

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ISSN 2539-7222



The Journal of Law, Public Administration and Social Science.
School of Law Chiang Rai Rajabhat University
Vol.7 No.1 (January – June 2023)
ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2566)



วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2566)

The Journal of Law, Public Administration and Social Science.

School of Law Chiang Rai Rajabhat University

Vol.7 No.1 (January – June 2023)

ISSN 2539-7222

นโยบาย

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ได้จัดทำวารสารฯ เพื่อเปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษา ตลอดจนนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปของบทความวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งการพัฒนายกระดับให้เป็นวารสารระดับชาติและนานาชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานและทักษะทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ให้แก่บุคคลทั่วไป
2. เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทัศนะและแนวคิดด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย

ขอบเขต

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสารจะครอบคลุมเนื้อหาในด้านกฎหมายทุกสาขาด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการเมืองการปกครอง และด้านสังคมศาสตร์ในสาขาจิตวิทยา สาขาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา สาขาพัฒนาสังคม

ประเภทของบทความ

1. **บทความวิชาการ (Academic Article)** ได้แก่ เป็นบทความที่เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองหรือจากประสบการณ์ของผู้เขียน ผ่านการวิเคราะห์และประมวลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยผู้เขียนควรเสนอประเด็นอย่างชัดเจนและควรจะมีการนำเสนอเป็นองค์ความรู้หรือแนวคิดที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการตลอดจนผู้สนใจทั่วไป

2. **บทความวิจัย (Research Article)** ได้แก่ บทความที่ได้จากการทำโครงการวิจัย นำเสนอผลการวิจัย หรือประเด็นที่ค้นพบจากการทำวิจัย ตลอดจนงานที่ได้จากผลการศึกษา ค้นคว้าแบบอิสระ

กำหนดการตีพิมพ์ (Publication Date)

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ ตีพิมพ์ ปีละ 2 ฉบับ

จำนวนฉบับต่อปี (Publication Frequency)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เลขที่ 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

โทรศัพท์ : 053-776137

โทรสาร : 053-776137

Website : <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru>

บทความหรือข้อความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะผู้จัดทำวารสารไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย และไม่ใช่ว่าความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยและคณะผู้จัดทำ

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์วรณัฐ บุญเจริญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.มนัส สุวรรณ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ |
| 2. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ | มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร |
| 3. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวดี | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 4. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวาณิชย์ | ข้าราชการบำนาญ |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันทิพย์ | มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| 6. รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง |
| 7. รองศาสตราจารย์สมพงษ์ บุญเลิศ | ข้าราชการบำนาญ |
| 8. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ รักชาติเจริญ | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ชีระชัยมหิทธิ | มหาวิทยาลัยพะเยา |
| 11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม | มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง |

กองบรรณาธิการ

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มุลรัตน์ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรพี โพธิสาราช | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พชรวรรณ ขำตุ้ม | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรัชย์ อุฬารวงศ์ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยงค์ศักดิ์ เพชรนิล | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 7. อาจารย์นิติธณี ทองแท้ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |

ฝ่ายจัดการและธุรการ

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| 1. นายเกียรติศักดิ์ ศรีคำ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 2. นางสาวอนงค์ โถยะโล | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 3. นายปฐมพงษ์ เมืองขาว | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 4. นางสาวสุดารัตน์ ยาวีเลิง | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |

บทบรรณาธิการ

เข้าสู่ปีพุทธศักราช 2566 เป็นการเริ่มต้นวันเดือนและปีใหม่ ปีนี้เป็นปีเถาะหรือปีกระต่าย ตามคติโบราณถือว่าเป็นสัตว์ที่อ่อนโยน และเป็นสัญลักษณ์ของความเมตตากรุณาอ่อนหวาน เป็นที่รักของผู้อื่น แต่ก็ต้องระวังไม่เป็นแบบนิทานโบราณเรื่องกระต่ายตื่นตูม

วารสารนิติรัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (ม.ค. – มิ.ย. 2566) นี้ มีบทความทั้งสิ้น 15 บทความ เป็นบทความวิชาการ 4 บทความ บทความวิจัย 11 บทความ ที่น่าสนใจ มีดังนี้

บทความวิจัยเกี่ยวกับจริยธรรมในประเด็น “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง มุมมองเรื่องจริยธรรมของนักการเมือง(ไทย)เป็นอย่างไร นอกจากนี้ มีบทความภาษาอังกฤษเรื่อง “ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา: โอกาสและความท้าทายของประเทศไทย” ก็น่าสนใจมาก ว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นไทยมีปัญหาอย่างไรบ้าง และบทความที่ไม่น่าเชื่อว่าจะมีสิทธิใหม่ ในเรื่อง “สิทธิที่จะถูกลืม” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่น่าสนใจอีกเรื่องหนึ่ง นอกจากนั้น มีบทความวิจัยทางสังคมศาสตร์และจิตวิทยาเกี่ยวกับชุมชนในประเด็นแผ่นดินไหว บทความนักศึกษาปริญญาเอก และปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ที่ทำวิทยานิพนธ์ในหัวข้อต่าง ๆ อีกหลายบทความเช่นกัน

กองบรรณาธิการ ขอขอบคุณผู้ประเมินบทความทุกท่าน และผู้เขียนบทความที่ได้ส่งบทความมาตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฯ หวังว่าจะได้รับความรู้ใหม่ ๆ จากการศึกษาค้นคว้าโดยคณาจารย์ นักศึกษาและนักวิจัย ผ่านมุมมองการได้อ่านเนื้อหาต่าง ๆ ก็ทำให้เกิดการพัฒนาความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป เพราะการศึกษา คือ สึกขา หมายถึง การเรียนรู้ฝึกฝนและพัฒนาตนให้ดีขึ้น ชีวิตที่ดีคือชีวิตที่มีการศึกษา

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม
บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

ปัญหาการให้ความคุ้มครองและใช้บังคับสิทธิที่จะถูกลืมตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ในมหาวิทยาลัยไทย Problems of the Protection and Enforcing the Rights to be Forgotten with the Personal Data Protection Act 2562 B.E. in Thai Universities เขตไท่ ลังการ์พินธุ์	1-24
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทางวัฒนธรรม Subdistrict Administrative Organization Cultural Management Powers and Duties ปศุณนา กลมกลิ้ง	25-46
Traditional Knowledge and Intellectual Property Protection: Challenges and Opportunities in Thailand ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา: โอกาสและความ ท้าทายของประเทศไทย อัจฉริยา วงษ์บุรณาวาทย์	47-71
สถานการณ์การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุนต่างชาติ (Investor – state Dispute Settlement - ISDS) ในประเทศไทย Investor-state Dispute Settlement (ISDS) situation in Thailand สุรพี โพธิ์สาราช	73-90

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

การดำเนินคดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง The Prosecution according on Standard of Persons holding Political Position ดิเรก ควรสมาคม	91-109
ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ A Legal Issue of Electronic Bills of Exchange รัชนี สุขสวัสดิ์ และวริยา ล้ำเลิศ	111-129
คุณค่าเชิงพิสูจน์ของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในคดีข่มขืนกระทำชำเรา The Probative Value of Forensic Evidence in Rape Cases จักรกฤษณ์ วรวิทย์ และศุภชัย ศุภลักษณ์นารี	131-149
กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นพลเรือนในศาลทหาร Law Protecting Rights of Civilians Accused and Defendant Persons in Military Court จิรายุทธ เย็นศิริกุล	151-169
กฎหมายสำหรับแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันเกี่ยวกับการจ่ายเงิน ทดแทนการขาดรายได้ Law Regarding Food Delivery Worker Application Payment Compensation for the Lack of Income พิมพ์พร สุทะเงิน	171-186
ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเรื่องการกำหนดความเร็วตาม พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม Legal Problems Concerning the Enforcement of Speed Limit of Cars on the Road Traffic Act, B.E. 2522 and Amendment กรกช โรจนบุญถึง	187-202

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

-
- กฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศในสถานศึกษา: กรณีศึกษา
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 203-220
Laws regarding harassment in educational institutions: A case
study of Chiang Mai University
พิมพ์ สุธะเงิน
- การเตรียมความพร้อมและการฟื้นฟูสภาวะทางจิตใจของประชาชนที่อยู่บน
พื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย 221-245
Preparation and Rehabilitation of mental state of people living
in disaster areas on the fault zone in Chiang Rai Province
จิรนนต์ ไชยงาม นอกซ์, ภัทรีพันธุ์ พันธุ์, กันยธัญญ์ สุชิน,
ธนพัทธ์ จันทพิพัฒน์พงศ์ และทิพวรรณ เมืองใจ
- การบริหารจัดการชุมชนเพื่อรองรับการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย 247-269
อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย
Community Management to Support Tourism in Muang Yai
Subdistrict Municipality Area Wiang Kaen District, Chiang Rai
Province
สมีนตราพร สุรินทร์, วชิรวิทย์ วรวิชญ์พงศ์ และยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว
- การตั้งถิ่นฐานและการขยายตัวของชุมชนตามแนวรอยเลื่อนมีพลังในพื้นที่ 271-287
จังหวัดเชียงราย
The settlement and expansion of communities along the active
fault in Chiang Rai Province
เพชรสวัสดิ์ กันคำ, ทศพล คชสาร, อิทธิพัทธ์ เรืองกิจวัฒน์
และศศิพัชร หาญฤทธิ์

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่าง อากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน 289-312

Strategic Human Resource Development Model for Ground
Instructors in Aircraft Maintenance Training Division Of Civil
Aviation Training Center

ปภาพร มนตรีเจริญ

ปัญหาการให้ความคุ้มครองและใช้บังคับสิทธิที่จะถูกลืมตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ในมหาวิทยาลัยไทย
Problems of the Protection and Enforcing the Rights to be
Forgotten with the Personal Data Protection Act 2562 B.E.
in Thai Universities

เขตไท่ ลังการ์พินธุ์*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

เขตแม่ควา, ถนนซูเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50000

Khettai Langkarpint**

Faculty of Law, Payap University,

Super Highway Chiang Mai-Lampang Road Muang Chiang Mai District,

Chiang Mai Province, 50000

Email: Khettai@hotmail.com

Received: August 18, 2022

Revised: November 3, 2022

Accepted: November 14, 2022

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาหลักการคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม แนวทางในการให้ความคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม และวิเคราะห์แนวทางการให้ความคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืมตามกฎหมายไทยศึกษากรณีในมหาวิทยาลัยประเทศไทย เนื่องจากสิทธิที่จะถูกลืมนั้นเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ที่ปรากฏตัวในกฎหมายไทยเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยกำหนดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลลบข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิที่จะถูกลืม สิทธิดังกล่าวจึงยังคงมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะของสิทธิและขอบเขตการใช้บังคับสิทธิ พบว่า ปัญหาในการให้ความคุ้มครองและใช้บังคับสิทธิที่จะถูกลืมดังกล่าวในมหาวิทยาลัยไทย ได้แก่ การเก็บข้อมูลของนักศึกษาที่ได้รับคัดเลือกเข้าเรียนของมหาวิทยาลัย การเก็บข้อมูลของนักศึกษาที่สมัครคัดเลือกเข้าเรียนหรือบุคคลภายนอกที่มาสมัครทำงานกับมหาวิทยาลัย บุคลากรของมหาวิทยาลัยใช้สิทธิที่

* รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

** Associates Professor, Faculty of Law, Payap University

จะถูกลืมในการปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงาน การไม่มีกำหนดค่านิยามของข้อมูลติดต่อทางธุรกิจ และการขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลบ หรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคล หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

คำสำคัญ: สิทธิที่จะถูกลืม, พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มหาวิทยาลัยไทย

Abstract

This article aims to study problems of the protection and enforcing the rights to be forgotten, the guidelines on the protection of the rights to be forgotten and the analysis of the guidelines on the protection of the rights to be forgotten under Thai law. As the rights to be forgotten is recently recognized for the first time in the Personal Data Protection Act B.E. 2562, specifying the rights of the data subject to request the data controller to delete his/her personal data which is considered as the rights to be forgotten. Therefore, the characteristics and the scope of such rights are still unclear under Thai law. As a result, there remains ambiguity about the nature of the rights and the extent to which they are enforced. It found difficulties in providing protection and enforcing such forgotten rights on university campuses. These problems include; data collection of students recruited to the university, data collection issues of students applying for admission or third parties applying to work at the university, university personnel exercising their rights to be forgotten in the performance of labor contracts, lacking of guidelines regarding the deletion or destruction of personal information or the making of personal information is inaccessible to the person who owns the personal data.

Keywords: Rights to be forgotten, The Personal Data Protection Act B.E. 2562, Thai Universities

1. บทนำ

สิทธิที่จะถูกลืม หมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะขอร้องให้อีกฝ่ายที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือองค์กรที่มีข้อมูลส่วนบุคคลของเขาไว้ในครอบครองทำการลบข้อมูลส่วนบุคคลของเขาออกเนื่องจากไม่ยินยอมให้มีการใช้ข้อมูลของเขาอีกต่อไป เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนตัวเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ครอบคลุมตัวคนมากกว่าคุ้มครององค์กรหรือนิติบุคคล ดังนั้นจึงเป็นสิทธิสำหรับบุคคลธรรมดาเท่านั้น นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิที่จะอยู่โดยลำพังหรือไม่ถูกจับจองโดยสังคมด้วย¹ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่จะถูกลืมในโลกดิจิทัลทุกวันนี้ก็คือ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ข้อมูลเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น โดยทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่อาจจะเก่าหรือกระจัดกระจายตามที่ต่าง ๆ ได้มากขึ้นโดยเฉพาะการค้นหาข้อมูลเก่า ๆ ในอดีตได้ แสดงว่าเวลาที่ผ่านไปเรื่องราวในอดีตของบุคคลนั้นสังคมโซเชียลมีเดียไม่ได้ลืมไปเลย ดังนั้นจึงอาจกระทบต่อความเข้าใจเดิม ๆ ที่คิดว่าบุคคลนั้นน่าจะมีโอกาสได้แก้ตัวได้ นอกจากนี้สิทธิที่จะถูกลืม (Right to be forgotten) เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะได้รับการให้อภัยจากสังคม (Right to be forgiven) โดยเฉพาะตัวอย่างเช่น นักศึกษาที่เข้ามาเรียนในมหาวิทยาลัย ปกติมหาวิทยาลัยก็ต้องเก็บข้อมูลนักศึกษาเอาไว้ ในทางกฎหมายเรียกว่ามหาวิทยาลัยเป็นผู้ควบคุมข้อมูล คือมีข้อมูลอยู่ในมือแล้วควบคุมหรือตัดสินใจว่าจะเอาข้อมูลนี้มาใช้อย่างไร ในทางกฎหมายมีแนวคิดที่ว่า ผู้ควบคุมข้อมูลจะเก็บข้อมูลจะใช้ข้อมูลเอาข้อมูลมาประมวลผลได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น จึงมีประเด็นคือ ถ้านักศึกษาไม่ได้เป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยนี้แล้วข้อมูลนี้ยังจำเป็นต้องเก็บไว้หรือไม่ ถ้าไม่จำเป็นนักศึกษาอาจจะมียุติสิทธิขอให้มหาวิทยาลัยลบข้อมูลตรงนี้ออกไปจากสารบบได้แต่มหาวิทยาลัยอาจต้องเก็บเป็นข้อมูลเชิงสถิติอยู่ มีประเด็นอยู่ว่าข้อมูลบางอย่างที่เจ้าของข้อมูลมองว่าไม่จำเป็นต้องเก็บและอาจจะมาขอลบได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุมข้อมูลกับเจ้าของข้อมูลไม่เกี่ยวอะไรกับความทรงจำสาธารณะ ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิที่จะถูกลืม หรือแนวปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์รวมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยของไทย

สำหรับสิทธิในความเป็นส่วนตัวนั้นคือ สิทธิของปัจเจกบุคคลหนึ่งที่จะดำเนินชีวิตโดยลำพังโดยปราศจากการรบกวนหรือการแทรกแซงจากการกระทำของบุคคลอื่น เจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐหรือหากมีความจำเป็นต้องถูกรบกวนหรือแทรกแซงจะต้องเป็นการรบกวนหรือแทรกแซงในระดับน้อยที่สุด สิทธิในความเป็นส่วนตัวนี้ยังเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1996 โดยสิทธิในความเป็นส่วนตัวสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ตามลักษณะของสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองได้แก่สิทธิในความเป็นส่วนตัวของตัวบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัวในพฤติกรรมของบุคคล สิทธิในความเป็น

¹ Nattaya L. “สิทธิที่จะถูกลืม สิทธิใหม่ที่ควรรู้ไว้ เพื่อการใช้ชีวิตในโลกดิจิทัล” 2561, <https://www.sanook.com/news/7487002/> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

ส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารของบุคคลและสิทธิในความเป็นส่วนตัวในข้อมูลส่วนบุคคล² ส่วนสิทธิที่จะถูกลืมนั้นเกิดขึ้นจากแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว ซึ่งเดิมทีความเป็นส่วนตัวหมายถึง การดำเนินชีวิตของมนุษย์หรือนิยม การสร้างครอบครัว การทำงาน การมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น หรือการนับถือศาสนา แต่เมื่อเกิดการพัฒนาของเทคโนโลยีต่าง ๆ รวมถึงการเกิดขึ้นของเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ทำให้การดำเนินชีวิตของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป โดยการปรากฏตัวของอินเทอร์เน็ตนั้นทำให้เกิดการเชื่อมโยงถึงกันได้ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นด้านการติดต่อสื่อสาร การถ่ายโอนหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งบุคคลทุกคนที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้จะสามารถสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ ได้จากทั่วทุกมุมโลก และสามารถนำข้อมูลที่ได้มาไปเผยแพร่ต่อได้อันจะนำมาซึ่งความเสี่ยงในการถูกล่วงละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวรูปแบบใหม่ ลักษณะของการให้ความคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวจึงเปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องครอบคลุมถึงความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่บนอินเทอร์เน็ตด้วย³ ดังนั้นสิทธิที่จะถูกลืมจึงเป็นสิทธิของบุคคลที่จะร้องขอให้ผู้มีข้อมูลส่วนบุคคลของเขาไว้ในความครอบครองทำการลบข้อมูลส่วนบุคคลออกเนื่องจากไม่ยินยอมให้มีการใช้ข้อมูลนั้นอีกต่อไป แนวคิดสิทธิที่จะถูกลืมเป็นแนวคิดที่ถูกกล่าวถึงในยุโรปตั้งแต่การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศมีความเจริญก้าวหน้าและมีข้อมูลข่าวสารจำนวนมากถูกรวบรวมจัดเก็บและประมวลผลบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งทำให้สามารถถูกลบข้อมูลได้โดยง่ายและในบางกรณีข้อมูลนี้อาจถูกผู้อื่นสืบค้นได้ง่ายนี้ก็เป็นผลเสียต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ สิทธิที่จะถูกลืมเริ่มได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในยุโรปเป็นครั้งแรกว่าเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในรูปแบบของการวางหลักเกณฑ์เบื้องต้นจากคำวินิจฉัยของศาล (Preliminary Ruling) ผ่านการตีความของศาลยุติธรรมสหภาพยุโรป (Court of Justice of European Union: CJEU) ว่าเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ให้บริการโปรแกรมสืบค้นข้อมูลทำการลบลิงก์ (Link) เชื่อมต่อแสดงผลการค้นหาชื่อนามสกุลของตนไปยังหน้าอื่น ๆ ได้ และท้ายที่สุดสิทธิที่จะถูกลืมก็ถูกบัญญัติรับรองในกฎระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของกฎระเบียบสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation: GDPR)⁴ ส่วนประเด็นเกี่ยวกับสิทธิที่จะถูกลืมในระบอบกฎหมายไทยนั้นปรากฏอยู่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ทั้งนี้กฎหมายของประเทศไทยยังมิได้บัญญัติถึงสิทธิที่จะถูกลืมโดยเฉพาะเกี่ยวกับกรณีมหาวิทยาลัยของไทย โดยมีได้บัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้ง และบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังขาดความครอบคลุมในบางกรณี อีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติแห่ง

² ยุคต์กฤต กัณทมนิ, “การคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561), 1.

³ ยุคต์กฤต กัณทมนิ, “การคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม,” *สิทธิปริทัศน์* 33, ฉ.108, (ตุลาคม - ธันวาคม 2562): 16.

⁴ ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, “บทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยสิทธิที่จะถูกลืม (Right to be Forgotten) และแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” *โครงการวิจัย สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2564), 10-11.

กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในมหาวิทยาลัยของไทย ดังกล่าวด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะถูกลืม และกรณีศึกษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่น่าสนใจในประเทศซึ่งสะท้อนให้เห็นการตีความ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืมต่าง ๆ

2. หลักการและประเภทของสิทธิที่ถูกลืม มีดังต่อไปนี้

2.1 หลักการของสิทธิที่ถูกลืม

ปัจจุบันมีการล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมาก สร้างความเดือดร้อนรำคาญ หรือความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นการล่วงละเมิดดังกล่าวสามารถกระทำได้ง่ายสะดวก และรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวมของหลาย ๆ ประเทศ เพื่อกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหลักการทั่วไป จึงได้เกิดมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลขึ้น และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data Protection) ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่งที่น่าสนใจประเทศให้ความสำคัญ โดยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว (Rights of Privacy) เนื่องจากความเป็นอยู่ส่วนตัวนั้นย่อมาความรวมถึง ความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูล (Information Privacy) ความเป็นส่วนตัวในชีวิตร่างกาย (Bodily Privacy) ความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสาร (Communication Privacy) และความเป็นส่วนตัวในเคสสถาน (Territorial Privacy)⁵ ในบรรดาสิทธิความเป็นส่วนตัวนั้นหนึ่งในนั้น คือ “สิทธิที่จะถูกลืม (Rights to be forgotten)” โดยเมื่อคนเราต้องการโอกาสที่จะเริ่มต้นใหม่ หรืออย่างน้อยก็ขอให้คนอื่น ๆ ลืมเรื่องราวที่เกิดขึ้น สิทธิที่จะถูกลืมจึงเริ่มมีการพูดถึงมากขึ้นในฐานะเครื่องมือที่จะช่วยให้บุคคลนั้นได้มีโอกาสเริ่มต้นชีวิตใหม่ สิทธิที่จะถูกลืม หมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะขอร้องให้อีกฝ่ายที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือองค์กรที่มีข้อมูลส่วนบุคคลของเขาไว้ในครอบครองทำการลบข้อมูลส่วนบุคคลของเขาออก เนื่องจากไม่ยินยอมให้มีการใช้ข้อมูลของเขาอีกต่อไป สิทธิที่จะถูกลืมเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับความเป็นส่วนตัวเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ครอบคลุมตัวคนมากกว่าคุ้มครององค์กรหรือนิติบุคคล⁶ ดังนั้นจึงเป็นสิทธิสำหรับบุคคลธรรมดาเท่านั้นนอกจากนี้ ยังรวมถึงสิทธิที่จะอยู่โดยลำพังหรือไม่ถูกจับตามองโดยสังคมด้วย และจากการเก็บข้อมูลในคลังข้อมูลอย่างใดดังหรือห้องสมุดในยุคที่ยังไม่มีอินเทอร์เน็ตปัจจุบันนี้

⁵ ภาวะวิ ปุณเสรีพิพัฒน์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบนธุรกรรม อิเล็กทรอนิกส์ : ศึกษากรณีการใช้คุกกี้บนอินเทอร์เน็ต,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 7, ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม 2557): 168.

⁶ Nattaya L., “สิทธิที่จะถูกลืม สิทธิใหม่ที่ควรรู้ไว้ เพื่อการใช้ชีวิตในโลกดิจิทัล” 2561, <https://www.sanook.com/news/7487002/> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

อินเทอร์เน็ตกลายเป็นคลังข้อมูลที่ไร้ขีดจำกัดและไม่ปล่อยให้ใครถูกลืมได้ง่าย ๆ ซึ่งสุดท้ายก็กระทบต่อความเป็นส่วนตัวของบุคคลในที่สุด

2.2 ประเภทสิทธิที่จะถูกลืม

สิทธิที่จะถูกลืมตามความเข้าใจในทางกฎหมาย สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) สิทธิที่จะถูกลืมจากความทรงจำของสาธารณะ (Rights to be Forgotten in Public)

สิทธิที่จะถูกลืมจากความทรงจำของสาธารณะ หมายถึง การถูกลืมจากความทรงจำของคนอื่น ทุกคนลืมนี่เราเป็นใครและทำอะไรมา เป็นสิทธิที่จะถูกลืมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ และสิทธิที่จะลบข้อมูล (Rights to erasure) ซึ่งมีความซับซ้อนกว่า คือ การที่ผู้ควบคุมข้อมูล (Data controller) ได้แก่ องค์กรต่าง ๆ ที่ทำการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลที่ระบุตัวตนของประชาชน เช่น ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ รวมไปถึงข้อมูลพฤติกรรมเพื่อนำไปใช้ประมวลผลในโอกาสต่าง ๆ ทั้งนี้บุคคลทั่วไปจะเป็นเจ้าของข้อมูล (Data subject) และมีสิทธิที่จะลบข้อมูลเหล่านี้ได้ ทั้งนี้สิทธิที่จะถูกลืมจากความทรงจำของสาธารณะกับสิทธิที่จะลบข้อมูลกลับอาจมีความเกี่ยวข้องกันได้ เมื่อผู้ควบคุมข้อมูลกับผู้ที่นำเสนอข่าวสารต่อสาธารณะกลายเป็นคนเดียวกัน เช่น สื่อมวลชนประเภทโซเชียลมีเดียต่าง ๆ Search Engine หรือบริษัทเทคโนโลยีอย่าง Google หรือ Facebook, Tik-tok ฯลฯ แต่การที่จะลบข้อมูลออกจากองค์กรผู้ควบคุมข้อมูลไม่สามารถทำได้ทันที เนื่องจากอาจจะกระทบต่อการให้บริการของผู้ควบคุมข้อมูล ขณะเดียวกันในแง่ของความทรงจำสาธารณะการจะลบข้อมูลก็ต้องคำนึงว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่สาธารณะจำเป็นต้องรับรู้หรือไม่ หรือเป็นข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ซึ่งหากหายไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อความเข้าใจต่อประวัติศาสตร์หรือไม่ รวมทั้งยังเป็นการปิดกั้นไม่ให้คนรุ่นใหม่สามารถเข้าถึงข้อมูลบางอย่างหรือไม่ด้วย⁷

2) สิทธิที่จะถูกลืมส่วนบุคคลทั่วไป (Rights to be Forgotten in General)

สิทธิที่จะถูกลืมส่วนบุคคลทั่วไป หมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลในการลบหรือร้องขอให้ลบข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่มีความสำคัญ หรือไม่มีประโยชน์ไม่ว่าข้อมูลดังกล่าวจะเผยแพร่ไปโดยเจ้าของข้อมูลเองหรือบุคคลที่สาม และแม้การเผยแพร่จะกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลก็ยังคงมีสิทธิเช่นว่านั้น โดยสิทธิที่จะถูกลืมนั้นเป็นสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลลบข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตัวเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไม่มีความจำเป็นหรือไม่มีความสำคัญต่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว เช่น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามสัญญาเสร็จแล้วและไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเก็บข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไว้ต่อไป หรือข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นข้อมูล ที่ล้าสมัย เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้กระทำความผิด

⁷ เรื่องเดียวกัน.

เกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาในอดีต ซึ่งในภายหลังผู้กระทำความผิดได้รับโทษและพ้นโทษแล้ว⁸

3. สิทธิที่จะถูกลืมในสหภาพยุโรป

ในต่างประเทศนั้นแนวคิดเรื่องสิทธิที่จะถูกลืมเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นในสหภาพยุโรป จากความตระหนักถึงความสำคัญของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบันเน้นมาตรการเพิ่มศักยภาพให้แก่ประชาชนในการที่จะควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง สิทธิที่จะถูกลืมในสหภาพยุโรปนี้มีกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลในสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องที่อาจแบ่งเป็น 3 กรณีดังนี้

3.1 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อบังคับสหภาพยุโรป

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อบังคับสหภาพยุโรป (European Union Directive 95/46/EC) สิทธิที่เจ้าของข้อมูลจะลบข้อมูลของตนเองจากสังคมออนไลน์ หรือที่รู้จักกันว่า สิทธิที่จะถูกลืม (the right to be forgotten) เป็นแนวคิดที่ปรากฏมาตั้งแต่เมื่อข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 95/96 (European Union Data Protection Directive 95/46/EC) (DPD) ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 ธันวาคม 2538⁹ โดยมาตรา 12 (2) ได้กำหนดว่าเจ้าของข้อมูลมีสิทธิได้รับสิทธิจากผู้ควบคุมข้อมูลในการที่จะลบข้อมูลของตนเองได้ ถ้าข้อมูลนั้นถูกประมวลผลโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ DPD กำหนดไว้โดยเฉพาะในกรณีที่ข้อมูลมีความไม่สมบูรณ์และไม่ถูกต้อง¹⁰ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้ข้อบังคับสหภาพยุโรป 95/46/EC นั้นนับเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกสร้างขึ้นโดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ข้อบังคับฉบับนี้ให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของข้อมูล ทั้งยังให้การรับรองว่าข้อมูลจะได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตลอดทั้งตลาดร่วมยุโรป¹¹ สำหรับขอบเขตการบังคับใช้ตามมาตรา 2¹² ได้ให้

⁸ ยุคต์กฤต กัณฺษณณ, *การคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม*, 16.

⁹ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้ข้อบังคับสหภาพยุโรป 95/46/EC นับเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ที่ถูกสร้างขึ้นโดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ข้อบังคับฉบับนี้ให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของข้อมูล ทั้งยังให้การรับรองว่าข้อมูลจะได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตลอดทั้งตลาดร่วมยุโรป

¹⁰ อัญญิกา ณ พิบูลย์, “ปัญหาการบังคับใช้สิทธิที่จะลบข้อมูลส่วนบุคคลในโลกออนไลน์: ศึกษากรณีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป,” *วารสารนิติพัฒน์* 7, ฉ.2 (2561): 45.

¹¹ นคร เสรีรักษ์, “มาตรฐานสากลในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล: ผลกระทบต่อประเทศไทย,” เอกสารโครงการสัมมนาวิชาการการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมือง สถาบันนโยบายศึกษา, 2561.

<https://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1582653942.news>, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

¹² Article 2 For the purposes of this Directive: (a) 'personal data' shall mean any information relating to an identified or identifiable natural person ('data subject'); an identifiable person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identification number or to one or more factors specific to his physical, physiological, mental, economic, cultural or social identity;

คำจำกัดความของ ข้อมูลส่วนบุคคล (personal data) ว่าหมายถึงข้อมูลข่าวสาร (information) ใดที่ชี้เฉพาะตัวบุคคลหรือสามารถบ่งชี้ลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล ซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดา (natural person) ที่เป็นเจ้าของข้อมูล (data subject) ทั้งนี้ข้อบังคับสหภาพยุโรป 95/46/EC มีหลักการที่เป็นสาระสำคัญดังนี้ การรักษาคุณภาพของข้อมูล¹³ มาตรการของการประมวลผลข้อมูลที่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ ข้อกำหนดในการประมวลผลข้อมูลพิเศษ/ข้อมูลที่อ่อนไหว (sensitive data)¹⁵ สิทธิในการได้รับแจ้งการเก็บข้อมูลต่าง ๆ¹⁶ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล¹⁷ สิทธิในการคัดค้านการประมวลผล¹⁸ การรักษาความปลอดภัยในการประมวลผลข้อมูล¹⁹ และการส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศที่สาม²⁰

3.2 คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป

คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปในคดี C-131/12 (Google Spain SL, Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González)²¹ ข้อเท็จจริงของคดีนี้ คือ นายโกสเตฮาโกนซาเลส (Costeja González) ชาวสเปนซึ่งมีที่พักอยู่ในสเปนร่วมกับหน่วยงานคุ้มครองข้อมูลสเปน (Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)) ยื่นฟ้องผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์รายวัน ลา วังกาเดีย เอดิซิโอเน เอสเซเอเล่ (La Vanguardia Ediciones SL) ร่วมกับกูเกิล สเปน (Google Spain) และกูเกิล อิงค์ (Google Inc) โดยมีข้อหาว่าเมื่อใดก็ตามที่ผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตใส่ชื่อของนายโกสเตฮาโกนซาเลส ในการสืบค้นข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตในกลุ่มองูเกิลเสิร์ช (Google Search) ก็จะได้รับผลเป็นหน้าเว็บของหนังสือพิมพ์ ลา วังกาเดีย ฉบับวันที่ 19 มกราคม และ 9 มีนาคม 1998 ตามลำดับ ซึ่งเป็นประกาศที่ระบุชื่อของนายโกสเตฮาโกนซาเลส ปรากฏในการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ประกันสังคม และขอให้หนังสือพิมพ์ลา วังกาเดีย จัดให้มีการลบหรือแก้ไขหน้าเว็บไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนายโกสเตฮาโกนซาเลส ถูกแสดงอยู่อีกต่อไป หรือจัดให้มีการใช้เครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับบริการสืบค้นข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตเพื่อจะปกป้องข้อมูลดังกล่าว และยังขอให้กูเกิลสเปนและกูเกิลอิงค์ ดำเนินการลบหรือปิดข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ

¹³ Section I Principles Relating to Data Quality, Article 61.

¹⁴ Section II Criteria for Make Data Processing Legitimate, Article 7.

¹⁵ Section III Special Categories of Processing, Article 9.

¹⁶ Section IV Information to be Given to The Data Subject, Article 10.

¹⁷ Section V The Data Subject's Right of Access to Data, Article 12. Right of access

¹⁸ Section VII The Data Subject's Right to Object, Article 14. The Data Subject's Right to Object

¹⁹ Section VIII Confidentiality and Security of Processing, Article 16 Confidentiality of Processing

²⁰ Chapter IV Transfer of Personal Data to Third Countries, Article 25

²¹ The European Court of Justice , “Case C-131/12 Google Spain SL, Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González,” 13 May 2014.

<https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/google-spain-sl-v-agencia-espanola-de-proteccion-de-datos-aepd/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

นายโกสเดชาฯ เพื่อให้ไม่ปรากฏรวมอยู่ในการให้บริการสืบค้นข้อมูลและไม่ปรากฏลิงก์ไปยังหนังสือพิมพ์ดังกล่าว คดีนี้ศาลได้ยืนยันสิทธิในการเข้าถึง (Right of Access) และสิทธิในการโต้แย้งของเจ้าของข้อมูล (The Data Subject's Right to Object) ที่ปรากฏในกฎระเบียบ 95/46/EC ข้อ 12 (b) และ ข้อ 14 (a) ตามลำดับ²² โดยศาลตัดสินว่าเป็นสิทธิที่จะถูกลืมของเจ้าของข้อมูลที่จะขอให้ผู้ประกอบการบริการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตลบรายการแสดงผลซึ่งแสดงโดยการค้นหาจากชื่อของเจ้าของข้อมูล ซึ่งเชื่อมโยงไปยังหน้าเว็บที่ได้เผยแพร่โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วโดยบุคคลที่สาม แม้ว่าข้อมูลที่ถูกเผยแพร่จะเป็นความจริง²³ สรุปการที่นายมาริโอ คอสเตกา กอนซาเลส เรียกร้องสิทธินี้ต่อบริษัท Google ทั้งสองในประเทศสเปน เนื่องจากต้องการให้ทาง บริษัท Google ทั้งสองทำการลบข้อมูลการเป็นหนี้ล้มละลายของเขาออกเมื่อเขาพ้นสถานะล้มละลายไปแล้ว โดยใจความสำคัญของคำพิพากษาคือ Google ประเทศสเปน คือ การสร้างสมดุลระหว่างสิทธิความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิของผู้ที่อยากจะถูกลืม กับสิทธิของสาธารณะที่จะรับรู้ข้อมูล ทั้งยังไม่ขัดกับธรรมชาติของข้อมูลในยุคดิจิทัลด้วย คดีนี้แสดงให้เห็นความตระหนักและให้ความสำคัญถึงสิทธิที่จะถูกลืม และผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของข้อมูลจากพัฒนาการของการให้บริการสืบค้นข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต (Search Engine) ก่อให้เกิดพัฒนาการของสิทธิในรูปแบบดังกล่าวผ่านความตื่นตัวในบทบาทของระบบอินเทอร์เน็ตที่มีต่อชีวิตของประชาชนขึ้นในวงกว้าง²⁴

3.3 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตาม General Data Protection Regulation (GDPR)

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนี้เป็นสิ่งที่นับเป็นการปึกหมุดที่สำคัญของยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลก็คือ กฎหมายใหม่ที่เรียกว่า “General Data Protection Regulation” หรือ GDPR หรือกฎระเบียบสหภาพยุโรปฯ เป็นกฎหมายของสหภาพยุโรปที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรหรือบริษัทที่ดำเนินธุรกิจที่จัดเก็บและจัดการข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องเพิ่มมาตรการการคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้สิทธิในการลบนั้นบัญญัติไว้ตาม GDPR ดังนี้ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิต่อผู้ควบคุมในอันที่จะลบ

²² การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อบังคับสหภาพยุโรปที่95/96/EC) (The Data Protection Directive 95/96/EC) Article 12 “Member States shall guarantee every data subject the right to obtain from controller: ... (b) as appropriate the rectification, erasure or blocking of data the processing of which does not comply with the provisions of this Directive, in particular because of the incomplete or inaccurate nature of the data; ...”

Article 14 “Member States shall grant the data subject the right: ... (a) at least in the cases referred to in Article 7 (e) and (f), to object at any time on compelling legitimate grounds relating to his particular situation to the processing of data relating to him, save where otherwise provided by national legislation. Where there is a justified objection, the processing instigated by the controller may no longer involve those data; ...”.

²³ ฉัตรชัย เอมราช, “สิทธิที่จะถูกลืม,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 45, ฉ.2 (มิถุนายน 2559): 423-424.

²⁴ Nattaya L. “สิทธิที่จะถูกลืมสิทธิใหม่ที่เราควรรู้ไว้เพื่อการใช้ชีวิตในโลกดิจิทัล.”

ข้อมูลส่วนบุคคล²⁵ เจ้าของข้อมูลมีสิทธิต่อผู้ควบคุมในอันที่ลบข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับตนและงดการเผยแพร่ข้อมูลเช่นนั้นต่อไป และมีสิทธิต่อบุคคลที่สามในอันที่จะให้ลบลิงค์หรือสำเนาหรือการทำซ้ำซึ่งข้อมูลดังกล่าว²⁶ หากปรากฏกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ข้อมูลนั้นไม่มีความจำเป็นกับวัตถุประสงค์ที่ข้อมูลถูกเก็บหรือถูกประมวลขึ้นอีกต่อไป²⁷ เจ้าของข้อมูลถอนความยินยอมการประมวลผลข้อมูลหรือเมื่อระยะเวลาเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งได้รับความยินยอมนั้นสิ้นสุดลง และไม่ปรากฏเหตุอื่นตามกฎหมายที่จะประมวลผลข้อมูลนั้นอยู่ต่อไป²⁸ เจ้าของข้อมูลคัดค้านต่อกระบวนการประมวลผลข้อมูลและผู้ควบคุมไม่อาจแสดงอำนาจตามกฎหมายในการประมวลผลข้อมูลที่เหนือกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของเจ้าของข้อมูลได้หรือเมื่อมีคำพิพากษาของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายระเบียบในสหภาพได้พิพากษาถึงที่สุดและเด็ดขาดว่าข้อมูลจะต้องถูกลบ²⁹ และกระบวนการประมวลผลข้อมูลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ผู้ควบคุมต้องดำเนินการลบข้อมูลโดยไม่รอช้า³⁰ โดยมีข้อยกเว้น ดังนี้ การคงไว้ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นการจำเป็นในกรณีของการใช้สิทธิแห่งเสรีภาพในการแสดงออก³¹ เพื่อประโยชน์ของสาธารณะด้านการสาธารณสุข³² เพื่อประโยชน์ทางประวัติศาสตร์ หรือสถิติและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์³³ เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายในการคงไว้ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลของ

²⁵ GDPR มาตรา 17 สิทธิในการลบ (สิทธิในการถูกลืม)...

²⁶ GDPR มาตรา 17 อนุมาตรา 1. ผู้ถูกประมวลผลข้อมูลจะต้องได้สิทธิในการลบข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนเองจากผู้ควบคุมโดยปราศจากความล่าช้าหาก ไม่มีเหตุอันควรและผู้ควบคุมจะต้องมีพันธกรณีในการลบข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ล่าช้าหากไม่มีเหตุอันควร

²⁷ GDPR มาตรา 17 (a) ข้อมูลส่วนบุคคลไม่จำเป็นอีกต่อไปเมื่อพิจารณาถึงความ สัมพันธ์ระหว่างข้อมูลกับวัตถุประสงค์

ที่ข้อมูลเหล่านั้นถูกเก็บรวบรวมหรือการประมวลผลด้วยวิธีอื่น ๆ

²⁸ GDPR มาตรา 17 (b) ผู้ถูกประมวลผลข้อมูลยกเลิกการยินยอมให้มีการประมวลผลโดยเป็นไปตามข้อ (a) ในอนุมาตรา 1 ของ มาตรา 6 หรือข้อ(a) ในอนุมาตรา 2 ของมาตรา 9 และ เมื่อไม่มีเหตุผลทางกฎหมายอื่น ๆรองรับการประมวลผล

²⁹ GDPR มาตรา 17 c) ผู้ถูกประมวลผลข้อมูลแย้งการประมวลผลโดยเป็นไปตามอนุมาตรา 1 ในมาตรา 21 และไม่มีเหตุโดยชอบสำหรับการประมวลผลอื่นใดสำคัญกว่าหรือผู้ถูกประมวลผลข้อมูลแย้งการประมวลผลโดยเป็นไปตามอนุมาตรา 2 ในมาตรา 21

³⁰ GDPR มาตรา 17 สิทธิในการลบ (สิทธิในการถูกลืม) อนุมาตรา 1. ...ผู้ควบคุมจะต้องมีพันธกรณีในการลบข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ล่าช้าหากไม่มีเหตุอันควร...

³¹ GDPR มาตรา 17 อนุมาตรา 3 (a) ต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและเข้าถึงข้อมูล

³² GDPR มาตรา 17 อนุมาตรา 3 (c) สำหรับเหตุผลในด้านประโยชน์สาธารณะในด้านสาธารณสุขโดยสอดคล้องกับข้อ (h) และ (i) ใน อนุมาตรา 2 ในมาตรา 9 เช่นเดียวกับอนุมาตรา 3

³³ GDPR มาตรา 17อนุมาตรา 3 (d) เพื่อการทำงานเหตุผลอื่นเป็นเพื่อวัตถุประสงค์อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะวัตถุประสงค์ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์หรือประวัติศาสตร์หรือวัตถุประสงค์ทางสถิติโดยสอดคล้องกับอนุมาตรา 1

ในมาตรา 89 トラบเท่าที่สิทธิที่ถูกอ้างถึงในอนุมาตรา 1 มีแนวโน้มจะส่งผลให้การบรรลุเป้าประสงค์ของการประมวลผลนั้น เป็นไปไม่ได้หรือบกพร่องอย่างร้ายแรง

สหภาพ³⁴ รัฐสมาชิกซึ่งผู้ควบคุมอยู่ในบังคับอันเป็นกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์สาธารณะและความเคารพในสาระสำคัญของสิทธิในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลรวมทั้งเป็นการได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วย³⁵ และกรณีที่ผู้ควบคุมอาจหยุดการประมวลผลข้อมูลแทนการลบข้อมูล³⁶ ผู้ควบคุมอาจหยุดการประมวลผลข้อมูลแทนที่การลบข้อมูลได้ดังกรณีดังต่อไปนี้ เจ้าของข้อมูลได้แจ้งความถูกต้องของข้อมูล ผู้ควบคุมอาจหยุดการประมวลผลในระหว่างตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล³⁷ ผู้ควบคุมไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์อีกต่อไป แต่จำเป็นต้องเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้เพื่อเป็นหลักฐาน³⁸ เจ้าของข้อมูลปฏิเสธการลบข้อมูลหากแต่ให้ระงับการใช้ข้อมูลนั้นแทนในกรณีที่กระบวนการประมวลผลข้อมูลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁹ และเจ้าของข้อมูลขอให้ย้ายข้อมูลส่วนบุคคลไปยังระบบปฏิบัติการประมวลผลข้อมูลอัตโนมัติอื่น⁴⁰ การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนอกจากนี้ในการเก็บรักษาข้อมูลแล้วข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวจะถูกประมวลผลได้ก็เฉพาะแต่เพื่อประโยชน์ในด้านพยานหลักฐาน หรือด้วยความยินยอมของเจ้าของข้อมูล หรือเพื่อรักษาสิทธิของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁴¹ และในกรณีที่การประมวลผลข้อมูลดังกล่าวไม่อาจดำเนินการได้ผู้ควบคุมต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบก่อนการหยุดประมวลผลข้อมูลนั้น⁴² ส่วนข้อยกเว้นและสภาพบังคับของสิทธิที่จะถูกลืม คือ รัฐสมาชิกสามารถออกกฎหมายยกเว้นสิทธิของเจ้าของข้อมูลซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะถูกลืมได้ การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ทำลงโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ หรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางศิลปะหรือ

³⁴ GDPR มาตรา 17 อนุมาตรา 3 (b) เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีตามกฎหมายที่จำเป็นตามกฎหมายของสหภาพหรือรัฐสมาชิกที่มีอำนาจเหนือผู้ควบคุม

³⁵ GDPR มาตรา 17 อนุมาตรา 3 (b) ...เพื่อการปฏิบัติภารกิจอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อใช้อำนาจทางการที่ผู้ควบคุมได้รับมอบหมาย

³⁶ GDPR มาตรา 17 อนุมาตรา 3 (e) สำหรับการเริ่มใช้หรือคุ้มครองการอ้างสิทธิตามกฎหมาย

³⁷ GDPR มาตรา 18 สิทธิในการจำกัดการประมวลผล อนุมาตรา 1. ผู้ถูกประมวลผลจะต้องมีสิทธิในการได้มาซึ่งการจำกัดการประมวลผลจากผู้ควบคุมเมื่อเป็นไปตามข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ (a) ความแม่นยำของข้อมูลส่วนบุคคลถูกคัดค้าน โดยผู้ถูกประมวลผลข้อมูลโดยมีระยะเวลาที่ทำให้ผู้ควบคุม สามารถพิสูจน์ถึงความแม่นยำของข้อมูลส่วนบุคคล

³⁸ GDPR มาตรา 18 (c) ผู้ควบคุมไม่ต้องการข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์ในการประมวลผลอีกต่อไป แต่ข้อมูลดังกล่าวยังจำเป็นสำหรับผู้ถูกประมวลผลข้อมูลในการเริ่มใช้หรือคุ้มครองการอ้างสิทธิตามกฎหมาย

³⁹ GDPR มาตรา 18 (b) การประมวลผลไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ถูกประมวล ผลข้อมูลคัดค้านการลบข้อมูลส่วนบุคคลและขอให้มีการจำกัดการใช้ประโยชน์ข้อมูลเหล่านั้นแทน

⁴⁰ GDPR มาตรา 18 (d) ผู้ถูกประมวลผลข้อมูลได้แจ้งการประมวลผลดังที่ระบุไว้ ในอนุมาตรา 1 ในมาตรา 21 โดยรอฟังเห็นว่าเหตุผล โดยชอบของผู้ควบคุมสำคัญกว่าเหตุผลของผู้ควบคุมหรือไม่

⁴¹ GDPR มาตรา 18 อนุมาตรา 2. เมื่อการประมวลผลถูกจำกัดตามอนุมาตรา 1 ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวจะต้องถูกประมวลผลด้วยความยินยอมของผู้ถูกประมวลผลข้อมูล หรือเพื่อเริ่มใช้หรือคุ้มครองการอ้างสิทธิตามกฎหมายหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่น หรือด้วยเหตุผลด้านประโยชน์สาธารณะที่สำคัญของสหภาพหรือรัฐสมาชิกเท่านั้น

⁴² GDPR มาตรา 18 อนุมาตรา 3. ผู้ถูกประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับการจำกัดการประมวลผลข้อมูลตามอนุมาตรา 1 จะต้องได้รับแจ้งจากผู้ควบคุมก่อนที่การจำกัดการประมวลผลจะถูกยกเลิก

วรรณคดีเพื่อความสอดคล้องของสิทธิในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและด้านเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งข้อมูลข่าวสาร⁴³ โดยมีสภาพบังคับคือในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามสิทธิที่จะถูกลืมหรือสิทธิในการลบตามข้อบังคับนี้ ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับสภาพบังคับ ดังนี้ 1) ได้รับการตักเตือนเป็นหนังสือในกรณีที่เป็นการฝ่าฝืนครั้งแรกและการฝ่าฝืนเป็นไปโดยไม่จงใจ 2) ได้รับการตรวจสอบถึงการคุ้มครองข้อมูลเป็นระยะ 3) ต้องรับโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 20 ล้านยูโรหรือไม่เกินร้อยละ 4 ของผลประกอบการรวมรายปีทั่วโลกของผู้ควบคุมข้อมูลรายนั้นตามแต่จำนวนใดจะสูงกว่า⁴⁴

วิเคราะห์เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎระเบียบสหภาพยุโรปฯ จะพบว่ากฎหมายได้กำหนดให้สิทธิที่จะถูกลืมไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดโดยในการใช้สิทธิที่จะถูกลืมนั้นต้องมีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ในสังคมด้วย เช่น บริบทของสังคม ประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของบุคคลอื่น เช่น สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการแสดงออกและแสดงความคิดเห็นโดยเสรี สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้สิทธิที่จะถูกลืมตามกฎระเบียบสหภาพยุโรปฯ ที่ชัดเจน ดังนั้นแนวปฏิบัติของรัฐ ศาลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในภายหลังจะเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลให้แนวทางการใช้และให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น⁴⁵

4. สิทธิที่จะถูกลืมของประเทศไทย

ประเทศไทยได้คุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืมโดยออกพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันมีการล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมากจนสร้างความเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นการล่วงละเมิดดังกล่าว ทำได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวมสมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไปขึ้น เพื่อกำหนด

⁴³ GDPR มาตรา 85 การประมวลผลและเสรีภาพในการแสดงออกและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ...อนุมาตรา 2. สำหรับการประมวลผลเพื่อวัตถุประสงค์ทางวารสารศาสตร์ หรือวัตถุประสงค์ทางวิชาการศิลปะหรือวรรณกรรม รัฐสมาชิกจะต้องบัญญัติให้มีข้อยกเว้นหรือการระงับการบังคับใช้ข้อกำหนดนี้บางมาตราในบรรพ 2 (หลักการ) บรรพ 3 (สิทธิของผู้ถูกประมวลผลข้อมูล) บรรพ 4 (ผู้ควบคุมและผู้ประมวลผล) บรรพ 5 (การเคลื่อนย้ายข้อมูล ส่วนบุคคลไปยังประเทศที่สาม หรือองค์การระหว่างประเทศ) บรรพ 6 (หน่วยงานกำกับดูแลอิสระ) บรรพ 7 (ความร่วมมือและความเป็นมาตรฐานเดียว) บรรพ 9 (สถานการณ์การประมวลผลเฉพาะ) หากจำเป็นต่อการทำให้สิทธิในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงออกและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

⁴⁴ GDPR มาตรา 83 เจอรโทษปรับสำหรับการกำหนดใช้ค่าปรับทางปกครอง ...5. การละเมิดบทบัญญัติดังต่อไปนี้จะต้องเสียค่าปรับทางปกครองโดยสอดคล้องกับอนุมาตรา 2 ไม่เกิน 20,000,000 ยูโรหรือ ในกรณีของวิสาหกิจคือไม่เกินร้อยละ 4 ของยอดเงินหมุนเวียนทั่วโลกตลอดปีงบประมาณก่อนหน้า แล้วแต่ค่าใดมูลค่าสูงกว่า

⁴⁵ ยุคต์กฤต กัณทณณิ, *การคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม*, 75-76.

หลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหลักการทั่วไป

4.1 ความเป็นมาการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล : สิทธิที่ถูกลืม

ในประเทศไทยสิทธิในความเป็นส่วนตัวโดยเฉพาะสิทธิที่จะถูกลืม ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540⁴⁶ และ พ.ศ. 2550⁴⁷ และ พ.ศ. 2560⁴⁸ และต่อมาประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยมีผลบังคับเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2565⁴⁹ จะเห็นได้ว่า สิทธิที่จะถูกลืมที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้มีข้อความเหมือนกันคือ “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง” แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่งเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” จะเห็นได้ว่าเน้นเรื่อง ห้ามละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคล คือ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว ทั้งนี้ห้ามนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ ไม่ได้ยกเว้นมีกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับกฎระเบียบสหภาพยุโรป (GDPR) ในบางประเด็น ประเทศไทยได้กำหนดรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลด้วย แต่ไม่มีกฎหมายที่ให้ ความคุ้มครองแก่ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป มีเพียงแต่กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดขึ้นเพื่อสร้างหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

⁴⁶ มาตรา 34 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง การกล่าวหาหรือใส่ร้ายหรือข่มขู่หรือข่มขืนซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

⁴⁷ มาตรา 35 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง การกล่าวหาหรือใส่ร้ายหรือข่มขู่หรือข่มขืนซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁴⁸ มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่งเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

⁴⁹ มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 1 ปี นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 27 พฤษภาคม 2562) ซึ่งต่อมาได้เลื่อนให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน 2565

ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปที่ให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้มีมาตรการเยียวยาเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจากการถูกละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลโดยมีประสิทธิภาพตามกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่และอำนาจกำหนดมาตรการหรือแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ และมีอำนาจในการออกประกาศกำหนดข้อปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นแนวทางให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลและผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลปฏิบัติ ซึ่งหลังจากมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว คาดว่าคณะกรรมการจะได้ดำเนินการออกประกาศกำหนดหรือคำแนะนำต่าง ๆ ออกมาต่อไปซึ่งน่าจะใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง

4.2 สิทธิที่จะถูกลืมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

สิทธิที่จะถูกลืมในระบบกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยมีการกำหนดดังต่อไปนี้

4.2.1. สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการขอให้ลบข้อมูล

สิทธิที่จะถูกลืมในระบบกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยมีการกำหนดดังนี้ สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการขอให้ลบข้อมูล⁵⁰ ได้แก่ ข้อมูลส่วนบุคคลที่หมดความจำเป็นในการเก็บรวบรวมไว้ตามวัตถุประสงค์ หรือเมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลถอนความยินยอมในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล⁵¹ หรือเมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลคัดค้านการเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลและผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่อาจปฏิเสธคำขอได้⁵² หรือเป็นการคัดค้าน⁵³ โดยมีข้อยกเว้น คือมาใช้นับกับการเก็บรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเก็บรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์⁵⁴ การใช้เพื่อการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย การปฏิบัติตาม หรือการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย หรือการยกขึ้นต่อสู้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย หรือเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมาย⁵⁵ อย่างไรก็ตาม มาตรา 33 ของ

⁵⁰ มาตรา 33 เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบ หรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ ในกรณีดังต่อไปนี้...

⁵¹ มาตรา 33 (1) เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลหมดความจำเป็นในการเก็บรักษาไว้ตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล (2) เมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลถอนความยินยอมในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลและผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้ต่อไป

⁵² มาตรา 32 (1) (ก) หรือ (ข)

⁵³ มาตรา 33 (3) เมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลคัดค้านการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา 33 (1) และผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่อาจปฏิเสธคำขอตามมาตรา 32 (1) (ก) หรือ (ข) ได้หรือเป็นการคัดค้านตามมาตรา 32 (2)

⁵⁴ มาตรา 24 (1) (4)

⁵⁵ มาตรา 26 (5) (ก) (ข)

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีได้บัญญัติถึงสิทธิที่จะถูกลืมเอาไว้โดยชัดแจ้ง บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังขาดความครอบคลุมในบางกรณี อีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืมของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวด้วย ส่วนเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลได้ เมื่อเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องลบหรือทำลายตามมาตรา 33 (4)⁵⁶ แต่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลขอให้ระงับการใช้แทน⁵⁷ ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ และผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลถูกขอให้ลบหรือทำลายหรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้นั้น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการทั้งในทางเทคโนโลยีและค่าใช้จ่ายเพื่อให้เป็นไปตามคำขอนั้นโดยแจ้งผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ เพื่อให้ได้รับคำตอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำขอ⁵⁸ และในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ดำเนินการตาม เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ หรือในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล มีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเพื่อสั่งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการได้⁵⁹ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคล เป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามได้⁶⁰ แต่ปัจจุบันยังไม่มีประกาศหรือกฎกระทรวงออกมากำหนดหลักเกณฑ์นี้

4.2.2. สิทธิในการระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล มีดังต่อไปนี้

1) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลได้⁶¹ ทั้งนี้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอ ดังนี้ (1) เมื่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

⁵⁶ มาตรา 33 (4) เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลได้ถูกเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

⁵⁷ มาตรา 34 เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลได้ ในกรณีดังต่อไปนี้... (2) เมื่อเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องลบหรือทำลายตามมาตรา 33 (4) แต่เจ้าของข้อมูล ส่วนบุคคลขอให้ระงับการใช้แทน

⁵⁸ มาตรา 34 วรรค 3

⁵⁹ มาตรา 33 วรรค 4

⁶⁰ มาตรา 33 วรรค 5

⁶¹ มาตรา 34 อนุมาตรา (1) (2) (3) (4)

อยู่ในระหว่างการตรวจสอบตามที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอให้ดำเนินการ⁶² (2) เมื่อเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องลบหรือทำลายตาม⁶³ แต่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลขอให้ระงับการใช้แทน (3) เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลหมดความจำเป็นในการเก็บรักษาไว้ตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล แต่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีความจำเป็นต้องขอให้เก็บรักษาไว้เพื่อใช้ในการก่อตั้ง สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย การปฏิบัติตามหรือการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย หรือการยกขึ้นต่อสู้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย (4) เมื่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอยู่ในระหว่างการพิสูจน์⁶⁴ หรือตรวจสอบ⁶⁵ เพื่อปฏิเสธการคัดค้านของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล กรณีผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ดำเนินการตามเบื้องต้นนี้ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเพื่อสั่งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการได้⁶⁶ และคณะกรรมการฯ อาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการระงับการใช้ก็ได้⁶⁷

2) ในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการ หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ดำเนินการตามคำร้องขอ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องบันทึกคำร้องขอของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลพร้อมด้วยเหตุผลไว้ในรายการ⁶⁸

3) ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ จัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อดำเนินการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษา หรือที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หรือตามที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอ หรือที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ถอนความยินยอม เว้นแต่เก็บรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการเก็บรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์⁶⁹

⁶² มาตรา 36 ในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการตามมาตรา 35 หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลไม่ดำเนินการตามคำร้องขอ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องบันทึกคำร้องขอของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลพร้อมด้วยเหตุผลไว้ในรายการตามมาตรา 39

⁶³ มาตรา 33 (4) เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลได้ถูกเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

⁶⁴ มาตรา 32 (1) กรณีที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมได้โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องขอความยินยอม

⁶⁵ มาตรา 32 (3) กรณีที่เป็นการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ หรือสถิติ เว้นแต่เป็นการจำเป็นเพื่อการดำเนินการกิจ เพื่อประโยชน์สาธารณะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

⁶⁶ มาตรา 34 วรรค 2

⁶⁷ มาตรา 34 วรรค 3

⁶⁸ มาตรา 39 ให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลบันทึกการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ เพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและสำนักงานสามารถตรวจสอบได้ โดยจะบันทึกเป็นหนังสือหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ ก็ได้...

⁶⁹ มาตรา 24 (1) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการจัดทำเอกสารประวัติศาสตร์หรือจดหมายเหตุเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยหรือสถิติซึ่งได้จัดให้มีมาตรการปกป้องที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หรือ (4) เป็นการจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล หรือปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐที่ได้มอบให้แก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

การใช้เพื่อการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย การปฏิบัติตามหรือการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย หรือการยกขึ้นต่อสู้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายหรือเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคล⁷⁰

5. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืมในมหาวิทยาลัยไทย

จากการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตาม GDPR หรือกฎระเบียบสหภาพยุโรป⁷¹ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรหรือบริษัทที่ดำเนินธุรกิจที่จัดเก็บและจัดการข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องเพิ่มมาตรการการคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล โดยสิทธิในการลบนั้น บัญญัติไว้ตาม GDPR คือเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิต่อผู้ควบคุมในอันที่จะลบข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิต่อผู้ควบคุมในอันที่ลบข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับตนและงดการเผยแพร่ข้อมูลเช่นนั้นต่อไป และมีสิทธิต่อบุคคลที่สามในอันที่จะให้ลบลิ้งค์หรือสำเนาหรือการทำซ้ำซึ่งข้อมูลดังกล่าวโดยมีกฎหมายระบุขั้นตอนต่าง ๆ อย่างชัดเจนและมีรายละเอียดตามกฎหมาย สำหรับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศไทยเริ่มมีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แล้ว เช่น ประเด็นที่นักศึกษาและบุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Owner) ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ และ มหาวิทยาลัยให้ความสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและมีความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (Data Controller) ซึ่งตามกฎหมายนี้

หรือ มาตรา 26 (5) เป็นการจำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับ (ก) เวชศาสตร์ป้องกัน หรืออาจชีวเวชศาสตร์ การประเมินความสามารถในการทำงานของ ลูกจ้าง การวินิจฉัยโรคทางการแพทย์ การให้บริการด้านสุขภาพหรือด้านสังคม การรักษาทางการแพทย์ การจัดการด้านสุขภาพ หรือระบบและการให้บริการด้านสังคม สงเคราะห์ ทั้งนี้ ในกรณีที่มิใช่การปฏิบัติ ตามกฎหมายและข้อมูลส่วนบุคคลนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือผู้มีหน้าที่ รักษาข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไว้เป็นความลับตามกฎหมาย ต้องเป็นการปฏิบัติตามสัญญา ระหว่างเจ้าของ ข้อมูลส่วนบุคคลกับผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์

หรือ (ข) ประโยชน์สาธารณะด้านการสาธารณสุข เช่น การป้องกันด้านสุขภาพจากโรคติดต่อ อันตรายหรือโรคระบาดที่อาจติดต่อหรือแพร่เข้ามาในราชอาณาจักร หรือการควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพ ของยา เวชภัณฑ์ หรือเครื่องมือแพทย์ ซึ่งได้จัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมและเจาะจงเพื่อคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะการรักษาความลับของข้อมูลส่วนบุคคลตามที่หรือ ตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

⁷⁰ มาตรา 37 ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (3) จัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อดำเนินการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษา หรือไม่เกี่ยวข้อง หรือเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หรือตามที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอ หรือที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ถอนความยินยอม เว้นแต่เก็บรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการเก็บรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 24 (1) หรือ (4) หรือมาตรา ๒๖ (5) (ก) หรือ (ข) การใช้เพื่อการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย การปฏิบัติตามหรือการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย หรือการยกขึ้นต่อสู้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย หรือเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมาย...

มหาวิทยาลัยต้องประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของนักศึกษาและบุคลากรเท่าที่จำเป็น เพื่อนำไปใช้ดำเนินการตามหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและระเบียบประวัติต่าง ๆ กรณีที่มีแบบสำรวจหรือการขอข้อมูลอื่นที่นอกเหนือจากนั้น คณะ/หน่วยงานของมหาวิทยาลัยจะดำเนินการขอความยินยอมอย่างชัดเจนต่อไปได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับตั้งแต่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นี้ และมหาวิทยาลัยได้ใช้ข้อมูลตามที่จำเป็นเท่านั้น และมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยได้จัดทำประกาศมหาวิทยาลัยเรื่องนโยบายการคุ้มครองส่วนบุคคล (Data Protection Policy) พร้อมกับจัดทำประกาศข้อมูลส่วนตัวของนักศึกษาและบุคลากร (Private Policy) แล้วตามกฎหมายแต่ยังไม่มีความหมายหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเหมือนกับ GDPR หรือกฎระเบียบสหภาพยุโรปฯ ดังนั้นสิทธิจะถูกลืมในมหาวิทยาลัยไทยอาจมีปัญหาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการเก็บข้อมูลของนักศึกษาที่ได้รับคัดเลือกเข้าเรียนของมหาวิทยาลัย

เมื่อนักศึกษาเข้ามาเรียนในมหาวิทยาลัย ต้องมีการลงทะเบียนกรอกข้อมูลส่วนตัวของนักศึกษาเข้ากับฝ่ายทะเบียนและวัดผลของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยก็ต้องเก็บข้อมูลนักศึกษาเอาไว้ โดยมหาวิทยาลัยเป็นผู้ควบคุมข้อมูล (Data Controller) คือ มีข้อมูลส่วนตัวของนักศึกษาแล้วควบคุมหรือตัดสินใจว่าจะเอาข้อมูลนี้มาใช้อย่างไร ในทางกฎหมายผู้ควบคุมข้อมูลจะเก็บข้อมูล จะใช้ข้อมูล เอาข้อมูลมาประมวลผลได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น แล้วถ้านักศึกษาไม่ได้เป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยนี้แล้ว เช่น สำเร็จการศึกษา ข้อมูลนี้ยังจำเป็นต้องเก็บไว้หรือไม่ ถ้าไม่จำเป็นนักศึกษาอาจจะมีสิทธิขอให้มหาวิทยาลัยลบข้อมูลตรงนี้ออกไปจากสารบบได้แต่มหาวิทยาลัยอาจจะบอกว่าเราต้องเก็บเป็นข้อมูลเชิงสถิติอยู่ ก็จะมีประเด็นอยู่ว่าข้อมูลบางอย่างที่เจ้าของข้อมูลมองว่าไม่จำเป็นต้องเก็บ นักศึกษาก็อาจจะมาขอลบได้ จะเห็นได้ว่ามันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุมข้อมูลกับเจ้าของข้อมูล ไม่เกี่ยวอะไรกับความทรงจำสาธารณะ อย่างไรก็ตามการจะขอลบข้อมูลออกจากมหาวิทยาลัย องค์กร ผู้ควบคุมข้อมูลก็ไม่ใช่จะสามารถทำได้ทันที เนื่องจากอาจจะกระทบต่อการให้บริการของผู้ควบคุมข้อมูล ขณะเดียวกัน ในแง่ของความทรงจำสาธารณะการจะขอลบข้อมูล ก็ต้องคำนึงว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่สาธารณะจำเป็นต้องรับรู้หรือไม่ หรือเป็นข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ที่หายากไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อความเข้าใจต่อประวัติศาสตร์หรือไม่รวมทั้งยังเป็นการปิดกั้นไม่ให้คนรุ่นใหม่สามารถเข้าถึงข้อมูลบางอย่างหรือไม่ด้วย

วิเคราะห์กรณีที่ 1 มาตรา 37 (3) มหาวิทยาลัยในฐานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่จัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อดำเนินการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาการเก็บรักษา หรือที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หรือตามที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอ หรือที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ถอนความยินยอม เว้นแต่เก็บรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เสรีภาพใน

การแสดงความคิดเห็น จะเห็นได้ว่ายังไม่ชัดเจนในประเด็นมหาวิทยาลัยต้องเก็บเป็นข้อมูลเชิงสถิติอยู่ ดังนั้นมีความจำเป็นเพียงใดที่มหาวิทยาลัยที่ต้องเก็บข้อมูลนี้ไว้ และปัจจุบันยังไม่มีประกาศหรือกฎกระทรวงออกมากำหนดหลักเกณฑ์นี้อาจต้องนำกฎหมายสหภาพยุโรปมาเป็นต้นแบบเรื่องนี้

5.2 ปัญหาการเก็บข้อมูลของนักศึกษาที่มาสักระคัดเลือกเข้าเรียนหรือบุคคลภายนอกที่มาสักระทำงานกับมหาวิทยาลัย

การเก็บข้อมูลของนักศึกษาที่มาสักระคัดเลือกเข้าเรียนหรือบุคคลภายนอกที่มาสักระทำงานกับมหาวิทยาลัย ทั้ง 2 กรณีนี้ หากไม่ได้มาเป็นนักศึกษาหรือบุคลากรของมหาวิทยาลัย ทั้ง 2 กรณีนี้จะขอใช้สิทธิลบข้อมูลส่วนตัวของตนเองที่มหาวิทยาลัยเก็บไว้ได้หรือไม่ มหาวิทยาลัยจะลบข้อมูลตรงนี้ออกไปจากสารบบของมหาวิทยาลัยได้เลยหรือไม่เพราะไม่มีความจำเป็นแล้ว หรืออ้างว่ามีเหตุผลทางสถิติในการเก็บเป็นข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ได้หรือไม่ และการลบข้อมูลนี้มีขั้นตอนหรือรายละเอียดอย่างไรบ้าง

วิเคราะห์กรณีที่ 2 ทั้ง 2 กรณีนี้นักศึกษาที่มาสักระคัดเลือกเข้าเรียนหรือบุคคลภายนอกที่มาสักระทำงานถือว่า มาตรา 33 (1) ของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิที่จะถูกลืม เช่น เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลหมดความจำเป็นในการเก็บรักษาไว้ตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล หรือเมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลถอนความยินยอมในการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล คือ นักศึกษาหรือบุคคลภายนอกมีสิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ มหาวิทยาลัยจึงอาจไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลทั้ง 2 กรณีนั้นได้อีกต่อไป แต่ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการลบหรือทำลายหรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์นี้อาจต้องนำกฎหมายสหภาพยุโรปมาเป็นต้นแบบเรื่องนี้

5.3 ปัญหาบุคลากรของมหาวิทยาลัยใช้สิทธิที่จะถูกลืมในการปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงาน

ในประเด็นของการปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงานของมหาวิทยาลัยในฐานะนายจ้าง เนื่องจากมหาวิทยาลัย (นายจ้าง) และบุคลากร (ลูกจ้าง) นั้นผูกพันกันตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์พิเศษที่มหาวิทยาลัยมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือบุคลากร ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไว้ ทำให้ลูกจ้างสามารถใช้สิทธิที่จะถูกลืมได้โดยสามารถขอให้นายจ้างลบข้อมูลส่วนบุคคล หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นไม่สามารถระบุตัวลูกจ้างได้ ซึ่งอาจทำให้นายจ้างไม่อาจ

ให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างได้อย่างเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารองค์กรหรือการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล⁷¹

วิเคราะห์กรณีที่ 3 กรณีนี้ กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นของการใช้สิทธิที่จะถูกลีမ်ของลูกจ้าง 2 กรณี คือ กรณีที่เป็นการจำเป็นเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการประเมินความสามารถในการทำงานของลูกจ้าง ตามมาตรา 26 (5) (ก) ซึ่งในกรณีนี้จะใช้บังคับเฉพาะกับข้อมูลส่วนบุคคลที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กับกรณีที่นายจ้างต้องใช้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 33 วรรค 2 แต่การกำหนดข้อยกเว้นทั้ง 2 กรณีข้างต้นดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี กล่าวคือ ข้อยกเว้นดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีดังต่อไปนี้ คือ

ประเด็นที่ 1 กรณีที่นายจ้างจะต้องจัดเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 26 ของลูกจ้างเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งนายจ้าง อาจอ้างเหตุได้ว่าจำเป็นต้องใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของลูกจ้างเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 33 วรรค 2 แต่หากนายจ้างจำเป็นต้องจัดเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 26 เพื่อการให้สิทธิประโยชน์อื่น ๆ แก่ลูกจ้าง ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือเพื่อการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคล เช่น การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับสุขภาพของลูกจ้างเพื่อการจัดกิจกรรมดูแลรักษาสุขภาพของลูกจ้าง หรือการเก็บข้อมูลศาสนาของลูกจ้าง เพื่อการสร้างสถานที่ในการทำกิจกรรมทางศาสนา ซึ่งอาจทำให้นายจ้างไม่อาจให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม เนื่องจากลูกจ้างสามารถใช้สิทธิที่จะถูกลีမ်ขอให้นายจ้างลบข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้

ประเด็นที่ 2 กรณีที่นายจ้างต้องใช้ข้อมูลส่วนบุคคลอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 26 นายจ้างจะสามารถอ้างเหตุยกเว้นให้สามารถจัดเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของลูกจ้างได้เพียงเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายตามที่กำหนดใน มาตรา 33 วรรค 2 เท่านั้น แต่หากเป็นการจัดเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของลูกจ้างเพื่อการให้สิทธิประโยชน์อื่น ๆ แก่ลูกจ้างที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือเพื่อการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคล เช่น การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของลูกจ้างเพื่อการจ่ายเงินค่าเดินทางเพิ่มเติม ซึ่งไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย หรือการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจส่วนตัวของลูกจ้างที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูง เพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ขัดกันกับบริษัท ซึ่งอาจทำให้นายจ้างไม่อาจให้ สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างได้อย่างเพียงพอ หรืออาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารองค์กร หรือการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากลูกจ้างสามารถใช้สิทธิที่จะถูกลี่มขอให้นายจ้างลบข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้

⁷¹ ยุกต์กฤต กัณทณณิ, *การคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลีမ်*, 128-132.

5.4 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลหรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ประเด็นปัญหานี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยคือ กรณีผู้มาสมัครงานกับมหาวิทยาลัยแล้วไม่ได้รับคัดเลือกเข้าทำงานหรือกรณีนักศึกษาสำเร็จการศึกษาแล้วและบางคนต้องการขอข้อมูลส่วนบุคคลกลับคืน ดังนี้ เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลหมดความจำเป็นในการเก็บรักษาไว้ตามวัตถุประสงค์ในการเก็บ รวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล หรือเมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ผู้สมัครงานหรือนักศึกษาที่จบการศึกษาถอนความยินยอมในการเก็บ รวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล และผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (มหาวิทยาลัย) ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้ต่อไป และการกำหนดข้อยกเว้นของการใช้สิทธิที่จะถูกลืมไว้ เช่น เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรักษาไว้ด้วยความจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งการกำหนดเงื่อนไข และข้อยกเว้นในการใช้สิทธิที่จะถูกลืมหากกล่าวข้างต้นนั้น เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิที่จะถูกลืมเพื่อไม่ให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลใช้สิทธินั้นในทางที่จะก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีการกำหนดกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะกับมหาวิทยาลัยและไม่เคยมีการทำความเข้าใจกับแนวความคิดของสิทธิที่จะถูกลืม ทำให้ไม่เข้าใจถึงแนวความคิดและสิ่งที่สิทธิที่จะถูกลืมตามความมุ่งหมายจะคุ้มครองดังกล่าวประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการใช้สิทธิที่จะถูกลืมไว้อย่างชัดเจน จึงอาจส่งผลให้เกิดการกำหนดและตีความเงื่อนไขและข้อยกเว้นการใช้สิทธิที่จะถูกลืมที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจะคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนจนอาจทำให้สิทธิที่จะถูกลืมตามกฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลใช้บังคับได้ในความเป็นจริง

วิเคราะห์กรณีที่ 4 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (“คณะกรรมการฯ”)⁷² ในการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการลบหรือทำลายหรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ด้วย⁷³ ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาเงื่อนไขและข้อยกเว้นดังกล่าวอย่างชัดเจน เพื่อให้การพิจารณาเงื่อนไขและข้อยกเว้นของการใช้สิทธิที่จะถูกลืมตามพระราชบัญญัตินี้คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นี้เป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยอาจต้องนำกฎหมายสหภาพยุโรปมาเป็นต้นแบบเรื่องนี้

⁷² มาตรา 16 คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้... (4) ออกประกาศหรือระเบียบเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้...

⁷³ มาตรา 33 วรรคท้าย คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคล เป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้

ดังนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้น จะต้องมີลักษณะที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพสังคมกับประเทศไทยและมหาวิทยาลัยไทยและกฎหมายของสหภาพยุโรป แต่เนื่องจากสิทธิที่จะถูกลืมเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย จึงทำให้ไม่มีทำความเข้าใจถึงแนวความคิดของสิทธิที่จะถูกลืมในประเทศไทยมาก่อนโดยเฉพาะกรณีนี้เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยไทย ดังนั้นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิที่จะถูกลืม ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์จึงควรยึดโยงอยู่กับหลักการทั่วไปของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่เป็นรากฐานของแนวความคิดของสิทธิที่จะถูกลืมซึ่งได้แก่ สิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิอื่น ๆ ที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้สิทธิที่จะถูกลืมได้แก่ สิทธิในการแสดงออกโดยเสรี และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล⁷⁴

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

สิทธิที่จะถูกลืมเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นในสหภาพยุโรปจากความตระหนักถึงความสำคัญของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นมาตรการเพิ่มศักยภาพให้แก่ประชาชนในการที่จะควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง และสิทธิที่จะถูกลืมเกิดขึ้นจากแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิที่จะถูกลืมหมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลในการลบหรือร้องขอให้ลบข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่มี ความสำคัญหรือไม่มีประโยชน์ ไม่ว่าข้อมูลดังกล่าวจะเผยแพร่ไปโดยเจ้าของข้อมูลเองหรือบุคคลที่สาม และแม้การเผยแพร่จะกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลก็ยังคงมีสิทธิเช่นว่านั้น โดยบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถใช้สิทธิที่จะถูกลืมเพื่อขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลลบได้เฉพาะข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับตัวเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเท่านั้น สหภาพยุโรปได้กำหนดให้สิทธิในการได้รับความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป จึงเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมากขึ้น โดยกำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลที่นำข้อมูลไปใช้จะต้องชี้แจงวัตถุประสงค์ในการขอจัดเก็บและใช้ข้อมูลต่อเจ้าของข้อมูลและจะต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนที่จะจัดเก็บและใช้ข้อมูลดังกล่าว นอกจากนี้ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยังมีการกำหนดสิทธิของเจ้าของข้อมูล เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของตนเอง สิทธิในการคัดค้านการประมวลผลข้อมูล สิทธิในการลบข้อมูล ซึ่งในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฉบับล่าสุด คือ กฎระเบียบสหภาพยุโรปฯ ที่ได้มีการกำหนดสิทธิที่จะถูกลืมไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก

⁷⁴ ยุคต์กฤต กัณทมนิ, *การคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม*, 136-139.

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลด้วยปัจจุบันมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะเรื่องคือพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนด สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการขอให้ลบข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิที่จะถูกลืม แต่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิที่จะถูกลืม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลบหรือทำลายหรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในมหาวิทยาลัยแต่มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เช่น นักศึกษาและบุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (Data Owner) จึงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ และมหาวิทยาลัยให้ความสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและมีความรับผิดชอบในฐานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (Data Controller) และมหาวิทยาลัยต้องประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของนักศึกษาและบุคลากรเท่าที่จำเป็นเพื่อนำไปใช้ดำเนินการตามหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและระเบียบประวัติต่าง ๆ และมหาวิทยาลัยได้ใช้ข้อมูลตามที่จำเป็นเท่านั้น และมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสมและมหาวิทยาลัยจัดทำประกาศมหาวิทยาลัยเรื่องนโยบายการคุ้มครองส่วนบุคคล (Data Protection Policy) พร้อมกับจัดทำประกาศข้อมูลส่วนตัวของนักศึกษาและบุคลากร (Private Policy) ตามกฎหมาย

6.2 ข้อเสนอแนะ

มีข้อเสนอแนะคือให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาเงื่อนไขและข้อยกเว้นของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 16 และมาตรา 33 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้

1. ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ....
2. ประกาศการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลระหว่างนายจ้างและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย พ.ศ....
3. ประกาศให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อดำเนินการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาการเก็บรักษา หรือที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ....

โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบตามประกาศข้างต้นนี้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาเงื่อนไขและข้อยกเว้นของการใช้สิทธิที่จะถูกลืมตามพระราชบัญญัตินี้คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะได้ถูกต้องและสอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายของต่างประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

- ฉัตรชัย เอมราช. “สิทธิที่จะถูกลืม,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 45, ฉ.2 (มิถุนายน 2559): 423-424.
- ชวิน อุ่นภัทร, ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง, ปิติ เอี่ยมจารุญลาภ และ จิตติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล. Thailand Data Protection Guidelines 1.0: แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.
- นคร เสรีรักษ์. “มาตรฐานสากลในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล: ผลกระทบต่อประเทศไทย” เอกสารโครงการสัมมนาวิชาการการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองสถาบันนโยบายศึกษา. <https://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1582653942.news>. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.
- นคร เสรีรักษ์, ณรงค์ ไจหาญ, ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ศุภเกียรติ ศุภศักดิ์ศึกษากร และ นิชานันท์ นันทศิริศรี. “GDPR ฉบับภาษาไทย” กรุงเทพฯ. บริษัท พี.เพรส จำกัด. 2562.
- ปิติ เอี่ยมจารุญลาภ. “บทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยสิทธิที่จะถูกลืม (Right to be Forgotten) และแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” โครงการวิจัยสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
- ภาระวี ปุณเสรีพิพัฒน์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบนธุรกรรม อิเล็กทรอนิกส์ : ศึกษากรณีการใช้คุกกี้บนอินเทอร์เน็ต,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 7, ฉ.1 (พฤษภาคม 2557): 168.
- ยุกต์กฤต กัณทมน. “การคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม.” *วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์ มหามบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2561.
- ยุกต์กฤต กัณทมน. “การคุ้มครองสิทธิที่จะถูกลืม.” *สุทธิปริทัศน์* 33, ฉ.108, (ตุลาคม - ธันวาคม 2562): 16.
- อรรถกร สุขปัญพันธ์. *สิทธิที่จะถูกลืมจากคำวินิจฉัยสมัยใหม่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2562.
- อัญธิกา ณ พิบูลย์. “ปัญหาการบังคับใช้สิทธิที่จะลบข้อมูลส่วนบุคคลในโลกออนไลน์: ศึกษากรณีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป.” *วารสารนิติพัฒน์* 7, ฉ.2 (2561): 45.
- Nattaya L. “สิทธิที่จะถูกลืม สิทธิใหม่ที่ควรรู้ไว้ เพื่อการใช้ชีวิตในโลกดิจิทัล” 2561, <https://www.sanook.com/news/7487002/> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.
- The European Court of Justice. “Case C-131/12 Google Spain SL, Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos. (AEPD). Mario Costeja González.” <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/google-spain-sl-v-agencia-espanola-de-proteccion-de-datos-aepd/> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทางวัฒนธรรม Subdistrict Administrative Organization Cultural Management Powers and Duties

ปศุณา กลมกลึง*

สำนักงานศาลปกครอง 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

Pakuna Klomklung

The Office of the Administrative Court 120 village no. 3, Chaengwattana Road,

Thung song hong, Lak si, Bangkok 10210

Email: klomklung.pakuna@gmail.com

Received: July 9, 2022

Revised: August 30, 2022

Accepted: September 12, 2022

บทคัดย่อ

อำนาจในการดำเนินการทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อีกทั้งยังมีการออกแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภท

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิได้กำหนดขอบเขตอำนาจของการดำเนินการทางวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม นอกจากนี้ ยังพบปัญหาอำนาจในการดำเนินการทางวัฒนธรรมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือสภาวัฒนธรรมตำบลอีกด้วย รวมถึงความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการทางวัฒนธรรม ยังเกิดปัญหาทั้งในด้านความเชี่ยวชาญงบประมาณ และปัญหาความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเอง ดังนั้น จึงควรกำหนดกฎหมายหรือแนวทางในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานด้านวัฒนธรรมให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล, วัฒนธรรม, บริการสาธารณะ, การกระจายอำนาจ

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

Cultural management was the responsibility of subdistrict Administrative Organizations (SAOs) according to Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542 (1999) and the Sub-district Council and Sub-district Administrative Authority Act, B.E. 2537 (1994). In addition, an action plan was issued, defining the decentralization process to local government organizations to formulate guidelines for providing each type of public service.

However, the legislation regarding SAOs did not clearly or comprehensively define their scope of cultural management-related Authority. There was also a overlapping cultural management problem between the SAO, central government and local government and subdistrict cultural council. In addition, SAO lacks capacity to carry out cultural management, there were problems of expertise, budget, and cooperation between SAOs. Therefore, SAO laws and guidelines should be revised.

