือกับภาวะแทรกซ้อน

2) กติกาไคโร (Cairo Program of Action) ได้เน้นย้ำว่าการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัยเป็นปัญหาสาธารณสุขสำคัญและรัฐควรลดความจำเป็น หรือเงื่อนไขในการทำแท้ง กรณีที่มีการทำแท้งควรมีบริการที่ปลอดภัยและถูกกฎหมาย และควรมีบริการคุมกำเนิด

3) กฎหมายของสหรัฐอเมริกา คำตัดสินของคดี Dobbs v Jackson Women's Health Organization (2022) มีผลให้อำนาจในการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ถูกกลับไปเป็นของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างกันในการเข้าถึงบริการทำแท้งในแต่ละรัฐของสหรัฐสหรัฐอเมริกา ซึ่งในปัจจุบันประกอบด้วยรัฐที่ได้ห้ามการทำแท้งอย่างเด็ดขาด หรืออนุญาตให้ทำแท้งได้โดยกำหนดอายุครรภ์หรือกำหนดเงื่อนไข รวมถึงการทำแท้งได้อย่างเสรี[1]

4) ประเทศสหราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติการทำแท้ง The Abortion Act 1967 ระบุว่าหากเป็นการกระทำของแพทย์ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม 2 คนให้การรับรองด้วยเจตนาสุจริต ภายใต้เงื่อนไขเช่นอายุครรภ์ไม่เกิน 24 สัปดาห์ การยุติการตั้งครรภ์มีความจำเป็น เพื่อป้องกันอันตรายร้ายแรงอย่างถาวรต่อสุขภาพกายหรือสุขภาพจิตของหญิงตั้งครรภ์ หรือการตั้งครรภ์ต่อไปจะเสี่ยงต่อชีวิตของหญิงตั้งครรภ์หรือมีความเสี่ยงอย่างมาก หากเด็กคลอดออกมาจะต้องทนทุกข์ทรมานจากความผิดปกติทางร่างกายหรือจิตใจถึงขั้นทุพพลภาพร้ายแรง

5) สาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายฉบับปัจจุบันอนุญาตให้ทำแท้งได้ภายในอายุครรภ์ 14 สัปดาห์ โดยไม่ต้องมีเหตุผลเฉพาะ แต่ต้องมีการให้คำปรึกษาทางการแพทย์ ในกรณีที่เป็นเด็กหรือผู้เยาว์ต้องปรึกษาหารือกับนักสังคมสงเคราะห์ด้วย และจะต้องมีช่วงเวลาให้หญิงคิดไตร่ตรองว่าจะยุติการตั้งครรภ์หรือไม่ในช่วงเวลา 1 สัปดาห์ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่บัญญัติสิทธิในการทำแท้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 2024[2]

6) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การทำแท้งในกรณีทั่วไปหญิงตั้งครรภ์ที่มีอายุครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์ ต้องผ่านการรับคำปรึกษาจากแพทย์ผู้ที่ไม่ใช่ผู้กระทำแท้งก่อนวันทำแท้งอย่างน้อย 3 วัน และต้องมีใบรับรองแพทย์ว่าได้ผ่านการรับคำปรึกษาจากแพทย์แล้วมายืนยันต่อแพทย์ผู้ที่กระทำแท้งให้โดยผู้กระทำแท้งต้องเป็นแพทย์[3]

---

1 Guttmacher Institute, *Interactive Map: US Abortion Policies and Access After Roe* (23 December 2024) Guttmacher Institute <https://states.guttmacher.org/policies/mississippi/abortion-policies>.

2 Thai PBS, *"สภาฝรั่งเศส" รับรอง "สิทธิยุติการตั้งครรภ์" ตามรัฐธรรมนูญ* (10 ตุลาคม 2567) THAIPBS <http://www.thaipbs.or.th/new/content/337709>.

3 วิภาพรเนติจิรโชติ, *"มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการทำแท้ง"* (นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มธบ, 2559) 225.

7) สาธารณรัฐประชาชนจีน เดิมสาธารณรัฐประชาชนจีนบังคับใช้นโยบายลูกคนเดียว การยุติการตั้งครรภ์ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมประชากร และบังคับให้สตรีตั้งครรภ์เกินกว่ากำหนดต้องยุติการตั้งครรภ์ในบางกรณี[4] นโยบายนี้ส่งผลให้อัตราการยุติการตั้งครรภ์ในสาธารณรัฐประชาชนจีนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ต่อมาเปลี่ยนเป็นนโยบาย 3 บุตร (Three child policy)

การทำแท้งเป็นสิทธิตามกฎหมายและรัฐสนับสนุนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการวางแผนครอบครัว

ผลการวิจัย

วิเคราะห์ สภาพปัญหาและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุตติการตั้งครรภ์หรือการทำแท้งของประเทศไทย

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ในปัจจุบัน การทำแท้งเป็นปัญหาหลายมิติ ที่ยังหาข้อยุติได้ยากในสังคมไทย

1) มุมมองทางสังคมไทย การตีตราว่า “บาป” และ “ผิดศีลธรรม” ทำให้ผู้หญิงต้องหลบซ่อน และถูกกดดันจากค่านิยมทางเพศที่เข้มงวด[5]

2) มุมมองทางการแพทย์ การทำแท้งเถื่อน นำไปสู่สภาวะที่แทรกซ้อนรุนแรง เช่น การตกเลือด การติดเชื้อและการสูญเสียงบประมาณรัฐปีละมากกว่า 150 ล้านบาท[6]

3) มุมมองทางกฎหมาย ความขัดแย้งระหว่างสิทธิการมีชีวิตของทารก กับสิทธิในเนื้อตัวร่างกายของหญิง

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย: ความผิดอาญา

1) ความเหมาะสมของมาตรา 301 การกำหนดโทษอาญาแก่หญิงที่ทำแท้ง เพราะอายุครรภ์เกิน 12 สัปดาห์ มีข้อพิจารณาดังนี้

(1) ขัดหลักความจำเป็น การทำแท้งไม่ใช่อาชญากรรมร้ายแรงที่กระทบความมั่นคงของรัฐ แต่เป็นเรื่องสุขภาพและสิทธิส่วนบุคคล

(2) ขัดหลักทางเลือกสุดท้าย รัฐควรใช้มาตรการทางสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมแก้ปัญหาก่อนที่จะใช้การลงโทษทางอาญา

(3) ผลกระทบย้อนกลับ การลงโทษทางอาญาผลักดันให้หญิงไปทำแท้งเถื่อน ซึ่งเป็นอันตรายกว่าเดิม

---

4 Li, X. (2020), **Abortion Laws and Women's Rights in China** (Shanghai: Fudan University Press) 89-102.

5 กนกวรรณ ทองมาก, *“การทำแท้งและการจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ป่วยทำแท้งในบริบทวัฒนธรรมไทย,”* (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชามานุษยวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) 1.

6 สุณีรัตน์ ยั่งยืน, “ปัญหาสุขภาพของผู้หญิงกับการทำแท้งที่ผิดกฎหมาย,” (2555) 7:1 วารสารสาธารณสุขมหาวิทยาลัยบูรพา 89, 92.

2) ปัญหาความสอดคล้องกับหลักสากลด้านสิทธิมนุษยชน

(1) ปฏิญญาสากล UDHR สิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงแห่งบุคคล (ข้อ3และข้อ 12) รวมถึงมาตรฐานการครองชีพและสุขภาพ (ข้อ 25)

(2) อนุสัญญาCEDAW การเข้าถึงบริการสุขภาพรวมถึงการวางแผนครอบครัว(ข้อ12) และสิทธิในการตัดสินใจเรื่องจำนวนบุตร การจำกัดสิทธิหญิงที่มีอายุครรภ์เกิน 12 สัปดาห์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 301 อาจถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการสากลที่เน้นสิทธิในเนื้อตัวร่างกายและอนามัยเจริญพันธุ์ของหญิง

3) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ตาม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 305(5) กรณีที่หญิงมีครรภ์อายุเกิน 12 สัปดาห์แต่ไม่เกิน 20 สัปดาห์ยืนยันที่จะยุติการตั้งครรภ์ภายหลังการตรวจและรับคำปรึกษาทางเลือกจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและผู้ประกอบวิชาชีพอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของแพทยสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยวัยรุ่นยังมีปัญหาในการปฏิบัติงาน และการบังคับใช้กฎหมายในประเด็นการใช้ดุลพินิจของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งอาจเกิดปัญหาการตีความและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันตามการใช้ดุลพินิจส่วนตัว หรืออิงตามทัศนคติทางศีลธรรมของแพทย์แต่ละคน ทำให้เกิดการตัดสินใจอนุญาตหรือปฏิเสธการยุติการตั้งครรภ์ ซึ่งส่งผลให้หญิงตั้งครรภ์อาจได้รับบริการที่แตกต่างกันไปในแต่ละสถานพยาบาล

กรณีความผิดปกติ ของทารกตามมาตรา 305(2) ข้อยกเว้นกรณีทารกพิการรุนแรงยังมีปัญหาการตีความเรื่องความพิการทางกายหรือจิตใจที่รุนแรงถาวรอย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย ให้ยกเลิกโทษอาญาในหมวด3 ความผิดฐาน ทำให้แท้งลูกมาตรา 301 มาตรา 302 มาตรา 304 และมาตรา 305(เหตุยกเว้นโทษ) ให้คงมาตรา303 ผู้ใดทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงไม่ยินยอม

2. ตรากฎหมายเฉพาะ เพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยทางการแพทย์และคุ้มครองสิทธิของหญิงโดยตรงแทนการใช้กฎหมายอาญา โดยเน้นเรื่องสิทธิหญิงมีสิทธิเข้าถึงบริการที่ปลอดภัย

เงื่อนไข : กำหนดเกณฑ์อายุครรภ์ และเหตุยกเว้นอย่างชัดเจน

หน้าที่ : สถานพยาบาลต้องใช้ข้อมูลและบริการปรึกษาทางเลือก

โทษ : ลงโทษเฉพาะ “ผู้ที่มิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพ” (หมอเถื่อน)

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) นโยบายเชิงรุก ส่งเสริมเพศศึกษาที่ถูกต้อง และสนับสนุนการใช้ช่องทางออนไลน์ เพื่อให้เยาวชนเข้าถึงคำปรึกษาได้โดยถูกตีตรา

2) หน่วยงานอิสระ จัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาทางเลือกที่แยกจากสถานพยาบาล เพื่อลดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และเน้นการดูแลจิตใจ

3) มาตรฐานการแพทย์ กำหนด Clinical Practice Guidelines ที่ชัดเจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำจากดุลพินิจแพทย์

4. ข้อเสนอแนะด้านสาธารณสุข

1) ขยายเครือข่ายบริการ เพิ่มจำนวนสถานบริการรัฐที่ให้บริการยุติการตั้งครรภ์ให้ครอบคลุมทุกจังหวัด

2) สิทธิการรักษา ปรับปรุงสิทธิบัตรทองหรือประกัน ให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการยุติการตั้งครรภ์ และการดูแลต่อเนื่องโดยไม่เสียค่าบริการ

3) การเข้าถึงอุปกรณ์ จัดสวัสดิการแจกยาคุมกำเนิด และถุงยางอนามัยฟรีในจุดที่เข้าถึงง่าย

4) ระบบข้อมูล พัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อติดตาม และประเมินผลอย่างเป็นระบบ

บรรณานุกรม

กนกวรรณ ทองมาก, *"การทำแท้งและการจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ป่วยทำแท้งในบริบทวัฒนธรรมไทย,"* (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชามานุษยวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, *สถานการณ์อนามัยการเจริญพันธุ์ในวัยรุ่นและเยาวชนปี 2566* (25 ตุลาคม 2567) สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ <https://rh.anamai.moph.go.th/th/cms-of-1/219653>.

กระทรวงการต่างประเทศ, *สิทธิมนุษยชน* (20 เมษายน 2567) human right <https://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/CEDAW.php>.

กระทรวงสาธารณสุข กรมอนามัย, *ข้อมูลสถานการณ์การยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยด้วยยาเพื่อป้องกันการแท้งที่ไม่ปลอดภัย 2557-2564* (2 เมษายน 2566) web <https://rh.anamai.moph.go.th/web->.

เกสริน ศักดิ์กำจร, *ทัศนคติต่อการทำแท้ง : ศึกษาเปรียบเทียบแพทย์และนักกฎหมาย*(นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิเทศศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

จินตนา สุวิวัส, *สิทธิในการทำแท้งของหญิงตั้งครรภ์ที่ทารกในครรภ์มีปัญหาสุขภาพหรือความพิการ* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558).

ประธาน วัฒนวานิช, "ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม" (2520) 9:2 *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*

ปิยบุตร แสงกนกกุล, *30 ปี กฎหมายการทำแท้งเสรีในฝรั่งเศส* (10 ตุลาคม 2567) legatises-abortion <https//www.the101.word/legatises-abortion/>.

วิภาพร เนติจิรโชติ, *มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการทำแท้ง*(นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

สุณีรัตน์ ยั่งยืน, "ปัญหาสุขภาพของผู้หญิงกับการทำแท้งที่ผิดกฎหมาย," (2555) 7:1 *วารสารสาธารณสุข มหาวิทยาลัยบูรพา.*

Guttmacher Institute, *Interactive Map: US Abortion Policies and Access After Roe* (23 December 2024) Policies <https://states.guttmacher.org/policies/mississippi/abortion-policies>.

Li, X, *Abortion Laws and Women's Rights in China* (Shanghai: Fudan University Press, 2020). Thai PBS, *สภาฝรั่งเศส รับรอง สิทธิยุติการตั้งครรภ์ ตามรัฐธรรมนูญ* (10 ตุลาคม 2567) content <https://www.thaipbs.or.th/news/content/337709>.