Keywords: Subdistrict Administrative Organization (SAO), Culture, Public Service, Decentralization.

1. บทนำ

วัฒนธรรมเป็นเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ เป็นรากฐานของการสร้างสรรค์ความสามัคคี และความมั่นคงของประเทศชาติ ประเทศไทยมีวัฒนธรรมที่เจริญรุ่งเรือง ปรากฏเป็นเอกลักษณ์อันโดดเด่นของชาติ ประกอบด้วย ภาษา วรรณกรรม ศิลปกรรม นาฏศิลป์ ดนตรี โบราณสถาน โบราณวัตถุ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นแบบแผน และวิถีชีวิตอันดีงามที่สืบทอดมาถึงปัจจุบัน¹ เมื่อประเทศไทยในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมกันอย่างสิ้นเชิง ทำให้รัฐไม่อาจเข้าไปดำเนินการทางวัฒนธรรมในแต่ละแห่งได้อย่างเต็มที่ จึงได้มีแนวความคิดในการมอบการดำเนินงานทางวัฒนธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน² โดยการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 16 (11) มีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมถึงได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะโดยงานทางวัฒนธรรมนั้นได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลการบำรุงรักษาโบราณสถาน และมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล และให้คำแนะนำ เห็นได้ว่า มาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างกว้าง และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานเท่านั้น มิได้มีการกำหนดขอบเขตในการดำเนินงานทางวัฒนธรรมประเภทอื่นไว้ ก่อให้เกิดปัญหาว่าอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมถึงวัฒนธรรมประเภทใดบ้าง ซึ่งทำให้มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก รวมถึงขอบเขตของอำนาจที่ไม่ชัดเจนดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม และในส่วนโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเองก็พบปัญหาเช่นเดียวกัน เช่น ไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรมเพียงพอ ปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินงานทางวัฒนธรรม หรือปัญหาความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการทางวัฒนธรรม เป็นต้น โดยผู้เขียนได้ศึกษาการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

¹ กระทรวงวัฒนธรรม, “ประวัติกระทรวงวัฒนธรรม,”

https://www.m-culture.go.th/th/article_view.php?id=3092, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2563.

² สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), 192.

2. วัฒนธรรม และการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของวัฒนธรรม

คำว่า “วัฒนธรรม” มีการให้ความหมายตามกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติ วัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485 ที่บัญญัติว่า วัฒนธรรม คือ ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติและศีลธรรมอันดีของประชาชน³ ความหมายตามราชบัณฑิตยสถาน ว่า “วัฒนธรรม” คือ สิ่งที่ทำให้ความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ วิถีชีวิตของหมู่คณะ โดยแม่คำของวัฒนธรรมคือ วัฒน- หรือ วัฒนธรรม⁴ และคำนิยามจากนักมานุษยวิทยา⁵ เช่น คูเบอร์ (Cuber) ให้คำนิยามว่า วัฒนธรรม คือ แบบแผนพฤติกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้ที่ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ และยังรวมผลผลิตที่เกิดจากการเรียนรู้ เช่น ทักษะ ค่านิยม สิ่งของต่าง ๆ ที่คนทำขึ้น และความรู้ที่มีอยู่ร่วมกันในกลุ่มชนหนึ่ง ๆ และมีการถ่ายทอดไปยังสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคม” หรือ Alfred Kroeber ที่เห็นว่าวัฒนธรรมประกอบไปด้วยแบบแผนพฤติกรรมที่ได้มาโดยการเรียนรู้และถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งไปอีกรุ่นหนึ่งซึ่งแตกต่างกันไปในกลุ่มชนต่าง ๆ วัฒนธรรมยังรวมถึงเครื่องมือ เครื่องใช้ที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ส่วนประกอบสำคัญของวัฒนธรรมยังประกอบไปด้วย ความคิด ประเพณีที่มีประวัติศาสตร์และมีการเลือกมาจากหลาย ๆ อย่าง และเป็นผลผลิตของการกระทำ ค่านิยมที่ติดต้ามมา อาจสรุปได้ว่า วัฒนธรรม หมายถึง ผลงานทั้งหมดที่มนุษย์สร้างขึ้น นอกเหนือจากธรรมชาติ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งแนวคิด ทักษะคติ มโนคติ ความรู้ ค่านิยม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดจากทั้งการเรียนรู้ของมนุษย์และการถ่ายทอดต่อกันมาในสังคม⁶

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม และมีสิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่ รวมถึงมีสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของตนเองเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่บรรลุผล และประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

³ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485, มาตรา 4.

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,”

https://dictionary.orst.go.th/lookup_domain.php, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2565.

⁵ งามพิศ สัตย์สรวง, *หลักมานุษยวิทยาวัฒนธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 21-22.

⁶ มูหัมมัดมันซูร หมดเราะ, “อิทธิพลของวัฒนธรรมอาหรับต่อสังคมภายในจังหวัดปัตตานี,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2551), 20.

ถือได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อเป็นแหล่งการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ⁷ ซึ่งเมื่อมีความคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงต้องมีการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ⁸ การมอบภารกิจดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นเรียกว่า “การกระจายอำนาจ” นอกจากนี้ ต้องกำหนดลักษณะขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจไว้ด้วยว่า ต้องเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ มีความเป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินงานมีความสะดวกรวดเร็วเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น⁹ มีสิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และมีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารที่จะเข้ามาดูแลท้องถิ่นของตนเอง¹⁰

อย่างไรก็ดี การจะโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความสามารถของท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงพร้อมของท้องถิ่นที่จะได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางว่ามีความสามารถเพียงพอหรือไม่ ทั้งในแง่ของบุคลากร งบประมาณ ความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยส่วนกลางต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับท้องถิ่นเพื่อรองรับบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนไป¹¹ ประการต่อมาคือต้องคำนึงด้วยว่าโครงสร้างขององค์กรท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถรองรับบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้หรือไม่ เพื่อไม่ให้มีปัญหาในการดำเนินงานหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาแล้ว ประการสุดท้าย ต้องคำนึงถึงความสำเร็จและคำนึงถึงต้นทุนในการจัดการบริการสาธารณะ ว่าการถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนนั้นมีต้นทุนสูงขึ้นมากน้อยเพียงใด หากบริการสาธารณะนั้นมีต้นทุนสูง ควรมีการแก้ไขปัญหาโดยการร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²

⁷ ขวาลิต สละ, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: บริษัท วี.พรินท์ (1991) จำกัด, 2556), 15-16.

⁸ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559), 35.

⁹ โกวิทย์ พวงงาม และคณะ, “โครงสร้าง ภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น” ใน *ท้องถิ่น อภิวัฒน์*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิสิทธธรรณ, 2551), 18-19.

¹⁰ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, 29.

¹¹ วุฒิสาร ตันไชย, “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่”

<http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2564.

¹² โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, 408.

3. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม และการดำเนินงานทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่างประเทศ

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ซึ่งมีด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่

3.1.1 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972)

อนุสัญญานี้มีขึ้นเนื่องจากองค์การยูเนสโกเห็นว่าการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติในระดับประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องใช้ งบประมาณ หรือความทันสมัยของเทคโนโลยีหรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีความแตกต่างกันและไม่เพียงพอต่อทรัพย์สินที่จะได้รับความคุ้มครอง¹³ จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายในรูปแบบของอนุสัญญาเพื่อให้รัฐภาคีนำไปปรับใช้กับประเทศของตน โดยอนุสัญญานี้ได้มีการกำหนดความหมายของ “มรดกทางวัฒนธรรม” และ “มรดกทางธรรมชาติ” จากคำนิยามดังกล่าว สามารถแบ่งมรดกทางวัฒนธรรมออกได้เป็น มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage)

3.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Convention for the Safeguarding of the intangible cultural heritage, 2003)

อนุสัญญานี้มุ่งเน้นไปที่การปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ โดยเฉพาะ ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ตามอนุสัญญานี้ได้มีการแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) ประเพณีและการแสดงออกของมุขปาฐะ รวมถึงภาษาในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (2) ศิลปะการแสดง (3) แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม และงานเทศกาลต่าง ๆ (4) ความรู้และวิถีปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล (5) ฝีมือช่างดั้งเดิม¹⁴ สำหรับการดำเนินงานของรัฐภาคีเกี่ยวกับวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ อาจเป็นการขอความร่วมมือจากชุมชน กลุ่มชนหรือองค์กรเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ รวมถึงกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นในการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้¹⁵

¹³ Unesco, “Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage,” <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>, accessed April 6, 2021.

¹⁴ Convention for the Safeguarding of the intangible cultural heritage, art 2.2 (a)-(e).

¹⁵ Ibid., 11-14.

3.1.3 อนุสัญญาปกป้องและส่งเสริมความหลากหลายการแสดงออกทางวัฒนธรรม 2005 (Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 2005 - CDCE)

อนุสัญญานี้ได้ส่งเสริมการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมผ่านการออกนโยบายในการคุ้มครองความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งในด้านการเงิน การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการแสดงออกทางวัฒนธรรมด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับศิลปินท้องถิ่น เพื่อให้ศิลปินผู้สืบทอดทางวัฒนธรรมได้รับการยอมรับจากสาธารณชน โดยรัฐมีหน้าที่จัดมาตรการส่งเสริมศิลปินท้องถิ่นไม่ว่าจะในรูปแบบจัดให้มีการแสดงศิลปะ หรือการเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน และยังให้ความสำคัญต่อสิทธิในการได้รับค่าตอบแทนของชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากสินค้าหรือบริการดังกล่าว¹⁶

3.2 การดำเนินงานทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่างประเทศ

3.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดถึงประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย เทศบาล จังหวัด ภาค เขตการปกครองพิเศษ และเขตโพ้นทะเล¹⁷ โดยแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่แตกต่างกันไป สำหรับการดำเนินงานทางด้านวัฒนธรรม พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีการมอบหมายให้เทศบาล จังหวัด และภาคมีหน้าที่ดูแลวัฒนธรรมในท้องถิ่นของตน โดยมุ่งเน้นไปที่การดูแลเกี่ยวกับห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น และหอจดหมายเหตุของท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่าห้องสมุด พิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุเป็นสิ่งที่รวบรวมวัฒนธรรมที่สำคัญของแต่ละท้องถิ่น จึงควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยเทศบาลมีหน้าที่ในการจัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ชุมชน รวมถึงจัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ จังหวัดมีหน้าที่ในการจัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ของจังหวัด รวมถึงจัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ และภาคมีหน้าที่มีหน้าที่ในการจัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ชุมชน รวมถึงจัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ¹⁸

3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยการปกครองรูปแบบทั่วไป (จังหวัดและเทศบาล) และหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษ ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในส่วนของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับงานทางวัฒนธรรม พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษขึ้นมาเพื่อดำเนินการทางวัฒนธรรมโดยเฉพาะ โดยเป็นการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่น เรียกว่าการ

¹⁶ ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์, *กฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559), 65.

¹⁷ The Constitution of France (1958), art 72.

¹⁸ ไกรวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, 114.

ดำเนินการทางอ้อมผ่านบริษัทท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการทางภาควัฒนธรรม จะเป็นการดำเนินการผ่านวิทยาลัยชุมชน ห้องแสดงภาพ ห้องสมุด เช่น การจัดหนังสือ การจัดเก็บโบราณวัตถุที่สำคัญของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้คนรุ่นหลังได้ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมในท้องถิ่นต่อไป โดยการดำเนินการดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปที่การป้องกันและอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์¹⁹

4. การดำเนินการทางวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย

วัฒนธรรม มีความสำคัญกับประเทศไทยเป็นอย่างมากเนื่องจากเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน และเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงเกียรติภูมิ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องถิ่นนั้น ๆ มรดกทางวัฒนธรรมที่แสดงออกมาไม่ว่าจะเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ ประเพณี พิธีกรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่ถือว่าเป็นหลักฐานของท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง จึงต้องมีการดูแลโดยหน่วยงานระดับกระทรวง ระดับกรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ²⁰

4.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม

4.1.1 หน่วยงานระดับกระทรวง : กระทรวงวัฒนธรรม

กระทรวงวัฒนธรรมถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยแนวความคิดที่ว่างานทางวัฒนธรรมมีหลายระดับ เริ่มต้นมาจากวัฒนธรรมท้องถิ่น เมื่อวัฒนธรรมของหลาย ๆ ชุมชนผสมผสานกันขึ้น กลายมาเป็นวัฒนธรรมระดับภูมิภาค จึงจำเป็นต้องมีผู้ทำหน้าที่ดำเนินการทางวัฒนธรรมรวมถึงบำรุงรักษาวัฒนธรรมระดับภาค เมื่อรวมงานวัฒนธรรมระดับภาคเป็นวัฒนธรรมของชาติ ก็ต้องมีผู้ที่มารับผิดชอบงานวัฒนธรรมระดับชาติด้วยเช่นกัน²¹ โดยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรมเป็นไปตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม²² และยังได้มีการแบ่งส่วนราชการระดับกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ได้แก่

1) กรมส่งเสริมวัฒนธรรม มีหน้าที่หลักในการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้ทางด้านวัฒนธรรม ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานของสภาวัฒนธรรม เครือข่ายวัฒนธรรม และแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรม ส่งเสริมและดำเนินการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ²³

¹⁹ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, 69-73.

²⁰ กรมศิลปากร, *การศึกษาวัฒนธรรมท้องถิ่น กับการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของกรมศิลปากร และการท่องเที่ยว กับการพัฒนาทางวัฒนธรรม* (กรุงเทพฯ: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2541), 5.

²¹ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, *ประชาชนได้อะไรจากการตั้งกระทรวงวัฒนธรรม สรุปสาระสำคัญการประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2545), 7-8.

²² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 36.

²³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2557, ข้อ 2.

2) กรมศิลปากร มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ บำรุงรักษา พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะ และทรัพย์สินมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ โดยมุ่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ²⁴

4.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาคมกลุ่มองค์กรชุมชน จะต้องตระหนักถึงคุณค่าของศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีและมีจิตสำนึกที่จะสืบสานมรดกวัฒนธรรมท้องถิ่นสืบไป ทั้งยังต้องคำนึงถึงศักยภาพ ความเหมาะสม ความหลากหลายในองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง เพื่อจัดกิจกรรมให้เหมาะสมและสอดคล้อง รวมถึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นในการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่นด้วย

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อการดำเนินงานทางวัฒนธรรมถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้นั้นย่อมต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ²⁵ และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในส่วนงานทางวัฒนธรรมเป็นไปตามมาตรา 16 (11) ว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้... (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น” อีกทั้งยังมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ด้วย²⁶

²⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2554, ข้อ 2.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 76 วรรคหนึ่ง.

²⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 32.

4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานทางวัฒนธรรม

เมื่อวัฒนธรรมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ วัฒนธรรมที่จับต้องได้ และวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ประเทศไทยจึงได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมแต่ละประเภท ดังนี้

4.3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นวัฒนธรรมประเภทจับต้องไม่ได้ และเป็นการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ค.ศ. 2003 ของยูเนสโก โดยได้มีการกำหนดความหมายของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไว้ว่า หมายถึง ความรู้ การแสดงออก การประเพณีปฏิบัติ หรือทักษะทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน²⁷ จากคำนิยามดังกล่าวจึงได้มีการแบ่งประเภทมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ (1) วรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา (2) ศิลปะการแสดง (3) แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล (4) ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล (5) งานช่างฝีมือดั้งเดิม และ (6) การเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว²⁸ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมโดยมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เสนอ เป็นผู้ออกประกาศ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมทั้งคอยป้องกันมิให้มีการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้²⁹

4.3.2 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดความหมายของโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดอำนาจในการจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยกรณีโบราณสถาน ได้มีการกำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจในการขึ้นทะเบียนโบราณสถานได้ รวมถึงมีอำนาจในการกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน ซึ่งการขึ้นทะเบียนจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด³⁰ กรณีโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ นั้น หากอธิบดีกรมศิลปากรเห็นว่าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่มีได้อยู่ในความ

²⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559, มาตรา 3.

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559, มาตรา 4.

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559, มาตรา 10.

³⁰ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 7.

ครอบครองของกรมศิลปากร มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีเป็นพิเศษ ก็มีอำนาจในการขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ³¹ โดยให้ถือว่าโบราณวัตถุและศิลปวัตถุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และอยู่ในความดูแลรักษาของกรมศิลปากร³² และกรณีพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ได้กำหนดให้พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเป็นที่เก็บรักษาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน³³ เว้นแต่กรณีที่ไม่อาจหรือไม่สมควรเก็บรักษาในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ อาจสามารถเก็บรักษาไว้ ณ พิพิธภัณฑสถานอื่น วัด หรือสถานที่ของทางราชการแทนได้³⁴

4.3.3 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดแนวทางการถ่ายโอนภารกิจแต่ละด้านจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็นทั้งหมด 6 ด้าน สำหรับด้านงานเกี่ยวกับวัฒนธรรมได้มีการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ในส่วนของการดูแลรักษาโบราณสถานในท้องถิ่น ซึ่งได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ รวมถึงสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานหรือหอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่นไว้ด้วย

4.4 การบริหารจัดการกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

งานทางวัฒนธรรมเป็นงานของประชาชนในแต่ละชุมชน ของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาระบบ หรือกลไกในการบริหารจัดการงานวัฒนธรรมโดยท้องถิ่น และเพื่อท้องถิ่นเอง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินงานด้านนี้ ส่งผลให้รากเหง้าวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ยังคงอยู่และเกิดความหวงแหน ความต้องการที่จะอนุรักษ์ สืบทอด สืบสาน และสร้างสรรค์งานวัฒนธรรม โดยประชาชนในพื้นที่ร่วมกับผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในพื้นที่³⁵ ซึ่งอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการทางวัฒนธรรมสามารถแบ่งได้ ดังนี้

4.4.1 วัฒนธรรมที่จับต้องได้

1) กรณีโบราณสถาน

³¹ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 14.

³² พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 18.

³³ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 25.

³⁴ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 26.

³⁵ ศิริพงศ์ อริยสุนทร, “การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรม : กรณีศึกษาการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553,” (การค้นคว้าอิสระ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 21.

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้นั้นมุ่งเน้นไปที่โบราณสถานซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยโบราณสถานในท้องถิ่นจะต้องเป็น โบราณสถานที่มีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปะ สถาปัตยกรรม วิชาการ สังคม หรือชาติพันธุ์วิทยา ซึ่งมีความสำคัญต่อชุมชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น หรืออาจเป็นโบราณสถานซึ่งมีลักษณะที่นอกเหนือไปจากข้อบ่งชี้ได้ถึงความเป็นโบราณสถานระดับชาติ³⁶ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลรักษาโบราณสถานจากกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจในด้านการดูแลโบราณสถานทั้ง 2 ภารกิจ คือ การบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน และการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น

2) กรณีศิลปวัตถุและโบราณวัตถุ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ไม่พบว่าได้มีการมอบภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับศิลปวัตถุและโบราณวัตถุโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า การดำเนินการเกี่ยวกับศิลปวัตถุและโบราณวัตถุในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นการดำเนินการโดยผ่านการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โดยพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานความเป็นมาของสถานที่นั้น รวมถึงการนำเอาโบราณวัตถุที่มีค่าทางวัฒนธรรม ทางศาสนสถานหรือของประชาชนในท้องถิ่นนั้นมาแสดง พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น จึงมีแนวคิดมุ่งเน้นให้มีลักษณะเป็น “ศูนย์รวม” ของทรัพยากรวัฒนธรรมที่มีอยู่ในชุมชน และพัฒนาความสามารถของชุมชนในการจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นแบบพึ่งพาตนเอง³⁷

4.4.2 วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

โดยที่ส่วนใหญ่แล้ววัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เหล่านี้มีรากฐานมาจากการสืบทอดต่อกันมาของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ได้มีอำนาจอย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น³⁸ ประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น พบว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่จับ

³⁶ กรมศิลปากร, คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมานพันธ์ จำกัด, 2552), 13.

³⁷ กฤษฎา ตัสมา, “การจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์,” วารสารศิลปศาสตรปริทัศน์, ฉ.24 (2560): 74, <http://arts.hcu.ac.th/upload/files/JournalLib/7-12-24.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2564.

³⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 16 (11).

ต้องไม่ได้ มาในรูปแบบของ “การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม” โดยเป็นการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) (รัฐวิสาหกิจ) ซึ่งขอบเขตอำนาจที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับในด้านแผนภารกิจการท่องเที่ยวสามารถสรุปสาระสำคัญ เช่น การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ การจัดทำแผนการท่องเที่ยว เป็นต้น

5. บทวิเคราะห์ว่าด้วยการจัดการทางวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 การกำหนดขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการทางวัฒนธรรม

อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทางวัฒนธรรมนั้นเป็นไปตามมาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 67 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายว่าโดยแท้จริงแล้วขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานด้านวัฒนธรรมมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

5.1.1 ขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้น ได้มีการวินิจฉัยว่าการดำเนินกิจกรรมบางประเภทถือเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น การจัดกิจกรรมร่ายย่อนยุคเป็นมหรสพที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์³⁹ หรือการจัดงบประมาณเพื่อซื้อสื่อโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สืบสานเทศกาลกินผักและประเพณีไหว้เต่าซึ่งเป็นเทศกาลและประเพณีท้องถิ่นของจังหวัดพังงาให้คงอยู่สืบไป⁴⁰ เป็นต้น เห็นได้ว่า แม้วัตถุประสงค์ของโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำนั้นจะมีวัตถุประสงค์อื่นร่วมด้วย หรือมีกิจกรรมอื่นร่วมด้วยกับการจัดงาน แต่หากมีความเกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ในลักษณะที่ไม่ได้เกินขอบเขตหรือเกินความเหมาะสมตามวัฒนธรรมประเพณี ถือว่าการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 16 (11)

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.880/2561.

⁴⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.348/2563.

แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว

5.1.2 ขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจตามมาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไว้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปประกอบพิธีฮัจญ์อันเป็นการประกอบพิธีกรรมเฉพาะตัวสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม ไม่ถือว่าเป็นการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนาอันเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด เนื่องจากการส่งเสริมและสนับสนุนนั้นต้องเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนศาสนาหรือกิจการของศาสนาที่ให้ประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป มิใช่การส่งเสริมและสนับสนุนศาสนิกชนในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาตามความเชื่อของตน⁴¹ จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมอันจะอยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตราดังกล่าวนี้ จะต้องปรากฏว่าเป็นการดำเนินการที่ก่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยทั่วไป มิใช่เฉพาะแต่กลุ่มคนใด หรือกลุ่มศาสนาใดเท่านั้น

5.1.3 ขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม

(1) การจัดการทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้

จากการศึกษา พบว่า แม้กรมศิลปากรจะมีการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลโบราณสถานที่มีความเกี่ยวข้องและสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่นให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่การที่จะดำเนินการดูแลรักษาโบราณสถานระดับท้องถิ่นได้นั้นจะต้องเป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้ดูแลได้เฉพาะการดูแลรักษาขั้นพื้นฐานของโบราณสถานเท่านั้น เช่น การรักษาความสะอาดโดยรอบโบราณสถาน เป็นต้น ส่วนการกระทำใดอันเกี่ยวแก่โบราณสถานหากเป็นโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจะต้องได้รับความยินยอมจากอธิบดีกรมศิลปากร หรือขอความเห็นจากกรมศิลปากรเสมอ แม้โบราณสถานนั้นจะตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม ทำให้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้เท่านั้น อันถือ

⁴¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 295/2553 เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์, 3-4.

ได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีได้มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง ซึ่งขัดกับหลักการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักเอาไว้

นอกจากนี้ยังพบว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานไว้อย่างชัดเจน โดยแนวทางในการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานของ องค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยเพียงคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญของกรมศิลปากร มิได้มีรูปแบบ หรือวิธีการกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก โบราณวัตถุและศิลปวัตถุที่ถือเป็นโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นเพื่อนำมาจัดเก็บไว้ในพิพิธภัณฑสถาน ซึ่งเมื่อไม่มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะทำให้ การคัดเลือกโบราณวัตถุและศิลปวัตถุประจำท้องถิ่นเพื่อนำมาจัดเก็บในพิพิธภัณฑสถานนั้น ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(2) การจัดการทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

การจัดการทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนเช่นวัฒนธรรมที่จับต้องได้ แต่อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ปรากฏอยู่ใน มาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 67 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นอกจากนี้ยังมิได้มีการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าการ “บำรุงรักษา” ที่อยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหมายความว่า รวมถึงการกระทำใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการในรูปแบบใด มีการสืบทอด หรือถ่ายทอดวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ด้วยวิธีการใดบ้าง อีกทั้ง ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ยังมิได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตำบลทั้งที่อำนาจในการดูแลรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดให้มีเพียงคณะกรรมการในระดับ จังหวัดและระดับกรุงเทพมหานคร ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกรมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเพื่อเสนอขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมต่อคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

5.2 อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ในการจัดการทางวัฒนธรรม

5.2.1 ปัญหาระหว่างองค์กรส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แบ่งได้เป็นกรณีระหว่างกรมศิลปากรและกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลกับกรมส่งเสริมวัฒนธรรม นั้น เกิดจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมวัฒนธรรมในส่วนหนึ่งว่าให้มีอำนาจ “ดำเนินการ

ส่งเสริมและดำเนินการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ” ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมวัฒนธรรม หมายความว่ารวมถึงอำนาจในการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่น⁴² ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกัน การบัญญัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาที่กรมส่งเสริมวัฒนธรรมจะเข้ามาดำเนินการในอำนาจซึ่งเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) องค์การบริหารส่วนตำบลกับกรมศิลปากร นั้น เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรได้มีการกำหนดไว้ครอบคลุมถึงวัฒนธรรมในหลายประเภทซึ่งเป็นวัฒนธรรมของชาติ แต่วัฒนธรรมของชาติมิได้มีการกำหนดคำนิยามเอาไว้โดยเฉพาะว่าหมายถึงวัฒนธรรมประเภทใด อีกทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กำหนดภารกิจที่กรมศิลปากรถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเฉพาะในส่วนของโบราณสถานเท่านั้น โดยการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจในการดูแลรักษาโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นได้นั้นจะต้องได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาจากกรมศิลปากร หากกรมศิลปากรเห็นว่าโบราณสถานนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชุมชน และท้องถิ่น สำหรับโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความสำคัญในระดับชาติและตั้งอยู่ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลและจัดการได้ อย่างไรก็ตามพบว่าไม่ได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีอำนาจในการดูแลมากน้อยเพียงใด

5.2.2 ปัญหาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กับองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาความซ้ำซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากองค์การบริหารจังหวัดมีหน้าที่ในการส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรม อันดงามของท้องถิ่น⁴³ โดยอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินการเกี่ยวกับวัฒนธรรมได้นั้นจะต้องเป็นอำนาจนอกเหนือจากอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่ออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 16 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมในส่วนใดบ้าง เนื่องจากหากพิจารณาจากความหมายตามราชบัณฑิตยสถานที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ส่งเสริม” ว่าหมายถึงเกื้อหนุนช่วยเหลือสนับสนุนให้ดีขึ้น⁴⁴ เห็นได้ว่าอำนาจตามมาตรา 16 ขององค์การบริหาร

⁴² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2557, ข้อ 2 (7).

⁴³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 17 (18).

⁴⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,”

https://dictionary.orst.go.th/lookup_domain.php, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2565.

ส่วนตำบลถือเป็นการส่งเสริมในรูปแบบหนึ่งเช่นเดียวกัน และแม้จะได้มีการออกประกาศ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ซึ่งได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับการจัดการกิจกรรมทางวัฒนธรรมไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปในลักษณะอันเกี่ยวกับการส่งเสริมจารีต ประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยวของ จังหวัด⁴⁵ แต่การกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นการกำหนดแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหาร ส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด

5.2.3 ปัญหาระหว่างสภาวัฒนธรรมตำบล กับองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจสภาวัฒนธรรมตำบลในการดำเนินการเกี่ยวกับวัฒนธรรมครอบคลุม กิจกรรมทางวัฒนธรรมตั้งแต่มีอำนาจในการเสนอแผนแม่บทวัฒนธรรมแห่งชาติจนกระทั่งไปถึง การเป็นศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ประสานงานของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม อันเรียกว่า องค์การภาคีเครือข่ายและวัฒนธรรม ซึ่งทำให้อำนาจบางประการของสภาวัฒนธรรม ตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีการตีความว่าขอบเขตอำนาจนั้นครอบคลุมถึงส่วนใด เช่น อำนาจของสภาวัฒนธรรมตำบลที่ระดมทรัพยากร บุคลากร และสรรพกำลังต่าง ๆ จาก หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานวัฒนธรรม หรือการส่งเสริม สนับสนุนและร่วม จัดกิจกรรมขององค์การภาคีและเครือข่ายวัฒนธรรมเพื่อการอนุรักษ์ พื้นฟู พัฒนา สร้างสรรค์ แลกเปลี่ยน สืบทอดและแผ่ร่วางวัฒนธรรม ซึ่งเมื่อไม่มีการกำหนดขอบเขตในการจัดการ ทางวัฒนธรรมที่ทั้งสภาวัฒนธรรมและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจคล้ายคลึงกันแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาว่า อำนาจในการจัดการทางวัฒนธรรมของสภาวัฒนธรรมตำบลกับองค์การ บริหารส่วนตำบล งานประเภทใดที่ทั้งสององค์กรต้องร่วมมือกันทำ และงานประเภทใด ที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการได้เอง และขอบเขตในความร่วมมือกันมากน้อยเพียงใด

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการ ทางวัฒนธรรม

5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่

เมื่อวัฒนธรรมมีการจำแนกออกเป็นหลายประเภท จึงทำให้การบำรุงรักษา วัฒนธรรมในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันไป อันต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญในหลาย สาขา เช่น สาขาวิชาเกี่ยวกับศิลปกรรม สาขาโบราณคดี สถาปัตยกรรม สาขาวิทยาศาสตร์ เป็นต้น จึงเป็นปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในด้านการจัดการวัฒนธรรมแต่ละ ประเภทเพียงพอ และแม้จะได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการถ่ายโอนข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่าง

⁴⁵ ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการ จัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546, ข้อ 2 (4).

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่การถ่ายโอนดังกล่าวเป็นไปได้ยาก เนื่องจากจำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบลของประเทศไทยในปัจจุบันมีจำนวน 5,300 แห่ง ซึ่งมีมากกว่าจำนวนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งหากมีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางมายังองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะก่อให้เกิดผลกระทบกับการบริการสาธารณะในระดับส่วนกลางได้

5.3.2 ปัญหาทางด้านงบประมาณ

การดำเนินงานทางวัฒนธรรมจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางได้นั้น ภารกิจหน้าที่ย่อมต้องมีความสัมพันธ์ต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁶ จากการศึกษาชิ้นนี้ พบว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บได้เองนั้นมีแนวโน้มลดลงในแต่ละปี ย่อมทำให้งบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะนำไปจัดสรรในการจัดการกิจกรรมทางวัฒนธรรมน้อยลงตามไปด้วย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดสรรงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประเภท โดยเฉพาะด้านงานทางวัฒนธรรมเท่านั้น ซึ่งเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาทางการเงินการจัดเก็บรายได้จะสะท้อนถึงปัญหาความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

5.3.3 ปัญหาความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเอง

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยมีจำนวนมากและแต่ละแห่งมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมไม่เท่าเทียมกัน จึงได้มีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถร่วมมือกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยบริหารราชการอื่นได้ ซึ่งเป็นการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะเป็นกรณี ๆ อันแตกต่างกับการที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สหการ” ของเทศบาลหรือเมืองพัทยา เห็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยมีจำนวนหลายพันแห่ง และยังสามารถแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ขนาด โดยใช้เกณฑ์ทางด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ทำให้เกิดปัญหาที่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะมีความสามารถในการดำเนินงานทางด้านวัฒนธรรมให้บรรลุผลอันสืบเนื่องมาจากปัญหาทางด้านงบประมาณที่ได้กล่าวไว้แล้ว อันไม่เป็นไปตามหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้การดำเนินงานทางวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่บรรลุผลตามเป้าหมายของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถขอความร่วมมือกับองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการทางวัฒนธรรมได้ก็ตามแต่เป็นเพียงการร่วมมือกันเฉพาะภารกิจเท่านั้น มิได้มีการจัดตั้งในรูปแบบสหการหรือหน่วยการปกครองพิเศษเหมือนประเทศญี่ปุ่นแต่อย่างใด

⁴⁶ คณิสสิขรุฐ์ ราชสิงห์, “ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีการจัดเก็บ การรับจัดสรร และการกู้ยืมเงิน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 119.

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มุ่งหมายให้ลดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับ การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินบริการสาธารณะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาด้านขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการทางวัฒนธรรม ปัญหาเรื่องอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ในการจัดการทางวัฒนธรรมวัฒนธรรม และปัญหาเกี่ยวกับความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทางวัฒนธรรม ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. กำหนดอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านวัฒนธรรมให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดข้อความเพิ่มเติมเกี่ยวกับขอบเขตของการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ดังนี้

“องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

การบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึง การจัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นนั้นด้วย

ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอความร่วมมือจากสภาวัฒนธรรมตำบลเพื่อให้การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล และประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

รัฐมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนในด้านบุคลากร งบประมาณ และกำกับดูแลเพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย”

นอกจากนี้ควรมีการกำหนดระดับของวัฒนธรรมกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าแต่ละองค์กรมีหน้าที่ดำเนินการทางวัฒนธรรมในระดับใด และเช่นใดบ้าง

2. เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกัน ซึ่งจะ ทำให้จัดการงานทางวัฒนธรรมเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กและรายได้น้อยได้

อาจทำให้สามารถดำเนินงานทางวัฒนธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การจัดตั้งสหการขึ้นมา เป็นต้น

3. รัฐต้องดำเนินการจัดการงบประมาณให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงให้ความรู้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการจัดหารายได้ เช่น เพิ่มการจัดเก็บค่าเข้าชมสำหรับโบราณสถานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเพื่อให้เป็นรายได้ส่วนอื่นเพิ่มเติม เป็นต้น

4. กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตำบล โดยต้องมีการดำเนินการผ่านคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมจังหวัดนั้น เนื่องจากเห็นว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและมีเป็นจำนวนมาก การดำเนินงานจึงควรมีการเสนอต่อจังหวัดเพื่อกลั่นกรองหรือให้คำแนะนำในการดำเนินงาน เพื่อให้สิ่งที่คณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตำบลเสนอไปนั้นเกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมได้มากที่สุด

5. เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2539 เพื่อการจัดการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกศิลปวัตถุ หรือวัตถุที่มีคุณค่าของท้องถิ่นที่นำมาจัดแสดงในพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นซึ่งคัดเลือกจากเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและอาศัยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น

6. จัดทำ (ร่าง) กฎกระทรวง ว่าด้วยการดูแลรักษาวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ พ.ศ. ... ซึ่งควรมีการกำหนดความหมายของวัฒนธรรมที่จับต้องได้ วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ การจัดระดับของวัฒนธรรม การดูแลรักษาวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ กำหนดนโยบายในการส่งเสริมการดูแลรักษาวัฒนธรรม และสร้างแรงจูงใจในการดูแลรักษาวัฒนธรรม กำหนดการติดตามและประเมินผลในการดูแลรักษาวัฒนธรรม เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาวัฒนธรรม เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กรมศิลปากร. *การศึกษาวัฒนธรรมท้องถิ่นกับการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของกรมศิลปากร และการท่องเที่ยวกับการพัฒนาทางวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรม กรมศิลปากร, 2541.
- กรมศิลปากร. *คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมพันธ์ จำกัด, 2552.
- กระทรวงวัฒนธรรม. “ประวัติกระทรวงวัฒนธรรม.” https://www.m-culture.go.th/th/article_view.php?nid=3092. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2563.
- โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. “โครงสร้าง ภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น.” ใน *ท้องถิ่นอภิวัฒน์*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรศิลป์, 2551.
- โกวิทย์ พวงงาม. *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559.
- กฤษฎา ตัสม่า. “การจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์.” *วารสารศิลปะศาสตร์ปริทัศน์*, ฉ.24 (2560): 74. <http://arts.hcu.ac.th/upload/files/JournalLib/7-12-24.pdf>. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2564.
- คณิสสิษฐ์ ราชสิงห์. “ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีการจัดเก็บ การรับจัดสรร และการกู้ยืมเงิน.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2557.
- งามพิศ สัตย์สงวน. *หลักมานุษยวิทยาวัฒนธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ชลิต สละ. *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัทวี.พี.เอ็น (1991) จำกัด, 2556.
- มุหัมหมัดมันซูร หมัดเร๊ะ. “อิทธิพลของวัฒนธรรมอาหรับต่อสังคมมลายูในจังหวัดปัตตานี.” *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 2551.
- ราชบัณฑิตยสถาน. “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.” https://dictionary.orst.go.th/lookup_domain.php. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2563.
- วุฒิสาร ตันไชย. “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่.” <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2564.
- ศิริพงศ์ อริยสุนทร. “การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรม : กรณีศึกษาการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553.” *การค้นคว้าอิสระ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2558.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี. *คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ. *ประชาชนได้อะไรจากการตั้งกระทรวงวัฒนธรรม
สรุปสาระสำคัญการประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
วัฒนธรรมแห่งชาติ, 2545.

ยศศักดิ์ โกศัยกานนท์. *กฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
เดือนตุลา, 2559.

UNESCO. “Convention Concerning the Protection of the World Cultural and
Natural Heritage.” <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>.
accessed April 6, 2021.

Traditional Knowledge and Intellectual Property Protection: Challenges and Opportunities in Thailand

ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา: โอกาสและความท้าทายของประเทศไทย

Archariya Wongburanavart

School of Law, Mae Fah Luang University

333 Moo 1 Thasud Subdistrict, Muang District, Chiang Rai 57100

อัจฉริยา วงษ์บูรณาวาทย์*

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

เลขที่ 333 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Email: archariya.won@mfu.ac.th

Received: July 27, 2022

Revised: September 22, 2022

Accepted: September 22, 2022

Abstract

Traditional knowledge (TK) in Thailand is developed, maintained, and passed down from generation to generation. Unquestionably, TK contributes significantly to a nation's identity, health care, culture, food security, environment, and development. Numerous indigenous communities in Thailand depend heavily on TK for their livelihoods and identities. As a result, the misappropriation of TK can have a negative impact on their interests and rights. Currently, there is no law protecting TK in Thailand. Inequitable exploitation of TK for commercial or industrial purposes can therefore jeopardise the rights of TK holders, specifically

* Lecturer in Law, Mae Fah Luang University

PhD in Law (2017) Durham University, UK; LLM in International Trade and Commercial Law (2012) Durham University, UK; LLM in Business Laws (English Program) (2011) Thammasat University; LLB (2009) Thammasat University

** Lecturer in Law, Mae Fah Luang University

PhD in Law (2017) Durham University, UK; LLM in International Trade and Commercial Law (2012) Durham University, UK; LLM in Business Laws (English Program) (2011) Thammasat University; LLB (2009) Thammasat University

indigenous people, and local communities. Existing intellectual property (IP) rights, particularly geographical indications (GIs), plant variety rights, and trade secrets, can be utilised to protect TK. However, each of the available IP protection regimes has both benefits and drawbacks. The statutory granting criteria of each regime are insufficient to cover all types of TK. Therefore, both advantages and disadvantages should be carefully considered when selecting an appropriate protection mechanism. However, TK that does not meet the requirements established by the laws will not be protected. This demonstrates that Thailand's TK cannot be adequately protected using only existing IP regimes. There are certain restrictions and loopholes in the current legal system that allow for the misappropriation of TK. To increase the effectiveness of the protection of TK in Thailand, the adoption of a *sui generis* system for TK protection should be strongly reconsidered. Furthermore, regional cooperation among the ASEAN members in this area should be strengthened.

Keywords: Traditional Knowledge, Intellectual Property, Local Community

บทคัดย่อ

ภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเทศไทยได้รับการพัฒนา รักษา และส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้าน การสร้างเอกลักษณ์ สุขอนามัยและการรักษาโรค วัฒนธรรม ความมั่นคงด้านอาหาร และสิ่งแวดล้อม ปฏิเสธไม่ได้ว่าชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นจำนวนมากในประเทศไทยต่างก็ใช้ และพึ่งพาภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านี้ในการดำรงชีวิตและรักษาอัตลักษณ์ของตนให้คงอยู่ ดังนั้น การที่ภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านี้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์โดยมิได้รับอนุญาตอย่าง ถูกต้องย่อมส่งผลเสียต่อชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นเหล่านี้เป็นอย่างมาก โดยในปัจจุบันประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นแต่อย่างใด มีเพียงการใช้ กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ กฎหมายการคุ้มครองพันธุ์พืช และกฎหมายความลับทางการค้าในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นบางประเภท อย่างไรก็ตามการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในแต่ละประเภทต่างก็มีทั้ง ข้อดีและข้อเสีย นอกจากนี้เกณฑ์ในการได้รับการคุ้มครองในแต่ละประเภทที่กฎหมายกำหนด นั้นไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นในทุก ๆ รูปแบบ ดังนั้นในการเลือกใช้ประเภท ของทรัพย์สินทางปัญญาที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงควรพิจารณาทั้งข้อดีและ ข้อเสียอย่างละเอียดถี่ถ้วน อย่างไรก็ตามปฏิเสธไม่ได้ว่ายังคงมีภูมิปัญญาท้องถิ่นบางประเภทที่ ขาดคุณลักษณะบางประการที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่อาจได้รับการคุ้มครองภายใต้ระบบ กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ สิ่งเหล่านี้จึงแสดงให้เห็นว่าการคุ้มครองภูมิ ปัญญาท้องถิ่นโดยการใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่เพียงอย่างเดียวนั้นยังคงไม่ เพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญายังคงมีข้อจำกัดและช่องโหว่บางประการที่ ไม่สอดคล้องกับคุณลักษณะเฉพาะของภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองภูมิ ปัญญาท้องถิ่นควรได้รับการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ ยังควรเสริมสร้างความร่วมมือ ระดับภูมิภาคระหว่างสมาชิกประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านนี้ให้มากขึ้นอีกด้วย

คำสำคัญ: ภูมิปัญญาท้องถิ่น, ทรัพย์สินทางปัญญา, ชุมชนท้องถิ่น

1. Introduction

Thailand is rich in traditional knowledge (TK) that is developed, sustained, and passed down from generation to generation. It is undeniable that TK contributes significantly to a country's identity, health care, culture, food security, environment, and development.¹ Many indigenous communities in Thailand rely heavily on TK for livelihood and identity. As a result, misappropriation of TK can severely prejudice their interests and rights. There is currently no specific law in Thailand protecting TK. Therefore, inequitable exploitation of TK for commercial or industrial purposes can prejudice the rights of TK holders, particularly indigenous people and local communities. More than ten years ago, there was a social and political movement in Thailand to protect TK and recognise the rights of local communities.² There has been an effort to establish a *sui generis* system for the protection of TK by drafting "The Thai Traditional Knowledge Protection Act B.E..." The primary objectives of this proposed law are to prevent the misuse of TK and to prevent outsiders from commercialising it without compensating indigenous people fairly and adequately. However, this process has not yet been developed appropriately due to a variety of challenges, including the fact that TK is very complicated and relates to a wide range of subjects and government agencies.³ In addition, there is still ambiguity in a number of areas, including the definition and scope of protection for TK, as well as its ownership.

Notwithstanding, existing intellectual property (IP) rights have been used as a mechanism to protect TK. For instance, patent and geographical indication (GI) protection may be used to protect TK based innovations that can satisfy the granting criteria provided by laws.⁴ However, each existing IP regime contains both advantages and disadvantages. Furthermore, these laws are not specifically enacted for the purpose of protecting TK. Some forms of TK, especially knowledge that has a long history and is frequently passed down orally cannot be protected by IP systems. Moreover, in some cases, IP regimes are being used

¹ V.K. Gupta, "Protecting India's Traditional Knowledge" <http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2011/03/article_0002.html> accessed 30 May 2020.

² Sirakarn Meeklam, "Protection of Traditional Knowledge Associated with Plant Genetic Resources: A Comparative Study of Thai Law and Indian Law" (Master's Thesis, Thammasat University 2914) 78.

³ Ibid., 78-80.

⁴ WIPO, "Traditional Knowledge", <https://www.wipo.int/tk/en/tk/>, accessed 15 June 2022.

as a tool for legitimate exploitation of developing countries' TK and indigenous resources. TK holders claimed that the current IP regimes was designed by Western countries for Western countries.⁵ Consequently, some argued that using the conventional IP regimes may not be suitable and sufficient to protect TK. To protect TK for the utmost benefits of indigenous communities, an appropriate and effective measure is needed to be developed. As a result, the purpose of this article is to clarify whether the existing protection of TK under conventional IP regimes is sufficient, determine the most suitable IP regimes to protect TK, and investigate the challenges and opportunities in protecting TK in Thailand under these conventional IP regimes.

2. The General Concept of TK

Although the term “traditional knowledge” is frequently used, its precise definition is rarely provided.⁶ According to WIPO, TK is defined as “knowledge, know-how, skills, and practices that are developed, sustained, and passed on from generation to generation within a community, often forming part of its cultural or spiritual identity.”⁷ In other words, it is a knowledge system that has been continuously developed based on the experience of local people and other circumstances such as culture and environment of the local community.⁸ Therefore, it can be said that TK is the knowledge, practices, and innovations that have been passed down from generation to generation and are part of the traditions or heritage of Indigenous communities. Moreover, TK is considered “an inherent factor of cultural identification of its holders”.⁹ TK has become more

⁵ Daniel J. Gervais, “Intellectual Property, Traditional Knowledge and Genetic Resources: A Challenge to the International Intellectual Property System” (International Conference on Intellectual Property, the Internet Electric Commerce and Traditional Knowledge Organized by WIPO and the National Intellectual Property Association of Bulgaria, Boyana Government ResidenceSofia, May 29 to 31, 2001, 4.

⁶ J. Mugabe, P. Kameri-Mbote and D. Mutta, “Traditional Knowledge, Genetic Resources and Intellectual Property Protection: Towards a New International Regime” (2005) IELRC Working Paper, 2, <http://www.ielrc.org/content/w0105.pdf> Working Paper, accessed 15 May 2022.

⁷ WIPO (n 4).

⁸ Rauna Kuokkanen, “Indigenous Knowledge”
<http://www.globalautonomy.ca/global1/glossary_pop.jsp?id=CO.0056> accessed 12 May 2022.

⁹ Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, “Traditional Knowledge and Folklore Elements of a *Sui Generis* System for the Protection of Traditional

recognised as a valuable asset for both developed and developing countries that are rich in biodiversity and have their own unique culture and knowledge.¹⁰ Regional economic integration such as ASEAN, African Union, and the European Union also gave much emphasis on the promotion of TK protection. For instance, ASEAN consists of the member states that are sources of TK. Therefore, ASEAN recognised the need to enhance regional cooperation to protect TK in all the member states. This can be seen from the ASEAN Economic Community (AEC) Blueprint 2025 and the ASEAN Intellectual Property Rights Action Plan 2015-2025 which clearly states the enhancement of regional mechanisms to promote asset creation and commercialisation through TK as one of the ASEAN strategic goals in the IP sectors.¹¹

Concerning the existence of TK, it may not be developed in expressly systematic procedures.¹² Some TK has been passed down through speech from one generation to the next.¹³ TK can also be in form of expressions of folklore.¹⁴ WIPO defines folklore as inter-generational and communal creative processes that reflect and identify a community's history, cultural and social identity, and values. This includes verbal expressions, such as folk tales, folk poetry, and riddles, signs, words, symbols, and indications; musical expressions, such as folk songs and instrumental music; and actions, such as folk dances and plays.¹⁵ It is typically expressed through non-technological means and passed down from one generation to the next in a community through memory, word of mouth, or visual

Knowledge" (2002) WIPO/GRTKF/IC/4/8, 19, www.wipo.int/edocs/.../tk/.../wipo_grtkf_ic_3_8.doc, accessed 15 May 2022.

¹⁰ UNCTAD, "Ongoing Loss of Traditional Knowledge Calls for Urgent Action, Says UNCTAD" <<https://unctad.org/press-material/ongoing-loss-traditional-knowledge-calls-urgent-action-says-unctad>> accessed 25 May 2022.

¹¹ ASEAN, "the ASEAN Intellectual Property Rights Action Plan 2016-2025", [https://www.aseanip.org/Portals/0/ASEAN%20IPR%20ACTION%20PLAN%202016-2025%20\(for%20public%20use\).pdf?ver=2017-12-05-095916-273, 2](https://www.aseanip.org/Portals/0/ASEAN%20IPR%20ACTION%20PLAN%202016-2025%20(for%20public%20use).pdf?ver=2017-12-05-095916-273, 2).

¹² Ibid.

¹³ WIPO (n 4).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ WIPO, *World Intellectual Property Organization (WIPO), Intellectual Property and Traditional Cultural Expressions/Folklore, a series of Booklets dealing with intellectual property and genetic resources, traditional knowledge and traditional cultural expressions/folklore Booklet n°1* (WIPO Publication 2003) 5.

means.¹⁶ Furthermore, folklore is considered an important element of a country's history and culture. It is especially important for developing countries, which see folklore as a way for people to express themselves and their social identity.¹⁷ Therefore, the need for protection of expression of folklore is more strongly perceived in developing countries.

Additionally, some TK is closely related with genetic resources.¹⁸ This includes any part of an animal, plant, or microorganism that is useful or valuable, such as herbs used in medical treatment, microorganisms used in food preservation, etc.¹⁹ Most genetic resources and related TK usually originate in developing countries with high biodiversity.²⁰ Moreover, due to its increased commercial value in international trade, developing countries have been facing with misappropriation of genetic resources, also known as “bio-piracy”.²¹ This clearly demonstrates the economic value of TK.²²

Concerning the ownership of TK, it is debatable who owns the TK. Some countries claimed that since TK is transmitted from generation to generation, determining the rightful owner can be difficult.²³ Meanwhile, some countries asserted that similar to some forms of IP rights such as Geographical Indications (GIs), TK can be collectively owned by a community.²⁴ A specific piece of TK, on the other hand, can be owned by a member of a community.²⁵

¹⁶ Ibid.

¹⁷ WIPO (n 4).

¹⁸ WIPO, *Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Traditional Culture Expressions* (WIPO Publication 2020) 18.

¹⁹ Ibid.

²⁰ The Greens/EFA, “Genetic Resources and Biopiracy”, <https://www.greens-efa.eu/en/article/news/genetic-resources-and-biopiracy>, accessed 20 May 2022.

²¹ Sakkapan Chitchong, “Legal Policy Discussions on TRIPs Agreement and the Protection of Traditional Knowledge in Developing Countries” *The Intellectual Property and International Trade Forum*, 288.

²² Joseph M. Wekundah, “Why Protect Traditional Knowledge” (African Technology Policy Studies Network Biotechnology Trust Africa Special Paper Series No. 44, 2012) 10.

²³ Tshimanga Kongolo, *Unsettled International Intellectual Property Issues* (Kluwer Law International B.V. 2008) 39.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

3. International Frameworks for the Protection of TK

Although there are numerous international treaties concerning IP rights, none of them specifically address the issue of TK. However, the Convention on Biodiversity (CBD) and Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) can be considered as the existing international instruments that have been implemented to protect TK. Furthermore, the establishment of the WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore (ICG) can help facilitate negotiations among the WIPO member states to explore an appropriate measure to enhance the protection of TK internationally.

3.1 The Convention on Biodiversity (CBD)

The CBD was adopted in 1992 and is regarded as the most significant international convention concerning biodiversity. As of now, there are 196 contracting states. Its major objective is to protect the world's biodiversity and ensure sustainable use of biological diversity.²⁶ According to Article 8(j) of the CBD²⁷, the CBD encourages the parties to implement national legislation to protect TK. The CBD explicitly acknowledges the role of TK and requires the parties to guarantee their protection. There are three essential objectives related to TK as follows. Firstly, the parties to the Convention are required to respect, preserve, and maintain the TK that is relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity. Secondly, the parties are required to promote the wider application of such knowledge with the approval and involvement of its holders. Lastly, the parties are required to ensure the equitable sharing of the benefits from the utilisation of such TK with the

²⁶ Stas Burgiel, "Convention on Biological Diversity: A Progress Report", <http://www.scidev.net/en/policy-briefs/convention-on-biological-diversity-a-progress-repo-1.html>, accessed 23 May 2022.

²⁷ Article 8(j) of the CBD

"Each contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

Subject to national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge innovations and practices."

indigenous communities concerned. Furthermore, there is an essential principle concerning TK protection known as the “prior informed consent” doctrine. Article 15 of the CBD states that, “access to genetic resources shall be subject to prior informed consent of the Contracting Party providing such resources.” Moreover, Article 8(j) of the CBD also provides a clear basis for this doctrine by stating that TK of indigenous and local communities shall be used with “the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices”.

Thus, according to the CBD, the parties contain their sovereignty over their natural resources in order to govern access to TK on the basis of prior informed consent and the equitable sharing of the benefits derived from the use of TK.²⁸ However, in some countries, particularly developing and least developed countries that are rich in biodiversity, their TK has been exploited and developed to be highly-priced inventions by developed countries without their consent or their sharing of the benefits derived from such products.²⁹ This situation is known as “bio-piracy” which refers to “the ways that corporations from the developed world claim ownership of, free ride on, or otherwise take unfair advantage of, the genetic resources and traditional knowledge and technologies of developing countries”³⁰. Concerning this issue, the protection of TK has long been debated between developed and developing countries due to the different points of view. From a developed country’s perspective, TK is in the public domain and “bio-piracy” cannot occur.³¹ From another point of view, developing countries argued that the current IP system, particularly patents can lead to bio-piracy and unsustainable uses of biodiversity.³²

²⁹ Craig D. Jacoby and Charles Weiss, “Recognizing Property Rights in Traditional Biocultural Contribution” (1997) 16 STAN. ENVTL. L.J. 75, 75-81.

³⁰ Graham Dutfield, “Identification of Outstanding ABS Issues: Access to GR and IPR. What is biopiracy? International Expert Workshop on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing, 1, <http://staff.unila.ac.id/priyambodo/files/2017/04/Biopiracy.pdf>, accessed 28 June 2022.

³¹ Rosa Giannina and Alvarez Nunez, “Intellectual Property and the Protection of Traditional Knowledge, Genetic Resources and Folklore: The Peruvian Experience” (2008) 12 Max Planck UNYB 487, 490.

³² Ibid.

3.2 Trade Related Aspects of Intellectual Property rights (TRIPs)

When the world had become more concerned about strengthening IP protection to promote technological development and economic growth, the TRIPs agreement was adopted and used as an important tool in efforts to harmonise IP laws at the international level. TRIPs provide global minimum standards in IP rights, namely copyright and related rights, trademarks, patents, industrial designs, geographical indications, plant variety rights, trade secrets, and layout-designs of integrated circuits, that all WTO members are obliged implement in their national laws.³³

Concerning TK protection, TRIPs does not actually mention TK.³⁴ However, it can be claimed that TRIPs added new dimensions to the debate on IP rights in TK.³⁵ According to Article 1 of TRIPs, it provides some flexibility for the contracting states to implement the provisions in the agreement by stating that “[m]embers may, but shall not be obliged to, implement in their domestic law more extensive protection than is required by [the] Agreement, provided that such protection does not contravene the provisions of [the] Agreement.” This means that despite the absence of any mention of TK, the member states can invoke this provision to enact specific legislation governing TK protection.³⁶ Thus, although TRIPs does not specifically provide protection for TK, it does allow for the establishment of alternative non-conventional IP regimes to protect TK.

3.3 The establishment of the WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore (ICG)

The IGC was founded in 2000. It is a forum where WIPO member states discuss IP issues related to access to genetic resources and benefit-sharing, as

³³ David L. Blenkhorn, *Competitive Intelligence and Global Business* (Greenwood Publishing Group 2005) 137.

³⁴ IISD, “The TRIPs Agreement and Biological Diversity” (IISD Trade and Development Brief No.8 of s Series, 2003).

³⁵ John Mugabe, “Intellectual Property Protection and Traditional Knowledge: An Exploration in International Policy Disclosure”, https://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_unhchr_ip_pnl_98/wipo_unhchr_ip_pnl_98_4.pdf?fbclid=IwAR2hOdwy08yeU4l-fhbbOECwEXE5gZy4QfxeMzpT-3wQMUUE2mc6pZkJOoY, accessed 26 May 2022.

³⁶ Dutfield, *Can the TRIPS Agreement Protect Biological and Cultural Diversity?* (Biopolicy International No. 19, ACTS Press, Nairobi, 1997) 16.

well as the protection of TK and cultural expressions.³⁷ According to its policy objectives and core principles, the value of TK in many aspects that can provide benefits to humanity are clearly recognised.³⁸ It also stressed the importance of protecting TK in a way that is balanced, fair, and allows TK holders the authority they require. This is similar to how intellectual creations and innovations are protected.³⁹ In addition, it emphasised that TK protection should be consistent with and supportive of existing IP systems and should expand the application of appropriate IP systems to TK subject matter for the benefit of TK holders and the general public.⁴⁰ To achieve this goal, the ICG has been undertaking various negotiations to finalise an agreement on international legal instruments for the protection of TK. According to the ICG Committee's work in the 2022/2023 biennium, the Committee will continue to further its goal of coming to an agreement on an international legal instrument or instruments that will protect traditional knowledge, genetic resources, and traditional cultural expressions in a fair and effective way.⁴¹ This clearly demonstrates progressive steps towards the development of a binding international instrument that directly address the protection of TK.

4. TK and Conventional IP Protection

Protecting TK through conventional IP system is still debatable whether it is adequate and effective. For instance, it was claimed that it may not be possible to protect TK through patent system.⁴² According to Article 27.1 of

³⁷ WIPO, "Intergovernmental Committee (ICG)", <https://www.wipo.int/tk/en/igc/>, accessed 16 September 2022.

³⁸ WIPO, "Summary of Draft Policy Objectives and Core Principles", https://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_grtkf_ic_7/wipo_grtkf_ic_7_5-annex1.pdf, accessed 16 September 2022.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ WIPO, "Report on the Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore (IGC)" October 4 to 8, 2021, <https://www.wipo.int/export/sites/www/tk/en/documents/pdf/igc-mandate-2022-2023.pdf>, accessed 16 September 2022.

⁴² Henrik Ardhede, "Traditional Knowledge and the Patent System – Irreconcilable differences or a simple case of mistaken identity?" (Master Thesis, University of Lund) 7.

TRIPs, to be granted patent protection, the invention must be new, involve an inventive step and be capable of industrial application. When the followed criteria are satisfied, an exclusive right to make use of and exploit invention for a limited period will be granted to a patent applicant.⁴³ However, over the past few years, patent has been criticised due to its failure in preventing the misappropriation of TK.⁴⁴ Since most TK has been used and existed for a long time, as well as being based on knowledge passed down from generation to generation, the novelty and inventive step requirements may not be satisfied, rendering the invention non-patentable.⁴⁵

Furthermore, some countries chose to rely on copyright to protect their expressions of folklore. However, there are some arguments why copyright might not be the suitable measure to protect TK. Copyright aims to protect the original literary and artistic works against unauthorised uses.⁴⁶ Only the right holder, who is the author of the work, is granted the exclusive rights to adapt, distribute, perform, reproduce, and display the work. Expression of folklore is considered an important element of the cultural heritage of every nation. In the least developed countries' perspective, folklore is considered a means of expressing social identity of the local communities.⁴⁷ However, since expression of folklore is a "result of efforts and creativity not of a person or group of people but of generations of people over a long span of time"⁴⁸, it would be difficult to prove authorship of folklore by identifying a specific person or group of persons.⁴⁹ Furthermore, since "originality" is one of the requirements in order to obtain

⁴³ WIPO, "Methodological Information",

http://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/statistics/patents/pdf/patent_stats_methodology.pdf, accessed 17 May 2022.

⁴⁴ Dinesh Dayma, "Protection of Traditional Knowledge in Indian Patent Act",

<http://www.goforthelaw.com/articles/fromlawstu/article76.htm>, accessed 25 May 2022

⁴⁵ Tesh Dagne, "Protecting Traditional Knowledge in International Intellectual Property Law: Imperatives for Protection and Choice of Modalities" (2014) 14 J. Marshall Rev. Intell. Prop. L. 25, 38.

⁴⁶ WIPO, "Intellectual property and traditional cultural expressions/folklore" Booklet Number 1, 9, http://www.wipo.int/freepublications/en/tk/913/wipo_pub_913.pdf, accessed 17 May 2022.

⁴⁷ Mihály Ficsor, "The Protection of Traditional Cultural Expressions/Folklore" (WIPO National Seminar on Copyright, Related Rights, and Collective Management) WIPO/CR/KRT/05/8, 1

⁴⁸ Weerawat Weeraworawit, "Protection By Copyright and Neighboring Rights" (Papers presented at UNESCO-WIPO World Forum on the Protection of Folklore, Phuket, April 8-10 1997) 109.

⁴⁹ Ibid.

copyright protection, folklore may fail to fulfil these criteria. The expression of folklore does not need to be original since it may come from the development of new generations to preserve or improve such work to be better than a previous one.⁵⁰ In other words, some expressions of folklore may not show high standards of originality. Additionally, concerning the term of protection, the limited term of protection for copyright in most countries offers inadequate protection to expression of folklore since it may conflict with longevity of indigenous works.⁵¹ That said, many forms of TK are, in fact, older than the term of copyright protection. Therefore, copyright may not be available for them.⁵²

However, there is a clearer link between TK and some forms IP rights, especially plant variety rights, GIs, and trade secrets. For instance, according to Article 27.3(b), the member states can choose to protect plant varieties either by patents or by an effective a *sui generis* system or by any combination thereof. Therefore, new plant varieties developed by using the TK of indigenous people or communities which have a fixed identity when reproduced can be protected if the granting criteria of plant variety rights are satisfied.⁵³ This would help to protect plant breeders in a local community and encourage them to develop the plant varieties of indigenous communities, which would lead to the commercialisation of their TK for the benefit of the local communities. Ultimately, this would benefit the local communities. However, the use of plant variety rights to protect TK still has limitation given that this type of protection can only be applied to TK that relates to genetic resources.

Concerning GI protection, according to Article 22 of the TRIPs Agreement, “Geographical Indication” is defined as “indications which identify a good as originating in the territory of a member, or a region or locality in that territory,

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ UNESCO & WIPO, Model Provisions for National Laws on the Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Actions, (1985), 5, <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000684/068457mb.pdf>, accessed 25 May 2022

⁵² Berkman Klein Center for Internet and Society at Harvard University, “Traditional Knowledge”, https://cyber.harvard.edu/copyrightforlibrarians/Module_8:_Traditional_Knowledge#Traditional_IP_Modes_of_Protection, accessed 30 May 2022.

⁵³ Barry Greengrass, “Plant Variety Protection and the Protection of Traditional Knowledge” (UNCTAD Expert Meeting on Systems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovations and Practices, Geneva, 30 October – 1 November 2000) 4.

where a given quality, reputation or other characteristic of the good is essentially attributable to its geographical origin”. In other words, GI is an indication attached to products that can represent origin, reputation, quality, and other significant characteristics of the goods.⁵⁴ GI was designed to “reward goodwill and reputation created over many years or even centuries”.⁵⁵ Therefore, GI can be used to protect traditional products based on TK that can represent a particular geographical origin.⁵⁶ In order for TK to be protected by GI, such TK has to be tangible and can be identified with a geographical region. When TK is protected by GI, it would encourage TK holders to manufacture goods that represent quality, reputation, or other characteristics relating to its geographical origin, and obtain benefits from selling the products. Additionally, GI is suitable to protect TK since its granting protection’s criteria is not contrary to the nature and longevity of TK. However, GI also contains a disadvantage since it can only be used to protect innovation-based TK which is tangible. Therefore, intangible forms of TK such as expressions of folklore, medical treatment or knowledge cannot be protected by GI.⁵⁷ Furthermore, GI cannot be used to protect unfairly exploitation of TK which its unique characteristic does not have a link with geographical area.⁵⁸

Trade secret can be used to protect undisclosed knowledge through secrecy. Concerning the granting criteria of trade secret, according to Article 39 of TRIPs, such confidential information must have commercial value, and not be in the public domain.⁵⁹ Additionally, the information must be subject to

⁵⁴ WTO, “Geographical Indications” <http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/gi_e.htm> accessed 18 May 2022.

⁵⁵ Shivani Singhal, “Geographical and Traditional Knowledge” (2008) 3 Journal of Intellectual Property Law and Practice 732, 733.

⁵⁶ Commission on Intellectual Property Rights, “Traditional Knowledge and Geographical Indications” (2002) Report of the Commission on Intellectual Property Rights, 79, http://www.iprcommission.org/papers/pdfs/final_report/ch4final.pdf, accessed 25 May 2022.

⁵⁷ Shivani Singhal, “Geographical and Traditional Knowledge” (2008) 3 Journal of Intellectual Property Law and Practice 732, 733.

⁵⁸ David Vivas Eugui and Manuel Ruiz Muller, *Handbook on Mechanisms to Protect the Traditional Knowledge of the Andean Region Indigenous Communities* (American Association for the Advancement of Science 2003) 22.

⁵⁹ *Ibid.*, 18-19.

reasonable efforts to maintain its secrecy.⁶⁰ The outsiders who are aware of confidentiality can access secret information through access agreements, and such information will remain its status as trade secret⁶¹, and the holders of such secret information will receive payment in return.⁶² Regarding the trade secret protection of TK, the duration of protection is unlimited. Therefore, as long as TK retains its confidentiality, trade secret protection remains in effect.⁶³ In other words, once TK has diffused to public knowledge, the protection ends⁶⁴. In addition, trade secrets can assist societies profit from the revelation of TK by encouraging its disclosure to those who are able to develop or make more productive use of TK.⁶⁵ Furthermore, using trade secret to protect TK is much easier than using patent due to the flexibility of the granting criteria. Thus, TK that cannot be protected by patent or copyright due to non-compliance with granting requirements can be protected by trade secret. However, since TK must maintain its secrecy to obtain trade secret protection, if it is discovered or leaked into the public domain, it will be unable to obtain the protection. Additionally, trade secret does not provide protection to the bearer of the secret.⁶⁶ This means that in general, the holder is not granted an exclusive right to confidential information. However, it prohibits and regulates disclosure, acquisition, and use without consent within commercial practice. Therefore, trade secret can be a useful tool for holders of TK from improper acquisition, disclosure, and use by outsiders.⁶⁷

It can be seen that some forms of traditional IP regimes play a significant role in protecting TK since it can protect the dignity of TK holders and grant them exclusive rights over such TK, including the right to control its use by others. However, there are positives and negatives associated with each IP regime in terms of protecting TK. Therefore, each traditional IP regime may not be viewed as adequate measures for the protection of all forms of TK.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Deepa Varadarajan, "A Trade Secret Approach to Protecting Traditional Knowledge" (2011) 36 *The Yale Journal of International Law* 371, 397.

⁶² Eugui and Muller (n 58) 18.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Varadarajan (n 61) 397.

⁶⁵ Ibid., 413.

⁶⁶ Eugui and Muller (n 58) 19.

⁶⁷ Varadarajan (n 61) 418 - 419.

5. Challenges and opportunities to Protect TK under IP regimes in Thailand

As the member of the WTO, Thailand is obliged to comply with the TRIPs minimum standards in protecting IP rights. However, although Thailand has no *sui generis* system for protecting TK under existing law, there are various TK that are or could be protected by existing IP regimes, particularly through a *sui generis* IP system namely GIs, plant variety rights, and trade secret.

5.1 GIs

Concerning GI protection, it can be used as a tool to add value to local products based on traditional knowledge in the community both domestically and internationally.⁶⁸ According to Section 3 of the Protection of Geographical Indications Act B.E. 2546 (2003), goods that can be granted GI protection are namely agricultural products, industrial products, and handicrafts. Furthermore, to obtain GI protection, two conditions need to be met. Firstly, GI must be a name, symbol or other things used to trade to indicate a geographical origin. Secondly, there shall be a relationship between a particular quality, reputation or other characteristic and such geographical origin.⁶⁹ Therefore, products based on TK with unique characteristics and qualities that are linked to its geographical origin can be protected as GIs. Moreover, unlike other IP rights, GI is a community rights that cannot be sold or transferred to other parties. A successful GI registration for a product containing TK can provide economic benefits for the local community. For instance, products with GI tag could gain premium prices in the market.⁷⁰ Furthermore, the quality control and inspection system of GIs products is one of the important elements of GI system. Therefore, it needs to be ensured that the product quality is maintained as specified. This could therefore help the community preserve the collective traditions through GI system. In Thailand, GI seems to be an appropriate IP regime to protect and promote TK-based products, particularly industrial products, and handicrafts that its specific quality and characteristics derive from its geographical origin. As of May 2022, Thailand has a total of 158 GIs from 77 provinces. For instance, thai traditional dessert known as Kanom Mor Kaeng Muang Phet, was registered as GI in 2013

⁶⁸ DIP, *GI Thailand* (DIP 2019) 5.

⁶⁹ Section 3 of the Protection of Geographical Indications Act B.E. 2546 (2003).

⁷⁰ Bangkokbiznews, "'Sinit' continues to register GI products to drive the economy", <https://www.bangkokbiznews.com/business/978436>, accessed 19 June 2022.

since it has a link between the product and territory covering 8 districts Phetchaburi province. That said, it has a unique taste due to an important ingredient and method of making based on TK transmitted from generation to generation.⁷¹

Concerning the Thai traditional handicrafts, Thai woven fabrics are traditional products created from experience that blends harmoniously with traditions that can be protected as GIs. There is an indigenous motto about the way of life of the people in the past that “When farming season has gone, women weave cloth, men strike iron.” Therefore, every household will weave cloths for use and knowledge of weaving has been passed on to members in the community, especially women. This can be considered as the traditional wisdom that is inherited from ancestors. For instance, Lamphun Brocade was registered as GI in 2016. Its production is described as “complex but always follows ancient methods”.⁷² This ancient weaving technique is an elite cultural heritage passed down from generation to generation and has a clear link with the geographical area, Lamphun province in the north of Thailand.⁷³ As a result, this has the potential to assist the local community in preserving traditional weaving processes as well as the history that lies behind the design and pattern, and it also has the potential to share this culture of weaving with the markets, both domestically and abroad.

Notwithstanding, protecting TK, especially traditional food through GI still has some limitation.⁷⁴ GI cannot be used to protect products based on TK if a link between the product and its geographical origin is not established, as in the case of the Thai famous dish Tomyum Kung. That said, although the method for making this dish comes from TK transmitted from generation to generation, there is no link between the products and territory. Therefore, Tomyum Kung cannot be protected as GI.⁷⁵

⁷¹ ASEAN GI Database, “Kanom Mor Kaeng Muang Phet”, <http://www.asean-gidatabase.org/gidatabase/sites/default/files/gidocs/THGI0000052100060-en.pdf>, accessed 30 May 2022.

⁷² ASEAN GI Database, “Lamphun Brocade Thai Silk”, <http://www.asean-gidatabase.org/gidatabase/sites/default/files/gidocs/IDGI00000000000039.pdf>, accessed 30 May 2022.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Torpanyacharn, Keovalin, *The Protection of Traditional Speciality Guaranteed: Study on the Measure of Thai Law and the European Union Law* (July 1, 2016). PSAKU International Journal of Interdisciplinary Research, Vol. 5, No. 2, 2016.

⁷⁵ Pijanuch Sirirajtham, “Legal Measures on Intellectual Property for Promotion and Succession of Inheritance of Cultural Wisdom: A Case Study of Tom Yum Kung” (Master of Laws thesis, 2018, Siam University).

5.2 Plant Variety Rights

Thailand adopted a *sui generis* system by enacting the Plant Varieties Protection Act B.E. 2542 (1999) to protect the rights of plant breeders to encourage new methods of breeding plants, as well as to protect the rights of farmers and local communities, including their knowledge of how to improve, preserve, and use plant genetic resources. According to this Act, plant varieties can be classified into 4 groups, namely new plant variety, local domestic plant variety, general domestic plant variety, and wild plant variety. However, the protection of new plant variety and local domestic plant variety aims to protection plant breeder's right through registration system. Whereas the protection of general domestic plant variety and wild plant variety are afforded automatic protection without registration in order to strengthen the rights of farmers and local communities.

Providing legal protection for local domestic plant variety through registration system is considered as a successful application of the concept of farmers' and local communities' rights.⁷⁶ People in the community who are involved in the conservation or development of a plant variety can register it and obtain protection if it meets the requirements provided by the law. That said, such plant variety must exist only in a particular locality in Thailand, and not registered as a new plant variety.⁷⁷ Once registered, the community is granted an exclusive right to breed, study, experiment, research, produce, sell, export out of the country or distribute by any means, the propagating material of the local domestic plant variety.⁷⁸ Furthermore, concerning the protection of general domestic plant variety and wild plant variety, this Act also sets out specific rules on access and benefit sharing agreement.⁷⁹

It can be claimed that the protection for local domestic plants, general domestic plants, and wild plant varieties can be used to protect the right of farmers and local communities. Therefore, invention based on genetic resources associated with TK can protected through plant variety rights. For instance, Orange Theparos was the first plant variety that has been certified as registered

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Section 43 of the Plant Varieties Protection Act B.E. 2542 (1999).

⁷⁸ Section 47 of the Plant Varieties Protection Act B.E. 2542 (1999).

⁷⁹ Section 52 of the Plant Varieties Protection Act B.E. 2542 (1999).

as local domestic plants in Thailand in 2019. It has been planted and preserved in Khung Bang Kachao for more than 100 years, with almost every house planting it. Another example is Marian Plum Thong Pramool Prommanee, which was successfully registered as local domestic plants in 2021. It has been planted and preserved only in Thong Pramool community in Nakhon Nayok Province.

This method, however, has some limitations. For example, the requirement for registering a local domestic plant variety is rarely met. That said, the plant is unlikely to exist in a single location because of the free exchange of plant materials and knowledge between diverse communities, which allows such plant variety to disperse to various locations.⁸⁰ Thus, plant variety rights can only provide protection for TK relating genetic resources that can satisfy these granting criteria.

5.3 Trade Secrets

Secret information or undisclosed information can be protected as IP. Trade secrets in Thailand are governed by the Trade Secrets Act B.E. 2545 (2002). According to this Act, trade Information, such as, facts, or other information in any media, formulas, patterns, compilations or assembled works, programs, methods, techniques, or processes that can meets the 3 elements, namely being confidential, having a commercial derived from its secrecy, and being subject to reasonable efforts to keep in secret, can protected as a trade secret. Hence, TK maintained with the community that can satisfy these requirements can be considered as trade secret. To obtain trade secret protection, registration is not required. Moreover, trade secrets can be protected indefinitely as long as the secret is not revealed.⁸¹ Furthermore, since the scope of trade secret is quite broad, this regime can protect various TK forms such as methods, techniques, and recipes for food and beverages, as well as medical treatments that have been passed down from generation to generation within the community. For instance, a secret recipe of Thai traditional food within the community can be protected through this regime.

However, maintaining the secrecy is one of the important elements of trade secret .TK would be unable to be protected if the knowledge leaks into

⁸⁰ Meeklam (n 3).

⁸¹ WIPO, “Frequently Asked Questions: Trade Secrets”,
https://www.wipo.int/trademarks/en/trademarks_faqs.html, accessed 25 May 2022.

the public domain or is discovered by outsiders.⁸² Some argued that due to the nature of TK, it would be difficult for TK to maintain its secrecy since TK may be diffused among various people of the community.⁸³ As a result, there would be a possibility that TK may be discovered by the outsiders. Moreover, it is undeniable that some TK is already in the public domain. Consequently, to protect TK under the trade secret regime, the community to which it belongs needs to make reasonable efforts to maintain its secrecy. Otherwise, it cannot be protected by the law, and anyone is free to utilise it. This would therefore result in misappropriation of TK.

5.4 Other Forms of IP Rights

The granting criteria for other forms of IP rights, particularly patent and copyright, appear to be incompatible with the nature of TK. Therefore, some kinds of TK cannot be protected by these IP regimes. For instance, concerning the requirements of patentability under the Patent Act B.E. 2522 (1979), novelty or newness is one of the granting criteria.⁸⁴ Consequently, only the invention or industrial design based on existing TK that can satisfied all the requirements provided by the law can obtain patent protection. Nonetheless, TK typically consists of technical know-how, practices, skills, and innovation that have been transmitted orally or in writing from one community to another. Consequently, this may diminish the innovation's novelty. Moreover, in some cases, developed countries have used patents to protect their commercial products based on TK in developing countries, as patent applicants are not required to demonstrate that such resources were accessed with prior informed consent or disclose the origin of such resources. Therefore, it would be difficult to examine whether the applicants are adhering with the CBD's objectives which encourage benefit-sharing to an indigenous community. This can therefore result in the improper use of TK. For instance, in the case of *Pueraria Mirifica*, a significant Thai medicinal plant that is well-known for its ability to soften and firm the skin, Japanese companies have registered its extract as patents in many countries, including

⁸² Varadarajan (n 61) 397.

⁸³ Giannina and Nunez (n 32) 520.

⁸⁴ Section 5 of the Patent Act B.E. 2522 (1979).

Japan and the United States.⁸⁵ Consequently, patent Law in some countries such as Switzerland, Norway and China require patent applicants to demonstrate the origin of a plant variety and traditional knowledge as a condition of obtaining a patent.⁸⁶ However, there is no such requirement under the Thai patent law.

Copyright can be used to protect TK, especially expression of folklore that can satisfied all copyrighted work requirements. According to the Copyright Act B.E. 2537 (1994), there are 3 important requirements that need to be satisfied, namely having originality, being an expression of idea, and falling within the type of the work provided by law.⁸⁷ Copyright gives the authors an exclusive right to use, publish, and commercialise their works for a certain period of time. However, some argued that protecting TK through copyright is not sufficient due to some limitations. For instance, the nature of folklore may not be suitable for the concept of authorship. That said, folklore such as Thai folk tales and folk dance is typically the result of the efforts and creativity of generations of people. Therefore, it may not be possible for an individual to claim copyright authorship. Additionally, copyright has a duration of protection. According to the Copyright Act B.E. 2537 (1994), in general case the copyright will last for the life of the author and fifty years after his death.⁸⁸ Consequently, such a limited duration of copyright protection may be insufficient as it conflicts with the longevity of folklores.

It can be seen that some types of TK can be protected under Thailand's conventional intellectual property laws. However, these available mechanisms have both advantages and disadvantages. Those TK that does not meet the legal protection criteria may be left unprotected. In order to determine what IP measure would be most suitable for protecting TK, the objective of protection as well as its advantages and disadvantages must be carefully taken into consideration.

⁸⁵ Konkamol Sotachinda, "The Protection of Traditional Knowledge in Application with Thai Herbs" (Master Thesis, 2017, (National Institute of Development Administration).

⁸⁶ Bio Thai, "Cannabis Patents and Failures to Protect Herbs and Local Wisdom", <https://biothai.net/economic-on-bio-resources/life-patents/1750>, accessed 30 May 2022.

⁸⁷ See the Copyright Act B.E. 2537 (1994).

⁸⁸ Section 19 of the Copyright Act B.E. 2537 (1994).

6. Conclusions

Thailand acknowledged the significance of TK and the need to protect them. Despite the absence of a *sui generis* system for the protection of TK, Thailand has been employing conventional IP regimes, particularly GIs and plant variety rights, to protect TK since these concepts are compatible with the nature of TK. In addition, it can grant indigenous and local communities the right to control the use and ensure that the benefits are returned to the local community. Consequently, this can aid in preventing the unauthorized use of TK by outsiders. However, each of the available IP protection regimes possesses both benefits and drawbacks. Each regime has statutory granting criteria that are insufficient to cover all types of TK. Therefore, when selecting an appropriate protection mechanism, both advantages and disadvantages should be carefully considered. However, TK that does not meet the requirements provided by the laws will remain unprotected. This demonstrates that using only existing IP regimes to protect TK in Thailand is insufficient. There is still some limitations and loophole in the current legal system that allows misappropriation of TK. Thus, to increase the efficiency of the protection of TK in Thailand, the adoption of a *sui generis* system for TK protection should be strongly reconsidered. However, for the benefit of TK holders and the general public, the protection of TK should be compatible with and supportive of existing IP systems. In addition, as stated in one of the initiatives to promote innovation in ASEAN outlined in the AEC Blueprint 2025, Thailand, as one of the ASEAN members should strengthen regional cooperation in the area of TK. Consequently, this would assist in enhancing the effectiveness of legal mechanisms to protect TK on a national and international scale.

Bibliography

- ASEAN GI Database, “Kanom Mor Kaeng Muang Phet”, <http://www.asean-gidatabase.org/gidatabase/sites/default/files/gidocs/THGI0000052100060-en.pdf> accessed 30 May 2022.
- ASEAN GI Database, “Lamphun Brocade Thai Silk”, <http://www.asean-gidatabase.org/gidatabase/sites/default/files/gidocs/IDGI00000000000039.pdf>, accessed 30 May 2022.
- Bangkokbiznews, “Sinit” continues to register GI products to drive the economy’, <https://www.bangkokbiznews.com/business/978436> accessed 19 June 2022.
- Barry Greengrass, “Plant Variety Protection and the Protection of Traditional Knowledge” (UNCTAD Expert Meeting on Systems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovations and Practices, Geneva, 30 October – 1 November 2000), http://www.unctad.org/trade_env/docs/upov.pdf, accessed 15 May 2022.
- Berkman Klein Center for Internet and Society at Harvard University, “Traditional Knowledge”, https://cyber.harvard.edu/copyrightforlibrarians/Module_8:_Traditional_Knowledge#Traditional_IP_Modes_of_Protection, accessed 30 May 2022.
- Bio Thai, “Cannabis Patents and Failures to Protect Herbs and Local Wisdom”, <https://biothai.net/economic-on-bio-resources/life-patents/1750>, accessed 30 May 2022.
- Craig D. Jacoby and Charles Weiss, “Recognizing Property Rights in Traditional Biocultural Contribution” (1997) 16 STAN. ENVTL. L.J. 75.
- David L. Blenkhorn, *Competitive Intelligence and Global Business* (Greenwood Publishing Group 2005).
- David Vivas Eugui and Manuel Ruiz Muller, *Handbook on Mechanisms to Protect the Traditional Knowledge of the Andean Region Indigenous Communities* (American Association for the Advancement of Science 2003).
- Deepa Varadarajan, “A Trade Secret Approach to Protecting Traditional Knowledge” (2011) 36 The Yale Journal of International Law’ 371.
- Dinesh Dayma, “Protection of Traditional Knowledge in Indian Patent Act”, <http://www.goforthelaw.com/articles/fromlawstu/article76.htm>, accessed 25 May 2022.

DIP, *GI Thailand* (DIP 2019).

Graham Dutfield, *Can the TRIPS Agreement Protect Biological and Cultural Diversity?* (Biopolicy International No. 19, ACTS Press, Nairobi, 1997).

Graham Dutfield, *Protecting Traditional Knowledge and Folklore: A Review of Progress in Diplomacy and Policy Formulation* (International Centre for Trade and Sustainable Development 2003).

Graham Dutfield, “Identification of Outstanding ABS Issues: Access to GR and IPR. What is biopiracy?” International Expert Workshop on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing.

Henrik Ardhede, “Traditional Knowledge and the Patent System – Irreconcilable differences or a simple case of mistaken identity?” (Master Thesis, University of Lund).

J. Mugabe, P. Kameri-Mbote and D. Mutta, “Traditional Knowledge, Genetic Resources and Intellectual Property Protection: Towards a New International Regime” (2005) IELRC Working Paper, <http://www.ielrc.org/content/w0105.pdf> Working Paper, accessed 15 May 2022.

Joseph M. Wekundah, “Why Protect Traditional Knowledge” (African Technology Policy Studies Network Biotechnology Trust Africa Special Paper Series No. 44, 2012).

Konkamol Sotachinda, “The Protection of Traditional Knowledge in Application with Thai Herbs” (Master Thesis, 2017, (National Institute of Development Administration).

Krystyna Swiderska, “Traditional Knowledge Protection and Recognition of Customary Law: Policy Issues and Challenges” (2004) IIED.

Mihály Ficsor, “The Protection of Traditional Cultural Expressions/Folklore” (WIPO National Seminar on Copyright, Related Rights, and Collective Management) WIPO/CR/KRT/05/8.

Piyanuch Sirirajtham, “Legal Measures on Intellectual Property for Promotion and Succession of Inheritance of Cultural Wisdom: A Case Study of Tom Yum Kung” (Master of Laws thesis, 2018, Siam University).