กฎหมายแรงงานกับการทำงานที่บ้านในประเทศไทย : หลักการ ปัญหา และแนวทางปฏิรูป

Thai Labor Law and Working from Home : Principles, Problems, and Reform Guidelines

วุฒิชัย เต็งพงศธร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Wuthichai Tengpongsthorn
Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University
18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540
E-mail : wuthichailaw145@gmail.com
(Received: 19 July 2025; Revised: 21 August 2525; Accepted: 21 August 2525)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่บ้านของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23/1 เพื่อรองรับรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนไป บทความได้ศึกษาและวิเคราะห์สิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงปัญหาและข้อท้าทายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ความไม่ชัดเจนในการควบคุมเวลาทำงาน การจำแนกประเภทงานที่เหมาะสม ภาระค่าใช้จ่าย และความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจต่อรอง

จากการศึกษาพบว่า แม้กฎหมายจะกำหนดหลักการสำคัญ เช่น การทำงานที่บ้านต้องเกิดจากความตกลงร่วมกัน สิทธิของลูกจ้างในการปฏิเสธการติดต่อหลังเวลางาน (Right to Disconnect) และสิทธิความเท่าเทียมกับลูกจ้างในสถานประกอบการ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีช่องว่างและความคลุมเครืออยู่

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยเสนอให้กระทรวงแรงงานเร่งออกกฎหมายลำดับรองเพื่อสร้างความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ส่งเสริมกลไกการเจรจาต่อรองร่วมเพื่อสร้างสมดุลทางอำนาจ พัฒนาแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสุขภาพจิตสำหรับการทำงานที่บ้านโดยเฉพาะ และปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้ยืดหยุ่นเพื่อรองรับรูปแบบการจ้างงานใหม่ๆ ในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานที่บ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และสามารถสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของนายจ้างและคุณภาพชีวิตของลูกจ้างได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ : กฎหมายแรงงาน การทำงานที่บ้าน แนวทางปฏิรูป

Abstract

This article aims to analyze the legal principles related to work from home (WFH) in Thailand. It focuses on the Labour Protection Act (No. 8) B.E. 2566 (2023), which amended Section 23/1 to accommodate changing work models. The article examines the rights and duties of employers and employees, as well as the problems and challenges arising from enforcing this law. These challenges include, but aren't limited to, unclear working hour controls, difficulty classifying appropriate work types, cost burdens, and power imbalances in negotiations.

The study found that, even though the law sets important principles such as work from home arrangements requiring mutual agreement, the employee's right to refuse contact after work hours (Right to Disconnect), and the right to equality with employees in the workplace, there are still gaps and ambiguities in practice.

The author, therefore, recommends reforming related laws and policies. They propose that the Ministry of Labour promptly issue subordinate legislation to clarify various issues. Additionally, they suggest promoting collective bargaining mechanisms to create a balance of power, developing specific guidelines for safety, occupational health, and mental well-being for work-from-home arrangements, and making labour laws more flexible to accommodate new employment models in the future. The aim is to ensure that working from home is efficient, fair, and genuinely balances the interests of employers with the quality of life of employees.

Keywords : Thai Labor Law, Working from Home, Reform Guidelines

บทนำ

การทำงานที่บ้าน (Work From Home) หรือการทำงานจากที่อื่นใด (Teleworking) ได้กลายเป็นรูปแบบการทำงานที่แพร่หลายอย่างมีนัยสำคัญทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการทำงานอย่างรวดเร็ว รูปแบบการทำงานนี้ไม่เพียงตอบสนองต่อความจำเป็นด้านสาธารณสุขในการลดการรวมกลุ่มของผู้คน แต่ยังนำมาซึ่งประโยชน์หลายประการ อาทิ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของลูกจ้างผ่านการสร้างสมดุลระหว่างชีวิตส่วนตัวและการทำงาน (Work-Life Balance) การลดปัญหาการจราจรในเขตเมือง และการลดต้นทุนด้านพลังงานและเชื้อเพลิงสำหรับนายจ้าง

รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของรูปแบบการทำงานนี้และได้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับการทำงานที่บ้านอย่างเป็นทางการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อยกระดับการคุ้มครองลูกจ้างให้ได้มาตรฐานสากล เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน สร้างความมั่นคงในการทำงาน และยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับว่า การทำงานที่บ้าน เป็น “วิถีปกติใหม่” (New Normal) และเป็นทางเลือกที่รัฐบาลให้การรับรองอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับการกำหนดวัน เวลา และสถานที่ปฏิบัติงานอย่างมาก

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และนำเสนอภาพรวมของกรอบกฎหมายแรงงานไทยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่บ้าน โดยเน้นที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 8 พ.ศ. 2566 นอกจากนี้ จะพิจารณาสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง ปัญหาและข้อท้าทายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อรองรับการทำงานในรูปแบบนี้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ขอบเขตของบทความจะจำกัดเฉพาะการทำงานที่บ้านในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน (employer-employee relationship) ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบการจ้างงานอื่น เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (home-based workers) ที่มีกฎหมายเฉพาะ หรือแรงงานแพลตฟอร์ม เว้นแต่จะมีการเชื่อมโยงที่ชัดเจน

1. กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานที่บ้านในประเทศไทย

กฎหมายแรงงานไทยได้มีการปรับปรุงเพื่อรองรับการทำงานที่บ้าน โดยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เป็นหลัก รวมถึงกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้อง

1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 8 พ.ศ. 2566) มาตรา 23/1

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 เมษายน 2566 ถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการวางกรอบกฎหมายสำหรับการทำงานที่บ้านในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มมาตรา 23/1 เข้ามาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

หลักการสำคัญ: การตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง มาตรา 23/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า[1]

“นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันให้ลูกจ้างสามารถทำงานนอกสถานประกอบกิจการหรือนอกสำนักงานของนายจ้างได้ โดยลูกจ้างสามารถนำงานดังกล่าวไปทำที่บ้านหรือที่พักอาศัย หรือทำงานผ่านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในสถานที่ใด ๆ ได้”

---

1 มาตรา 23/1, *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.*

การใช้ถ้อยคำว่า “อาจตกลงกัน” (may agree) แทนที่จะเป็น “ต้องตกลงกัน” หรือ “มีสิทธิที่จะทำงานที่บ้าน” มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง การเลือกใช้คำนี้สะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้เกิดการทำงานที่บ้าน แต่ไม่ได้บังคับให้นายจ้างต้องจัดให้มีรูปแบบการทำงานนี้ หรือลูกจ้างมีสิทธิเรียกร้องโดยตรง. การตีความนี้บ่งชี้ว่าการทำงานที่บ้านยังคงเป็นทางเลือกที่ต้องเกิดจากความสมัครใจและข้อตกลงร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย โดยนายจ้างยังคงมีดุลยพินิจในการบริหารจัดการธุรกิจของตน การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นสิทธิบังคับนั้นเป็นการรักษาสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นในการดำเนินธุรกิจของนายจ้างกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกมากกว่าการบังคับใช้

สาระสำคัญของข้อตกลงเป็นหนังสือ/อิเล็กทรอนิกส์

กฎหมายได้กำหนดให้การตกลงทำงานแบบ การทำงานที่บ้าน ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างต้องทำเป็นหนังสือหรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเข้าถึงและนำกลับมาใช้ได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง ข้อตกลงดังกล่าวอาจมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้[2]

1. ช่วงระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการตกลง
2. วัน เวลาทำงานปกติ เวลาพัก และการทำงานล่วงเวลา
3. หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด รวมถึงการลาประเภทต่าง ๆ
4. ขอบเขตหน้าที่การทำงานของลูกจ้าง และการควบคุมหรือกำกับการทำงานของนายจ้าง

ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์การทำงาน รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็นอันเนื่องจากการทำงาน การที่กฎหมายกำหนดรายละเอียดขั้นต่ำที่ต้องระบุในข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรแสดงถึงความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติในการสร้างมาตรฐานและความชัดเจน เพื่อลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในรูปแบบการทำงานใหม่นี้ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายไม่ได้กำหนด “ข้อกำหนดเฉพาะ”

สำหรับข้อตกลงเหล่านี้ อาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอำนาจการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แม้เจตนารมณ์คือการทำให้เกิดความชัดเจน แต่การขาดรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงอาจทำให้ข้อตกลงที่ทำขึ้นยังคงเอื้อประโยชน์ให้นายจ้างมากกว่าลูกจ้าง โดยเฉพาะเมื่อลูกจ้างมีอำนาจต่อรองที่จำกัด

ตาราง 1: สาระสำคัญของข้อตกลงการทำงานที่บ้านตามมาตรา 23/1

สาระสำคัญของข้อตกลง	รายละเอียดที่กฎหมายกำหนด
ช่วงระยะเวลาการตกลง	ระบุวันเริ่มต้นและสิ้นสุดของข้อตกลงการทำงานที่บ้าน
วันและเวลาทำงาน	กำหนดวัน เวลาทำงานปกติ เวลาพัก และหลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลา

2 มาตรา 23/1, *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.*

ตาราง 1: สาระสำคัญของข้อตกลงการทำงานที่บ้านตามมาตรา 23/1

ขอบเขตหน้าที่และการควบคุมงาน	กำหนดขอบเขตหน้าที่การทำงานของลูกจ้าง และวิธีการควบคุมหรือกำกับการทำงานของนายจ้าง
ภาระค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์	ระบุความรับผิดชอบในการจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์การทำงาน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอันเนื่องจากการทำงาน
หลักเกณฑ์การทำงานในวันหยุดและการลา	ระบุหลักเกณฑ์การทำงานในวันหยุด รวมถึงการลาประเภทต่าง ๆ เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อนประจำปี

1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองกลุ่มแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งมักจะเป็นงานผลิตหรืองานประกอบสินค้าที่ทำเป็นชิ้นงาน โดยได้รับค่าจ้างตามปริมาณงาน (piece-rate) และอาจไม่ได้อยู่ในสถานะ “ลูกจ้าง”[3] ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยตรง

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้จ้างงานมีหน้าที่แจ้งเตือนผู้รับงานไปทำที่บ้านถึงข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายจากการใช้วัตถุดิบ อุปกรณ์ และวิธีการป้องกันแก้ไขอันตรายดังกล่าว รวมถึงจัดหาอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัย นอกจากนี้ ผู้จ้างงานยังต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงานหรือเนื่องจากการใช้อุปกรณ์ที่ผู้จ้างงานจัดหาให้

การทำงานที่บ้านภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 23/1 แตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยที่การทำงานที่บ้าน ยังคงความสัมพันธ์แบบนายจ้าง-ลูกจ้างครบถ้วน ลูกจ้างที่ทำงานที่บ้านยังคงได้รับความคุ้มครองและสิทธิเท่าเทียมกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งหมายความว่าสิทธิและสวัสดิการตามกฎหมายแรงงานยังคงใช้บังคับอย่างเต็มที่

ในทางตรงกันข้าม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านฯ คุ้มครองกลุ่มแรงงานที่อาจไม่ได้มีสถานะลูกจ้างเต็มตัว แต่เป็นผู้รับงานไปทำเป็นชิ้นงาน ซึ่งอาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานทั่วไปอย่างครบถ้วน[4] เช่น สิทธิประโยชน์ด้านสังคม

แม้ทั้งสองกฎหมายจะมีจุดประสงค์ร่วมกันคือการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานนอกสถานประกอบการหลัก แต่การมีกฎหมายแยกกันระหว่าง “ลูกจ้างทำงานที่บ้าน” และ “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” แสดงให้เห็นถึงความพยายามของกฎหมายไทยในการจำแนกและคุ้มครองแรงงานตามลักษณะความสัมพันธ์

---

3 ดูนิยามของคำว่า ลูกจ้าง ตาม มาตรา 5, *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.*

4 ดูนิยามของคำว่า ลูกจ้าง ตาม มาตรา 5, *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.* ประกอบ มาตรา 3, *พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553.*

ในการทำงานที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การจำแนกนี้อาจสร้างความซับซ้อนและช่องว่างในการคุ้มครอง โดยเฉพาะสำหรับแรงงานที่มีสถานะก้ำกึ่ง เช่น แรงงานในรูปแบบแพลตฟอร์มออนไลน์ ซึ่งอาจไม่เข้าข่ายลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานแต่ก็ไม่ใช่ผู้รับงานไปทำที่บ้านแบบดั้งเดิม.

1.3 กฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ จะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังคงต้องอาศัยกฎกระทรวงและประกาศต่างๆ ที่ออกตามมาเพื่อกำหนดรายละเอียดและแนวปฏิบัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในงานบ้าน (ซึ่งอาจไม่ใช่การทำงานที่บ้าน แบบองค์กร แต่เป็นงานบริการในบ้าน) กำหนดเรื่องเวลาทำงานปกติไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และรวมไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์[5] เวลาพัก วันหยุด สิทธิลาป่วย และห้ามหักค่าจ้างโดยไม่ได้รับอนุญาต[6]

นอกจากนี้ ยังมีกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานที่บ้าน การพึ่งพากฎหมายลำดับรองอย่างกฎกระทรวงและประกาศเพื่อเติมเต็มรายละเอียดของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 23/1 สะท้อนถึงความยืดหยุ่นของระบบกฎหมายในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของรูปแบบการทำงาน อย่างไรก็ตาม ความล่าช้าในการออกกฎหมายลำดับรองหรือความไม่ชัดเจนในเนื้อหา อาจเป็นช่องว่างที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายหลักไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในทางปฏิบัติ

2. สิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างในการทำงานที่บ้าน

การทำงานที่บ้านภายใต้กฎหมายแรงงานไทยได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ที่ชัดเจนสำหรับทั้งลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อให้เกิดความสมดุลและเป็นธรรมในความสัมพันธ์การจ้างงาน

2.1 สิทธิของลูกจ้าง

สิทธิในการปฏิเสธการติดต่อสื่อสารหลังเวลางาน (Right to Disconnect)

มาตรา 23/1 วรรคสาม บัญญัติให้

“ลูกจ้างมีสิทธิปฏิเสธการติดต่อสื่อสารไม่ว่าในช่องทางใดๆ กับนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน เมื่อสิ้นสุดเวลาทำงานตามปกติแล้ว หรือเมื่อทำงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่ลูกจ้างได้ให้ความยินยอมโดยทำหนังสือไว้ล่วงหน้า”[7]