Rosa Giannina and Alvarez Nunez, “Intellectual Property and the Protection of Traditional Knowledge, Genetic Resources and Folklore: The Peruvian Experience” (2008) 12 Max Planck UNYB 487.

- Sakkapan Chitchong, “Legal Policy Discussions on TRIPs Agreement and the Protection of Traditional Knowledge in Developing Countries” The Intellectual Property and International Trade Forum 288.
- Shivani Singhal, “Geographical and Traditional Knowledge” (2008) 3 Journal of Intellectual Property Law and Practice 732.
- Sirakarn Meeklam, “Protection of Traditional Knowledge Associated with Plant Genetic Resources: A Comparative Study of Thai Law and Indian Law” (Master’s Thesis, Thammasat University 2014).
- Stas Burgiel, “Convention on Biological Diversity: A Progress Report”, <http://www.scidev.net/en/policy-briefs/convention-on-biological-diversity-a-progress-repo-1.html>, accessed 23 May 2022.
- Tesh Dagne, “Protecting Traditional Knowledge in International Intellectual Property Law: Imperatives for Protection and Choice of Modalities” (2014) 14 J. Marshall Rev. Intell. Prop. L. 25.
- Torpanyacharn, Keovalin, “The Protection of Traditional Speciality Guaranteed: Study on the Measure of Thai Law and the European Union Law”, (July 1, 2016). PSAKU International Journal of Interdisciplinary Research, Vol. 5, No. 2, 2016.
- Tshimanga Kongolo, *Unsettled International Intellectual Property Issues* (Kluwer Law International B.V. 2008).
- V.K. Gupta, “Protecting India’s Traditional Knowledge”, http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2011/03/article_0002.html, accessed 30 May 2020.
- Weerawat Weeraworawit, ‘Protection By Copyright and Neighboring Rights’ (Papers presented at UNESCO-WIPO World Forum on the Protection of Folklore, Phuket, April 8-10 1997).
- WIPO, *Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Traditional Culture Expressions* (WIPO Publication 2020)
- WIPO, “Intergovernmental Committee (ICG)”, <https://www.wipo.int/tk/en/igc/>, accessed 16 September 2022.

สถานการณ์การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทย Investor-state Dispute Settlement (ISDS) situation in Thailand

สุรพี โพธิสาราช*

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ 9 ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านตู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Suraphi Phothisarath

School of Law, Chiang rai Rajabhat University

80 moo. 9 Paholyothin Rd., Muang District Chiang rai province 57100

Email: sompan_pho@hotmail.com

Received: September 29, 2022

Revised: January 4, 2023

Accepted: January 6, 2023

บทคัดย่อ

ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุน (International Investment Agreements – IIAs) มีหลายประเภทขึ้นอยู่กับขอบเขตและเนื้อหาของความตกลง ได้แก่ ความตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน (Bilateral Investment Treaties – BITs) ซึ่งเป็นความตกลงที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายเนื่องจากมีขั้นตอนการจัดทำที่น้อยกว่าและมีขอบเขตแคบกว่าความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุนแบบอื่นและการจัดทำ BITs ระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศในภูมิภาคเดียวกันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

BITs เป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลของสองประเทศที่กำหนดพันธกรณีในการส่งเสริมและให้ความคุ้มครองการลงทุนและเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนในประเทศของตนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น BITs จึงเป็นกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จะประสานประโยชน์ของทั้งสองประเทศดังกล่าว และใน BITs ระบุกลไก ISDS เป็นการระงับข้อพิพาทภายใต้ข้อตกลงด้านการลงทุนระหว่างประเทศเพื่อกำหนดสิทธิและความคุ้มครองที่นักลงทุนจะได้รับจากรัฐผู้รับการลงทุนที่มีลักษณะต่างตอบแทนกันระหว่างรัฐภาคีและกระบวนการระงับข้อพิพาทที่นิยมในกลไก ISDS คือการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งพบปัญหาเรื่องระยะเวลาพิจารณานาน การแปลเอกสารและหลักฐานของคดี กระบวนการพิจารณาขององค์คณะอนุญาโตตุลาการ และปัญหาการรัฐประสภาระค่าใช้จ่ายหลังจากการพิจารณาข้อพิพาทเสร็จสิ้นจึงมีการศึกษาการปฏิรูปกลไก ISDS ให้มีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทด้านการลงทุนมากขึ้น เช่น ในความ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, รองคณบดี สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ตกลงการค้าการลงทุนระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปที่สหภาพยุโรปเสนอการนำศาลการลงทุน
ทวิภาคีมาระงับข้อพิพาทแทนการอนุญาตตุลาการและอยู่ในขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้

คำสำคัญ: การระงับข้อพิพาทภายใต้ข้อตกลงด้านการลงทุนระหว่างประเทศ, การอนุญาตตุลาการ,
ศาลการลงทุนทวิภาคี

Abstract

International Investment Agreements (IIAs) were consists of well-recognized Bilateral Investment Treaties (BITs). BITs has less procedural need to prepare and also more specific than other IIAs. BITs were increasingly being used in the region of developing countries countries.

BITs were bilateral agreements between state's governments with commitment to promote increasing investment within their countries. Hence, BITs were legal mechanism to helped the committed countries to reached their goal of mutual benefit. BITs determined ISDS mechanism which was international investment dispute settlement under arbitration approach. The investor will be protected under government policy with mutual benefit between the them and the states. ISDS dispute resolution mechanism was arbitration which plague with issues such as long period of the process, inconsistent document translation and complicated arbitration procedure. States also found unable to control the cost of arbitration after the case was closed. Thereupon, the study of ISDS was established to increase its efficiency in encouraging international investment such as Thai- EU trade agreement in which EU suggest the establishment of international bilateral-investment court in place of arbitration.

Keywords: international investment dispute settlement, arbitration, International Bilateral Investment Court

1. บทนำ

สืบเนื่องจากผู้เขียนได้เคยเขียนบทความในเรื่องการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทย Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in Thailand ในวารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2560 นั้น บทความดังกล่าวเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำควมเข้าใจ ISDS และระยะเวลาผ่านไป 5 ปีผู้เขียนยังคงมีความสนใจในการศึกษาข้อมูลเรื่อง ISDS ผู้เขียนจึงทำการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมและติดตามสถานการณ์ ISDS ในประเทศไทย เนื่องจากช่วง 2-3 ปีที่ประเทศไทยและทั่วโลกได้รับผลกระทบจาก COVID-19 และในประเทศไทยมีการเคลื่อนไหวในการเข้าร่วมเป็นภาคีของไทยในความตกลง CPTPP หรือพันธกรณีภายใต้ความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP) ที่มีข้อถกเถียงในประเด็นเรื่องมาตรการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรยา หรือ CL (Compulsory licensing) ที่อนุญาตให้หน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ไม่ใช่เจ้าของสิทธิบัตรสามารถใช้สิทธิในการผลิตและการนำเข้าผลิตภัณฑ์ด้านยาที่มีสิทธิบัตรได้ในสถานการณ์แพร่ระบาดของโรค COVID-19 หรือในเรื่องผลกระทบด้านต่าง ๆ เช่น หากรัฐบาลไทยลงนามในข้อตกลง CPTPP แล้วจะนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายด้านการเกษตรซึ่งจะทำให้เกษตรกรไม่สามารถเก็บเมล็ดพันธุ์พืชไว้เพาะปลูกเองได้โดยจะต้องซื้อผ่านบริษัทด้านอุตสาหกรรมเกษตรเท่านั้นถือเป็นผลร้ายที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรที่ทำให้ราคาพืชผลที่ตกต่ำแต่กลับส่งผลดีต่อกลุ่มทุนที่ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีความน่ากังวลในเรื่องอำนาจของรัฐบาลที่ถูกกำหนดในมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ระบุไว้หากรัฐบาลลงนามในสนธิสัญญาใดๆ กับต่างประเทศ ที่มีผลต่อด้านเศรษฐกิจ สังคม การค้า การลงทุน อย่างกว้างขวาง ให้รัฐสภาพิจารณาภายใน 60 วัน แต่ถ้าพิจารณาไม่ทันให้ถือว่ารัฐสภาเห็นชอบและไม่บังคับให้รัฐบาลต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบ เพียงแต่ให้มีการแสดงความเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นเท่านั้น² และในความตกลง CPTPP ระบุสิทธิในการระงับ

² รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 178 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วมหรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย

ข้อพิพาทโดยกลไก ISDS ไว้ ดังนั้นในช่วง 2 – 3 ปี 2564 – 2565 ที่ผ่านมาจึงมีการพูดถึง ISDS มากขึ้นตลอดจนถึงการเสนอการปฏิรูป ISDS หรือการปฏิรูปการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและนักลงทุนต่างชาติ ดังนั้น บทความนี้ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอสถานการณ์ความก้าวหน้าของ ISDS ในประเทศไทยให้แก่ผู้ที่สนใจศึกษา ISDS ในภาพรวมก่อนที่จะศึกษาประเด็นอื่น ๆ ที่น่าสนใจแต่ละเรื่องในเชิงลึกต่อไป

2. ความเบื้องต้นกลไก ISDS

ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุน (International Investment Agreements – IIAs) เป็นความตกลงที่มีวัตถุประสงค์โดยรวมเพื่อที่จะสร้างปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ให้การลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ซึ่งอาจมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับขอบเขตและเนื้อหาของความตกลง ได้แก่ ความตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน (Bilateral Investment Treaties – BITs) ความตกลงว่าด้วยภาษีซ้อน (Double Taxation Treaties – DTTs) ความตกลงเขตการค้าเสรีที่มีข้อบทเกี่ยวกับการลงทุน (Free Trade Agreements – FTAs) ความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่มีข้อบทเกี่ยวกับการลงทุน (Economic Partnership Agreements – EPAs) ความตกลงว่าด้วยการลงทุนในระดับภูมิภาค (Regional Integration Agreements – RIAs) ความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการลงทุนอื่น เช่น GATs, TRIMs, TRIPs เป็นต้น สำหรับความตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน หรือ BITs นั้น เป็นความตกลงที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีขั้นตอนการจัดทำที่น้อยกว่าและมีขอบเขตแคบกว่าความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุนแบบอื่น และการจัดทำ BITs ระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

ความตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน หรือ BITs นั้น เป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลของสองประเทศที่กำหนดพันธกรณีในการส่งเสริมและให้ความคุ้มครองการลงทุนที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศและอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศผู้รับการลงทุน เพื่อเป็นการคุ้มครองการลงทุนของนักลงทุนในประเทศของตนหรือเพื่อส่งเสริมให้มีการลงทุนในประเทศของตนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น BITs จึงเป็นกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จะประสานประโยชน์ของทั้งสองประเทศดังกล่าว

การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและนักลงทุนต่างชาติ Investor State Dispute Settlement หรือ ISDS นั้นถือเป็นกลไกการระงับข้อพิพาทภายใต้ข้อตกลงด้านการลงทุนระหว่างประเทศ หรือ International Investment Agreements หรือ IIAs ซึ่งอาจพบว่าถูกระบุเป็นการระงับข้อพิพาทในความตกลงรูปแบบต่าง ๆ ทั้งแบบทวิภาคและพหุภาคี เช่น ความตกลงการคุ้มครองการลงทุน (Investment Protection Agreement : IPA) ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและ

เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ”

คุ้มครองการลงทุน (Investment Promotion and Protection Agreement : IPPA) และ ความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements: FTAs) เป็นต้น ในความตกลงดังกล่าวที่กำหนดให้สิทธินักลงทุนในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทกับรัฐผู้รับการลงทุน (Host state) กลไก ISDS ปรากฏอยู่ในความตกลง IIAs ที่รัฐจัดทำขึ้นระหว่างกันกว่า 3,000 ฉบับทั่วโลกเพื่อกำหนดสิทธิและความคุ้มครองที่นักลงทุนจะได้รับจากรัฐผู้รับการลงทุน โดยความคุ้มครองในความตกลง IIAs มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างรัฐที่ทำข้อตกลงกัน และใน IIAs ส่วนใหญ่จะให้สิทธิคุ้มครองที่สำคัญ อาทิ (1) รัฐจะต้องปฏิบัติต่อนักลงทุนของประเทศคู่สัญญาไม่น้อยกว่าที่รัฐนั้นได้ปฏิบัติต่อคนชาติของตนและนักลงทุนต่างชาติอื่น (2) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการเวนคืนและการชดเชยความเสียหายจากการเวนคืนและเวนคืนทางอ้อม (3) สิทธิในการโอนเงินและผลกำไรโดยเสรีในสกุลเงินที่ใช้ได้โดยเสรี และ (4) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมเท่าเทียมและได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ (ในข้อนี้ค่อนข้างเป็นนามธรรมในการตีความหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น)

ในการกำหนดกลไก ISDS นั้นเกิดจากการที่ประเทศที่พัฒนาแล้วเข้าไปลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา ประเทศที่พัฒนาแล้วอาจไม่มั่นใจในกฎหมายและกระบวนการพิจารณาของประเทศนั้น ๆ จึงมีการกำหนดกลไก ISDS เพื่อเป็นเกราะคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติที่หากรัฐออกนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะและเกิดกระทบสิทธินักลงทุนต่างชาติ โดยการทำข้อตกลงที่มี ISDS นั้นเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐที่มีลักษณะต่างตอบแทน กล่าวคือข้อตกลงระหว่างรัฐดังกล่าวจะเป็นการคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติในประเทศและคุ้มครองนักลงทุนของตนที่เข้าไปลงทุนในต่างประเทศ เช่น หากประเทศไทยความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements: FTAs) กับประเทศ A โดย 1 ในข้อกำหนดระบุให้ สิทธิในการระงับข้อพิพาทของนักลงทุนโดยกลไก ISDS ก็จะเป็นกรณีลักษณะต่างตอบแทนที่สามารถยกกลไก ISDS มาใช้ระหว่างนักลงทุนไทยกับประเทศ A หรือกรณีนักลงทุนประเทศ A ที่มาลงทุนในประเทศไทย เป็นต้น ในการใช้กลไก ISDS จึงเป็นการส่งเสริมการลงทุนทั้งด้านการส่งเสริม (Promotion) และด้านการคุ้มครอง (Protection) เพื่อประโยชน์ของนักลงทุนที่รัฐเข้าทำข้อตกลงแบบทวิภาคี (Bilateral Investment Treaty หรือ BITs) กล่าวคือ นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิอย่างไรหรือถูกปฏิบัติอย่างไรในประเทศไทยในทางกลับกันนักลงทุนก็สามารถยก ISDS เพื่อระงับข้อพิพาทในการลงทุนในรัฐที่เข้าทำข้อตกลงดังกล่าว

สำหรับรูปแบบของ กลไก ISDS ที่มักมีการระบุไว้ในความตกลง IIAs ได้แก่

(1) กระบวนการหารือ (Consulation) เป็นกลไกที่รัฐและนักลงทุนต่างชาติมีโอกาสหารือถึงข้อพิพาทบนพื้นฐานความสมัครใจ โดยนำปัญหาและข้อเสนอแนะมาปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ในกระบวนการหารือนี้ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถจัดปัญหาตั้งแต่เริ่มต้น ลดปัญหาการเกิดข้อพิพาท

(2) กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolutions) เช่น การไกล่เกลี่ย (Mediation) การประนีประนอม (Conciliation) เป็นกรณีที่คู่พิพาทยินยอมให้บุคคล

ที่สามซึ่งเป็นคนกลางที่ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททำการช่วยเหลือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กันจนกระทั่งสามารถตกลงกันได้โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันต่อไป

(3) กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) วิธีการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีตกลงกันเสนอข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้บุคคลภายนอกซึ่งเรียกว่าอนุญาโตตุลาการ ทำการพิจารณาชี้ขาด โดยคู่กรณีผูกพันที่จะปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งหากคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดว่ารัฐได้ละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลง คณะอนุญาโตตุลาการอาจให้รัฐชำระค่าชดเชยให้กับนักลงทุนตามจำนวนที่กำหนด

(4) การฟ้องคดีต่อศาลภายในประเทศของรัฐภาคี

รูปแบบของกลไก ISDS ที่เป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุนต่างชาติทั้ง 4 รูปแบบนั้นในแต่ละข้อตกลงจะใช้เครื่องมือใดขึ้นอยู่กับความตกลงของรัฐผู้รับการลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติซึ่งจากการศึกษาข้อมูลพบว่าพบว่ามีรูปแบบวิธีการที่นิยม ได้แก่ การใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศจะดำเนินตามข้อบังคับอนุญาโตตุลาการ (Arbitration rules) ที่ความตกลงนั้นถูกกำหนดขึ้นโดย Arbitration forum/rules ที่มีการใช้บ่อยที่สุด ได้แก่ ICSID และ UNCITRAL Arbitration Rules ตามลำดับโดยอาจปรับเปลี่ยน Arbitration rules ได้ตามสมควรหากทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน ทั้งนี้ ขั้นตอนการดำเนินการของกระบวนการคล้ายกัน ดังนี้

(1) นักลงทุนแจ้งต่อรัฐภาคีคู่พิพาทขอให้ระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ (Notice of arbitration)

(2) ทั้งสองฝ่ายเลือกคณะอนุญาโตตุลาการและแต่งตั้งองค์คณะอนุญาโตตุลาการ โดยส่วนใหญ่แต่งตั้งจำนวน 3 คน

(3) คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาข้อพิพาทตามกฎหมาย (Applicable law) ที่กำหนดไว้ในความตกลงให้นำมาใช้บังคับกับข้อพิพาทซึ่งอาจเป็นกฎหมายของประเทศใดก็ได้ ขั้นตอนการพิจารณานี้อาจใช้เวลาหลายปี

(4) เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว โดยทั่วไปคำชี้ขาดนั้นถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้ หากชี้ขาดว่ารัฐได้ละเมิดพันธกรณีตามความตกลงฯ คณะอนุญาโตตุลาการอาจให้รัฐชำระค่าชดเชยให้กับนักลงทุนตามจำนวนที่กำหนดและผู้ประสงค์จะบังคับตามคำชี้ขาดจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำพิพากษาบังคับตามคำชี้ขาด เช่น ศาลในประเทศภาคีของอนุสัญญาที่ยอมรับตามคำชี้ขาด

ทั้งนี้ ในมุมมองหนึ่งกระบวนการอนุญาโตตุลาการตามกลไก ISDS อาจเป็นการเพิ่มช่องทางให้นักลงทุนต่างชาติในการเรียกร้องค่าชดเชยในกรณีที่เห็นว่ารัฐละเมิดสิทธิของตน เพิ่มเติมจากการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศเพื่อพิจารณาข้อพิพาท หากแต่ในทางปฏิบัติคดีส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นมักเป็นการฟ้องโดยนักลงทุนต่างชาติจากประเทศพัฒนาแล้วต่อรัฐที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา กลไก ISDS ทำหน้าที่โดยไม่อยู่ใต้บริบทของกฎหมายและศาลใน

ประเทศ และเป็นการดำเนินการกระบวนการอนุญาโตตุลาการแบบปิดลับ โดยไม่มีหน้าที่ที่จะต้องตีพิมพ์เผยแพร่คำวินิจฉัยหรือไม่จำเป็นต้องอนุญาตให้ผู้สังเกตการณ์ระหว่างพิจารณาและนอกจากนี้ยังไม่มีกลไกในการอุทธรณ์คำสั่งต่างๆ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าตามกลไก ISDS นักลงทุนสามารถฟ้องคดีต่อรัฐได้แต่รัฐไม่สามารถฟ้องคดีนักลงทุนได้

3. ผลกระทบของกลไก ISDS ในความตกลงด้านการลงทุนที่รัฐไทยเป็นภาคี

หัวใจสำคัญของกลไก ISDS คือการเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติดำเนินคดีกับรัฐเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการกระทำของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงทำให้นักลงทุนเสียประโยชน์หรือการออกนโยบายใดที่เป็นเหตุที่ทำให้รัฐเข้ายึดทรัพย์สินของนักลงทุนต่างชาติที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความความหมายคำว่ายึดทรัพย์สินซึ่งการยึดทรัพย์สินไม่ได้หมายถึงเพียงการนำทรัพย์สินของนักลงทุนมาเป็นของรัฐ หรือการเวนคืนพื้นที่อุตสาหกรรมเท่านั้นแต่ยังตีความโดยกว้างถึงกรณีที่นักลงทุนจะได้รับผลกำไรที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตหรือการที่รัฐมีนโยบาย กฎเกณฑ์ใด ๆ ที่ออกมาใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องการลงทุนแล้วมีผลทำให้นักลงทุนเสียประโยชน์บางอย่างก็จะเป็นการตีความว่าเป็นการยึดทรัพย์สินตามข้อตกลง FTAs หรือ BIT ที่มีอยู่ในข้อตกลง FTAs หรือ BIT นั้น หากรัฐมีการยึดทรัพย์สินทั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมถือว่านักลงทุนเกิดความเสียหายและสามารถจะฟ้องเรียกค่าเสียหายให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวได้ แม้ว่านโยบายที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นประโยชน์กับประชาชนก็ตาม ดังเช่น กรณีอนุญาโตตุลาการตัดสินเรื่องบริษัทวอลเตอร์บาวกับรัฐบาลไทยในคดีดอนเมืองโทลล์เวย์ที่รัฐบาลไทยแพ้คดีและต้องจ่ายค่าเสียหายที่ได้จากการเก็บภาษีของประชาชนจำนวนมหาศาลจนเกิดประเด็นที่ให้นักลงทุนมาทบทวนถึงความเหมาะสมตามบริบทว่ารัฐไทยมีความพร้อมสำหรับการรับมือกับกลไก ISDS ที่นักลงทุนต่างชาติซึ่งมาจากประเทศที่พัฒนาเป็นกลุ่มประเทศที่มีเงินสนับสนุนการลงทุนที่สูงมีการผลักดันให้ใช้กลไก ISDS ในการเจรจาข้อตกลง BIT หรือ FTAs ที่ระบุในข้อบทในความตกลงโดยใช้กลไก ISDS ซึ่งความน่ากลัวของกลไก ISDS นี้ หากในความตกลงทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีที่นักลงทุนต่างชาติจากประเทศที่มีอำนาจในการลงทุนอาจฟ้องรัฐบาลประเทศที่กำลังพัฒนาหากเกิดกรณีที่รัฐทำให้ผลกำไรหรือกำไรที่คาดว่าจะได้รับนั้นลดน้อยลง จึงอาจกล่าวได้ว่าอาจเป็นการเปิดช่องให้นักลงทุนที่มีเจตนาไม่สุจริต (bad faith) โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย (legal loopholes) เรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุน³

หากพิจารณาในทางปฏิบัตินั้นการบังคับใช้กลไก ISDS พบปัญหาและข้อบกพร่องในเรื่องของกระบวนการพิจารณาคดี ความโปร่งใส การตีความ และคำตัดสินชี้ขาดการใช้สิทธิไปทางที่ไม่ถูกต้องของนักลงทุนต่างชาติตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นกับรัฐที่ส่งผลให้ระบบของกระบวนการระงับข้อพิพาทไม่มีประสิทธิภาพและระยะเวลาการพิจารณาในกระบวนการ

³ สุรพี โพธิ์สาราช, “การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทย Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in Thailand,” วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงราย 1, ฉ.1 (มกราคม - มิถุนายน 2560).

อนุญาโตตุลาการที่ใช้ระยะเวลา 3 ถึง 5 ปีในการพิจารณา ซึ่งหากรวมกระบวนการก่อนเข้าอนุญาโตตุลาการ เช่น กระบวนการปรึกษาหารือ และการแจ้งการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ แล้วนั้นพบว่าใช้เวลาประมาณ 8 ถึง 10 ปี สาเหตุที่ทำให้กระบวนการล่าช้าส่วนใหญ่เกิดจากพฤติกรรมของภาคีคู่กรณีที่ใช้กลไกการฟ้องร้องเกินสมควร การแปลเอกสารและหลักฐานของคดี กระบวนการวิธีพิจารณาคดีขององค์คณะอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น และภายหลังจากการพิจารณาข้อพิพาทเสร็จสิ้นรัฐประสบปัญหาเรื่องภาระค่าใช้จ่ายซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่อาจต้องนำงบประมาณในการพัฒนาประเทศมาจ่ายชดเชย ค่าเสียหายให้กับนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องทบทวนถึงความคุ้มค่า และการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม นอกจากนี้อาจกระทบต่อสิทธิของภาคเอกชนในการเข้าถึงกลไก ISDS ของบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าปัญหาส่วนหนึ่งเป็นเรื่องระยะเวลาและค่าใช้จ่าย นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าความไม่ต่อเนื่องของคณะอนุญาโตตุลาการในกระบวนการพิจารณาและการทำคำตัดสินชี้ขาดนั้นคณะอนุญาโตตุลาการมีลักษณะแบบเฉพาะกิจ (ad hoc Arbitration) ซึ่งมีผลต่อการตีความกฎหมายหรือความตกลงด้านการลงทุนในแต่ละข้อพิพาทแตกต่างกันไปอันมีผลนำไปสู่คำตัดสินที่ไม่อาจคาดหมายได้และไม่มีการบรรทัดฐานที่ชัดเจน ความเป็นธรรมและความโปร่งใส ในการเข้าถึงข้อมูลของคู่กรณีที่พิพาท การเปิดเผยกระบวนการพิจารณา การรักษาความลับในกรณีที่ข้อมูลนั้นอาจเกี่ยวข้องต่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นความลับทางด้านธุรกิจ เป็นต้น ตลอดจนข้อตกลงในกลไก ISDS ขาดกลไกการอุทธรณ์และความไม่แน่นอนและความไม่แน่นอนในการตัดสินชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

หากมองในทางกลับกันกลไก ISDS ไม่ได้มีเฉพาะผลกระทบที่เป็นด้านลบเท่านั้นในส่วนข้อดีของกลไก ISDS นั้นถือเป็นการสร้างความมั่นใจให้นักลงทุนที่จะได้รับการคุ้มครอง ไม่ถูกกีดกัน กลั่นแกล้ง หรือโดนละเมิดจากการออกนโยบายของรัฐ เพราะหากมีเหตุใดก็ตามที่ขัดประโยชน์ของนักลงทุน นักลงทุนอาจไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย หรือเพื่อความรวดเร็วจึงเลือกที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายผ่านกลไก ISDS อีกทั้งในทั่วไปนักลงทุนมีมุมมองว่า ISDS จะส่งเสริมหลักการ Good Governance ของรัฐบาลได้ ซึ่งหากรัฐบาลดำเนินการโดยขาดความระมัดระวัง ไม่เป็นธรรม รัฐบาลก็มีความเสี่ยงในการที่จะถูกนักลงทุนฟ้องได้ และในการใช้กลไก ISDS เป็นการทำข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐดังนั้นการปฏิบัติต่อนักลงทุนต่างชาติในไทยอย่างไร นักลงทุนไทยก็จะได้รับการปฏิบัติเช่นนั้นในรัฐที่เข้าไปลงทุน

4. วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของ ISDS

แนวคิดในการพัฒนาโลก ISDS นั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมาได้มีแนวคิดในการปรับกลไก ISDS ให้มีความสมดุลมากยิ่งขึ้น โดยมีการให้ความสำคัญกับพื้นที่เชิงนโยบายของรัฐทำให้รัฐสามารถออกนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะได้โดยไม่ต้องหวงหวางจะเกิดการฟ้องร้อง

จากนักลงทุนต่างชาติแต่ยังคงคำนึงถึงสิทธิของนักลงทุนต่างชาติที่ได้รับการคุ้มครองที่เป็นธรรม⁴ และหากพิจารณาย้อนกลับไปมองถึงปัญหาการฟ้องร้องของรัฐในลักษณะความตกลงแบบทวิภาคี BITs หรือ ความตกลงการค้าเสรี FTAs จะพบว่าในข้อตกลงในส่วนที่เป็นการใช้กลไก ISDS จะพบปัญหาการใช้ภาษาที่คลุมเครือ การตีความขอบเขตพันธกรณี ความซับซ้อนของ BITs และ FTAs อีกทั้งการเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติ นักกฎหมาย และนักลงทุนชาติที่มีเจตนาไม่สุจริต (bad faith) ใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย (legal loopholes) เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุน เป็นต้น และสิ่งที่พบว่าเป็นปัญหาของการกลไก ISDS ในประเทศไทยนั้นพบว่าข้อตกลงแบบทวิภาคี หรือ BITs ยังขาดกลไกในส่วนของ การรับมือในกระบวนการของ ISDS และยังเชื่อมโยงถึงปัญหาทางด้านการลงทุนของไทยที่ยังขาดหน่วยงานที่ดูแลภาพรวมของนโยบาย การลงทุน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เกิดข้อพิพาทด้านการลงทุนระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับรัฐไทย

ประเทศไทยมีความตื่นตัวถึงประเด็น ISDS ในกรณีที่รัฐเข้าทำความตกลง RCEP (The Regional Comprehensive Economic Partnership) ซึ่งได้ข้อสรุปในสาระสำคัญในปี 2562 และภายหลังลงนามในเดือนพฤศจิกายน 2563 โดยทั้ง 15 ประเทศ สำหรับประเทศไทย รัฐสภาได้อนุมัติข้อตกลงในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมาย และกฎระเบียบภายในประเทศที่จำเป็น ก่อนที่ประเทศไทยจะสามารถให้สัตยาบันข้อตกลงและเมื่อพิจารณาพบว่าบทที่ 10 (เรื่องการลงทุน) ครอบคลุมสี่ด้านของการลงทุน ได้แก่การคุ้มครอง การเปิดเสรี การส่งเสริมและการอำนวยความสะดวก หัวข้อนี้เน้นเฉพาะการคุ้มครองการลงทุนเท่านั้น เป็นน้าแปลกที่บทที่ 10 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ ISDS อย่างไรก็ตาม ข้อ 10.18 (แผนงาน) กำหนดให้ประเทศภาคีเข้าสู่การหารือเกี่ยวกับ ISDS และการใช้ข้อ 10.13 (การเวนคืน) กับมาตรการทางภาษีที่ถือเป็นการเวนคืนไม่เกินสองปีหลังจากวันที่ความตกลง RCEP มีผลใช้บังคับ และเพื่อสรุปข้อหารือภายในสามปีนับแต่วันที่เริ่มอภิปราย และประเด็นเกี่ยวกับ ISDS ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นครั้งแรกในระหว่างการศึกษารณีการเข้าร่วม CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) เกี่ยวข้องกับข้อกังวลที่ว่าหน่วยงานของรัฐจะถูกฟ้องผ่าน ISDS โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพวกเขาใช้มาตรการที่มีเป้าหมายเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบและแอลกอฮอล์ ตลอดจนการออกใบรับรองภาคบังคับ ความเป็นไปได้ดังกล่าวหลายคนแย้งว่า จะส่งผลให้เกิด “ความเยือกเย็นด้านกฎระเบียบ” ในส่วนของรัฐบาล⁵

⁴ MFA Thailand Channel, “รายการบันทึกสถานการณ์ : ประเด็น CPTPP : ทำความรู้จักกลไก ISDS (Investor-State Dispute Settlement),” 2564, <https://www.youtube.com/watch?v=XUxCsCaS6AA>, สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

⁵ ไกรจักร อีรียานันท์, “Thailand’s International Investment Agreements: Moving Towards A More Balanced Investment Protection Regime?,” 2564, <https://www.itd.or.th/en/itd-data-center/thailand-international-investment-agreements-moving-towards-a-more-balanced-investment-protection-regime/>, สืบค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2565

ในกรณีที่รัฐไทยทำความตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน (BIT) ซึ่งจะมีข้อบ่งชี้เกี่ยวกับมาตรฐานการคุ้มครองการลงทุน ซึ่ง 2 มาตรฐานที่ถูกใช้ในการฟ้องคดีมากที่สุด คือ 1) การปฏิบัติที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรม (Fair and Equitable Treatment-FET) และ 2) หลักการเวนคืน (Expropriation) มีรายละเอียด ดังนี้

1) การปฏิบัติที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรม (Fair and Equitable Treatment-FET) เป็นหลักการที่ถูกบัญญัติไว้ในสนธิสัญญา ตัวอย่างอาจเห็นได้จาก NAFTA (1992) หรือ Thailand-Germany BIT (2002) ที่มีสาระสำคัญเหมือนกันว่า “รัฐต้องปฏิบัติต่อนักลงทุนอย่างเป็นธรรมและเที่ยงธรรม” โดยไม่มีการอธิบายเพิ่มเติมหรือนิยามความหมายของมาตรฐานนี้เป็นอย่างไรจึงเกิดปัญหาในการตีความว่าความเป็นธรรม ความเที่ยงธรรม ว่ามีขอบเขตเพียงใด

ต่อมาเห็นได้จาก USMCA (2020) ที่วางหลักการไว้เหมือนเดิมว่า รัฐต้องปฏิบัติต่อนักลงทุนอย่างเป็นธรรมและเที่ยงธรรม แต่ก็มีคำอธิบายเพิ่มเติมในวรรคต่อมา มีสาระสำคัญว่า “เพื่อความชัดเจนแน่นอนมากขึ้น ข้อความในวรรคแรกเป็นการอ้างถึงกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในทางระหว่างประเทศ” (Minimum Standard of International Justice-MSIJ) ทำให้การปฏิบัติที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรม (FET) ถูกผูกเข้ากับมาตรฐานขั้นต่ำในทางระหว่างประเทศ (MSIJ) ส่วนมาตรฐานขั้นต่ำในทางระหว่างประเทศนั้นมีการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรม (FET) รวมไปถึงหน้าที่ในเรื่องไม่ปฏิเสธที่จะให้ความยุติธรรมทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง โดยรัฐ (obligation not to deny justice) และรวมไปถึงหลักกระบวนการยุติธรรม (principle of due process) แนวโน้มในปัจจุบัน รัฐพยายามตีความให้หลักการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรม (FET) ให้เป็นคุณแก่รัฐมากขึ้น ซึ่งในส่วนนี้จะมีเรื่องการเวนคืนโดยอ้อมไว้ ทำให้มีความเสี่ยงในการตีความกรณีที่มีข้อพิพาทขึ้น โดยที่อนุญาโตตุลาการต้องใช้หลักเรื่องรัฐต้องเคารพความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญาในการที่รัฐมีมาตรการเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ หากทำให้กระทบต่อความเชื่อโดยสุจริตของนักลงทุน (legitimate expectation) อาจถือว่าเป็นมาตรการที่เปรียบเสมือนการเวนคืนได้จึงแสดงให้เห็นว่าพันธกรณีของประเทศผู้รับการลงทุนถูกขยายเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งแม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มาตรการนี้ก็อาจจะไม่ได้รับพิจารณาหรือถูกพิจารณาน้อยมากโดยอนุญาโตตุลาการได้ (อนุญาโตตุลาการอาจมองว่า มาตรการที่รัฐทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นคนละเรื่องกับสัญญา) อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันไทยก็ไปลงทุนในประเทศอื่น แนวโน้มของความตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน (BITs) ก็อาจจะเปลี่ยนไปจากเดิมที่เราไม่ค่อยได้มีการพูดถึงประเด็นเหล่านี้ ก็จะได้มีการพูดถึงเพื่อทำความเข้าใจมากยิ่งขึ้น⁶

⁶ สัมมนาวิชาการเรื่อง “อนุญาโตตุลาการระหว่างรัฐและนักลงทุนตามสนธิสัญญา : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต” วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563 ณ ห้องจิต เศรษฐบุตร (Lt.1) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ สัมมนาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของงานเชิดชูครุภพและรำลึก ศาสตราจารย์ ดร.จิต เศรษฐบุตร ประจำปี 2563

2) หลักการเวนคืน (Expropriation)

ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศโดยหลักรัฐจะมีการเวนคืน 2 กรณี ได้แก่ (1) การเวนคืนโดยตรง (direct expropriation) และ (2) การเวนคืนโดยอ้อม (indirect expropriation) จากหลักการเวนคืนรัฐจะทำการเวนคืนไม่ได้เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่เลือกปฏิบัติ ทำตามขั้นตอนตามกฎหมาย (due process) และมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (effective and adequate compensation)⁷ การเวนคืนโดยตรง (direct expropriation) โดยรูปแบบการเวนคืนโดยตรงนั้นเป็นกรณีที่รัฐเจ้าภาพจงใจยึดทรัพย์สินและโอนสิทธิ์ของตนให้ตนเองหรือหน่วยงานของรัฐ⁸ และการเวนคืนโดยอ้อม (indirect expropriation) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐใช้มาตรการต่างๆ เช่น 1. การขอที่ดิน 2. บังคับขาย 3. การเรียกเก็บภาษีในอัตราที่สูง 4. การกีดกันผลกำไร 5. การแทรกแซงในการจัดการธุรกิจ 6. สิ้นสุดสิทธิต่างๆ เช่น ใบอนุญาต สัญญาหรือ หนี้สิน 7. การปิดกั้นและคุกคามพนักงาน และ 8.การห้ามส่งกำไรกลับประเทศ เป็นต้น

และหากพิจารณาความตกลงแบบทวิภาคี BITs นั้นมีเนื้อหาสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ (1) ขอบเขตของความตกลง (2) ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการลงทุนและการส่งเสริมการลงทุน และ (3) การระงับข้อพิพาท มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ขอบเขตความตกลง ขอบเขตของความตกลงจะปรากฏอยู่ในเนื้อหาสองส่วน คือ ข้อบทว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้ และคำนิยาม

1) ข้อบทว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้ เป็นข้อบทสำคัญที่กำหนดขอบเขตการลงทุนและคุ้มครองการลงทุนและนักลงทุนตาม BITs และยังเป็นข้อบทที่ใช้ในการกำหนดวิธีการกลั่นกรองการลงทุนที่ได้รับความคุ้มครองตาม BITs อันเป็นไปตามหลักการยอมรับการลงทุน ซึ่งมีหลักการว่า การลงทุนที่จะได้รับประโยชน์และการคุ้มครองตามตกลงควรจะเป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ลงทุนและประเทศผู้รับการลงทุน ทั้งนี้ การกำหนดขอบเขตการบังคับใช้อาจกำหนดให้ต้องเป็นการลงทุนทางตรง (Foreign Direct Investment – FDI)⁹

⁷ United Nations Conference on Trade and Development, “Switzerland-Uruguay BIT (1988),”

[https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-](https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/3004/switzerland---uruguay-bit-1988-)

[agreements/treaties/bit/3004/switzerland---uruguay-bit-1988-](https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/3004/switzerland---uruguay-bit-1988-), สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

⁸ Newcombe and L. Paradell, “Chapter 7 Expropriation” in The Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment (2009), p. 322.

⁹ การลงทุนในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การลงทุนโดยการซื้อทรัพย์สินไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือไม่และได้รับผลตอบแทนในรูปของรายได้หรือกำไร ซึ่งอาจเป็นการลงทุนจากบุคคลในประเทศ (Domestic Investment) และการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Investment) สำหรับการลงทุนจากต่างประเทศนั้นอาจแบ่งได้เป็น 1) การลงทุนทางตรง (Direct Investment) หมายถึง การลงทุนในกิจการที่ผู้ลงทุนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเป็นคนต่างชาติ และบุคคลนั้นเป็นเจ้าของและมีอำนาจจัดการในกิจการนั้น 2) การลงทุนในหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) หมายถึง การลงทุนในหุ้นหรือหลักทรัพย์ของบริษัทผ่านตลาดหุ้นของประเทศที่ไปลงทุน 3) การกู้ยืมเงินระหว่างประเทศ (International Loan) หมายถึง การกู้ยืมเงินจากประเทศหนึ่งเพื่อนำไปใช้ในโครงการหรือเพื่อลงทุนในอีกประเทศ

ที่ได้เข้ามาในประเทศผู้รับการลงทุน (Post-establishment)¹⁰ แล้ว และได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หรือเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายของประเทศภาคีสัญญา ส่วนการกำหนด

2) คำนิยาม คือ บทนิยามสำคัญที่แสดงถึงขอบเขตของความตกลง Bits ได้แก่ นิยามคำว่า “นักลงทุน” และ “การลงทุน” โดยนิยามคำว่า “นักลงทุน” นั้น หมายถึง บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวร หรือนิติบุคคลที่จัดตั้ง (Incorporated) หรือก่อตั้ง (Constituted) ในประเทศภาคีสัญญา สำหรับนิติบุคคลนั้นอาจต้องพิจารณาจากสัดส่วนการถือหุ้น (Ownership) หรืออำนาจควบคุม (Control) ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมควบคู่กันไป ด้วยในการพิจารณาความเกี่ยวข้องกับประเทศภาคีสัญญาเพื่อประโยชน์ในการได้รับการส่งเสริมหรือคุ้มครอง ส่วนนิยามคำว่า “การลงทุน” นั้น หมายถึง ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่รวมถึงทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยทั่วไปประกอบด้วย สหกรณ์ทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ หุ่น สิทธิเรียกร้องที่มีมูลค่าทางการเงิน ทรัพย์สินทางปัญญา และสัญญาสัมปทาน¹¹

(2) ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน

ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนกำหนดหลักการดังต่อไปนี้

1) การปฏิบัติเกี่ยวกับการลงทุนของนักลงทุนในประเทศภาคีสัญญาโดยใช้มาตรฐานการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (Nation Treatment: NT)¹² และมาตรฐานการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favoured-Nation – MFN)¹³ และมาตรฐานการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม (Fair and Equitable Treatment) กล่าวคือ ประเทศผู้รับการลงทุนได้รับการคาดหวังว่าจะให้การคุ้มครองที่มีเหตุผลและปฏิบัติต่อนักลงทุนหรือการลงทุนของประเทศภาคีสัญญาอีกฝ่ายไม่น้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อนักลงทุนหรือการลงทุนของนักลงทุนที่เป็นคนชาติของตน หรือนักลงทุนหรือการลงทุนของประเทศที่สาม อย่างไรก็ตาม ประเทศ

¹⁰ ในขณะที่ BITS บางฉบับอาจมีขอบเขตกว้างกว่าโดยอาจรวมถึงการลงทุนก่อนที่จะเข้ามาในประเทศผู้รับการลงทุน (Post-establishment) ด้วย

¹¹ สัญญาสัมปทานถือเป็นสัญญาของรัฐ (State Contracts) ประเภทหนึ่ง โดยสัญญาของรัฐ หมายถึง สัญญาระหว่างรัฐบาลกับคนชาติของประเทศอื่น เช่น สัญญาจ้าง สัญญาจัดหาบริการ สัญญาก่อสร้างและจัดการระบบขนส่ง สัญญาสัมปทานที่ให้สิทธิแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ โดยทั่วไป หากรัฐผิดสัญญาเหล่านี้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น การระบุนิยามของคำว่า “การลงทุน” ให้มีความรวมถึงสัญญาสัมปทานด้วย ย่อมทำให้ได้รับความคุ้มครองตามข้อบทใน BITS ด้วย รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู มูจลินท์ นวลนัม และศันสนีย์ แก้วพรสวรรค์, “ความตกลงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนของไทย (BITS): พันธะและนโยบาย, หน้า 16.

¹² เป็นหลักปฏิบัติแบบเปรียบเทียบซึ่งกำหนดให้ประเทศผู้รับการลงทุนต้องปฏิบัติต่อนักลงทุนหรือการลงทุนของนักลงทุนของประเทศภาคีสัญญาอีกฝ่ายไม่น้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อนักลงทุนหรือการลงทุนของนักลงทุนที่เป็นคนชาติของตน

¹³ เป็นหลักปฏิบัติแบบเปรียบเทียบที่คล้ายคลึงกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ แต่เป็นการเปรียบเทียบกับนักลงทุนหรือการลงทุนของประเทศที่สาม กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน ประเทศผู้รับการลงทุนต้องปฏิบัติต่อนักลงทุนหรือการลงทุนของประเทศภาคีสัญญาไม่น้อยไปกว่าการปฏิบัติต่อนักลงทุนหรือการลงทุนของประเทศที่สาม

ภาคีสัญญาอาจกำหนดให้การคุ้มครองตามหลัก NT และหลัก MFN เป็นไปตามหลักต่างตอบแทน (a reciprocal basis) ก็ได้

2) การเวนคืนและค่าชดเชยความเสียหาย (Expropriation and Compensation) ซึ่งกำหนดมิให้ประเทศผู้รับการลงทุนเวนคืนทรัพย์สินของการลงทุนหรือนักลงทุนของประเทศภาคีสัญญาโดยไม่เป็นธรรมและการเวนคืนนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดและจะต้องมีการชดเชยความเสียหาย

3) การโอน (Transfer of funds) ซึ่งกำหนดให้การลงทุนหรือนักลงทุนสามารถโอนเงินหรือผลตอบแทนจากการลงทุนหรือที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนได้โดยเสรีและไม่ล่าช้ารวมถึงสกุลเงินและอัตราแลกเปลี่ยนโดยมีข้อยกเว้นบางประการ

4) เรื่องอื่นๆ เช่น ค่าชดเชยความเสียหาย (Compensation for Losses) ซึ่งกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดกับการลงทุนหรือนักลงทุนของประเทศภาคีสัญญาอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ร้ายแรง เช่น สงคราม จลาจล หรือการใช้อาวุธ โดยรวดเร็วเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ และการรับช่วงสิทธิ (Subrogation) ซึ่งกำหนดให้มีการรับช่วงสิทธิเรียกร้องหรือสิทธิอื่นให้แก่ผู้ที่จ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่การลงทุนหรือนักลงทุนของประเทศภาคีสัญญาไป

(3) การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlements) ซึ่งรวมถึงวิธีการ องค์การ ผลบังคับและค่าใช้จ่ายของการระงับข้อพิพาทนั้น อาจแบ่งได้ดังนี้ 1) การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศระหว่างรัฐภาคีสัญญา และ 2) การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐผู้รับการลงทุนกับนักลงทุนของประเทศภาคีสัญญา

สำหรับการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคีสัญญาอาจกระทำเป็นขั้นตอนโดยเริ่มต้นจากการเจรจาหรือการปรึกษาหารือและสิ้นสุดลงที่อนุญาโตตุลาการ เมื่ออนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดแล้ว คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันประเทศภาคีสัญญาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยประเทศภาคีสัญญาแต่ละฝ่ายต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกระบวนการอนุญาโตตุลาการในส่วนของตนหรือกำหนดให้ประเทศภาคีสัญญาที่แพ้คดีเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด

จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น มีหลายองค์การระหว่างประเทศที่เสนอแนวความคิดในการปฏิรูปกลไก ISDS เช่น คณะกรรมาธิการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ที่ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานที่ 3 ภายใต้กรอบของ UNCITRAL เพื่อรับผิดชอบการปฏิรูปกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนโดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็น 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1. การศึกษาและพิจารณาปัญหาในด้านกระบวนการและแนวทางปฏิบัติของกลไก ISDS ในปัจจุบัน ขั้นตอนที่ 2. การพิจารณาว่าการปฏิรูปจะช่วยแก้ไขข้อกังวลที่มีอยู่ได้อย่างไร และขั้นตอนที่ 3. การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อทำการศึกษาหาแนวทางการปฏิรูปกลไก ISDS แล้วเสนอต่อคณะกรรมาธิการเพื่อทำการพิจารณาต่อไป ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการของคณะทำงานฯ อยู่ในขั้นตอนที่ 1 โดยมุ่งให้เกิด

แนวทางการปฏิรูปที่สมดุระหว่างสิทธิของรัฐผู้รับการลงทุนในการกำกับดูแลกับ การคุ้มครองสิทธิของนักลงทุนต่างชาติ

นอกจาก UNCITRAL ที่เสนอแนวคิดการปฏิรูปกลไก ISDS แล้ว สหภาพยุโรปก็ได้เสนอแนวคิดใน การแก้ไขปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้อง ความไม่เป็นธรรมของอนุญาโตตุลาการ และความไม่โปร่งใสของกลไก ISDS ด้วยการจัดตั้งศาลการลงทุน (Investment Court System) และจัดให้มีคณะอนุญาโตตุลาการประจำศาลแบบถาวร โดยสหภาพยุโรปได้ผลักดันแนวความคิดนี้ในความตกลงคุ้มครองการลงทุน (Investment Protection Agreement: IPA) ที่สหภาพยุโรปเจรจากับสิงคโปร์และเวียดนามซึ่งเป็นความตกลงแยกต่างหากออกมาจากความตกลง FTAs ที่สหภาพยุโรปเจรจากับ 2 ประเทศนี้และนอกจากนี้ยังได้มีการเสนอให้เพิ่มกลไกการอุทธรณ์เข้ามาใน กระบวนการพิจารณาด้วยซึ่งสหภาพยุโรปมีความเห็นว่ากลไกนี้จะช่วยให้คู่กรณีมั่นใจถึงความโปร่งใสของการพิจารณาและความเป็นธรรมของคำตัดสินชี้ขาด อย่างไรก็ตามการระงับข้อพิพาทในลักษณะนี้อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลไก ISDS ในปัจจุบันได้เพราะการจัดตั้งศาลแบบถาวรและการเพิ่มให้มีการอุทธรณ์อาจนำไปสู่ระยะเวลาของการพิจารณาข้อพิพาทที่นานขึ้นและมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น กลไกการระงับข้อพิพาททางเลือกถือเป็นอีกหนึ่งทางออกที่หลายองค์การให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหา ใน เรื่องระยะเวลาและค่าใช้จ่าย ถึงแม้ว่ากลไก ISDS ในปัจจุบันกำหนดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือเป็น กระบวนการก่อนนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีเพียงส่วนน้อยที่ข้อพิพาทสามารถระงับไปได้ในขั้นตอนนี้อาจถึงเวลาที่ต้องส่งเสริมให้นักลงทุนและรัฐให้ความสำคัญกับกระบวนการ ก่อนเริ่มกระบวนการระงับข้อพิพาท (pre-arbitral phase) มากขึ้น เช่น การไกล่เกลี่ย (mediation) การประนีประนอม (conciliation) และการจัดเจรจา (good offices) เป็นต้น ซึ่งการส่งเสริมอาจไม่เพียงพอใน การบังคับให้คู่ภาคี พิพาทปฏิบัติตามหลักการนี้ การทำแนวปฏิบัติกำหนดสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่าง การระงับข้อพิพาท ทางเลือกและอนุญาโตตุลาการ อาจทำให้รัฐและนักลงทุนเลือกที่จะระงับข้อพิพาทด้วยวิธีนี้ และพยายามทำให้ ข้อพิพาทสำเร็จโดยมิต้องพึ่งพาการอนุญาโตตุลาการ

กระบวนการปฏิรูปอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้นทุกฝ่ายยังจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ทุกฝ่าย และที่สำคัญรัฐไทยจะต้องเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆไม่ว่าจะเป็นข้อกำหนด หรือบุคลากรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

5. สรุป

การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุนต่างชาติ หรือ กลไก ISDS นั้นมีขั้นตอนในลักษณะเดียวกันกับการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคีสัญญา คือ เริ่มต้นจากการเจรจาหรือการปรึกษาหารือ และหากไม่สามารถระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการดังกล่าวได้ คู่กรณีทั้ง

สองฝ่ายตกลงร่วมกันที่จะเลือกใช้วิธีระงับข้อพิพาทผ่านกระบวนการยุติธรรมของประเทศผู้รับการลงทุนและการอนุญาโตตุลาการ และวิธีการในการระงับข้อพิพาทในกลไก ISDS นิยมใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการเนื่องจากการอนุญาโตตุลาการมีลักษณะ ดังนี้

1) มีความรวดเร็ว ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีขั้นตอนมากและคู่ความยังสามารถอุทธรณ์ ฎีกาต่อไปได้ทำให้เสียเวลามาก แต่กระบวนการอนุญาโตตุลาการจะสิ้นสุดรวดเร็วและไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก

2) ขจัดความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของคดีได้ดี โดยปกติคู่กรณีจะตกลงเลือกอนุญาโตตุลาการที่มีความรู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาททำให้เข้าใจเรื่องที่พิพาทและพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้การชี้ขาดข้อพิพาททำได้รวดเร็วและยุติธรรม หากเทียบกับการดำเนินคดีในศาลคู่ความไม่สามารถเลือกผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ มาพิจารณาตัดสินได้ ซึ่งก็ต้องมีการใช้พยานผู้เชี่ยวชาญมาเบิกความ ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างยากลำบากและล่าช้า และอาจมีปัญหาในการรับฟังพยานหลักฐาน เพราะต้องขึ้นอยู่กับว่าพยานผู้เชี่ยวชาญเบิกความอธิบายได้ชัดเจนถูกต้องมากน้อยเพียงใด

3) มีการรักษาชื่อเสียงและความลับคู่กรณี โดยหลักการพิจารณาคดีของศาลต้องทำโดยเปิดเผย ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาของศาลได้ สื่อมวลชนก็อาจรับฟังและนำเสนอข่าวได้ง่าย ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อภาพพจน์ทางธุรกิจและการรักษาความลับของคู่กรณี เว้นแต่จะมีการพิจารณาคดีเป็นการลับ ซึ่งก็จะมีเป็นบางคดีเท่านั้น แต่หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาของการอนุญาโตตุลาการนั้นกระทำให้เป็นความลับ เฉพาะคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมการพิจารณา บุคคลภายนอกไม่มีโอกาสรู้ข้อเท็จจริงโดยตรง จึงไม่รู้ว่าคู่กรณีมีข้อพิพาทกันหรือไม่ หรือมีกันอย่างไร จึงเป็นการรักษาชื่อเสียงของคู่พิพาทและความลับทางธุรกิจของคู่กรณีได้เป็นอย่างดี และ

4) เป็นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี โดยหลักการแล้วนั้นหากนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลนั้นเป็นการต่อสู้คดีกัน และใช้เวลานานในการพิจารณาคดีกว่าคดีจะสิ้นสุดเพราะคดีสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ ซึ่งส่งผลเสียต่อความสัมพันธ์ทางธุรกิจแต่กระบวนการอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นการระงับข้อพิพาทที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีพบปะเจรจาปัญหาที่พิพาทกันโดยตรง บรรยากาศในการพิจารณามีลักษณะเป็นมิตรกว่าการขึ้นศาลไม่เคร่งเครียด อีกทั้งไม่มีระบบที่ทำให้คู่กรณีโต้แย้งหักล้างพยานหลักฐานกันอย่างเข้มข้นเพื่อชิงชนะคดี กระบวนการอนุญาโตตุลาการจึงสามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาทซึ่งอยู่ในวงการธุรกิจ ที่ส่วนใหญ่จะต้องคบค้าและประกอบธุรกิจกันต่อไปอีกในอนาคตและอาจเป็นกรณีคู่กรณีที่นักลงทุนต่างชาติไม่เชื่อมั่นในกฎหมาย หรือกระบวนการพิจารณาที่มีคู่ความเป็นรัฐว่าจะได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในการพิจารณา

ในขณะที่เดียวกันจะเห็นได้ว่ายังมีข้อกังขาต่างๆในการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการกับนักลงทุนต่างชาติจึงมีแนวความคิดในการปฏิรูปกลไก ISDS เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่แก่นักลงทุนต่างชาติ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ

(UNCITRAL) ซึ่งสหภาพยุโรปมีการเสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้อง
ความไม่เป็นธรรมของอนุญาโตตุลาการ และความไม่โปร่งใสของกลไก ISDS ด้วยการจัดตั้งศาล
การลงทุน (Investment Court System) และจัดให้มีคณะอนุญาโตตุลาการประจำศาลเพื่อให้
เป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสอดคล้องกับความตกลงต่างๆ และสร้างความธรรมให้แก่นักลงทุน
ต่างชาติมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการศึกษาให้มีการจัดตั้งศาลการลงทุนจึงเป็นเรื่องน่าสนใจใน
การศึกษาต่อไป

บรรณานุกรม

- ไกรจักร ชีรตยานันท์. “*Thailand’s International Investment Agreements: Moving Towards A More Balanced Investment Protection Regime?*.” 2564, <https://www.itd.or.th/en/itd-data-center/thailands-international-investment-agreements-moving-towards-a-more-balanced-investment-protection-regime/>, สืบค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2565.
- มูจลินท์ นวลนิม และคันสนีย์ แก้วพรสวรรค์. *ความตกลงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนของไทย (BITs): พันธะและนโยบายเชิงนโยบาย*. ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2553. หน้า 16.
- สุรพี โพธิสาราช. “การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทย Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in Thailand.” *วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย* 1, ฉ.1 (มกราคม - มิถุนายน 2560).
- อำนาจ ตั้งศิริพิมาน. “การปฏิรูปการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุนต่างชาติ : ศาลการลงทุนทวิภาคี.” *วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 40, ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2565).
- อำนาจ ตั้งศิริพิมาน. “อนุญาโตตุลาการระหว่างรัฐและนักลงทุนตามสนธิสัญญา : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต” 2563, <https://law.tu.ac.th/summary-seminar-arbitration-state-investor/>, สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.
- MFA Thailand Channel. “รายการบันทึกสถานการณ์ : ประเด็น CPTPP : ทำความรู้จักกลไก ISDS (Investor-State Dispute Settlement).” 2564, <https://www.youtube.com/watch?v=XUxCsCaS6AA>, สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.
- Newcombe and L. Paradell, “Chapter 7 Expropriation” In *The Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment* (2009), p. 322.
- United Nations Conference on Trade and Development. “Switzerland-Uruguay BIT (1988).” <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/3004/switzerland---uruguay-bit-1988->, สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

การดำเนินคดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง The Prosecution according on Standard of Persons holding Political Position

ดิเรก ควรสมาคม*

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Direk Kounsamakom

School of Law, Chiang Rai Rajabhat University
80 moo.9 Muang District Chang Rai Province 57100

Email: direkpyu@gmail.com

Received: August 18, 2022

Revised: November 1, 2022

Accepted: November 3, 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบที่มาตลอดจนหลักแนวคิดเรื่องจริยธรรมของไทยกับต่างประเทศ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยจากเอกสารเป็นหลัก เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ หนังสือ ตำรา รายงานวิจัย บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม ข่าวสารของสื่อมวลชนและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาล ใช้วิธีสืบค้นข้อมูลทางสารสนเทศระบบอินเทอร์เน็ต ทำการบันทึกข้อมูล และแยกแยะข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการค้นคว้าให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับประเด็นเพื่อรวบรวมและใช้ในการตีความข้อมูลและสรุปผล ให้ได้ข้อมูลที่เป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการวิจัย ผลการวิจัยพบว่า จริยธรรม เป็นศัพท์บัญญัติ มาจากคำว่า Ethics ดังนั้นจึงมักให้ความหมายตามแบบตะวันตกคือ หลักความประพฤติปฏิบัติดีงามต่อผู้อื่น อะไรควร ไม่ควรทำ ส่วนจริยธรรมในพุทธศาสนา หมายถึง การดำเนินชีวิตอย่างผู้ประเสริฐ ดังเช่นพระพรหม ครอบสามด้านชีวิต คือด้านกายวาจา ด้านจิตใจและด้านปัญญา ขณะที่จริยธรรมหรือ Ethics นั้น เทียบได้

* รองศาสตราจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ,บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “การดำเนินคดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ” ได้รับการสนับสนุนทุนการทำวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ปีการศึกษา 2564

กับศีลหรือศีลธรรม สำหรับปัญหาที่พบจากการใช้ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2563 และตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ 2561 พบว่างานในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) หรือสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ไม่ถือว่าเป็นงานวิชาชีพ มีปัญหาที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบจริยธรรมและปัญหาถ้อยคำของบทบัญญัติ ที่กำหนดว่า “อย่างร้ายแรง” ดังนั้นเมื่อมีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการตรวจสอบการฝ่าฝืนจริยธรรมของ สส. ในชั้นของรัฐสภา จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนการตรวจสอบโดยการยื่นคำร้องผ่านคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกา มีประสิทธิภาพชัดเจนมากกว่า

คำสำคัญ: จริยธรรม, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กฎหมาย, การดำเนินคดี

Abstract

This research compared the source and concept of ethics between Thai and the other countries in order to analyze the problems in violation of ethical standard of persons holding political position case. Most of the study was done with documentary research approach on textbook, research document, academic journal regarding ethical issue, news pieces including court precedence obtain through internet browsing. The content then analyzed, interpreted and conclude in accordance with research problem. The research found the origin of Ethics from Western Philosophy which was referred to the appropriation of conduct to others. The Buddhism Ethics were the guideline on noble conduct such as the way of brahma including body mind and wisdom while Ethics could be compared with morals. There were issues regarding Code of Ethics of Persons Holding Political Position B.E.2563 and Ethical Standard of Constitutional Court Judge and Independence Organ officials B.E.2561. The members of the house of representative and senator were not a considered Profession which susceptible to Ethical misconduct defined by these laws. Also, the source of investigation committee and the provision which included “severe case” were not clear. Hence, in practice, the investigation on violation of ethical standard of the representative was not very effective in parliamentary level. The investigation initiated by filing a petition to National Anti-Corruption Commission was more effective and clearer.

Keywords: ethics, persons holding political position, law, prosecution

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จริยธรรม (Ethics) เป็นคำสำคัญที่มีการกล่าวถึงและพบการใช้คำนี้อย่างแพร่หลายมากในสังคมไทย ความสำคัญของจริยธรรม ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุดคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2534 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 69 ว่า “รัฐพึงสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาพลเมืองของชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม” , รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนา การเมือง จัดทำ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้าง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” , รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2550 หมวด 13 มาตรา 279 ว่า

“มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ บุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย”

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 ได้ขยายขอบเขตเรื่องจริยธรรมมากขึ้น โดยมีการกำหนดเรื่อง การมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญด้วย เช่น กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ ในมาตรา 219 (รวมถึงสส.และสว.และคณะรัฐมนตรีด้วย) ว่า

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น ใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงิน

แผ่นดินและหัวหน้า หน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุ ให้ชัดเจนด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรม เพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ในปี พ.ศ.2561 ได้มีการประกาศ “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ”¹ ใช้บังคับแล้ว โดยแบ่งจริยธรรมออกเป็นสามหมวด สำคัญตามลำดับ ได้แก่

หมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์

หมวด 2 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก

หมวด 3 จริยธรรมทั่วไป

หมวด 4 การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

นอกจากนี้ ต่อมายังมีการออก ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. 2563 มีสามหมวด ได้แก่

หมวด 1 อุดมคติของการเป็นสมาชิกและกรรมการ

หมวด 2 จริยธรรมอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและกรรมการ

หมวด 3 การส่งเสริมและควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม

ในงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(สส.) โดยหากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหรือประพฤติผิดข้อบังคับจริยธรรม พบว่า มีมาตรการต่อกรณีเช่นนี้ คือ

ในช่องทางแรก ในที่นี้ขอเรียกว่า “ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร” ตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. 2563 กำหนดให้มีคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร² เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนและตัดสินการกระทำที่ถือว่าผิดจริยธรรม มีการกำหนดไว้เป็นสองกรณี คือ

1. กรณีที่ถือว่ามีความร้ายแรง ได้แก่ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดไว้ในหมวด 1 อุดมคติของการเป็นสมาชิกและกรรมการ

¹ มาตรฐานทางจริยธรรมนี้ให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคสอง ด้วย

² ข้อ 25 -28 ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. 2563

2. กรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดไว้ ในหมวด 2 จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ อันเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาถึงพฤติกรรมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ นั้น สำหรับบทลงโทษ ตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. 2563 มีสองระดับ คือ

ระดับแรก หากคณะกรรมการการจริยธรรมเห็นว่า มีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ และที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงโทษโดยการตักเตือน ดำเนิน ให้ขอโทษต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือประณามให้เป็นທີ່ประจักษ์

ระดับสอง หากคณะกรรมการเห็นว่า มีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ อันเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการ เสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ อันเกี่ยวกับ มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในช่องทางที่สอง หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ สามารถดำเนินการด้วยการเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อไต่สวนและมีความเห็นกรณีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีความเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ(รวมทั้ง สส.สว.) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา 77 ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่าเรื่องของจริยธรรมมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ ในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของสส.หรือนักการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) สมาชิกวุฒิสภา (สว.) มาตราการใหม่เช่นนี้ กล่าวได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ที่เกี่ยวข้องกับสถานะภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากหากมีการกระทำที่เข้าข่ายผิดจริยธรรมและมีผู้ร้องเรียนขึ้นแล้ว ผู้เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการไต่สวนเพื่อตรวจสอบว่าการกระทำนั้นๆ ผิดจริยธรรมขึ้นไต่บ้าง จากข่าวและข้อเท็จจริงต่าง ๆ หลายกรณี พบว่ามีการกระทำที่น่าศึกษาว่า จะเข้าข่ายการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมมากขึ้น ๆ อาทิเช่น

- กรณี ส.ส.ราชบุรี พรรคพลังประชารัฐ ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด กรณีถูกค้ำร้องให้ดำเนินคดีฟาร์มไก่บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนในจังหวัดราชบุรี ตามที่กองบังคับการตำรวจปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ แจ้งข้อกล่าวหาในคดีอาญา และต่อมาศาลฎีการับคำร้องของคณะกรรมการป.ป.ช. ตามมาตรา 235 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ 2560³

- กรณีอื่นๆ ที่พบจากข้อมูลในสื่อต่าง ๆ มีตัวอย่าง ข้อเท็จจริง ได้แก่

กรณี สส.คุณภาพไม่เหมาะสมจากมือถือในขณะประชุมสภา, กรณี สส.เสียบบัตรแทนกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563, กรณีที่ สส.เสนอชื่อบุคคลซึ่งมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการธิการ สภาผู้แทนราษฎร, กรณี สส.เข้าร่วมในการชุมนุมประท้วงของมือบต่าง ๆ, กรณี สส.กระทำการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน โดยใช้สิทธิร้องทุกข์โดยไม่สุจริตและกลั่นแกล้งผู้อื่น, กรณี สส.โพสต์ข้อความผ่านเฟซบุ๊ก ส่วนตัวว่าจะทำร้ายร่างกายผู้อื่นกรณี สส.ใช้ตำแหน่งส.ส. ในการขอลปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหา หรือจำเลย, การอภิปรายในสภาแต่เป็นการกล่าวหาผู้อื่นโดยไม่ใช้เรื่องที่เกิดขึ้นจริง หรือนำข้อมูลเท็จมาใช้ในการอภิปราย, การกล่าวบิดเบือนทำให้ผิดแผกไปจากข้อเท็จจริง ทำให้ผิดแผกไปจากเดิม (Distort)

จากข้อมูลข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจว่า จริยธรรมคืออะไร และเป็นอย่างไร จริยธรรมที่มีการกำหนดไว้ตามเกณฑ์มาตรฐานทางจริยธรรม ได้แก่ ตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ ป.ป.ช. 2563 และตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ.2561 มีขั้นตอนวิธีการในการดำเนินคดีอย่างไร กฎเกณฑ์ทั้งสองข้างต้นมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบที่มาตลอดจนหลักการแนวคิดเรื่องจริยธรรมของไทยกับต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ด้านตัวบทกฎหมาย: มุ่งศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ข้อบังคับ ประกาศที่เกี่ยวกับจริยธรรม ศึกษาขั้นตอนการดำเนินคดีจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ด้านตัวบุคคล: มุ่งศึกษาโดยเน้นไปที่มาตรฐานจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (สส.)

³ เรื่องนี้ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีหมายเลขดำที่ คมจ.1/2564 ตัดสินคดีนี้แล้ว

ด้านระยะเวลา: มีระยะเวลา 8 เดือน ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ.2564 ถึงสิงหาคม พ.ศ.2565

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสารเป็นหลัก รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ หนังสือ ตำรา รายงานวิจัย บทความทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม ตลอดจนข่าวสารของสื่อมวลชนและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ใช้วิธีสืบค้นข้อมูลทางสารสนเทศระบบอินเทอร์เน็ต ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำการบันทึกข้อมูล และแยกแยะข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ต่อไป ทั้งนี้ข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิ ได้แก่ ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลจริยธรรม และข้อบังคับต่าง ๆ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ตำรา หนังสือ งานวิจัย บทความวิชาการ ตลอดจนคำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาล ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการค้นคว้าให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับประเด็นเพื่อรวบรวมและใช้ในการตีความข้อมูลและสรุปผล ให้ได้ข้อมูลที่เป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการวิจัย ส่วนข้อมูลทุติยภูมิจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นการนำกรณีศึกษาในคำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาลที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์แยกแยะให้ได้เนื้อหาที่เป็นข้อสรุป โดยวิเคราะห์จากแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย นำมาเขียนอธิบายแบบพรรณนาความ (Descriptive)

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1.5.1 ทำให้ทราบที่มาตลอดจนหลักการแนวคิดเรื่องจริยธรรมของไทยกับต่างประเทศ

1.5.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาการดำเนินคดีตามมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและได้แนวทางแก้ไข

2. ผลการวิจัย

2.1 หลักและแนวคิดในเรื่องจริยธรรมของไทยและต่างประเทศ

จริยธรรม เป็นศัพท์ที่สังคมไทยบัญญัติขึ้นมา⁴ โดยนำมาจากศัพท์ภาษาอังกฤษที่ว่า Ethics จึงมีการให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย ได้แก่ การอธิบายในแง่ที่ว่า หมายถึง การประพฤติว่าอะไรควร ไม่ควรทำ หรือความประพฤติดีงาม เพื่อประโยชน์สุขแก่ตนและสังคม, จริยธรรมคือแนวทางของการประพฤติปฏิบัติ และความคิดที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับมาตรฐานของความดีงามที่สังคมกำหนด หากพิจารณาตามที่ราชบัณฑิตยสถานอธิบายไว้ใน

⁴ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), “ถ้าไปถึงปัญญา ก็ไม่มีมูลทางหาจริยธรรมสากล”, ธรรมบรรยายชุด ธรรมน้อมนำโลก ในปีพุทธศักราช 2550 ลำดับที่ 5, นาทที่ 3-10 เข้าถึงได้จาก

https://www.watnyanaves.net/th/sound_clip_result เมื่อ 22 พฤษภาคม 2565, ทั้งนี้ท่านได้อธิบายไว้ว่า คำเดิมที่ใช้ในสังคมไทยก่อนมีคำว่า จริยธรรม คือ ศีลหรือศีลธรรม.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฯ 2554 ว่า จริยธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม

ดังนั้นสรุปได้ว่า จริยธรรมหรือ Ethic หมายถึง หลักความประพฤติ, หลักการดำเนินชีวิต, แบบแผนความประพฤติปฏิบัติทั่วไป ที่ถือกันว่าดี หรือที่ถือกันว่าถูกต้อง, จริยธรรมตามนัยยะของ Ethic จึงเป็นเรื่องพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงต่อกันในสังคมเน้นการแสดงออกมาภายนอก

ส่วนความหมายของจริยธรรม ในสังคมไทยดั้งเดิมที่มีพื้นฐานจากพุทธศาสนา พบว่า หมายถึงการดำเนินชีวิตอย่างผู้ประเสริฐ (พรหม) คือการดำเนินชีวิตอันประเสริฐ เนื่องจากมาจากคำว่า จริย กับคำว่า พรหมะ หรือใช้ว่า พรหมจรรย์ คำว่า พรหม หมายถึง ผู้ประเสริฐ⁵ ทั้งนี้ พรหมจรรย์ แปลว่า การดำเนินชีวิตอันประเสริฐ หรือการเดินทางชีวิตอันประเสริฐ ดังเช่น พระพรหม พุทธศาสนาถือว่าชีวิตมนุษย์ทุกคนจะมีสามด้าน คือ ด้านพฤติกรรม ด้านจิตใจ และด้านปัญญา ได้แก่ ศีล สมาธิ และปัญญา เมื่อเปรียบเทียบกับ Ethic **จริยธรรมคือ ศีลหรือศีลธรรม** เพราะศีลเป็นด้านการแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมต่างๆของมนุษย์

ต่อมาคำใหม่คู่กับจริยธรรม คือ “คุณธรรม”(Virtue) มีความหมายว่า ธรรมที่เป็นคุณ,ความดีงาม,สภาพที่เกื้อกูล สภาพคุณงามความดี หากพิจารณาโดยเชื่อมโยงกันจะพบว่า คุณธรรมเป็นความดีภายในจิตใจ แสดงออกมานำมาในทางปฏิบัติเป็นจริยธรรม จริยธรรมต้องมีคุณธรรมเป็นฐาน และแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เป็นจริยธรรม หากเทียบในพุทธศาสนาคุณธรรมเทียบได้กับด้านจิตใจหรือสมาธิ

ส่วนเรื่องแหล่งที่มาของจริยธรรม หรือ Ethics นั้นในทางตะวันตก พบว่า มาจากรากฐานทางความคิดสำคัญๆคือ⁶ ปรัชญา ศาสนา และวิทยาศาสตร์ เริ่มจากปรัชญากรีกที่บรรดานักคิดกรีกพยายามใช้การค้นหาคำจริงด้วยการคาดคะเนตามเหตุผล (Speculate) จากนั้นก็โยงเข้ากับบัญญัติของมนุษย์ แนวคิดยุคนี้มุ่งค้นหาว่า ความจริง ความดีความชั่วคืออะไร มีอยู่จริงหรือไม่ ส่วนด้านที่ศาสนาพบว่า ในยุคกลางยุโรป จริยธรรมคือการประพฤติปฏิบัติที่มาจากพระผู้เป็นเจ้า (God) อาจเรียกว่า จริยธรรมแบบเทวโองการ หรือเป็นไปตามที่พระผู้เป็นเจ้าจะบัญญัติหรือกำหนดให้ปฏิบัติ เน้นหลักศรัทธา (Faith) คนดีคือคนที่ปฏิบัติตามคำสอนหรือตามกฎหมายซึ่งล้วนมาจากพระผู้เป็นเจ้า ใครไม่ปฏิบัติตามหรือละเมิดถือว่าเป็นคนผิดบาปจะถูกลงโทษ ต่อมาเมื่อศาสนจักรเสื่อมอำนาจลง แนวคิดจริยธรรมที่มาจากวิทยาศาสตร์ (Scientism) ได้เข้ามามีอิทธิพลแทนความเชื่อทางศาสนา จริยธรรม ในยุควิทยาศาสตร์ ได้หักล้างแนวความเชื่อที่มาจากนักปรัชญาในยุคกรีกและศาสนาในยุคกลาง โดยอาศัยการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง การปกครองขึ้นในทวีปยุโรป จริยธรรมแต่เดิมซึ่งมีลักษณะเชิงนามธรรม ไม่ได้มีการยอมรับเนื่องจากเป็นเรื่องทางจิตใจซึ่งวัดเป็นตัวเลขไม่ได้ แม้ต่อมายุคหลังสมัยใหม่ (Post -Modern) มี

⁵ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ 11, 2550, 254.

⁶ ดิเรก ควรสมาคม, “นิติปรัชญาเรื่อง ทบพวนจริยธรรม ในแง่ “ความหมาย ที่มา หลักการและความสัมพันธ์กับกฎหมาย,” วารสารกระบวนการยุติธรรม 4, ป.3 (ต.ค. - ธค. 2553): 8-9.

การเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนและรื้อสร้าง (Reconstruct) ทางความคิดที่มาจากนักคิดในแบบอัตวิสัยแบบปัจเจกชน และมีปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เสียหายจากอุตสาหกรรมที่มีฐานมาจากวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า วาทกรรม (Discourse) มุ่งวิพากษ์ทุกเรื่องสร้างถ้อยคำมาชี้นำสังคม เพื่อให้ได้แนวร่วมกับวิถีคิดแบบนี้

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของจริยธรรม ได้แก่ การนำจริยธรรม มาบัญญัติเป็นจรรยาบรรณในงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นงานอาชีพและงานวิชาชีพ เช่น จรรยาบรรณแพทย์ จรรยาบรรณวิชาชีพพยาบาล จรรยาบรรณครู จรรยาบรรณนักบัญชี จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม จรรยาบรรณผู้บริหารสถานศึกษา จรรยาบรรณนักวิจัย จรรยาบรรณนักศุเทศก์ จริยธรรมผู้พิพากษา มรรยาทนายความ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการธิการ เป็นต้น

ส่วนตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของคุณธรรม (Virtue) ได้แก่ เมตตา กรุณา มุชิตา อุเบกขา⁷ สัจจะ ทมะ ขันติ จาคะ ศรัทธา ทิธี โอตตปปะ⁸ แต่ข้อค้นพบที่น่าสนใจ คือ มีการกำหนดจริยธรรมและคุณธรรมปะปนกัน ทำให้เกิดความคลุมเครือไม่ชัดเจนว่า อะไรเป็นจริยธรรม อะไรเป็นคุณธรรม ตัวอย่างเช่น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเสียสละโดยยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด เป็นจริยธรรม, ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และเสียสละ การไม่ละเมิดของรักผู้อื่น เป็นจริยธรรม, การรักษาระเบียบวินัย การไม่พูดปดและไม่ฉ้อฉล เป็นจริยธรรม, การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม เป็นอิสระ เป็นกลาง และปราศจากอคติเป็นจริยธรรม, ความเป็นผู้มีสติ รู้จักยับยั้งชั่งใจ รู้จักผิดชอบชั่วดี เป็นคุณธรรม, ความเป็นผู้มีเหตุผล ความละเอียดและความเกรงกลัวต่อการกระทำชั่ว เป็นคุณธรรม, ความกล้าหาญและความเชื่อมั่นในตนเอง ความซื่อสัตย์สุจริต เป็นคุณธรรม เป็นต้น

2.2 การดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2560 คือ 1. มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 และ 2. ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.2563 จากการศึกษาพบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

2.2.1 มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายหรือไม่

เนื่องจากที่มาของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 219 บัญญัติที่ว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกัน

⁷ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ 16, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ, 2551), หัวข้อที่ 161, 124.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หัวข้อที่ 140.

กำหนด มาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น ใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย

ในประเด็นนี้ การพิจารณาว่า มาตรฐานทางจริยธรรมฯ เป็นกฎหมายหรือไม่ หากใช้กรอบแนวคิดทางกฎหมาย ต่อไปนี้มาวิเคราะห์จะได้ผลดังนี้

แนวคิดแบบปรัชญากฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) กฎเกณฑ์ใดถือว่าเป็นกฎหมาย จะต้องมีการตราสำคัญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นคำสั่งหรือบังคับหรือข้อกำหนด ในลักษณะที่ทำให้กระทำหรือไม่ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

ประการที่สอง คำสั่งหรือบังคับหรือข้อกำหนดนั้น มาจากรัฐอธิปัตย์

ประการที่สาม คำสั่งหรือบังคับหรือข้อกำหนดนั้น ใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป

ประการที่สี่ คำสั่งหรือบังคับหรือข้อกำหนดนั้น มีบทลงโทษกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

จะเห็นได้ว่า มาตรฐานทางจริยธรรมฯ นี้ ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายตามแนวคิดดังกล่าว เพราะถือว่า ไม่เข้าลักษณะสาระสำคัญข้างต้น แม้ว่ามาตรฐานจริยธรรมนี้จะเป็นข้อกำหนด ให้กระทำหรือไม่ให้กระทำ แต่ขาดสาระสำคัญเกี่ยวกับที่มากล่าวคือ มิได้มาจากรัฐอธิปัตย์ ซึ่งในภาวะปกติคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) รวมทั้งในมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ ไม่ มีบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนไว้โดยตรง มาตรฐานทางจริยธรรมฯ จึงไม่ใช่กฎหมายในแบบพระราชบัญญัติ

แนวคิดกฎหมายเชิงสังคมหรือแบบปรัชญากฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical Law)⁹

จะพบว่า มาตรฐานทางจริยธรรมฯ เป็นข้อบังคับเกี่ยวกับแบบแผนของพฤติกรรมตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม ได้แก่ การกำหนดความประพฤติที่ควรทำและไม่ควรทำในเรื่องต่างๆ ส่วนด้านที่มาของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ นี้ มาจาก การกำหนดขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันร่างกฎเกณฑ์นี้ขึ้นมา และมีกระบวนการบังคับเป็นกิจจะลักษณะ โดยมาตรฐานทางจริยธรรมฯ มีผลที่จะได้รับหากมีการฝ่าฝืนคือ ตักเตือน ตำหนิ และประณาม รวมทั้งการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการถอดถอนต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานทางจริยธรรมฯ นี้ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ประชาชน ดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่มีผลเฉพาะกับบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้น จึงถือว่ามาตรฐานทางจริยธรรมฯ เป็นกฎหมายในแบบแนวคิดกฎหมายเชิงสังคม

แนวคิดนิติศาสตร์แนวพุทธ

⁹ ดิเรก ควรสมาคม, ความรู้ทั่วไปและหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), 20-21.

กฎหมายในทางพุทธศาสนา คือ ข้อกำหนด ข้อตกลงที่เกิดจากการยอมรับร่วมกันของมนุษย์ อาจเรียกอีกแบบได้ว่า กฎมนุษย์ หรือกฎสมมุติ¹⁰ (สมมุติหมายความว่า ข้อกำหนดที่เกิดจากการยอมรับร่วมกันของมนุษย์) หากนำมาตราฐานทางจริยธรรมมา วิเคราะห์กับแนวคิดเช่นนี้ ทำให้เห็นได้ว่า มาตรฐานทางจริยธรรมฯ เป็นกฎหมายในแบบ แนวคิดทางพุทธศาสนา เพราะแนวคิดทางพุทธศาสนา มีหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายไว้ แยกเป็น 1. เป็นข้อกำหนด/ข้อตกลง : มาตรฐานทางจริยธรรมฯ เป็นข้อกำหนด/ข้อตกลงที่เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติ 2. เกิดขึ้นจากการที่มนุษย์มาตกลงกัน : มาตรฐานทางจริยธรรมฯ นี้ เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น โดยให้บุคคลที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ มาตกลงร่วมกันว่า จะเขียนหลักความประพฤติปฏิบัติไว้ อย่างไรบ้าง 3. มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มนุษย์ฝึกศึกษาและสร้างสรรค์ให้เกิดผลดีแก่ตนและสังคม 4. มีผลที่จะได้รับการไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืน : มาตรฐานทางจริยธรรมฯ นี้ แม้จะไม่ได้มีการ กำหนดบทลงโทษไว้โดยตรง แต่ได้มีการกำหนดว่า หากกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการนั้นการลงโทษ ในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม กล่าวคือ ผลที่จะได้รับ ให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบอื่น

2.2.2 มาตรฐานทางจริยธรรมฯ มีสถานะเทียบได้กับกฎหมายใด ในเรื่องลำดับ ศักดิ์ของกฎหมาย

หากพิจารณาลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทย มีดังนี้¹¹

1. รัฐธรรมนูญ
2. พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย
3. พระราชกำหนด
4. พระราชกฤษฎีกา
5. กฎกระทรวง/ประกาศกระทรวง
6. ข้อบังคับต่าง ๆ ได้แก่ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ หรือกฎ ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่
7. กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรฐานทางจริยธรรมฯ เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 219 ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ จึงร่วมกันจัดทำ มาตรฐานทางจริยธรรมซึ่งได้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรี

¹⁰ พระพรหมคุณาภรณ์ ป.อ.ปยุตโต, *นิติศาสตร์แนวพุทธ*, พิมพ์ครั้งที่ 6, อนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพนายโอสถ โกธิน, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ, 2550), 18-20.

¹¹ ดิเรก ควรสมาคม, *ความรู้ทั่วไปและหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย*, 60-67.

รัฐธรรมนูญมาตรา 5 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

คำว่า “บทบัญญัติใดของกฎหมาย” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 หมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย รวมทั้งพระราชกำหนด ส่วนคำว่า “กฎหรือข้อบังคับ” หมายถึงกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ตลอดจนกฎหรือข้อบังคับ หมายถึงกฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะมีชื่อเรียกต่างกันไป อาทิเช่น ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ ข้อกำหนด กฎ คำสั่ง เป็นต้น เมื่อพิจารณาตามหลักในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว ทำให้ได้ผลว่า “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561” เป็นกฎหมายลำดับรอง ประเภทกฎหรือข้อบังคับ ไม่ใช่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด รวมทั้งพระราชกฤษฎีกา ตามที่มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 5 และมาตรา 231 ทั้งนี้อาศัยเทียบเคียงตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2544 กรณีเรื่อง “ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

นอกจากนี้ หากพิจารณา “ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. 2563” ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 128 ประกอบมาตรา 219 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าเป็นกฎหมายลำดับใด พบว่ามีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 คือเป็นกฎหมายลำดับรอง ประเภทกฎหรือข้อบังคับ ตามเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

2.2.3 การดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นรัฐสภา พบว่า มีการดำเนินการได้สองทาง ดังนี้

1) การยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร

ผู้มีสิทธิร้องให้ดำเนินการ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลหรือหน่วยงานใดก็ได้ ต้องยื่นเรื่องร้องเรียนทำเป็นหนังสือโดยใช้ถ้อยคำสุภาพ มีชื่อที่อยู่ รายละเอียดข้อกล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมเรื่องใด และระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิยื่นเรื่องร้องเรียน พร้อมระบุข้อเท็จจริงหรือพหุติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว สามารถยื่นด้วยตนเองได้หลายทาง แม้แต่ส่งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้อาจร้องเรียนด้วยวาจาก็ได้ และผู้ร้องสามารถขอปกปิดชื่อและข้อมูลส่วน

บุคคลก็ได้¹² กำหนดเวลาพิจารณาเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน (สองเดือน) นับแต่วันที่ได้รับการร้องเรียน และสามารถขอขยายเวลาครั้งละไม่เกินสามสิบวัน ส่วนการวินิจฉัยเพื่อลงโทษ แยกเป็นสองกรณี คือ

กรณีไม่ร้ายแรง คณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงโทษโดยการตักเตือน ดำเนินให้ข้อโทษต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ กรณีที่เห็นว่า ไม่มีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ว่าสมาชิกหรือกรรมการ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ หรือไม่มีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าสมาชิกหรือกรรมการผู้ใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้อันเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการยกคำร้องโดยเร็ว

กรณีร้ายแรง คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา เพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติ ในกรณีที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้อันเกี่ยวกับ มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

2) สภาพปัญหาที่ค้นพบ

จากข้อมูลที่ได้มา ทำให้พบปัญหาเกี่ยวกับ มาตรฐานทางจริยธรรมฯ ดังนี้

(1) งานในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) หรือสมาชิกวุฒิสภา (สว.) เป็นงานที่ถือว่าเป็นวิชาชีพ หรือไม่ ?

หากพิจารณาเปรียบเทียบตามหลักในเรื่องของงานที่เป็นวิชาชีพ (Profession) จะประกอบไปด้วยหลักสำคัญ คือ¹³

1. เป็นงานที่มีการอุทิศตน มีอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม
2. เป็นงานที่ต้องได้รับการสั่งสอนอบรมขั้นสูงเป็นเวลานานหลายปี
3. จะมีชุมชนหรือหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีสำนึกในจรรยาบรรณ เกียรติยศและศักดิ์ศรีของวิชาชีพตนและมืองค์รและกระบวนการเพื่อสอดส่องพิทักษ์รักษาขนบธรรมเนียมเกียรติยศ ศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ¹⁴

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า งานตำแหน่ง สส.ไม่เข้าหลักเกณฑ์การเป็นวิชาชีพ (Profession) ตามลักษณะงานวิชาชีพ เนื่องจากงานตำแหน่ง สส.ไม่เข้าหลักเกณฑ์การเป็นวิชาชีพ ตามลักษณะงานวิชาชีพ ขั้นที่สอง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็นวิชาชีพที่

¹² ดู ระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2563 ข้อ 7- 12.

¹³ ปรีดี เกษมทรัพย์, *หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป*, รวมคำบรรยายหลักวิชานักกฎหมาย, บรรณาธิการโดย แสง บุญเฉลิมวิภาส, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), 117-118.

¹⁴ มืองค์ร มีธรรมเนียมปฏิบัติเพื่อควบคุม การกำกับควบคุม เช่น มืองค์รในการออกใบอนุญาต,ใบประกอบวิชาชีพ, ไม่ให้ออกนอกกลุ่มนอกทาง การต้องมีหลักการประพฤติปฏิบัติและการตรวจสอบที่เชื่อถือได้

ต้องได้รับการศึกษาและอบรมเป็นเวลานานพอสมควร เช่น แพทย์ หนายความ จำเป็นต้องผ่านการเรียนเป็นเวลาอย่างน้อย 4 ปี หรือมากกว่านั้น

(2) ปัญหาที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบจริยธรรม

โดยหลักการของวิชาชีพ การตรวจสอบผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมในวิชาชีพ จะกำหนดให้ ผู้อยู่ในวงงานเดียวกันร่วมกันตรวจสอบ เพราะถือว่า บุคคลในวงงานเดียวกันน่าจะมีความรู้ถึงการแสดงออกหรือพฤติกรรมต่างๆที่ปรากฏออกมานั้น เช่น การตรวจสอบจริยธรรมวิชาชีพแพทย์ หนายความ จะมีการกำหนดให้ผู้ที่เป้นแพทย์หรือหนายความมาเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำผิดจริยธรรม ในส่วนของการเมืองที่เป็น สส. เมื่อพิจารณาตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 15 คน พบว่า บุคคลเหล่านั้นล้วนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรืออดีตรัฐมนตรีมาก่อน หากพิจารณาจากข้อค้นแล้ว ทำให้ทราบว่า งานในตำแหน่ง สส.ไม่ถือเป็นงานที่เป็นวิชาชีพ ดังนั้น จึงควรให้มีบุคคลนอกวงงานที่มีความเป็นกลาง มาทำหน้าที่ร่วมเป็นคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อไม่ให้เกิดข้อครหาว่า อาจมีการช่วยเหลือพวกเดียวกัน

(3) ปัญหาถ้อยคำของบทบัญญัติ ที่กำหนดว่า “อย่างร้ายแรง”

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ในข้อ 27-29 ได้บัญญัติถ้อยคำไว้ว่า “.....อย่างร้ายแรง” ไว้ในข้อ 28 และข้อ 29

และในมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 27 วรรคสอง “การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 2 และหมวด 3 จะถือว่า มีลักษณะร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาถึงพฤติกรรมของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรง ของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัตินั้น”

ปัญหาที่พบคือ ไม่มีการให้ความหมายของคำว่า “อย่างร้ายแรง” ไว้ โดยเฉพาะแต่อย่างใด แม้ผู้ให้ความหมายของคำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ว่าหมายถึง¹⁵ “ลักษณะของการกระทำที่เลวทราม จงใจฝ่าฝืนศีลธรรมหรือจารีตประเพณีอย่างรุนแรง” แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นเรื่องอัตวิสัย (Subjective) ของคณะกรรมการจริยธรรมฯ ที่จะพิจารณาในเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะการวินิจฉัย ถือเป็น “ดุลยพินิจ” (Discretion) ที่จะตัดสินว่า พฤติกรรมของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนา และความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

¹⁵ ทศพร มุลรัตน์, “การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา,” วารสารนิติรัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 4, ฉ.1 (มค.-มิย. 2563): 149-150.

ในข้อมูลที่พบ¹⁶ ทำให้ทราบว่า กรณีศึกษาการตัดสินของคณะกรรมการจริยธรรมฯ ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีคำวินิจฉัยที่เข้าข่าย ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่อย่างไร

(4) การดำเนินคดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ (ปปช.)

กรณีนี้เป็นช่องทาง การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากมีการกระทำผิดจริยธรรมที่กำหนดไว้ นอกเหนือจากการดำเนินการผ่านทางรัฐสภา ผ่านพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งคณะกรรมการ ปปช. จะใช้เกณฑ์มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 มาใช้ในการชี้มูลเพื่อส่งต่อให้ศาลฎีกา เพื่อดำเนินการชี้ขาด จากการวิจัยพบว่า การดำเนินคดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้น ปปช. มีความน่าเชื่อถือมากกว่า การดำเนินการในชั้นสภาผู้แทนราษฎร เห็นได้จากคำพิพากษาของศาลในคดีหมายเลขดำที่ คมจ.1/2564 ที่ตัดสินว่า ผู้คัดค้านมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) มีการครอบครองที่ดินโดยไม่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กล่าวคือ ไม่ได้เป็น “เกษตรกร” ซึ่งหมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และมีเนื้อที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด คือ เกินกว่า 50 ไร่ ศาลเห็นว่า การเป็นสส.ต้องรักษาชื่อเสียง ในตำแหน่งหน้าที่ของ สส. และไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ ดังนั้น การที่ผู้คัดค้านมีสถานะเป็น สส. ไม่ใช่เกษตรกร และครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง ตามเกณฑ์มาตรฐานจริยธรรมฯ ข้อ 17 ประกอบข้อ 27 วรรคสอง

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยพบว่า มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเกณฑ์ใหม่ที่มีขึ้นเพื่อกำกับควบคุมมิให้นักการเมือง ประพฤติผิดเกี่ยวกับจริยธรรม ซึ่งเป็นเกณฑ์กำหนดความประพฤติปฏิบัติให้อยู่ในกรอบที่กำหนด แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาจากบทบัญญัติโดยเฉพาะ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร ที่ควรแก้ไขให้มีบุคคลภายนอกงานที่เป็นกลางมาเป็นคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร โดยอาจต้องมีการศึกษาต่อไปว่า ควรจะกำหนดให้เป็นอย่างไร อีกประการหนึ่งคือ การกำหนด

¹⁶ ข้อมูลรวบรวมโดยผู้วิจัย ณ วันที่ 18 มิถุนายน 2565.

ในบทบัญญัติว่า การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมว่า อย่างไรมีลักษณะร้ายแรงนั้น เป็นถ้อยคำที่ไม่มีตัวชี้วัดและมีลักษณะเป็นอัตวิสัย ควรแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำดังกล่าว ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรืออาจพิจารณาตัดคำว่า “อย่างร้ายแรง” ออก

บรรณานุกรม

- จิตติ ติงศรัทย์. *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 13 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.
- ดิเรก ควรสมาคม. *ความรู้ทั่วไปและหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564.
- ศักดิ์ชัย นิรัญทรี. *หนังสืออ่านประกอบการเรียนการสอนวิชาจริยศาสตร์ศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2524.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. *หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป*. รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย. บรรณาธิการโดย แสง บุญเฉลิมวิภาส. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542
- สาโรช บัวศรี. *จริยธรรมศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2522.
- พิสมัย เทียนทอง. “การดำเนินการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมด้านความซื่อสัตย์สุจริตของนักเรียนโรงเรียนบ้านเขมะกะ ลังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 1.” *วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยปทุมธานี*, 2553.
- ทศพร มุลรัตน์. “การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.” *วารสารนิติรัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย* 4, ฉ.1 (มค.-มิย. 2563): 149-150.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. “แนวคิดเชิงจริยธรรมในโลกตะวันตก.” *วารสารการเมืองการปกครอง* 10, ฉ.1 (มกราคม – เมษายน 2563): 127-154.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *อย่ามัวลืบนจริยธรรมสากล อยู่ด้วยความจริง (เทปบันทึกเสียง mp3)*. วัดญาณเวศกวัน นครปฐม, 2550.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์*. ขำระเพิ่มเติม ช่วงที่ 1 พิมพ์ครั้งที่ 11. ม.ป.ท.: ม.ป.พ, 2550.
- พระพรหมคุณาภรณ์ ป.อ.ปยุตโต. *นิติศาสตร์แนวพุทธ*. พิมพ์ครั้งที่ 6 อนุสรณ์พระราชทาน เพ็ญศพนายโอสถ โกศิน. ม.ป.ท.: ม.ป.พ, 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กพ., <https://www.ocsc.go.th/blog/2017/05/การจัดทำมาตรฐานจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญ-2560>. สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2565.
- Carroll,A.B. Buchholtz.A K, *Business and Society : Ethics and Stakeholder Management*, (8 edition). South-Western. Cincinnati. Ohio. Cengage Learning, 2011.
- Kohlberg,I. *Moral Stages and Moralization : the Cognitive Developmental* ,1976 <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/21/19.6#:~:text=1.,a%20party%20to%20their%20evasion>. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565.

“ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.”

<https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-4-1.pdf>. สืบค้นเมื่อ 21
มิถุนายน 2565

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ A Legal Issue of Electronic Bills of Exchange

รัชณี สุขสวัสดิ์*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Ratchanee Suksawat

Faculty of Law Suratthani Rajaphat University
272 Moo 9, Surat-Nasan Road, Khun Taleay, Subdistrict, Mueang Surat Thani
District Surat Thani Province 84100

Email: Ratchanee.suk@sru.ac.th

วริยา ล้าเลิศ**

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

Wariya Lamlert

National Institute of Development Administration
148 Seri Thai Rd. Khlong Chan, Bang Kapi Bangkok 10240
Email: starboom14@hotmail.com

สทนต์ รัตนไพจิตร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์
2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Sahaton Rattanapijit

Faculty of law Thammasat University Thaprachan
2 Prachan Road, Phra Baron Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200
Email: sahaton@yahoo.com

Received: May 31, 2022

Revised: June 15, 2022

Accepted: June 15, 2022

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** ศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมาและการพัฒนาการของตัวแลกเงิน ทฤษฎีของตัวแลกเงิน ทฤษฎีความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี แนวความคิดและรูปแบบ ตัวแลกเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ หลักกฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์และหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อศึกษาจึงพบว่า ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่เป็นตัวแลกเงินตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 21 แต่เป็นตราสาร (Instrument) ชนิดอันพึงต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 การทำเป็นบันทึกอิเล็กทรอนิกส์เป็นลายลักษณ์อักษรอีกประเภทหนึ่ง สัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นสัญญาที่ไม่มีชื่ออย่างหนึ่ง การโอนสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน ไม่คุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริต ความรับผิดชอบเป็นไปตามหลักสัญญาแพ่งทั่วไปความสัมพันธ์ระหว่างหนี้เดิมกับหนี้ตามสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่มีความสัมพันธ์กัน การทำสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่ทำให้หนี้เดิมระงับ จึงเกิดช่องว่างของกฎหมาย ผลจากการวิเคราะห์จึงต้องทำให้สัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นตราสารเปลี่ยนมือและเป็นตราสารเปลี่ยนมืออีกประเภทหนึ่งนอกจากตัวแลกเงิน

ดังนั้น ต้องนำหลักกฎหมายแม่แบบว่าด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Record: ETR ยอมรับ (Adopt) บัญญัติเป็นกฎหมายภายในแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ในหมวด 2/2 เรื่องบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ ต้องบัญญัติยกเว้นหลักทั่วไปว่าด้วยหนี้ “สิทธิเรียกร้องอันจะพึงชำระหนี้ตามคำสั่ง และสิทธิอันจะพึงชำระหนี้แก่ผู้ถือ” จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาประเด็นผลบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้หนี้เดิมอันเป็นมูลเหตุในการทำสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ระงับจึงควรที่จะเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 321 วรรคสาม เพิ่มคำว่า “ตัวเงินอิเล็กทรอนิกส์” หรือ “บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้”

คำสำคัญ: ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์, ตัวแลกเงิน, เอกสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

Abstract

This research aims to study backgrounds and development of bill of exchange, its theories, rules of laws governing an Electronic Bill of Exchange and other concerned regulations in Thailand and overseas; and to conduct an analysis on, and a summary of, legal issues pertaining to the Electronic Bill of Exchange as well as to propose solutions thereto.

According to the research, it found that the Electronic Bill of Exchange is not a bill of exchange from a legal perspective of the Civil and Commercial Code, Book III, Title XXI, rather it is an instrument per a trade-customary basis or another written form of electronic records. A contract of Electronic Bill of Exchange is an innominate contract of one kind, a transfer of which constitutes an assignment of claims per the Civil and Commercial Code's Section 306. The jurisprudence 'Nemo dat qui non habet' does not grant protection over a bona fide transferee and any obligations therebetween shall follow the general principles of law. There exists no correlation between original obligations and obligations under Electronic Bill of Exchange whereas an execution of Electronic Bill of Exchange does not cause the original obligations to extinguish – hence resulting in a legal gap. From such an analysis derives a finding that the contract of Electronic Bill of Exchange is a negotiable instrument originated from customary practices in trades, also a negotiable instrument of another category distinct from bill of exchange.

Therefore, the research proposes to adopt a principle under the UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Record: ETR, for enactment as an internal legislation supplementing the Electronic Transaction Act as Chapter 2/2 regarding Electronic Transferable Record. By excluding from the general principle of legal obligations about "*claims over obligations performable per order and claims over obligations performable towards holder*", the problem as to the enforcing effect under the Civil and Commercial Code regarding obligations would thus be solved.

Apart from the aforementioned is an amendment to the Civil and Commercial Code, so that the original obligations underlying the contract of Electronic Bill of Exchange become extinguishable, by adding in the Civil and

Commercial Code's Section 321, paragraph 3, a term of either "electronic bills" or "electronic transferable record".

Keywords: Electronic Bills of Exchange, Bills of Exchange, Electronic Transferable Record

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตัวแลกเงินเป็นตัวแทนเงินประเภทหนึ่ง ลักษณะของตัวแลกเงินที่ต้องทำเป็นหนังสือตราสาร (Written Instrument) กล่าวคือต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและลงลายมือชื่อผู้ออกตราสาร ต้องมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนดและต้องประกอบด้วยสิทธิทางหนี้และสิทธิทางทรัพย์สิน การใช้ตัวแลกเงินเป็นการซื้อขายตราสารเปลี่ยนมือเป็นการใช้กับกระดาษ (Paper based) มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 กฎหมายลักษณะตัวเงินรองรับการใช้ตัวแลกเงิน และตัวแลกเงินเป็นตราสารเปลี่ยนมือ ลักษณะของตราสารเปลี่ยนมือต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและการโอนสะดวกไม่ยุ่งยากและคุ้มครองผู้รับโอนโดยสุจริต

ความไม่สอดคล้องในสังคมในยุคดิจิทัลที่กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ส่งผลต่อการใช้และการตีความกฎหมายลักษณะตัวแลกเงินที่มีอยู่เดิมไม่สามารถปรับใช้ให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจในยุคดิจิทัลนี้ ไม่สอดคล้องกับสังคมดิจิทัลที่ใช้ระบบการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตที่ทำให้การติดต่อสื่อสารสะดวกและรวดเร็ว และต้องการทำให้ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นอย่างเดียวกันทั่วโลก ในทางปฏิบัติแล้วเจตนารมณ์ของผู้ใช้ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือเพื่อใช้ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เช่นเดียวกับตัวแลกเงินและมีเจตนาที่ซื้อขายตราสารเปลี่ยนมือ เพียงแต่เห็นว่าแตกต่างเฉพาะรูปแบบในการออกเท่านั้น การใช้ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เช่นเดียวกับตัวแลกเงินมีกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มารองรับการกระทำในรูปแบบวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว ถือว่าธุรกรรมทุกประเภทที่อยู่ในรูปแบบนี้รับรองโดยกฎหมายฉบับนี้

แต่อย่างไรก็ตามต้องพิจารณากฎหมายที่มีอยู่เดิมหรือกฎหมายหลัก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลักษณะตัวเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งรองรับการใช้ตัวแลกเงินและกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์รองรับการใช้ตัวแลกเงินที่อยู่ในรูปแบบวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของตัวแลกเงินที่ต้องทำเป็นหนังสือตราสารเมื่ออยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเรียกว่าตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายตัวแลกเงินซึ่งเป็นกฎหมายเดิมไม่รองรับในการเปลี่ยนรูปแบบ ทำให้ต้องวิเคราะห์ว่าหลักเกณฑ์ในกฎหมายเดิมเมื่อเปลี่ยนรูปแบบใหม่ ทำให้หลักกฎหมายเดิมขัดกับลักษณะเฉพาะของความเป็นหนังสือตราสาร ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือเพื่อชำระหนี้ที่ได้พัฒนาจากตัวแลกเงิน อันเนื่องจากการใช้ไม่สะดวก ลำบาก และที่ต้องการออกตัวแลกเงินเป็นจำนวนหลาย ๆ ฉบับ ทำให้ผู้ใช้ตัวแลกเงินได้พัฒนารูปแบบอันเป็นเทคโนโลยีที่สามารถใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นที่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมยุคดิจิทัล ผลจากการใช้ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นการพัฒนารูปแบบเครื่องมือที่ใช้ในการชำระหนี้ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมยุคดิจิทัล ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นเครื่องมือในการชำระหนี้สอดคล้องกับเศรษฐกิจในยุคดิจิทัล แต่มีปัญหากฎหมายที่ไม่ทันเทคโนโลยีระบบเศรษฐกิจและสังคมในยุคดิจิทัล ที่ต้องมีหลักกฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะ

ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของหลักเกณฑ์ตัวแลกเงินและตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วโลก กล่าวคือมีความแตกต่างของกฎหมายตัวแลกเงินซึ่งเป็นกฎหมายเดิม กฎหมายที่รองรับการใช้งานของตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ แบ่งเป็นสองฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกาในมลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสิงคโปร์และประเทศบาห์เรน ฝ่ายที่สองยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์แต่ใช้หลักกฎหมายเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ทั่วไปมาใช้ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฟิลิปปินส์ ประกอบปัญหาการใช้งานเอกสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ยังไม่สามารถรองรับการใช้งานตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างแท้จริง ทำให้คณะกรรมการการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ได้ออกกฎหมายแม่แบบว่าด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ ค.ศ. 2017 (Model Law on Electronic Transferable Records 2017) เป็นผลให้มีกฎหมายแม่แบบว่าด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้โดยเฉพาะ และบางประเทศได้ยอมรับ (Adopt) โดยการนำหลักกฎหมายแม่แบบดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน

สำหรับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายลักษณะตัวเงินแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์รองรับการใช้ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้บัญญัติหลักการสำคัญในการใช้งานเอกสารเปลี่ยนมือหรือตราสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ไว้โดยตรง เช่น การระบุนิติในการควบคุมเหนือเอกสารเปลี่ยนมือรวมถึงหลักเกณฑ์บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ เป็นต้น ทำให้ตราสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ไม่มีลักษณะเฉพาะของตราสารเปลี่ยนมือทางอิเล็กทรอนิกส์

อนึ่ง ตัวเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มี 3 ประเภท ได้แก่ ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงินและเช็ค เมื่อนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับตัวเงินจึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากเดิมที่เป็นกระดาษมาเป็นรูปแบบวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นตัวเงินอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ ตัวสัญญาใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์และเช็คอิเล็กทรอนิกส์ ผู้เขียนศึกษาเฉพาะปัญหากฎหมายตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เนื่องจากหลักการของตัวแลกเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ส่วนใหญ่สามารถนำมาใช้ในเรื่องตัวสัญญาใช้เงินและเช็คด้วย ประกอบกับตัวแลกเงินมีหลักกฎหมายที่ครอบคลุมทุกเรื่องมากกว่าตัวเงินประเภทอื่นทำให้สามารถศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน

แนวความคิดเกี่ยวกับตราสารเปลี่ยนมือ

ตัวแลกเงินเป็นประเภทหนึ่งของตัวเงิน ตัวเงินเป็นตราสารเปลี่ยนมือประเภทหนึ่ง จะเห็นว่าเดิม “หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” เป็นการโอนสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายแพ่งมีข้อยุ่งยากทั้งวิธีการโอนและผลการโอน เป็นผลให้เกิดการพัฒนาหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนเพื่อมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นการปฏิบัติของพ่อค้าต้องการให้มีการโอนสิทธิได้ง่ายขึ้น อีกทั้งให้มีการคุ้มครองผู้รับโอน ไม่ให้ลูกหนี้แห่งสิทธิยกข้อต่อสู้ที่มีต่อกันขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนโดยสุจริต

หลักดังกล่าวเรียกว่า “หลักว่าด้วยตราสารเปลี่ยนมือ” หรือ “หลักผู้รับโอนมีสิทธิดีกว่าผู้โอน” ซึ่งการเป็นตราสารเปลี่ยนมือนั้นต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ ตราสารเปลี่ยนมือประกอบด้วยสองประการ ประการแรกต้องเป็นตราสารที่โอนกันได้ง่ายและคุ้มครองผู้รับโอนโดยสุจริต (Negotiable) ประการต่อมาคือต้องทำเป็นหนังสือตราสาร (Written Instrument)¹ แนวความคิดเกี่ยวกับตราสารเปลี่ยนมือได้รับการยอมรับกันทั่วไปจากนักกฎหมายในเรื่องการโอนสิทธิตามตราสารเปลี่ยนมือมีฐานะเป็นระบบการรับรองสิทธิอันเป็นการพัฒนาความคิดเกี่ยวกับตราสารเปลี่ยนมือดังนี้

1) ตราสารเปลี่ยนมือเป็นรูปแบบของทรัพย์สินชนิดพิเศษเพราะกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองผู้รับโอนตัวเงินที่สุจริตมากกว่าบุคคลที่รับโอนทรัพย์สินในรูปแบบอื่น และ

2) การคุ้มครองผู้รับโอนตราสารเป็นพิเศษนี้เป็นสิ่งที่สำคัญต่อนิติกรรมที่ได้มีการใช้ตัวเงินเป็นเครื่องมือในการชำระหนี้ในนิติกรรมนั้น ๆ²

นักกฎหมายได้สร้างแนวความคิดทางกฎหมายว่าด้วยตัวเงินเป็นตราสารเปลี่ยนมืออันทำให้สามารถโอนกันได้และผู้รับโอนที่สุจริตย่อมมีสิทธิในตราสารนั้นดีกว่าผู้โอน ซึ่งในเวลาต่อมาแนวความคิดนี้ก็ได้รับการสนับสนุนจากศาลและทางกฤษฎีกาหรือรัฐโดยการบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองการโอนสิทธิตามตัวเงินและผลของการโอนสิทธิตามตัวเงินในฐานะที่เป็นตราสารเปลี่ยนมือว่าผู้รับโอนที่สุจริตย่อมมีสิทธิดีกว่าผู้โอน หลักตราสารเปลี่ยนมือเป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นว่าเป็นหลักกฎหมายที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในบริบทเศรษฐกิจ

แนวความคิดในการออกตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

เป็นแนวความคิดที่จะออกโดยธนาคาร แนวความคิดการออกตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เกิดจากปัญหาการเสียเวลาและความล่าช้าเนื่องจากธนาคารต้องพัฒนาช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้บริการแก่ลูกค้า การบริการเลตเตอร์ออฟเครดิตโดยผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เมื่อเอกสารต่าง ๆ เข้าธนาคาร ธนาคารจะทำการตรวจสอบความเรียบร้อยของเอกสารว่าสอดคล้องกับเงื่อนไขในเครดิต ธนาคารจึงออกตั๋วแลกเงินสำหรับให้ลูกค้ารับรองหักค่าใช้จ่ายและออกใบเสร็จ ใบแจ้งเอกสารเข้า ลูกค้าต้องมาขอรับเอกสารที่ธนาคารนับจากวันที่ได้รับแจ้งเอกสารเข้าจนมารับตั๋วแลกเงินเพื่อให้ผู้มีอำนาจลงนามของบริษัทรับรองตั๋วแลกเงิน และนำส่งให้ธนาคารเพื่อรับเอกสารไปทำการออกสินค้าอาจใช้เวลาหลายวัน ในกรณีที่ผู้มีอำนาจลงนามไม่อยู่ยิ่งทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า³ ดังกล่าว เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกิด

¹ สหณ รัตนไพจิตร, กฎหมายว่าด้วยตราสารเปลี่ยนมือ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 3-13.

² เสาวนีย์ อัครวโรจน์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวเงิน, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 105-109.

³ เสาวนีย์ อัครวโรจน์, “โอนสิทธิตามตัวเงิน: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และพัฒนาการของกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตุลาการบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), 262-263.

ความสะดวกและรวดเร็ว ธนาคารจึงมีความคิดที่จะออกตั๋วแลกเงินให้ลูกค้ารับรองผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์หรือตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ โดยลูกค้าธนาคารได้รับแจ้งผ่าน Front - End Application และผ่านทางอีเมลหรือข้อความเมื่อเอกสารเข้า และลูกค้าสามารถเข้าถึงเพื่อเรียกดูและทำการรับรองตั๋วแลกเงินในระบบแล้วจึงมารับเอกสารที่สาขาธนาคารได้เลยไม่จำเป็นต้องไปกลับธนาคารหลายรอบเพียงเพื่อขอรับเอกสาร ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของลูกค้าและธนาคารด้วยนั่นเอง การยอมรับสถานะทางกฎหมายของสัญญาทางอิเล็กทรอนิกส์⁴

ตราสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ตราสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ รูปแบบแรกเป็นการสร้างเอกสารหรือตราสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในสภาพของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพียงอย่างเดียวโดยไม่เกี่ยวข้องกับเอกสารเปลี่ยนมือในรูปแบบเดิม และรูปแบบที่สองเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ออกมารองรับการใช้งานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการใช้งานเช่นเดียวกับเอกสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบกระดาษ⁵ รูปแบบนี้ได้แก่ ตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ เช็คอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น หลักเกณฑ์สำหรับเอกสารหรือตราสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์มีสองหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่

1) หลัก Functional Equivalence เป็นหลักที่ยึดจากวัตถุประสงค์และการใช้งานเอกสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบกระดาษ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต้องประกอบด้วยข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้มีสำหรับเอกสารเปลี่ยนมือนั้น ๆ โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะของเอกสารเปลี่ยนมือแต่ละชนิด

2) หลัก Technology Neutrality เป็นหลักการที่นำมาพิจารณาในการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับเอกสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จะต้องไม่เป็นการจำกัดหรือกำหนดโดยระบุเทคโนโลยีใด ๆ เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ บทบัญญัติใด ๆ จะต้องรองรับเทคโนโลยีทุกประเภทตั้งแต่ในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตที่อาจมีขึ้น

กฎเกณฑ์ในการใช้เอกสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ส่วนใหญ่เป็นการสร้างกฎเกณฑ์ออกมารองรับการใช้งานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการใช้งานเช่นเดียวกับเอกสารเปลี่ยนมือที่อยู่ในรูปแบบกระดาษ ไม่ใช่สร้างกฎเกณฑ์ไปกระทบกับกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเอกสารเปลี่ยนมือในรูปแบบเดิม ซึ่งจะเห็นในการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายไม่ว่าระดับนานาชาติหรือต่างประเทศ เช่น มลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศบาห์เรน เหล่านี้ เห็นว่าการสร้างกฎหมายออกมารองรับการใช้งานของตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการใช้งานเช่นเดียวกับ

⁴ พินัย ณ นคร, กฎหมายเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ในยุคดิจิทัล, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 309-327.

⁵ Joint IMDA-AGC, “Review of The Electronic Transactions Act (Cap. 88) – Review of Draft UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records (Public Consultation Paper)”, 10 March 2017, The Info-Communications Media Development Authority (WIMDA) and the attorney-General’s Chambers (AGC), Singapore.

ตัวแลกเงิน กฎหมายในการรองรับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ต้องไม่กระทบต่อหลักกฎหมายตัวแลกเงินที่มีอยู่เดิม ลักษณะสำคัญของตัวแลกเงินซึ่งต้องทำเป็นหนังสือตราสารดังกล่าวเมื่อนำหลักกฎหมายที่ใช้งานกับเอกสารที่อยู่ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นการกระทบต่อลักษณะสำคัญของตัวแลกเงินอันเป็นตราสารเปลี่ยนมือ

กฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติว่าด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ ค.ศ. 2017 (UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records: ETR) ได้กำหนดขอบเขตการใช้บังคับ (Scope of Application)⁶ กำหนดให้ใช้กฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ใช้กับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Electronic Transferable Record) บทบัญญัติว่าด้วยความเท่าเทียมของการใช้งาน การทำเป็นลายลักษณ์อักษร (Writing)⁷ ลายมือชื่อ (Signature)⁸ ตราสารที่เปลี่ยนมือได้ (Transferable documents or instruments)⁹ การควบคุม

⁶ UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records

Article 1. Scope of application

1. This Law applies to electronic transferable records.
2. Other than as provided for in this Law, nothing in this Law affects the application to an electronic transferable record of any rule of law governing a transferable document or instrument including any rule of law applicable to consumer protection.
3. This Law does not apply to securities, such as shares and bonds, and other investment instruments, and to ...

⁷ Article 8 Writing

Where the law requires that information should be in writing, that requirement is met with respect to an electronic transferable record if the information contained therein is accessible so as to be usable for subsequent reference.

⁸ Article 9 Signature

Where the law requires or permits a signature of a person, that requirement is met by an electronic transferable record if a reliable method is used to identify that person and to indicate that person's intention in respect of the information contained in the electronic transferable record.

⁹ Article 10 Transferable documents or instruments

1. Where the law requires a transferable document or instrument, that requirement is met by an electronic record if:
 - (a) The electronic record contains the information that would be required to be contained in a transferable document or instrument; and
 - (b) A reliable method is used:
 - (i) To identify that electronic record as the electronic transferable record;
 - (ii) To render that electronic record capable of being subject to control from its creation until it ceases to have any effect or validity; and
 - (iii) To retain the integrity of that electronic record.
2. The criterion for assessing integrity shall be whether information contained in the electronic transferable record, including any authorized change that arises from its creation until it ceases to

(Control)¹⁰ บัญญัติการใช้บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้และบัญญัติการยอมรับข้ามพรมแดนของบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Non Discrimination of Foreign Electronic Transferable Record) ตาม Article 19

การใช้ตัวแลกเปลี่ยนอิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ตัวแลกเปลี่ยนอิเล็กทรอนิกส์ของสหรัฐอเมริกาในมลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอยู่สามฉบับได้แก่ ประมวลกฎหมายพาณิชย์ Uniform Commercial Code: UCC และเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) ที่นำไปใช้ทุกรัฐและพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในระหว่างมลรัฐและระหว่างประเทศ Electronic Signatures In Global and National Commerce Act 2000: E-SIGN และพระราชบัญญัติลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์และบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ Electronic Signature and Records Act: ESRA ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับนี้รองรับการใช้ตัวแลกเปลี่ยนอิเล็กทรอนิกส์ของมลรัฐนิวยอร์ก ในส่วนของประเทศอังกฤษการใช้ตัวแลกเปลี่ยนอิเล็กทรอนิกส์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสองฉบับ ได้แก่ กฎหมายตัวแลกเปลี่ยน พ.ศ. 2425 The Bill of Exchange Act 1882 และพระราชบัญญัติการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2543 The Electronic Communications Act 2000 กฎหมายตัวแลกเปลี่ยนรองรับการใช้ตัวแลกเปลี่ยนที่เป็นกระดาษส่วนพระราชบัญญัติการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์รองรับการใช้ตัวแลกเปลี่ยนอิเล็กทรอนิกส์ ในส่วนประเทศฟิลิปปินส์การใช้ตัวแลกเปลี่ยนอิเล็กทรอนิกส์ออกโดยอาศัยกฎหมายพาณิชย์ว่าด้วยตราสารเปลี่ยนมือ Commercial Laws: The Negotiable Instruments โดยนิยามความของคำว่าตราสารเปลี่ยนมือไว้โดยเฉพาะและใช้กับตราสารเปลี่ยนมือที่ออกในรูปแบบกระดาษ และออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2543 Electronic Commerce Act 2000 เพื่อรองรับสถานะการออกตั๋วเงินโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวแลกเปลี่ยนอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศแรกของโลกที่นำกฎหมายแม่แบบว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาจัดทำเป็นกฎหมายภายใน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2541 The Electronic Transactions Act (ETA) 1998 และมีการแก้ไขอีกครั้งในปี พ.ศ. 2553 การใช้บังคับกฎหมายกับสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ Electronic Transaction Act ต่อมาใน พ.ศ. 2564

have any effect or validity, has remained complete and unaltered apart from any change which arises in the normal course of communication, storage and display.

¹⁰ Article 11 Control

1. Where the law requires or permits the possession of a transferable document or instrument, that requirement is met with respect to an electronic transferable record if a reliable method is used:
 - (a) To establish exclusive control of that electronic transferable record by a person; and
 - (b) To identify that person as the person in control.
2. Where the law requires or permits transfer of possession of a transferable document or instrument, that requirement is met with respect to an electronic transferable record through the transfer of control over the electronic transferable record.

ได้ยอมรับ (Adopt) กฎหมายแม่แบบว่าด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records : ETR) มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ The Electronic Transaction Act¹¹ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564 พระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก้ไขและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2564¹² และประเทศบาห์เรนยอมรับ (Adopt) บัญญัติเป็นกฎหมายบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ Electronic Transferable Records Law 2018 เป็นกฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศและเป็นกฎหมายที่ออกตามกฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติว่าด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ ค.ศ. 2017 กฎหมายภายในดังกล่าวไม่มีข้อยกเว้น สามารถนำมาใช้กับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์¹³ อย่างไรก็ตามการใช้ตัวเงินอิเล็กทรอนิกส์ของแต่ละประเทศจะมีกฎหมายต่าง ๆ มารับรองแล้วก็ตาม เป็นผลให้หลักเกณฑ์ของแต่ละประเทศที่เกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์มีความแตกต่างกันก่อให้เกิดปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมายตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ในระหว่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาและการพัฒนาตราสารเปลี่ยนมือ ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ หลักของตราสารเปลี่ยนมือและทฤษฎีของตัวแลกเงิน หลักการของตัวแลกเงินระหว่างประเทศ ต่างประเทศและในประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับตัวแลกเงินและรูปแบบทางอิเล็กทรอนิกส์และการใช้ทางอิเล็กทรอนิกส์ของตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายลักษณะตัวแลกเงิน นิติกรรมสัญญาและเอกเทศสัญญาที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างประเทศและในต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

1.2.4 เพื่อหาข้อสรุปและหาแนวทางให้มีกฎหมายและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างถูกต้องแท้จริง ตรงจุดและยั่งยืน พร้อมกับตอบสนองความเป็นเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างยั่งยืน

¹¹ Chong Kah Wei, “UNCITRAL Webinar on International Experiences with the Dematerialization of Negotiable Transport Documents”, from

[https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/programme_final_3132021 .pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/programme_final_3132021.pdf) Retrieved April 14, 2021.

¹² เอสซีออนไลน์, นิวซีแลนด์: กล้าสั่งทางอิเล็กทรอนิกส์โทรนิค (แก้ไข) พ.ศ. 2564, จาก https://www-sconline-com.translate.google/blog/post/2021/03/20/singapore-electronic-transactions-amendment-act-2021/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=nui,op,sc, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2563.

¹³ EDB BAHRAIN economic development board, Law of Commerce, <https://bahrainbusinesslaws.com/laws/Law-of-Commerce>

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

กฎหมายตัวแลกเงินไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องในเรื่องตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ก่อให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายที่ไม่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักกฎหมายตัวเงิน ดังนั้นเพื่อให้การตีความกฎหมายที่ชัดเจนอันสอดคล้องกับตราสารเปลี่ยนมือประเภทตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ ประเทศไทยจึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 โดยเป็นการกำหนดเรื่องตราสารเปลี่ยนมือทางอิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะและบัญญัติเรื่องให้ช้อยกเว้นในเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องตามคำสั่ง และต้องเพิ่มเติมคำว่า “ตัวเงินอิเล็กทรอนิกส์” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 321 วรรคสาม

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งทำการศึกษารูปแบบ Paper based ไม่ได้ศึกษาแบบบล็อกเชน (Blockchain) โดยทำการศึกษาประวัติของกฎหมายตัวแลกเงิน เจตนารมณ์ของกฎหมายตัวแลกเงิน ศึกษาแนวคิดประเภทและลักษณะตัวแลกเงิน ศึกษาหลักของตราสารเปลี่ยนมือทั้งนี้เกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้นจึงต้องศึกษาเอกสารต่าง ๆ บทความต่าง ๆ ตำรา หนังสือและเว็บไซต์ที่เกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 บททั่วไป บรรพ 2 หนี้ และบรรพ 3 เอกเทศสัญญา และลักษณะ 21 คำพิพากษาศาลฎีกา แนวความคิดหรือความเห็นของนักวิชาการและนักกฎหมายทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศอังกฤษ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นงานวิจัย (Research) โดยใช้ระเบียบวิธี (Methodology) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Data) และเอกสารชั้นรองหรือเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารดังต่อไปนี้ ตำรา หนังสือ บทความ และคำพิพากษาของศาลทั้งของไทยและต่างประเทศ และเอกสารอื่น ๆ รวมทั้งส่วนที่มีใช้กฎหมาย เช่น ประวัติศาสตร์และเศรษฐกิจ บริบทความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทางเศรษฐกิจและการเมือง ในเว็บไซต์ (Web Sites) ต่าง ๆ ในอินเทอร์เน็ต (Internet) แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์ผลทางกฎหมายและนำผลของการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบและหาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1) ทำให้ทราบและได้รับประโยชน์จากการศึกษาประวัติความเป็นมาและการพัฒนาของตัวแลกเงิน ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ หลักของตราสารเปลี่ยนมือและทฤษฎีของตัวแลกเงิน หลักการของตัวแลกเงินระหว่างประเทศ ต่างประเทศและในประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับตัวแลกเงินและรูปแบบทางอิเล็กทรอนิกส์และการใช้ทางอิเล็กทรอนิกส์ของตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

2) ทำให้ทราบและได้รับประโยชน์หลักกฎหมายเกี่ยวกับตัวและเงินอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายลักษณะตัวแลกเงิน นิติกรรมสัญญาและเอกเทศสัญญาที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างประเทศและในต่างประเทศ

3) ทำให้ทราบและได้รับประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

4) ทำให้สามารถหาข้อสรุปและหาแนวทางให้มีกฎหมายเฉพาะและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างถูกต้องแท้จริง ตรงจุดและยั่งยืน พร้อมทั้งตอบสนองความเป็นเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างยั่งยืน

2. ผลการวิจัย

2.1 ปัญหาลักษณะเฉพาะของตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

ปัญหาการทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรและการลงลายมือชื่อของผู้ออกตราสาร การทำบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้หรือการบันทึกข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นการทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างหนึ่งที่ได้พัฒนาจากการทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นหนังสือ การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์และการลงลายมือชื่อของผู้แทนนิติบุคคลในการประทับตรานิติบุคคลเป็นการลงลายมือชื่อโดยใช้เครื่องหมายอย่างหนึ่งอย่างใดแทนการลงลายมือชื่อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 900 วรรคสอง เนื่องจากกฎหมายไม่ยอมรับเครื่องหมายอย่างหนึ่งอย่างใดแทนการลงลายมือชื่อ เช่นนี้การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ไม่ถือว่าเป็นการลงลายมือชื่อในตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ เป็นผลให้ไม่สามารถมอบอำนาจให้ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ได้เนื่องจากเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ที่ถือว่าการลงลายมือชื่อเป็นการเฉพาะตัวไม่สามารถมอบอำนาจได้

ปัญหาเนื้อหาของตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ จะเห็นว่าตัวแลกเงินเป็นเนื้อหาความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นเนื้อหาความแห่งตราสารตามจารีตประเพณีทางการค้า และการกำหนดเนื้อหาของคู่สัญญาในตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปตามหลักการแสดงเจตนาของคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 151

ปัญหาสิทธิทางทรัพย์สิน สัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์มีสิทธิทางหนี้ที่เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะบังคับตามสัญญาเอาจากลูกหนี้ได้ แต่บันทึกทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้หรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 138 ที่เจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์สามารถถือกรรมสิทธิ์และโอนให้บุคคลภายนอกได้ จึงเป็นผลให้ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นตราสารที่ประกอบด้วยสิทธิทางหนี้และสิทธิทางทรัพย์สิน

ดังนั้นปัญหาลักษณะเฉพาะของตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์จึงขาดลักษณะของหนังสือตราสารอันเป็นองค์ประกอบของตั๋วแลกเงินตามบรรพ 3 ลักษณะที่ 21 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.2 ปัญหาของตราสารเปลี่ยนมือ

ความหมายของคำว่าตราสารเปลี่ยนมือ (Negotiable Instrument) ตามกฎหมายไทยไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติความหมายเอาไว้ในกฎหมายฉบับใดรวมทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กล่าวถึงคำว่า “ตัวเงิน” ซึ่งหมายถึงตั๋วแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงินและเช็คไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อวิเคราะห์ปัญหาข้างต้นแล้วจะเห็นว่าตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่ใช่วัสดุแทนตัวแลกเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เช่นนี้จึงต้องพิจารณาชนิดของตราสาร ดังนั้นตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นตราสารชนิดอันพึงต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 จึงทำให้เกิดปัญหาการโอนที่ไม่คุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเพื่อแก้ไขปัญหาคูสัญญาไม่อาจตกลงนำลักษณะการโอนตราสารเปลี่ยนมือมาตกลงในสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ได้เนื่องจากตราสารดังกล่าวไม่สามารถเกิดโดยเจตนาหรือสัญญาของคู่สัญญาได้

ดังนั้นตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นเพียงตราสาร (Instrument) และเป็นตราสารชนิดอันพึงต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจง ไม่ใช่ตราสารเปลี่ยนมือที่คุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริต

2.3 ปัญหาผลทางกฎหมายของตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

1) ปัญหาการโอนหนี้ตามตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่ใช่วัสดุแทนตัวแลกเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 21 ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นสัญญาอย่างหนึ่งที่ไม่ใช่ชื่อซึ่งเป็นสัญญาแพ่งทั่วไปจึงต้องปรับใช้กฎหมายลักษณะนิติกรรม สัญญาและกฎหมายลักษณะหนี้ และไม่สามารถโอนอย่างตราสารเปลี่ยนมือ (Negotiable) อย่างเช่นตั๋วแลกเงินได้ จึงต้องนำหลักการโอนสิทธิเรียกร้องทางแพ่ง (Assignable) มาปรับใช้ ส่งผลทางกฎหมายต่อการโอนตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่หลักกฎหมายกับการใช้ที่ใช้อย่างตราสารเปลี่ยนมือเป็นคนละอย่างกัน ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นหนี้ชนิดอันพึงต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 จึงต้องโอนตามหลักการโอนสิทธิเรียกร้อง ทำให้เกิดปัญหาต้องใช้วิธีการโอนที่ยุ่งยากและผลการโอนไม่คุ้มครองบุคคลผู้รับโอนที่สุจริต ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปตามหลักสัญญาแพ่งทั่วไป

2) ปัญหาคู่สัญญาและความรับผิดชอบตามตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ การแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมเป็นได้ทั้งสองกรณีไม่ว่าจะเป็นการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งอยู่เฉพาะหน้าตามประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 168 ไม่ว่าเป็นการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าตามมาตรา 169 ก็ตาม หลักการเกิดสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปตามหลักของการเกิดสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 361 และพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรา 13 - 24 เจ้าหนี้ในตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์คือผู้รับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือผู้รับเงิน ส่วนลูกหนี้คือผู้รับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือผู้ออกตัว

ความรับผิดชอบตามสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปตามสัญญาทางแพ่งทั่วไป ผู้รับโอนหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 และมาตรา 308 ย่อมมีสิทธิเรียกร้องจากลูกหนี้ในสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ และอยู่ภายใต้หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน การเข้ามาค้าประกันของผู้ค้าประกันตามมูลหนี้ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 680 และพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรา 13 - 24 สัญญาค้าประกันทางอิเล็กทรอนิกส์อยู่ในรูปแบบวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะมีหลักกฎหมายที่แตกต่างจากการอาวัลในตัวแลกเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 938 การอาวัลในตัวแลกเงินผู้ที่อาวัลจะเป็นบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่เป็นคู่สัญญาก็ได้ส่วนการค้าประกันต้องเป็นบุคคลภายนอกเท่านั้น

3) ปัญหาการชำระหนี้ตามสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปตามหลักการไม่ชำระหนี้ตามบรรพ 2 ลักษณะหนึ่งในเรื่องผลแห่งหนี้ เจ้าหนี้ตามสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์มีสิทธิที่จะบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213, 214, 215 กำหนดเวลาในการชำระหนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 203, 204 ในกรณีที่เจ้าหนี้ไม่รับชำระหนี้ทำให้เจ้าหนี้ตกเป็นผู้ผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 207 กับทั้งเจ้าหนี้ไม่อาจคิดดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 221 และการที่ทำให้หนี้ตามสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นอันระงับดังกล่าวต้องเป็นการขอปฏิบัติชำระหนี้โดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 208 วรรคหนึ่งและมาตรา 215 การบังคับชำระหนี้ เจ้าหนี้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ทางศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 เป็นการใช้สิทธิบังคับชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 โดยไม่ใช้สิทธิในการบอกเลิกสัญญา หรือถ้าเจ้าหนี้จะใช้สิทธิในการบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 386 – 388 เพื่อให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 391 การชำระหนี้ก่อนเวลานี้ถึงกำหนดชำระ สัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นหนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระหนี้และอาจเป็นหนี้ที่ไม่มีกำหนดชำระก็ได้ สถานที่ในการชำระหนี้ สถานที่ในการชำระหนี้กล่าวคือต้องชำระ ณ สถานที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาปัจจุบันของเจ้าหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 324 สิทธิไถ่เบี้ยตามสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

จะเห็นว่าหนี้ตามสัญญาอาจมีลูกหนี้เข้ามาผูกพันในสัญญาหลายฝ่าย มีบุคคลหลายคนเป็นลูกหนี้และเป็นหนี้รายเดียวกันแม้ลูกหนี้คนละอันแต่อาศัยกันอยู่ เช่น ลูกหนี้ขั้นต้น ผู้ค้าประกัน จึงต้องนำหลักลูกหนี้รวมมาใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291 ผลของลูกหนี้รวมในระหว่างลูกหนี้ร่วมด้วยกันเป็นผลที่เกิดขึ้นภายหลังที่สัญญาตัวแลกเงิน

อิเล็กทรอนิกส์นั้นได้ชำระหนี้ ผู้ค้ำประกัน ลูกหนี้ร่วมที่ได้ชำระหนี้แล้ว ผู้ค้ำประกันหรือลูกหนี้ร่วมดังกล่าวสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจากลูกหนี้ร่วมคนอื่นได้โดยอาศัยอำนาจในการรับช่วงสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 229 (3) และลูกหนี้ร่วมต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 296 ในส่วนผู้ค้ำประกันหลายคนต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกันเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 682 วรรคสอง

2.4 ปัญหาหนี้ตามตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์

ในส่วนปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างมูลหนี้เดิมและมูลหนี้ตามสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ การที่สัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นสัญญาที่ไม่มีชื่ออย่างหนึ่งจึงนำกฎหมายว่าด้วยนิติกรรมสัญญามาปรับใช้ดังได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น การชำระหนี้ที่เจ้าหนี้ยอมรับการชำระหนี้เป็นอย่างอื่นแทนการชำระหนี้ที่ได้ตกลงกันไว้ โดยการชำระหนี้ด้วยตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นการชำระหนี้เป็นอย่างอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 321 วรรคหนึ่ง หนี้ดังกล่าวจึงจะนับแต่เป็นการชำระหนี้ที่มีเงื่อนไข กล่าวคือเมื่อตัวเงินได้ใช้เงินแล้วตามมาตรา 321 วรรคสาม เมื่อตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่ใช่ตั๋วแลกเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงไม่อาจนำหลักความสัมพันธ์ระหว่างมูลหนี้เดิมและมูลหนี้ตามสัญญาตั๋วแลกเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 321 วรรคสามได้ และการทำสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์คู่สัญญาไม่มีเจตนาที่จะทำให้นี้เดิมระงับอันเป็นการแปลงหนี้ใหม่แต่อย่างใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 349 การออกตั๋วไม่มีเจตนาที่จะทำให้นี้เดิมระงับแต่อย่างใด จะเห็นว่าผลทางกฎหมายในการทำสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ขัดกับเจตนาของคู่สัญญาและเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าหนี้ในสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่จะเลือกบังคับชำระหนี้ เป็นผลให้มูลหนี้เดิมและมูลหนี้ตามสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่สัมพันธ์กัน ปัญหาความระงับแห่งหนี้ในสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เมื่อการทำสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างมูลหนี้เดิมและมูลหนี้ตามสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวแล้ว จึงไม่ทำให้นี้เดิมระงับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 321 วรรคสาม ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างของกฎหมาย

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 ตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่เป็นตั๋วแลกเงินตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 21 แต่เป็นตราสาร (Instrument) และเป็นตราสารชนิดอันพึงต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 การทำบันทึกอิเล็กทรอนิกส์เป็นลายลักษณ์อักษรอีกประเภทหนึ่ง สัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นสัญญาที่ไม่มีชื่ออย่างหนึ่ง การโอนสัญญาตั๋วแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน ไม่คุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริต ความรับผิดชอบเป็นไปตามหลักสัญญาแพ่งทั่วไป

ความสัมพันธ์ระหว่างหนี้เดิมกับหนี้ตามสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่มีความสัมพันธ์กันก่อให้เกิดหนี้ใหม่เป็นอีกหนี้หนึ่งขึ้น เช่นนี้การทำสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่ทำให้หนี้เดิมระงับ จึงเกิดช่องว่างของกฎหมาย ผลจากการวิเคราะห์จึงทำให้สัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นตราสาร (Instrument) ไม่เป็นตราสารเปลี่ยนมือเนื่องจากขาดลักษณะของหนังสือตราสาร (Written Instrument)

ตาราง 1 เปรียบเทียบลักษณะเฉพาะของตัวแลกเงินกับตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่รับรองโดยกฎหมาย

หัวข้อ	ตัวแลกเงิน	ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์
การทำเป็นลายลักษณ์อักษร	หนังสือตราสาร (รูปแบบเดิม)	หนังสือตราสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (รูปแบบใหม่)
การลงลายมือชื่อ	การลงลายมือชื่อ (เขียน)	การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์
เนื้อความ	เนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด	เนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด
สิทธิทางหนี้และสิทธิทางทรัพย์สิน	สิทธิทางหนี้และสิทธิทางทรัพย์สิน	สิทธิทางหนี้และสิทธิทางทรัพย์สิน
ความระงับแห่งหนี้	มีความสัมพันธ์ระหว่างมูลหนี้เดิมและมูลหนี้ตามสัญญาตัวแลกเงิน/ การชำระหนี้ที่มีเงื่อนไข	มีความสัมพันธ์ระหว่างมูลหนี้เดิมและมูลหนี้ตามสัญญาตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์/ การชำระหนี้ที่มีเงื่อนไข
การโอน	การโอนสิทธิว่าด้วยสิทธิที่เปลี่ยนมือได้	การโอนสิทธิว่าด้วยสิทธิที่เปลี่ยนมือได้
ผู้โอน	ผู้ส่งจ่าย ผู้สลักหลัง	ผู้ควบคุม
ผู้รับโอน	ผู้รับเงินหรือผู้รับสลักหลัง	ผู้รับโอนการควบคุม
คู่สัญญา	มีหลายฝ่ายไม่จำกัด	มีหลายฝ่ายไม่จำกัด
รูปแบบตัว	กระดาษ	บันทึกอิเล็กทรอนิกส์/ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์
ความรับผิดชอบ	การลงลายมือชื่อและตามเนื้อความในตัว	การลงลายมือชื่อและตามเนื้อความในตัว

ตาราง 1 (ต่อ)

หัวข้อ	ตัวแลกเงิน	ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์
ตราสารเปลี่ยนมือ	ตราสารเปลี่ยนมือตาม กฎหมายโดยประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ตราสารเปลี่ยนมือตาม กฎหมายโดยพระราชบัญญัติ ว่าด้วยธุรกรรมทาง อิเล็กทรอนิกส์

3.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะ เนื่องจากตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่เป็นตราสารเปลี่ยนมือตามกฎหมาย จึงเป็นตราสารเปลี่ยนมือตามจารีตประเพณีเนื่องจากนักธุรกิจใช้ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์และปฏิบัติกันมายาวนานก็อาจถือได้ว่าเป็นตราสารเปลี่ยนมือโดยจารีตประเพณีได้ โดยนำเอาหลักกฎหมายตามกฎหมายแม้ว่าด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน ซึ่งประเทศสิงคโปร์และประเทศบาห์เรนได้นำหลักกฎหมายแม่แบบดังกล่าวบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศแล้ว ส่วนประเทศอังกฤษมีความเป็นไปได้ที่นำหลักกฎหมายแม่แบบฯ มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในเช่นกัน การนำกฎหมายแม่แบบฯ มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในโดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ หมวด 2/2 บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ บัญญัติขอบเขตการใช้บังคับ บัญญัติกำหนดบทนิยามศัพท์ เช่น ตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ การควบคุม บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ เป็นต้น บัญญัติความเท่าเทียมของการใช้งาน เช่น หลักการควบคุม บัญญัติการใช้บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ เช่น มาตรฐานทั่วไปของความน่าเชื่อถือ การสลักหลัง เป็นต้น บัญญัติการยอมรับข้ามพรมแดนของบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ โดยนำวิธีการและหลักการทั่วไปของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2562 มาใช้เท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ และต้องบัญญัติยกเว้นหลักทั่วไปว่าด้วยหนี้ “สิทธิเรียกร้องอันจะพึงชำระหนี้ตามเช็ค และสิทธิอันจะพึงชำระหนี้แก่ผู้ถือ” จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาค่าประกันผลบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้ บัญญัตินำวิธีการและหลักการทั่วไปของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2551 มาใช้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายตัวแลกเงินอิเล็กทรอนิกส์ และปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2551 ยังไม่รองรับการใช้เงินบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ ดังนั้นต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปเพื่อให้สามารถใช้กับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ และเป็นกรอบรับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ในอนาคตต่อไป สมควรอย่างยิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในขณะนี้

บรรณานุกรม

- พินัย ณ นคร. *กฎหมายเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ในยุคดิจิทัล*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.
- สหชน รัตนไพจิตร. *กฎหมายว่าด้วยตราสารเปลี่ยนมือ*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- สหชน รัตนไพจิตร. “การค้าประกันตัวเงิน.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2558.
- เสาวนีย์ อัครโรจน์. “การโอนสิทธิตามตัวเงิน: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และพัฒนาการของกฎหมาย,” *วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2544.
- เสาวนีย์ อัครโรจน์. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวเงิน*, พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ: สำนักงานพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- เอสซีซีออนไลน์, “นิวซีแลนด์: กล้าสั่งทางอิเล็กทรอนิกส์โทรนิค (แก้ไข) พ.ศ. 2564.” จาก https://www-scconline-com.translate.goog/blog/post/2021/03/20/singapore-electronic-transactions-amendment-act-2021/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=nui,op,sc. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2563.
- Chong Kah Wei, UNCITRAL Webinar on “*International Experiences with the Dematerialization of Negotiable Transport Documents*,” from [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/programme_final_3132021 .pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/programme_final_3132021.pdf). Retrieved April 14, 2021.
- EDB BAHRAIN economic development board, “*Law of Commerce*,” <https://bahrainbusinesslaws.com/laws/Law-of-Commerce>.
- Joint IMDA-AGC Review of The Electronic Transactions Act (Cap. 88) – Review of Draft UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records (Public Consultation Paper), 10 March 2017, The Info-Communications Media Development Authority (WIMDA) and the attorney-General’s Chambers (AGC), Singapore.
- Singapore Statutes Online Plus. “*Electronic Transactions (Amendment) Act 2021*.” from <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/5-2021/Published/20210312?DocDate=20210312>. Retrieved December 12, 2021.

คุณค่าเชิงพิสูจน์ของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ในคดีข่มขืนกระทำชำเรา

The Probative Value of Forensic Evidence in Rape Cases

จักรกฤษณ์ วรวิทย์*

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์
เลขที่ 422 ถนนมรุพงษ์ ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา 24000

Jugkrit Vorawee

Faculty of Humanities and Social Sciences Rajanagarindra Rajabhat University
422 Maruphong Road, Na Mueang, Mueang Chachoengsao District,
Chachoengsao, 24000.

Email: Jugkritt@hotmail.com

ศุภชัย ศุภลักษณ์นารี**

คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์
เลขที่ 6 ถนนราชรมราใน อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม 73000

Supachai Supaluknari

Faculty of Science Silpakorn University, Sanamchandra Palace
6 Rajamankha Nai Road, Mueang Nakhon Pathom District,
Nakhon Pathom 73000

Email: supsupalak@gmail.com

Received: May 10, 2022

Revised: August 18, 2022

Accepted: September 12, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประเภทพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในคดี
ข่มขืนกระทำชำเรา เพื่อศึกษาการรับฟังพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ปัญหาที่กระทบต่อ
คุณค่าและความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในคดีข่มขืนกระทำชำเรา และ

* นักศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิตนิติวิทยาศาสตร์และงานยุติธรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร
Ph.D. Candidate in Forensic Science and Criminal Justice, Graduate School, Silpakorn University

** อาจารย์ที่ปรึกษา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร นครปฐม
Faculty of Science, Silpakorn University Nakhon Pathom

เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความน่าเชื่อถือพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีการใช้นิติวิทยาศาสตร์และพยานหลักฐานทางนิติเวชมากขึ้นในกระบวนการยุติธรรมคดีขึ้นกระทำชำเรา ซึ่งในหมู่บุคลากรทางกฎหมายและสาธารณะต่างก็รับรู้กันว่าพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์มีคุณค่าเชิงพิสูจน์ และยอมรับการใช้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในมาตรฐานการพิสูจน์ทางกฎหมายคือ "ปราศจากเหตุอันควรสงสัย" นำไปสู่ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริงคดีขึ้นกระทำชำเรา ได้แก่ ลายพิมพ์ดีเอ็นเอ (DNA) รอยลายนิ้วมือแฝง และการตรวจร่องรอยบาดแผล แต่มีปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณค่าของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีขึ้นกระทำชำเรา ดังนี้ 1) การเก็บวัตถุพยานและการครอบครองวัตถุพยานก่อนการตรวจพิสูจน์โดยห้องปฏิบัติการ 2) ความเชี่ยวชาญของผู้ตรวจทางนิติเวช 3) รายงานผลการตรวจทางนิติเวช 4) สถานะและคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญผู้ให้คำให้การ 5) มาตรฐานการตรวจพิสูจน์ของห้องปฏิบัติการ 6) การขาดฐานข้อมูลหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ 7) ความรู้ความสามารถของผู้ใช้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ 8) ค่าใช้จ่ายในการการเก็บวัตถุพยานและการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ที่จะต้องนำมาพิจารณาหาแนวทางในการสร้างความน่าเชื่อถือพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คำสำคัญ: คุณค่าเชิงพิสูจน์, พยานหลักฐาน, นิติวิทยาศาสตร์, นิติเวช, คดีขึ้นกระทำชำเรา

Abstract

The purpose of this article is to study the types of scientific evidence in rape cases, Admissibility of Evidence, Issues affecting the value and credibility of scientific evidence in rape cases and and to study the guidelines for building credibility of forensic evidence in the criminal justice process. Currently, forensic science and forensic evidence are increasingly used in the criminal justice process. The probative value of forensic evidence is widely recognized among the legal personnel and the public. The forensic evidence is well accepted as a legal proving standard of “beyond a reasonable doubt” leading to confidence in the criminal justice system. The forensic evidence recognized as having probative value in rape cases includes DNA typing, latent fingerprints, and wound examination. However, there are several factors that affect the reliability of scientific evidence in fact findings of rape cases. These factors are as follows: 1) the process of collection of physical evidence, and the custody of evidence prior to laboratory examination 2) the expertise of medical examiner 3) the report of medical examination 4) the status and qualification of the expert giving the testimony 5) the standard practice of examination laboratory 6) the lack of forensic evidence database 7) the competency of forensic evidence users 8) the cost of evidence collection and the examination of forensic evidence which must be considered in making guidelines for building credibility of forensic evidence in the criminal justice process.

Keywords: probative value of evidence, forensic, evidence, forensic, rape case

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า “นิติวิทยาศาสตร์” เป็นที่พึ่งมากขึ้นในการบังคับใช้กฎหมาย เพิ่มคุณค่าในการสอบสวนให้เบาะแสถึงตัวผู้กระทำความผิด¹ ช่วยในการค้นหาความจริงของคดี นำไปสู่ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่การทำความเข้าใจทางคดี การสังคดี และ พิพากษาคดี พยานหลักฐานเป็นสิ่งที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีเพื่อประโยชน์สุดท้าย คือพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามคำฟ้องหรือไม่ ซึ่งมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญา การชั่งน้ำหนัก พยาน หลักฐานต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227

มาตรา 227 บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่างพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น

เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย”

มาตรฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 นี้ ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในทางระบบกฎหมายสากล เรียกว่ามาตรฐานนี้ว่า proof beyond reasonable doubt คือ โจทก์ต้องนำสืบให้เห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัย เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า “น่าเชื่อว่าจำเลยกระทำความผิด” มาตรฐานการพิสูจน์ (Standard of proof) จะมีความสำคัญทั้งในเรื่องหน้าที่นำสืบและการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (Weight of evidence)² คดีที่หาพยานหลักฐานยากดังเช่นคดีข่มขืนกระทำชำเรามีความจำเป็นต้องอาศัยหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์อย่างมาก

การข่มขืนกระทำชำเรามาจาก คำว่า “กระทำชำเรา” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(18) หมายความว่า กระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำล่วงล้ำอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น ส่วนคำว่า “ข่มขืน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 คือ การกระทำชำเราที่ไม่ได้เกิดจากความยินยอมทั้งสองฝ่าย เมื่อเกิดคดีขึ้นพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริง ได้แก่ ลายพิมพ์ดีเอ็นเอ (DNA Typing) ลายพิมพ์นิ้วมือ (Fingerprint) และรอยรอยบาดแผล เป็นต้น โดยเฉพาะหลักฐานลายพิมพ์ดีเอ็นเอ จากการศึกษาโดยการจำลองเหตุการณ์ พบว่าหลักฐานดีเอ็นเอ เป็นพยานหลักฐานโน้มน้าวใจคณะลูกขุน ในการตัดสินว่าจำเลยมีความผิดมากที่สุด และผู้เข้าร่วมโครงการมีความมั่นใจในคำตัดสินโดยอาศัยพยานหลักฐานลายพิมพ์ดีเอ็นเอ มากกว่าพยานผู้เห็นเหตุการณ์³ จากการศึกษาโดยการ

¹ “Measuring the Value of Forensic Services in Northern Ireland,” *Summary Report*, (January 2021.)

² จริญ ภักดีธนากุล, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556), 266-267.

³ Naomi J. Freeman, Diana L. D. and Punzo, “Effects of DNA and Eyewitness Evidence on Juror Decisions,” *PSI CHI Journal of Undergraduate Research*, Vol. 6 (2001): 109–117.

ประเมินผลกระทบของการทดสอบดีเอ็นเอ จากผู้ต้องขังในเรือนจำ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ต่ออัตราการดำเนินคดี การตั้งข้อหา และการตัดสินลงโทษสำหรับอาชญากรรม พบว่า หลักฐานดีเอ็นเอ ได้ปฏิบัติเพิ่มความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย เพิ่มขีดความสามารถของตำรวจในการระบุตัวจับกุม ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด⁴ จากรายงาน National Institute of Justice (2004) ที่รายงานต่อสภาองเกรสว่า หลักฐานดีเอ็นเอ ยังใช้เพื่อปกป้องผู้บริสุทธิ์จากการดำเนินคดีโดยมิชอบ⁵ จากการศึกษาโดยประเมินว่าหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์รูปแบบใดที่ส่งผลต่อการตัดสินคดีฆาตกรรมและการข่มขืนกระทำชำเรา พบว่าหลักฐานดีเอ็นเอ มีผลกระทบต่อคำตัดสินว่าจำเลยมีความผิดมากกว่าหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ประเภทอื่น แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่น เป็นความคาดหวังล่วงหน้าว่าหลักฐานดีเอ็นเอ มีความแม่นยำ และชัดเจนมากกว่าหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์อื่น จึงได้รับการยอมรับในกระบวนการยุติธรรม⁶ และจากการศึกษาโดยใช้ Mechanical Turk ของ Amazon เป็นแพลตฟอร์มการสำรวจออนไลน์เพื่อรวบรวมข้อมูลการรับรู้ของสาธารณชนทั่วไปเกี่ยวกับเทคนิคทางนิติวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ พบว่าหลักฐานดีเอ็นเอ และลายนิ้วมือถูกมองว่าเป็นสองเทคนิคทางนิติวิทยาศาสตร์ที่แม่นยำที่สุด⁷ แต่ในกระบวนการพิจารณาดีพิบวายังมีพยานหลักฐานที่น่าสนใจเป็นพิเศษสำหรับคดีข่มขืนกระทำชำเราอีกอย่างหนึ่ง คือ หลักฐานทางนิติเวช เพราะจะช่วยพิสูจน์ข้อเท็จจริงเรื่องการมีความสัมพันธ์ทางเพศ (sexual contract) กับพิสูจน์เรื่องความยินยอม ซึ่งหากมีร่องรอยการต่อสู้ก็แสดงให้เห็นถึงความไม่ยินยอม⁸ สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4437/2531 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5497/2552 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4355/2558 และอีกหลายคดีที่เคยวินิจฉัยเรื่องการข่มขืนกระทำชำเรา พบว่า กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ข้างต้นว่าสามารถคลี่คลายข้อเท็จจริงคดีข่มขืนกระทำชำเราได้ ทั้งยังมีแนวโน้มที่จะใช้มากขึ้นเพราะแทบทุกประเภทคดีสังคมมักถามถึงหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์

แม้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์มีคุณค่าเชิงพิสูจน์ และยอมรับในมาตรฐานการพิสูจน์ทางกฎหมายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ แต่มีปัจจัยหลายประการที่มีผลกระทบต่อคุณค่าของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงคดีข่มขืนกระทำชำเรา

⁴ William T.M. Dunsmuir and Cuong Tran, “Assessing the impact of mandatory DNA testing of prison inmates in NSW on clearance, charge and conviction rates for selected crime categories,” *NSW Bureau of Crime Statistics and Research*, (2008).

⁵ National Institute of Justice, “Status and needs of forensic science service providers : a report to Congress,” 2004, <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/213420.pdf>. accessed March 1, 2022

⁶ Shichun Ling, Jacob Kaplan and Colleen M. Berryessa, “The importance of forensic evidence for decisions on criminal guilt,” *Science and Justice* 2, Vol.61 (March 2021): 142-149.

⁷ Jacob Kaplan, Shichun Ling and Maria Cuellar, “Public Beliefs About the Accuracy and Importance of Forensic Evidence in the United States,” *SRN Electronic Journal*, (2019): 1-29.

⁸ State v. Arnold, 2010.

และในท้ายที่สุดการพิจารณาคดีข่มขืนกระทำชำเรานี้นอกจากหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์แล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับหลักฐานประเภทอื่นเท่าที่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาคดีด้วย เพราะพยานหลักฐานเหล่านั้นจะช่วยเสริมคุณค่าของหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ซึ่งจากการศึกษาวิจัย คำพิพากษาหลายคดี เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย และคณะลูกขุนในศาลจำลองในรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา พบว่า มีการศึกษาจำนวนมากแสดงให้เห็นว่าผู้ตัดสินคดีให้ความสำคัญกับทั้งคำให้การของพยานและหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ว่าเป็นหลักฐานที่ชัดเจนในการพิจารณาคดี⁹ ดังนั้น ในการสอบสวนจึงควรรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ต่อการคลี่คลายข้อเท็จจริงในคดี

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การใช้หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของคดีข่มขืนกระทำชำเรา” เฉพาะการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเภทพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ การรับฟังพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ปัญหาที่กระทบต่อคุณค่าความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในคดีข่มขืนกระทำชำเรา และแนวทางการสร้างความน่าเชื่อถือพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงมุ่งเน้นคดีข่มขืนกระทำชำเรา เพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาประเภทพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในคดีข่มขืนกระทำชำเรา

1.2.2 เพื่อศึกษาการรับฟังพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ปัญหาที่กระทบต่อคุณค่าและความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในคดีข่มขืนกระทำชำเรา

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความน่าเชื่อถือพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาประเภทพยานหลักฐานนิติวิทยาศาสตร์ที่มีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริง มุ่งเน้นคดีข่มขืนกระทำชำเรา ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการลดคุณค่าของพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบ่งการวิจัยเป็น 3 วิธี คือ 1. การรวบรวมข้อมูลเอกสาร (documentary search) 2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และ 3. การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) เป็นการเก็บข้อมูลอย่างเจาะจงจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการในช่วงเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2565 ถึงเดือนตุลาคม 2566 แต่ในเนื้อหาในบทความนี้เฉพาะที่เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสาร บทความ

⁹ Garrett L. Berman, Douglas J. Narby and Brian L. Cutler, “Effects of inconsistent eyewitness statements on mock-jurors’ evaluations of the eyewitness, perceptions of defendant culpability and verdicts,” *Law and Human Behavior*, vol.19 (1995): 79–88.

วิชาการ วิทยานิพนธ์ กฎหมาย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ แนวคำพิพากษาของศาลในประเทศไทย คำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกา และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศที่ได้ศึกษาช่วงเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2565 ถึงเดือนมีนาคม 2566

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาคุณค่าของหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงมุ่งเน้นคดีฆาตกรรมกระทำซ้ำเรา โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จากนั้นเขียนรายงานอธิบายเหตุผลกับความเชื่อมโยงอย่างมีระบบ

2. ผลการวิจัย

พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์มีหลายชนิด ทั้งที่ได้รับการยอมรับและยังไม่ได้ได้รับการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนที่ได้รับการยอมรับก็ยังมีปัจจัยหลายประการที่กระทบต่อคุณค่าเชิงพิสูจน์ จากการศึกษาได้ผล ดังนี้

2.1 ประเภทพยานหลักฐานนิติวิทยาศาสตร์ที่มีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริงคดีฆาตกรรมกระทำซ้ำเรา

พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่รับการยอมรับว่ามีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริงคดีฆาตกรรมกระทำซ้ำเรา ดังนี้

2.1.1 ดีเอ็นเอ ลายพิมพ์ดีเอ็นเอ เป็นลักษณะเฉพาะในแต่ละบุคคล¹⁰ สามารถตรวจทางนิติเวชศาสตร์เพื่อสืบหาผู้กระทำผิดจากหลักฐานที่เกิดเหตุ โดยดีเอ็นเอของคน ๆ หนึ่งไม่ว่าจากเซลล์ส่วนใดของร่างกาย จะมีรูปแบบเหมือนกันทั่วทั้งร่างกาย เช่น คราบสุจิของผู้ต้องหาที่เกิดเหตุย่อมต้องมีลักษณะของดีเอ็นเอที่เหมือนกับในเลือดของผู้ต้องหา การนำเทคโนโลยีลายพิมพ์ดีเอ็นเอมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายด้าน¹¹ นอกจากนี้ ดีเอ็นเอยังได้จากคราบสุจิ เส้นผม น้ำลาย¹² จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5497/2552 พบว่า เมื่อรายงานการตรวจพิสูจน์ระบุว่าตรวจพบคราบสุจิตีอยู่ทางแกงชั้นในของผู้ตายสวมใส่ในวันเกิดเหตุมีสารดีเอ็นเอของจำเลย และเส้นขนบริเวณอวัยวะเพศเก็บจากช่องคลอดผู้ตาย และเส้นขนบริเวณอวัยวะเพศที่เก็บจากศพมีสารดีเอ็นเอของจำเลย นับว่าเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญรับฟังลงโทษจำเลยได้ และกรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่

¹⁰ Rahel Ruprecht et al., Collection of evidence from the reverse side of self-adhesive stamps: A combined approach to obtain dactyloscopic and DNA evidence, 1-10.

¹¹ Naomi J. Freeman, Diana L. D. and Punzo, Effects of DNA and Eyewitness Evidence on Juror Decisions, 109-117.

¹² ชานินทร์ ภูพัฒน์, *DNA กับการพิสูจน์ความจริงในทางคดี* นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 69.

5497/2552 กับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3186/2543 พบว่าในคดีข่มขืนกระทำชำเรา ศาลให้ความสำคัญกับทราบอสุจิที่อวัยวะเพศของผู้เสียหายและที่บริเวณที่เกิดเหตุ เส้นขนตามบริเวณที่เกิดเหตุ เป็นพยานหลักฐานสนับสนุนว่าผู้เสียหายถูกกระทำชำเรา และนำมาตรวจดีเอ็นเอเพื่อระบุตัวผู้กระทำความผิด

2.1.2 หลักฐานทางนิติเวช การตรวจทางนิติเวชเป็นส่วนหนึ่งของนิติวิทยาศาสตร์ ซึ่งนิติวิทยาศาสตร์ คือ การนำเอาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ทุกสาขามาประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์ในด้านกฎหมาย แต่นิติเวชเป็นการนำความรู้ทางการแพทย์มาใช้เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การตรวจผู้บาดเจ็บเพื่อให้ความเห็นทางคดีตามกฎหมาย การตรวจศพหาสาเหตุการตาย การตรวจพยานหลักฐานทางชีววิทยา¹³ ในคดีข่มขืนกระทำชำเราหลักฐานทางนิติเวชมีความสำคัญ จากการศึกษางานวิจัยต่าง ๆ พบว่า บาดแผลมีความสำคัญโดยเฉพาะประเด็นเรื่องการมีความสัมพันธ์ทางเพศ (sexual contract) เกิดจากความยินยอมหรือไม่ บาดแผลทั้งที่อวัยวะเพศและรอยฟกช้ำที่ไม่ใช่อวัยวะเพศ การถูกลอกเป็นแผลที่เกิดจากการพยายามขัดขืน การต่อสู้ของผู้เสียหาย หรืออาจเป็นส่วนหนึ่งของการทำร้ายร่างกายจากผู้กระทำที่ชี้ให้เห็นถึงการไม่ยินยอม¹⁴ สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4355/2558 และคำพิพากษาศาลฎีกา 4437/2531 ที่มีการหยิบยกประเด็นนี้มาวินิจฉัย แต่เนื่องจากนักกฎหมายมักไม่มีพื้นความรู้เกี่ยวกับหลักฐานทางนิติเวช จึงต้องอาศัยการอธิบายจากผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ สอดคล้องกับคำพิพากษาคดีที่ว่าแพทย์นิติเวชต้องอธิบายถึงการปรากฏของพยานหลักฐานเหล่านี้ ซึ่งขอบเขตของการบาดเจ็บต้องนำมาพิจารณาประกอบเหตุการณ์เป็นกรณี ๆ ไป¹⁵

2.1.3 รอยลายนิ้วมือแฝง (Latent Fingerprint) รอยลายนิ้วมือแฝง มีคุณค่าในการสืบหาคนร้าย เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพใช้ระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ จากการทดลองลายนิ้วมือบนซองจดหมาย พบว่ามีรูปแบบเฉพาะในแต่ละคน¹⁶ จากการศึกษาตำราและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพันธุกรรมศาสตร์ พบว่าลายพิมพ์นิ้วมือของบุคคลมีความเสถียรตั้งแต่อายุยังน้อยจนถึงภายหลังเสียชีวิต ลายนิ้วมือเป็นลักษณะทางกายภาพที่ใช้ระบุเอกลักษณ์บุคคลที่ค่อนข้างแน่นอน แม้เป็นแฝดเหมือนจะมีดีเอ็นเอตรงกัน แต่ลายนิ้วมือไม่เหมือนกัน¹⁷ สอดคล้องกับการศึกษาการอ้างอิงการคำนวณของ Francis Galton ซึ่งเป็นคนแรกที่เผยแพร่หลักฐานทางคณิตศาสตร์ว่าลายนิ้วมือเป็นเอกลักษณ์เฉพาะบุคคล ความน่าจะเป็นของคนสองคนที่จะมี

¹³ แสง บุญเฉลิมวิภาส. “นิติเวชศาสตร์ นิติวิทยาศาสตร์ กฎหมายทางการแพทย์” นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 11.

¹⁴ Graeme Walker, “The (in)significance of genital injury in rape and sexual assault,” *Journal of Forensic and Legal Medicine* 34, (2015): 173-178.

¹⁵ State v. Williams, 2018.

¹⁶ Rahel Ruprecht et al., Collection of evidence from the reverse side of self-adhesive stamps: A combined approach to obtain dactyloscopic and DNA evidence, 1-10.

¹⁷ Stephen M. Stigler, “GALTON and Identification by Fingerprints,” *Genetics* 140, (July 1995): 857-860.

ลายนิ้วมือตรงกันคือ 1 ใน 64 พันล้าน¹⁸ สอดคล้องกับการศึกษาหลักฐานที่รวบรวมเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีฆาตกรรมที่ฆ่าเรือบ่อยที่สุด คือ ลายนิ้วมือ อาวุธปืน หลักฐานทางชีวภาพ จำพวกเลือดและน้ำอสุจิ เป็นต้น¹⁹ ลายพิมพ์นิ้วมือจึงเป็นหลักฐานที่มีคุณค่าอย่างหนึ่งในการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2.1.4 พยานแวดล้อมอื่น พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ยังคงต้องรับฟังร่วมกับพยานหลักฐานอื่น เช่น ภาพจากกล้องวงจรปิด ภาพถ่ายสถานที่เกิดเหตุ สิ่งที่ใช้เป็นอาวุธหรือใช้ในการก่อเหตุ เสื้อผ้าที่มีการฉีกขาด และพยานบุคคลเป็นต้น ผู้เขียนได้ศึกษาจากคำพิพากษาศาลหลายคดี พบว่าศาลได้หยิบยกมาเป็นประเด็นในการวินิจฉัย ดังนี้

1) ภาพจากกล้องวงจรปิดประกอบวัตถุพยานหลักฐานอื่น ศึกษาจากคำพิพากษาศาลจังหวัดเกาะสมุย คดีหมายเลขแดงที่ 2459/2558 พบว่า ศาลนำภาพจากกล้องวงจรปิดบริเวณใกล้ที่เกิดเหตุมาพิจารณาว่าเห็นจำเลยเข้าไปสถานที่เกิดเหตุ ประกอบวัตถุพยานหลักฐานอื่นในที่เกิดเหตุ เช่น (1) ก้นบูทรี (2) ถุงยางอนามัยแกะออกใช้แล้ว (3) รองเท้าฟองน้ำ (4) ถุงกระสอบพลาสติก และ (5) จอบด้ามไม้ 1 ด้ามซึ่งเปื้อนคราบโลหิต วางไว้ใกล้ที่เกิดเหตุ เป็นต้น ซึ่งเมื่อนำวัตถุพยานเหล่านี้มาตรวจสอบหาสารพันธุกรรมหรือดีเอ็นเอ ปรากฏว่าสารพันธุกรรมหรือดีเอ็นเอจากก้นบูทรีของกลาง ซึ่งเป็นผลการตรวจทางวิทยาศาสตร์ ได้ผลยืนยันว่าเป็นของจำเลยตรงกับที่จำเลยรับสารภาพในชั้นพิจารณา จึงบ่งชี้ให้เห็นว่าผลการตรวจพิสูจน์ถูกต้องและแม่นยำ ทำให้มีน้ำหนักน่าเชื่อถือและสามารถรับฟังผลการตรวจพิสูจน์ได้เป็นอย่างดี จากคำพิพากษาดังกล่าวเห็นได้ว่าหากผลการตรวจทางวิทยาศาสตร์สอดคล้องกับวัตถุพยานอื่นที่พบในที่เกิดเหตุ และคำรับสารภาพก็จะทำให้มีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดี

2) ภาพถ่าย ร่องรอยการต่อสู้ กับคำเบิกความของพยานบุคคล ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4437/2531 ศาลรับฟังร่องรอยการต่อสู้ที่เกิดขึ้นในบริเวณที่เกิดเหตุที่น่าเสนอเข้าสู่การพิจารณาในศาลเป็นภาพถ่าย จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4355/2558 พบว่า ศาลรับฟังพยานวัตถุเสื้อผ้าที่สวมใส่ขณะเกิดเหตุมีการฉีกขาด พบแผลลอกที่สะบักซ้ายจำนวนสองแผล ที่ต้นแขนสองแผล ที่ปลายแขนซ้าย ที่หลังมือซ้าย ที่บ่าซ้าย มีบาดแผลฟกช้ำที่ปลายแขนขวา ที่เข้าทั้งสองข้าง ที่ต้นขาซ้ายและข้อเท้าขวา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าบาดเจ็บเช่นนี้ไม่อาจจะเกิดจากการมีเพศสัมพันธ์กันตามปกติสอดคล้องกับคำเบิกความของผู้เสียหายว่าการมีเพศสัมพันธ์ไม่ได้เกิดจากความยินยอม

¹⁸ ไชยชา สิงห์ทอง, “ลายนิ้วมือกับการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล,” *วารสารวิชาการแพรวกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์* 2, ฉ.2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558): 52-63.

David Evans and Siobhan Parish, “Predicting the First Recorded Set of Identical Fingerprints,” *Journal of Interdisciplinary Science Topics*, (2015): 1-2.

¹⁹ Peterson J et al., “The Role and Impact of Forensic Evidence in the Criminal Justice Process,” *National Institute of Justice*, (2010).