---

5 มาตรา 23, *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.*

6 มาตรา 76, *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.*

7 มาตรา 23/1, *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.*

สิทธิในการปฏิเสธการติดต่อสื่อสารหลังเวลางานนี้ถือเป็นสิทธิที่ก้าวหน้าและมีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมสมดุลระหว่างชีวิตส่วนตัวและการทำงานของลูกจ้าง การที่กฎหมายรับรองสิทธินี้อย่างชัดเจนเป็นการตอบสนองต่อความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการทำงานที่บ้าน ซึ่งเส้นแบ่งระหว่างชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงานมักจะเลือนหายไป อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้สิทธินี้ในทางปฏิบัติอาจเผชิญความท้าทาย โดยเฉพาะในงานที่ต้องมีการประสานงานต่อเนื่องหรือมีลักษณะฉุกเฉิน นายจ้างบางรายอาจมองว่าสิทธินี้เป็นการตัดช่องทางการติดต่อสื่อสารที่จำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจ ซึ่งอาจต้องมีการหาจุดสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการคุ้มครองสิทธิลูกจ้างกับความจำเป็นทางธุรกิจ”

สิทธิเท่าเทียมกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการ

มาตรา 23/1 วรรคสี่ ระบุชัดเจนว่า

“ลูกจ้างซึ่งทำงานที่บ้านหรือที่พักอาศัย หรือทำงานผ่านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในสถานที่ใด ๆ มีสิทธิเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง” [8]

ซึ่งรวมถึงสิทธิในค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เวลาพัก และวันหยุดต่าง ๆ หลักการความเท่าเทียมกันนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ต่อลูกจ้างที่ทำงานที่บ้าน

กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้ลูกจ้าง การทำงานที่บ้าน ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ไม่ว่าสถานที่ทำงานจะอยู่ที่ใดก็ตาม อย่างไรก็ตามการตรวจสอบและบังคับใช้ให้เกิดความเท่าเทียมในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องสวัสดิการที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น โอกาสในการฝึกอบรม การพัฒนาสายอาชีพ หรือโอกาสในการก้าวหน้า อาจเป็นเรื่องที่ท้าทายและต้องอาศัยการกำกับดูแลที่เข้มงวด

สิทธิและสวัสดิการอื่น ๆ

ลูกจ้างที่ทำงานที่บ้านยังคงได้รับสิทธิและสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยสมบูรณ์ เช่น วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี สิทธิลาป่วย สิทธิลาเพื่อกิจธุระจำเป็น การคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก และการห้ามหักค่าจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานให้แก่ลูกจ้างทุกคน และยังคงใช้บังคับกับการทำงานที่บ้านเพื่อให้ลูกจ้างได้รับหลักประกันในการทำงานอย่างครบถ้วน

1.2 หน้าที่ของนายจ้าง

การจัดทำข้อตกลงและเงื่อนไขการทำงาน

นายจ้างมีหน้าที่จัดทำข้อตกลงการทำงานที่บ้านเป็นหนังสือหรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำข้อตกลงนี้เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความชัดเจนในความสัมพันธ์การจ้างงาน และลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานนอกสถานที่

---

8 มาตรา 23/1, *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.*

การจัดหาอุปกรณ์และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่จำเป็น

ข้อตกลงการทำงานที่บ้านอาจรวมถึงภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์การทำงาน และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็นอันเนื่องจากการทำงาน แม้กฎหมายจะระบุให้สามารถตกลงเรื่องค่าใช้จ่ายได้ แต่ความไม่ชัดเจนในแนวปฏิบัติอาจนำไปสู่ข้อพิพาทและภาระที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง

หากไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนจากภาครัฐ ลูกจ้างที่มีอำนาจต่อรองน้อยอาจต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเหล่านี้เองซึ่งขัดต่อหลักการคุ้มครองแรงงานและอาจสร้างความเหลื่อมล้ำปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำหรือแนวทางที่ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายใดบ้างที่นายจ้างควรรับผิดชอบและในสัดส่วนเท่าใด ทำให้การเจรจาเป็นไปตามอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย

การดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (OHS)

นายจ้างยังคงมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้าง แม้จะทำงานที่บ้านก็ตาม พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 กำหนดบทบาทหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างในการจัดการดูแลความปลอดภัย การขยายขอบเขตความรับผิดชอบด้านการดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานไปยังสถานที่ทำงานที่บ้านของลูกจ้างเป็นความท้าทายอย่างมากในการปฏิบัติจริง เนื่องจากนายจ้างมีข้อจำกัดในการควบคุมสภาพแวดล้อมส่วนบุคคลของลูกจ้าง การตรวจสอบสภาพแวดล้อมที่บ้านเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยอาจทำได้ยาก หรือเป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัวของลูกจ้าง ซึ่งนำไปสู่ความไม่ชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานที่บ้าน

การดูแลสุขภาพจิตของลูกจ้าง

แม้กฎหมายจะเน้นไปที่สุขภาพกายเป็นหลักแต่แนวคิดเรื่องการจัดการเวลาและพลังงานเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง “ชีวิตการทำงาน” และ “ชีวิตส่วนตัว” (Work-Life Balance) และการคุ้มครองสิทธิในการปฏิเสธการติดต่อสื่อสารหลังเวลางาน (Right to Disconnect) สะท้อนถึงความพยายามในการดูแลสุขภาพจิตของลูกจ้าง การดูแลสุขภาพจิตของลูกจ้างที่ทำงานที่บ้านเป็นประเด็นที่สำคัญและซับซ้อนกว่าการดูแลสุขภาพกาย

เนื่องจากเกี่ยวข้องกับปัจจัยส่วนบุคคลและขอบเขตความเป็นส่วนตัว นายจ้างควรส่งเสริมการพูดคุยทำความเข้าใจ และให้ความยืดหยุ่นเพื่อจัดการปัญหาสุขภาพจิตในที่ทำงาน การให้การสนับสนุนด้านสุขภาพจิตในบริบท การทำงานที่บ้าน ต้องคำนึงถึงวิธีการที่เหมาะสม เช่น การจัดให้มีช่องทางการปรึกษา การส่งเสริมกิจกรรมผ่อนคลาย และการสร้างบรรยากาศที่เปิดกว้างโดยเคารพความเป็นส่วนตัวของลูกจ้าง

3. ปัญหาและข้อท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการทำงานที่บ้าน

แม้กฎหมายแรงงานไทยจะมีความก้าวหน้าในการรองรับการทำงานที่บ้าน แต่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติยังคงเผชิญกับปัญหาและข้อท้าทายหลายประการ

3.1 ความไม่ชัดเจนในการควบคุมเวลาทำงานและวัดผล

นายจ้างบางรายประสบปัญหาในการควบคุมและตรวจสอบเวลาทำงานของลูกจ้างที่ทำงานที่บ้าน เนื่องจากไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ตลอดเวลาว่าลูกจ้างทำงานครบเวลาที่กำหนดหรือไม่ ปัญหานี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนจากการวัดผลแบบ “เวลาเข้างาน” ไปสู่ “ผลลัพธ์ของงาน” (output-based performance)

การที่กฎหมายกำหนดสิทธิปฏิเสธการติดต่อหลังเวลางานอาจทำให้การประสานงานหรือการติดตามงานที่จำเป็นต้องทำนอกเวลาปกติทำได้ยากขึ้น การเปลี่ยนผ่านไปสู่การวัดผลตามผลลัพธ์ต้องการการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรและระบบการบริหารจัดการประสิทธิภาพที่ชัดเจน ซึ่งอาจยังไม่พร้อมสำหรับทุกองค์กร

3.2 ความคลุมเครือในการจำแนกประเภทงานที่เหมาะสมกับการทำงานที่บ้าน

กฎหมายไม่ได้จำแนกประเภทงานที่ชัดเจนว่างานใดบ้างที่เหมาะสมกับการทำงานที่บ้าน ทำให้เกิดความคลุมเครือและคำถามว่ากฎหมายนี้บังคับใช้กับงานประเภทใดบ้าง เช่น งานขับรถบรรทุก งานบริการขนส่งสินค้า เซลล์ หรือพนักงานช่างเทคนิค ความไม่ชัดเจนนี้อาจนำไปสู่ข้อพิพาทเรื่องการตีความและการเลือกปฏิบัติ โดยนายจ้างอาจปฏิเสธการทำงานที่บ้าน โดยอ้างว่าลักษณะงานไม่เหมาะสม หรือลูกจ้างอาจเรียกร้องสิทธิการทำงานที่บ้านในงานที่ไม่สามารถทำได้จริง การขาดคำนิยามหรือแนวทางที่ชัดเจนสำหรับประเภทงานที่เหมาะสมกับการทำงานที่บ้านส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติระหว่างองค์กรต่างๆ

3.3 ปัญหาเรื่องภาระค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์ในการทำงาน

แม้กฎหมายจะระบุให้สามารถตกลงเรื่องภาระค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์ได้แต่ยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติทำให้เกิดคำถามว่าใครควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าอินเทอร์เน็ต ค่าบำรุงรักษาอุปกรณ์ หากไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนจากภาครัฐ ลูกจ้างที่มีอำนาจต่อรองน้อยอาจต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเหล่านี้เอง ซึ่งขัดต่อหลักการคุ้มครองแรงงานและอาจสร้างความเหลื่อมล้ำ ปัญหานี้เกิดจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดสัดส่วนหรือหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน ทำให้การเจรจาเป็นไปตามอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย ซึ่งมักจะส่งผลเสียต่อลูกจ้าง

3.4 ปัญหาความเหลื่อมล้ำและอำนาจการต่อรองของลูกจ้าง

กฎหมาย การทำงานที่บ้านอาศัยหลักการตกลงร่วมกัน ซึ่งอาจทำให้ลูกจ้างมีอำนาจต่อรองน้อยกว่านายจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างที่ไม่มีสหภาพแรงงานคอยดูแล ลูกจ้างอาจเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างหากไม่ยอมรับเงื่อนไขของนายจ้าง การพึ่งพา "การตกลงร่วมกัน" โดยไม่มีกลไกคุ้มครองอำนาจต่อรองที่เข้มแข็ง อาจทำให้กฎหมายไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ในการยกระดับคุณภาพชีวิตลูกจ้างได้อย่างเต็มที่ สภาพเช่นนี้อาจนำไปสู่การที่ข้อตกลงการทำงานที่บ้าน ถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายนายจ้างเป็นหลัก และลูกจ้างไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องยอมรับ เพื่อรักษาสภาพการจ้างงานของตนไว้

3.5 ช่องว่างทางกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยที่ยังไม่ชัดเจน

แม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 แต่ยังมีช่องว่างทางกฎหมายและประเด็นที่แนวคำวินิจฉัยของศาลหรือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานยังไม่ชัดเจน เช่น กรณีอุบัติเหตุจากการทำงานที่บ้าน หรือประเด็นความเป็นส่วนตัวของลูกจ้าง

การขาดแนวปฏิบัติและคำวินิจฉัยที่ชัดเจนสร้างความไม่แน่นอนทางกฎหมายสำหรับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง และอาจนำไปสู่ข้อพิพาทที่ต้องใช้กระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขซึ่งเป็นภาระแก่ทุกฝ่าย ความคลุมเครือนี้ยังส่งผลให้นายจ้างไม่มั่นใจในขอบเขตความรับผิดชอบของตนและลูกจ้างไม่ทราบสิทธิที่แท้จริงของตนเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันขึ้นในขณะปฏิบัติงานที่บ้าน

ตาราง 2: ปัญหาและข้อท้าทายหลักในการบังคับใช้กฎหมายการทำงานที่บ้าน

ปัญหาและข้อท้าทาย	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
ความไม่ชัดเจนในการควบคุมเวลาทำงานและวัดผล	นายจ้างยากต่อการบริหารจัดการประสิทธิภาพ ลูกจ้างอาจทำงานเกินเวลาหรือไม่สามารถแบ่งเวลาส่วนตัวได้ชัดเจน
ความคลุมเครือในการจำแนกประเภทงานที่เหมาะสม	เกิดข้อพิพาทเรื่องการตีความ การเลือกปฏิบัติในการอนุญาตการทำงานที่บ้าน ลูกจ้างเรียกร้องสิทธิในงานที่ไม่เหมาะสม
ภาระค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์ในการทำงาน	ลูกจ้างอาจแบกรับภาระค่าใช้จ่ายสูง
ความเหลื่อมล้ำและอำนาจการต่อรองของลูกจ้าง	ลูกจ้างไม่มีทางเลือกในการต่อรองเงื่อนไข เสี่ยงถูกเลิกจ้างหากไม่ยอมรับข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายไม่บรรลุเจตนารมณ์
ช่องว่างทางกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยไม่ชัดเจน	ความไม่แน่นอนทางกฎหมายสำหรับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง เพิ่มภาระในการแก้ไขข้อพิพาทผ่านกระบวนการยุติธรรม (เช่น กรณีอุบัติเหตุ ความเป็นส่วนตัว)

บทสรุป

การทำงานที่บ้านได้กลายเป็นรูปแบบการทำงานที่สำคัญในประเทศไทย ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 ได้เข้ามาวางกรอบทางกฎหมายที่สำคัญ โดยเฉพาะมาตรา 23/1 ที่ กำหนดหลักการความสมัครใจในการตกลง สิทธิในการปฏิเสธการติดต่อสื่อสารหลังเวลางาน และการรับรองสิทธิที่เท่าเทียมกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการ การปรับปรุงกฎหมายนี้สะท้อนความพยายามของภาครัฐในการยกระดับการคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับบริบทการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคดิจิทัล

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังคงเผชิญกับปัญหาและข้อท้าทายหลายประการ อาทิ ความไม่ชัดเจนในการควบคุมเวลาทำงาน การจำแนกประเภทงานที่เหมาะสม ภาระค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์ในการทำงาน ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจการต่อรองของลูกจ้าง และช่องว่างทางกฎหมายที่ยังขาดแนวคำวินิจฉัยที่ชัดเจน ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายและอาจนำไปสู่ข้อพิพาทแรงงานได้