3) วัตถุอย่างอื่นที่ประกอบการกระทำ ศึกษาจากคำพิพากษาคดี State v. Durdin (2014) ผู้เสียหายในคดีดังกล่าวอ้างว่าถูกต้อยที่ใบหน้าทั้งสองข้าง มือและเท้าถูกมัดด้วยเชือกผูกกรองเท้า มีเพศสัมพันธ์โดยถูกมัดมือ มัดเท้า และปิดปากด้วยเทปขาว เมื่อเจ้าหน้าที่ไปที่สถานที่เกิดเหตุตามที่ผู้เสียหายบอก ก็พบเชือกผูกกรองเท้าที่ผูกเป็นปม และเทปพันสายไฟที่มีรอยย่น ในถังขยะในห้องที่เกิดเหตุ เมื่อนำวัตถุพยานหลักฐานมาตรวจ พบดีเอ็นเอ ทั้งจำเลยและเหยื่อปรากฏอยู่บนเชือกผูกกรองเท้าและเทปพันสายไฟเทปมัดข้อมือ สอดคล้องกับบาดแผลฟกช้ำที่ข้อมือ แผลถลอกและบวมที่ริมฝีปาก²⁰ พยานหลักฐานเหล่านี้จะช่วยเสริมคุณค่าพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ช่วยให้ศาลตัดสินคดีได้อย่างถูกต้อง

2.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณค่าของพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์

พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์นับเป็นพยานหลักฐานที่มีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ผิดมากชนิดหนึ่ง เพราะเป็นความรู้ที่ได้รับการยอมรับ และเป็นพยานหลักฐานที่ไม่สามารถจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเหมือนดังเช่นพยานหลักฐานประเภทอื่น ๆ²¹ แต่คุณค่าของพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยังมีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีขึ้นชั้นกระทำซ้ำเรา ดังนี้

2.2.1 ขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ การที่พยานหลักฐานจะได้รับการยอมรับต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์พื้นฐาน 4 ประการ²² ดังนี้ ข้อที่ 1 การป้องกันรักษาสถานที่เกิดเหตุ เริ่มต้นเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจคนแรกไปถึงจนถึงทำการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุเสร็จสิ้น ข้อที่ 2 การเก็บพยานหลักฐานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ข้อที่ 3 การค้นหาพยานหลักฐานอย่างเหมาะสม และข้อที่ 4 ต้องมีห่วงโซ่การคุ้มครองพยานหลักฐานโดยตลอด (Chain of custody) ซึ่งข้อที่ 4 เป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการจัดทำเอกสารหลักฐาน เพราะต้องให้ความมั่นใจแก่ศาลว่าหลักฐานนั้นเป็นของแท้ เป็นหลักฐานเดียวกับที่ได้ในที่เกิดเหตุ อยู่ในความดูแลของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้จัดการตรวจวิเคราะห์ไม่เคยถูกกละเลย ความต่อเนื่องของการครอบครอง การดูแลหลักฐาน การเคลื่อนย้าย ไปจนถึงการขนส่งไปยังห้องปฏิบัติการเพื่อตรวจพิสูจน์ ห่วงโซ่การคุ้มครองพยานหลักฐานเป็นการควบคุมความสมบูรณ์ของหลักฐานอย่างหนึ่ง ต้องให้ความมั่นใจแก่ศาลว่าเป็นวัตถุที่เก็บได้จากที่เกิดเหตุและความต่อเนื่องในการครอบครอง มิฉะนั้นอาจไม่ได้รับการยอมรับในชั้นศาล²³ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่แต่ละขั้นตอนเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้พยานหลักฐานนั้นมีคุณค่าและได้รับการยอมรับในชั้นศาล

²⁰ State v. Durdin, 2014.

²¹ จริญ ภักดีธนากุล, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพฯ: สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2560), 473.

²² อรรถพล แซ่มสุวรรณ์ และคณะ, *นิติวิทยาศาสตร์ 1 เพื่อการสอบสวน*, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: ทีซีพี พรินต์, 2546), 30.

²³ Ashish Badiye, Neeti Kapoor and Ritesh G. Menezes, *Chain of Custody*, 2021, <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>. accessed February 17, 2022.

2.2.2 ขั้นตอนการตรวจร่องรอยบาดแผล คดีข่มขืนกระทำชำเราเป็นคดีที่มีมักจะปรากฏร่องรอยบาดแผล แบ่งเป็น 2 กรณี คือ 1) บาดแผลจากการถูกกระทำชำเรา 2) บาดแผลจากการต่อสู้ขัดขืน คุณค่าของพยานหลักฐานลักษณะนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับผู้เชี่ยวชาญที่ตรวจร่างกายผู้เสียหาย ผู้ทำหน้าที่ตรวจวินิจฉัยควรมีความรู้เรื่องการตรวจร่างกายในคดีข่มขืนกระทำชำเราเป็นอย่างดี และมีความรู้ทางนิติเวชในการบันทึกรายละเอียดเพิ่มเติมจากการตรวจร่างกายทั่วไปเพื่อที่จะทำให้พบบรร่องรอยของการถูกข่มขืนกระทำชำเรา รวมถึงเก็บหลักฐานวัตถุพยานทางนิติวิทยาศาสตร์ได้ครอบคลุมทุกประเด็นจะส่งผลต่อการพิจารณาดำเนินคดี²⁴ สอดคล้องกับการศึกษาที่พบว่าต้องอาศัยความรู้ความชำนาญของผู้เชี่ยวชาญตรวจพิสูจน์ร่องรอยพยานหลักฐานเพื่อบอกความหมายที่แฝงเร้นแก่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ต้องให้พยานผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นพยานยืนยันข้อเท็จจริงในชั้นศาล²⁵

2.2.3 การทำรายงานผลการชันสูตรผู้ป่วยคดี เพื่อเป็นการส่งเสริมคุณค่าของหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ในการเขียนรายงานผลการชันสูตรผู้ป่วยในคดีควรคำนึงการใช้ภาษา ต้องใช้ภาษาไทยที่เข้าใจง่ายและกระชับ เนื่องจากผู้อ่านเป็นบุคลากรทางกฎหมายที่ไม่เข้าใจศัพท์เฉพาะทางการแพทย์ ถ้าไม่สามารถหาภาษาไทยมาแทนได้ก็ต้องให้เขียนทับศัพท์เป็นภาษาไทย แล้ววงเล็บภาษาอังกฤษไว้²⁶ สอดคล้องกับการศึกษาที่พบว่าลายมือแพทย์ค่อนข้างอ่านยาก ภาษาที่ใช้เป็นภาษาเฉพาะทางการแพทย์ มีโอกาสที่แปลผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากความจริงในคดี ทำให้คุณค่าของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ลดลงไป²⁷ เมื่อความเชื่อมั่นตามหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์และคำให้การของผู้เชี่ยวชาญที่ทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเข้าใจไม่ถูกต้อง ส่งผลร้ายแรงต่อการวินิจฉัยข้อเท็จจริง การรับรู้ผลการวิเคราะห์ทางนิติวิทยาศาสตร์ที่ผิดพลาดก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้น²⁸ ควรมีการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเขียนรายงานผลการชันสูตรผู้ป่วยในคดี โดยศึกษาจากแนวทางปฏิบัติขั้นตอนการพิจารณาในศาล การซักถามพยาน การถามค้าน การถามตงในศาลมาเป็นแนวทาง จะได้เพิ่มความละเอียด

²⁴ วรเทพ ลิทธิจรรณู, “ภาระงานด้านนิติเวชศาสตร์ของแพทย์ใช้ทุนปีที่ 1 ที่จบจากคณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ,” *Journal of Medicine and Health Sciences* 2, Vol. 18 (August 2011).

²⁵ นุชนางค์ ศิริอัสสกุล, “บทบาทของพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีข่มขืนกระทำชำเรา,” *วิทยานิพนธ์ปริญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2539.

²⁶ ปิยะพงษ์ สารเย็น, “นิติเวชคลินิกกับงานสอบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับการทำร้ายร่างกาย,” *วารสารวิชาการอาชีวศึกษาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ*, (มปป.): 42-57.

²⁷ กติญญา จันทร์เทพ, นิช วงศ์สองจำ และณรงค์ กุลนิเทศ, “การศึกษาความพึงพอใจของพนักงานสอบสวนหลังจากได้รับผลการตรวจชันสูตรบาดแผลหรือศพของแพทย์จากสถานพยาบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีกองบัญชาการตำรวจนครบาล,” *วารสารวิชาการอาชีวศึกษาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ* 7, ฉ.1 (2564): 122-133.

²⁸ Innocence project, “Wrongful Convictions Involving Unvalidated or Improper Forensic Science that Were Later Overturned through DNA Testing,” 2022, https://www.innocenceproject.org/wp-content/uploads/2016/02/DNA_Exonerations_Forensic_Science.pdf, accessed January 14, 2022.

ในทางคดี เมื่อคู่ความเข้าใจก็จะลดการตั้งคำถามค้าน และได้รับการยอมรับในกระบวนการยุติธรรม ทั้งยังเป็นการเพิ่มคุณค่าของหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์

2.2.4 สถานะและคุณสมบัติของพยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งการใช้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์สู่กระบวนการพิจารณาตัดสินต้องนำเข้าโดยผ่านความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ คุณค่าของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ขึ้นอยู่กับผู้เชี่ยวชาญในการให้ความเห็นตามประเด็นต่อไปนี้อย่าง²⁹ 1) ความเป็นกลางของพยาน ถ้าเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแต่งตั้ง ทำหน้าที่ตรวจพิสูจน์ให้ความเห็นเรื่องหนึ่งเรื่องใด มีลักษณะเป็นงานประจำจึงน่าจะเชื่อว่าจะไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด ย่อมมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากกว่าผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่คู่ความนำมาเป็นพยานฝ่ายตนเอง 2) ความรู้หรือความชำนาญของพยานผู้เชี่ยวชาญ ควรแสดงหลักฐานความเชี่ยวชาญให้ศาลเห็น หรือซักถามเรื่องประวัติการทำงาน 3) เหตุผลประกอบการลงความเห็น พยานผู้เชี่ยวชาญต้องอธิบายให้เห็นถึงผลการตรวจพิสูจน์ หรือการลงความเห็นให้บุคคลซึ่งไม่มีความรู้ในแขนงนั้นเข้าใจได้ และ 4) ความมั่นใจในการลงความเห็นของพยานหากพยานลงความเห็นด้วยความมั่นใจ คำของพยานนั้นย่อมมีน้ำหนักมาก

2.2.5 มาตรฐานการตรวจพิสูจน์ของห้องปฏิบัติการ ศาลได้หยิบยกประเด็นเรื่องมาตรฐานการตรวจของหน่วยงานที่ตรวจวิเคราะห์มาประกอบการให้น้ำหนัก จากกรณีศึกษาคำพิพากษาศาลจังหวัดเกาะสมุย คดีหมายเลขแดงที่ 2459/2558 พบว่า ศาลวินิจฉัยถึงความน่าเชื่อถือของหน่วยงานที่ทำการตรวจทางวิทยาศาสตร์โดยได้รับการรับรองระบบมาตรฐานไอเอสโอ (ISO) 17025 เป็นการดำเนินงานตามมาตรฐานสากล ส่งผลให้ผลการตรวจวิเคราะห์มีความน่าเชื่อถือ รายงานผลการตรวจมีน้ำหนักควรค่าแก่การรับฟังได้อย่างสิ้นสงสัย ดังนั้นหน่วยงานที่ทำการตรวจวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ต้องมีการพัฒนามาตรฐานตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากลอยู่ตลอดเวลา จะทำให้ผลการตรวจพิสูจน์มีคุณค่าเชิงพิสูจน์

2.2.6 การขาดฐานข้อมูลหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ลักษณะทางกายภาพที่ใช้ระบุเอกลักษณ์บุคคลที่มีความแน่นอน คือ ลายพิมพ์นิ้วมือกับดีเอ็นเอ รอยลายนิ้วมือมีลักษณะเฉพาะบุคคลแม้ที่เป็นแฝดก็ไม่เหมือนกัน³⁰ หากมีฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือที่สมบูรณ์หรือหากมีหน่วยงานใดได้จัดทำไว้แล้วยอมให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้ใช้ก็มีประโยชน์ในการทราบและติดตามตัวผู้กระทำความผิดได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้การศึกษาโดยวิเคราะห์โครงสร้างดีเอ็นเอจากการเก็บตัวอย่างในคดีข่มขืนกระทำชำเรา พบว่าการใช้ฐานข้อมูลดีเอ็นเอ มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการตรวจสอบ ซึ่งตัวผู้กระทำความผิดในการล่วงละเมิดทางเพศและข่มขืนกระทำชำเรา³¹ หากมีฐานข้อมูลดีเอ็นเอ ผู้ที่เคยกระทำความผิดถูกบันทึกข้อมูลดีเอ็นเอไว้

²⁹ เข็มชัย ชุตินวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2557), 400-412.

³⁰ ไศกษา สิงห์ทอง, ลายนิ้วมือกับการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล, 52-63.

³¹ Samuel T.G. Ferreira et al., "Routine analysis of sexual assault cases in Brasília, Brazil, using 23 Y chromosomal markers," *Forensic Science International: Genetics Supplement* 5, (2015): e619–e621.

เมื่อกระทำความผิดอีก เช่น ผู้ข่มขืนกระทำชำเราต่อเนื่อง ฐานข้อมูลดีเอ็นเออาจช่วยระบุตัวบุคคลได้ การสอบสวนก็จะรวดเร็วขึ้น หรือหากเก็บวัตถุพยานในสถานที่เกิดเหตุมาทำโปรไฟล์ดีเอ็นเอ จะเพิ่มความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงผู้กระทำความผิด ไม่ดำเนินคดีผิดคนเป็นการแยกผู้บริสุทธิ์ออกจากกระบวนการยุติธรรม จนมีการเรียกร้องในหลายประเทศให้สร้างฐานข้อมูลดีเอ็นเอระดับชาติ³² สอดคล้องกับการวิเคราะห์ฐานข้อมูลสารพันธุกรรมของต่างประเทศ พบว่าหลายประเทศมีการออกกฎหมาย และร่างกฎหมายการจัดทำฐานข้อมูลดีเอ็นเอ³³ สำหรับประเทศไทยยังไม่มีฐานข้อมูลสารพันธุกรรม (DNA database) และฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือในระดับประเทศ มีเพียงฐานข้อมูลสารพันธุกรรมที่รวบรวมโดยสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กรมการปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมราชทัณฑ์³⁴ ตามพันธกิจของหน่วยงาน หากมีฐานข้อมูลทั้งสองประเภทนี้จะเพิ่มคุณค่าเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดในคดีได้มากขึ้น

2.2.7 ความรู้ความสามารถของผู้ใช้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ จากการศึกษางานวิจัยต่าง ๆ พบว่า การวิจัยก่อนหน้านี้ในประเทศออสเตรเลียเน้นที่นิติศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นหลัก มากกว่าการพิจารณาว่าผู้คนมีความรู้ความสามารถในการใช้นิติวิทยาศาสตร์เพื่อประโยชน์สูงสุดในการสร้างความยุติธรรม³⁵ แท้จริงแล้วแม้จะมีเครื่องมือและเทคโนโลยีดีเพียงใดแต่หากบุคลากรขาดความรู้ก็ทำให้การใช้พยานหลักฐานทางนิติศาสตร์ไม่เต็มสมรรถนะ ดีเอ็นเอควรถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยเติมเต็ม ไม่ใช่ทดแทนความสามารถของบุคคลในการสอบสวน³⁶ หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์สามารถส่งผลกระทบต่อการพิจารณาคดี การรับฟังและการให้น้ำหนักไม่เหมือนกันทุกคดี ขึ้นอยู่กับลักษณะความผิด เนื่องจากมีความหลากหลายในหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ จึงต้องเพิ่มเติมความรู้กับผู้เกี่ยวข้องทั้งทางกฎหมายและวิทยาศาสตร์เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการตรวจสอบบทบาทของแต่ละฝ่าย ควรการประเมินการมีส่วนร่วมและผลกระทบของหลักฐานทางนิติศาสตร์ในการดำเนินคดีอาญา เพื่อเพิ่มคุณค่าของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์³⁷

³² Jason Roach and Ken Pease, "DNA evidence and police investigations: a health warning," *Police Professional*, (2006): 1-9.

³³ วิภู วิลลเศรษฐ และศิริรัตน์ ชุสกุลเกรียง, "ฐานข้อมูลสารพันธุกรรมในประเทศไทย," *วารสารกระบวนการยุติธรรม* 13, ล.3 (2563): 61-75.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, 61-75.

³⁵ Roberta D. Julian et al., "What is the value of forensic science? An overview of the effectiveness of forensic science in the Australian criminal justice system project," *Australian Journal of Forensic Sciences*, (2011): 217-229.

³⁶ Jason Roach and Ken Pease, DNA evidence and police investigations: a health warning, 1-9.

³⁷ Peterson J et al., The Role and Impact of Forensic Evidence in the Criminal Justice Process.

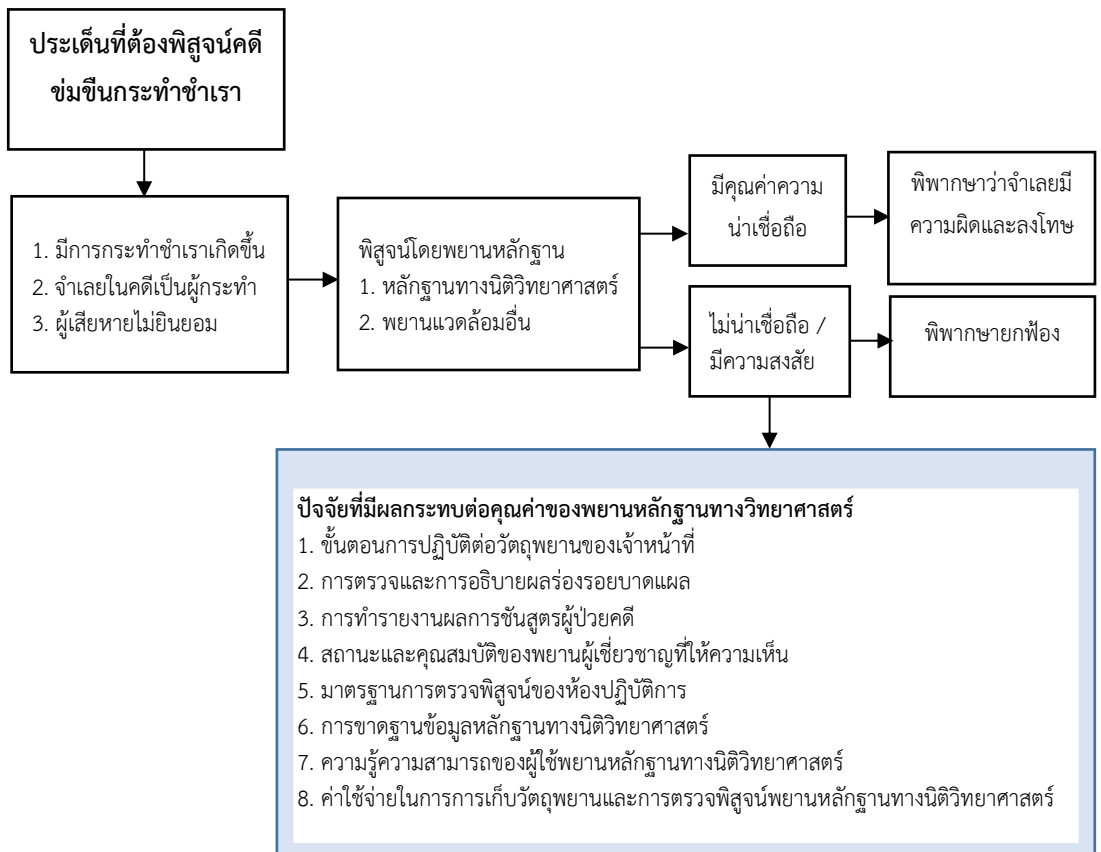
2.2.8 ค่าใช้จ่ายในการการเก็บวัตถุพยานและการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ การรวบรวมพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ มีอุปสรรคอย่างหนึ่งที่กระทบต่อคุณค่า คือ เรื่องงบประมาณ ทั้งการจัดเก็บวัตถุพยานในสถานที่เกิดเหตุ การเก็บรักษา และการวิเคราะห์ทางนิติวิทยาศาสตร์ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาต้นทุน การใช้พยานหลักฐานดีเอ็นเอมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องประเมินค่าใช้จ่ายของขั้นตอนการวิเคราะห์ทั้งทางนิติเวช และการวิเคราะห์ทางนิติวิทยาศาสตร์³⁸ เพราะค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในแต่ละคดีนั้นไม่เท่ากัน มีความแตกต่างกันตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นข้อมูลในการจัดทำงบประมาณ

แม้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์มีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริง แต่ยังต้องใช้พยานหลักฐานอื่นประกอบ กรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2577/2563 วินิจฉัยว่า “พยานหลักฐานของโจทก์มีน้ำหนักมั่นคง โจทก์มีพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคล พยานวัตถุและพยานพฤติเหตุแวดล้อมแน่นหนามั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่พบสารพันธุกรรมของจำเลย” เป็นข้อบ่งชี้ให้เห็นว่าจำเลยข่มขืนกระทำชำเราและฆ่าผู้ตาย แม้โจทก์ไม่มีประจักษ์พยานรู้เห็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จากกรณีศึกษาข้างต้นเห็นได้ว่าคุณค่าของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ต้องอาศัยพยานหลักฐานรูปแบบอื่นประกอบ โดยเฉพาะพยานบุคคลยังคงมีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม แต่ปัญหาของพยานบุคคลคือเรื่องความจำ³⁹ เพราะการดำเนินคดีก็จะถึงขั้นตอนการพิจารณาในศาล ระยะเวลาอาจผ่านไป 1-2 ปี หรือนานกว่านั้น ทำให้ต้องมีการถามนำเพื่อให้พยานต้องตอบว่าใช่หรือไม่ใช่ ถ้อยคำพยานก็มีน้ำหนักน้อย จากการศึกษาดังกล่าวยังพบว่าความผิดพลาดของผู้เห็นเหตุการณ์ก็เป็นสาเหตุสำคัญของการตัดสินที่ผิด และมีการลงโทษโดยมิชอบ สอดคล้องกับการศึกษาที่พบว่ามีผู้เห็นเหตุการณ์ประมาณ 1 ใน 3 ระบุด่วนผิดพลาด และพยานบุคคลยังมีทัศนคติและความเชื่อในเหตุการณ์ที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรม⁴⁰ ซึ่งแตกต่างกับหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่มีความมั่นคงและปราศจากอคติ หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์จึงเป็นที่ยอมรับในการตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิด

³⁸ John K. Roman et al., “The DNA Field Experiment: Cost-Effectiveness Analysis of the Use of DNA in the Investigation of High-Volume Crimes,” *Justice Policy Center*, (2008).

³⁹ Richard A. Wise et al., “An Examination of the Causes and Solutions to Eyewitness Error.” *Front Psychiatry*, Vol.5, (August 2014): 1-8.

⁴⁰ Andrew M. Smith, and Brian L. Cutler, “Introduction: Identification procedures and conviction of the innocent,” quoted in B. L. Cutler (Ed.), *Reform of eyewitness identification procedures*, (American Psychological Association, 2013), 3–21.



3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

คดีข่มขืนกระทำชำเรา เป็นคดีที่หาพยานหลักฐานค่อนข้างยาก จำเป็นต้องอาศัยหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ แต่ไม่ได้นำมาใช้แทนพยานบุคคล พยานวัตถุ หรือพยานแวดล้อมอื่น ต้องใช้เพื่อเพิ่มคุณค่าในการช่วยคลี่คลายข้อเท็จจริง พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีข่มขืนกระทำชำเรา ได้แก่ ลายพิมพ์ดีเอ็นเอ ลายพิมพ์นิ้วมือ และร่องรอยบาดแผล แต่พยานหลักฐานเหล่านี้ยังมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้ถูกลดคุณค่าความน่าเชื่อถือ ซึ่งยังคงต้องได้รับความร่วมมือในการพัฒนาต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษา มีข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างความน่าเชื่อถือพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในประเด็นต่อไปนี้

3.2.1 ควรมีการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเขียนรายงานผลการชันสูตรผู้ปวยคดี โดยเบื้องต้นศึกษาจากแนวการซักถามพยาน การถามค้าน การถามตงในศาลมาเป็นแนวทาง จะได้เพิ่มความละเอียดในทางคดีให้ชัดเจนขึ้น ให้ความสำคัญเข้าใจจะลดการคำถามค้าน และ

ได้รับการยอมรับในกระบวนการยุติธรรม ทั้งยังเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ได้ปรับใช้ปฏิบัติงาน และผู้เชี่ยวชาญสามารถให้ความเห็นในศาลได้ตรงประเด็น พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ก็จะมีคุณค่าในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดี

3.2.2 ต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานของหน่วยงานที่ทำการตรวจวิเคราะห์วัตถุพยาน ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากลอยู่ตลอดเวลา เพราะเป็นประเด็นที่ศาลยกมาประกอบการให้น้ำหนักกว่าควรค่าแก่การรับฟังได้อย่างสิ้นสงสัยหรือไม่

3.2.3 ต้องจัดทำฐานข้อมูลหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่ใช้ระบุเอกลักษณ์บุคคล เบื้องต้นได้แก่ ฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือกับดีเอ็นเอ หากมีหน่วยงานใดมีฐานข้อมูลอยู่แล้วก็จัดทำกฎหมายให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมแต่ละส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้ และกำหนดผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน และควรให้กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานเจ้าภาพเพราะมีอำนาจในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 การมีฐานข้อมูลทั้งสองประเภทนี้จะเพิ่มคุณค่าเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดในคดีได้มากขึ้น

3.2.4 ต้องให้ความสำคัญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นหลักพร้อมกับพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ใช้นิติวิทยาศาสตร์ เพราะผลสุดท้ายของนิติวิทยาศาสตร์คือเพื่อประโยชน์สูงสุดของกระบวนการยุติธรรม ควรพัฒนาความรู้กับผู้เกี่ยวข้องทั้งทางกฎหมายและวิทยาศาสตร์เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการตรวจสอบบทบาทและผลกระทบของหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ในการดำเนินคดี

3.2.5 ต้องศึกษาต้นทุนค่าใช้จ่ายในการได้มาของหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่การจับกุมจากสถานที่เกิดเหตุ การเก็บรักษา และการวิเคราะห์ทางนิติวิทยาศาสตร์ เนื่องจากแนวโน้มในการใช้หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์เพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องประเมินค่าใช้จ่ายของขั้นตอนการวิเคราะห์ทั้งทางนิติเวชและทางนิติวิทยาศาสตร์ เพื่อวางแผนจัดหางบประมาณในอนาคต เพราะเป็นค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี

บรรณานุกรม

- กัตัญญตา จันทรเทพ, นิช วงศ์ส่องจำ, และณรงค์ กุลนิเทศ. “การศึกษาความพึงพอใจของพนักงานสอบสวนหลังจากได้รับผลการตรวจชั้นสูตรบาดแผลหรือศพของแพทย์จากสถานพยาบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีกองบัญชาการตำรวจนครบาล.” *วารสารวิชาการอาชีวศึกษาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ* 7, ฉ.1 (2564): 122-133.
- เข็มชัย ชูติวงศ์. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2557.
- จรัญ ภักดีธนากุล. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน*. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556.
- จรัญ ภักดีธนากุล. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2560.
- ธานีรินทร์ ภูพัฒน์. *DNA กับการพิสูจน์ความจริงในทางคดี นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์*. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- นุชนางค์ ศิริอัสสกุล. “บทบาทของพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีข่มขืนกระทำชำเรา.” *วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2539.
- ปิยะพงษ์ สาครเย็น. “นิติเวชคลินิกกับงานสอบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับการทำร้ายร่างกาย.” *วารสารวิชาการอาชีวศึกษาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ*, (มปป.): 42-57.
- วรัทพร สิทธิเจริญ. “ภาระงานด้านนิติเวชศาสตร์ของแพทย์ใช้ทุนปีที่ 1 ที่จบจากคณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.” *Journal of Medicine and Health Sciences* 2, Vol. 18 (August 2011).
- วิภู วิลเศรษฐ, และศิริรัตน์ ชูสกุลเกรียง. “ฐานข้อมูลสารพันธุกรรมในประเทศไทย.” *วารสารกระบวนการยุติธรรม* 13, ล.3 (2563): 61-75.
- โศภษา สิงห์ทอง. “ลายนิ้วมือกับการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล.” *วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์* 2, ฉ.2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558): 52-63.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. “นิติเวชศาสตร์ นิติวิทยาศาสตร์ กฎหมายทางการแพทย์.” *นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- อรรถพล แชมสุวรรณวงศ์ และคณะ. *นิติวิทยาศาสตร์ 1 เพื่อการสอบสวน*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ทีซีจี พรินติ้ง, 2546.
- Badiye, Ashish, Neeti Kapoor, and Ritesh G. Menezes. *Chain of Custody*. 2021.
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>. accessed February 17, 2022.
- Benner, Jennifer. “Establish a Transparent Chain-of-Custody to Mitigate Risk and Ensure Quality of Specialized Samples.” *Biopreservation and Biobanking* 3, Vol.7 (2009): 151-153.

- Berman, Garrett L., Douglas J. Narby, and Brian L. Cutler. "Effects of inconsistent eyewitness statements on mock-jurors' evaluations of the eyewitness, perceptions of defendant culpability and verdicts." *Law and Human Behavior*, vol.19 (1995): 79–88.
- Dunsmuir, William T.M., and Cuong Tran. "Assessing the impact of mandatory DNA testing of prison inmates in NSW on clearance, charge and conviction rates for selected crime categories." *NSW Bureau of Crime Statistics and Research*, (2008).
- Evans, David and, Siobhan Parish. "Predicting the First Recorded Set of Identical Fingerprints." *Journal of Interdisciplinary Science Topics*, (2015): 1-2.
- Ferreiraa, Samuel T.G., Karla A. Paula, Flávia A. Maia, Arthur E. Svidizinski, Marină R. Amaral, Silmara A. Diniz, Maria E. Siqueira, Adriana V. Moraes, Leonor Gusmão, and Lutz Roewer. "Routine analysis of sexual assault cases in Brasília, Brazil, using 23 Y chromosomal markers" *Forensic Science International: Genetics Supplement* 5, (2015): e619–e621.
- Freeman, Naomi J., Diana L. D., and Punzo. "Effects of DNA and Eyewitness Evidence on Juror Decisions." *PSI CHI Journal of Undergraduate Research*, Vol. 6 (2001): 109–117.
- Innocence project. "Wrongful Convictions Involving Unvalidated or Improper Forensic Science that Were Later Overturned through DNA Testing." 2022. https://www.innocenceproject.org/wpcontent/uploads/2016/02/DNA_Exonerations_Forensic_Science.pdf. accessed January 14, 2022.
- J, Peterson, Sommers I, Baskin D, and Johnson D. "The Role and Impact of Forensic Evidence in the Criminal Justice Process." *National Institute of Justice*, (2010).
- Julian, Roberta D., Sally F. Kelty, Claude Roux, Peter Woodman, James Robertson, Anna Davey, Robert Hayes, Pierre Margot, Alastair Ross, Hugh Sibly, and Rob White. "What is the value of forensic science? An overview of the effectiveness of forensic science in the Australian criminal justice system project." *Australian Journal of Forensic Sciences*, (2011): 217-229.
- Kaplan, Jacob, Shichun Ling, and Maria Cuellar. "Public Beliefs About the Accuracy and Importance of Forensic Evidence in the United States." *SSRN Electronic Journal*, (2019): 1-29.

- Ling, Shichun, Jacob Kaplan, and Colleen M. Berryessa. "The importance of forensic evidence for decisions on criminal guilt." *Science and Justice* 2, Vol.61 (March 2021): 142-149.
- "Measuring the Value of Forensic Services in Northern Ireland." *Summary Report*, (January 2021).
https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0010/819856/Summary_Report_interactive_web.pdf. accessed March 3, 2022.
- National Institute of Justice. "Status and needs of forensic science service providers : a report to Congress." 2004.
<https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/213420.pdf>. accessed March 1, 2022
- Roach, Jason, and Ken Pease. "DNA evidence and police investigations: a health warning." *Police Professional*, (2006): 1-9.
- Roman, John K., Shannon Reid, Jay Reid, Aaron Chalfin, William Adams, and Carly Knight. "The DNA Field Experiment: Cost-Effectiveness Analysis of the Use of DNA in the Investigation of High-Volume Crimes." *Justice Policy Center*, (2008).
- Ruprecht, Rahel, Roger Suter, Manuela Manganelli, Andreas Wehrli, Miriam Ender, and Balthasar Jung. "Collection of evidence from the reverse side of self-adhesive stamps: A combined approach to obtain dactyloscopic and DNA evidence." *Forensic Science International*, (2022): 1-10.
- Smith, Andrew M., and Brian L. Cutler. "Introduction: Identification procedures and conviction of the innocent." quoted in B. L. Cutler (Ed.), Reform of eyewitness identification procedures, American Psychological Association, 2013.<https://doi.org/10.1037/14094-001> accessed January 10, 2022.
- Stigler, Stephen M. "GALTON and Identification by Fingerprints." *Genetics* 140, (July 1995): 857-860.
- Walker, Graeme. "The (in)significance of genital injury in rape and sexual assault." *Journal of Forensic and Legal Medicine* 34, (2015): 173-178.
- W., Dunsmuir, Tran C., and Wetherburn D. "Assessing the impact of mandatory DNA testing of prison inmates in NSW on clearance, charge and conviction rates for selected crime categories." *NSW Bureau of Crime Statistics and Research* Sydney, (2008).
- Wise, Richard A., Giuseppe Sartor, Svein Magnussen, and Martin A. Safer. "An Examination of the Causes and Solutions to Eyewitness Error." *Front Psychiatry*, Vol.5 (August 2014): 1-8.

กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นพลเรือนในศาลทหาร Law Protecting Rights of Civilians Accused and Defendant Persons in Military Court

จिरายูธ เย็นศิริกุล*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

Jirayuth Yensirikul

Faculty of Law Rangsit University

Lak hok Sub-District, Mueang District, Pathum Thani Province, 12000

Email: jirayuth208@gmail.com

Received: August 16, 2022

Revised: November 11, 2022

Accepted: November 15, 2022

บทคัดย่อ

ในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองปกติ ศาลทหารมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของทหาร ซึ่งในยามสงคราม หรือในขณะที่บ้านเมืองมีสถานการณ์ฉุกเฉิน ศาลทหารมีอำนาจในการพิจารณาคดีอาญากับพลเรือนที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของทหารด้วย อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีอาญาของศาลทหารมักจะเข้มงวดรวดเร็วกว่ากระบวนการพิจารณาและพิพากษาของศาลพลเรือน เช่น สิทธิที่จะมีทนายและสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของผู้ต้องหาในศาลทหารจะน้อยกว่าหรือไม่มีเลยเมื่อเทียบกับสิทธิเหล่านั้นในศาลพลเรือน

การวิจัยนี้พิจารณาว่าพลเรือนและทหารมีความแตกต่างกัน พลเรือนจึงไม่ควรที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎที่เข้มงวดเหมือนทหาร ดังนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 จึงควรได้รับการแก้ไขให้คำนึงถึงความแตกต่างดังกล่าว โดยให้สิทธิมากขึ้นแก่ผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นพลเรือนในศาลทหาร เช่น สิทธิในการมีทนาย และการอุทธรณ์คำพิพากษา เหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และสาธารณรัฐประชาชนจีน

คำสำคัญ: สิทธิผู้ต้องหาและจำเลย, พลเรือน, ทหาร, ศาลพลเรือน, ศาลทหาร

* เรืออากาศโท, รองผู้บังคับกองร้อยสนับสนุน กองพันปฏิบัติการพิเศษ 1 กรมปฏิบัติการพิเศษ กองทัพอากาศ.

Abstract

In time of peace, military courts have power to consider and decide criminal cases of soldiers. However, in time of war or national emergency, military courts also have power to consider and decide criminal cases of civilians too. Nevertheless, the procedures for consideration and decision of military courts are more stringent and brief than procedures for consideration and decision of civilian courts; such as right to counsel and right to appeal decisions of accused persons in military courts are less than or nil comparing to those rights in civilian courts.

This research considers that civilians and soldiers are different. Civilians should not be subject to stringent rules as soldiers. Therefore, the Act on the Charter of Military Courts B.E. 2498 should be amended to take into account the difference by according more rights to accused and defendant civilians in military courts, such as right to counsel and right to appeal decisions, in the same manner as provided in the laws of many developed countries, for instance United States of America, Canada, and People Republic of China.

Keywords: rights of accused and defendant persons, civilians, soldiers, civilian courts, military courts

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลทหาร เป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้บรรดาทหารในทุกเหล่าทัพอยู่ในระเบียบวินัยอันดี ประพฤติตามแบบธรรมเนียมทหาร¹ เนื่องจากทหารมีหน้าที่หลักคือรักษาอธิปไตยของชาติ ป้องกันมิให้อริราชศัตรูเข้ามารุกราน รวมทั้งรักษาความสงบเรียบร้อยในชาติ บ้านเมืองจากภัยคุกคามที่เข้ามาจากทั้งภายในและภายนอกของประเทศ ทำให้ทหารต้องมีการฝึกฝน เตรียมความพร้อมในการป้องกันประเทศชาติ หรือรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งในการฝึกนั้นต้องมีการใช้อาวุธหลากหลายประเภทและมีการฝึกอยู่เป็นประจำอย่างต่อเนื่อง จนเกิดเป็นความชำนาญในการใช้อาวุธ ด้วยเหตุนี้ทหารจึงต้องมีวินัยทหารมากำกับอย่างเคร่งครัด² เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ทหารไปกระทำความผิดต่อผู้อื่น เพราะหากทหารกระทำความผิดและมีการใช้อาวุธก็อาจส่งผลให้เกิดเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงได้ ดังนั้นศาลทหารจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เพื่อลงโทษทหารหรือพลเรือน ซึ่งในขณะที่ยกระทำความผิดนั้นเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร³

เจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาทหาร คือ เพื่อประโยชน์ในการปกครองบังคับบัญชา นอกจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารแก่ทหารที่กระทำความผิดวินัยแล้ว ในกรณีที่ยทหารกระทำความผิดอาญาทหารตามที่กำหนดไว้ หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าเป็นการเล็กน้อยไม่สำคัญ ก็ให้สั่งลงโทษแทนการฟ้องศาลได้ ทำให้ทหารมีความเกรงผู้บังคับบัญชามากยิ่งขึ้น เพื่อควบคุมทหารให้อยู่ในวินัยทหาร เนื่องจากทหารเป็นผู้ถืออาวุธในขณะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเปิดเผยหากทหารขาดซึ่งระเบียบวินัยแล้ว ก็คงเปรียบได้กับกองโจร จำต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อควบคุมทหารเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะ เพื่อบัญญัติฐานความผิดอาญาทหารเพิ่มเติมนอกเหนือจากความผิดอาญาทั่วไป อีกทั้งมีการกำหนดโทษในความผิดอาญาทหาร ในอัตราที่สูงกว่าความผิดอาญาทั่วไป⁴ ซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา ที่มุ่งจะควบคุมการกระทำความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากกฎหมายอาญานั้นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และมุ่งหมาย เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ของบุคคล ดังนั้น การตีความกฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษรโดยยึดหลักว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ” จะตีความโดยขยายความเพื่อลงโทษหรือเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดไม่ได้ ในกรณีที่มีความสงสัยต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้เป็นประโยชน์แก่ ผู้กระทำความผิด (จำเลย หรือ

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476 มาตรา 4.

² พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476 มาตรา 5.

³ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ฉบับที่ 7 มาตรา 13.

⁴ สำนักงานพระธรรมนูญทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย “กฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติการทางทหาร,” 2554, 15, <https://legal.rtaf.mi.th/web/images/law/4/1.pdf>, สืบค้นเมื่อ 22 ตุลาคม 2565.

ผู้ต้องหา) ดังจะเห็นได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคแรกที่ว่า “บุคคลจะต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ดังนั้น การตีความกฎหมายอาญานั้นจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด จะนำจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น หรือกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งหรือหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับไม่ได้ เมื่อมีข้อเคลือบคลุมหรือสงสัยจะนำมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ไม่ได้⁵

ต่อมาในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เวลา 03:00 น. คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก⁶ เนื่องจากเกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และ ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) คดีความผิดเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์

2) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ

3) ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน

4) ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เช่น การไม่ไปรายงานตัวตามคำสั่ง คสช. และการร่วมชุมนุมทางการเมืองเกิน 5 คน⁷ รวมถึงการโพสต์ข้อความ แชร์ข้อความ หรือการกระทำที่แสดงการต่อต้าน คสช.

จากคดี 4 ประเภทที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ศาลทหารจึงมีอำนาจในการพิจารณาคดีตามประกาศของ คสช.⁸ ซึ่งแม้ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นพลเรือนและไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลทหาร โดยยึดหลักการพิจารณาประกอบกัน 3 ประการ คือ ประการแรก ฐานความผิดนั้นมีการประกาศเป็นคดีที่ต้องขึ้นศาลทหารหรือไม่ ประการที่สอง ระยะเวลา คือ ความผิดเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ตามประกาศกำหนดให้คดีขึ้นศาลทหารหรือไม่ และประการสุดท้าย พื้นที่ คือ ความผิดนั้น ๆ เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือไม่ และแม้เขตท้องที่จังหวัดใดมีการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกแล้ว โดยทั่วไปจะไม่กระทบกระเทือนถึงคดีที่ยังค้างฟ้องค้างพิจารณาในศาลทหารแห่งท้องที่จังหวัดนั้น

⁵ อริยพร โพธิ์ใส, “หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งและอาญา,” จุลนิติ (ก.ค.- ส.ค. 53): 166-168, <http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/al/all22.pdf>, สืบค้นเมื่อ 22 ตุลาคม 2565.

⁶ ประกาศกองทัพบก ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 97 ง (20 พฤษภาคม 2557), <https://ratchakitcha2.soc.go.th/pdfdownload/?id=2010314>, สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.

⁷ ศุภณัฐ บุญสด, “กระบวนการยุติธรรมทางทหารและระบบกฎหมายที่ปิดตาย : เครื่องมือในการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ,” THAI LAWYERS FOR HUMAN RIGHTS, 13 เมษายน 2559, https://tlhr2014.wordpress.com/2016/04/13/military_justice/, สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.

⁸ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 37/2557, เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร พ.ศ. 2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 92 ง หน้า 3 (25 พฤษภาคม 2557), <https://ratchakitcha2.soc.go.th/pdfdownload/?id=2009463>, สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.

อย่างไรก็ตามแม้ว่าศาลทหารจะพิจารณาพิพากษาคดีได้ ทั้งในสถานการณ์บ้านเมืองปกติหรือไม่ปกติก็ตาม แต่บุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารนั้นก็ย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้มีความผิดและต้องได้รับโทษ เพราะกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งต้องเป็นจำเลยให้พืงมีสิทธิเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพต่าง ๆ หลายประการ อาทิ หลักการในการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์ว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริง สิทธิในการให้การหรือไม่ให้การของจำเลย ระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหา⁹

ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกดำเนินคดีในศาลทหาร ระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย ตาม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 46 วรรคสองและวรรคสาม ได้วางหลักไว้ว่า ผู้บังคับบัญชาจะสั่งควบคุมตัวทหารในระหว่างการสอบสวนดำเนินคดีได้ถึง 90 วัน ซึ่งแตกต่างจากการควบคุมผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ที่ได้วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง แต่ถ้าจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวไว้นานกว่านั้น ต้องยื่นคำร้องขอหมายขังผู้ต้องหาต่อศาล ซึ่งศาลสามารถสั่งขังผู้ต้องหาติดต่อกันได้หลายครั้ง ครั้งละไม่เกิน 12 วัน และรวมกันทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 84 วัน

ศาลทหารสามารถพิจารณาคดีลับหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพหรือไม่ติดใจ¹⁰ แต่ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ศาลจะมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้เฉพาะบางกรณี และในกรณีที่มิจำเลยหลายคน หากศาลมีการสืบพยานลับหลังจำเลยคนใดก็ห้ามมิให้ศาลรับฟังการพิจารณาและสืบพยานลับหลังเป็นผลเสียแก่จำเลยคนนั้น¹¹

นอกจากนี้ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหาร จะต้องมีการจัดหาทนายความให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย เพื่อที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ซึ่ง พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 56 ที่กำหนดให้ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายหรือไม่ ถ้าจำเลยยังไม่มีทนาย ศาลมีหน้าที่ต้องตั้งทนายให้แก่จำเลยโดยไม่จำต้องคำนึงว่าจำเลยต้องการทนายหรือไม่ หรือในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ไม่ว่าจะมีอัตราโทษเท่าใด ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายหรือไม่ ถ้าจำเลย

⁹ ศุภมาส พยัฆวิเชียร, ศุโข สืบสุข และผกาภรณ์ เกื้อนชัย, *การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา* ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 8-15 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน*, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน่วยที่ 11.

¹⁰ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 59.

¹¹ สุรางค์รัตน์ บุญสรรค์, “อำนาจศาลทหารภายใต้กฎอัยการศึก (The military courts under martial law),” *บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา* 4, ฉ. 1, (2557): 17-20, https://library.senate.go.th/e-library/web/main_document.jsp?DocID=7729352&DocIDOPDC=, สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.

ไม่มีทนายและจำเลยต้องการ ศาลมีหน้าที่จะต้องตั้งทนายให้แก่จำเลย ดังนั้นหากจำเลยแถลงว่าไม่มีทนาย และไม่ต้องการทนาย กรณีเช่นนี้ศาลจะไม่ตั้งทนายให้จำเลย ปัญหาคือ ทนายความที่ตั้งขึ้นให้แก่จำเลยที่เป็นพลเรือนและจำเลยที่เป็นทหาร เป็นทนายความประเภทใด ซึ่งแม้ว่าตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยทนาย พ.ศ. 2499 ข้อ 5 ได้กำหนดให้ในคดีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลตั้งทนายให้จำเลย ศาลทหารจะตั้งทนายความตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด หรือทนายความตามกฎหมายว่าด้วยทนายความก็ได้¹² ซึ่งในปัจจุบันศาลทหารยังไม่มีทนายอาสา เนื่องจากโดยปกติจำเลยที่เป็นทหารและไม่มีทนายความ ก็จะมีนายทหารพระธรรมนูญของหน่วยที่จำเลยสังกัดอยู่ ทำหน้าที่ช่วยเหลือจำเลยที่เป็นทหารโดยทำหน้าที่เป็นทนายจำเลยในศาล แต่กรณีนี้ไม่ครอบคลุมถึงจำเลยที่เป็นพลเรือน ทำให้คดีที่พลเรือนต้องขึ้นศาลทหารขาดทนายความอาสา ในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายเบื้องต้น ช่วยจัดการเรื่องประกันตัวหรือการเขียนคำร้องหรือคำแถลงรวมถึงการต่อสู้คดีในชั้นพิจารณาคดี แสดงให้เห็นว่าการอำนวยความสะดวกของศาลทหารนั้นไม่มีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะมีสิทธิมีที่ปรึกษาด้านกฎหมาย¹³ ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเป็นพลเรือนที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารนั้นอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เนื่องจากขาดความรู้และประสบการณ์ในการต่อสู้คดี และอาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลทหารเกินกว่าฐานความผิดที่สมควรจะได้รับ อันมีสาเหตุมาจากพยานฝ่ายโจทก์เบิกความในชั้นศาลไม่ตรงกับความเป็นจริงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ตาราง 1 เปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในศาลทหารและศาลยุติธรรม

สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย	ศาลทหาร	ศาลยุติธรรม
ระยะเวลาในการควบคุมตัว	90 วัน	48 ชั่วโมง
การพิจารณาคดีลับหลัง	สามารถพิจารณาคดีลับหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพหรือไม่ติดใจฟัง	ศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้เฉพาะบางกรณี

¹² ปรีชาญู จามเจริญ, “สิทธิมนุษยชนว่าด้วยการตั้งทนายความให้แก่จำเลยในศาลทหาร,” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (2559): 9-11, http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=11543&cat=4&typ=4&file=IS4H_590418.pdf, สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.

¹³ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “สถานการณ์สิทธิของพลเรือนไทยภายใต้ศาลทหารและกฎอัยการศึก,” (2557), 11- 12, <https://tlhr2014.files.wordpress.com/2015/02/150123-military-court-thai.pdf>, สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.

ตาราง 1 เปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในศาลทหารและศาลยุติธรรม (ต่อ)

สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย	ศาลทหาร	ศาลยุติธรรม
สิทธิการมีทนายความ	แต่งตั้งทนายความได้ในชั้นพิจารณาคดี ในชั้นสอบสวนไม่สามารถขอแต่งตั้งทนายความได้	แต่งตั้งทนายความได้ตั้งแต่ในชั้นสอบสวน

ดังนั้นจะเห็นว่าการให้ความคุ้มครองผู้ต้องหาที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลเรือนที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยและถูกดำเนินคดีในศาลทหารนั้น ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของศาลทหารอย่างเพียงพอ กระบวนการยุติธรรมของศาลทหารจะต้องมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมุ่งเน้นการตรวจสอบพยานหลักฐาน รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในทุกขั้นตอนของกระบวนการซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้¹⁴ ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในศาลทหารนั้น จะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 ที่บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่ลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และจำเลยพึงมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม¹⁵ ด้วยเหตุนี้จึงควรทำการศึกษารวบรวม กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาในศาลทหาร เพื่อนำมาปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ให้ครอบคลุมถึงสิทธิของผู้ต้องหาและสิทธิของจำเลยในศาลทหาร ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับ ป.วิ.อ. ที่มีการบัญญัติสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของพลเรือนมิให้ถูกละเมิด เมื่อถูกดำเนินคดีในศาลทหารในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ จึงควรมีการเพิ่มบทบัญญัติในส่วนนี้ไว้ในภาค 5 วิธีพิจารณาความอาญาทหาร ลักษณะ 1 บททั่วไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่จะต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหารให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

¹⁴ สุวณิ ศรีวิไลทนต์, “การพัฒนากระบวนการยุติธรรมของศาลทหารภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ศึกษากรณี : คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน,” (2550): 64, เอกสารวิชาการการอบรมหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 14 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, (2550), library.coj.go.th/th/search.html?option=all&keyword=สุวณิ+ศรีวิไลทนต์&location=all&year=&year=, สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2551 มาตรา 8 (1).

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับศาลทหาร การดำเนินคดีในศาลทหาร และการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาตามหลักสิทธิมนุษยชน

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นพลเรือนในศาลทหารของประเทศไทยกับต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นพลเรือนที่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหารให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

การบังคับใช้ พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ในปัจจุบันยังไม่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเป็นพลเรือน ที่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหารอย่างเพียงพอเมื่อเทียบกับการดำเนินคดีในศาลพลเรือน จึงควรมีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ให้มีความทันสมัย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาในศาลทหาร มีขอบเขตการวิจัยตามหลักปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) โดยมุ่งศึกษาสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นพลเรือนในศาลทหารให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักสิทธิมนุษยชน และนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ให้มีความสอดคล้องกับหลักสากลมากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นการวิจัยที่พรรณนาเฉพาะเอกสารที่มีอยู่แล้วถึงกรณีการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในศาลทหารที่เป็นพลเรือน โดยการรวบรวมข้อมูลและจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งจากประเทศไทยและในต่างประเทศ เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศ สนธิสัญญาสากล ตั๋วบทกฎหมายของต่างประเทศ และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับศาลทหาร การดำเนินคดีในศาลทหาร และการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาตามหลักสิทธิมนุษยชน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นพลเรือนในศาลทหารของประเทศไทยและในต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นพลเรือนที่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหารให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2. ผลการวิจัย

หลังจากที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาในศาลทหารของประเทศไทยแล้ว พบว่าในปัจจุบันการบังคับใช้ พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ยังไม่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นพลเรือน ที่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหารอย่างเพียงพอ เมื่อเทียบกับการดำเนินคดีในศาลพลเรือน ยกตัวอย่างกรณี สิทธิในการแต่งตั้งทนายความ โดยในศาลทหารของประเทศไทย พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มิได้บัญญัติไว้ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารแต่งตั้งทนายความในชั้นสอบสวนได้ แต่จะบัญญัติไว้ให้แต่งตั้งทนายความได้ในชั้นพิจารณาคดี ตาม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ม.55 ซึ่งอาจทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยเสียสิทธิในการต่อสู้คดี เนื่องจากไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย การขอประกันตัว หรือการเตรียมเอกสารต่างๆ จากตัวอย่างของสิทธิในการแต่งตั้งทนายความในศาลทหารของประเทศไทยข้างต้น ทำให้เห็นความแตกต่างของศาลทหารในประเทศไทยและในศาลทหารของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

ในศาลทหารของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ต้องหาจะได้รับความคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ การตั้งข้อกล่าวหาต้องมีพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังมีสิทธิอ้างพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้าง ข้อถกเถียงของตนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามระเบียบว่าด้วยพยานหลักฐาน เพื่อนำมาหักล้างความผิดหรือเป็นเหตุบรรเทาโทษของตนเองได้ และในกรณีสถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ ผู้ต้องหาจะไม่มีสิทธิร้องขอให้กองทัพจัดหาทนายความมาช่วยเหลือตนเองได้ แต่มีสิทธิแต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นพลเรือนมาว่าคดีแก้ต่างแทนตนได้แต่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง

ในศาลทหารของประเทศแคนาดา ก่อนการพิจารณาคดีจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับสำเนาคำฟ้อง สำเนาบันทีกย่อ และได้รับสิทธิแต่งตั้งทนายความได้ทันที เพื่อให้เข้ามาช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาทางด้านกฎหมาย หากจำเลยยังเตรียมตัวไม่พร้อมที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลทหาร จำเลยย่อมมีสิทธิขอเลื่อนการพิจารณาคดีออกไปก่อน โดยให้ระบุรายละเอียดต่าง ๆ ในคำฟ้องว่า พยานหลักฐานยังไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจนพอที่จะสามารถนำมาใช้ในการต่อสู้คดีเพื่อให้ตนเองชนะได้ แต่หากมีการพิจารณาคดีจนเสร็จสิ้นและจำเลยรับสารภาพแล้ว อัยการศาลทหารจะทำหน้าที่พิสูจน์ตามกระบวนการทางกฎหมายว่า คำให้การของจำเลยเป็นไปโดยชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่ และจำเลยถูกข่มขู่ให้ต้องรับสารภาพด้วยหรือไม่

ในขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยการบัญญัติไว้ให้จำเลยมีสิทธิเลือกแต่งตั้งทนายได้ ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของจำเลยตัวแทน คู่สมรส หรือญาติสืบสายโลหิตในลำดับไม่เกินกว่า 3 ชั้นของจำเลยก็มีสิทธิแต่งตั้งทนาย

ให้จำเลยได้เช่นกัน และในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ซึ่งถ้าจำเลยไม่มีทนายของตนเอง ตุลาการพระธรรมนูญในคดีนั้นก็จะแต่งตั้งทนายแผ่นดินให้แก่จำเลย และได้มีการจัดตั้งศาลทหารชั้นสูงสุดพิเศษ (Extra - ordinary Trial Court – Martial) อีกศาลหนึ่งเพื่อพิจารณาคดีที่ศาลทหารได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่ในภายหลังพบว่าการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารดังกล่าว เป็นไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ศาลทหารชั้นสูงสุดพิเศษนี้อาจเพิกถอนคำพิพากษาศาลทหารครั้งก่อนได้ นอกจากนี้ จำเลยยังมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ได้ในทันที หากมีการค้นพบพยานหลักฐานใหม่ที่ทำให้ศาลเชื่อได้ว่าตนเองมิได้กระทำความผิด

จากสถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติที่ผ่านมา และได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น กระบวนการบังคับใช้กฎหมายของศาลทหารมีความแตกต่างจากการบังคับใช้กฎหมายของศาลยุติธรรมอย่างสิ้นเชิง ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้พลเรือนที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิ จนอาจกลายเป็นการลงโทษผู้ต้องหาเกินกว่าโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้วิจัยได้พบว่า การให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในศาลทหารตาม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการให้ความคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาที่เป็นพลเรือนที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารอยู่ 2 ประการ ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย

การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลย ถือเป็นหลักการสำคัญในการปกป้องสิทธิของผู้ต้องหาให้ถูกปรักปรำให้ต้องรับโทษในคดีอาญาโดยไม่สมควร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 วรรคสอง ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ต้องหาว่า “ในการดำเนินคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” จากบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้มีการบัญญัติเพื่อรับรองความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาก่อนที่ศาลจะมีการพิจารณาคัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดแล้วก็ตาม แต่การปฏิบัติการทางทหารในสถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติที่ผ่านมานั้น ได้ทำให้พลเรือนที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาและถูกดำเนินคดีในศาลทหาร ไม่มีสิทธิในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองตามขั้นตอนหรือกระบวนการทางกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารจะมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการพิจารณาคดีกับพลเรือนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของคสช. นอกเหนือจากการพิจารณาคดีบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในเวลาปกติ ซึ่งได้แก่ ทหาร นักเรียนทหาร และข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหมที่กระทำความผิดในบริเวณสถานที่ปฏิบัติราชการทหาร โดยกระบวนการพิจารณาคดี ในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกตินั้น ศาลทหารจะใช้วิธีการพิจารณาคดีแบบรวบรัด มีการพิจารณาคดีเพียงศาลเดียวคือศาลทหารชั้นต้น ทำให้พลเรือนซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยยื่นอุทธรณ์ และฎีกาไม่ได้ ถ้าหากในศาลทหารชั้นต้นมีความผิดพลาดในการต่อสู้คดี ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมต้องสูญเสียโอกาสในการยื่นขออุทธรณ์ และฎีกาตามกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองให้ชัดแจ้งมากยิ่งขึ้นจึงทำให้พลเรือนถูกดำเนินคดีในศาลทหาร จะถูกจำกัดสิทธิในการปรึกษา

ทนายความและการให้ทนายความที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการสอบปากคำในชั้นสอบสวน เนื่องจาก พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มิได้บัญญัติสิทธิของผู้ต้องหา หรือสิทธิของผู้ถูกจับเอาไว้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือขังมีสิทธิแจ้งหรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมในโอกาสแรก¹⁶” และ “นับแต่เวลาที่ยื่นฟ้องแล้ว จำเลยมีสิทธิดังต่อไปนี้ (1) ได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม (2) แต่งทนายความแก่ต่างในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาในศาลชั้นต้นตลอดจนชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (3) ปรีกษาทนายความหรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว (4) ตรวจสอบสิ่งที่ยื่นเป็นพยานหลักฐาน และคัดสำเนาหรือถ่ายรูปสิ่งนั้น ๆ (5) ตรวจสอบสำนวนการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาของศาล และคัดสำเนาหรือขอรับสำเนาที่รับรองว่าถูกต้องโดยเสียค่าธรรมเนียม เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียม (6) ตรวจสอบหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน ถ้าจำเลยมีทนายความ ทนายความนั้นย่อมมีสิทธิเช่นเดียวกับจำเลยดังกล่าวมาแล้วด้วย เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ให้ผู้เสียหายมีสิทธิตาม (6) เช่นเดียวกับจำเลยด้วย¹⁷” จึงทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่สามารถแก้ข้อกล่าวหาเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังอาจสูญเสียสิทธิในการขอประกันตัว การปล่อยตัวชั่วคราวให้เป็นอิสระจากการถูกกักขังหรือควบคุมตัวจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาคดีของศาลทหารในประเทศไทยมิได้ปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948 : UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 : ICCPR) ที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักการว่า ให้สันนิษฐานว่า บุคคลทุกคน (Everyone) เป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่าได้กระทำความผิด ผิดกฎหมาย โดยการวิจารณ์ที่เปิดเผย ซึ่งเขามีหลักประกันทั้งปวงที่จำเป็นในการต่อสู้คดี¹⁸ โดยศาลทหารในต่างประเทศได้มีแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในศาลทหาร ไว้ดังนี้

ประเทศแคนาดา มีความเห็นว่าการควบคุมตัวผู้ต้องหา ก่อนการพิจารณาคดีเป็นการทำให้บุคคลถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในขณะที่ยังเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังนั้นจึงมีแนวทางการปฏิบัติที่ระบุไว้ใน Guideline for initiating judicial pre-trial custody hearing - Custody

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7/1.

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8.

¹⁸ United Nations Thailand, “The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (Article 11:1),” 1948, <https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>, สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.

Review Officers and unit's responsibilities¹⁹ ให้สำนักงานหัวหน้าผู้พิพากษาศาลทหาร (Office of the Chief Military Judge) จัดการพิจารณาทบทวนข้อกล่าวหาก่อนการพิจารณาคดีโดยเร็วที่สุด ภายใน 24 - 48 ชั่วโมง หลังจากได้รับคำร้องที่ได้ลงนามจากเจ้าพนักงานผู้พิจารณาทบทวนการคุมขัง (Custody Review Officer : CRO) หรือโดยเร็วที่สุดหลังจากผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการพิจารณา เพื่อมิให้เป็นการลิดรอนเสรีภาพของผู้ต้องหามากจนเกินไป แต่หากมีการพิจารณาคดีจนเสร็จสิ้นและจำเลยรับสารภาพแล้ว อัยการศาลทหารจะทำหน้าที่พิสูจน์ตามกระบวนการทางกฎหมายว่า คำให้การของจำเลยเป็นไปโดยชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่ และจำเลยถูกข่มขู่ให้ต้องรับสารภาพด้วยหรือไม่

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายยุติธรรมทางทหาร (Uniform Code of Military Justice : UCMJ) หมวด 9 มาตรา 59 (1)²⁰ ได้กำหนดให้การพิจารณาคดีหรือคำพิพากษาของศาลทหารที่ผิดพลาดจนเกิดผลกระทบต่อสิทธิที่สำคัญของผู้ต้องหา ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ต้องหาอาจใช้สิทธิยื่นคำร้องขอต่อผู้พิพากษา (Judge Advocate General) ให้พิจารณาคดีใหม่เมื่อใดก็ได้ภายในสามปีหลังจากมีการตัดสินคดี²¹ ซึ่งกระบวนการทางตุลาการหรือกระบวนการทางศาลทหารสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นกระบวนการที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Due Process Of Law) ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอในการตั้งข้อกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิด และต้องเสนอข้อกล่าวหาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลทหาร โดยผู้ถูกกล่าวหาสามารถร้องขอทนายความเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้คดีของตนเองได้ รัฐบาลต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลทหารภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ตั้งข้อกล่าวหา หรือภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกควบคุมตัว (ซึ่งจะต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะทำร้ายตนเอง หรือทำร้ายบุคคลอื่น หรือจะหลบหนี)²²

สาธารณรัฐประชาชนจีน ตาม Military Trial CH มาตรา 167 ได้กำหนดให้จำเลยที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารพ้นผิด “เมื่อไม่มีหลักฐานพิสูจน์ว่าจำเลยมีความผิดหรือมีพฤติกรรม

¹⁹ *Guideline for Initiating Pre-Trial Custody Hearing – Custody Review Officers and Unit's Responsibilities*, (2018), References: A. section 159 of the NDA B. QR&O articles 105.25 and 105.26., <https://www.canada.ca/en/chief-military-judge/services/consult-legal-resources/pre-trial-custody-hearing.html>, accessed November 11, 2022.

²⁰ U.S. Code § 859 - Art. 59, “*Error of law; lesser included offense*,” 1956, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/859>, accessed June 21, 2021.

²¹ U.S. Code § 873 - Art. 73, “*Petition for a new trial*,” 1956, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/873>, accessed June 21, 2021.

²² นายพรณ ไทยวัฒน์, “*อำนาจของศาลทหาร*,” (2521), cuir.car.chula.ac.th/simple-search?query=นายพรณ&rpp=10&sort_by=score&order=desc, สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.

ไม่เหมาะสม จำเลยควรได้รับแจ้งว่าเป็นผู้บริสุทธิ์²³” หลังจากศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีลงโทษจำเลยเสร็จเด็ดขาดแล้วอาจมีการร้องขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่ เพื่อประโยชน์ของจำเลยได้ ถ้าหากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ คำร้องดังกล่าวนี้อาจกระทำได้โดยอัยการทหาร จำเลย ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของจำเลย ตัวแทน หรือคู่สมรสของจำเลย ในกรณีที่จำเลยเป็นบุคคลวิกลจริต คู่สมรส หรือญาติสืบสายโลหิตในลำดับไม่เกินกว่า 3 ชั้นของจำเลยหรือญาติของคู่สมรสของจำเลยไม่เกินกว่า 2 ชั้น หรือหัวหน้าครอบครัวของจำเลยอาจเป็นผู้ยื่นคำร้องขอได้

ตาราง 2 เปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในศาลทหารของประเทศไทยและต่างประเทศ

สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย	ประเทศไทย	ประเทศแคนาดา	ประเทศสหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐประชาชนจีน
สิทธิการมีทนายความ	แต่งตั้งทนายความได้ในชั้นพิจารณาคดี	แต่งตั้งทนายความได้ทันที	แต่งตั้งทนายความได้ทันที	แต่งตั้งทนายความได้ทันที
การร้องขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่	ไม่สามารถร้องขอได้	ไม่สามารถร้องขอได้แต่มีการทบทวนคำพิพากษาอันถึงที่สุดนั้นจากอัยการทหาร	ร้องขอได้ภายใน 3 ปีหลังจากมีคำตัดสิน	ร้องขอได้ถ้าหากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นว่าการบังคับใช้ พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ในปัจจุบันยังไม่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นพลเรือนที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารอย่างเพียงพอ เมื่อเทียบกับการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม หรือการพิจารณาคดีของศาลทหารในต่างประเทศ อย่างเช่น ประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกันกับศาลยุติธรรม

²³ Military Trial CH Article 167, “Part 2 The First Trial, Chapter 3 The Second Trial,” <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawParaDeatil.aspx?pcode=F0120008&bp=20>, accessed November 11, 2022.

2.2 ปัญหาในการกำหนดความผิดทางอาญาในคดีที่พลเรือนเป็นผู้ต้องหา

กระบวนการดำเนินคดีทางอาญามีไว้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการกำหนดความผิดทางอาญา การบัญญัติฐานความผิดและอัตราโทษไว้ ก็เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้ผู้ต้องหาในคดีอาญาได้ตระหนักรู้ถึงความรุนแรงของความผิดที่ตนเองได้กระทำขึ้นมา และที่ผ่านมาจากสถานการณ์บ้านเมืองตกอยู่ในสภาวะไม่ปกติ ทำให้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในการบริหารจัดการความไม่สงบภายในประเทศ ระบุให้บุคคลที่กระทำความผิด 4 ประเภท ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน และความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนประกาศหรือคำสั่งของ คสช.²⁴ ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อมีการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว ทหารมีสิทธิจับกุมตัวหรือควบคุมตัวพลเรือนที่ตกเป็นผู้ต้องหาได้หรือไม่ เนื่องจากตาม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มิได้บัญญัติถึงสาระสำคัญให้ลักษณะของความผิด 4 ประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญา และอาจมีความเสี่ยงที่ผู้ต้องหาจะไปกระทำความผิดซ้ำอีก

อย่างไรก็ดีแม้ว่าที่ผ่านมานั้นศาลทหารของประเทศไทยจะเคยมีคำพิพากษาในกรณีที่พลเรือนกระทำการฝ่าฝืนประกาศหรือคำสั่งของ คสช. มาบ้างแล้ว แต่ความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างศาลทหารกับศาลยุติธรรมก็ยังมิให้เห็น จนทำให้เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ทางสังคมตามมา เช่น คดีฝ่าฝืนคำสั่งหรือประกาศ คสช. ที่เป็นคดีความผิดในลักษณะเดียวกัน ศาลทหารลงโทษปรับ 10,000 บาท เมื่อรับสารภาพลดเหลือ 5,000 บาท ในขณะที่ศาลยุติธรรม เช่น คดีสมบัติ บุญงามอนงค์ ศาลแขวงดุสิตลงโทษปรับ 500 บาท²⁵

ดังนั้นจะเห็นว่าการนำตัวพลเรือนที่ตกเป็นผู้ต้องหาให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลทหาร ต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด มิใช่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงเจตนาของพลเรือนที่ตกเป็นผู้ต้องหาว่ามีเจตนากระทำความผิดอาญาตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือไม่ โดยพิจารณาถึงผลของการกระทำหรือระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำตัวพลเรือนที่ตกเป็นผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลทหารมากน้อยเพียงใดด้วย

²⁴ ศุภณัฐ บุญสด, “กระบวนการยุติธรรมทางทหารและระบบกฎหมายที่ปิดตาย,” (2559), https://tlhr2014.wordpress.com/2016/04/13/military_justice/, สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565

²⁵ พิธีวรรณ กิตติคุณ, “การกำหนดให้ความผิดบางประเภทเข้ามาอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลทหาร,” (2558), 1, https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=36577&filename=house2558, สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2561.

3. สรุปและอภิปรายผล

การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยถือเป็นส่วนสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องหาถูกปฏิบัติให้ได้รับโทษทางอาญาโดยไม่สมควร โดยกฎหมายได้วางหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและต้องรับโทษ” ดังนั้น ในขณะที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาคัดสินลงโทษผู้ใดจะปฏิบัติต่อผู้นั้นเสมือนกับเป็นผู้กระทำความผิดแล้วไม่ได้

จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาในสถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก เพื่อควบคุมสถานการณ์ภายในประเทศ มีการออกประกาศหรือคำสั่งทางทหารระบุให้การกระทำใดเป็นความผิดและจะต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหาร ซึ่งอาจมีความสุ่มเสี่ยงทำให้พลเรือนตกเป็นผู้ต้องหาและถูกดำเนินคดีในศาลทหารได้จากการใช้ชีวิตประจำวันตามปกติ เช่น กรณีการกลับบ้านหลังสี่ทุ่ม อาจเข้าข่ายเป็นความผิดตามประกาศหรือคำสั่งของฝ่ายทหาร ที่ออกมาเพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในช่วงสถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ นั้น แม้ว่าทหารจะมีอำนาจในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้สงบเรียบร้อย แต่การที่จะนำตัวพลเรือนไปดำเนินคดีในศาลทหารได้นั้น ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักสำคัญไม่ให้เกิดการละเมิด เพราะหลักปฏิบัติตามกฎหมายสากลระหว่างประเทศ ทั้งในเรื่องของหลักสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติที่ดีต่อพลเรือน มีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ โดยห้ามมิให้รัฐใช้อำนาจกระทำการละเมิดรวมถึงใช้ความรุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง อีกทั้งบุคคลยังต้องได้รับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นไม่ว่าพลเรือนจะถูกดำเนินคดีอาญาในศาลทหารด้วยข้อกล่าวหาใดก็ตามหรือได้รับการปฏิบัติในรูปแบบใดก็ตาม รัฐจะละเมิดสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ เพราะบุคคลทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน เป็นสิทธิโดยชอบธรรมทางกฎหมายที่สมควรได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสากลระหว่างประเทศ

โดยบทบัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948 : UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 : ICCPR) ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการพิจารณาคดีอาญา เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเหมาะสม ตั้งแต่การจับกุมตัวผู้ต้องหา การได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันสมควร การปล่อยตัวชั่วคราวเพื่อให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้มีโอกาสเตรียมพยานหลักฐานมาใช้ในการต่อสู้คดี นอกจากนี้ในสถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ การกักตัว การควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย ต้องมีการจำแนกออกจากผู้ต้องหายุ่งยัด และต้องได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายจากทนายความ โดยปราศจากค่าใช้จ่าย ซึ่งหากผู้ต้องหาหรือ

จำเลย มีพยานหลักฐานใหม่ที่พิสูจน์ได้ว่าได้รับการลงโทษอย่างไม่เป็นธรรม ก็มีสิทธิได้รับการชดเชยตามกฎหมายจากความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตามการดำเนินคดีในศาลทหารของประเทศไทยนั้น หากเป็นในสถานการณ์บ้านเมืองปกติ ศาลทหารจะมีกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นไปในแนวทางเดียวกับศาลยุติธรรม กล่าวคือ หากผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความรู้สึกไม่พึงพอใจกับคำพิพากษาของศาลทหารชั้นต้นก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์และฎีกา ไปยังศาลทหารกลาง และศาลทหารสูงสุดตามลำดับ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิของตนเองได้ แต่ในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ การดำเนินคดีของศาลทหารจะมีความเกี่ยวข้องกับพลเรือนซึ่งกระทำความผิดกฎหมายอาญา โดยการฝ่าฝืนประกาศหรือคำสั่งของ คสช. ในระหว่างที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก จนเป็นเหตุให้พลเรือนถูกดำเนินคดีในศาลทหาร ซึ่งพลเรือนที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารนั้น อาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองเทียบเท่ากับการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม และอาจขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ และความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพราะหลักการพิจารณาพิพากษาคดีตาม พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 คือหลักวิธีปฏิบัติที่ใช้กับบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะที่กระทำความผิดและถูกพิจารณาคดีในศาลทหารเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติไว้รองรับพลเรือนที่ถูกพิจารณาคดีในศาลทหาร จึงอาจทำให้พลเรือนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในศาลทหารไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารเท่าที่ควร

ในประเทศต่าง ๆ ที่มีศาลทหารเช่นเดียวกับประเทศไทยได้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในหลายประการที่สำคัญ เช่น ประเทศแคนาดา กำหนดให้มีการทบทวนคำร้องขอถอนการพิจารณาคดีให้เร็วที่สุด ภายใน 24 - 48 ชั่วโมง เพื่อมิให้เป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ต้องหามากเกินไป ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ตามประมวลกฎหมายยุติธรรมทางทหาร (Uniform Code of Military Justice : UCMJ) หมวด 9 มาตรา 59 (1) ได้กำหนดให้ความบกพร่องของคำพิพากษา ที่เกิดจากการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหาเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถยื่นคำร้องขอต่อผู้พิพากษา (Judge Advocate General) ให้มีการพิจารณาคดีใหม่ เมื่อใดก็ได้ภายในสามปีนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ในขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีน ตาม Military Trial CH มาตรา 167 ได้กำหนดให้จำเลยพ้นผิดเมื่อไม่มีหลักฐานพิสูจน์ว่าจำเลยมีความผิดหรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมตามที่ถูกลกล่าวหา เป็นต้น

4. ข้อเสนอแนะ

การดำเนินคดีอาญากับพลเรือนที่ตกเป็นผู้ต้องหาในศาลทหาร เป็นการแจ้งข้อกล่าวหาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งพลเรือนโดยทั่วไปอาจขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางทหารในการควบคุมสถานการณ์บ้านเมืองภายในประเทศ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้พลเรือนถูกกล่าวหาให้มีความผิดและได้รับโทษทางอาญาโดยไม่สมควร จึงควรนำบทสันนิษฐานความผิดตาม ป.วิ.อ. มาตรา 227 มาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลทหาร โดย

เสนอให้ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 13 วรรคสอง ในส่วนที่เป็นคุณแก่จำเลยว่า “หากเกิดความสงสัยในพฤติกรรมของจำเลย หรือมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะสามารถดำเนินการเอาผิดกับจำเลยได้ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 227” ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินคดีอาญาของศาลยุติธรรม และเป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับการพิจารณาคดีทางทหารของสาธารณรัฐประชาชนจีน ตาม Military Trial CH มาตรา 167 ที่กำหนดให้จำเลยในศาลทหารพ้นผิดเมื่อไม่มีหลักฐานพิสูจน์ว่าจำเลยมีความผิดหรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม จำเลยควรได้รับการพิพากษาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์

ในกรณีพลเรือนซึ่งเป็นผู้ต้องหาและถูกดำเนินคดีในศาลทหาร แม้ช่วงเวลาในการเกิดเหตุจะเป็นเวลาในสถานการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ แต่การแจ้งข้อกล่าวหาต่อพลเรือนว่ามีความผิดและต้องได้รับโทษย่อมต้องมีผลพินิจด้วย ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้พลเรือนที่ตกเป็นผู้ต้องหาในศาลทหารมีโอกาสได้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง โดยการยื่นคำร้องขอพิจารณาคดีใหม่ได้เพื่อให้จำเลยมีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่เช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาในคดีความผิดทั่วไป ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาในประมวลกฎหมายยุติธรรมทางทหาร (Uniform Code of Military Justice : UCMJ) หมวด 9 มาตรา 59 (1) ได้กำหนดให้ความบกพร่องของคำพิพากษาที่เกิดจากการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหาเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อผู้พิพากษา (Judge Advocate General) ให้พิจารณาคดีใหม่เมื่อใดก็ได้ภายในสามปีนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นมลทินและกลับคืนสถานะเป็นผู้บริสุทธิ์ดังเดิม

บรรณานุกรม

- นายพรณ ไทยวัฒน์. “อำนาจของศาลทหาร.” 2521. cuir.car.chula.ac.th/simple-search?query=นายพรณ&rpp=10&sort_by=score&order=desc. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.
- ประกาศกองทัพบก ฉบับที่ 1/2557. “เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2557.” (2557) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 97 ง. (20 พฤษภาคม 2557). <https://ratchakitcha2.soc.go.th/pdfdownload/?id=2010314>. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 37/2557. “เรื่อง ความผิดที่อยู่ใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร พ.ศ. 2557.” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 92 ง. (25 พฤษภาคม 2557). <https://ratchakitcha2.soc.go.th/pdfdownload/?id=2009463>. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.
- ปรีชาญ จามเจริญ. “สิทธิมนุษยชนว่าด้วยการตั้งทนายความให้แก่จำเลยในศาลทหาร.” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2559. http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4H_590418.pdf. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.
- พิรุวรรณ กิตติคุณ. “การกำหนดให้ความผิดบางประเภทเข้ามาอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลทหาร.” 2558. https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=36577&filename=house2558. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2561.
- ศุภณัฐ บุญสด. “กระบวนการยุติธรรมทางทหารและระบบกฎหมายที่ปิดตาย : เครื่องมือในทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ.” THAI LAWYERS FOR HUMAN RIGHTS, 2559. https://tlhr2014.wordpress.com/2016/04/13/military_justice/. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.
- ศุภมาศ พยัฆวิเชียร, ศุโข สืบสุข และผกาภรณ์ เกื้อนชัย. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ใน เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 8-15 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552.
- ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. “สถานการณ์สิทธิของพลเรือนไทยภายใต้ศาลทหารและกฎอัยการศึก.” 2557. <https://tlhr2014.files.wordpress.com/2015/02/150123-military-court-thai.pdf>. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.

- สุรางค์รัตน์ บุญสรรค์. “อำนาจศาลทหารภายใต้กฎอัยการศึก (The military courts under martial law).” *บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา*, ฉ.1. (2 5 5 7). https://library.senate.go.th/e-library/web/main_document.jsp?DocID=7729352&DocIDOPDC=. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2564.
- สุวณีย์ ศรีวิไลทนต์. “การพัฒนากระบวนการยุติธรรมของศาลทหารภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ศึกษากรณี : คຸ້ມຄອງລິທິ ເສຣີພາບและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน.” เอกสารวิชาการการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 14 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. 2550. library.coj.go.th/th/search.html?option=all&keyword=สุวณีย์+ศรีวิไลทนต์&location=all&year=&year=. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.
- สำนักงานพระธรรมนูญทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย “กฎหมายคຸ້ມຄອງการปฏิบัติการทางทหาร.” 2554. <https://legal.rtaf.mi.th/web/images/law/4/1.pdf>. สืบค้นเมื่อ 22 ตุลาคม 2565.
- อริยพร โพธิ์ใส. “หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งและอาญา.” *จุลนิติ* (ก.ค.- ส.ค. 53): 166-168. <http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/all/all22.pdf>. สืบค้นเมื่อ 22 ตุลาคม 2565.
- Guideline for Initiating Pre-Trial Custody Hearing – Custody Review Officers and Unit’s Responsibilities*. References: A. section 159 of the NDA B. QR&O articles 105.25 and 105.26. <https://www.canada.ca/en/chief-military-judge/services/consult-legal-resources/pre-trial-custody-hearing.html>. accessed June 21, 2021.
- Military Trial CH Article 167. “Part 2 The First Trial, Chapter 3 The Second Trial.” 1999. <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawParaDeatil.aspx?pcode=F0120008&bp=20>. accessed November 11, 2022.
- U.S. Code § 859 - Art. 59. “Error of law; lesser included offense.” 1956. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/859>. accessed June 21, 2021.
- U.S. Code § 873 - Art. 73. “Petition for a new trial. 1956.” <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/873>, accessed June 21, 2021.
- United Nations Thailand. “The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (Article 11:1),” 1948. <https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>, 2564, In addition, ICCPR Article 14:2 further provides that “Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proved guilty according to law.” accessed June 21, 2021.

กฎหมายสำหรับแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน เกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ Law Regarding Food Delivery Worker Application Payment Compensation for the Lack of Income.

พิมพร สุทะเงิน*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เลขที่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

Pimporn Suthangoen

Faculty of Law, Chiang Mai University,

239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200

Email: Pimporn_s@cmu.ac.th

Received: August 16, 2022

Revised: October 19, 2022

Accepted: October 26, 2022

บทคัดย่อ

แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน หรือ ไรเดอร์ เป็นแรงงานส่งอาหารที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาเป็นสื่อกลางในการรับงาน นั่นคือ แอปพลิเคชัน ซึ่งเป็นหนึ่งในแพลตฟอร์มที่ก่อให้เกิดการจ้างงานในรูปแบบใหม่ ที่เรียกว่า gig work หรืองานที่จ้างเป็นครั้งๆไป ไม่มีผลผูกพันต่อการจ้างงานในอนาคต โดยแรงงานที่ทำงานในลักษณะดังกล่าว ถูกเรียกว่า gig worker หรือผู้ซึ่งมีสถานะเป็นแรงงานอิสระ ไม่มีนายจ้าง งานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันเป็นหนึ่งในงานรูปแบบใหม่นี้ จึงไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างของบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์ม และผลจากการที่ไม่มีสถานะเป็นลูกจ้าง เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 ผลที่ตามมาคือไม่ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อไม่สามารถไปทำงานได้ บทความวิจัยฉบับนี้จึงต้องการศึกษาว่ามีกฎหมายใดบ้างที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ได้แก่

* นักศึกษาปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ซึ่งจะจ่ายเงินทดแทนให้ในกรณีที่ประสบอันตรายขณะขับขี่รถเท่านั้น และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยผู้ที่จะได้รับสิทธิจะต้องผ่านเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อน

คำสำคัญ: เงินทดแทนการขาดรายได้, แรงงานส่งอาหาร, งานที่จ้างเป็นรายครั้ง

Abstract

Food delivery riders are workers who get employment from mobile applications. These apps are one of the platforms that has created the new form of employment, known as gig work. These employees are classed as independent workers who are not protected by the Labor Protection Act 1988. This is because the platforms do not give their workers the status of employee. When experiencing harm or sickness from work, they will not be covered under the Compensation Act 1994. This results in no compensation for lack of income when unable to work due to illness or injury received when working in their occupation. According to my studies, the acts that provide compensation for lack of income to food delivery app riders are the Road Victim Protections Act, 1992, which only entitles compensation in the event of an accident while riding, and the Social Security Act, 1990, that has conditions that must be met before entitlements are granted.

Keywords: Compensation for the lack of income, Food delivery workers, Gig work

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน หรือที่เรียกว่า แรงงานแพลตฟอร์ม หรือ gig worker เป็นกลุ่มแรงงานอิสระ ที่ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของงานโดยคิดเป็นรายชิ้น ไม่มีสถานประกอบกิจการเป็นหลักแหล่ง ไม่มีความสัมพันธ์การจ้างงานแบบลูกจ้าง-นายจ้าง จึงถือว่าเป็นแรงงานภายใต้สัญญาจ้างทำของ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 578 แต่ด้วยลักษณะการทำงานที่นำเอาเทคโนโลยีแพลตฟอร์ม หรือแอปพลิเคชันมาเป็นตัวกลางในการรับงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล ลงโทษ และกำหนดเงื่อนไขการทำงาน เช่น การบังคับให้เปิดตำแหน่ง GPS การโทรหาลูกค้าเพื่อยืนยันการส่งอาหาร และการถ่ายรูปยืนยันตัวตน เป็นต้น เพื่อให้แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันต้องปฏิบัติตาม นักวิชาการหลายฝ่าย เช่น กฤษฎา อีระโกศลพงศ์¹ ศุภวิช สิริกาญจน² จึงได้ออกมาให้ความเห็นว่าลักษณะการจ้างงานดังกล่าวเป็นการจ้างงานแบบจ้างแรงงาน โดยที่บริษัทเจ้าของแพลตฟอร์มมีสถานะเป็นนายจ้าง มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน ขณะที่ทศพล วรรณกุลพันธุ์³ เห็นว่าในแง่ของตัวบทกฎหมายแรงงานแพลตฟอร์มเข้าข่ายการจ้างทำของมากกว่าการจ้างแรงงาน ซึ่งส่งผลให้เกิดการจ้างงานที่ไม่มั่นคง ได้รับค่าตอบแทนไม่แน่นอน และไม่มีหลักประกันในการทำงาน ด้วยความคลุมเครือในการระบุสถานะจ้างงาน เกรียงศักดิ์ อีระโกวิทขจร⁴ จึงได้เสนอให้มีการทบทวนสถานะการจ้างงานเพื่อสิทธิประโยชน์ของแรงงานแพลตฟอร์ม อย่างไรก็ตามปัจจุบันยังไม่มีคดีเรื่องความสัมพันธ์การจ้างงานระหว่างแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันกับบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์ม เพื่อให้ศาลพิจารณาว่าแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันเป็นลูกจ้างของบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์มหรือไม่

ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันมีสถานะเป็นแรงงานอิสระ ไม่มีนายจ้าง คือ เมื่อแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้จากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างที่มีนายจ้างเท่านั้น ดังนั้นเมื่อแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

¹ กฤษฎา อีระโกศลพงศ์, *กรณีศึกษาการทำงานของเยาวชนโดยแอปพลิเคชันเรียกรถและบริการส่งอาหาร : ข้อเสนอเพื่อทบทวนนโยบายแรงงานและการกิจของกระทรวงแรงงานเยาวชน*, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ, 2562), 54.

² ศุภวิช สิริกาญจน, “ชวนรู้จักปัญหา ‘ไรเดอร์’ มุมแรงงานสัมพันธ์ที่ยังคลุมเครือ และแนวแก้ไข-คุ้มครองในทางกฎหมายที่อาจต้องถกอีกยาว,” 2564, <https://prachatai.com/journal/2021/08/94442#:~:text=เมื่อถามว่าแท้จริงไร,ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน,สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565>.

³ ทศพล วรรณกุลพันธุ์, “รู้จักแรงงานดิจิทัล: ฟรีแลนซ์และกรรมกรแพลตฟอร์ม งานออฟไลน์สู่ออนไลน์ ความอิสระที่ไม่อิสระ,” *Decode*, <https://decode.plus/20200805/>, 2563, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565.

⁴ เกรียงศักดิ์ อีระโกวิทขจร, “‘แรงงานแพลตฟอร์ม’ ผู้ไม่มีตัวตนในกฎหมายและหยาดเหวี่ยงที่ถูกเอาเปรียบ,” 2021, <https://prachatai.com/journal/2021/11/95971>, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565.

จากการทำงานภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในช่วงที่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันไม่ได้ทำงาน จึงตกอยู่ที่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันและครอบครัว

บทความวิจัยฉบับนี้จึงต้องการศึกษาว่ามีกฎหมายใดบ้างที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน และมีรายละเอียด หรือเงื่อนไขใดบ้างก่อนที่จะได้รับเงินทดแทนนั้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีหรือไม่มีกฎหมายที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

1.3 แนวคิดทฤษฎี⁵

ทฤษฎีคือระบบที่เอกชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งระบบนี้ได้เปิดรับแนวคิดใหม่ บริษัทใหม่และเจ้าของรายใหม่หรือทุนใหม่ โดยอาศัยนวัตกรรมและการเลือกนวัตกรรมที่ได้ทดลองแล้วมาใช้เพื่อเป็นตัวขับเคลื่อนระบบ ระบบทุนนิยมมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในวิกฤตการณ์ทางการเงิน ความไม่มั่นคงในการทำงาน และความล้มเหลวที่เต็มไปด้วยผู้ด้อยโอกาส จากการตอบคำถามว่า หากกำหนดให้บริษัทต่าง ๆ แข่งขันกันโดยปราศจากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ การแข่งขันดังกล่าวจะมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหรือไม่ ผลจากการทดลองที่ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดราคาสินค้าและบริการ ค่าจ้าง และแรงงานของตน เพื่อแข่งกับรัฐวิสาหกิจอื่น พบว่าไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีกฎหมายของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ แม้ต่อมาจะทำการทดลองโดยไม่ให้มีกฎหมายจากรัฐเข้าแทรกแซงกิจกรรมดังกล่าว ก็พบว่าบริษัทยังคงไม่สามารถสร้างนวัตกรรมขึ้นมาใหม่ได้ จึงสรุปได้ว่าการแข่งขันระหว่างเอกชนโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ก็ไม่ก่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ได้ ดังนั้น พลวัตทุนนิยมจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการแข่งขันการพัฒนาวัตกรรม และนวัตกรรมที่ประดิษฐ์ขึ้นนั้นถูกเลือกนำมาใช้จึงจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้

ระบบทุนนิยมไม่เพียงแต่นำมาซึ่งกำไรและผลประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งทุนนิยมก็นำมาซึ่งการขาดแคลนปัจจัยการผลิต การเสียผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในสังคม⁶ เช่น คนจนมีโอกาสนในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรได้น้อยกว่าคนรวย เกิดการแบ่งชนชั้นระหว่างชนชั้นนายทุน ผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และชนชั้นแรงงานผู้ถูกกดขี่

⁵ The Center on Capitalism and Society, “Theory of Capitalism,” Columbia University home, <https://capitalism.columbia.edu/theory-capitalism>, accessed January 5, 2021.

⁶ Erik Olin Wright, *HOW TOต่อต้านทุนนิยม ในศตวรรษที่ 21*, แปลโดย พงษ์ประภัสสร แสงสุริยง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักนิสิตสามย่าน, 2564).

แพลตฟอร์ม หรือ แอปพลิเคชัน เป็นหนึ่งในนวัตกรรมของทุนนิยมที่ถูกนำมาใช้ในการเป็นสื่อกลางการซื้อขาย แลกเปลี่ยนข้อมูล และทำหน้าที่เชื่อมโยงบุคคลหลายฝ่ายเข้าด้วยกันโดยอาศัยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตในการเข้าถึงข้อมูลนั้น บริษัทเจ้าของแพลตฟอร์มได้นำเอาแพลตฟอร์มหรือแอปพลิเคชันซึ่งเป็นนวัตกรรมของทุนนิยมที่สร้างขึ้นมามาใช้เพื่อก่อให้เกิดงานที่จ้างงานเป็นรายครั้ง หรือที่เรียกว่า gig work โดยคำว่า gig เป็นคำแสลงที่หมายถึงวงดนตรีที่รับจ้างเป็นครั้ง ๆ⁷ ต่อมาถูกนำมาใช้ในการเรียกงานที่มีลักษณะรับจ้างเป็นระยะเวลาสั้น ๆ และจบเป็นครั้ง ๆ ไป ไม่ยึดติดกับสถานที่ใดที่หนึ่ง⁸ ซึ่งลักษณะการจ้างงานดังกล่าวถูกทำให้อยู่ภายใต้สัญญาจ้างทำของ คือแรงงานไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างของบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์ม แต่เป็นแรงงานอิสระที่สามารถทำงานได้โดยไม่จำกัดชั่วโมงการทำงาน โดยจะได้รับเงินค่าจ้างเป็นรายชิ้นตามผลสำเร็จของงาน ผลคือแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานผู้ที่มีความสัมพันธ์การจ้างงานอย่างลูกจ้าง-นายจ้าง เท่านั้น

1.4 ขอบเขตการวิจัย

จำกัดการศึกษาภายใต้รูปแบบการจ้างงานของแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน โดยเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันไม่รวมลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ และเน้นศึกษากฎหมายที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้จากรัฐ เฉพาะกรณีแรงงานส่งอาหารประสบอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงานส่งอาหาร

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษาข้อมูลจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมถึงเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คำพิพากษา แนวคิดทุนนิยม ความเห็นนักวิชาการต่อสถานะความสัมพันธ์การจ้างงาน ข้อเท็จจริงจาก Facebook กรณีแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน โดยได้ศึกษาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก

ในการรวบรวมข้อเท็จจริงกรณีแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ผู้วิจัยได้พบปัญหาและข้อเท็จจริงจากเพจและกลุ่มต่าง ๆ ทาง Facebook เช่น ข้อมูลจากเพจสหภาพไรเดอร์ - Freedom Rider Union, GrabFood CNX - Rider (Unofficial), GRAB korat, ชมรมคนขับ GrabFood & GrabBike Driver TH ทั้งจากการโพสต์ การแชร์ข่าว และการแสดงความคิดเห็น ตัวอย่างการโพสต์ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุ

⁷ PTT Expresso (Express Solution) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), “Gig Economy คืออะไร รู้จักกับการทำงานแบบใหม่ที่คนยุคนี้ควรรู้,” <https://blog.pttexpresso.com/what-is-gig-economy-and-why-office-workers/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2565.

⁸ Mission To The Moon, “รู้จักเศรษฐกิจแบบ Gig,” <https://missiontothemoon.co/รู้จักเศรษฐกิจแบบ-gig/>, 2563, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2565.

เช่น “เมื่อวานประสบอุบัติเหตุ บริเวณริมฟุตบาท ณ แยกเกษตร ส่งผลทำให้นิ้วหัวแม่มือเท้าปวดวันนี้เลยไม่ได้วิ่งงาน”⁹และ “ประกาศตามหาญาติและผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ ยี่ห้อฮอนด้ารุ่นเวฟไอ สีขาว/ดำ หมายเลขทะเบียน..... ประสบอุบัติเหตุชนเสาไฟฟ้าเกาะกลางถนน... ลักษณะรถ วิ่งส่งอาหาร”¹⁰ ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลทำให้ทราบว่าไม่มีกฎหมายที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ที่ให้ความคุ้มครองต่อกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานของแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันโดยเฉพาะ การรักษาตัวใช้เวลานานหลายเดือนหรือเป็นปี ทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากมีคณโศสตร์ขอปรึกษาคนในเพจหรือกลุ่มมักจะร่วมบริจาคให้แก่ผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานส่งอาหาร และจะมีการเขียนบอกถึงวิธีการเคลมประกัน การแสดงความคิดเห็นต่อบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์ม การเล่าถึงเหตุการณ์ที่ตนเคยประสบมา เป็นต้น

รูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์เอกสาร โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ลักษณะการจ้างงานระหว่างแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันกับบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์ม จากนั้นสรุปสาระสำคัญของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องการจ้างทำของและการจ้างแรงงาน ว่ามีสาระสำคัญและแตกต่างกันอย่างไร ต่อมาได้สรุปเหตุผลหรือสาระสำคัญในคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการระบุสถานะความสัมพันธ์การจ้างงาน และนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ร่วมกับความเห็นของนักวิชาการ จากนั้นได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเป็นแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันว่าหากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานแล้วจะมีกฎหมายใดบ้างที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่แรงงานเหล่านั้น ซึ่งข้อมูลทั้งหมดถูกนำมาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดทฤษฎี เนื่องจากแอปพลิเคชันหรือแพลตฟอร์มที่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันนำมาเป็นตัวกลางในรับงานนั้นถือว่าเป็นเครื่องมือของระบบทุนนิยมในการสร้างกำไรให้แก่ธุรกิจของตน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปลี่ยนสถานะการจ้างงานจากลูกจ้าง-นายจ้างเป็นแรงงานอิสระ

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงกฎหมายที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

1.6.2 ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีหรือไม่มีกฎหมายที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ ให้แก่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

⁹ ชมรมคนขับ GrabFood & GrabBike Driver TH, “การทุบคย,”

<https://web.facebook.com/groups/446609612785695/permalink/665745534205434/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2565.

¹⁰ ชมรมคนขับ GrabFood & GrabBike Driver TH, “ประสบอุบัติเหตุ,”

<https://web.facebook.com/groups/446609612785695/search/?q=ประสบอุบัติเหตุ>, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2565.

2 ผลการวิจัย

2.1 สถานะความสัมพันธ์การจ้างงาน

จากการที่กลุ่มสถิติแรงงาน กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ¹¹ ได้ให้คำนิยามแรงงานในระบบไว้ว่า

“แรงงานในระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองหรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ได้แก่

1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น

2) ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

3) ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

4) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

5) ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

6) ผู้มีงานทำที่ประกันตนตาม พรบ. ประกันสังคม มาตรา 33, 39 และ 40”

จากการให้คำนิยามแรงงานในระบบข้างต้น จึงสามารถให้คำนิยามแก่แรงงานนอกระบบได้ว่า

1) ผู้ที่ไม่ใช่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

2) ผู้ที่ไม่ใช่ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

3) ผู้ที่ไม่ใช่ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

4) ผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

5) ผู้ที่ไม่ได้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 33, 39 และ 40

หากพิจารณาสถานะของแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ก็ถือได้ว่าเป็นแรงงานนอกระบบ ไม่มีนายจ้าง เป็นกลุ่มแรงงานอิสระ จ้างงานตนเอง ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบเพียง 3 กลุ่ม¹² คือ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้รับความคุ้มครองโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน ได้รับความคุ้มครองจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกลุ่มแรงงานในงานเกษตรกรรม (ที่มีได้จ้าง

¹¹ กลุ่มสถิติแรงงาน กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2562*, (2562), 22, http://www.nso.go.th/sites/2014en/Survey/social/labour/informalEmployment/2019/2562_workerOutSum.pdf?fbclid=IwAR0GXuiD62xeGuxWWy6EuG8tAUNOs8d0IN6iDpqB07U49yLiMCRc2fFl2_0. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2565.

¹² กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, *คู่มือการปฏิบัติงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 (สำหรับเจ้าหน้าที่)*, (2561), 1, <https://prachuapkhirkhan.labour.go.th/attachments/article/268/ด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2565.

ลูกจ้างตลอดปี) ได้รับความคุ้มครองจากกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 ซึ่งการออกกฎหมายให้ความคุ้มครองข้างต้นแสดงให้เห็นว่าปัจจุบันกลุ่มอาชีพแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันยังคงเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะให้ความคุ้มครองต่อการประกอบอาชีพของตนในด้านต่างๆ รวมถึงยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองกรณีการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานด้วย

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความสัมพันธ์การจ้างงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากอำนาจบังคับบัญชาของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างซึ่งเป็นสาระสำคัญของ มาตรา 583 ลักษณะ 6 ว่าด้วยเรื่องการจ้างแรงงาน ที่บัญญัติว่า “ถ้าลูกจ้างจงใจขัดคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี หรือละเลยไม่นำพาต่อคำสั่งเช่นว่านั้นเป็นอาชญากรรมก็ดี ละทิ้งการทำงานไปเสียก็ดี กระทำความผิดอย่างร้ายแรงก็ดี หรือทำประการอื่นอันไม่สมแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริตก็ดี ท่านว่านายจ้างจะไล่ออกโดยมิพักต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือให้สินไหมทดแทนก็ได้” ก็จะสามารถกล่าวได้ว่าแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันอยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน โดยเทียบกับการให้เหตุผลในคำพิพากษาฎีกาที่ 2470/2556¹³ ซึ่งได้อธิบายไว้ว่าการจะพิจารณาว่าสัญญานั้นอยู่ภายใต้สัญญาจ้างทำของหรือสัญญาจ้างแรงงาน จะต้องพิจารณาจากลักษณะการทำงานหรือข้อเท็จจริงในการทำงาน จึงจะทราบเจตนาที่แท้จริงในการทำสัญญาระหว่างคู่สัญญาได้ การที่โจทก์มีอำนาจลงโทษตักเตือนลูกจ้างที่กระทำความผิดแทนจำเลยได้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงอำนาจบังคับบัญชาที่จำเลยมีต่อโจทก์ นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นการจ้างแรงงาน

แม้ประเทศไทยจะยังไม่มีคำพิพากษาคือสถานะความสัมพันธ์การจ้างงานระหว่างบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์มกับแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน แต่จากการศึกษาพบว่าเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563 ศาลฎีกาประเทศสเปน¹⁴ที่ได้ตัดสินให้แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันของบริษัท Glovo เป็นลูกจ้างของบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์ม โดยศาลได้พิจารณาปัจจัยหลายประการ เช่น ความไม่มีอิสระในการตัดสินใจเมื่อทำงาน แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันถูกควบคุมโดยต้องระบุตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ วิธีการทำงานถูกกำหนดโดยบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์ม และแพลตฟอร์มเป็นของบริษัท จะเห็นได้ว่าหนึ่งในเหตุผลที่ศาลฎีกาประเทศสเปนนำมาพิจารณาคือ ความไม่มีอิสระในการตัดสินใจเมื่อทำงาน หรือกล่าวได้กว่าแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายจ้าง โดยปราศจากความเป็นอิสระในการตัดสินใจขณะทำงาน

สถานะความสัมพันธ์การจ้างงานของแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ระหว่างการจ้างแรงงานและจ้างทำของ จากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา

¹³ ขนิษฐา แสงมณี กับบริษัททวนกิจบ้านเมือง จำกัด, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2470/2556 (ศาลฎีกา 2556)

¹⁴ Daniel Pérez del Prado, DISPATCH NO. 36 – SPAIN THE LEGAL FRAMEWORK OF PLATFORM WORK IN SPAIN: THE NEW SPANISH “RIDERS’ LAW”, 2-3,
<https://cllpj.law.illinois.edu/content/dispatches/2021/Dispatch-No.-36.pdf>, accessed July 5, 2021.

ความเห็นนักวิชาการ ที่ยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผลที่ตามมาคือเมื่อแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน จึงไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้ มีเพียงกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่ให้ความคุ้มครอง

2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535

ในการทำงานของแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันจำเป็นที่จะต้องมีการประกันภัยรถยนต์ในการขับขี่ส่งอาหาร ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองกรณีผู้ประสบภัยจากรถคือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ที่ได้กำหนดให้รถทุกคันที่ใช้สัญจรบนถนนต้องทำประกันภัย หรือที่เรียกว่า “พรบ.รถ” ยกเว้นรถบางประเภทที่กฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องทำ โดยทุกกรมธรรม์จะมีการระบุเงื่อนไขในการให้ความคุ้มครอง¹⁵ สำหรับค่าเสียหายเบื้องต้น ในกรณี เช่น รถล้มเพราะฝนตกถนนลื่น ขับรถชนต้นไม้ สุนัขวิ่งตัดหน้าเบรกกะทันหัน รถจึงเสียหลักล้ม โดยจะได้รับความคุ้มครองค่าเสียหายเบื้องต้น ดังนี้

1) กรณีผู้ประสบภัยได้รับความเสียหายต่อร่างกาย บริษัทจะจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 30,000 บาทต่อหนึ่งคน

2) กรณีผู้ประสบภัยสูญเสียอวัยวะ/ทุพพลภาพอย่างถาวร บริษัทจะจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวน 35,000 บาทต่อหนึ่งคน

3) กรณีผู้ประสบภัยเสียชีวิต บริษัทจะจ่ายค่าปลงศพตามจำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น 35,000 บาทต่อหนึ่งคน (หากเกิดความเสียหายหลายกรณีรวมกัน จะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นรวมกันแล้วไม่เกิน 65,000 บาทต่อหนึ่งคน)

ถ้าผู้ประสบภัยจากรถเป็นฝ่ายถูกหรือเป็นผู้ซ้อนท้าย จะได้รับความคุ้มครองดังนี้

1) กรณีได้รับความเสียหายต่อร่างกาย หรืออวัยวะ บริษัทจะจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามความเสียหายที่แท้จริง แต่ไม่เกิน 80,000 บาทต่อหนึ่งคน

2) กรณีสูญเสียอวัยวะ/ทุพพลภาพอย่างถาวร หรือทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง บริษัทจะจ่ายค่าสินไหมทดแทน 200,000 - 500,000 บาทต่อหนึ่งคน (กรณีสูญเสียอวัยวะ เป็นไปตามเงื่อนไขกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ)

3) กรณีเสียชีวิต บริษัทจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 500,000 บาทต่อหนึ่งคน

4) กรณีที่เข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล (คนไข้ใน) บริษัทจะจ่ายค่าชดเชยรายวัน วันละ 200 บาท (จำนวน รวมกันไม่เกิน 20 วัน)

จะเห็นว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ได้ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันในกรณีประสบอันตรายขณะขับขี่รถจักรยานยนต์อยู่ โดยจะรับค่าสินไหมทดแทนและค่าชดเชยรายวันหากต้องนอนโรงพยาบาล ซึ่งถือได้ว่า

¹⁵ บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัด, “ปรับเพิ่มความคุ้มครองประกันภัย พ.ร.บ. เกิดอุบัติเหตุจากรถ ตั้งแต่ 1 เมษายน 2563,” <https://www.rvp.co.th/underwritingQA.php>, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565.

เป็นเงินทดแทนการขาดรายได้ในกรณีที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการทำงาน จนไม่สามารถทำงานได้

2.3 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

จากการที่แรงงานส่งอาหารเป็นแรงงานอิสระ หากสมัครเป็นผู้ประกันตน จะต้องเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ซึ่งก็คือบุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 และไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่อผู้ประกันตนว่าจะได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิดจากการทำงาน รวมถึงกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2565 ได้กำหนดให้

1) ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2565 เป็นต้นไป เดือนละ 70 บาท มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ และประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

2) ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2565 เป็นต้นไป เดือนละ 100 บาท มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย และประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

3) ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2565 เป็นต้นไป เดือนละ 300 บาท มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ และประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร

สำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เงื่อนไขการเกิดสิทธิจะเกิดเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 เดือน ก่อนเดือนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

1) หากจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 70 บาท หรือ 100 บาท จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ ดังนี้

1.1) กรณีนอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาลตั้งแต่ 1 วันขึ้นไป จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ วันละ 300 บาท ปีละไม่เกิน 30 วัน

1.2) กรณีไม่นอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาล แต่มีใบรับรองแพทย์ให้หยุดพักรักษาตัวตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้วันละ 200 บาท ปีละไม่เกิน 30 วัน

1.3) กรณีไปพบแพทย์ (ไม่นอนโรงพยาบาล) และแพทย์ไม่มีความเห็นให้หยุดพักรักษาตัว หรือให้หยุดพักรักษาตัวตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป (มีใบรับรองแพทย์มาแสดง) จะได้รับเงิน

ทดแทนการขาดรายได้ ครั้งละ 50 บาท แต่ไม่เกิน 3 ครั้งต่อปี ซึ่งภายใน 1 ปี ได้รับสิทธิตาม 1.1, 1.2 และ 1.3 รวมกันไม่เกิน 30 วัน

2) หากจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 300 บาท จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ ดังนี้

2.1) กรณีนอนพักรักษาในโรงพยาบาลตั้งแต่ 1 วันขึ้นไป จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ วันละ 300 บาท

2.2) กรณีไม่นอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาล แต่มีใบรับรองแพทย์ให้หยุดพักรักษาตัวตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ วันละ 200 บาท ซึ่งภายใน 1 ปี จะสามารถใช้สิทธิตาม 2.1 และ 2.2 รวมกันไม่เกิน 90 วัน

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้ให้ความคุ้มครองโดยจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่แรงงานส่งอาหาร ซึ่งผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน แต่ทั้งนี้ก็มีเงื่อนไขว่าผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิก็ต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 เดือน ก่อนเดือนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ดังนี้ หากไม่เข้าเงื่อนไขก็จะไม่ได้รับเงินทดแทนดังกล่าว

ส่วนกรณีที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ทุกพลภาพ ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีทุพพลภาพหรือทุพพลภาพเพิ่มขึ้นของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทุพพลภาพไว้ ดังนี้

1) การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกายหรือสูญเสียสภาวะปกติทางจิตใจ เมื่อประเมินการสูญเสียตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไป

2) การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกาย ดังต่อไปนี้

(ก) มือขาดทั้งสองข้างตั้งแต่ระดับข้อมือขึ้นไป

(ข) ขาขาดทั้งสองข้างตั้งแต่ระดับเข่าขึ้นไป

(ค) สูญเสียขาข้างหนึ่งระดับเหนือเข่าขึ้นไปกับขาข้างหนึ่งขาดระดับข้อเท้าขึ้นไป

(ง) สูญเสียดวงตาทั้งสองข้างหรือสูญเสียตาข้างหนึ่งกับการสูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละเก้าสิบขึ้นไป หรือสูญเสียความสามารถในการมองเห็นตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่าของตาดีกข้างหนึ่ง หรือสูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละเก้าสิบขึ้นไป หรือสูญเสียความสามารถในการมองเห็น ตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่าตาทั้งสองข้าง

(จ) โรคหรือการบาดเจ็บของไขสันหลังเป็นเหตุให้มือหรือแขนทั้งสองข้าง มือข้างหนึ่งกับขาข้างหนึ่ง มือข้างหนึ่งกับขาอีกข้างหนึ่ง หรือแขนข้างหนึ่งกับขาหรือเท้าอีกข้างหนึ่ง หรือขาทั้งสองข้างกับการขับถ่ายปัสสาวะ ออจจาระ สูญเสียสมรรถภาพโดยสิ้นเชิง

(ฉ) โรคหรือการบาดเจ็บของสมอง เป็นเหตุให้สูญเสียความสามารถของอวัยวะของร่างกายจนไม่สามารถประกอบกิจวัตรประจำวันที่เป็นได้ และต้องมีผู้อื่นมาช่วยเหลือดูแล

โดยจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตั้งแต่ 500-1,000 บาทต่อเดือน เป็นระยะเวลา 15 ปี สำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนจำนวน 70 บาท และ 100 บาทต่อเดือน

ส่วนผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนจำนวน 300 บาทต่อเดือน จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตลอดชีวิต โดยมีเงื่อนไขในการรับสิทธิ ดังนี้

1) หากจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 6 เดือน ภายในระยะเวลา 10 เดือนก่อนทุพพลภาพ จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 500 บาทต่อเดือน

2) หากจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 12 เดือน ภายในระยะเวลา 20 เดือนก่อนทุพพลภาพ จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 650 บาทต่อเดือน

3) หากจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 24 เดือน ภายในระยะเวลา 40 เดือนก่อนทุพพลภาพ จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 800 บาทต่อเดือน

4) หากจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 36 เดือน ภายในระยะเวลา 60 เดือนก่อนทุพพลภาพ จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 1,000 บาทต่อเดือน

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นทำให้เห็นปัญหาของผู้ที่สูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกายหรือสูญเสียสภาพปกติทางจิตใจ เมื่อประเมินการสูญเสียต่ำกว่าร้อยละห้าสิบลงมา ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้จากการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว แม้ว่าจะมีความทุพพลภาพจริงแต่เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองจึงเป็นปัญหาทางข้อกฎหมายที่ควรแก้ไข

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

แพลตฟอร์ม หรือแอปพลิเคชัน เป็นนวัตกรรมของระบบทุนนิยมในการขับเคลื่อนระบบเพื่อแสวงหากำไรหรือประโยชน์สูงสุดจากปัจจัยการผลิต ระบบทุนนิยมได้แบ่งสังคมออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นนายทุนผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และชั้นแรงงานผู้ใช้แรงงานแลกกับค่าจ้างแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันถือเป็นแรงงานภายใต้การนำนวัตกรรม แพลตฟอร์มหรือแอปพลิเคชัน มาเป็นเครื่องมือที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจ้างงานเป็นครั้ง โดยได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้นตามผลสำเร็จของงาน ส่งผลให้แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันเป็นแรงงานอิสระไม่มีนายจ้าง ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ดังนั้นการจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายใดจึงต้องศึกษากฎหมายและเงื่อนไขที่กฎหมายนั้นกำหนดเป็นกรณีไป

ในกรณีประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงานส่งอาหารนั้น แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ไว้โดยเฉพาะจึงต้องอาศัยความคุ้มครองจาก 1) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ซึ่งจะคุ้มครองเฉพาะกรณีที่แรงงานส่งอาหารประสบอันตรายจากรถ ไม่รวมถึงการเจ็บป่วยอื่นอันเนื่องมาจากการทำงาน เช่น ตกบันไดขณะขึ้นไปส่งอาหารให้ลูกค้าจนขาหัก เป็นต้น และ 2) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ที่ให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย แต่ทั้งนี้การได้รับสิทธิการคุ้มครองขึ้นอยู่กับเงื่อนไขระยะเวลาที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนก่อนที่จะประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อย่างไรก็ตามจำนวนการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนมีผลต่อการได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ด้วยเช่นกัน ในส่วนกรณีทุพพล

ภาพกฎหมายกำหนดให้การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกาย หรือสูญเสียสภาวะปกติทางจิตใจ เมื่อประเมินการสูญเสียตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไปจึงจะเข้าหลักเกณฑ์การเป็นผู้ทุพพลภาพ ซึ่งหากมีความทุพพลภาพต่ำกว่าเกณฑ์ ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง เป็นที่น่าสังเกตว่าวัตถุประสงค์ของกองทุนประกันสังคม คือเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ประกันตนว่าจะได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิดจากการทำงาน แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าเมื่อแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันหากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานก็สามารถได้รับความคุ้มครองจากกองทุนดังกล่าวได้

ข้อเสนอแนะ ผู้วิจัยเห็นว่าควรจัดประเภทความสัมพันธ์การจ้างงานให้แรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันเป็นลูกจ้างของบริษัทเจ้าของแพลตฟอร์มภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งจะมีผลทำให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และจะเป็นผู้ประกันตนได้ตามมาตรา 33 หากเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานก็จะได้รับคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง ซึ่งมีผลทำให้ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ ซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทุกคนที่มีนายจ้าง

อย่างไรก็ตามปัจจุบันแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันยังคงมีสถานะเป็นแรงงานอิสระ ไม่มีนายจ้าง ทำให้ต้องเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งจากประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการนิยามทุพพลภาพหรือทุพพลภาพเพิ่มขึ้นของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2561 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ว่าด้วย หลักเกณฑ์การทุพพลภาพ ข้อ 3 (1) การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกายหรือสูญเสียสภาวะปกติทางจิตใจ เมื่อประเมินการสูญเสียตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไป หลักเกณฑ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าหลักเกณฑ์การได้รับเงินทดแทนกรณีทุพพลภาพนั้นต้องผ่านประเมินการสูญเสียตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไป หากต่ำกว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายให้ผู้ทุพพลภาพแต่ไม่ถึงร้อยละห้าสิบยังคงได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ด้วยเช่นกัน

ประการต่อมาที่ต้องการเสนอแนะให้มีการแก้ไขคือ เงื่อนไขระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่มีผลต่อการได้รับสิทธิประโยชน์ โดยกฎหมายประกันสังคมกำหนดว่าผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิก็ต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 เดือน กฎหมายควรแก้ไขให้ปรับลดระยะเวลาลงเพื่อคุ้มครองให้ผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตั้งแต่เริ่มสมัคร หรือเริ่มทำงานทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ซึ่งรวมถึงแรงงานส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันด้วย

บรรณานุกรม

- กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์. *กรณีศึกษาการทำงานของเยาวชนโดยแอปพลิเคชันเรียกรถและบริการส่งอาหาร : ข้อเสนอเพื่อทบทวนนโยบายแรงงานและภารกิจของกระทรวงแรงงานเยาวชน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ, 2562.
- กลุ่มสถิติแรงงาน กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2562*.
http://www.nso.go.th/sites/2014en/Survey/social/labour/informalEmployment/2019/2562_workerOutSum.pdf?fbclid=IwAR0GXuiD62xeGuxWWy6EuG8tAUNOs8d0IN6iDpqbO7U49yliMCRc2fFl2_0. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2565.
- กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, *คู่มือการปฏิบัติงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 (สำหรับเจ้าหน้าที่)*. (2561).
<https://prachuapkhirikhan.labour.go.th/attachments/article/268/ด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ.pdf>. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2565.
- เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร. “‘แรงงานแพลตฟอร์ม’ ผู้ไม่มีตัวตนในกฎหมายและหยาดเหงื่อที่ถูกเอาเปรียบ,” 2564. <https://prachatai.com/journal/2021/11/95971>. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565.
- ชมรมคนขับ GrabFood & GrabBike Driver TH, “การพุดคุย,”
<https://web.facebook.com/groups/446609612785695/permalink/665745534205434/>. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2565.
- ทศพล วรรณกุลพันธ์. “รู้จักแรงงานดิจิทัล: ฟรีแลนซ์และกรรมกรแพลตฟอร์ม งานออฟไลน์สู่ออนไลน์ ความอิสระที่ไม่อิสระ.” 2563. <https://decode.plus/20200805/>. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565.
- บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัด. “ปรับเพิ่มความคุ้มครองประกันภัย พ.ร.บ. เกิดอุบัติเหตุจากรถ ตั้งแต่ 1 เมษายน 2563.”
<https://www.rvp.co.th/underwritingQA.php>. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565.
- ศุภวิช สิริกาญจน. “ชวนรู้จักปัญหา ‘ไรเดอร์’ มุมแรงงานสัมพันธ์ที่ยังคลุมเครือ และแนวแก้ไขคุ้มครองในทางกฎหมายที่อาจต้องถกอีกยาว.” 2564.
<https://prachatai.com/journal/2021/08/94442#:~:text=เมื่อถามว่า%20แท้จริงไร,ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน>. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565.
- Daniel Pérez del Prado, DISPATCH NO. 36 – SPAIN THE LEGAL FRAMEWORK OF PLATFORM WORK IN SPAIN: THE NEW SPANISH “RIDERS’ LAW”, 2-3,
<https://cllpj.law.illinois.edu/content/dispatches/2021/Dispatch-No.-36.pdf>. accessed July 5, 2021.

Erik Olin Wright. *HOW TO ต่อต้านทุนนิยม ในศตวรรษที่ 21*. แปลโดย พงษ์ประภัสสร
แสงสุริยง. (กรุงเทพมหานคร: สำนักนิตยสารสามย่าน, 2564).

Mission To The Moon. “รู้จักเศรษฐกิจแบบ Gig.” 2563.

<https://missiontothemoon.co/รู้จักเศรษฐกิจแบบ-gig/>. สืบค้นเมื่อวันที่ 3
มิถุนายน 2565.

PTT Expresso (Express Solution) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). “Gig Economy คืออะไร
รู้จักกับการทำงานแบบใหม่ที่คนยุคนี้ควรรู้.”

<https://blog.pttexpresso.com/what-is-gig-economy-and-why-office-workers/>. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2565.

The Center on Capitalism and Society. “*Theory of Capitalism*.”

<https://capitalism.columbia.edu/theory-capitalism>. accessed January 5, 2021.

**ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเรื่องการกำหนดความเร็ว
ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม**
**Legal Problems Concerning the Enforcement of Speed Limit of
Cars on the Road Traffic Act, B.E. 2522
and Amendment**

กรกช โรจนบุญถึง*

สถานีตำรวจภูธรศรีราชา

เลขที่ 77 ถนนสุขุมวิท ตำบลศรีราชา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี 20110

Korakot Rotchanabunthueng

Si Racha Provincial Police Station

77 Sukhumvit Rd, Si Racha, Si Racha District, Chon Buri 20110

Email: kornkorakott@gmail.com

Received: June 1, 2022

Revised: September 6, 2022

Accepted: September 12, 2022

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) ศึกษาให้ทราบความเป็นมาและปัญหาข้อกำหนดอัตราความเร็วของรถในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 (2) ศึกษาระเบียบข้อบังคับและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 (3) ศึกษาสถิติการเกิดอุบัติเหตุที่มีสาเหตุมาจากการขับซิ่งด้วยอัตราความเร็วสูง (4) ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอัตราความเร็วของรถในประเทศไทยและต่างประเทศ (5) ศึกษาข้อกำหนดการใช้อัตราความเร็วของรถให้เหมาะสมกับสภาพการจราจรในปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่าปัญหาเรื่องข้อกำหนดอัตราความเร็วของรถตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ในประเทศไทยมีการบังคับใช้มาเป็นเวลาร่วมกว่าสี่สิบปี จึงควรที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงควรมีการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานจราจรแจ้งจำนวนค่าปรับพร้อมหลักฐานต่อนายทะเบียน และควรมีการเพิ่มค่าตอบแทนนายทะเบียนที่ได้จากการดำเนินการน้อยเกินไป และควรมีการเพิ่มในส่วนของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เพื่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วย

* สิบตำรวจโท, ผู้บังคับหมู่งานป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรศรีราชา

ความเป็นธรรม มีหลักเกณฑ์อย่างชัดเจนและครอบคลุม เป็นการช่วยป้องกันการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศไทยมีแนวโน้มของการเกิดอุบัติเหตุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ขับขี่ยานพาหนะขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพต่อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือไม่เคารพกฎจราจร และประเทศไทยไม่มีมาตรการและการบังคับใช้กฎหมายจราจรอย่างจริงจังแตกต่างกับในหลายประเทศมีการจัดการระบบการจราจรอย่างมีมาตรฐาน มีการจัดการที่เป็นระบบและมีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการเพิ่มอัตราความเร็วสูงสุดในประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) ภายใต้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ให้สามารถใช้อัตราความเร็วสูงสุดได้เพิ่มขึ้นเป็น 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เพื่อให้เหมาะสมกับการคมนาคมในสังคมปัจจุบัน และควรมีการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานจราจรแจ้งจำนวนค่าปรับพร้อมหลักฐานต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลา 14 วัน และพิจารณาเพิ่มค่าตอบแทนนายทะเบียนที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรา 141/1 (2) (ก) ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ในอัตราร้อยละยี่สิบ และควรมีการแก้ไขบทกำหนดโทษให้มีการปรับเป็นลำดับขั้นบันได เพื่อเป็นการระงับ ยับยั้งปัญหาการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: อัตราความเร็วของรถ, ค่าปรับ, กฎหมายจราจร

Abstract

The purposes of this thesis are to study (1) the background and legal problems concerning the enforcement of speed limit of cars on the Road Traffic Act B.E. 2522 (2) the regulations and theories related to law enforcement under the Road Traffic Act B.E. 2522 (3) the statistics of accidents caused by high-speed driving vehicles. (4) analyze and compare the measurement of law related to car speed in Thailand and foreign country. (5) the principle of the vehicle speed to suit the current traffic conditions. The study reveals that the legal problems of car speed regulation under the Road Traffic Act B.E. 2522 in Thailand has been enforced for more than forty years. Therefore, a legislative amendment should be done to suit the current traffic conditions. Moreover, there should be a time limit for the traffic officer to inform the registrar about the amount of fines and evidence and there should be an increase in the registrar's remuneration received from the operation proceeding. In addition, there should be an increase in the penalties under the Road Traffic Act B.E. 2522 in order to enforce the law in a fair manner for explicit and comprehensive measures that can help prevent accidents on the road effectively. Due to Thailand's tendency of accidents continuously increase as the driver of the vehicle lacks of discipline and disrespectful to the law especially not respecting to traffic law. In addition, Thailand does not have the measures and enforcement of traffic laws unlike many countries that have standardized traffic management which is a systematic and organized management.

Therefore, in this thesis, the researcher has suggestions that the maximum speed should be increased in the Ministerial Regulation No. 10 (B.E. 2524) under the Road Traffic Act B.E. 2522 so that the maximum speed can be increased to 100 kilometers per hour to be suitable for traffic condition nowadays. There should be a time limit for the traffic officer to notify the registrar of the amount of fines and evidence within 14 days and consider increasing the registrar's remuneration from the operation proceedings in Section 141/1 (2) (a) under the Road Traffic Act B.E. 2522 at a rate of twenty percent. Also, there should be an amendment of the penalties to be adjusted in a hierarchical order to effectively suspend and prevent the problem of road accidents in Thailand.

Keywords: Speed limit of cars, Fine, Traffic law

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วยกฎหมายการจราจรถือว่าเป็นหลักในการใช้ควบคุมพฤติกรรมการใช้รถใช้ถนนของผู้ขับขี่ยานพาหนะ ประเทศไทยได้มีการตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติจราจรและมีการบังคับใช้บัญญัติเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ.2477 เป็นฉบับแรกและได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาหลายฉบับ ปัจจุบันมีการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2562 พบว่ายังคงมีส่วนหนึ่งที่เป็นข้อบกพร่องของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 นำมาสู่สาเหตุของการแก้ปัญหาเรื่องข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายจราจรกับยานพาหนะและผู้ขับขี่ ฉะนั้น การกำหนดให้ผู้ขับขี่นั้นใช้ความเร็วของยานพาหนะได้อย่างจำกัดตามกฎหมายกระทรวงที่อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาใช้บังคับกับถนนทุกสาย ควรนำมาตรากฎที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจราจรมาบังคับใช้กับผู้ขับขี่บนท้องถนน เพื่อนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ในยุคสมัยปัจจุบัน¹

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 29 มาตรา 32 วรรคสองและมาตรา 38

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายและการจัดระเบียบการจราจรทางบกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นประโยชน์แก่ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน และประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่มีการบัญญัติมาไม่ครอบคลุม เนื่องจากการแจ้งให้ผู้ขับขี่ที่ฝ่าฝืนกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ให้เจ้าพนักงานจราจรแจ้งหนังสือการไม่ปฏิบัติตามใบสั่งตามมาตรา 141/1 พบว่าไม่ได้มีการบัญญัติในส่วนของระยะเวลาให้เจ้าพนักงานจราจรแจ้งจำนวนค่าปรับพร้อมหลักฐานต่อนายทะเบียน และควรที่จะมีการเพิ่มค่าตอบแทนให้นายทะเบียนที่ได้จากการดำเนินการที่น้อยเกินไป เพื่อเป็นรางวัลจูงใจให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

จากข้อมูลสถิติการออกใบสั่งจราจร ปี 2563 (1 ม.ค.-31 ม.ค.63) ในระบบ Police Ticket Management ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยคณะทำงานเทคโนโลยีบังคับใช้กฎหมาย พบว่าในปี 2563 มีการออกใบสั่งทั้งสิ้น 15,837,054 ใบ แบ่งเป็นทางไปรษณีย์ 13,446,537 ใบ และเป็นเล่ม 2,390,517 ใบ ปรากฏว่า มีผู้มาจ่ายค่าปรับใบสั่งที่ส่งทาง

¹ จิตติมา เทพารักษ์กุล, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายจราจร,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 50-51.

ไปรษณีย์ 1,100,701 คิดเป็น 8% ส่วนคนมาจ่ายค่าปรับเป็นเล่ม 1,717,975 ใบ คิดเป็น 72% ส่วนคนไม่จ่ายค่าปรับใบสั่ง ที่ส่งทางไปรษณีย์ 12,345,836 ใบ คิดเป็น 92% แบบเล่ม 672,542 ใบ คิดเป็น 28%² จากรายงานสถิติอุบัติเหตุบนถนนในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม ในปี 2563 ระบุว่าเกิดอุบัติเหตุบนทางหลวงแผ่นดินเพิ่มขึ้นทุกปีเมื่อดูสถิติย้อนหลังพบว่า ในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวน 15,665 ครั้ง ปี พ.ศ. 2562 เพิ่มขึ้นเป็น 17,577 ครั้ง ปี พ.ศ. 2563 จำนวน 19,806 ครั้ง สาเหตุที่พบมากเป็นอันดับหนึ่งคือการขับรถเร็วเกินกำหนด ร้อยละ 77.27 อันดับที่ 2 ได้แก่ การตัดหน้ากระชั้นชิด ร้อยละ 9.12 และหลักในเป็นอันดับ 3 ร้อยละ 5.41 และการที่คนส่วนใหญ่ไม่เสียค่าปรับตามใบสั่งสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติที่มีเพียงโทษปรับ ซึ่งเป็นโทษสถานเบา ประกอบกับใบสั่งมีอายุความเพียง 1 ปีเท่านั้น จึงเป็นสาเหตุ³ ให้คนส่วนใหญ่ที่ได้รับใบสั่งไม่เกรงกลัวต่อผลบังคับของใบสั่งที่ออกโดยเจ้าพนักงานจราจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใบสั่งจราจรในความผิดข้อหาฝ่าฝืนอัตราความเร็วตามที่กฎหมายกำหนด เฉลี่ยปีละ 7 ล้านใบ คิดเป็น 44% ของจำนวนใบสั่งจราจรทั้งหมด และมีผู้ไม่จ่ายค่าปรับและกระทำความผิดซ้ำในข้อหาดังกล่าวกว่า 80%

อย่างไรก็ดี บทกำหนดโทษตามความผิดจราจรทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งมีเพียงโทษปรับ และไม่มีข้อบังคับที่เป็นรูปธรรม จึงทำให้ไม่มีสภาพการบังคับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติจราจรทางบกนี้ ส่งผลให้มีผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดต่อกฎหมายจราจรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น⁴และไม่เกรงกลัวต่อบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ทั้งนี้ ผู้ฝ่าฝืนที่กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ในส่วนของข้อกำหนดความเร็วสำหรับรถ เมื่อมีการตรวจพบผู้ขับฝ่าฝืนกระทำความผิดต่อบทบัญญัตินี้ ปัจจุบันยังคงไม่มีมาตรการในการลงโทษอย่างเป็นรูปธรรม ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะมีแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของตัวบทกฎหมายในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ให้ผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดต่อบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมารับทราบข้อกล่าวหาและนำผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป เพื่อให้กฎหมายจราจรมีความน่าเชื่อถือและเป็นการควบคุมความประพฤติและพฤติกรรมของผู้ขับขี่ได้ตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ขึ้น และเป็นการยับยั้งอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากผู้ใช้รถใช้ถนนได้อย่างแท้จริง

² สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, “สถิติคดีอุบัติเหตุจราจรทางบก,” 2552,

<http://www.royalthaipolice.go.th/index.php>, สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2564.

³ การพลศึกษาวิทยาเขตสุพรรณบุรี, “สาเหตุของอุบัติเหตุในการจราจรทางบก,”. 2562,

<http://www.ipesp.ac.th/learning/supitchantml/E4-2-1.html>, สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2563.

⁴ ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนน, “สถิติและข้อมูลการเกิดเหตุจากผู้ประสบภัยที่เกิดเหตุจากรถทั่วประเทศ,” 2563, <http://www.thairsc.com>, สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2564.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้อกำหนดอัตราความเร็วของรถในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราความเร็วของต่างประเทศและประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความเร็วของรถ ต่างประเทศและประเทศไทย

1.2.5 เพื่อเสนอแนะให้มีการกำหนดการใช้อัตราความเร็วของรถให้เหมาะสมและทันสมัยกับสภาพการจราจรในปัจจุบัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายจราจรที่เกี่ยวข้องในส่วนของข้อกำหนดความเร็วตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มีข้อบกพร่องและไม่ครอบคลุม จึงควรที่มีการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเรื่องความเร็ว ที่มีการบังคับใช้ในกฎกระทรวงเดิมและกฎทรงฉบับใหม่ ที่แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของอัตราความเร็วลดลงและมีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสภาพการจราจร จึงควรที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของอัตราความเร็วใหม่ ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการจราจรในปัจจุบัน ในส่วนของบทบัญญัติเจ้าพนักงานจราจรที่ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานจราจรแจ้งต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาเท่าใด เมื่อไม่มีการระบุระยะเวลา อาจส่งผลให้เจ้าพนักงานนำตัวผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมล่าช้าและทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ เนื่องจากเป็นความผิดลหุโทษ ที่มีอายุความเพียง 1 ปี ดังนั้น ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเงินสินบนเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควรมีการพิจารณาเงินสินบนให้กับอธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใหม่ เพื่อเป็นรางวัลจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติหน้าที่ และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของบทกำหนดโทษ สำหรับความผิดต่อข้อกำหนดเกี่ยวกับความเร็วของรถ ให้มีอัตราโทษสถานหนักและมีโทษจำคุกเพื่อให้ผู้ขับขี่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวិทยานิพนธ์นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดความเร็วตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการจราจรในปัจจุบัน การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและประสิทธิภาพการบังคับใช้บทกำหนดโทษรวมถึงปัญหาของบทกำหนดโทษและรางวัลผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการจราจรในสังคมปัจจุบัน อาทิเช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 กฎทรงฉบับที่ 6 และกฎกระทรวงฉบับที่ 10 ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินสินบนรางวัล

และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.2555 เป็นต้น โดยจะทำการศึกษเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับความเร็วของรถยนต์รวมถึงการศึกษาบทกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดในประเทศไทยและต่างประเทศ เนื่องจากปัญหาตามบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานจราจร ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงข้อสรุปข้อเสนอแนะ และแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับข้อกำหนดจราจร ให้มีความเหมาะสมครอบคลุม ชัดเจนและสามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยจะทำการศึกษาจากตัวบทกฎหมายภายในประเทศและตัวบทกฎหมายของต่างประเทศ มาตราการบังคับใช้และบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการสังเกตแบบมีส่วนร่วมระหว่างกับผู้ขับขี่และเจ้าพนักงานจราจรในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อศึกษากรณีมาตรการบังคับใช้ข้อกำหนดความเร็วสำหรับรถตามกฎหมายจราจร ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2522) และกฎหมายจราจร ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และรวบรวมข้อมูลประเด็นปัญหาได้อย่างตรงจุด และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการรวบรวมข้อมูล และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในด้านการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานจราจร คือ พ.ต.ท.ณัฐกร สุขวัฒน์ไพศาล ตำแหน่ง สารวัตรจราจรสถานีตำรวจภูธรศรีราชา รวมถึงข้อมูลที่ต้องการศึกษา จากหนังสือ สื่อ และเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการข้อกำหนดเกี่ยวกับความเร็วของรถ เช่น การรวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักงานข่าวกรมประชาสัมพันธ์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตำรวจทางหลวง กรมขนส่งทางบก สื่อหนังสือพิมพ์ สื่อโทรทัศน์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.2555 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 หรือกฎหมายจราจร ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2522) และกฎหมายจราจร ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) อาศัยอำนาจออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้อกำหนดเกี่ยวกับความเร็วของรถ ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

1.6.2 ทำให้ทราบแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

1.6.3 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดความเร็วของต่างประเทศและประเทศไทย

1.6.4 ทำให้ทราบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความเร็วของรถต่างประเทศและประเทศไทย

1.6.5 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะให้มีการกำหนดการใช้อัตราความเร็วให้เหมาะสมและทันสมัยกับสภาพการจราจรในปัจจุบัน

2. ผลการวิจัย

กฎจราจร⁵ คือ ส่วนหนึ่งของกฎหมายจราจร ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบังคับควบคุมการจราจรให้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีความ เป็นระเบียบกฎหมายจราจรที่ใช้เป็นหลักในประเทศ ก็ คือ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

จากการศึกษามาตรการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเรื่องกำหนดความเร็วของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2522)⁶ และกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2524) เรื่อง การกำหนดความเร็วสำหรับรถ และกฎหมายเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความเร็ว ยังไม่ได้มีการปรับแก้และพัฒนาในส่วนของอัตราความเร็วของรถ และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งออกมาบังคับใช้อย่างไม่ครอบคลุม ทั้งนี้ ในส่วนของลำดับขั้นตอนในการดำเนินการ การเบิกเงินรางวัลผู้ปฏิบัติ และบทลงโทษการบังคับใช้กฎหมาย ยังคงเป็นกฎหมายฉบับเก่าที่มีการบังคับใช้กันมาเป็นเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสภาพการจราจรในยุคปัจจุบัน

ในส่วนของการศึกษากฎหมายว่าด้วยเรื่องกำหนดความเร็ว ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการจราจรและวิถีชีวิตในปัจจุบัน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายเดิมมาเป็นเวลานาน ปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และปัญหาข้อเท็จจริงในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า ยังคงต้องมีประเด็นการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และต่อเนื่องกัน 4 ประเด็น ดังนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดความเร็วตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการจราจรในปัจจุบัน

ปัญหาเรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับความเร็วตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ในปัจจุบัน ยังคงเป็นอัตราความเร็วที่กฎกระทรวงได้มีการประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 ฉบับที่ 6 และมีการแก้ไขกฎกระทรวงล่าสุดเมื่อปี พ.ศ.2524 ฉบับที่ 10 มีเนื้อหาใจความว่า รถยนต์อื่นหรือรถจักรยานยนต์ให้ขับในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา หรือเขตเทศบาล ไม่เกินชั่วโมงละ 80 กิโลเมตร ส่วนนอกเขตดังกล่าวให้ขับได้ไม่เกินชั่วโมงละ 90 กิโลเมตร และมีการบังคับใช้ข้อกำหนดนี้มาเป็นเวลานานกว่า 40 ปี สภาพถนนหรือสภาพการจราจรในสังคมปัจจุบันได้มีการปรับปรุงให้ผู้ขับขี่ ขับขี่ด้วยความปลอดภัยมากยิ่งขึ้นและมีการเพิ่มช่องทาง

⁵ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, “ความหมายของกฎจราจร,” 2561,

<https://sites.google.com/site/kthmaycracr/home/khwam-hmay-kd-cracr>, สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2564.

⁶ กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ข้อ 1 (3)

จราจรเพื่อให้รถสัญจรได้สะดวก ทั้งยังสามารถใช้อัตราความเร็วสูงสุดได้ตามความต้องการของผู้ขับขี่ แต่เมื่อมีการกำหนดข้อบังคับให้ผู้ขับขี่สามารถใช้อัตราความเร็วบนท้องถนนที่กำหนดได้ไม่เกิน 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง สำหรับถนนในเมืองหรือในเขตเทศบาล หรือ 90 กิโลเมตรต่อชั่วโมง สำหรับถนนนอกเมืองหรือทางหลวงชนบท ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวตามที่ได้มีการประกาศใช้นั้นสามารถที่จะทำตามได้ยากเมื่อต้องมีการขับขีรถออกนอกเมือง หรือขับออกต่างจังหวัด การขับขีที่เช่นนั้นอาจส่งผลกระทบก่อให้เกิดความอันตรายมากกว่าการขับขีรถด้วยอัตราความเร็วที่พอดี⁷ อันเนื่องมาจากการความอ่อนล้า อ่อนเพลียสะสมจากการใช้เวลาในการขับขีที่ยาวนานกว่าการขับขีด้วยอัตราความเร็วที่เหมาะสม เพื่อให้ไปถึงจุดหมายปลายทาง

ผู้วิจัยได้ศึกษาในส่วนของกฎหมายเรื่องการกำหนดความเร็วของต่างประเทศ พบว่า ในสหรัฐอเมริกา การจำกัดอัตราความเร็วของรถยนต์ในสหรัฐอเมริกาขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละรัฐ⁸ มีการแบ่งประเภทถนนแตกต่างจากประเทศอื่น โดยแต่ละรัฐจะแบ่งประเภทของถนนได้แก่ เขตชุมชน, ถนนเลนสวน, ถนนมีเครื่องกั้นเลน, ฟรีเวย์ในเขตชุมชน และฟรีเวย์นอกเขตชุมชน และกำหนดให้ถนนในเขตต่างๆสามารถใช้ความเร็วที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในสหรัฐอเมริกาสามารถให้ใช้อัตราความเร็วสูงสุดได้ไม่เกิน 129 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐนิวยอร์ก ได้กำหนดความเร็วเริ่มต้น กรณีไม่มีป้ายจำกัดความเร็วที่ 88 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หรือ 55 ไมล์ต่อชั่วโมง และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ให้ใช้อัตราความเร็วในการเดินทางบนทางระหว่างจังหวัดหรือบนทางด่วนไม่เกิน 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง⁹

ดังนั้น ควรที่จะมีการแก้ไขในส่วนของการข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2524) ภายใต้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ให้สามารถใช้อัตราความเร็วสูงสุดได้เพิ่มขึ้น จากเดิมที่เคยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งกำหนดให้ใช้อัตราความเร็วในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา หรือเขตเทศบาล ไม่เกิน 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หรือนอกเขตดังกล่าวให้ขับไม่เกิน 90 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เมื่อศึกษา และเปรียบเทียบกับอัตราความเร็วต่างประเทศแล้ว จึงควรกำหนดอัตราความเร็วสูงสุดเป็น 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

2.2 ปัญหาการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานจราจรแจ้งจำนวนค่าปรับพร้อมหลักฐานต่อนายทะเบียน

สภาพปัญหาและขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจราจร ในการแจ้งต่อผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งได้รับใบสั่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา 141 และไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งการไม่

⁷ วิจิตร บุญยะโหดระ, *ปัญหาการจราจรและอุบัติเหตุจราจร*, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525)

⁸ Washington state legislature, “Washington state law: Rule of the road,” 2020, <https://app.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=46.61>, accessed August 19, 2021.

⁹ Jeong-Gyu Kang, *Changes of speed and safety by automate speed enforcement systems*, (IATSS Research, Vol. 26: 2002), 38-44.

ปฏิบัติตามใบสั่งและจำนวนค่าปรับที่ค้างชำระตามมาตรา 141/1 (1) เมื่อเจ้าพนักงานจราจร ตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไปได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติเสร็จสิ้น ยังคงขาดในส่วนของการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานจราจรจะต้องแจ้งจำนวนค่าปรับที่ค้างชำระพร้อมหลักฐานตาม (1) ไปยังนายทะเบียนเมื่อใด หากมีการดำเนินการที่ล่าช้า ส่งผลให้การนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาล่าช้าและอาจส่งผลให้คดีขาดอายุความ¹⁰ เพราะอายุความตามความผิดพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มีเพียง 1 ปีเท่านั้น

เมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดต่อกฎหมาย ความตามบทบัญญัติมาตรา 141/1 (1) ได้มีการบัญญัติให้เจ้าพนักงานจราจร ตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไปมีหนังสือแจ้งการไม่ปฏิบัติตามใบสั่งและจำนวนค่าปรับที่ค้างชำระให้ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถทราบ เพื่อให้ผู้ขับขี่ หรือเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถคันดังกล่าวทราบว่าได้มีการฝ่าฝืนต่อกฎหมายจราจร และได้มีการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานจราจร ซึ่งให้มาชำระค่าปรับภายในวันและเวลาที่ระบุแจ้งไว้ในใบสั่ง เมื่อเจ้าพนักงานจราจรได้ปฏิบัติตามลำดับหน้าที่ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เสร็จสิ้นกฎหมายได้มีการกำหนดให้ เจ้าพนักงานจราจร แจ้งจำนวนค่าปรับที่ค้างชำระพร้อมหลักฐาน (1) ไปยังนายทะเบียนตามมาตรา 141/1 (2) (ก) แต่ไม่ได้มีการระบุระยะเวลาให้เจ้าพนักงานจราจรจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาเท่าใด¹¹ หากดำเนินการล่าช้า อาจส่งผลต่ออายุความ โดยอายุความในส่วนของความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ที่มีโทษปรับสถานเดียว มีอายุความเพียง 1 ปี เพราะเป็นความผิดลหุโทษ คือ ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามประมวลกฎหมายอาญา

จากประเด็นปัญหาเมื่อมีการสั่งให้เจ้าพนักงานจราจร แจ้งจำนวนค่าปรับที่ค้างชำระพร้อมหลักฐานตาม (1) ไปยังนายทะเบียน แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานจราจร แจ้งจำนวนค่าปรับที่ค้างชำระพร้อมหลักฐาน (1) ไปยังทะเบียนเมื่อใด อาจส่งผลทำให้ระยะเวลาที่จะปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่อไปล่าช้าได้

ดังนั้น ควรเพิ่มเติมในส่วนของบทบัญญัติ “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 141/1 (2) (ก) ให้เจ้าพนักงานจราจร แจ้งจำนวนค่าปรับที่ค้างชำระพร้อมหลักฐานตาม (1) ไปยังนายทะเบียนภายในระยะเวลา 14 วัน”

¹⁰ กองบังคับการตำรวจจราจร กองบัญชาการตำรวจนครบาล, *คู่มือการปฏิบัติงานตำรวจจราจร 1999*, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.ม, 2542), 22.

¹¹ สุริยา นาคแก้ว, *คู่มือกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร (ฉบับพกพา)*, (กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล, 2560), 74-75.

2.3 ค่าตอบแทนนายทะเบียนที่ได้จากการดำเนินการที่ไม่เหมาะสม

เนื่องจากสภาพปัญหาที่ว่า เงินรางวัลค่าตอบแทนอธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเงินที่ได้รับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 141/1 วรรคหนึ่ง (2) (ก) มีการกำหนดให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในอัตราร้อยละห้าของจำนวนเงินที่ได้รับ ซึ่งเงินรางวัลร้อยละห้าของจำนวนเงินค่าปรับนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการจ่ายเงินรางวัลที่ได้รับยังคงน้อยไปสำหรับให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากการปฏิบัติหน้าที่เมื่อเปรียบเทียบกับเงินรางวัลในส่วนอื่นที่เจ้าหน้าที่ได้รับ

เงินรางวัลค่าตอบแทนอธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากการปฏิบัติหน้าที่¹² เป็นเงินที่ได้รับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 141/1 วรรคหนึ่ง (2) (ก) ซึ่งมีการวางหลักให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในอัตราร้อยละห้าของจำนวนเงินที่ได้รับ ยกตัวอย่าง ในกรณีที่นายทะเบียนของกรมขนส่งทางบกได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก มาตรา 141/1 ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งให้ไปชำระค่าปรับ รับชำระค่าปรับ หรือออกใบแทนเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีประจำปี เงินค่าปรับของจำนวนนั้นให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในอัตราร้อยละห้าของจำนวนเงินที่ได้รับ ส่วนเงินที่เหลือให้นำส่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น ข้อหาขับรถเร็วเกินกว่าอัตราความเร็วตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ติดตั้งไว้ในทางต้องชำระค่าปรับ 500 บาท ให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักไว้ในอัตราร้อยละห้า คือ เมื่อรับมาเงินค่าปรับจำนวน 500 บาท ให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักไปร้อยละห้าหรือเป็นเงินจำนวน 25 บาท ที่เหลือให้นำส่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเงินรางวัลร้อยละห้าของจำนวนเงินค่าปรับนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าไม่เหมาะสมสำหรับให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากการปฏิบัติหน้าที่เมื่อเปรียบเทียบกับเงินรางวัลในส่วนอื่นที่เจ้าหน้าที่ได้รับ ยกตัวอย่างเช่น เงินสินบนและเงินรางวัล กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด หรือกรณีไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.2555 ซึ่งมีการเบิกเงินรางวัลสูงสุดถึงร้อยละหกสิบ ในกรณีการจับกุมผู้กระทำความผิด เป็นต้น

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษา ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.2555 พบว่าเงินรางวัลที่นายทะเบียนได้รับสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 60 เมื่อเทียบกับค่าตอบแทนการดำเนินการตาม

¹² หมวดตัน นครบาล [นามแฝง], *เรื่องเล่าจากร้อยเวร*, (กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2554), 25.

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 141/1 วรรคสี่ พบว่าค่าตอบแทนที่อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายได้รับเพียงร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่ได้รับเท่านั้น

ฉะนั้น ควรที่มีการปรับแก้ในส่วนของบัญญัติ “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 141/1 วรรคสี่ เงินที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง (2) (ก) ให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในอัตราร้อยละสิบของจำนวนเงินที่ได้รับโดยให้นำไปใช้จ่ายได้เช่นเดียวกับเงินงบประมาณตามระเบียบที่อธิบดีกรมการขนส่งทางบกกำหนดส่วนเงินที่เหลือให้นำส่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”

2.4 ปัญหาของบทกำหนดโทษปรับที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการจราจรในปัจจุบัน

หากพิจารณาในประเด็นเรื่องบทกำหนดโทษ เจ้าพนักงานจราจรที่มีหน้าที่ตรวจจับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 รายละเอียดของการกระทำความผิดในส่วนของการหาข้อบกพร่องเร็วเกินกว่าอัตราความเร็วตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ติดตั้งไว้ในทางตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทตามมาตรา 152 เมื่อเปรียบเทียบปรับให้ชำระค่าปรับตามอัตราที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้กำหนดอัตราค่าปรับ ยกตัวอย่างเช่น ข้อหาขับรถเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จะต้องถูกปรับเป็นเงินจำนวน 500 บาท เป็นต้น ซึ่งเป็นอัตราค่าปรับสถานเบาและไม่มีบทบังคับอื่น ๆ ที่เป็นรูปธรรม จึงทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนไม่เคารพต่อกฎหมายและมีผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดจำนวนมากขึ้น ส่งผลทำให้เกิดอุบัติเหตุจากการใช้ยานพาหนะมากขึ้นตามลำดับ

ผู้วิจัยได้ศึกษาบทกำหนดโทษประเทศไทย¹³ ในส่วนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ที่เกี่ยวกับการกำหนดความเร็วนั้นมีเพียงโทษปรับ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษสถานเบา ทำให้มีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราความเร็วเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี¹⁴ หากเปรียบเทียบกับอัตราโทษสำหรับการฝ่าฝืนอัตราเร็วสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่าในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนภายใต้ระบบคะแนนเพื่อพัฒนาผู้ขับขี่ (DIPS) โดยเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2526 ระบบคะแนนเพื่อพัฒนาผู้ขับขี่หรือ Driver Improvement Points System (DIPS) ได้ถูกนำมาใช้ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งระบบคะแนนนี้ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อตัดสินภัยของผู้ขับขี่ที่มีความประพฤติไม่ดีผ่านระบบของการให้รางวัลและการลงโทษ โดยผู้ขับขี่ที่มีความประพฤติไม่ดีจะได้รับการสนับสนุนให้ปรับปรุงความประพฤติในการขับขี่ด้วยการให้รางวัลซึ่งสามารถนำไปลดล้างความผิดภายใต้ระบบคะแนนเพื่อพัฒนาผู้ขับขี่ (DIPS) นั้น โดยหลักการจะเป็นการหักคะแนนความประพฤติ และเมื่อถูกหักคะแนนสะสมจนถึงจุดหนึ่งก็จะมีบทลงโทษเป็นการพักใบอนุญาตขับขี่ โดยความรุนแรงของบทลงโทษจะขึ้นอยู่กับจำนวน

¹³ ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, *ทฤษฎีการลงโทษ หน่วยที่ 6 ใน แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง*, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), 45-46.

¹⁴ สุพิศาล ภักดีนฤนาถ, *แนวทางการปฏิบัติงานตามหลักการและทฤษฎีตำรวจสมัยใหม่ = Modern Policing Community Policing in CSD*, (นนทบุรี: กรีนแอ็บสตราฟฟิคปริ้นติ้ง, 2556), 58.

ครั้งของการทำความผิด กล่าวคือ หากเป็นการทำผิดครั้งแรกโทษก็จะเบากว่าการทำความผิดในครั้งต่อ ๆ ไปนั่นเอง¹⁵

ดังนั้น ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของบทกำหนดโทษ “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 152 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง จากเดิมต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท” เป็น “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 152 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ผู้ขับขี่ขับรถด้วยอัตราความเร็วสูงเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้ในทาง 90 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่ไม่เกิน 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้ในทาง 101 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่ไม่เกิน 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท บาท หรือเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้ในทาง 121 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่ไม่เกิน 140 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ปรับไม่เกินสองพันบาท หรือเมื่อขับรถด้วยอัตราความเร็วสูงสุดเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้ในทาง 141 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เป็นต้นไป ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท และพักใช้ใบอนุญาตขับรถชนิดดังกล่าวเป็นเวลา 1 เดือน” ซึ่งการกำหนดโทษแบบขั้นบันได จะทำให้ประชาชนผู้ใช้รถเกิดความตระหนักในจำนวนค่าปรับว่า หากยังใช้ความเร็วมากขึ้นเท่าใด ก็ต้องจ่ายค่าปรับตามใบสั่งที่สูงขึ้น และในกรณีโทษขั้นสูงสุดคือปรับไม่เกินสามพันบาท ซึ่งเป็นค่าปรับที่ค่อนข้างสูง จึงควรกำหนดให้มีมาตรการในการพักใช้ใบอนุญาตขับรถ เพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนจนเกินไป

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรที่เกี่ยวข้องกับความเร็วตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา และทราบถึงประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดอัตราความเร็วในประเทศไทย พบว่ามีการบังคับใช้มาเป็นเวลานานและยังไม่มี การแก้ไข ลำดับขั้นตอนในการทำงานของเจ้าพนักงานจราจรที่ไม่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการเกี่ยวกับขั้นตอนในการแจ้งจำนวนค่าปรับพร้อมหลักฐานต่อนายทะเบียน การเบิกเงินรางวัลในอัตราที่ไม่เหมาะสม และบทกำหนดโทษตามความผิดที่ไม่เหมาะสมกับความเร็ว จึงควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติบางประการเพื่อให้มีการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยจะมีการเสนอแนะเป็นประเด็น ได้ดังนี้

1. ควรที่จะมีการแก้ไขในส่วนของการกำหนดตามกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) ภายใต้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ให้สามารถใช้อัตราความเร็วสูงสุดได้เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เคยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) พระราชบัญญัติจราจรทางบก

¹⁵ Bjornskau, T. et al., *Can road traffic law enforcement permanently reduce the number of accidents?*, (Accid Anal & Prev, 1992), 113.

พ.ศ.2522 ซึ่งกำหนดให้ใช้อัตราความเร็วในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา หรือเขตเทศบาล ไม่เกิน 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หรือนอกเขตดังกล่าวให้ขับไม่เกิน 90 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เมื่อศึกษา และเปรียบเทียบกับอัตราความเร็วต่างประเทศแล้ว จึงควรกำหนดอัตราความเร็วสูงสุดเป็น 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เพราะการขับซึ่ที่ซ้า่นอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดความอันตรายมากกว่าการขับรต์ด้วยอัตราความเร็วที่พอดิ¹⁶ อันเนื่องมาจากการความอ่อนล้าอ่อนเพลียสะสมจากการใช้เวลาในการขับซึ่ที่ยาวนานกว่าการขับซึ่ด้วยอัตราความเร็วที่เหมาะสม เพื่อให้ไปถึงจุดหมายปลายทาง

2. ควรเพิ่มเติมในส่วนของบทบัญญัติ “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 141/1 (2) (ก) ให้เจ้าพนักงานจราจร แจ้งจำนวนค่าปรับที่ค้างชำระพร้อมหลักฐานตาม (1) ไปยังนายทะเบียนภายในระยะเวลา 14 วัน” เพื่อให้การดำเนินการของเจ้าพนักงานไม่ล่าช้าจนอาจทำให้ขาดโอกาสความได้

3. ควรที่มีการปรับแก้ในส่วนของบัญญัติ “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 141/1 วรรคสี่ เงินที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง (2) (ก) ให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในอัตราร้อยละสิบของจำนวนเงินที่ได้รับโดยให้นำไปใช้จ่ายได้เช่นเดียวกับเงินงบประมาณตามระเบียบที่อธิบดีกรมการขนส่งทางบกกำหนดส่วนเงินที่เหลือให้นำส่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เจ้าพนักงานทำตามหน้าที่ของตนโดยสุจริต และได้รับผลตอบแทนตามสมควร

4. ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของบทกำหนดโทษ “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 152 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง จากเดิมต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท” เป็น“พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 152 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ผู้ขับซึ่ซึ่บรต์ด้วยอัตราความเร็วสูงเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้ในทาง 90 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่ไม่เกิน 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้ในทาง 101 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่ไม่เกิน 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท บาท หรือเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้ในทาง 121 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่ไม่เกิน 140 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ปรับไม่เกินสองพันบาท หรือเมื่อซึ่บรต์ด้วยอัตราความเร็วสูงสุดเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้ในทาง 141 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเป็นต้นไป ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาทและพักใช้ใบอนุญาตซึ่บรต์ชนิดดังกล่าวเป็นเวลา 1 เดือน” โดยกรณีโทษซึ่สูงสุดเป็นค่าปรับที่ค่อนข้างสูง จึงควรกำหนดให้มีมาตรการในการพักใช้ใบอนุญาตซึ่บรต์ เพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนจนเกินไป

¹⁶ วิจิตร บุญยะโหดระ, ปัญหาการจราจรและอุบัติเหตุจราจร, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ. สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525), 25.

บรรณานุกรม

- การพลศึกษาวิทยาเขตสุพรรณบุรี. “สาเหตุของอุบัติเหตุในการจราจรทางบก.” วิทยานิพนธ์
สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสาธารณสุขศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 2561.
- กองบังคับการตำรวจจราจร กองบัญชาการตำรวจนครบาล. *คู่มือการปฏิบัติงานตำรวจ
จราจร 1999*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.ม, 2542.
- จิตติมา เทพอาร์ักษ์กุล. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมาย
จราจร.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. *ทฤษฎีการลงโทษ หน่วยที่ 6 ใน แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญา
และอาญาวิทยาชั้นสูง*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555
- ปัญญา จันทรสุขโข. *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการกระทำความผิดกฎหมายจราจรของผู้ขับขี่*. วารสาร
วิทยุบริการ, 2556.
- วิจิตร บุญยะโหดระ. *ปัญหาการจราจรและอุบัติเหตุจราจร*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ
ป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525.
- ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนน. “สถิติและข้อมูลการ
เกิดเหตุ จากผู้ประสพภัยที่เกิดเหตุจากรถทั่วประเทศ.” 2563.
<http://www.thairsc.com>. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2564.
- สุริยา นาคแก้ว. *คู่มือกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร (ฉบับพกพา)*.
กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล, 2560.
- สุพิศาล รักดินถนาค. “แนวทางการปฏิบัติงานตามหลักการและทฤษฎีตำรวจสมัยใหม่ =
Modern Policing Community Policing in CSD”. นนทบุรี: กรีนแอปเปิ้ลกราฟ
ฟิคปรินต์, 2556.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “สถิติคดีอุบัติเหตุจราจรทางบก.” 2552.
<http://www.royalthaipolice.go.th/index.php>. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2564.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. “ความหมายของกฎหมายจราจร.” 2561.
<https://sites.google.com/site/kthmaycracr/home/khwm-hmay-kd-cracr1>.
สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2564.
- หมวดตัน นครบาล. “เรื่องเล่าจากร้อยเวร”. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2554.
- Bjornskau, T. et al. *Can road traffic law enforcement permanently reduce the
number of accidents?*. Accid Anal & Prev, 1992.
- Jeong-Gyu Kang. *Changes of speed and safety by automate speed
enforcement systems*. IATSS Research Vol. 26, 2002.

Washington state legislature. “*Washington state law: Rule of the road.*” 2020.
<https://app.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=46.61.419>. accessed
August 19, 2021.

กฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศในสถานศึกษา: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Laws regarding harassment in educational institutions: A case study of Chiang Mai University.

พิมพา สุทะเงิน*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เลขที่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

Pimpa Suthangoen

Faculty of Law, Chiang Mai University,

239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200

Email: Pimpa_Suthangoen@cmu.ac.th

Received: August 16, 2022

Revised: October 25, 2022

Accepted: November 1, 2022

บทคัดย่อ

การคุกคามทางเพศมีโอกาสดังเกิดขึ้นได้กับทุกคน ทุกสถานที่รวมทั้งสถานศึกษา สถานศึกษาจึงควรมีมาตรการในการจัดการกับการคุกคามทางเพศ ดังนั้นจึงเกิดการศึกษาวินัย ฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อศึกษาเกี่ยวกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 และข้อบังคับวินัยและการดำเนินการทางวินัยนักศึกษา พ.ศ. 2564 ว่าข้อบังคับ ดังกล่าวสามารถใช้จัดการกับการคุกคามทางเพศในสถานศึกษาได้หรือไม่ จากการศึกษาพบว่า ข้อบังคับทั้งสองไม่ได้กำหนดคำนิยามหรือลักษณะของความผิดไว้อย่างชัดเจน จึงไม่อาจทราบ ได้ว่าข้อบังคับดังกล่าวครอบคลุมถึงการคุกคามทางเพศมากน้อยเพียงใด เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจึงต้องอาศัยการตีความหรือการใช้ดุลยพินิจจากผู้มีอำนาจ อันอาจเป็นการเปิด โอกาสให้มีการช่วยเหลือกันของพวกพ้องผู้กระทำความผิดอันเนื่องมาจากระบบอุปถัมภ์ได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้จัดทำจึงเสนอให้มีคำนิยาม เพื่อให้ความรู้และความ เข้าใจในข้อห้ามดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อช่วยลดการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ และช่วยให้ทุกคนรับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน ไม่กระทำความผิดอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิ

* นักศึกษาปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เสรีภาพของผู้อื่น เป็นการช่วยลดการคุกคามทางเพศในสถานศึกษาและเพื่อให้นักศึกษาสามารถใช้ชีวิตในสถานศึกษาได้อย่างมีความสุขและปลอดภัย

คำสำคัญ: การคุกคามทางเพศ, ระบบอุปถัมภ์, สิทธิและเสรีภาพ, สถานศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Abstract

Sexual harassment can happen to anyone, anywhere, including in the education institutions. Therefore, educational institutions should have measures to deal with sexual harassment. And so, I took it upon myself to study the Chiang Mai University Regulations on Personnel Management B.E. 2010 and the Disciplinary Regulations and Student Disciplinary Actions B.E. 2021 with sexual harassment in schools. Studies have shown that neither regulation has clearly provided a definition or nature of the offense. When an offense occurs, it requires interpretation or discretion from the board of directors. This has the potential for abuse of the patronage system. In order to solve the problem, the author therefore proposes that a proper definition is created. This would provide knowledge and understanding of such prohibitions and also reduce the discretion of the authority. It would also help everyone to be aware of their rights and duties to not commit an offense that violates the rights and liberties of others. This is to help reduce sexual harassment in educational institutions and to enable students to live happily and safely in university.

Keywords: Sexual Harassment, Patronage System, Rights and Liberties Educational Institutions, Chiang Mai University

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคุกคามทางเพศสามารถเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น การคุกคามทางเพศทางวาจา สายตา การสัมผัส การแสดงอากัปกิริยาท่าทาง รวมทั้งการสร้างเงื่อนไขข้อต่อรองกับผู้อื่นเพื่อสนองความต้องการทางเพศของตน¹ การคุกคามทางเพศยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้กับทุกคนทุกสถานที่รวมถึงสถานศึกษา ข้อมูลจากศูนย์เฉพาะกิจคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กนักเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน² พบว่า ระหว่าง พ.ศ. 2556-2560 มีสถิติการล่วงละเมิดทางเพศเด็กนักเรียนจำนวน 727 ราย ในจำนวนนี้มีเด็กนักเรียนที่ถูกครูหรือบุคลากรทางการศึกษาล่วงละเมิดจำนวน 53 ราย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” ดังนั้นการคุกคามทางเพศที่กระทำโดยที่ผู้อื่นไม่ได้ให้ความยินยอมจึงเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้ ประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศไว้สี่ฐานความผิดหลัก³ คือ ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดฐานกระทำอนาจาร ความผิดฐานค้าบุคคลเพื่อความใคร่และความผิดฐานค้าสิ่งลามก ส่วนการคุกคามทางเพศไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ให้เป็นหนึ่งในสี่ฐานความผิดเกี่ยวกับเพศ แต่ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในภาคลหุโทษ มาตรา 397 อย่างไรก็ตามยังขาดความชัดเจนในเรื่องของความหมายหรือคำนิยาม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83 (8) กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 ดังนี้ (1) กระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง เป็นต้น (2) กระทำการด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น วิพากษ์วิจารณ์ร่างกาย พุดหยอกล้อ พุดหยาบคาย เป็นต้น (3) กระทำการด้วยอากัปกิริยาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม การทำสัญญาณ หรือสัญลักษณ์ใด ๆ เป็นต้น

¹ ทิพวัลย์ ศรีรักษา, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศโดยการเฝ้าติดตาม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และข่มขู่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2561), 16-17, <http://dspace.spu.ac.th/bitstream/123456789/5529/9/บทที่%202%20.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2564.

² สุริยา ช้องเสนาะ, “เด็กนักเรียนกับการถูกล่วงละเมิดทางเพศ,” 2561, https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parliament_parcy/ewtd_dl_link.php?nid=46956, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2565.

³ สุริศา นิยมรัตน์, “ความผิดทางอาญา : กรณีการคุกคามทางเพศ,” *วารสารรวมคำแห่ง* 7, ฉ.2: 156, <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/lawjournal/article/view/160174/115653>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2564.

(4) การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใด ๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น แสดงรูปลามกอนาจาร ส่งจดหมาย ข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น เป็นต้น (5) การแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศ ซึ่งผู้ถูกระงับไม่พึงประสงค์หรือ เด็ดร้อนรำคาญ แม้ว่ากฎ ก.พ. จะกำหนดลักษณะของการคุกคามทางเพศไว้ค่อนข้างครอบคลุมแต่กฎ ก.พ. ใช้บังคับได้กับเฉพาะการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำต่อกับข้าราชการด้วยกันหรือกระทำต่อผู้ร่วมปฏิบัติราชการเท่านั้น

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การจะพิจารณาระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่บังคับใช้ภายในมหาวิทยาลัยจึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 25 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ มาตรา 25 (2) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ข้อบังคับว่าด้วยสิทธิและสวัสดิการพนักงานมหาวิทยาลัย และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มาตรา 25 (3) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานมหาวิทยาลัย ดังนั้น เห็นควรที่จะทำการศึกษาวิจัย เพื่อศึกษาว่าข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สามารถใช้จัดการกับการคุกคามทางเพศที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศ

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาการคุกคามทางเพศ

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาคุคามทางเพศในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.3 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศ

1.3.1 ทฤษฎีทางอาญา

1) สำนักอาชญากรรมดั้งเดิม⁴

แนวคิดนี้เชื่อว่ามนุษย์มีเจตจำนงอิสระเสรี (Free will) ในการเลือกกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใด ทุกการกระทำของมนุษย์จะถูกควบคุมโดยหลักธรรมชาติ 2 ประการ คือ ความพอใจ ความชื่นชมยินดี (Pleasure) และความเจ็บปวดทรมาน (pain) มนุษย์มักจะเลือกความพอใจ ความชื่นชมยินดีหลีกเลี่ยงการกระทำที่ทำให้ตนเองได้รับความเจ็บปวดทรมาน แต่หากการกระทำใดมีความเจ็บปวดมีค่าพอๆกับความพอใจ ความชื่นชมยินดี มนุษย์ก็อาจเลือกการกระทำที่ทำให้ตนเองได้รับความเจ็บปวดนั้นเอง เช่น การกระทำความผิด

⁴ อุทิศ สุภาพ, “อิทธิพลของปรัชญาอาชญาวิทยา: ประมวลกฎหมายอาญาของไทย (1),” 2560, https://www.matichon.co.th/article/news_782858, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2564.

บางอย่างอาจมีการลงโทษที่ไม่สูงนัก จึงอาจทำให้มนุษย์กล้าที่จะเสี่ยงกระทำความผิดเพื่อความสุขของตน

2) แนวคิดในการกำหนดความผิดฐานคุกคามทางเพศ⁵

การคุกคามทางเพศถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้ที่ต้องการบำบัดความต้องการทางเพศโดยที่มีบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ไม่มีการสัมผัสจับต้อง การคุกคามทางเพศดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้โดยกิริยาท่าทาง การแสดงออกที่ไม่สมควรในทางเพศ การถ่มม唾 การเฝ้าติดตาม การบังคับให้ผู้อื่นเปิดช่องสงวน การทำให้อับอายขายหน้าในทางเพศ เป็นต้น

1.3.2 ปัจจัยทางด้านสังคม

1) แนวคิดระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ของคน 2 ฝ่าย⁶ ที่มีสถานภาพทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่งมีสถานภาพทางสังคมสูงกว่า เรียกว่า ผู้อุปถัมภ์ อีกฝ่ายหนึ่งมีสถานภาพทางสังคมที่ต่ำกว่า เรียกว่า ผู้รับอุปถัมภ์ อันเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและเอื้อประโยชน์ให้กับคนใกล้ชิด มุ่งแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง และพวกพ้องมากกว่าการดำเนินการใดๆที่จะเป็นการเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

เอกศักดิ์ ยุกตะนันท์⁷ กล่าวว่า วัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์นิยม- อำนาจนิยม เป็นการแบ่งชนชั้นในสังคม โดยผู้ที่อยู่ในชนชั้นที่สูงกว่ามีอำนาจเหนือกว่าในการที่จะให้การรับรองคุ้มครองผู้ที่มิชนชั้นต่ำกว่าตน และผู้ที่มีสถานะต่ำกว่าต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจนั้น และยอมรับการถูกเอาเปรียบจากผู้ที่มีสถานะสูงกว่าตน ความสัมพันธ์ดังกล่าวยึดโยงกับแนวคิดทางศีลธรรมเรื่องความกตัญญู รู้คุณ และความเมตตากรุณาอันเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงในความสัมพันธ์ ดังตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ของครูกับนักเรียนในฐานะครูเป็นผู้มีพระคุณและนักเรียนในฐานะที่ต้องกตัญญู รู้คุณ เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ความขัดแย้งดังกล่าวจะเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้น และผู้ที่อยู่ใต้อำนาจนั้นจะเป็นผู้ผิดกว่าเสมอ ดังนั้นการเรียกร้องสิทธิต่างๆหรือการเรียกร้องให้ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมอาจทำได้ไม่มากนัก

2) แนวคิดชายเป็นใหญ่

สังคมชายเป็นใหญ่ คือการที่สังคมนั้น ๆ มอบสิทธิโดยมากให้กับเพศชาย โดยมีความคิด ความเชื่อว่าผู้ชายเหนือกว่าผู้หญิง ผู้ชายเป็นผู้นำ เป็นหัวหน้าครอบครัว เป็นเพศที่

⁵ คณพล จันทน์หอม, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดเล่ม 3 ลักษณะ 1 ถึงลักษณะ 9, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 553-557.