เพื่อส่งเสริมให้การทำงานที่บ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายควรดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการออกกฎหมายลำดับรองที่ชัดเจนและครอบคลุมในประเด็นที่ยังคลุมเครือการส่งเสริมกลไกการเจรจาต่อรองร่วมและการสร้างสมดุลอำนาจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การพัฒนาแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสุขภาพจิตที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมการทำงานที่บ้านรวมถึงการมองการณ์ไกลเพื่อรองรับรูปแบบการทำงานที่หลากหลายในอนาคต

การดำเนินการเหล่านี้จะช่วยให้กฎหมายแรงงานไทยสามารถปรับตัวเข้ากับพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างยั่งยืน และสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ของนายจ้างและสิทธิของลูกจ้างได้อย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานและประสิทธิภาพการทำงานของประเทศโดยรวม

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการทำงานที่บ้านสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ควรพิจารณาแนวทางการปฏิรูปและข้อเสนอแนะทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1. การออกกฎหมายลำดับรองเพื่อความชัดเจน

กระทรวงแรงงานควรเร่งออกกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในประเด็นที่กฎหมายหลักยังคลุมเครือ การออกกฎหมายลำดับรองที่รวดเร็วและครอบคลุมจะช่วยลดความไม่แน่นอนทางกฎหมายและข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความที่แตกต่างกันในทางปฏิบัติ

ประเด็นสำคัญที่ต้องให้ความชัดเจน ได้แก่ หลักเกณฑ์การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์ในการทำงานที่บ้าน แนวทางการประเมินความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในสถานที่ทำงานที่บ้าน รวมถึงการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพแวดล้อมการทำงานที่บ้านที่นายจ้างควรรับผิดชอบ และการจำแนกประเภทงานที่เหมาะสมกับการทำงานที่บ้าน เพื่อลดความคลุมเครือในการบังคับใช้

2. การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมและการสร้างสมดุลอำนาจ

การพึ่งพา “การตกลงร่วมกัน” โดยไม่มีกลไกคุ้มครองอำนาจต่อรองที่เข้มแข็งอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้กฎหมายบรรลุเจตนารมณ์ในการยกระดับคุณภาพชีวิตลูกจ้าง ภาครัฐควรส่งเสริมกลไกการเจรจาต่อรองร่วม (collective bargaining) ระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงาน หรือตัวแทนลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างมีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมในการกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่บ้าน นอกจากนี้ ควรพิจารณากลไกการคุ้มครองลูกจ้างที่ไม่มีสหภาพแรงงาน เช่น การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่เข้มงวดขึ้นในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มั่นใจว่าลูกจ้างทุกคนได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรมไม่ว่าจะมีอำนาจต่อรองมากน้อยเพียงใด

3. การพัฒนาแนวปฏิบัติและมาตรการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสุขภาพจิต

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) และกรมสุขภาพจิตควรทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาคู่มือและแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับการทำงานที่บ้าน การดูแลสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานที่บ้านต้องใช้แนวทางที่แตกต่างจากสภาพแวดล้อมสำนักงานปกติ โดยคำนึงถึงความเป็นส่วนตัวและข้อจำกัดในการเข้าถึงของนายจ้าง

แนวปฏิบัติดังกล่าวควรครอบคลุมทั้งด้านความปลอดภัยทางกายภาพ (เช่น การจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การแนะนำอุปกรณ์ที่เหมาะสม) และสุขภาพจิต (เช่น การส่งเสริม Work-Life Balance การป้องกันภาวะหมดไฟ การให้คำปรึกษาทางไกล) การให้ความรู้แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดชอบและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับมาตรการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสุขภาพจิตในบริบท การทำงานที่บ้านก็เป็นสิ่งจำเป็น

4. การทำงานที่บ้านเป็นเพียงหนึ่งในรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคดิจิทัล การปฏิรูปกฎหมายแรงงานจึงควรมีลักษณะที่ครอบคลุมและมองการณ์ไกล

เพื่อรองรับความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงานและเทคโนโลยีที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้มีความยืดหยุ่นและครอบคลุมรูปแบบการจ้างงานใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น แรงงานแพลตฟอร์ม เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการวิจัยและศึกษาผลกระทบของการทำงานที่บ้านในระยะยาวต่อสุขภาพกาย สุขภาพจิต และผลิตภาพของแรงงาน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายและกฎหมายในอนาคต การมีนโยบายที่ยืดหยุ่นและปรับตัวได้จะช่วยให้กฎหมายแรงงานสามารถตอบสนองต่อพลวัตของตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำแนะนำในการส่งบทความวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ความรู้กฎหมายและศาสตร์ด้านสังคมศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
2. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตผลงานวิชาการของอาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไป

ขอบเขต

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

แนวปฏิบัติการนำเสนอบทความ

1. บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ใดมาก่อน และต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่นหรือรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ
2. บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์จะได้รับการประเมินจากกองบรรณาธิการและผู้ประเมินบทความที่กองบรรณาธิการกำหนด โดยผู้ประเมินไม่ทราบว่าผู้เสนอบทความเป็นผู้ใด (blind review) ผลการพิจารณาจากกองบรรณาธิการถือเป็นสิ้นสุด ทั้งนี้ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ ในการตรวจทานแก้ไขต้นฉบับตามเกณฑ์

การเตรียมต้นฉบับ

1. ความยาวของบทความวิชาการไม่เกิน 15 หน้า และบทความวิจัยไม่เกิน 20 หน้ากระดาษA4 พิมพ์หน้าเดียว (นับรวมรูปภาพ ตาราง เอกสารอ้างอิง และภาคผนวก)
2. รูปแบบตัวอักษร ให้จัดพิมพ์ด้วยแบบตัวอักษร Angsana New เท่านั้น
3. ชื่อเรื่องบทความ ขนาดตัวอักษร 18 pt. (ตัวหนา) จัดพิมพ์กึ่งกลางหน้ากระดาษ
4. ชื่อผู้เขียนทุกคนต้องระบุหน่วยงานต้นสังกัด สำหรับที่อยู่ทางไปรษณีย์และอีเมล ระบุเฉพาะผู้เขียนที่สามารถติดต่อได้ 1 คน ขนาดตัวอักษร 16 pt. จัดพิมพ์กึ่งกลางหน้ากระดาษ เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัดจากชื่อเรื่อง
5. ชื่อบทคัดย่อ คำสำคัญ ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัดจากอีเมล
6. เชิงอรรถขนาดตัวอักษร 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 จากเนื้อหาก่อนหน้านี้

10. ชื่อหัวเรื่องรอง ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) ย่อหน้า 1.25 ซม. ไม่เว้นระยะบรรทัด

11. เนื้อหาบทความ ย่อหน้า 1.25 ซม. ให้พิมพ์ชิดขอบซ้ายขวา (กระจายแบบไทย) ขนาดตัวอักษร 16 pt. ถ้ามีข้อย่อยที่ไม่ใช่ตัวเลข ให้ใช้เครื่องหมายยัติภังค์ (-) เนื้อหาบทความเดียวกับหัวเรื่องใหญ่ ไม่เว้นระยะบรรทัด

12. ชื่อและเลขกำกับ ตาราง ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) ให้ระบุไว้บนตารางจัดชิดซ้าย เช่น ตารางที่ 1 เปรียบเทียบต้นทุน เว้นระยะบรรทัด 1 บรรทัดจากเนื้อหาก่อนตาราง และใต้ตารางให้บอกแหล่งที่มาจัดชิดซ้าย 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 ให้ใส่ไว้ตำแหน่งด้านล่างขวาตั้งแต่ต้นจนจบบทความ

17. ผู้เขียนต้องส่งผลตรวจอักขราวิสุทธิ์แนบมาพร้อมกับบทความ (การลอกเลียนแบบวรรณกรรมทางวิชาการไม่เกิน 20%)

18. ชื่อรายการบรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 pt. (ตัวหนา) จัดชิดซ้าย

19. เนื้อหารายการบรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 pt.

20. การตัดสินของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สิ้นสุด

ส่วนประกอบของบทความ

1. ชื่อเรื่องบทความภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับภาษาที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับชื่อเรื่องบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษภาษาเดียว

2. ชื่อผู้เขียนทุกคนต้องระบุหน่วยงานต้นสังกัด สำหรับที่อยู่ทางไปรษณีย์และอีเมล ระบุเฉพาะผู้เขียนที่สามารถติดต่อได้ 1 คน (ชื่อผู้เขียนภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษ)

3. บทคัดย่อ (Abstract) ในบทความวิชาการและบทความวิจัยมีความยาวไม่เกิน 200 คำ และคำสำคัญ (Keyword) 3-5 คำ (บทคัดย่อและคำสำคัญภาษาไทยหรือภาษาจีนขึ้นอยู่กับที่เขียนและต้องมีภาษาอังกฤษด้วย สำหรับบทความภาษาอังกฤษมีแค่ภาษาอังกฤษ)

4. เนื้อเรื่อง

4.1 บทความวิชาการ ประกอบด้วย บทนำ เนื้อหา สรุป และวิเคราะห์

4.2 บทความวิจัย ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์การวิจัย ทบทวนวรรณกรรม วิธีการวิจัย กรอบแนวคิด ผลการวิจัยและการทดสอบสมมติฐาน สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5. เอกสารอ้างอิง

6. ถ้ามีรูป แผนภูมิ ตารางประกอบ หรืออื่น ๆ ต้องมีหมายเลขกำกับในบทความ อ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลให้ถูกต้อง ชัดเจน และไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น หากมีรูปภาพควรใช้รูปภาพสีหรือขาว-ดำที่มีความชัดเจน

การส่งต้นฉบับ

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

<u>การอ้างอิงเชิงอรรถ (Footnote)</u>

<u>1. หนังสือ/ตำรา (Books)</u>

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

2. บทความวารสาร (Journal Articles)

รูปแบบ	ชื่อผู้แต่ง,	“ชื่อเรื่อง”	(ปีที่พิมพ์)	ปีที่:ฉบับที่	**ชื่อวารสาร**	หน้าเริ่มต้นบทความ,	หน้า.
ตัวอย่าง	ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์,	“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	*Suffolk Transnational Law Review*	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 ศุกรกาญจน์ (บรรณาธิการ),	*ห้องสมุดวัฒนธรรม*	(นครศรีธรรมราช : ศูนย์วัฒนธรรมภาคใต้, 2525)	1,	4.
	Richard J. McNeil	“International Parks for Peace”	In	Jim Thorsell (ed.),	*Parks on the Borderline: Experience in Transfrontier Conservation*	(Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 1990)	23,	35.

4. วิทยานิพนธ์ (Theses)

รูปแบบ	ชื่อผู้แต่ง,	*ชื่อเรื่อง*	(หลักสูตร, สถาบัน, ปี)	หน้า.
ตัวอย่าง	นิก สุนทรธัย,	*มาตรการทางกฎหมายในการเรียกคืนทรัพย์สินทางวัฒนธรรม*	(นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534)	53.
	Chloe Sage Castro,	*Over the Moon: Lunar Heritage Protection*	(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,	*The ASEAN Approach to Regional Environmental Management*	(24 Aug 2013)	ASEAN Environment Cooperation	<http://www.aseansec.org/2838.htm>.

7. กฎหมายภายใน (Domestic Laws)

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

8. ตราสารระหว่างประเทศ (Treaties, Conventions, Protocol)

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

หลักการอ้างเอกสารที่เคยอ้างมาแล้ว (Subsequent References)

1. กรณีการใช้ “เพิ่งอ้าง” หรือ “Ibid” กรณีอ้างเอกสารเดิมที่อยู่ก่อนหน้าทันที เช่น

16 ประสิทธิ์ โฆวิไลกูล, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543) 183.

17 เพิ่งอ้าง, 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” กรณีอ้างเอกสารเดิมที่อยู่ก่อนหน้า แต่มีเอกสารอื่นมาคั่น 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 โฆวิไลกูล, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543) 183.

.....

24 ประสิทธิ์ โฆวิไลกูล, อ้างแล้ว 22, 185.

****

การอ้างบรรณานุกรม (Bibliography)

มีหลักการเขียนดังนี้

(1) รูปแบบเดียวกับ กรณีการอ้างอิงเชิงอรรถ (Footnote) ขึ้นอยู่กับประเภทของแหล่งอ้างอิง

(2) ตัดหน้าเอกสารที่อ้างออก และไม่ใส่จุด full stop (.) กรณีเอกสารที่อ้างเป็นบทความ (Journal Articles) ให้ตัดแต่เลขหน้าที่อ้างออก ให้ใส่หน้าเริ่มต้นบทความเอาไว้

(3) กรณีผู้แต่งเป็นชาวต่างชาติ ให้สลับที่ ชื่อแรก และ นามสกุล โดยคั่นด้วย comma (,) เช่น Christopher C. Miller เปลี่ยนเป็น Miller, Christopher C.

(4) การเรียงลำดับเอกสาร ให้เรียงตามอักษรตัวแรกสุดของชื่อผู้เขียน จาก ก-ฮ หรือ A-Z

ค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์

ผู้ที่จะตีพิมพ์บทความลงวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ต้องเสียค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ เรื่องละ 6,000 บาท เพื่อเป็นค่าตอบแทนผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer review) และค่าดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถชำระโดย**โอนเงินเข้าบัญชี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ**

ชื่อบัญชี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ธนาคารกสิกรไทย สาขาถนนบางนา-ตราด ประเภท ออมทรัพย์
เลขที่บัญชี 450-2-05411-8
ส่ง ใบ PAY IN ธนาคาร
ที่ E-Mail : faclaw120hcu@gmail.com

****

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ได้รับรองหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

จาก

สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งสภาทนายความ

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.บางโฉลง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ 10540

E-mail : faclaw120hcu@gmail.com

คณะนิติศาสตร์

หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ภาคปกติ)
หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ภาคสมทบ)
Bachelor of Laws Program

(หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2564)

- สาขาวิชา นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.)
  Bachelor of Laws (LL.B.)

คณะนิติศาสตร์

โทรศัพท์ 02-312-6300 #1689
ตรง 02-713-8160
website : www.law.hcu.ac.th