⁶ ฐานรินทร์ หาญเกียรติวงศ์, รุจิกาญจน์ สานนท์, และทีปอุทัย แสนกาศ, “ระบบอุปถัมภ์กับปัญหาความยากจนในประเทศไทย,” วารสารวิชาการสังคมศาสตร์เครือข่ายวิจัยประชาชน 2, ฉบับที่ 2 (กันยายน - ธันวาคม 2563): 5, <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/prm/article/view/247890>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2564.

⁷ เอกศักดิ์ ยุกตะนันท์, “การพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยสำหรับสังคมไทย,” วารสารสังคมศาสตร์ 34, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2546): 491, <http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/8236548bae13f289917316723a26521b>, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2564.

แข็งแรงไม่อ่อนแอ เก่งและดีกว่าผู้หญิง ผู้หญิงต้องเย็บปักถักร้อย ทำความสะอาดดูแลบ้านเรือน⁸ การปลูกฝังค่านิยมชายเป็นใหญ่ในสังคมดังกล่าวได้ลดทอนคุณค่าของผู้หญิงและส่งผลกระทบต่อเพศชายที่มีต่อเพศหญิงเป็นไปในลักษณะที่ชายสามารถแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางเพศของตนได้อย่างอิสระ มองผู้หญิงเป็นสินค้า สามารถเสนอราคาให้มีการแลกเปลี่ยนได้⁹ การไม่ยอมรับความสามารถของเพศหญิงจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาการคุกคามทางเพศอันเนื่องมาจากการความไม่เสมอภาคทางเพศที่สังคมสร้างขึ้น¹⁰

3) ทฤษฎีพัฒนาการ

การเปลี่ยนผ่านช่วงชีวิตของมนุษย์จากวัยเด็กเข้าสู่ผู้ใหญ่ มนุษย์จะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านร่างกายและอารมณ์ ความสับสนและการขาดความสามารถในการสื่อสารอารมณ์ทางเพศที่ถูกต้อง จะทำให้มีโอกาสก่อการคุกคามทางเพศหรือล่วงละเมิดทางเพศได้มากกว่าผู้ใหญ่¹¹ เมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างวัยรุ่นชายกับวัยรุ่นหญิง พบว่าวัยรุ่นหญิงมีการจัดการกับอารมณ์ ความรู้สึกและการแสดงออกทางเพศได้ดีกว่าวัยรุ่นชาย จึงเกิดการคุกคามทางเพศที่เกิดจากวัยรุ่นหญิงน้อยกว่า¹²

1.3.3 ปัจจัยทางด้านบุคคล

1) ทฤษฎีทางชีววิทยา¹³

ความแตกต่างกันทางด้านชีววิทยาระหว่างเพศชายและเพศหญิง ลักษณะร่างกายและฮอร์โมน ทำให้เพศชายมีลักษณะที่ก้าวร้าวกว่าเพศหญิง ผู้กระทำการคุกคามทางเพศหรือล่วงละเมิดทางเพศจึงมักเกิดจากเพศชาย เพศหญิงจึงมีโอกาสตกเป็นเหยื่อผู้กระทำได้น้อยกว่า

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาประมวลกฎหมายอาญา กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ และศึกษาข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อันประกอบด้วย ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

⁸ เพ็ญประภา ภัทรานุกรม, "การศึกษาเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียม : ทางออกของความรุนแรงทางเพศ," *วารสารร่วมพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก* 33, ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2558) : 14, <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/romphruekj/article/view/62729/51595>, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2564.

⁹ สุวรรณี ลัคนวณิช, "การส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในระดับอุดมศึกษา," *วารสารนักบริหาร* 31, ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2554) : 57, https://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/april_june_11/pdf/aw7.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2564.

¹⁰ ทิพวัลย์ ศรีรักษา, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีการคุกคามทางเพศโดยการเฝ้าติดตาม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และข่มขู่, 29.

¹¹ ชนะชัย อี๊ดทรัพย์, "มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศต่ออนิสิต นักศึกษาในสถาบันการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 41, <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/63026>, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2564.

¹² ทิพวัลย์ ศรีรักษา, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีการคุกคามทางเพศโดยการเฝ้าติดตาม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และข่มขู่, 28.

¹³ ชนะชัย อี๊ดทรัพย์, มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศต่ออนิสิต นักศึกษาในสถาบันการศึกษา, 45-46.

ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัยนักศึกษา พ.ศ. 2564 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุกคามทางเพศในสถานศึกษาเท่านั้น โดยงานวิจัยครอบคลุมถึงพนักงานมหาวิทยาลัย อันประกอบไปด้วยอาจารย์หรือบุคลากรทางการศึกษา และนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมายอาญา ข้อบังคับ เอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศ โดยเฉพาะข้อบังคับที่ใช้บังคับภายในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผ่านเอกสาร ตำรา วารสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัย สิ่งพิมพ์ เว็บไซต์ นำมารวบรวม วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.6.1 ได้ทราบกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศ

1.6.2 ได้ทราบปัญหากฎหมายของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่เกี่ยวกับการจัดการการคุกคามทางเพศ

1.6.3 ได้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาการคุกคามทางเพศในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

2. ผลการวิจัย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 25 ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและออกข้อบังคับระเบียบ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานมหาวิทยาลัย พบว่ามีข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศ 2 ข้อบังคับ คือ 1. ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 ข้อ 46 กำหนดว่า "การกระทำผิดวินัยกรณีต่อไปนี้ ถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ... (10) ล่วงละเมิดทางเพศหรือมีความสัมพันธ์ทางเพศกับนักศึกษา ซึ่งมีใช้คู่สมรสของตน..." และ 2. ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัยนักศึกษา พ.ศ. 2564 ข้อ 12 (4) กำหนดว่า กระทำการลามกอนาจาร กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศถือว่ากระทำผิดวินัย ข้อ 13 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า "...การกระทำความผิดทางวินัยในข้อ 12 (1) ถึง (6) กรณีเกิดผลเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของมหาวิทยาลัย หรือความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างร้ายแรง ให้ถือเป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรง"

2.1 การคุกคามทางเพศ

2.1.1 ความหมายและรูปแบบของการคุกคามทางเพศ

พิจารณาว่าการคุกคามทางเพศคืออะไรและพฤติกรรมใดถือว่าเป็นการคุกคามทางเพศ

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 กำหนดให้การกระทำต่อไปนี้เป็นการคุกคามทางเพศ หากผู้ถูกกระทำไม่ได้ยินยอมต่อการกระทำนั้น หรือทำให้ผู้ถูกกระทำเดือดร้อนรำคาญ

1. กระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง เป็นต้น
2. กระทำการด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น วิพากษ์วิจารณ์ร่างกาย พุดหยอกล้อ พุดหยาบคาย เป็นต้น
3. กระทำการด้วยอาภักิริยาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม การทำสัญญาณหรือสัญลักษณ์ใดๆ เป็นต้น
4. การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใด ๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น แสดงรูปลามกอนาจาร ส่งจดหมาย ข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น เป็นต้น
5. การแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศ ซึ่งผู้ถูกระทำ ไม่พึงประสงค์ หรือเดือดร้อนรำคาญ

กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว¹⁴หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ความหมายของการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ว่าคือ การกระทำทางเพศที่ใช้อำนาจที่ไม่พึงปรารถนาบีบบังคับผู้อื่น ผ่านทางวาจา ข้อความ ท่าทาง การมองด้วยสายตา การแสดงด้วยเสียง รูปภาพ เอกสาร ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือสิ่งของลามกอนาจารเกี่ยวกับเพศ หรือการกระทำอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน โดยทำให้ผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามรู้สึกอึดอัดใจ รำคาญ ได้รับความอับอาย เสื่อมเสียเกียรติ หรือรู้สึกว่าถูกเหยียดหยาม และหมายความรวมถึงการติดตาม รังควานหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดบรรยากาศที่ไม่ปลอดภัยทางเพศด้วย

พฤติกรรมที่กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวถือว่าเข้าข่ายเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ มี 5 ลักษณะ ดังนี้

1. การกระทำ ทางสายตา เช่น การจ้องมองร่างกายที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การจ้องมองหน้าอก การมองใต้กระโปรง ทำให้ผู้ที่ถูกระทำรู้สึกอึดอัดหรือผู้อื่นที่อยู่บริเวณดังกล่าวมีความรู้สึกเช่นเดียวกัน เป็นต้น
2. การกระทำ ด้วยวาจา เช่น การวิพากษ์วิจารณ์รูปร่างหรือการแต่งกายที่ส่อไปในทางเพศ การพุดจาตะลุมหรือพุดเรื่องตลกเกี่ยวกับเพศ การเกี้ยวพาราสี เป็นต้น
3. การกระทำ ทางกาย เช่น การสัมผัสร่างกายของผู้อื่น การลูบคลำ การถูไถ การกอด การจูบ การแตะเนื้อต้องตัว การนั่งตัก รวมไปถึงการแสดงพฤติกรรมที่ส่อไปในทางเพศโดยการแสดงท่าทางหรือการเคลื่อนไหวร่างกาย เช่น การดื้อนเข้ามาดมหรือขวางทางเดิน การยกคิ้วหลิวตา การผิวปากแบบ เชิญชวน การส่งจูบ การเลียริมฝีปาก เป็นต้น

¹⁴ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, คู่มือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศในการทำงาน, (กรุงเทพมหานคร: พิธีมิตร ศรีเอช, 2564), 11,
<https://drive.google.com/file/d/1N3JX9x5gcMLNkZWjmFsDbWYsS17rlrNo/view>, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2565.

4. การกระทำอื่น ๆ เช่น การแสดงรูปภาพหรือข้อความที่เกี่ยวข้องกับเพศ การเปิดภาพโป๊ในที่ทำงาน การสื่อข้อความ รูปภาพ สัญลักษณ์ที่แสดงถึงเรื่องเพศทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

5. การกระทำทางเพศที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน ผลการเรียนของผู้อื่นมาเป็นเครื่องต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ในเรื่องเพศของตน เช่น ขอให้มิเพศสัมพันธ์กับตนแล้วจะเลื่อนตำแหน่งให้ หรือบังคับให้มีเพศสัมพันธ์กับตนหากไม่ยอมจะไล่ออก เป็นต้น

เครือข่ายเมืองปลอดภัยสำหรับผู้หญิง¹⁵ ให้ความหมายของคำว่า การคุกคามทางเพศ หรือการล่วงละเมิดทางเพศ ว่าหมายถึงการกระทำหรือการแสดงออกในทางเพศ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผ่านการใช้สายตา ท่าทาง วาจา ร่างกาย หรือสื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ อันทำให้ผู้ที่ถูกคุกคามรู้สึกเดือดร้อนรำคาญ อึดอัด ไม่พอใจ เครียดหวาดระแวง หวาดกลัว และรู้สึกไม่ปลอดภัย

การกระทำหรือการแสดงออกที่ถือว่าเป็นการคุกคามทางเพศมี 4 ลักษณะ ดังนี้

1. การคุกคามด้วยสายตา หรือสัญลักษณ์ท่าทางที่สื่อไปในทางเพศ
2. การคุกคามด้วยวาจา เช่น การพูดแซว พูดเกี้ยวพาราสี พูดสองแง่สองง่าม พูดตลกกลามก หรือชวนพูดคุยในลักษณะที่ทำให้คนฟังอึดอัด ทั้งการพูดกับผู้ที่ถูกกระทำโดยตรง หรือการพูดอ้อม ๆ เพื่อให้ผู้อื่นได้ยิน

3. การคุกคามทางร่างกาย เช่น การกอด จูบ สะกิดรอยตาม โขว่ว้วยวะเพศสำเร็จความใคร่ให้ผู้อื่นเห็น หรืออาจรุนแรงจนถึงขั้นพยายามข่มขืน หรือข่มขืน

4. การคุกคามผ่านช่องทางการสื่อสาร หรือการทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่น่าอึดอัดในเรื่องเพศ เช่น การเปิดภาพโป๊เพื่อให้คนที่นั่งข้างๆ บนรถโดยสารเห็น

จากการให้ความหมายหรือคำนิยามข้างต้น สรุปได้ว่า การคุกคามทางเพศ หมายถึงพฤติกรรมหรือการแสดงออกผ่านทาง วาจา สายตา การสัมผัส กิริยาท่าทาง ช่องทางสื่อสารต่าง ๆ อันทำให้ผู้ถูกกระทำรู้สึกเดือดร้อน รำคาญ ไม่พอใจ ได้รับความอับอาย รู้สึกไม่ปลอดภัย รวมไปถึงการเสนอเงื่อนไขข้อแลกเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการทางเพศของตนด้วย

2.1.2 ความหมายของการคุกคามทางเพศในสถานศึกษา

ชนะชัย อัดทรัพย์¹⁶ ได้สรุปความหมายของคำว่า การคุกคามทางเพศต่อนิสิต นักศึกษาในสถานศึกษาไว้ในการศึกษา เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศต่อนิสิต นักศึกษาในสถาบันการศึกษา” ว่าหมายถึง การกระทำที่มุ่งสื่อไปในทางเพศหรือการกระทำที่ไม่พึงปรารถนาหรือไม่น่ายินดีของผู้กระทำซึ่งมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจเหนือกว่าหรือ

¹⁵ เครือข่ายเมืองปลอดภัยสำหรับผู้หญิง, คู่มือ ‘เผือก’ ยุทธการคุกคามทางเพศ สำหรับพนักงานขนส่งสาธารณะ, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2561), 4, <https://actionaid.or.th/wp-content/uploads/2019/02/คู่มือเผือกสำหรับพนักงาน-1.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2565.

¹⁶ ชนะชัย อัดทรัพย์, มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศต่อนิสิต นักศึกษาในสถาบันการศึกษา, 25-26.

อยู่ในฐานะที่อำนาจเท่าเทียมกัน ได้แก่ อาจารย์ นักศึกษาหรือบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานศึกษากระทำแก่ นิสิต นักศึกษาผู้อยู่ใต้อำนาจนั้นให้จำยอมต่อการกระทำดังกล่าวโดยที่ผู้ถูกระทำไม่สมัครใจ การกระทำดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่จำกัดเพศทั้งผู้กระทำและผู้ถูกระทำ สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในและนอกสถานศึกษา เกิดขึ้นได้กับนิสิต นักศึกษาทุกระดับชั้น รวมไปถึงการเสนอผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับความต้องการทางเพศ การสร้างบรรยากาศที่ไม่เป็นมิตรแก่การศึกษา และการถูกปฏิเสธหรือถูกกีดกันจากกิจกรรมต่าง ๆ หรือการไม่ได้ผลประโยชน์ที่นิสิต นักศึกษามีสิทธิพึงจะได้รับจากสถานศึกษาด้วย

2.1.3 ลักษณะของการคุกคามทางเพศ¹⁷

เจนวิทย์ นवलแสง, ภัทราภรณ์ เกษตรสาระ และอชิรญา ภู่งงศกร ในการศึกษาเรื่อง “ความรับผิดชอบทางอาญาและการเยียวยา ผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศ ศึกษากรณีประเทศไทย สหพันธ์รัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย” ได้จำแนกลักษณะของการคุกคามทางเพศ ดังนี้

1. การคุกคามทางเพศที่มีเจตนาเป็นข้อแลกเปลี่ยน

การคุกคามทางเพศในลักษณะนี้เป็นการนำเอาเจตนาในเรื่องการทำงานหรือผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับตัวผู้เสียหายมาเป็นเครื่องต่อรองเพื่อตอบสนองความต้องการทางเพศของตน ผู้เสนอโดยส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า เช่น อาจารย์เสนอจะให้เกรดที่ดีกับนักศึกษาหากยอมมีเพศสัมพันธ์กับตน

2. การคุกคามทางเพศโดยการสร้างเจตนาที่ไม่พึงปรารถนาในที่ทำงาน

เป็นการแสดงพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ หรือไม่พึงปรารถนาในที่ทำงาน ทำให้เพื่อนร่วมงานรู้สึกอึดอัด รู้สึกไม่ปลอดภัย เช่น การพูดจาลามก พูดเรื่องตลกเกี่ยวกับเพศ วิจารณ์รูปร่าง การแต่งกาย การติดรูปโป๊ในที่ทำงาน เป็นต้น โดยผู้กระทำไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า เช่น เพื่อนร่วมงานกระทำต่อเพื่อนร่วมงาน นักศึกษากระทำต่อนักศึกษา

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศ

2.2.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศไว้สี่ฐาน ความผิดหลัก¹⁸ ได้แก่ คือ ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดฐานกระทำอนาจาร ความผิดฐานค้าบุคคลเพื่อความใคร่ และความผิดฐานค้าสิ่งลามก ในส่วนของการคุกคามทางเพศ

¹⁷ เจนวิทย์ นवलแสง, ภัทราภรณ์ เกษตรสาระ, และอชิรญา ภู่งงศกร, “ความรับผิดชอบทางอาญาและการเยียวยา ผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศ ศึกษากรณี ประเทศไทย สหพันธ์รัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย,” *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย* 8, ฉ.2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2559): 333-334, <http://dspace.lib.buu.ac.th/xmlui/bitstream/handle/1234567890/3356/politic8n2p325-368.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2564.

¹⁸ สุริศา นิยมรัตน์, ความผิดทางอาญา : กรณีการคุกคามทางเพศ, 138.

ไม่ได้ถูกบัญญัติให้เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศในลักษณะ 9 แห่งประมวลกฎหมายอาญาแต่ได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคสาม ลหุโทษ ดังนี้

มาตรา 397 ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ ต่อผู้อื่น อันเป็นการรังแก ข่มเหง คุกคาม หรือกระทำให้ได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำให้ในที่สาธารณะสถานหรือต่อหน้าธารกำนัลหรือเป็นการกระทำให้ผู้อื่นมีลักษณะส่อไปในทางที่จะล่วงเกินทางเพศ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคสองเป็นการกระทำให้โดยอาศัยเหตุที่ผู้กระทำความผิดมีอำนาจเหนือผู้ถูกกระทำความผิดเนื่องจากความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา นายจ้าง หรือผู้มีอำนาจเหนือประการอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ¹⁹ ให้ความหมายของคำว่า การกระทำความผิดที่มีลักษณะส่อไปในทางที่จะล่วงเกินทางเพศ ว่า หมายถึง “การรบกวน คุกคาม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ไม่ว่าจะเป็นการใช้คำพูด กิริยาท่าทาง หรือวิจารณ์ในเชิงดูหมิ่นล่วงเกินโดยใช้เหตุแห่งเพศ โดยอีกฝ่ายไม่พึงประสงค์หรือรังเกียจ หรือการแต่งกายในเชิงลามก หรือจ้องมองอย่างตั้งใจด้วยสายตาที่มุ่งในทางเพศ นั่งหรือเดินใกล้ชิดเกินความจำเป็น”

2.2.2 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1. ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 ข้อ 46 (10)²⁰ กำหนดให้การล่วงละเมิดทางเพศหรือมีความสัมพันธ์ทางเพศกับนักศึกษา ซึ่งมีใช้คู่สมรสของตนถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

¹⁹ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ และ รมณกรณ์ บุญมี, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ, พิมพ์ครั้งที่ 19, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 444.

²⁰ ข้อ 46 การกระทำความผิดวินัยกรณีต่อไปนี้ ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

- (1) ทุจริตต่อหน้าที่
- (2) ละทิ้งหน้าที่ หรือขาดงาน ติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (3) เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดสารเสพติดร้ายแรง
- (4) ไม่ปฏิบัติตามข้อ 34, 35 และ 36 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง
- (5) มีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการปฏิบัติงานของตน
- (6) จงใจปฏิบัติหรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง
- (7) รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง
- (8) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักเกินกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (9) คัดลอกผลงานทางวิชาของผู้อื่น หรือนำผลงานของผู้อื่นมาเป็นผลงานของตน
- (10) ล่วงละเมิดทางเพศหรือมีความสัมพันธ์ทางเพศกับนักศึกษา ซึ่งมีใช้คู่สมรสของตน
- (11) กระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (12) กรณีอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันกับ 1 ถึงข้อ 11.

พิจารณาคำว่า “ล้วงละเมิดทางเพศ” จากหนังสือคู่มือวินัยและการดำเนินการทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2560²¹ ได้อ้างอิงความหมายของการล้วงละเมิดทางเพศจาก สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัวกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าหมายถึง พฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นในเรื่องเพศ ไม่ว่าจะเป็นคำพูด สายตา และการใช้ท่าที รวมไปถึงการบังคับให้มีเพศสัมพันธ์ หรือการข่มขืน เมื่อนำมาวิเคราะห์กับความหมายของการคุกคามทางเพศดังที่ได้เสนอมมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา ถือว่ามีความหมายใกล้เคียงกันคือเป็นพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ผ่านวาจา ท่าทาง สายตา การสัมผัส แต่อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยควรมีการกำหนดค่านิยมหรือให้ความหมายของข้อห้ามดังกล่าวให้มีความชัดเจนมากกว่านี้ ถึงแม้ว่าข้อห้ามหรือข้อบังคับดังกล่าวจะเป็นข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุกคามทางเพศแต่การคุกคามทางเพศนั้นสามารถเกิดขึ้นได้หลายทาง การกำหนดข้อบังคับไว้อย่างกว้างอาจทำให้ผู้ที่กระทำความผิดไม่ทราบว่าเป็นการล้วงละเมิดทางเพศผู้อื่นอยู่ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแต่ข้อบังคับไม่มีค่านิยมที่ชัดเจน การพิจารณาตัดสินลงโทษอาจไม่เป็นธรรมต่อทั้งผู้ถูกระทำและผู้กระทำ

2. ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย นักศึกษา พ.ศ. 2564 ข้อ 12 (4)²² กำหนดให้ กระทำการลามกอนาจาร กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศถือว่ากระทำความผิดวินัย

²¹ อรรถ กัญธิยะ, คู่มือวินัยและการดำเนินการทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (เชียงใหม่ : กองกฎหมาย สำนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560), 31,

https://hr.oop.cmu.ac.th/submenu/docSubMenu/manual/man1_4.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2564.

²² ข้อ 12 นักศึกษาผู้ใดไม่ถือปฏิบัติตามข้อ 6 ถึงข้อ 11 ดังกล่าวข้างต้น หรือกระทำการหรือมีพฤติกรรม ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากระทำความผิดวินัย

- (1) ประพฤติผิดศีลธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณในวิชาชีพ
- (2) ประพฤติตนหมกมุ่นในอบายมุข การพนัน การเที่ยวเตร่สถานบริการกลางคืนเป็นอาชญา หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว
- (3) ดื่มสุรา หรือของมึนเมา หรือเสพสารเสพติดทุกชนิดภายในมหาวิทยาลัย
- (4) กระทำการลามกอนาจาร กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ

(5) ก่อความขัดแย้ง สนับสนุน หรือเป็นผู้ยุยงส่งเสริมให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบริเวณมหาวิทยาลัย เช่น การทะเลาะวิวาทระหว่างนักศึกษาในบริเวณมหาวิทยาลัย การส่งเสียงดังหรือการตะโกนส่งเสียงยามวิกาล หรือจงใจ ข่มขู่ข่มขืนในลักษณะที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในมหาวิทยาลัยในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ

(6) กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ทรัพย์สิน ประโยชน์ และความเป็นปกติสุขของส่วนรวมหรือของมหาวิทยาลัย ได้รับความเสียหาย

(7) การกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการกระทำความผิดดังกล่าว อันเป็นการฝ่าฝืนประกาศมหาวิทยาลัย

(8) กระทำการใด ๆ โดยเจตนาอันมีลักษณะเข้าข่ายกับฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น เว้นแต่กระทำโดยประมาทหรือสุหุโทษ

(9) กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในมหาวิทยาลัย หรือก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของมหาวิทยาลัย เช่น

ข้อบังคับไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่าลามกอนาจารและการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศไว้ แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 9 จะหมายถึงฐานความผิดหลัก ได้แก่ คือ ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดฐานกระทำอนาจาร ความผิดฐานค้าบุคคลเพื่อความใคร่ และความผิดฐานค้าสิ่งลามก ซึ่งไม่รวมถึงการคุกคามทางเพศ มาตรา 397 ที่บัญญัติไว้ในภาคลหุโทษ ดังนั้น หากคำว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ หมายถึงความผิดเกี่ยวกับเพศตามลักษณะ 9 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ย่อมไม่รวมถึงการคุกคามทางเพศที่ไม่มีการสัมผัสเนื้อตัวร่างกาย แต่หากพิจารณาคำว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศตามความหมายโดยทั่วไป ย่อมหมายถึงการคุกคามทางเพศที่กระทำโดยมีการสัมผัสเนื้อตัวร่างกายด้วย เพราะการคุกคามทางเพศเป็นการกระทำที่มีเรื่องเพศของผู้ถูกระทำเข้ามาเกี่ยวข้อง การคุกคามทางเพศจึงถือว่าเป็นหนึ่งในความผิดที่เกี่ยวกับเพศด้วยเช่นกัน

ตัวอย่างการลงโทษทั้งทางวินัยและทางอาญา กรณีบุคลากรทางการศึกษาล่วงละเมิดทางเพศนักเรียน²³

นักเรียนหญิงชั้นประถมศึกษา ปีที่ 4-6 จำนวน 17 คน ได้ร้องเรียนกล่าวหาว่าลูกนาย เอ ซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษาแห่งหนึ่ง กระทำอนาจาร และบางรายถูกล่วงละเมิดทางเพศ ผู้บังคับบัญชาของนาย เอ ได้ทำการสืบสวนข้อเท็จจริงและพบว่า กรณีดังกล่าวมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ขณะเดียวกันก็ถูกดำเนินคดีอาญาด้วย ในการดำเนินการทางวินัย ผลการสอบสวนได้ความว่า นาย เอ กระทำอนาจารโดยการกอด จับหน้าอก และจับของสงวนของนักเรียน และถูกลงโทษปลดออกจากราชการกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องกระทำอนาจารนักเรียนและ

ก. การครอบครอง พกพาอาวุธร้ายแรงโดยสภาพ เช่น ดาบ ปืน อาวุธที่ใช้ในราชการสงคราม และวัตถุระเบิด

ข. การบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ซึ่งไม่ได้เปิดใช้เป็นพื้นที่สาธารณะของมหาวิทยาลัย หรือเข้าไปในที่พักอาศัย หรือเข้าไปในที่รโหฐาน

ค. การกระทำใด ๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เช่น การลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ การฉ้อโกง การยักยอกทรัพย์ การทำให้เสียทรัพย์

ง. การปลอมแปลงเอกสาร และหรือการใช้เอกสารปลอมเพื่อประโยชน์ แก่ตนเองหรือผู้อื่น

จ. จำหน่ายหรือครอบครองเพื่อจำหน่ายสารเสพติดทุกชนิด

(10) ประพฤติตนในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการศึกษา เช่น

ก. ทุจริตหรือกระทำการใดซึ่งเป็นการทุจริตในการสอบ หรือการวัดผลและประเมินผลการศึกษา

ข. จงใจกระทำการ คัดลอกเลียนแบบงานใด ๆ มาเป็นวิทยานิพนธ์ หรือการค้นคว้าอิสระ งานวิจัย ผลงานทางวิชาการของตนโดยมิชอบ รวมถึงการสร้างข้อมูลเท็จ การปลอมแปลงหรือดัดแปลงข้อมูล.

²³ ศิริพร กิจเกื้อกูล, “อนาจารนักเรียน...ผิดทั้งวินัยและอาญา,” 2557,

[https://otepc.go.th/content_page/item/1159-2014-10-28-02-04-](https://otepc.go.th/content_page/item/1159-2014-10-28-02-04-59.html?fbclid=IwAR2SUIJcro6b3XXqGesqYbwh5AM-M6tsE2LRxhGdrZJHl8EGmy_dhZDMADw)

59.html?fbclid=IwAR2SUIJcro6b3XXqGesqYbwh5AM-M6tsE2LRxhGdrZJHl8EGmy_dhZDMADw, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2565.

กระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน ตามมาตรา 94 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ส่วนคดีอาญา นาย เอ ถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหากระทำความผิดถึงที่สุดในชั้นศาลอุทธรณ์ โดยศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นที่พิพากษานาย เอ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 279 วรรคสอง ประกอบมาตรา 285 (ฐานกระทำความผิดเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ซึ่งเป็นศิษย์ที่อยู่ในความดูแล) เป็นความผิดสองกรรม รวมจำคุก 4 ปี

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 ข้อ 46 (10) มีการกำหนดให้การล่วงละเมิดทางเพศหรือการคุกคามทางเพศเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ข้อบังคับดังกล่าวไม่มีการกำหนดค่านิยาม ขอบเขตหรือลักษณะของการกระทำไว้อย่างชัดเจน อาจทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยผู้ที่กระทำความผิด ไม่ทราบว่าสิ่งที่ตนกำลังกระทำอยู่เป็นการกระทำผิดวินัย

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัยนักศึกษา พ.ศ. 2564 ข้อ 12 (4) จากการศึกษาไม่สามารถตอบได้ว่าข้อบังคับดังกล่าวครอบคลุมถึงการคุกคามทางเพศด้วยหรือไม่ เนื่องจากคำว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับเพศสามารถตีความหมายได้สองทางคือ หมายถึงเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 9 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือหมายถึงการกระทำใดๆที่เป็นการกระทำที่มีเรื่องเพศของผู้ถูกระทำเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งมีการสัมผัสหรือปราศจากการสัมผัสหรือที่เรียกว่าการคุกคามทางเพศด้วย

การกำหนดข้อบังคับที่กว้างเกินไป อาจทำให้ผู้กระทำไม่ทราบว่าสิ่งที่ตนกำลังทำอยู่นั้นเป็นความผิด ส่วนผู้ถูกระทำก็ไม่อาจทราบได้อย่างแน่ชัดว่าสิ่งที่ตนพบเจออยู่นั้นสามารถร้องเรียนกับทางมหาวิทยาลัยให้เอาผิดกับผู้กระทำได้หรือไม่ จึงไม่เป็นผลดีต่อทั้งผู้ถูกระทำและผู้กระทำ การพิจารณาความผิดหรือการดำเนินการทางวินัยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการแต่ละชุดที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมา ข้อบังคับที่กำหนดความผิดไว้อย่างกว้างหรือขาดความชัดเจนย่อมทำให้คณะกรรมการต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินมากขึ้นไปด้วย การกำหนดข้อบังคับที่มีความชัดเจนจะทำให้การพิจารณาตัดสินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นการช่วยลดปัญหาการตีความ ลดการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ ลดการแทรกแซงจากระบบอุปถัมภ์เพราะหนึ่งในลักษณะที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ หรือเปิดให้มีการช่วยเหลือกันได้คือการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาวิจัยจึงเสนอให้มีการกำหนดค่านิยามของการคุกคามทางเพศในสถานศึกษาให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนี้ การคุกคามทางเพศในสถานศึกษา หมายถึงพฤติกรรมหรือการกระทำใดๆที่มีเรื่องเพศของผู้ถูกระทำเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้กระทำใช้อำนาจที่ตนมีอยู่เหนือกว่าหรือเท่าเทียมกับผู้ถูกระทำ กระทำต่อผู้ถูกระทำซึ่งเป็นนักศึกษาโดยปราศจากความยินยอม ผ่านการใช้สายตา วาจา อากัปกิริยาท่าทาง การสัมผัส หรืออาศัยสื่อ

อินเทอร์เน็ตหรือเทคโนโลยี ทำให้ผู้ที่ถูกกระทำได้รับความอับอายขายหน้า รู้สึกอึดอัด เดี๋ยวร้อน รำคาญ รู้สึกถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือรู้สึกไม่ปลอดภัย ทั้งนี้การคุกคามทางเพศรวมไปถึงการสร้างเงื่อนไขเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเพศด้วย การคุกคามทางเพศสามารถเกิดขึ้นได้ กับทุกเพศ ทุกสถานที่ เพศหญิงและเพศชายสามารถตกเป็นเหยื่อของการกระทำ และสามารถกลายเป็นผู้กระทำได้เช่นกัน การคุกคามทางเพศดังกล่าวไม่ได้หมายถึงเฉพาะการกระทำภายในรั้วสถานศึกษาเท่านั้น แต่รวมไปถึงการกระทำนอกสถานศึกษาด้วย

การมีข้อบังคับที่ชัดเจนจะช่วยทำให้ผู้อยู่ใต้ข้อบังคับได้รู้และตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตน และผู้อื่น ทั้งยังช่วยลดปัญหาการคุกคามทางเพศในสถานศึกษาอีกด้วย

บรรณานุกรม

- กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. *คู่มือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศในการทำงาน*. กรุงเทพมหานคร: พีระมิตร ศรีเอชเอ็น, 2564. <https://drive.google.com/file/d/1N3JX9x5gcMLNkZWjmFsDbWYsS17rlrNo/view>. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2565.
- คณพล จันทน์หอม. *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดเล่ม 3 ลักษณะ 1 ถึงลักษณะ 9*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.
- เครือข่ายเมืองปลอดภัยเพื่อผู้หญิง. *คู่มือ 'เผือก' หยุดการคุกคามทางเพศ สำหรับพนักงานขนส่งสาธารณะ*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2561. <https://actionaid.or.th/wp-content/uploads/2019/02/คู่มือเผือกสำหรับพนักงาน-1.pdf>. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2565.
- เจนวิทย์ นวลแสง, ภัทราภรณ์ เกษตรสาระและอชิรญา ภู่งศกร. “ความรับผิดชอบทางอาญาและการเยียวยา ผู้เสียหายจากการคุกคามทางเพศ ศึกษากรณี ประเทศไทย สหพันธ์รัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย.” *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย* 8, ฉ. 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2559): 330. <http://dspace.lib.buu.ac.th/xmlui/bitstream/handle/1234567890/3356/politic8n2p325-368.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563.
- ชนะชัย ออดทรัพย์. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศต่อนิสิต นักศึกษาในสถาบันการศึกษา.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2561. <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/63026>. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2564.
- ฐานรินทร์ หาญเกียรติวงศ์, รุจิกาญจน์ สานนท์, และทีปอุทัย แสนกาต. “ระบบอุปถัมภ์กับปัญหาความยากจนในประเทศไทย.” *วารสารวิชาการสังคมศาสตร์เครือข่ายวิจัยประชาชื่น* 2, ฉ.3 (กันยายน - ธันวาคม 2563): 5. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/prm/article/view/247890>. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2564.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, และ ธรณกรณ์ บุญมี. *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ*. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- ทิพวัลย์ ศรีรักษา. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีการคุกคามทางเพศโดยการเฝ้าติดตาม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และข่มขู่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, กลุ่ม วิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศรีปทุม, 2561. <http://dspace.spu.ac.th/bitstream/123456789/5529/9/บทที่%202%20.pdf>. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2564.
- เพ็ญประภา ภัทรานุกรม. "การศึกษาเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียม: ทางออกของความรุนแรงทาง เพศ." *วารสารร่วมพฤษภา มหาวิทยาลัยเกริก* 33, ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2558): 14. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/romphruekj/article/view/62729/51595>. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2564.
- ศิริพร กิจเกื้อกูล. “อนาจารย์นักเรียน...ผิดทั้งวินัยและอาญา.” 2557. https://otepc.go.th/th/content_page/item/1159-2014-10-28-02-04-59.html?fbclid=IwAR2SUIJcro6b3XXqGesqYbwh5AM-M6tsE2LRxhGdrZHJL8EGmy_dhZDMADw. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2565.
- สุริยา ฮ่องเสนาะ. “เด็กนักเรียนกับการถูกล่วงละเมิดทางเพศ.” 2561. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=46956. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2565.
- สุริศา นิยมรัตน์. “ความผิดทางอาญา: กรณีการคุกคามทางเพศ.” *วารสารรวมคำแห่ง* 7, ฉบับที่ 2: 156. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/lawjournal/article/view/160174/115653>. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2564.
- สุวรรณณี ลัคนวณิช. “การส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในระดับอุดมศึกษา.” *วารสารนักบริหาร* 31, ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2554): 57. https://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/april_june_11/pdf/aw7.pdf. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2564.
- อรรณู กันธิยะ. *คู่มือวินัยและการดำเนินการทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่*. เชียงใหม่: กองกฎหมาย สำนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560. https://hr.oop.cmu.ac.th/submenu/docSubMenu/manual/man1_4.pdf. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2564.
- อุทิศ สุภาพ. “อิทธิพลของปรัชญาอาชญาวิทยา: ประมวลกฎหมายอาญาของไทย (1).” 2560. https://www.matichon.co.th/article/news_782858. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2564.

การเตรียมความพร้อมและการฟื้นฟูสภาวะทางจิตใจของประชาชนที่อยู่บน พื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย

Preparation and Rehabilitation of mental state of people living in disaster areas on the fault zone in Chiang Rai Province

จิรนนท์ ไชยงาม นอกซ์*, ภัทรพัณธ์ พันธุ์ **, กัญญธัญญ์ สุชิน ** ,

ธนพัทธ์ จันทพิพัฒน์พงศ์**** และ ทิพวรรณ เมืองใจ****

สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ที่9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Jeeranun Chaingam Knox, Pattareepan Pantu, Kanthanan Suchin,

Tanapat Janpipatpong and Tippawan Muangjai

School of Social Sciences, Chiang Rai Rajabhat University

80 Village No.9, Bandu Sub-district, Mueang District, Chiang Rai, 57100

Email: em_jeeranun_cha@crru.ac.th, pattareepan.p@gmail.com,

nootjarin69@gmail.com, tnp_jun@outlook.com, tippawan.mua@crru.ac.th

Received: March 31, 2022

Revised: October 4, 2022

Accepted: November 1, 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบการเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย เพื่อศึกษาการเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย และเพื่อประเมินสภาวะทางจิตใจและแนวทางฟื้นฟูตนเองให้กลับมาดำเนินชีวิตอยู่หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติได้ พื้นที่การวิจัย 4 อำเภอ คือ อำเภอแม่ลาว อำเภอพาน อำเภอแม่สรวย และอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ทั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้เครื่องมือการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์เชิงลึก มีจำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูล 100 คน และ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., รองคณบดี สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, รองคณบดี สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

*** อาจารย์ ดร. ประธานสาขาจิตวิทยาสังคม สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

**** อาจารย์ประจำสำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

การสนทนากลุ่ม มีจำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูล 322 คน โดยการสุ่มแบบเจาะจง ระยะที่ 2 การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้เครื่องมือการวิจัยคือแบบสอบถาม มีจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 400 คน โดยการสุ่มแบบชั้นภูมิ ระยะที่ 3 การวิจัยกึ่งทดลอง ใช้เครื่องมือการวิจัย คือโปรแกรมการฟื้นฟูภาวะวิกฤตสุขภาพจิตของผู้รับบริการที่มีกระทบทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ มีจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 333 คน โดยการสุ่มแบบสมัครใจ

จากการวิจัยพบว่า การเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวบนเขตรอยเลื่อนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีผลกระทบต่อจิตใจของประชาชน อาทิ เกิดภาวะเครียด นอนไม่หลับ หวาดกลัวต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และอาจทวีความรุนแรงมากขึ้นจนกลายมาเป็นหนึ่งในสาเหตุของการเกิดโรคความเครียดหลังเกิดเหตุวิกฤต และผลกระทบทางวัตถุ อาทิ เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน บ้านเรือน สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ

ส่วนผลการวิเคราะห์ข้อมูลการเตรียมความพร้อมและการรับมืออยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.31 และผลวิเคราะห์ข้อมูลจากการประเมินสภาวะทางจิตใจจากแบบประเมินผลการกระทบทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญของกลุ่มตัวอย่างมีผลคะแนนรวมส่วนใหญ่มีความทุกข์ทรมานทางจิตใจปานกลาง จากการเปรียบเทียบสภาวะทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ ของกลุ่มตัวอย่างก่อนการทดลองและหลังการทดลองมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

คำสำคัญ: การเตรียมความพร้อม, การฟื้นฟูสภาวะทางจิตใจ, พื้นที่ภัยพิบัติเขตรอยเลื่อน

Abstract

This research aimed to study the impact of a disaster on people living in the disaster area on the fault zone in Chiang Rai Province, investigate the preparation and response of people living in the disaster area on the fault zone in Chiang Rai Province, and assess the mental state and rehabilitation guidelines for living after the disaster. The research areas involved four districts: Mae Lao, Phan, Mae Suai, and Muang District, Chiang Rai Province. Quantitative and qualitative methods were applied to collect the data. The research was divided into three phases. Phase 1 was the qualitative research method in which in-depth interviews and focus groups were used to collect the data from 100 and 322 informants, respectively, selected with the purposive sampling method. Phase 2 was the quantitative research in which the questionnaire was used with 400 samples. Phase 3 was the quasi-experimental research in which a mental state rehabilitation program for users with post-traumatic stress was used with 333 samples selected with the voluntary selection method.

Findings demonstrated that the earthquake on the fault zone in Chiang Rai Province affected people's mental states, such as stress, insomnia, and panic, which might develop into post-traumatic stress disorder (PTSD). In addition, there were impacts on materials, such as damage to properties, houses, and constructions. Moreover, the analysis results indicated that the preparation and response were moderate: the average was 3.31. Additionally, the evaluation results of mental state obtained from the mental state evaluation form showed that the overall score of the sample group indicated moderate mental suffering. When comparing the mental state of the sample group before and after the dreadful incident, it was different with a statistical significance of 0.01.

Keywords: Preparation, Mental state, Disaster

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดเชียงราย ถือว่าเป็นจังหวัดหนึ่งในประเทศไทยที่เกิดแผ่นดินไหวอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากมีพื้นที่ที่มีกลุ่มรอยเลื่อนที่มีพลังพาดผ่านในพื้นที่จำนวน 5 รอยเลื่อนด้วยกัน ได้แก่ 1) รอยเลื่อนแม่จัน 2) รอยเลื่อนแม่ลาว 3) รอยเลื่อนแม่อิง 4) รอยเลื่อนพะเยา และ 5) รอยเลื่อนแม่ทา และจากจำนวนรอยเลื่อนดังกล่าวนี้เองทำให้จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดทางภาคเหนือที่มีเหตุการณ์แผ่นดินไหวเกิดขึ้นเป็นอันดับที่สอง รองจากเชียงใหม่ ซึ่งแม้การเกิดแผ่นดินไหวในประเทศไทยจะไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ก็เป็นเรื่องใกล้ตัวที่ควรระมัดระวังมากขึ้น เพราะในประเทศไทยเองมีรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่มีพลังอยู่ถึง 14 รอยเลื่อน และมีระดับความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2565) ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายมาแล้วหลายครั้ง โดยส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่เพียงเล็กน้อย จนกระทั่งเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2537 ที่ อ.พาน จ.เชียงราย ที่มีความรุนแรงขนาด 5.1 ริกเตอร์ โดยมีศูนย์กลาง อ.เวียงป่าเป้า จนส่งผลให้โรงพยาบาลพาน ต้องทุบทิ้งและสร้างใหม่ และหลังจากนั้นในพื้นที่จังหวัดเชียงรายยังคงเกิดแผ่นดินไหว อย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 ที่มีจุดศูนย์กลางอยู่ที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย นับได้ว่าเป็นเหตุแผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดในรอบ 50-100 ปี เพราะมีขนาดความรุนแรงมากถึง 6.3 แมกนิจูด สร้างความเสียหายให้บ้านเรือนประชาชน สิ่งปลูกสร้างในจังหวัดเชียงราย และจังหวัดใกล้เคียงไม่น้อย¹ โดยมีพื้นที่ประสบภัยพิบัติ รวมทั้งสิ้น 7 อำเภอ 47 ตำบล 478 หมู่บ้าน บ้านเรือนเสียหายรวม 8,935 หลัง โดยที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหายทั้งสิ้น 116 หลัง ได้รับความเสียหายบางส่วน 8,463 หลัง วัด 99 แห่ง โบสถ์คริสต์ 7 แห่ง โรงเรียน 35 แห่ง โดยต้องทุบทิ้งและสร้างใหม่ 5 แห่ง มูลค่าความเสียหายกว่า 150 ล้านบาท และสถานพยาบาล 25 แห่งได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะโรงพยาบาลแม่ลาว อาคารผู้ป่วย เดิมรั่วและทรุด โรงงานอุตสาหกรรม 6 แห่ง โรงแรม 1 แห่ง รวมทั้งอีกถนน 5 สาย โดยเฉพาะทางหลวงสาย 118 ที่ตัดผ่านอำเภอแม่ลาว ช่วง กิโลเมตร 147-152 มีการบิดตัวเสียรูปเกือบทั้งหมด² ซึ่งแม้ในปัจจุบันจะมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวอยู่อย่างต่อเนื่องบ้าง เช่นเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2565 ที่ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย 2 ครั้ง ขนาด 1.9 ริกเตอร์ แต่ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในจังหวัดเชียงรายมากเหมือนเมื่อครั้งปี 2557

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่รุนแรงเมื่อปี 2557 ไม่เพียงสร้างความเสียหายในส่วนของบ้านเรือนประชาชนและสิ่งปลูกสร้างในจังหวัดเชียงรายเท่านั้น ยังพบว่า ได้สร้างความเสียหายทางด้านจิตใจของประชาชนในพื้นที่ไม่น้อย โดยประชาชนในพื้นที่จะมีปฏิกิริยาตอบสนองทั้ง

¹ กรมทรัพยากรธรณีวิทยา, “รายงานสถานการณ์แผ่นดินไหว ขนาด 6.3 ริกเตอร์ บริเวณอำเภอพาน จังหวัดเชียงราย,” 2557, http://www.dmr.go.th/ewt_news.php?nid=58028, สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.

² สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), รูปแบบความเสียหายในจังหวัดเชียงราย, http://www.thaiseismic.com/chr_damage/, สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2565.

ร่างกายและจิตใจ โดยทางด้านจิตใจ มีภาวะอาการช็อก ตื่นตระหนก หวาดกลัว วิตกกังวล สับสน ไม่มีสมาธิ เครียด บางรายมีภาวะซึมเศร้า โกรธ ส่วนด้านร่างกายจะมีอาการอ่อนเพลีย ใจสั่น ไม่มีแรง ปวดศีรษะ นอนไม่หลับ กินอาหารได้น้อย ซึ่งหากปล่อยไว้ไม่มีการฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชนผู้ประสบภัย ก็จะทำให้ปัญหาทางสภาวะทางจิตใจ และอาจทำให้เกิดภาวะการเสี่ยงให้เกิดโรค PTSD (Post-Traumatic Stress Disorder) หรือโรคความเครียด หลังเกิดเหตุวิกฤต โดยอาการนี้จะสังเกตได้จากหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวผ่านไปได้ 1 เดือน ซึ่งหากประชาชนผู้ประสบภัยมีอาการเครียดค่อนข้างรุนแรง ผื่นร้ายบ่อย ๆ สะดุ้ง หวาดผวา รู้สึกเหมือนตนเองตกอยู่ในเหตุการณ์นั้นตลอดเวลา ไร้อารมณ์ มึนชา ตกใจง่าย หงุดหงิดโมโหง่าย กระสับกระส่าย หลีกเลียงที่จะเผชิญกับความทรงจำที่ปวดร้าว วิตกกังวล ซึมเศร้าอย่างรุนแรง รู้สึกไร้ค่า มีความคิดอยากตาย ความจำไม่ดี การรับรู้สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป หากมีอาการดังกล่าวแสดงว่าเป็นโรค PTSD ต้องได้รับการบำบัดโดยด่วน³ นอกจากนี้โรค PTSD ประชาชนผู้ประสบภัยยังมีโอกาสเกิดปัญหาสุขภาพจิตในระยะยาวได้ ไม่เพียงเท่านั้นในภาวะสุขภาพจิตดังกล่าว ยังทำให้เกิดโรคที่ส่งผลต่อสุขภาพจิตดังนี้เช่น โรคกังวลไปทั่ว GAD (Generalized Anxiety Disorder) เป็นภาวะทางจิตใจที่ส่งผลกระทบเป็นเวลานาน ผู้ป่วยจะมีความเครียดหรือกังวลมากไปในหลาย ๆ เรื่อง บางครั้งอาจไม่สามารถระบุสาเหตุของความกังวลได้ ส่งผลให้นอนไม่หลับ ไม่มีสมาธิ และอาจกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันได้⁴

โรคเครียดแบบเฉียบพลัน ASD (Acute Stress Disorder) หรือโรคเครียดภายหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี ได้อธิบายไว้โรคนี้นี้ไว้ว่า เป็นสภาวะป่วยทางจิตใจ เมื่อเผชิญเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนจิตใจอย่างร้ายแรง ส่งผลให้เกิดความเครียดอย่างมาก⁵

โรคการปรับตัวผิดปกติ (Adjustment Disorder) หรือที่มักเรียกกันว่า โรคเครียด เป็นภาวะสุขภาพที่เกิดขึ้นหลังจากต้องเผชิญความกดดัน ทำให้เกิดความเครียดสะสมหรือเครียดจัด และไม่สามารถตอบสนอง หรือปรับตัวได้อย่างเหมาะสม จนส่งผลกระทบต่อชีวิตการทำงาน การเรียน ความสัมพันธ์ หรือการเข้าสังคม การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในชีวิต เช่น คนที่คุณรักเสียชีวิต มีปัญหาด้านความรัก ถูกไล่ออกจากงาน มักทำให้เรารู้สึกเครียดจัด แต่โดยทั่วไปแล้ว คนเรามักปรับตัวได้ภายใน 2-3 เดือนหลังเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว แต่ผู้ที่มีภาวะการปรับตัวผิดปกติ มักจะทำใจ ยอมรับ หรือปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ดังกล่าวไม่ได้

³ Gidanan ganghair, “เดือนโรค PTSD เครียดหลังแผ่นดินไหว,” <https://www.thaihealth.or.th/Content/24180>, สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.

⁴ พบบแพทย์, “ภาวะวิตกกังวลทั่วไป (GAD),” <https://www.pobpad.com/gad-ภาวะวิตกกังวลทั่วไป>, สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.

⁵ กรุงเทพธุรกิจ, “รู้จัก ‘โรคเครียดเฉียบพลัน’ หลังเหตุสะเทือนขวัญ ‘กราดยิงโคราช,’” 2563, <https://www.bangkokbiznews.com/social/865617>, สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.

ร่างกายและจิตใจตอบสนองต่อสถานการณ์นั้นๆ ในแง่ลบ จนก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพจิต เช่น โรคซึมเศร้า โรควิตกกังวล ในที่สุด

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในส่วนของเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านวัตถุที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลแก่ประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งผลกระทบทางจิตใจ ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาภาวะการเสี่ยงให้เกิดโรค PTSD (Post-Traumatic Stress Disorder) หรือโรคความเครียด หลังเกิดเหตุวิกฤต ปัญหาสุขภาพจิตในระยะยาว โรคเครียดแบบเฉียบพลัน และ โรคการปรับตัวผิดปกติ และจากปัญหาแผ่นดินไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเมื่อปี 2557 ซึ่งถือได้ว่ารุนแรงที่สุดในรอบ 20 ปี ที่ส่งผลกระทบด้านทางจิตใจและด้านวัตถุแก่ประชาชนผู้ประสบภัยนี้เอง รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมในการฟื้นฟูสุขภาพจิตของประชาชน ภายหลังได้รับความเสียหายทั้งด้านจิตใจและด้านวัตถุจากการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว ด้วยการสำรวจและประเมินกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้พร้อมต่อการฟื้นฟู เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเกิดความเข้มแข็งทางจิตใจ และสามารถกลับมาเผชิญและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ

ดังนั้น ด้วยความสำคัญดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นที่มาและความสำคัญในปัญหาในการศึกษาวิจัยการเตรียมความพร้อมและการฟื้นฟูสภาวะทางจิตของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย เพื่อศึกษาว่าจะสามารถเตรียมความพร้อมและฟื้นฟูสภาวะทางจิตใจของประชาชนผู้ประสบภัยภายหลังการเกิดปัญหาแผ่นดินไหวได้อย่างไร อันเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้กับรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำแนวทางจากการวิจัยนี้ไปเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปในอนาคตได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาผลกระทบการเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย

1.2.2 เพื่อศึกษาการเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย

1.2.3 เพื่อประเมินสภาวะทางจิตใจและแนวทางฟื้นฟูตนเองให้กลับมาดำเนินชีวิตอยู่หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติได้

1.3 ทฤษฎี และสมมุติฐานการวิจัย

1.3.1 การเตรียมความพร้อม

การเตรียมความพร้อม เป็นแนวคิดที่นำมาใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการฟื้นฟูสภาวะจิตของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

Barrow and Milburn⁶กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง การที่บุคคลมีความสนใจและเริ่มต้นที่จะกระทำให้บางสิ่งบางอย่าง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพร้อมคือ สภาพจิตใจ ภาย วิชา และสรีรวิทยา

กมลรัตน์ หลาสว่าง⁷ ได้ให้ความหมายความพร้อมไว้ว่า ความพร้อม หมายถึง สภาพความสมบูรณ์ ทั้งร่างกายและจิตใจ ที่พร้อมจะตอบสนองสิ่งใดสิ่งหนึ่งทางด้านร่างกาย ได้แก่ ภาวะ (Maturity) ซึ่งหมายถึงการเติบโตเต็มที่ของอวัยวะร่างกายทางด้านจิตใจ ได้แก่ ความพอใจที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้า หรือพอใจที่จะกระทำให้สิ่งต่าง ๆ

ดาวนิงและแธคเคอรี (Downing & Thackrey) ได้แบ่งองค์ประกอบความพร้อมไว้ 4 ด้าน ดังนี้⁸

1. องค์ประกอบทางกายภาพ (Physial Factors) ได้แก่ ความพร้อมทางด้านร่างกาย จิตใจและสังคม
2. องค์ประกอบด้านสติปัญญา (Intellectual Factors) ได้แก่ ความพร้อมทางสติปัญญา และความสามารถในการรับรู้ปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น ในการแยกแยะ การเห็น การฟัง และความสามารถในการตัดสินใจและคิดแก้ปัญหา
3. องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors) ได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจ ความพอเพียง โอกาสในการหาประสบการณ์ทางสังคม
4. องค์ประกอบด้านอารมณ์ แรงจูงใจและบุคลิกภาพ (Emotional Factor, Motivation and Personality Factors) ได้แก่ ความมั่นคงทางอารมณ์ จิตใจ และความต้องการที่จะเรียนรู้

โดยขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของบุคคลจะต้องมีการวางแผนหรือกำหนดขั้นตอนที่จะทำให้การเตรียมความเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นการเตรียมตนเองไปสู่การพัฒนาที่ตนปรารถนา และมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้⁹

1. การประเมินตนเอง เป็นการประเมินความรู้ ความสามารถ ตลอดจน จุดอ่อน จุดแข็งของตนเอง ซึ่งจะช่วยให้บุคคลได้มีการตระหนักถึงตนเองในแง่ความเป็นจริง
2. การเสาะแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานในขั้นตอนนี้ต้องรู้จักค้นคว้า แสวงหาข้อมูลต่างๆ ซึ่งสามารถช่วยให้มองเห็นทิศทางการทำงาน
3. การกำหนดเป้าหมาย หลังจากได้ข้อมูลและประเมินโอกาสต่าง ๆ ควรกำหนดค่าเป้าหมายที่พึงประสงค์ของตนเองไว้

⁶ Barrow, R., & Milburn, A *Critical Dictionary of Educational Concepts*, 2nd ed., (New York: Teachers Collage, 1990)

⁷ กมลรัตน์ หลาสว่าง, *ความพร้อมในจิตวิทยาสังคม*, (กรุงเทพฯ: ภาควิชาการแนะแนวและจิตวิทยาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2540)

⁸ Downing, J., & Thackrey, D, *Reading Readiness*, (London: University of London, 1971)

⁹ ธงชัย สันติวงษ์, “การรับรู้,” <http://www.novabizz.com>, สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.

เมื่อพิจารณาความหมายจากความพร้อมและแนวคิดเกี่ยวกับความพร้อมข้างต้นแล้ว สามารถกล่าวสรุปได้ว่า การเตรียมความพร้อมหมายถึง การดำเนินกิจกรรมของการกระทำบางสิ่งบางอย่างที่ได้ถูกเตรียมพร้อมเพื่อให้เกิดความมั่นคงและตั้งใจในการที่จะปฏิบัติกิจกรรมนั้น ๆ ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนคุณสมบัติหรือสถานะที่พร้อมจะทำงานหรือกระทำการกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

1.3.2 ความเครียด

ความเครียดเป็นอารมณ์ที่เกิดขึ้นกับบุคคลซึ่งสามารถทำร้ายสุขภาพของบุคคล ความเครียดเป็นสาเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสรีระและความสามารถลดประสิทธิภาพที่บุคคลเก็บสะสมให้หมดไปได้¹⁰ ซึ่งในงานวิจัยนี้นำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเครียดของประชาชนหลังได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในพื้นที่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ชูติย์ ปานปรีชา¹¹ ได้แบ่งสาเหตุของการก่อให้เกิดความเครียด คือ 1. สาเหตุภายใน หมายถึง ความเครียดที่เกิดจากสาเหตุหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่มาจากตัวคน คือ ทางกาย และทางสภาพจิตใจ 2. สาเหตุภายนอก หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ นอกตัวคนที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดความเครียดได้แก่ การสูญเสียสิ่งอันเป็นที่รัก ภัยอันตรายต่าง ๆ เป็นต้น

ทฤษฎีของ เซลส์ (Selys) บิดาแห่งทฤษฎีความเครียด กล่าวว่าความเครียดเป็นกลุ่มอาการที่ร่างกายมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อภัยที่มาจากภายนอก อันเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในร่างกายเกี่ยวกับโครงสร้างเคมีเพื่อกระตุ้นการคุกคามนั้น หรือ หมายถึงผลกระทบทั่วไป (non-specific effect) ทั้งหมดที่เกิดแก่อินทรีย์เมื่อมีสิ่งรบกวนและสิ่งสำคัญคือ ร่างกายจะต้องมีการปรับตัว¹²

1.3.3 การฟื้นฟูพลังใจในภาวะวิกฤต

ปัจจุบันกรมสุขภาพจิตค่อนข้างให้ความสำคัญต่อจิตที่มีพลังหรือ Resilience Quotient : RQ ซึ่งเป็นอีกมิติหนึ่งของสุขภาพจิตที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีชีวิตอยู่ดีมีสุขของคนไทย Resilience เป็นคำที่มาจากภาษาละติน หมายถึง ความสามารถในการกลับคืนสู่สภาพเดิมในขณะที่ภาษาไทยยังไม่มีกำหนดคำที่แน่นอน จึงมีการใช้คำที่หลากหลาย เช่น ความสามารถในการฟื้นฟูพลัง ความเข้มแข็งทางจิตใจ ความหยุ่นทางอารมณ์และจิตใจ ความยืดหยุ่น

¹⁰ สิริธร วิชชาวุธ, จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์กรเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 107.

¹¹ ชูติย์ ปานปรีชา, จิตวิทยาทั่วไป หน่วยที่ 9, พิมพ์ครั้งที่ 21, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551)

¹² กาญจนา สุนทรสิทธิพงศ์, “ความเครียดในการปฏิบัติงาน: ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานบริษัทเคมเบอร์ลีย์-คล้าค ประเทศไทย จำกัด โรงงานปทุมธานี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544)

เป็นต้น¹³ ซึ่ง Wagnild และ Young¹⁴ ได้แบ่งลักษณะความสามารถในการฟื้นฟูพลังใจในภาวะวิกฤตออกเป็น 5 องค์ประกอบดังนี้

1. ความสงบทางใจ (Equanimity) การมีความสมดุลในจิตใจ
2. ความอดุสาหะ (Perseverance) การที่มีความพยายามที่จะสู้กับปัญหาที่เกิดขึ้น
3. ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-reliance) การมีความมั่นใจในความสามารถของตนเองในการแก้ไขปัญหา
4. การตระหนักถึงคุณค่าและความหมายในชีวิต (Meaningfulness)
5. การดำรงชีวิตโดยรู้ถึงการมีเส้นทางชีวิตของแต่ละฝ่าย ของใครของคนนั้น (Existential aloneness)

ทั้งนี้ ความหย่อนตัวในภาวะวิกฤตเป็นศักยภาพทางอารมณ์และจิตใจในการที่จะฟื้นตัวภายหลังที่พบกับเหตุการณ์วิกฤตหรือสถานการณ์ที่ทำให้เกิดความยากลำบากได้สำเร็จ แสดงให้เห็นถึงการเอาชนะปัญหาและอุปสรรคของชีวิต โดยใช้พลังสุขภาพจิตที่เข้มแข็งและยังสามารถใช้วิกฤตให้เป็นโอกาส สามารถยกระดับจิตใจ ความคิด และการดำเนินชีวิตไปในทางที่ดีและประสบผลสำเร็จได้ ภายหลังที่ได้เผชิญกับเหตุการณ์วิกฤตนั้นให้ผ่านพ้นไป ความหย่อนตัวในการภาวะวิกฤตนี้มีความจำเป็นสำหรับบุคคลทุกคนทั้งเด็ก และผู้ใหญ่ที่ต้องพร้อมที่จะเผชิญกับเหตุการณ์วิกฤตในชีวิตที่อาจจะมาเมื่อใด หนักเพียงใดที่เราไม่อาจที่จะล่วงรู้ล่วงหน้าได้ หากเราเตรียมพร้อมต้นทุนทางใจไว้ให้เพียงพอต่อการรับมือกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยไม่สามารถคาดเดาได้อย่างมีความพร้อมในศักยภาพและประสบความสำเร็จได้ดังใจหวัง

1.3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับตัว

การปรับตัวคือการแก้ไข การปรับปรุงสภาพจิตใจตนเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในชีวิต เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางร่างกาย จิตใจของตนและสังคม ซึ่งจากแนวคิดเกี่ยวกับการปรับตัวนี้ ผู้วิจัยจะนำมาศึกษาเพื่อสังเกตถึง พฤติกรรมการปรับตัวของประชาชนหลังการได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติแผ่นดินไหว เพื่อนำมาเป็นหลักการสำคัญในการเตรียมความพร้อมและการฟื้นฟูสภาวะทางจิตใจของประชาชนให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้นซึ่งสามารถจำแนกการปรับตัวได้ดังนี้¹⁵

1. การปรับตัวทางร่างกายเป็นการปรับตัวต่อสิ่งเร้า โดยการเปลี่ยนแปลงการทำงานส่วนประกอบและโครงสร้าง เพื่อรักษาดุลยภาพชีวิต

¹³ กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, 5 เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับ RQ (กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาสุขภาพจิตกรมสุขภาพจิต, 2552).

¹⁴ Wagnild, G., & Young, H., "Development and psychometric evaluation of the resiliency scale," Journal of Nursing Measurement (Winter 1993): 165-178.

¹⁵ สมนึก สกุลหงส์โสณ, "ประสิทธิภาพผลการพยาบาลตามแนวคิดทฤษฎีการปรับตัวของรอยต่อการลดความเครียดและเพิ่มความสามารถปรับตัวของผู้ดูแลผู้ป่วยมะเร็งระยะสุดท้าย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาพยาบาลสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540).

2. การปรับตัวทางจิตใจ หมายถึง การปรับเปลี่ยนทางบุคลิกภาพ และพฤติกรรมในกระบวนการปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม เช่น การปรับในทัศนคติ ความเชื่อ เป้าหมายความประพฤติหรืออุปนิสัย เพื่อช่วยให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ดีขึ้น

3. การปรับตัวทางสังคมเป็นการปรับตัวทางพฤติกรรมที่อยู่บนพื้นฐานกระบวนการทางบุคลิกภาพและทางกายเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างความต้องการ ความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรม ผลักดันให้บุคคลต้องปรับตัว

1.3.5 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับโรคและอาการที่พึงเฝ้าระวังหลังประสบภัยพิบัติ

การเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวนั้นได้ส่งผลกระทบหลายด้าน โดยเฉพาะต่อจิตใจของประชาชนที่ประสบภัย ซึ่งผู้วิจัยจะใช้เป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อสังเกตว่าประชาชนที่ประสบเหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวมีแนวโน้มที่จะมีโรคหรืออาการที่พึงเฝ้าระวังหลังประสบภัยพิบัติ เพื่อนำมาการสร้างและพัฒนาโปรแกรมสภาวะทางจิตใจเพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมฟื้นฟูสภาวะทางจิตใจฯ ซึ่งเป็นการลดความวิตกกังวลให้ประชาชนในพื้นที่ตามรอยเลื่อน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ผลกระทบจากภัยพิบัติและปฏิกิริยาทางจิตใจ¹⁶

ผลกระทบจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ เช่น กรณีคลื่นยักษ์สึนามิที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามันของไทยเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 นอกจากจะก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติแล้วปัญหาสุขภาพจิตหลังเหตุการณ์เป็นสิ่งที่เกิดตามมา ยิ่งบุคคลนั้นได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์โดยตรงเท่าใด เช่น อยู่ในเหตุการณ์ หรือมีบุคคลในครอบครัวประสบภัยพิบัติโอกาสที่จะเกิดปัญหาสุขภาพจิตตามมา ก็ยิ่งสูงขึ้นนอกจากนี้ ปัจจัยส่วนบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเด็กและผู้สูงอายุ รวมถึงผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจ เช่น การตกงานหรือ การสูญเสีย ทรัพย์สิน เครื่องมือทำกิน และอาชีพ หรือธุรกิจ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ล้วนเป็นปัจจัยที่เพิ่มความเสี่ยง ต่อการเกิดปัญหาสุขภาพจิต

กลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงและควรได้รับการติดตามอย่างต่อเนื่อง

- ก. บุคคลที่มีการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด หรือบุคคลในครอบครัว
- ข. บุคคลที่มีปัญหาทางจิตเวชอยู่เดิม
- ค. บุคคลที่สูญเสียทรัพย์สินและเครื่องมือทำกิน ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้

ง. เด็กและผู้สูงอายุ

จ. เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือหรือผู้ประสบเหตุการณ์รุนแรงโดยตรง

¹⁶ กรมสุขภาพจิต, คู่มือการดูแลช่วยเหลือจิตใจผู้ประสบภัย : ระยะฟื้นฟู สำหรับบุคลากรสาธารณสุข, (นนทบุรี: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด, 2548).

ปฏิกิริยาทางจิตใจที่เกิดขึ้นในช่วงแรกหลังเกิดเหตุการณ์ เช่น รู้สึกสับสน มึนชา ไม่รับรู้ความจริง หรือช็อค เสียใจ โกรธ สิ้นหวัง หรือกลัวอย่างท่วมท้น ทั้งหมดนี้ถือว่าเป็น ปฏิกิริยาปกติที่เกิดขึ้นในภาวะผิดปกติ การช่วยเหลือในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องของการให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องและให้ความมั่นใจว่าอาการต่าง ๆ จะค่อยหายไปเอง ในช่วง 6-16 เดือน หลังเหตุการณ์

อาการหรือความผิดปกติต่อไปนี้เป็นสัญญาณเตือนว่าบุคคลนั้น อาจกำลัง ประสบกับปัญหาทางสุขภาพจิต จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาอาการ หรือให้การ วินิจฉัยเพื่อให้การรักษาที่เหมาะสมต่อไป เพราะหากไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือดูแลรักษาจะมี ผลต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลนั้นต่อไปได้

โรคและอาการที่พึงเฝ้าระวังหลังประสบภัยพิบัติ

1. โรคความผิดปกติเกี่ยวกับความเครียดหลังได้รับบาดเจ็บ ทางจิตใจ (Post Traumatic Stress Disorder: PTSD)

โรค PTSD เป็นโรคที่พบว่ามีความสัมพันธ์และมีสาเหตุมาจากการประสบ เหตุการณ์ ภัยพิบัติ โดยทั่วไปแล้วอาการอาจจะเกิดขึ้นหลังจากประสบเหตุภัยพิบัติ 3-6 เดือน

ผู้ป่วยจะมีลักษณะอาการดังต่อไปนี้ ที่แสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวยังคงมี ผลกระทบต่อชีวิต ทำให้ไม่สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ คือ

ลักษณะอาการ

ก. ยังคงรู้สึกถึงเหตุการณ์นั้นอยู่ เช่น คิดถึงเหตุการณ์บ่อย ๆ ฝันร้ายเกี่ยวกับ เหตุการณ์ ไม่สบายใจอย่างรุนแรงเมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่คล้าย ๆ กัน มีพฤติกรรมหรือ ความรู้สึกที่เหตุการณ์นั้นกำลังจะเกิดขึ้นอีก โดยพยายามหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ สถานที่ หรือ บุคคลที่ทำให้นึกถึงเหตุการณ์นั้น เช่น หลีกเลี่ยงที่จะคิดหรือพูดถึงเหตุการณ์นั้น หลีกเลี่ยง กิจกรรม สถานที่ หรือบุคคลที่ทำให้นึกถึงเหตุการณ์ สนใจในสิ่งต่าง ๆ ลดลง มีความรู้สึกห่างเหินกับคนใกล้ชิด มึนชา หรือเฉยเมย ไม่สนใจในการดำเนินกิจวัตรประจำวัน ลืมเหตุการณ์นั้น อาการไม่สบายทางกายที่บ่งถึงความเครียด เช่น นอนไม่หลับ หลับยาก หงุดหงิดง่าย ไม่มีสมาธิ ตื่นเต้นตกใจง่าย รู้สึกเครียด ไม่ผ่อนคลายตลอดเวลา

โรค PTSD เป็นโรคที่เราอาจจะมองข้ามหรือไม่ให้ความสำคัญ เพราะคิดว่าทุกคน ที่ประสบภัยพิบัติก็คงจะกลัวคล้าย ๆ กัน หรือ แสดงออกคล้าย ๆ กัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว พบว่า ประมาณ 20% ของผู้ประสบภัยพิบัติมีโอกาสป่วยเป็นโรคนี้ นอกจากนี้โรค PTSD นอกจากจะทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติแล้ว มันยังทำให้บุคคลนั้นมีความ เสี่ยงต่อการป่วยด้วยโรคซึมเศร้า ใช้สุรา หรือสารเสพติด และเสี่ยงต่อการฆ่าตัวตาย (20% ของ ผู้ป่วยด้วย โรค PTSD)

2. ความเครียดและอาการวิตกกังวล

อาการวิตกกังวล เป็นอาการสำคัญของผู้ป่วยโรควิตกกังวล มีอาการแสดง เช่น สมาธิไม่ดี หลงลืมง่าย นอนไม่หลับ หงุดหงิด ปวดเมื่อยตัว ปวดศีรษะ ใจสั่น แขนหน้าอก

หายใจไม่อิ่ม คิดวุ่นกับเรื่องที่เป็นปัญหาและไม่สามารถหยุดคิดได้ บางคนอาจแก้ปัญหาโดยการพึ่งสุราหรือสารเสพติด ความเครียดและอาการวิตกกังวลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในชีวิตประจำวัน และในคนที่ประสบกับความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนในอนาคต ซึ่งสามารถจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองได้ แต่หากมีอาการเครียดและวิตกกังวลสูงอยู่เป็นระยะเวลานาน ๆ ย่อมส่งผลต่อการใช้ชีวิตประจำวันได้

ลักษณะอาการ

วิตกกังวล เป็นความรู้สึกส่วนบุคคล เป็นอารมณ์ที่ไม่สบายเกิดขึ้นต่อสิ่งที่มาคุกคามไม่ว่าจะเห็นได้ชัดแจ้งหรือไม่ก็ตาม โดยอาจแสดงออกมากเกินไปหรือไม่เหมาะสมหรือไม่ได้ สัดส่วนกับสิ่งเร้านั้น และยังมีอาการทางสรีระวิทยาของร่างกาย ซึ่งเป็นอาการที่เกิดจากการทำงานของระบบประสาทอัตโนมัติเพิ่มขึ้นไปด้วย เช่น ใจสั่น มือสั่น เหงื่อออก เป็นต้น

ตื่นตระหนก เกิดขึ้นแบบทันทีทันใดและรุนแรงที่สุดภายใน 10 นาที ได้แก่ ใจสั่น เหงื่อแตก ตัวสั่น หายใจไม่ออก อึดอัดเหมือนมีก้อนจุกอยู่ที่คอ เจ็บหรือแน่นหน้าอก คลื่นไส้หรือปั่นป่วนในท้อง เวียนศีรษะโคลงเคลง จะเป็นลม รู้สึกสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไปไม่เหมือนจริงหรือรู้สึกกว่าส่วนต่าง ๆ ในร่างกายของตัวเองเปลี่ยนไป กลัวว่าจะควบคุมตัวเองไม่ได้ กลัวว่าจะตาย ชาหรือรู้สึกเป็นเหน็บ หนาวสั่นหรือร้อนวูบวาบ

3. ภาวะซึมเศร้า

ภาวะซึมเศร้า คือ ภาวะที่มีอารมณ์ซึมเศร้า เบื่อหน่าย หดหู่ ห่อเหี่ยวใจ และหมดอารมณ์สนุกเพลิดเพลินหรือหมดอาลัยตายอยาก โดยมีระดับความรุนแรงและระยะเวลาต่อเนื่องยาวนานจนเกิดผลกระทบทางคำพูด ความคิด พฤติกรรมและร่างกาย ตลอดจนจนเกิดผลกระทบต่อชีวิตประจำวัน รวมทั้งหน้าที่การงานและสังคม ภาวะซึมเศร้าพบได้บ่อยพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้ที่ประสบกับความเครียดในชีวิต เช่น ประสบกับการเปลี่ยนแปลงในชีวิตอย่างรุนแรงหรือฉับพลัน มีการสูญเสียบุคคลที่รัก อันตรายเป็นสูงสุด คือ ผู้ป่วยอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการฆ่าตัวตาย หรือพยายามฆ่าตัวตาย

ลักษณะอาการ

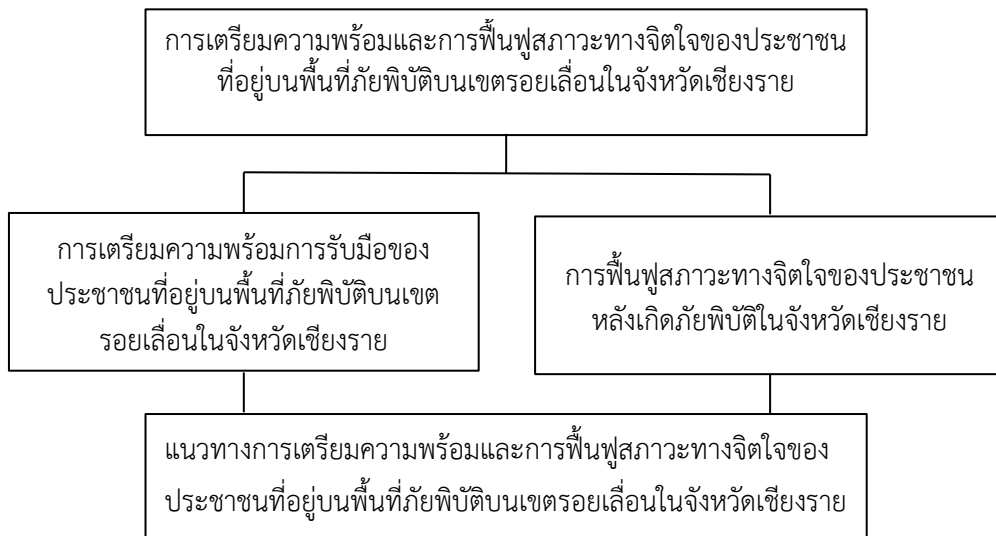
1. กลุ่มอาการทางกาย พบว่า อ่อนเพลีย ไม่มีแรง ทำงานไม่ไหว ปวดศีรษะบ่อย ๆ ปวดเรื้อรัง ท้องอืด จุกเสียด ท้องผูก ใจสั่น ใจหวิว หายใจขัด เบื่ออาหาร น้ำหนักลด ผอมลงนอนไม่หลับ ความรู้สึกทางเพศลดลง

2. กลุ่มอาการทางจิตใจ มักพบอารมณ์เศร้าหมอง ท้อแท้ ร้องไห้ง่าย หมดความสนใจในกิจกรรมที่เคยชอบ เบื่อหน่าย อยากตาย หงุดหงิดง่าย ไม่มีสมาธิ ลืมบ่อย ใจลอย คิดว่าตนเองไร้ค่า ชีวิตไม่มีความหมาย

4. ภาวะติดสุราและสารเสพติด

ผู้ที่ปรับตัวกับความเครียด ความวิตกกังวล ความเศร้าไม่ได้ อาจหันไปพึ่งสุราหรือสารเสพติดต่าง ๆ อย่างไม่เหมาะสมและนำไปสู่ ปัญหาความบกพร่องหรือสูญเสียความสามารถด้านต่าง ๆ เช่น ความจำ อารมณ์

1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย



1.5 ขอบเขตการวิจัย

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัยที่มุ่งเน้นประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบการเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ การเตรียมความพร้อมและการรับมือ การประเมินสภาวะทางจิตใจและแนวทางฟื้นฟูตนเองให้กลับมาดำเนินชีวิตอยู่หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย

1.5.2 ขอบเขตด้านประชากร ประกอบด้วย 4 กลุ่ม ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 100 คน โดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง คือ ประชาชนที่เคยประสบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหว

2. ผู้ให้ข้อมูลด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม จำนวน 322 คน โดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง คือ ผู้ให้ข้อมูลใช้ในการสนทนากลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการชุมชนและเป็นผู้ที่เคยประสบภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

3. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการตอบแบบสอบถาม จำนวน 400 คน ซึ่งทำการสุ่มแบบชั้นภูมิเพื่อให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละพื้นที่ 4 อำเภอ อำเภอละ 2 ตำบล รวมเป็น 8 ตำบล ได้กลุ่มตัวอย่างตำบลละ 50 คน แล้วใช้วิธีการสุ่มบังเอิญจากกลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่บริเวณตามเขตรอยเลื่อนมีพลัง

4. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยกึ่งทดลอง จำนวน 333 คน คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน 4 อำเภอ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหาร

จัดการชุมชนและเป็นผู้ที่เคยประสบภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) และ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

1.5.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ครอบคลุมใน 4 อำเภอของจังหวัดเชียงราย ทั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการเจาะจงในการเลือกพื้นที่วิจัย พิจารณาจากพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหวในปี 2557 ที่มีจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวคือ อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย โดยส่งผลกระทบต่อไปยังพื้นที่ใกล้เคียงอีก 3 อำเภอ ดังนั้นผู้วิจัยได้พิจารณาพื้นที่ใกล้เคียงตามเขตรอยเลื่อนมีพลังพาดผ่านจากฐานข้อมูลกรมทรัพยากรธรณี ดังนี้

อำเภอแม่ลาว	ประกอบด้วย	ตำบลดงมะดะ และตำบลโป่งแพร่
อำเภอพาน	ประกอบด้วย	ตำบลทรายขาว และตำบลป่าหุ้ง
อำเภอแม่สรวย	ประกอบด้วย	ตำบลแม่สรวย และตำบลท่าก้อ
อำเภอเมือง	ประกอบด้วย	ตำบลแม่กรณ์ และดอยฮาง

1.5.4 ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษารั้ครั้งนี้ดำเนินการตั้งแต่เดือนตุลาคม 2563 ถึง เดือนมีนาคม 2565

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

1.6.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1) ประชากรในการศึกษารั้ครั้งนี้ คือ ประชาชนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย 4 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมือง (ตำบลแม่กรณ์กับตำบลดอยฮาง) อำเภอแม่ลาว (ตำบลดงมะดะกับตำบลโป่งแพร่) อำเภอพาน (ตำบลป่าหุ้งกับตำบลทรายขาว) และอำเภอแม่สรวย (ตำบลแม่สรวยกับตำบลท่าก้อ) ซึ่งเป็นผู้ใหญบ้าน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

2) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษารั้ครั้งนี้ คือ

2.1) การวิจัยระยะที่ 1 การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) คือ กลุ่มที่ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้ที่มีความรู้ในเรื่องที่ต้องการศึกษามากที่สุดและมีความเหมาะสมที่จะให้ข้อมูลได้ ในการนี้ผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจงคือ ประชาชนในพื้นที่ 4 อำเภอที่เคยประสบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหวเมื่อปี พ.ศ. 2557 ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในอำเภอเมืองจำนวน 25 คน อำเภอแม่ลาวจำนวน 25 คน อำเภอพานจำนวน 25 คน และอำเภอแม่สรวยจำนวน 25 คน รวมทั้งหมด 100 คน

2.2) การวิจัยระยะที่ 2 การวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ ในการวิจัยเชิงปริมาณ มีกลุ่มตัวอย่างการวิจัยคือประชากรที่อาศัยอยู่ใน 4 อำเภอที่ได้รับผลกระทบจากเหตุแผ่นดินไหว ได้แก่ อำเภอเมือง (ตำบลแม่กรณ์กับตำบลดอยฮาง) อำเภอแม่ลาว (ตำบลดงมะดะกับตำบลโป่งแพร่) อำเภอพาน (ตำบลป่าหุ้งกับตำบลทรายขาว) และอำเภอแม่สรวย (ตำบลแม่สรวย

กับตำบลท่าก้อ) จังหวัดเชียงราย โดยมีประชากรจำนวน 69,830 คน ทั้งนี้ผู้วิจัยเทียบจำนวนประชากรจากตารางสำเร็จรูปของ Krejcie & Morgan¹⁷ ใช้ในการประมาณค่าสัดส่วนของประชากรและกำหนดให้สัดส่วนของลักษณะที่สนใจในประชากร เท่ากับ 0.5 ระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ 5% และระดับความเชื่อมั่น 95% ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างเท่ากับ 382 คน ในการวิจัยมีเก็บรวบรวมข้อมูลในหลายพื้นที่ ดังนั้นเพื่อให้ได้สัดส่วนในการคำนวณการสุ่มแบบชั้นภูมิในพื้นที่ 4 อำเภอ อำเภอละ 2 ตำบล รวมเป็น 8 ตำบล ได้กลุ่มตัวอย่างตำบลละ 50 คน แล้วใช้วิธีการสุ่มบังเอิญจากกลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่บริเวณตามเขตรอยเลื่อนมีพลัง ดังนั้นผู้วิจัยจึงเก็บรวบรวมข้อมูลกับประชากร 400 คน และการวิจัยเชิงคุณภาพ มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสนทนากลุ่ม จำนวน 322 คน เนื่องจากพื้นที่วิจัยที่ผู้วิจัยเลือกนั้นมี 4 อำเภอ ในแต่ละอำเภอได้แบ่งย่อยออกเป็น 2 ตำบล รวมเป็น 8 ตำบล ผู้วิจัยจึงได้แบ่งการจัดกิจกรรมสนทนากลุ่มออกเป็น 8 ครั้ง ตามพื้นที่วิจัย โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคือ เลือกผู้ให้ข้อมูลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการชุมชนและเป็นผู้ที่เคยประสบภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

2.3 การวิจัยระยะที่ 3 การวิจัยกึ่งทดลอง กลุ่มตัวอย่างการวิจัยคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน 4 อำเภอ จำนวน 333 คน เนื่องจากพื้นที่วิจัยที่ผู้วิจัยเลือกนั้นมี 4 อำเภอ ในแต่ละอำเภอได้แบ่งย่อยออกเป็น 2 ตำบล รวมเป็น 8 ตำบล ผู้วิจัยจึงได้แบ่งการดำเนินการวิจัยกึ่งทดลองออกเป็น 8 ครั้ง ตามพื้นที่วิจัย โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคือ เลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการชุมชนและเป็นผู้ที่เคยประสบภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างแสดงลักษณะสำคัญของประชากรทั้งหมด คือเป็นผู้ที่เคยประสบภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ และเป็นผู้ที่ต้องช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติ

1.6.2 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้แบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ระยะ ตามวัตถุประสงค์การวิจัย และรูปแบบการวิจัยมีดังนี้

1. การวิจัยระยะที่ 1 การศึกษาเพื่อศึกษาผลกระทบการเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมด้วยแบบสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี เอกสารบริบทชุมชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อน

¹⁷ Krejcie, R. V. & Morgan, D. W., "Determining Sample Size for Research Activities," *Educational and Psychological Measurement*, (September 1, 1970): 607-610.

ในจังหวัดเชียงราย เพื่อกำหนดประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ในหัวข้อเรื่องผลกระทบการเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย โดยนำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา และนำข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ให้มีความครอบคลุมแล้วนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป ในการดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งแบบสัมภาษณ์ประกอบด้วยแนวคำถามในการรับรู้ถึงความเสี่ยงการเกิดแผ่นดินไหว การได้รับผลกระทบ การได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการเตรียมความพร้อม ผู้วิจัยมีรูปแบบการบันทึกข้อมูลด้วยวิธีการจดบันทึกและการบันทึกเสียงจากการสัมภาษณ์ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม โดยต้องได้รับอนุญาตจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญก่อน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 100 คน ซึ่งผู้วิจัยได้รับข้อมูลอย่างละเอียดครอบคลุมต่อการตอบประเด็นต่าง ๆ ตามหัวข้อปัญหาการวิจัยจนสามารถได้ข้อมูลครบถ้วนและอึดตัว ดังนั้นผู้วิจัยจึงยุติการเก็บรวบรวมข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลโดยบุคคลผู้เกี่ยวข้อง (Member Checks) เป็นวิธีการให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักฐานในสนามวิจัยตรวจสอบความถูกต้อง (องอาจ นัยพัฒน์, 2554) ผู้วิจัยขอให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูลที่สัมภาษณ์และจดบันทึกได้ เพื่อแสดงทัศนคติต่อข้อมูลหลักฐานที่เก็บรวบรวมได้ว่าสามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ตามการรับรู้ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักฐานได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอหรือไม่เพียงใด

การวิเคราะห์ข้อมูล

(1) นำข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์มาทำการวิเคราะห์เนื้อหา จัดหมวดหมู่ ใส่รหัสข้อมูล และวิเคราะห์เนื้อหา นำข้อสรุปย่อย 1 มาเชื่อมโยงกัน เพื่อหาข้อสรุปซึ่งจะตอบปัญหาการวิจัย และประมวลสรุปข้อเท็จจริง

(2) การตรวจสอบข้อมูลโดยบุคคลผู้เกี่ยวข้อง เป็นวิธีการให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบความถูกต้อง ผู้วิจัยขอให้ผู้สัมภาษณ์ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูลที่สัมภาษณ์และจดบันทึกได้ เพื่อแสดงทัศนคติต่อข้อมูลหลักฐานที่เก็บรวบรวมได้ว่าสามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ตามการรับรู้ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักฐานได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอหรือไม่เพียงใด

(3) นำข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้ข้อมูลมาทำการสรุปความตามประเด็นสำคัญในการวิจัย แล้วนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณนา

2. การวิจัยระยะที่ 2 การศึกษาการเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย การวิจัยในระยะนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ในการวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลการเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัด

เชิงราย จำนวน 20 ข้อ โดยพัฒนาข้อคำถามให้มีลักษณะการประเมินค่า 5 ระดับ (Likert's Rating Scale) ซึ่งประกอบด้วยแบบสอบถามทั่วไป การเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย โดยให้ผู้ตอบเลือกตอบเพียงระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามให้กับผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ได้ตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา และนำไปปรับปรุงแก้ไขแล้วทดลองใช้กับกลุ่มทดลองจำนวน 30 คน ที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาค่าความเที่ยงตรงแบบสอดคล้องภายใน (Internal Consistency of Reliability) โดยวิธีการสัมประสิทธิ์แอลฟาตามสูตรครอนบาค (Cronbach) ได้ความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.920 ซึ่งมีค่ามากกว่า 0.75 จึงถือว่ายอมรับได้¹⁸ และได้นำไปใช้ศึกษาในกลุ่มตัวอย่างจริงต่อไป

จากนั้นนำแบบสอบถามที่ได้ไปให้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ตอบเพื่อนำมาใช้แสดงหลักฐานในการวิจัยระยะที่ 2 ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของแบบสอบถามทั้งหมด 400 ชุด ผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาเป็นจำนวน 400 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100 และนำข้อมูลที่ได้นำไปดำเนินการวิเคราะห์ต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมจากแบบสอบถามมาจัดหมวดหมู่ ตรวจสอบความความสมบูรณ์และความถูกต้อง และวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับวิธีการทางสถิติ ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) โดยวิเคราะห์แจกแจงความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ในการวิจัยเชิงคุณภาพผู้วิจัยใช้การสนทนากลุ่มในการเก็บรวบรวมข้อมูล การเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย โดยมีผู้วิจัยได้ได้มีการศึกษาทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย เพื่อกำหนดประเด็นคำถามในการสนทนากลุ่ม และนำประเด็นคำถามในการสนทนากลุ่ม ที่สร้างขึ้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา และนำข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ให้มีความครอบคลุมแล้วนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

ในการดำเนินการสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการลงพื้นที่กับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 8 แห่ง และมีการแนบวัตถุประสงค์ในการวิจัย พร้อมเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เพื่อขอความกรุณาในการประสานงานกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย มีรูปแบบการบันทึกข้อมูลด้วยวิธีการจดบันทึกและการบันทึกเสียงจากการสัมภาษณ์ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม โดยต้องได้รับอนุญาตจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญก่อน

¹⁸ สีน พันธุ์พนิจ, เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์, 2549), 152-154

การวิเคราะห์ข้อมูล

(1) นำข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมจากการสนทนากลุ่มมาทำการวิเคราะห์เนื้อหา จัดหมวดหมู่ ใส่รหัสข้อมูล และวิเคราะห์เนื้อหา นำข้อสรุปย่อมาเชื่อมโยงกัน เพื่อหาข้อสรุปซึ่งจะตอบปัญหาการวิจัย และประมวลสรุปข้อเท็จจริง

(2) การตรวจสอบข้อมูลโดยบุคคลผู้เกี่ยวข้อง เป็นวิธีการให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบความถูกต้อง ผู้วิจัยขอให้ผู้ที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูลที่สัมภาษณ์และจดบันทึกได้ เพื่อแสดงทัศนคติต่อข้อมูลหลักฐานที่เก็บรวบรวมได้ว่าสามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ตามการรับรู้ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักฐานได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอหรือไม่เพียงใด

(3) นำข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้ข้อมูลมาทำการสรุปความตามประเด็นสำคัญในการวิจัย แล้วนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณนา

3. การวิจัยระยะที่ 3 การศึกษาวิจัยแบบกึ่งทดลองโดยใช้แบบแผน One group pretest- test design เพื่อประเมินสภาวะทางจิตใจและแนวทางฟื้นฟูตนเองให้กลับมาดำเนินชีวิตอยู่หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้นำโปรแกรมจากงานวิจัยของคุณดารา การเกษร และผศ.ดร.วินิภาญจน์ คงสุวรรณ ภาควิชาพยาบาลจิตเวช คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์¹⁹ โดยผู้วิจัยได้ทำหนังสือขออนุญาตถึงคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยครั้งนี้คือ โปรแกรมการฟื้นฟูภาวะวิกฤตสุขภาพจิตของผู้รับบริการที่มีภาวะโรคเครียดหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (Post Traumatic Stress Disorder: PTSD) ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ

องค์ประกอบที่ 1 การเข้าใจต่อปฏิกริยา และอาการตอบสนองในภาวะวิกฤต PTSD

องค์ประกอบที่ 2 การส่งเสริมความเข้มแข็งทางจิตใจ

องค์ประกอบที่ 3 การเพิ่มคุณค่า และความหวังในการดำเนินชีวิต

องค์ประกอบที่ 4 การมีแนวทางเผชิญกับการสูญเสีย

องค์ประกอบที่ 5 การเข้าใจปัญหา และอุปสรรคในการเยียวยาของบุคลากรด้านสุขภาพจิตกับการเยียวยา

ผู้วิจัยได้ดำเนินการทดลองการฝึกอบรมโปรแกรมการฟื้นฟูภาวะวิกฤตสุขภาพจิตของผู้รับบริการที่มีภาวะโรคเครียดหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังต่อไปนี้

3.1 วิธีการดำเนินการทดลอง

¹⁹ ดารา การเกษร และวินิภาญจน์ คงสุวรรณ, “การพัฒนาแบบการฟื้นฟูภาวะวิกฤตสุขภาพจิตสำหรับสตรีหม้ายที่เผชิญอาการโรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญจากสถานการณ์ความรุนแรงชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย,” วารสารการพยาบาลจิตเวชและสุขภาพจิต 29, ฉบับที่ 1 (2558): 14-26.

3.1.1 ระยะก่อนการทดลอง ผู้วิจัยทดลองกับกลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย ใน 4 อำเภอ 8 ตำบล จำนวน 333 คน ด้วยวิธีการสุ่มแบบสมัครง

3.1.2 ระยะการทดลอง ผู้วิจัยดำเนินการทดลองเพื่อเปรียบเทียบสภาวะทางจิตใจและแนวทางฟื้นฟูตนเองให้กลับมาดำเนินชีวิตอยู่หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติโดยใช้หลักสูตรการฝึกอบรม ผู้วิจัยดำเนินการวัดผลจากการประเมินสภาวะทางจิตใจจากแบบประเมินผลการกระทบทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (PISCES-10) (Pre-test)

3.1.3 ระยะหลังการทดลอง ภายหลังการทดลอง ผู้วิจัยดำเนินการวัดผลจากการประเมินสภาวะทางจิตใจจากแบบประเมินผลการกระทบทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (PISCES-10) โดยคะแนนจากการวัดดังกล่าวเป็นคะแนนภายหลังการทดลอง (Post-test) เพื่อนำมาเปรียบเทียบผลที่ได้จากการทดลอง

3.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของแบบทดสอบทั้งก่อนและหลังการทดลองระหว่าง Pre-test กับ Post-test โดยใช้สถิติ t-test Dependent

3.3 สรุปผลการทดลอง และรายงานผลการทดลอง

การตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยนำรูปแบบการฟื้นฟูภาวะวิกฤตสุขภาพจิตให้ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน ได้ตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา โครงสร้าง และความเหมาะสมในรูปแบบกิจกรรม และนำผลการประเมินไปปรับปรุงแก้ไข ให้มีความสอดคล้องกับกลุ่มตัวอย่าง โดยผู้วิจัยได้ใช้แบบประเมินสภาวะทางจิตใจจากแบบประเมินผลการกระทบทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (PISCES-10)²⁰

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมจากแบบสอบถามมาจัดหมวดหมู่ ตรวจสอบความความสมบูรณ์และความถูกต้อง และวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับวิธีการทางสถิติที่ใช้ คือค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และ การเปรียบเทียบโดยใช้สถิติ t-test

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.7.1 ทราบถึงผลกระทบการเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย

1.7.2 ได้ข้อมูลเรื่องของการเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย

1.7.3 ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และสามารถนำไปเป็นแนวทางในการประเมินสภาวะทางจิตใจและแนวทางฟื้นฟูตนเองให้กลับมาดำเนินชีวิตอยู่หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงรายได้ต่อไปในอนาคต

²⁰ กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการปฏิบัติงานทีมช่วยเหลือเยียวยาจิตใจผู้ประสบภาวะวิกฤต (กรุงเทพฯ: บริษัท ปิยอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2561), 52-55.

2. ผลการวิจัย

2.1 ผลการศึกษาผลกระทบการเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ภายหลังผู้วิจัยได้ลงพื้นที่จากพื้นที่ 4 อำเภอในจังหวัดเชียงราย สามารถสรุปผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ได้ว่าผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลต่อประชาชน มีผลกระทบอยู่ 2 ด้านได้แก่ (1) ผลกระทบทางด้านจิตใจ ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติส่งผลให้ประชาชนได้รับผลกระทบด้านจิตใจอย่างหนัก โดยเกิดภาวะเครียด วิตกกังวล นอนไม่หลับ หวาดระแวง หวาดกลัวต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และ (2) ผลกระทบทางด้านวัตถุ ส่งผลทำให้เกิดความเสียหายโดยเฉพาะในส่วนของบ้านเรือนที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะเป็นบ้านที่ก่อสร้างด้วยปูน อีกทั้งโครงสร้างของบ้านหรืออาคารไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับแผ่นดินไหว ความเสียหายอื่น ๆ อาทิเช่น ถนน วัด โรงเรียน และสถานที่ราชการ เป็นต้น ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย ตลอดจนการสัญจรไปมาในพื้นที่ที่ประสบภัยแผ่นดินไหวเนื่องจากถนนชำรุด

2.2 ผลการศึกษาการเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย

ประชาชนมีการเตรียมความพร้อมและการรับมืออยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.31 และจากการสนทนากลุ่มหน่วยงานภาครัฐในการเตรียมความพร้อมและรับมือเมื่อเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว พบว่า ได้มีการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนโดยการอบรมให้ความรู้ในการรับมือกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว อาทิเช่น การซ้อมแผนเผชิญเหตุแผ่นดินไหว และการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนได้รับรู้ว่าตนเองได้อาศัยอยู่บนรอยเลื่อนซึ่งสามารถเกิดแผ่นดินไหวได้ทุกเมื่อมีแนวทางในการป้องกันภัยพิบัติ ตลอดจนสามารถใช้ชีวิตภายหลังการเกิดแผ่นดินไหว และมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

2.3 ผลการศึกษาการประเมินสภาวะทางจิตใจและแนวทางฟื้นฟูตนเองให้กลับมาดำเนินชีวิตอยู่หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติได้

ผลวิเคราะห์ข้อมูลจากการประเมินสภาวะทางจิตใจจากแบบประเมินผลกระทบทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (PISCES-10) พบว่า ผลคะแนนรวมส่วนใหญ่มีความทุกข์ทรมานทางจิตใจปานกลาง อยู่ในระดับ 5-14 คะแนน

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินสภาวะทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญก่อนดำเนินกิจกรรมและหลังดำเนินกิจกรรม พบว่าการเปรียบเทียบสภาวะทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ ของกลุ่มตัวอย่างก่อนการทดลองและหลังการทดลองมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยก่อนทดลองมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงมากเท่ากับ 4.47 และหลังการทดลองมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางเท่ากับ 3.19 โดยหลังการทดลองกลุ่มตัวอย่างมีระดับต่ำกว่าก่อนการทดลอง

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

จากการศึกษาการเตรียมความพร้อมและการฟื้นฟูสภาวะทางจิตใจของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย พบว่าผลกระทบการเกิดภัยพิบัติสามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ (1) ผลกระทบทางด้านจิตใจ ประชาชนเกิดภาวะเครียด วิตกกังวลนอนไม่หลับ หวาดกลัวต่อเหตุการณ์ดังกล่าว และ (2) ผลกระทบทางด้านวัตถุ ที่ทำให้เกิดความเสียหายในส่วนของ บ้านเรือน ถนน วัด โรงเรียน และสถานที่ราชการ โดยประชาชนมีการเตรียมความพร้อมและการรับมืออยู่ในระดับปานกลางซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้มีการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนโดยการอบรมให้ความรู้ การซ่อมแซมเผชิญเหตุแผ่นดินไหว และการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนได้รับรู้ว่าตนเองได้อาศัยอยู่บนรอยเลื่อน ทำให้ประชาชนสามารถเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวได้ทุกเมื่อ และจากการประเมินสภาวะทางจิตใจของกลุ่มตัวอย่างมีผลคะแนนรวมส่วนใหญ่มีความทุกข์ทรมานทางจิตใจปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบระดับความเครียดพบว่า หลังการทดลองกิจกรรมกลุ่มตัวอย่างมีระดับความเครียดต่ำกว่าก่อนการทดลองกิจกรรม

3.2 อภิปรายผล

3.2.1 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวบนเขตรอยเลื่อนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีผลกระทบต่อจิตใจทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเกิดภาวะเครียด นอนไม่หลับ หวาดกลัวต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ผลกระทบทางวัตถุ ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน บ้านเรือน สิ่งก่อสร้าง ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นทางจิตใจของประชาชนในพื้นที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นและกลายมาเป็นหนึ่งในสาเหตุการเสี่ยงให้เกิดโรคเครียดอย่างรุนแรงหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (PTSD) โดยสอดคล้องกับ เจษฎา โชคดำรงสุข²¹ อธิบดีกรมสุขภาพจิต ได้กล่าวถึงภาวะการเกิดโรค PTSD ว่า “หลังจากการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด โดยไม่คาดคิดมาก่อน ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจได้ ทั้งนี้หลังเหตุการณ์วิกฤตหรือภัยพิบัติในช่วง 3 วันแรกถึง 2 สัปดาห์ ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่จะมีปฏิกิริยาตอบสนองทั้งร่างกายและจิตใจ ซึ่งถือเป็นอาการปกติที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ แต่หากภายหลัง 1 เดือน พบว่า มีอาการเครียดค่อนข้างรุนแรง ผื่นร้ายบ่อย ๆ สะดุ้ง หวาดผวา รู้สึกเหมือนตนเองตกอยู่ในเหตุการณ์นั้นตลอดเวลา ไร้อารมณ์ มีน้ำตา ตกใจง่าย หงุดหงิดโมโหง่าย กระสับกระส่าย หลีกเลี่ยงที่จะเผชิญกับความทรงจำที่ปวดร้าว วิตกกังวล/ซึมเศร้าอย่างรุนแรง รู้สึกไร้ค่า มีความคิดอยากตาย ความจำไม่ดี การรับรู้ สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป หากมีอาการดังกล่าว แสดงว่าเป็นโรคเครียดอย่างรุนแรงหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ หรือ PTSD และ

²¹ พบแพทย์, “ความหมาย ภาวะวิตกกังวลทั่วไป (GAD),” <https://www.pobpad.com>, สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.

การเกิดผลกระทบดังกล่าวยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ ราเชนทร์ พูลทรัพย์ และบุญสม วราเอกศิริ²² ศึกษาเรื่อง “แนวทางการจัดการตนเองของชุมชนจากผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้านแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย” ผลการศึกษาด้านการรับรู้ของประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย ในจังหวัดเชียงรายเกี่ยวกับรอยเลื่อนแผ่นดินไหว พบว่า หลังจากการเกิดแผ่นดินไหว ประชาชน ส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยรอบจุดศูนย์กลาง มีอาการรู้สึกตื่นตระหนก หวาดกลัว ขาดขวัญ กำลังใจ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ส่งกระทบทั้งจิตใจและวัตถุของประชาชน

3.2.2 ผลการศึกษาการเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนในจังหวัดเชียงราย จากการวิเคราะห์สภาวะทางจิตใจที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.54 การเตรียมความพร้อมและการรับมือของประชาชนที่อยู่บนพื้นที่ภัยพิบัติบนเขตรอยเลื่อนอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.31 ทั้งนี้ในการเตรียมความพร้อมและรับมือหน่วยงาน ภาครัฐและภาคเอกชนได้มีจัดอบรมถึงวิธีการเตรียมความพร้อมรับมือเมื่อมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวให้กับ ผู้นำชุมชนและประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่อยู่บนรอยเลื่อน โดยตรงกับแนวคิดการเตรียมความพร้อม เพราะสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการฟื้นฟู สภาวะจิตใจของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว โดยหากมีการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสม ก็จะมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และจากผลการวิจัยยัง สอดคล้องกับงานวิจัยของกัญญิตาภรณ์ บุญประกอบ²³ ศึกษาเรื่อง "การเตรียมความพร้อม รับมือภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่ประสบอุทกภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี" ผลการศึกษาพบว่า คราวเรือนได้รับผลกระทบแตกต่างกันคือ คราวเรือนในชุมชนที่ 1 ได้รับผลกระทบอยู่ในระดับ ปานกลาง และคราวเรือนในชุมชนที่ 2 ได้รับผลกระทบอยู่ในระดับมาก

3.3.3 ผลการศึกษาจากการประเมินสภาวะทางจิตใจจากแบบประเมินผลกระทบ ทางจิตใจหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (PISCES-10) พบว่า สภาวะทางจิตใจของกลุ่มตัวอย่าง ก่อนการทดลองและหลังการทดลองมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยก่อนทดลองอยู่ในระดับสูงมาก และหลังการทดลองอยู่ในระดับปานกลาง โดยหลังการ ทดลองกลุ่มตัวอย่างมีระดับสภาวะทางจิตใจต่ำกว่าก่อนการทดลอง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ดารา การะเกษร และ วินีกาญจน์ คงสุวรรณ (2558) ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการฟื้นฟู ภาวะวิกฤตสุขภาพจิตสำหรับสตรีหม้ายที่เผชิญอาการโรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ จากสถานการณ์ความรุนแรงชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย จากการทดสอบประสิทธิผลของ รูปแบบการฟื้นฟูภาวะวิกฤตสุขภาพจิตฯ ต่ออาการโรคเครียดหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ

²² ราเชนทร์ พูลทรัพย์ และบุญสม วราเอกศิริ, “แนวทางการจัดการตนเองของชุมชนจากผลกระทบของภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ ด้านแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย,” *วารสารสังคมศาสตร์วิชาการ สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราช ภัฏเชียงราย* 10, ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2017).

²³ กัญญิตาภรณ์ บุญประกอบ, “การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่ประสบอุทกภัยจังหวัดสุราษฎร์ ธานี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2559).

พบว่า หลังการเข้าร่วมกิจกรรมสตรีหม้ายที่เผชิญโรคเครียดหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญมีอาการของโรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญน้อยกว่าก่อนการเข้าร่วมกิจกรรมและน้อยกว่ากลุ่มที่ได้รับการดูแลปกติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการใช้รูปแบบการฟื้นฟูภาวะวิกฤตสุขภาพจิตผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในการเผชิญความเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญสามารถทำให้ลดความเครียดและความวิตกกังวลลงได้ และสามารถนำกิจกรรมไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุขในสังคมต่อไป ซึ่งกรมสุขภาพจิต (2551)²⁴ ได้อธิบายและสะท้อนให้เห็นความสำคัญในการฟื้นฟูพลังใจในภาวะวิกฤต เป็นกระบวนการปรับใจและฟื้นตัวเมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ยากลำบากหรือวิกฤตได้สำเร็จ แสดงให้เห็นถึงการเอาชนะปัญหาอุปสรรคของชีวิตโดยใช้พลังสุขภาพจิตที่ดีที่เข้มแข็งยิ่งไปกว่านั้นยังสามารถใช้วิกฤตให้เป็นโอกาส สามารถยกระดับความคิด จิตใจ และการดำเนินชีวิตไปในทางที่ดีขึ้นหลังจากเหตุการณ์วิกฤตนั้นผ่านพ้นไป ดังนั้น จึงควรตระเตรียมต้นทุนทางใจไว้ให้เพียงพอกับการรับมือกับเหตุการณ์วิกฤตที่อาจจะเกิดขึ้น

3.3 ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีแผนการรับมือแผ่นดินไหวในทุกพื้นที่ที่รอยเลื่อนพาดผ่าน และควรมีการเผยแพร่ข้อมูลรอยเลื่อนให้กับประชาชนได้รับรู้อย่างละเอียด เพื่อเตรียมพร้อมในการรับมือกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
2. ประชาชนควรได้รับความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว การเตรียมความพร้อมและการรับมือเมื่อเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขึ้น เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองและคนในครอบครัวได้
3. ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการขยายพื้นที่เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและการเตรียมความพร้อมในการรับมือแผ่นดินไหวในพื้นที่อื่นๆ ที่อยู่บนรอยเลื่อนแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย

²⁴ กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, รายงานการอบรมเรื่องการสร้างเสริมความหยุ่นตัว เพื่อรองรับวิกฤตสุขภาพจิตแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นำร่อง (กรุงเทพฯ: กระทรวงสาธารณสุข, 2551).

บรรณานุกรม

- กมลรัตน์ หลาสว่างค์. *ความพร้อมในจิตวิทยาสังคม*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการแนะแนวและจิตวิทยาการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2540.
- กาญจนา สุนทรสิทธิพงศ์. “ความเครียดในการปฏิบัติงาน: ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานบริษัทเคมีเบอร์ลีย์-คล้าค ประเทศไทย จำกัด โรงงานปทุมธานี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544.
- กรุงเทพธุรกิจ. “รู้จัก ‘โรคเครียดเฉียบพลัน’ หลังเหตุสะเทือนขวัญ ‘กราดยิงโคราช’.” 2563. <https://www.bangkokbiznews.com/social/865617>. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.
- กรมทรัพยากรธรณีวิทยา. “รายงานสถานการณ์แผ่นดินไหว ขนาด 6.3 ริกเตอร์ บริเวณอำเภอปาน จังหวัดเชียงราย.” 2557. http://www.dmr.go.th/ewt_news.php?nid=58028. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.
- กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข. 5 *เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับ RQ*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาสุขภาพจิตกรมสุขภาพจิต, 2552.
- กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข. *คู่มือการดูแลช่วยเหลือจิตใจผู้ประสบภัย : ระยะฟื้นฟู (สำหรับบุคลากรสาธารณสุข)*. นนทบุรี: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด, 2548.
- กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข. *คู่มือการปฏิบัติงานที่ช่วยเหลือเยียวยาจิตใจผู้ประสบภาวะวิกฤต*. กรุงเทพฯ: บริษัท ปิยอนด์พับลิชชิง จำกัด, 2561.
- กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข. *รายงานการอบรมเรื่องการสร้างเสริมความหยุ่นตัว เพื่อรองรับวิกฤตสุขภาพจิตแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นำร่อง*. กรุงเทพฯ: กระทรวงสาธารณสุข, 2551.
- กัญฐิตาภรณ์ บุญประกอบ. “การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่ประสบอุทกภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2559.
- ชูทิพย์ ปานปรีชา. *จิตวิทยาทั่วไป หน่วยที่ 9*. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551.
- ดารา การเกษร และวินิภาญจน์ คงสุวรรณ. “การพัฒนารูปแบบการฟื้นฟูภาวะวิกฤตสุขภาพจิตสำหรับสตรีหม้ายที่เผชิญอาการโรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญจากสถานการณ์ความรุนแรงชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย.” *วารสารการพยาบาลจิตเวชและสุขภาพจิต* 29, ฉบับที่ 1 (2558): 14-26.
- ธงชัย สันติวงษ์. *การรับรู้*. <http://www.novabizz.com>. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.

- พบแพทย์. “ภาวะวิตกกังวลทั่วไป (GAD).” <https://www.pobpad.com/gad-ภาวะวิตกกังวลทั่วไป>. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.
- ราเชนทร์ พูลทรัพย์ และบุญสม วราเอกศิริ. “แนวทางการจัดการตนเองของชุมชนจากผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้านแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย.” *วารสารสังคมศาสตร์วิชาการ สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย* 10, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2017).
- สิริอร วิชชาวุธ. *จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์กรเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- สิน พันธุ์พินิจ. *เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: วิทย์พัฒน์, 2549.
- สมนึก สกุกหงส์โสภณ. “ประสิทธิภาพผลการพยาบาลตามแนวคิดทฤษฎีการปรับตัวของรอยต่อการลดความเครียด และเพิ่มความสามารถการปรับตัวของผู้ดูแลผู้ป่วยมะเร็งระยะสุดท้าย.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาพยาบาลสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล*, 2540.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). *รูปแบบความเสียหายในจังหวัดเชียงราย*, http://www.thaiseismic.com/chr_damage/, สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2565.
- Barrow, R., & Milburn, A *Critical Dictionary of Educational Concepts*. (2nd ed.). New York: Teachers Collage, 1990.
- Downing, J., & Thackrey, D, *Reading Readiness*, London: University of London, 1971.
- Gidanan ganghair. “เดือนโรค PTSD เครียดหลังแผ่นดินไหว.” <https://www.thaihealth.or.th/Content/24180>. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564.
- Krejcie, R. V. & Morgan, D. W. “Determining Sample Size for Research Activities.” *Educational and Psychological Measurement* (September 1, 1970): 607-610.
- Wagnild, G., & Young, H., “Development and psychometric evaluation of the resiliency scale,” *Journal of Nursing Measurement* (Winter 1993): 165-178.

**การบริหารจัดการชุมชนเพื่อรองรับการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาล
ตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย**
**Community Management to Support Tourism in Muang Yai
Subdistrict Municipality Area Wiang Kaen District, Chiang Rai
Province**

สินินตราพร สุรินทร์, วชิรวิชญ์ วรชิตนุพงศ์ และยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว*

สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ที่ 9 ถ.พหลโยธิน ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100

**Simintraporn Surin, Wachirawit Worachitsanuphong
and Yutasat Norkeaw**

**School of Political & Public Administration, Chiang Rai Rajabhat University,
80 Moo 9, Paholyothin Road, Bando, Muang District, Chiang Rai Province 57100**

Email: sanarigo.sanook@gmail.com, wawit999@hotmail.com,

Yutasat.nk@hotmail.com

Received: July 27, 2022

Revised: November 8, 2022

Accepted: November 14, 2022

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการชุมชนเพื่อรองรับการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย นี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 1) เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย และ 2) เพื่อศึกษาการบริหารจัดการชุมชน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า จุดเด่น คือ เทศบาลตำบลม่วงยาย มีโครงสร้างกรอบอัตรากำลังบุคลากรที่ชัดเจน คลอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามภารกิจ และสามารถเปลี่ยนแปลงปรับปรุงได้ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน และในพื้นที่ดังกล่าวมีทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนมาพัฒนาเพื่อเป็นจุดขายและดึงดูดนักท่องเที่ยวให้อยู่ในพื้นที่มากขึ้น อาทิเช่น แก่งก้อนคำ แก่งผาได เมืองดงโบราณเวียงแก่น เป็นต้น จุดอ่อน พบว่าจุดอ่อนของเทศบาลตำบลม่วงยายนั้นพบว่า ไม่มีพื้นที่อุตสาหกรรมและ

* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

การขยายตัวด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้การจัดเก็บรายได้มีน้อยและส่งผลกระทบคือ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนได้อย่างเต็มที่

การบริหารจัดการชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย นั้น มีดังนี้ (1) การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของชุมชน (2) การจัดกิจกรรมชุมชนหรือการจัดการพูดคุยกลุ่มย่อย (3) ค้นหาชาวชุมชนที่มีความสนใจในการทำกิจกรรมเพื่ออนุรักษ์และปรับปรุงอาคารสถานที่ในชุมชน (4) ค้นหาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนที่มีศักยภาพในการอนุรักษ์และปรับปรุงอาคารสถานที่ (5) ดำเนินการเรื่องการอนุรักษ์และปรับปรุงอาคาร ตลาด ตลอดจนสถานที่แหล่งท่องเที่ยว (6) การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการชุมชนเพื่อการท่องเที่ยว (7) แนวทางความปลอดภัยด้านสุขอนามัย (8) การจัดทำแผนที่การท่องเที่ยวในชุมชน (9) การติดตามและประเมินผล อีกทั้งเทศบาลตำบลม่วงยาย ได้มีการนำแนวทางหลักการบริหารจัดการชุมชนเข้าไปปรับใช้ในพื้นที่ โดยได้มีการจัดวางแผนงานยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้รองรับการท่องเที่ยวต่อไป

คำสำคัญ: การบริหารจัดการชุมชน, การท่องเที่ยว, เทศบาลตำบลม่วงยาย, อำเภอเวียงแก่น

Abstract

The study on Community management to support tourism in Muang Yai, Subdistrict Municipality Area Wiang Kaen District, Chiang Rai Province. The objectives of this study were 1) to analyze the potential of communities to promote tourism in the area of Muang Yai Subdistrict Municipality. Wiang Kaen District Chiang Rai Province and 2) to study the innovation of community management to promote tourism in Muang Yai Subdistrict Municipality Area Wiang Kaen District Chiang Rai Province. The results of the study found that the highlight was Muang Yai Subdistrict Municipality. There is a clear manpower framework structure. Covering the duties and responsibilities according to the mission and can be adjusted according to the mission that has been transferred And in such areas, there are social capital that exists in the community to develop as a selling point and attract more tourists to stay in the area, such as Kaeng Kon Kham, Kaeng Pha Dai, Ancient Dong City, Wiang Kaen, etc.

Community management to promote tourism in Muang Yai Municipality area is as follows: (1) collecting basic information of the community (2) organizing community activities or organizing small group discussions (3) searching for people in the community who are Interested in doing activities to conserve and improve buildings in the community. (4) Search for tourist attractions in the community that have potential to conserve and improve buildings. Tourism (6) Establishment of a community management committee for tourism (7) Health safety guidelines (8) Making a tourism map in the community (9) Monitoring and evaluation in addition, Muang Yai Subdistrict Municipality Community management principles have been applied to the area. Strategic planning has been arranged to develop the area to support tourism further.

Keywords: Community Management, Tourism, Muang Yai Subdistrict Municipality, Wiang Kaen District

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากบริบทแห่งการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่รวดเร็วและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีความเชื่อมโยงหรือสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นยิ่งขึ้น แนวโน้มโลกาภิวัตน์ (Globalization) จึงสูงขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยกระแสความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านข่าวสารสารสนเทศและการลดลงของการกีดกันทางการค้าและการลงทุน ดังนั้นการที่จะทำให้การพัฒนาประเทศชาติพัฒนาไปในทางที่ดีพร้อมกับการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นต้องมีกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เหมาะสม โดยเฉพาะเน้นเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างของระบบต่าง ๆ ภายในประเทศให้มีศักยภาพแข่งขันได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ และสร้างฐานความรู้ให้เป็นภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม และเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม และความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐานการพัฒนาที่มั่นคง และเป็นฐานการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมไทย ตลอดจนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศทุกระดับ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน สามารถดำรงอยู่ในประชาคมโลก ได้อย่างมีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี

“เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น” เป็นพื้นที่หนึ่งที่ได้รับผลดีที่เกิดขึ้นจากการติดต่อขายค้า การเคลื่อนย้ายสินค้าประเภทต่าง ๆ ไปขายให้กับประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีการแลกเปลี่ยนสินค้าและแรงงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นเมืองราบลุ่มมีแม่น้ำจาวไหลผ่าน และเป็นภูเขาสลับซับซ้อนของดอยยาวและดอยผาหม่น มีชายแดนติดต่อกับประเทศลาวและมีแม่น้ำโขงเป็นพรมแดนธรรมชาติ เต็มไปด้วยชุมชนเล็ก ๆ บริบทวันนี้เวียงแก่นได้กลายเป็นเส้นทาง R3A สู่ลาว-จีน ตอนใต้ ถือได้ว่าเป็นเมืองชายแดนที่ส่งผลให้เกิดการเติบโตของเมืองที่เป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญทางเศรษฐกิจทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทั้งภาคการผลิตและภาคบริการ อีกทั้งเป็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ คือต้องการพัฒนาศักยภาพในด้านการบริหารจัดการโดยเน้นกระบวนการชุมชนเข้มแข็งเพื่อสร้างความมั่นคงในด้านเศรษฐกิจในชุมชนเอง ด้วยการส่งเสริมการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำในรูปแบบที่หลากหลาย อาทิเช่น การจัดกิจกรรมค้าขายอย่างต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชน มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้และระบบการเรียนรู้ของชุมชนอย่างเป็นขั้นตอน มีการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกชุมชน มีกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถ พัฒนาต่อยอดให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนในการนำไปสู่การพึ่งตนเอง รวมทั้งเพื่อเป็นการป้องกันการในเรื่องการสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนพร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลง เพื่อเศรษฐกิจชุมชนมีความยั่งยืน ด้วยการบูรณาการกระบวนการผลิตบนฐาน

ศักยภาพ และความเข้มแข็งของชุมชนอย่างสมดุล รวมทั้งเน้นถึงการสร้างความสัมพันธ์ไมตรีที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน

อีกทั้งยังต้องการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อนำไปสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพในชุมชน บทบาทและภารกิจของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในพื้นที่เพื่อป้องกันประเทศ ในด้านความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้มีประสิทธิภาพ มีความพร้อมในการป้องกันประเทศจากภัยคุกคามทุกประเภท ซึ่งการบริหารจัดการดังกล่าวนี้จะต้องปฏิบัติตามหลักของความเป็นประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เพื่อให้คนในสังคมทุกระดับมีส่วนร่วม และเป็นแบบอย่างการบริหารงานที่ดีในสังคม ตลอดจนต้องวางรากฐานกระบวนการประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จากการเก็บข้อมูลเชิงสำรวจของคณะผู้วิจัยโดยการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างและการวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรน ตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย (ทับทิม สุขพิน และคณะ : 2561)¹ นั้นพบว่า เทศบาลตำบลม่วงยายนั้นมียุทธศาสตร์ในการสนับสนุนให้ชุมชนมีการพัฒนา (1) การบริหาร : ผู้นำชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความใส่ใจในการพัฒนาพื้นที่จุดผ่อนปรนอย่างจริงจัง (2) ด้านเศรษฐกิจ : มีการลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ อีกทั้งยังความต้องการการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว และการค้าขายแดนของชุมชนในพื้นที่ที่อยู่ในระดับสูง โดยได้มีการวางแผนการนำทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนมาพัฒนา ดังนั้นเพื่อให้พื้นที่ดังกล่าวได้มีการพัฒนาให้เกิดรายได้และเป็นการขยายเศรษฐกิจในชุมชนมากยิ่งขึ้น เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านสังคมและวัฒนธรรม การท่องเที่ยว โดยเฉพาะด้านการค้าและเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นบ่อเกิดรายได้ให้แก่คนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น ฉะนั้นคณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่ต้องการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย พร้อมทั้งจะได้มีการเสนอแนวทางให้ชุมชนได้มีแผนยุทธศาสตร์นำไปใช้ในการพัฒนาเพื่อสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมจนก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางต่อไปในอนาคต รวมทั้งเพื่อสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศเพื่อนบ้านได้อีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

1.2.2 เพื่อศึกษานวัตกรรมการบริหารจัดการชุมชน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

¹ ทับทิม สุขพิน และคณะ, ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย, (รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย), เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2561, 101 – 115.

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย และศึกษาการบริหารจัดการชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย รวมถึงนำการบริหารจัดการชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่

ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษา

ประชาชน ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชุมชนเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ขอบเขตด้านสถานที่ศึกษา

ตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา

สิงหาคม 2563 - สิงหาคม 2564

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษการบริหารจัดการชุมชนเพื่อรองรับการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคลและการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus groups discussion) ด้วยเครื่องมือการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

1. ก่อนมีการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้มีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบริบทพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

2. วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3. เก็บรวบรวมข้อมูลที่สำนักงานเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย โดยเก็บข้อมูลด้วยการบันทึกเสียงจากประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ การสัมภาษณ์สอบถามถึงประเด็นภารกิจ 7 ด้าน คือ อำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ สถานที่และวัสดุอุปกรณ์ แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการงาน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการงาน

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

การเลือกประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) คณะผู้วิจัยได้ทำการเลือกประชากรที่เป็นบุคคลที่เป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ตารางที่ 1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ลำดับที่	ประชากรที่ใช้ในการศึกษา	จำนวน (คน)
1	นายกเทศมนตรี	1
2	รองนายกเทศมนตรี	2
3	ปลัดเทศบาลตำบลม่วงยาย	1
4	นักวิเคราะห์แผนและนโยบาย	1
5	นักพัฒนาชุมชน	1
6	ผู้ใหญ่บ้าน	9
7	ประชาชนในชุมชน	15
รวมทั้งสิ้น		30

ขั้นตอนการดำเนินการตามเทคนิคของกระบวนการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับบริบทพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ตั้งแต่อดีตจนถึงสถานการณ์ปัจจุบัน
2. การสำรวจพื้นที่อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการสังเกตเป็นพื้นฐานของข้อมูลในการดำเนินการวิจัยขั้นตอนต่อไป
3. การสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบแบบกึ่งมีโครงสร้าง
4. การเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่โดยอาศัยวิธีการดังต่อไปนี้
 - 4.1 การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation)
 - 4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus groups discussion)
5. การประมวลผลข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและรายงานผลการศึกษา โดยการประมวลผลการสังเคราะห์ข้อมูลทั้งที่ได้จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึก

6. การนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการวิจัยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปเป็นแนวทางการเสริมสร้างและพัฒนาตลอดจนดำเนินงานต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงข้อมูลศักยภาพเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

1.5.2 ทราบถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

2. สรุปผลการวิจัย

2.1 การศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอยางแก้ว จังหวัดเชียงราย

เทศบาลตำบลม่วงยาย จังหวัดเชียงรายให้ความสำคัญกับการกิจอำนาจหน้าที่บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องครอบคลุมรอบด้าน การพัฒนาการท่องเที่ยวยังมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการคุ้มครองดูแลโบราณสถาน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่เทศบาลตำบลม่วงยายมีทรัพยากรการท่องเที่ยวและแหล่งที่มีศักยภาพจำนวนมาก เช่น เมืองโบราณดงเวียงแก้ว อ่างเก็บน้ำวอพระเจ้าทองดี วัดยาย ถ้ำห้วยจ้อ น้ำออกฮู สวนสาธารณะแก่งผาได และแก่งก้อนคำ เป็นต้น

การวิเคราะห์การจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT)

การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสภาพการณ์พัฒนาในปัจจุบัน และโอกาสในการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น เป็นการประเมินถึงโอกาส และภัยคุกคามหรือข้อจำกัดอันเป็นสถานะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของท้องถิ่น อันเป็นสถานะแวดล้อมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้เทคนิคการ SWOT Analysis (จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) เพื่อพิจารณาศักยภาพการพัฒนาของแต่ละยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน ดังนี้

จุดแข็ง (Strengths = S)

1. เทศบาลตำบลม่วงยาย มีโครงสร้างกรอบอัตรากำลังบุคลากรที่ชัดเจน ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามภารกิจ และสามารถเปลี่ยนแปลงปรับปรุงได้ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน
2. เทศบาลตำบลม่วงยาย มีรายได้จากเงินอุดหนุน และรายได้จากการจัดเก็บภาษีเป็นของตนเอง ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน
3. เทศบาลตำบลม่วงยาย มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจของเทศบาลไว้ชัดเจน ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2498
4. สภาพเทศบาลตำบลม่วงยายสามารถออกข้อบัญญัติได้เองภายใต้กรอบของกฎหมาย
5. ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดนโยบายได้เองภายใต้กรอบของกฎหมาย
6. ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้โดยตรง
7. เทศบาลตำบลม่วงยาย มีแผนพัฒนาที่ชัดเจน และมีการบูรณาการจัดทำแผน การทำงานร่วมกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น
8. เทศบาลตำบลม่วงยาย มีการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่ทันสมัย และเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อีกทั้งยังมีพบจุดแข็งของการพัฒนาในพื้นที่คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่จุดผ่อนปรนของตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย พบได้ว่าการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนยังขาดการสนับสนุนจากภาคส่วนของรัฐอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและความสะอาดในบริเวณพื้นที่จุดผ่อนปรนซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม สาเหตุสำคัญ คือ ปัจจัยด้านอาชีพพื้นฐานของประชาชนทางการเกษตรที่สามารถสร้างรายได้และความเป็นอยู่ที่ดี ยังคงมีอิทธิพลต่อการพัฒนาในพื้นที่มากกว่าการประกอบอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จุดผ่อนปรนตำบลม่วงยาย ซึ่งพิจารณาได้จากความต้องการการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและการค้าขายแดนของชุมชนในพื้นที่ที่อยู่ในระดับสูงเพื่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่องทางที่หลากหลายมากขึ้น โดยนำทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนมาพัฒนาเพื่อเป็นจุดขายและดึงดูดนักท่องเที่ยวให้อยู่ในพื้นที่มากขึ้น ดังนี้

1. อาชีพปลูกส้มโอเวียงแก่น ควรมีการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์วิสาหกิจชุมชนให้มีมาตรฐานสากลเพื่อส่งออกได้อย่างต่อเนื่องและครอบคลุมทั้งพื้นที่ตำบลม่วงยาย

2. การประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวใกล้เคียงพื้นที่จุดผ่อนปรน คือ

2.1 แก่งผาได ตั้งอยู่หมู่ที่ 4 บ้านห้วยลึก มีพื้นที่ประมาณ 17 ไร่ เป็นสวนสาธารณะพักผ่อนหย่อนใจ มองเห็นธรรมชาติที่สวยงาม มีโชดหินที่ไหลผ่านแม่น้ำ มีอากาศที่บริสุทธิ์มองเห็นฝั่งตรงข้ามแม่น้ำโขง คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2.2 เมืองดงโบราณเวียงแก่น ตั้งอยู่หมู่ที่ 3 บ้านม่วง ปัจจุบันได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานในลักษณะเมืองโบราณ ตั้งอยู่บนเนินสูงราว 30- 35 เมตร เนื้อที่ประมาณ 286 ไร่ เป็นพื้นที่ป่ากรบ มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ สมุนไพร และสัตว์ป่า

2.3 อ่างเก็บน้ำวอง ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 บ้านยายเหนือ เป็นแหล่งเก็บน้ำทางธรรมชาติเป็นเส้นทางต้นน้ำเพื่อการเกษตรของเกษตรกรตำบลม่วงยายและตำบลใกล้เคียง

2.4 ประเพณีปีใหม่ม้ง จัดที่ บ้านไทยสามัคคี บ้านไทยเจริญ บ้านไทยสมบูรณ์ ตำบลม่วงยาย โดยชาวบ้านในหมู่บ้านเป็นประจำทุกปี จัดประมาณเดือนธันวาคม หรือแล้วแต่การดูดาวของชนเผ่า มีการแสดงและการละเล่นของชนเผ่าม้ง เช่น การแต่งกายที่สวยงาม การโยนลูกช่วง เป็นต้น

2.5 ถ้ำห้วยจ้อ ถ้ำห้วยหิน ถ้ำผาบู่ ถ้ำผาช่องไทร ตั้งอยู่ที่ตำบลม่วงยาย อยู่ห่างจากตัวอำเภอไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ประมาณ 10 กิโลเมตร ถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญทางธรรมชาติ

2.6 หลวงพ่อทิพย์ วัดยาย ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 ตำบลม่วงยาย เป็นพระพุทธรูปที่ชาวตำบลม่วงยายและอำเภอเวียงแก่นให้ความเคารพนับถือ เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเพณีสงกรานต์และสงกรานต์หลวงพ่อกุศล โดยจัดในวันที่ 15 เมษายนของทุกปี มีการสงกรานต์หลวงพ่อกุศล ประกวดขบวนแห่ และรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ เป็นต้น

3. การขนส่งทางน้ำและการค้าขายแดนระหว่างประเทศ มีความโดดเด่นด้านภูมิรัฐศาสตร์แต่ยังขาดการพัฒนาทางกายภาพ โดยเฉพาะสภาพพื้นที่และสิ่งอำนวยความสะดวก

เพื่อส่งเสริมธุรกิจการค้าขายในพื้นที่จุดผ่อนปรน รวมไปถึงการพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยในการขนส่งทางน้ำให้ดีขึ้น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรน ตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

จากผลการวิจัยพบว่า แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรน ตามผลการศึกษาใน 3 ประเด็น คือ ด้านความร่วมมือในการบริหารจัดการพื้นที่ ด้านการท่องเที่ยวและการจัดการสิ่งแวดล้อม และด้านเศรษฐกิจและการค้าขายแดน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ด้านความร่วมมือในการบริหารจัดการพื้นที่ การพัฒนาพื้นที่จุดผ่อนปรนควรมีการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค และกำหนดให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนได้ส่วนเสียในการช่วยเหลือ แก้ไขปัญหา และสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่จุดผ่อนปรนอย่างจริงจัง นอกจากนี้ควรกำหนดบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม เช่น กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารและพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

มาตรการและแนวปฏิบัติ

1. ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนช่วยเหลืออย่างจริงจัง
2. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนช่วยเหลือร่วมกับภาครัฐ
3. เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอความต้องการพัฒนาพื้นที่จุดผ่อนปรนช่วยเหลือกับภาคส่วนอื่นได้
4. ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบริหารและการพัฒนาระหว่างราชการส่วนจังหวัดและอำเภอกับเทศบาลตำบลม่วงยาย
5. เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ และสนับสนุนให้ชุมชนมีการพัฒนา

2. ด้านการท่องเที่ยวและการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้มีการพัฒนาศักยภาพชุมชนจากฐานทุนทางสังคมที่มีอยู่ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวในท้องถิ่นของแต่ละหมู่บ้านแต่ละชุมชนให้มีความโดดเด่น หรือ ส่งเสริมผลิตภัณฑ์วิสาหกิจชุมชนให้มีมาตรฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยว หรือ พัฒนาสวนหรือไร่ผลไม้ทางการเกษตรให้เอื้อต่อการท่องเที่ยวมากขึ้น เป็นต้น การพัฒนาจะเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว

มาตรการและแนวปฏิบัติ

1. งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมในการพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนช่วยเหลือ

2. ผู้บริหารภาครัฐและผู้นำชุมชนใช้หลักธรรมาภิบาลในการพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนห้วยลึก

3. หน่วยงานภาครัฐทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประชาชน ภาคเอกชน ต้องมีการวางแผนการพัฒนาพื้นที่จุดผ่อนปรน

4. ผู้นำชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความใส่ใจในการพัฒนาพื้นที่จุดผ่อนปรนอย่างจริงจัง

5. มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารและพัฒนาพื้นที่จุดผ่อนปรนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

3. ด้านเศรษฐกิจและการค้าขายแดน ส่งเสริมและกระตุ้นเศรษฐกิจในชุมชน ด้วยการทบทวนและวิเคราะห์ทุนของชุมชนที่มีอยู่ในแต่ละหมู่บ้านของตำบลม่วงยาย เพื่อสร้างศักยภาพให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคสังคม เพื่อให้เกิดพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนที่สามารถสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดตลาดหรือการแสวงหาช่องทางการจำหน่ายสินค้าและผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความยั่งยืน เพราะจะมีผลต่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานของตลาดมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การสร้างรายได้ให้ชุมชนที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

มาตรการและแนวปฏิบัติ

1. ปรับปรุงสภาพพื้นที่และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อส่งเสริมการค้าขายสินค้าอย่างเหมาะสม

2. ส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรมของประชาชนในพื้นที่จุดผ่อนปรนห้วยลึกให้สามารถสร้างรายได้และความเป็นอยู่ที่ดี

3. ส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวที่เน้นถึงมหรรมขายสินค้าทางการเกษตรหรือสินค้าประเภทอื่นที่สามารถสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร

4. พัฒนาศักยภาพชุมชน ผู้ประกอบการและบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้มีขีดความสามารถในการแข่งขัน

5. รวบรวม จัดการ พัฒนาองค์ความรู้วัฒนธรรมทางการพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรน : ด้านเศรษฐกิจ อย่างเป็นระบบ โดยการสร้างเครือข่ายและจัดทำฐานข้อมูลกลางสำหรับใช้ในการเผยแพร่องค์ความรู้ ซึ่งแตกต่างจากการศึกษาของ สมศักดิ์ มกรมณเฑียร (2557)² ศึกษาเรื่อง การพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในพื้นที่วนอุทยานภูชี้ฟ้า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในพื้นที่วนอุทยานภูชี้ฟ้า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงรายและเพื่อประเมินยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

² สมศักดิ์ มกรมณเฑียร, การพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในพื้นที่วนอุทยานภูชี้ฟ้า, (เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2557), 75-85.

ท่องเที่ยวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในพื้นที่วนอุทยานภูชี้ฟ้า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยพบว่า การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในพื้นที่วนอุทยานภูชี้ฟ้า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย พบว่าศักยภาพชุมชน เป้าหมายและหลักการจัดการองค์กร การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการ การควบคุมและนักท่องเที่ยวส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในพื้นที่วนอุทยานภูชี้ฟ้า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วน การพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในพื้นที่วนอุทยานภูชี้ฟ้า ได้ 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาภูชี้ฟ้าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ยั่งยืน 2) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอาชีพและการสร้างรายได้แก่ชุมชน 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้เป็นมืออาชีพ 4) ยุทธศาสตร์การสร้างระบบการประชาสัมพันธ์ และ 5) ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

จุดอ่อน (Weakness = W)

1. ที่ตั้งของเทศบาลตำบลม่วงยาย ไม่มีพื้นที่อุตสาหกรรมและการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ ทำให้การจัดเก็บรายได้มีน้อย
2. ขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเมือง
3. ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนมีสูงต่อเทศบาลในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแต่เทศบาลตำบลม่วงยายตอบสนองได้น้อย
4. งบประมาณด้านบริการสาธารณะที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถตอบสนองความต้องการปัจจัยพื้นฐานของ อปท. ได้อย่างเพียงพอ

โอกาส (Opportunity = O)

1. เทศบาลตำบลม่วงยายมีพื้นที่และแหล่งน้ำธรรมชาติที่สามารถทำการเกษตรกรรมและผลิตพืชผลทางการเกษตรได้สูง
2. แผนยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และระดับชาติเอื้อหนุนต่อการพัฒนาท้องถิ่น
3. นโยบายภาครัฐเอื้อในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
4. กฎหมายกระจายอำนาจ เอื้อต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลม่วงยาย
5. มีศาสนสถานจำนวนมากในพื้นที่ ซึ่งสามารถพัฒนาเสริมสร้างความพร้อมให้เป็นแหล่งพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมของเยาวชนและประชาชนในตำบลม่วงยาย
6. มีเส้นทางคมนาคมหลายเส้นทางทำให้สามารถจะพัฒนาด้านเศรษฐกิจได้
7. มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญหลายแห่ง ซึ่งสามารถพัฒนาได้อีกมาก
8. มีชายแดนติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และมีจุดผ่อนปรนการค้าในพื้นที่

อุปสรรค (Threat = T)

1. งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐไม่เพียงพอต่อความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่น
2. รัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาประเทศบ่อย ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายตามไปด้วย
3. ปัญหาการเมืองระดับประเทศยังไม่มีเสถียรภาพ ยังมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นไม่ชัดเจน
4. การเมืองเข้ามามีบทบาทต่อการบริหารจัดการมากขึ้น
5. ระเบียบ ข้อกฎหมาย จำกัดอำนาจหน้าที่บางประการที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น
6. อำนาจหน้าที่ตามแผนการกระจายอำนาจบางภารกิจยังไม่มี ความชัดเจน
7. รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นมากขึ้น แต่ไม่จัดสรรบุคลากรและงบประมาณให้ท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างเต็มที่
8. การให้ความอิสระเทศบาลตำบลตำบลจากส่วนกลางยังไม่เต็มที่ ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลจากส่วนภูมิภาค
9. การจัดเก็บระบบฐานข้อมูลยังอ้างอิงจากสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้น ไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้

10. ปัญหาด้านเศรษฐกิจภายในประเทศเกิดการชะลอตัว

2.2 ศึกษาการบริหารจัดการชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

การศึกษาพบว่า แนวทางการดำเนินงานและพัฒนา ร่วมกับชุมชนการดำเนินงานของกลุ่มอาสาสมัครและกลุ่มผู้นำในชุมชนเริ่มจากการหาเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกัน จนได้ข้อตกลงร่วมกันว่าจะร่วมกันสร้างจิตสำนึกและความสามัคคีของชุมชนในการดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตที่มีคุณภาพ ร่วมกับฟื้นฟู อนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมและการเป็นตลาดแลกเปลี่ยนสินค้า สืบสานเรื่องราวประวัติศาสตร์ของชุมชนและถ่ายทอดสู่คนรุ่นหลังสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมเป็น 8 ขั้นตอนดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของชุมชน

ทำให้เกิดความเข้าใจพื้นฐานและบริบทของชุมชน สร้างความคุ้นเคยกับคนภายในชุมชน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น ตั้งอยู่ด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดเชียงราย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ชายแดนอยู่ติดแม่น้ำโขงชายแดนประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นตำบลอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอเวียงแก่น อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดเชียงราย ระยะทาง 150 กิโลเมตร ที่ตั้งสำนักงานเทศบาลตำบลม่วงยายอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเวียง

แก่นระยะทาง 200 เมตร ซึ่งข้อมูลดังกล่าวได้จาก นักพัฒนาชุมชน เทศบาลตำบลม่วงยาย ที่ได้ให้ข้อมูลไว้ดังต่อไปนี้

พื้นที่รับผิดชอบ

พื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 69.57 ตารางกิโลเมตร หรือ 43,481.25 ไร่

อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับแขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลท่าข้าม อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลห้วยยาว อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศพื้นที่รับผิดชอบเทศบาลตำบลม่วงยาย ด้านทิศตะวันออก เป็นภูเขาสูง พื้นที่ด้านทิศตะวันตกเป็นที่ดอนและที่ราบติดแม่น้ำโขงและน้ำแม่งาว

ประชากร

ข้อมูลเมื่อ มีนาคม พ.ศ. 2564 ตำบลม่วงยายมีประชากร จำนวน 7,931 คน แยกเป็นชาย 3,994 คน เป็นหญิง 3,937 คน มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 3,037 ครัวเรือน (เทศบาลตำบลม่วงยาย: ข้อมูลออนไลน์)³

2. การจัดกิจกรรมชุมชนหรือการจัดการพูดคุยกลุ่มย่อย

หลักการของการท่องเที่ยวโดยชุมชน

การท่องเที่ยวโดยชุมชน ที่ใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนมีหลักการดังนี้การที่จะให้ชุมชนดำเนินการท่องเที่ยวตามหลักการดังกล่าวข้างต้น มีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการ จัดการการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกันก็ต้องรณรงค์กับคนในสังคมให้เห็นความแตกต่างของการท่องเที่ยว โดยชุมชนกับการท่องเที่ยวทั่วไป กระตุ้นให้คนในสังคมเห็นความสำคัญและเป็นคนท่องเที่ยวที่สนใจการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ระหว่างเจ้าของบ้านกับผู้มาเยือน นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มการรับรู้และความเข้าใจในบทบาทของชุมชนท้องถิ่นต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเป็นการกำลังใจหรือสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงานอนุรักษ์ทั้งด้านธรรมชาติและวัฒนธรรม

3. ค้นหาชาวชุมชนที่มีความสนใจในการทำกิจกรรมเพื่ออนุรักษ์และปรับปรุงอาคารสถานที่ในชุมชน

ผลการศึกษาพบว่าการดำเนินงานโดยเน้นการให้ชุมชนได้มีความคิดพื้นฐานที่ว่าความอยู่รอดของชุมชนขึ้นอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน คนในชุมชน มีความเชื่อมโยงผูกพันกับทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า การท่องเที่ยวโดยชุมชน

³ สำนักงานเทศบาลตำบลม่วงยาย, “ข้อมูลบริบทพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย,” 2564, <http://tambonmuangyai.go.th/main.php?id=1>, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564.

เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน สร้างความภาคภูมิใจให้กับชุมชน ในการเผยแพร่ภูมิปัญญาในการจัดการ ทรัพยากร สร้างสรรค์กิจกรรมการท่องเที่ยวให้ผู้มาเยือนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สร้างความร่วมมือของ หน่วยงานในการทำงานเป็นพันธมิตร ร่วมกับชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. ค้นหาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนที่มีศักยภาพในการอนุรักษ์และปรับปรุง อาคารสถานที่

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานนั้นให้ชุมชนได้มีการนำเสนอวิถีชีวิตและ วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่บอกถึงอัตลักษณ์ความเป็นชุมชน ความเข้มแข็งของชุมชนจะทำให้ชุมชน สามารถปรับตัวให้อยู่ในสังคมโดยที่ยังคงอนุรักษ์วัฒนธรรมและประเพณีให้สอดคล้องกับยุคสมัย มีการสืบทอดสู่คนรุ่นหลังได้อย่างต่อเนื่อง การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นเครื่องมือในการสร้างความภาคภูมิใจให้กับคน ในชุมชนในการนำเสนอ “ของดี” ชุมชนให้คนภายนอกได้รับรู้ ทำให้ เกิดการสืบค้น ถ่ายทอด และฟื้นฟู วัฒนธรรมจากรุ่นสู่รุ่น ชุมชนมีการบริหารจัดการและ ร่วมกันกำหนดว่าวิถีชีวิตและวัฒนธรรมอะไรบ้างที่ ชุมชนพร้อมในการนำเสนอและสร้างการ เรียนรู้แก่ผู้มาเยือน ตลอดจนมีแนวทางปฏิบัติตัวสำหรับ นักท่องเที่ยวการที่นักท่องเที่ยวสนใจ แลกเปลี่ยนเรียนรู้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมคน ท้องถิ่นเป็นตัวกระตุ้นอีกทางหนึ่งที่ทำให้ชุมชนเกิด ความภาคภูมิใจและมีชีวิตชีวาในการนำเสนอข้อมูล สามารถสร้างการมีส่วนร่วม ร่วมให้กับนักท่องเที่ยว ในกิจกรรมทางวัฒนธรรมของตน ทำให้เยาวชนคนรุ่นหลังเห็นคุณค่าของชุมชนตนเอง

5. ดำเนินการเรื่องการอนุรักษ์และปรับปรุงอาคาร ตลาด ตลอดจนสถานที่ แหล่งท่องเที่ยว

พบว่า การทำงานทั้งระบบเพื่อใช้การท่องเที่ยวมาเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจให้ มีการกระจายรายได้มากขึ้น เน้นการเชิดชูทรัพยากรธรรมชาติ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น กระตุ้นจิตสำนึกการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยใช้การท่องเที่ยวเป็นโจทย์ในการทำงานร่วมกัน ดังนั้นจึงมีกลยุทธ์สำคัญที่จะช่วยยกระดับให้การท่องเที่ยวเกิดประโยชน์ต่อชุมชน 5 กลยุทธ์ สำคัญ ดังนี้

5.1 การพัฒนาคนและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคนในชุมชนและท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวของตนเองได้

5.2 การเพิ่มมูลค่าทรัพยากรท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นให้ชุมชนเข้าใจตัวเองว่ามีดี อะไรและต่อยอดนำเสนอจากทรัพยากรที่มี ไม่จำเป็นต้องสร้างสิ่งใหม่ๆ ที่อาจจะไม่ใช่ อัตลักษณ์ของท้องถิ่น

5.3 การตลาดที่เหมาะสมกับชุมชน เพื่อแสวงหาตลาดนักท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับแต่ละชุมชน และสร้างความสามารถในการตอบสนองความต้องการของ นักท่องเที่ยวโดยไม่เสียอัตลักษณ์ของชุมชน นอกจากนั้น เพื่อเชื่อมโยงผู้ประกอบการนำเที่ยว ให้นำเสนอกิจกรรมการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่เหมาะสมเพื่อช่วยเพิ่มมูลค่าเส้นทางการท่องเที่ยว

5.4 การสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพชุมชนให้สามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้และประสบการณ์ร่วมกันเพื่อทำงานเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็งได้ในระยะยาว โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการสนับสนุนของภาครัฐหรือภาคเอกชนเสมอไป

5.5 การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดความสุขของชุมชนและนักท่องเที่ยวเนื่องจากวัตถุประสงค์หลักในการ

พัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาให้คนในชุมชนได้รับประโยชน์ ดังนั้นตัวชี้วัดความสำเร็จจึงไม่ใช่เพียงรายได้ที่เพิ่มขึ้นหรือนักท่องเที่ยวที่มากขึ้น แต่เป็นความอยู่ดีมีสุขในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว ในขณะที่วัดกันก็ต้องคำนึงถึงประสบการณ์ที่นักท่องเที่ยวจะได้รับเป็นการแลกเปลี่ยนของเจ้าบ้านและผู้มาเยือนที่เท่าเทียม มีความสุขร่วมกัน

6. การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการชุมชนเพื่อรองรับการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ผลการศึกษาพบว่าการศึกษานี้พบว่า ในระดับนโยบายโดยคณะกรรมการทำงานของชุมชนได้มีการนำให้มีการดำเนินตามนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ(ท.ท.ช.) ซึ่งทำหน้าที่ดูแลนโยบายการท่องเที่ยวในระดับประเทศทั้งหมด ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวโดยชุมชนขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนและติดตามแผนยุทธศาสตร์ CBT Thailand ดังนี้

ระดับปฏิบัติ

คณะกรรมการการท่องเที่ยวโดยชุมชน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว ร่วมกันขับเคลื่อนสนับสนุนการพัฒนาให้เป็นไปตามแนวทางในแผนยุทธศาสตร์ CBT Thailand ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการทำงานในชุมชนที่มาจากประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ภายหลัง

ระดับพื้นที่

ในระดับพื้นที่ในแต่ละเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศไทยจะมีคณะทำงานประชาธิรัฐขับเคลื่อนการท่องเที่ยวโดยชุมชนประจำเขต ซึ่งมีองค์ประกอบครอบคลุมภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการและภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวโดยชุมชนดังกล่าวให้เป็นไปตามบริบทของพื้นที่ ตามความเชื่อมโยงในเขตพื้นที่ตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

7. แนวทางความปลอดภัยด้านสุขอนามัย

จากการศึกษาพบว่า ในการสร้างแนวทางด้านความปลอดภัยในการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย นั้น ได้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานเบื้องต้นของสถานประกอบ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงานโครงการแนวทางการปลอดภัยด้านสุขอนามัย (Amazing Thailand Safety & Health Administration) ตามที่การท่องเที่ยวและการกีฬาแห่งประเทศไทย ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทย ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งนักวิเคราะห์แผนและนโยบาย และนักพัฒนาชุมชน ร่วมกันกับนายกเทศมนตรี

เทศบาลตำบลม่วงยาย และปลัดของเทศบาลตำบลม่วงยาย ได้ให้ข้อมูลในที่จะกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

มาตรฐานเบื้องต้นของทุกสถานประกอบการ

1. สุขลักษณะอาคารและอุปกรณ์เครื่องใช้ที่มีอยู่ในอาคาร

ทำความสะอาดอาคาร บริเวณโดยรอบ และบริเวณที่อาจมีการปนเปื้อนหรือบริเวณที่มีการสัมผัสบ่อย ๆ ด้วยน้ำยาทำความสะอาดอย่างสม่ำเสมอ เช่น พื้น ผนัง ประตู กลอนหรือลูกบิดประตู ราวจับหรือราวบันได จุดประชาสัมพันธ์ จุดชำระเงิน สวิตช์ไฟ ปุ่มกดลิฟต์ รีโมท เป็นต้น

2. การจัดอุปกรณ์ทำความสะอาดเพื่อป้องกันการแพร่กระจายเชื้อโรค

2.1 เตรียมเจลล้างมือที่มีแอลกอฮอล์อย่างน้อย 70% ขึ้นไป ไว้ในบริเวณพื้นที่ส่วนกลาง เช่น จุดประชาสัมพันธ์ ประตูทางเข้าออก หรือหน้าลิฟท์ เป็นต้น

2.2 บริเวณอ่างล้างมือและห้องส้วมต้องสะอาด และจัดให้มีสบู่ล้างมืออย่างเพียงพอ

2.3 จัดเตรียมอุปกรณ์น้ำยาทำความสะอาดอาคาร อุปกรณ์ สิ่งของเครื่องใช้ เช่น น้ำยา ทำความสะอาดพื้น น้ำยาล้างห้องน้ำและเหล็กล้างถ้วยชามสำหรับเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น

3. การป้องกันสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

3.1 ผู้ปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงต่อการรับสัมผัส เช่น พนักงานต้อนรับพนักงานประชาสัมพันธ์ พนักงานยกกระเป๋า ลูกค้าสัมพันธ์ รวมถึงพนักงานทำความสะอาด เป็นต้น ต้องมีการป้องกันตนเอง โดยใส่หน้ากากผ้าหรือหน้ากากอนามัย ทำความสะอาดมืออย่างสม่ำเสมอ หลีกเลี่ยงการใช้มือสัมผัสใบหน้า ตา ปาก จมูก โดยไม่จำเป็น และพนักงานทำความสะอาด ต้องสวมถุงมือขณะปฏิบัติงาน

3.2 หากผู้ปฏิบัติงานมีอาการเจ็บป่วย เช่น มีไข้ ไอ จาม เจ็บคอ มีน้ำมูก เหนื่อยหอบ ให้หยุดทำงาน

8. การจัดทำแผนที่การท่องเที่ยวในชุมชนเขตเทศบาลตำบลม่วงยาย

ที่ตั้งหมู่บ้าน แหล่งท่องเที่ยว และแหล่งที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวพื้นที่รับผิดชอบเทศบาลตำบลม่วงยาย ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ แก่งก้อนคำ แก่งผาไค เมืองโบราณดงเวียงแก่น ท่าเรือห้วยลึก สำนักสงฆ์พระธาตุสี่สองเมือง เป็นต้น

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 การศึกษาวิจัยการวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

การศึกษาพบว่า จุดแข็ง คือ เทศบาลตำบลม่วงยาย มีโครงสร้างกรอบอัตรากำลังบุคลากรที่ชัดเจน ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามภารกิจ และสามารถเปลี่ยนแปลงปรับปรุงได้

ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน และในพื้นที่ดังกล่าวมีทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนมาพัฒนา เพื่อเป็นจุดขายและดึงดูดนักท่องเที่ยวให้อยู่ในพื้นที่มากขึ้น ดังนี้

1. อาชีพปลูกส้มโอเวียงแก่น ควรมีการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์วิสาหกิจชุมชน ให้มีมาตรฐานสากลเพื่อส่งออกได้อย่างต่อเนื่องและครอบคลุมทั้งพื้นที่ตำบลม่วงยาย
2. การมีแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงด้านการท่องเที่ยวได้แก่ คือ แก่งผาได เมืองดงโบราณเวียงแก่น อ่างเก็บน้ำว่อง ประเพณีปีใหม่ม้ง ถ้ำห้วยจ้อ ถ้ำห้วยหิน ถ้ำผาปู่ ถ้ำผาช่องไทร หลวงพ่อทิพย์ วัดยาย เป็นต้น
3. ด้านการท่องเที่ยวและการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้มีการพัฒนาศักยภาพชุมชน จากฐานทุนทางสังคมที่มีอยู่ และการจัดการของชุมชนเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้
4. ด้านเศรษฐกิจและการค้าขายแดน ส่งเสริมและกระตุ้นเศรษฐกิจในชุมชน ด้วยการ ทบทุนและวิเคราะห์ทุนของชุมชนที่มีอยู่ในแต่ละหมู่บ้านของตำบลม่วงยาย เพื่อสร้างศักยภาพให้ เกิดการลงทุนของภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคสังคม เพื่อให้เกิดพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ สามารถสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดตลาด หรือการแสวงหาช่องทางการจำหน่ายสินค้าและผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความยั่งยืน เพราะ จะมีผลต่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐานของตลาดมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่ การสร้างรายได้ให้ชุมชนที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ อติเรก พันเขียน (2557)⁴ ศึกษาเรื่อง การยอมรับ ความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องและปัจจัย ความสำเร็จในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนในจังหวัดตาก พบว่าการการยอมรับต่อการพัฒนา ภาพรวมผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าเป็นประโยชน์และควรส่งเสริมให้เกิดขึ้นโดยเร็ว แต่บางส่วนควรมีการ ให้ข้อมูลและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และความคาดหวังต่อการพัฒนา นั้นคาดว่า ให้มีการลงทุนการค้ามากขึ้น การผลักดันพื้นที่ที่มีความพร้อมไม่ว่ารูปแบบใดก่อน การได้รับ สิทธิประโยชน์ คุณภาพชีวิต ความมั่นคงในการทำงานและในชีวิต การจับจองที่ดินทำกิน บริการสาธารณะ สาธารณูปโภค การศึกษา แรงงาน อาชีพ ค่าแรงและสวัสดิการต่างๆ และ ความคาดหวังให้มีหน่วยงานบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของตนเองโดยเฉพาะ ส่วนปัจจัย ความสำเร็จ ได้แก่ การสนับสนุนจากรัฐบาล การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและการ ปรับปรุงกฎหมาย ปัญหาความขัดแย้ง การบริหารจัดการ ศักยภาพของพื้นที่และมีส่วนร่วม ร่วมของประชาชน

จุดอ่อน พบว่าจุดอ่อนของเทศบาลตำบลม่วงยายนั้นพบว่า ไม่มีพื้นที่อุตสาหกรรม และการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้การจัดเก็บรายได้มีน้อยและส่งผลกระทบคือ ไม่ สามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนได้อย่างเต็มที่

⁴ อติเรก พันเขียน, “การยอมรับ ความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องและปัจจัยความสำเร็จในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ ชายแดนในจังหวัดตาก,” วารสารวิชาการเครือข่ายบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือ 4, ฉ.6 (มกราคม - มิถุนายน 2557).

โอกาส เทศบาลตำบลม่วงยายมีปัจจัยด้านโอกาสที่สำคัญในการพัฒนาในเขตพื้นที่ดังกล่าวให้มีความเจริญก้าวหน้าได้ดียิ่งขึ้น คือ มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญหลายแห่ง ซึ่งสามารถพัฒนาได้อีกมาก ในพื้นที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สามารถทำการเกษตรกรรมและผลิตพืชผลทางการเกษตรได้สูง มีแผนยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และระดับชาติเอื้อหนุนต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง และมีเส้นทางคมนาคมหลายเส้นทางทำให้สามารถจะพัฒนาด้านเศรษฐกิจได้

ปัญหา การศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลม่วงยายนั้นงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐไม่เพียงพอต่อความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่น การจัดเก็บระบบฐานข้อมูลยังไม่มี ความจริงจึง ไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ ปัญหาด้านเศรษฐกิจภายในประเทศเกิดการชะลอตัว อันเนื่องจากสถานการณ์ปัญหาการเกิดโรคระบาดโควิด -19 ที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการเดินทางมาท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ รวมถึงการการติดต่อประสานงานถูกชะลอตัวในการพัฒนาในเขตพื้นที่

3.2 การศึกษาการบริหารจัดการชุมชน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่ เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

การศึกษาพบว่า การศึกษาการบริหารจัดการชุมชน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย นั้นเพื่อให้แนวทางการดำเนินงานและพัฒนาร่วมกับชุมชนการดำเนินงานของกลุ่มอาสาสมัครและกลุ่มผู้นำในชุมชน เริ่มจากการหาเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกัน จนได้ข้อตกลงร่วมกันว่าจะร่วมกันสร้างจิตสำนึกและความสามัคคีของชุมชนในการดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตที่มีคุณภาพ ร่วมกับฟื้นฟู อนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมและการเป็นตลาดแลกเปลี่ยนสินค้า สืบสานเรื่องราวประวัติศาสตร์ของชุมชน และถ่ายทอดสู่คนรุ่นหลังเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่สำคัญของพื้นที่ โดยมีการออกแบบรูปแบบและร่วมกิจกรรมภายในชุมชนสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมเป็น 8 ขั้นตอน เพื่อให้มีผลต่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของชุมชน
2. การจัดกิจกรรมชุมชนหรือการจัดการพูดคุยกลุ่มย่อย
3. ค้นหาชาวชุมชนที่มีความสนใจในการทำกิจกรรมเพื่ออนุรักษ์และปรับปรุงอาคารสถานที่ในชุมชน
4. ค้นหาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนที่มีศักยภาพในการอนุรักษ์และปรับปรุงอาคารสถานที่
5. ดำเนินการเรื่องการอนุรักษ์และปรับปรุงอาคาร ตลาด ตลอดจนสถานที่แหล่งท่องเที่ยว
6. การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการชุมชนเพื่อรองรับการท่องเที่ยวของพื้นที่ เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นการเน้นให้มีส่วนร่วมของชุมชน

ในการปฏิบัติงาน การดำเนินงานดังกล่าวเหมือนกันกับ สันติชัย เอื้อจงประสิทธิ (2551: 39)⁵ ที่ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของบุคลากรว่า เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่มตัดสินใจในการปฏิบัติงานและการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวของบุคลากรเอง การที่จะสามารถทำให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของบุคลากรให้ดีขึ้นนั้นผู้นำจะต้องยอมรับในปรัชญาการพัฒนาว่า มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของส่วนรวมในองค์กร

7. แนวทางความปลอดภัยด้านสุขอนามัยในแหล่งที่ท่องเที่ยวของเทศบาลตำบลม่วงยาย ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยด้านสุขอนามัยสำหรับกิจการด้านการท่องเที่ยว⁶

8. การจัดทำแผนที่การท่องเที่ยวในชุมชน

9. การติดตามและประเมินผล

ซึ่งการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism: CBT) ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ได้เป็นไปตามที่ ดรชนี เอมพันธุ์(2550)⁷ และการศึกษาของ ราไพพรรณ แก้วสุริยะ (2547)⁸ ที่ดังกล่าวว่า การท่องเที่ยวที่ชุมชนมีการดำเนินการเองนับตั้งแต่การวางแผน การดำเนินการและการติดตามผล เพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน รักษาสภาพแวดล้อม ตลอดจนการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมในชุมชน และเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง

ผลการศึกษาดังกล่าว เหมือนกันกับการศึกษาชื่อเรื่องกลยุทธ์การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนแบบยั่งยืนในจังหวัดนครราชสีมาของ เจนจิรา อักษรพิมพ์ (2560)⁹ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสามารถในการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนในจังหวัดและ นำเสนอกลยุทธ์การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนในจังหวัดนครราชสีมาเพื่อความยั่งยืนในอนาคต การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการออกแบบการวิจัยจากกระบวนทัศน์สร้างสรรค์นิยม(Constructivism) ด้วยยุทธศาสตร์การสร้างทฤษฎีฐานราก(Grounded Theory) พบว่า ความสามารถในการ

⁵ สันติชัย เอื้อจงประสิทธิ, *สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของบุคลากร*, (กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์, 2551), 39.

⁶ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแห่งประเทศไทย, “มาตรฐานความปลอดภัยด้านสุขอนามัยสำหรับกิจการด้านการท่องเที่ยว,”

https://thailandsha.com/file/Work%20Manual_for_the_Sanitation_and_Safety_Standard_Project_th.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

⁷ ดรชนี เอมพันธุ์, *การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนและการจัดกิจกรรมโฮมสเตย์*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2550), 30-36.

⁸ ราไพพรรณ แก้วสุริยะ, *หลักการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน*, (กรุงเทพฯ: กองอนุรักษ์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2547), 47-54.

⁹ เจนจิรา อักษรพิมพ์, “กลยุทธ์การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนแบบยั่งยืนในจังหวัดนครราชสีมา,” *วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 12, ๓.3 (ก.ย.-ธ.ค. 2560): 141-154.

จัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน พบว่ากลุ่มท่องเที่ยวชุมชนมีผู้นำกลุ่มที่มีความมุ่งมั่น มีความรู้ ความสามารถและความเข้าใจบริบทในการจัดการท่องเที่ยว กลุ่มท่องเที่ยวชุมชนมีการสร้างความร่วมมือทั้งในระดับแนวตั้งและแนวนอน แต่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในระดับของการปฏิบัติ ยังขาดการสร้างความร่วมมือในการวางแผนการจัดการท่องเที่ยวชุมชน นอกจากนี้กลุ่มท่องเที่ยวชุมชนมีความสามารถในการใช้สื่อและช่องทางในการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายแต่หาอย่างไม่ต่อเนื่อง จากการศึกษาพบว่าทุกกลุ่มมีแนวทางในการจัดสรรรายได้ที่เป็นธรรมแก่คนในชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ถึงแม้ว่ารายได้จากการท่องเที่ยวชุมชนอาจจะไม่มากพอต่อการดำรงแต่ชาวบ้านก็ยอมรับเรื่องการจัดการท่องเที่ยว

ข้อเสนอแนะ

1. ชุมชนท่องเที่ยวตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย มีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่เป็นลักษณะเด่นของท้องถิ่นทั้งทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต ศิลปะการเล่นพื้นเมืองที่สามารถพัฒนาเป็นกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ให้นักท่องเที่ยวได้ร่วมสร้างประสบการณ์ที่ดีกับชุมชน อาจส่งส่งผลให้ผลิตภัณฑ์ของชุมชนได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยว เป็นการเสริมสร้างมูลค่าในเชิงเศรษฐกิจให้กับชุมชน

2. หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการรับรู้การพัฒนาการท่องเที่ยวของชุมชนเพื่อเป็นเจ้าบ้านที่ดีในการดูแลทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้ยั่งยืน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. โครงการวิจัยในครั้งนี้เป็นการเริ่มต้นของการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวในตำบลม่วงยาย เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมที่แท้จริง อีกทั้งการศึกษาในครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต จึงควรมีการพัฒนาโครงการให้ต่อเนื่องต่อไป เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวของชุมชนต่าง ๆ ตามเส้นทางการท่องเที่ยว เป็นต้น

2. การศึกษาพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

บรรณานุกรม

- กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬาแห่งประเทศไทย. “มาตรฐานความปลอดภัยด้านสุขอนามัยสำหรับกิจการด้านการท่องเที่ยว.”
https://thailandsha.com/file/Work%20Manual_for_the_Sanitation_and_Safety_Standard_Project_th.pdf. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564.
- เจนจิรา อักษรพิมพ์. “กลยุทธ์การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนแบบยั่งยืนในจังหวัดนครราชสีมา.” *วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 12, ฉ.3 (ก.ย.-ธ.ค. 2560): 141-154.
- ดรรชนี เอมพันธุ์. *การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนและการจัดกิจกรรมโฮมสเตย์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2550.
- ทับทิม สุขพิน และคณะ. *ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย*. (รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่จุดผ่อนปรนตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย). เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย. 2561, 101 – 115.
- ราไพพรรณ แก้วสุริยะ. *หลักการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: กองอนุรักษ์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2547.
- สำนักงานเทศบาลตำบลม่วงยาย. “ข้อมูลบริบทพื้นที่ของเทศบาลตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย.” 2564. <http://tambonmuangyai.go.th/main.php?id=1>. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. “แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2566 – 2570).” 2564.
https://secretary.mots.go.th/strategy/more_news.php?cid=9 สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2563.
- สมศักดิ์ มกรมณเทียร. *การพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในพื้นที่วนอุทยานภูชี้ฟ้า*. เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2557.
- สันติชัย เอื้องงประสิทธิ. *สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของบุคลากร*. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์, 2551.
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. *แนวทางและมาตรการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่แนวชายแดนของไทย* (รายงานวิจัยแนวทางและมาตรการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ บริเวณพื้นที่แดนของไทย).
https://www.itd.or.th/itd-data-center/policy-brief_guidelines-and-measures-economic-zones/. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564.

อดิเรก พันเขียน. “การยอมรับ ความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องและปัจจัยความสำเร็จในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนในจังหวัดตาก.” วารสารวิชาการเครือข่ายบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือ 4, ฉ.6 (มกราคม - มิถุนายน 2557).

การตั้งถิ่นฐานและการขยายตัวของชุมชนตามแนวรอยเลื่อนมีพลัง ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

The Settlement and Expansion of Communities Along The Active Fault in Chiang Rai Province

เพชรสวัสดิ์ กันคำ*, ทศพล คชสาร**, อิทธิพัทธ์ เรืองกิจวัฒน์*** และศศิพัทธ์ หาญฤทธิ์***
สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่
อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Petsawat Kankam, Tosapon Koschasan, Ittipat Ruangkitwat
and Sasiphat Harnrit

School of Social Sciences Chiang Rai Rajabhat University, 80 Moo 9,
Ban Du Subdistrict, Mueang District, Chiang Rai Province 57100

Email: petsawat.kan@crru.ac.th, tosapon.kos@crru.ac.th,
ithiphat.rue@crru.ac.th, sasiphat.mek@crru.ac.th

Received: May 27, 2022

Revised: October 20, 2022

Accepted: October 26, 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) จัดทำฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตามแนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย เก็บข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศร่วมกับการเก็บข้อมูลภาคสนามและเครื่องระบุตำแหน่งบนพื้นที่ผิวโลก และ 2) การวิเคราะห์แนวโน้มการขยายตัวของชุมชนในอนาคต เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ สื่อต่าง ๆ ร่วมกับเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศร่วมกับการสังเกตจากการสำรวจภาคสนาม

ผลการศึกษา พบว่า การตั้งถิ่นฐานของชุมชนตามแนวรอยเลื่อนมีพลังในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีทั้งหมด 224 ชุมชน ซึ่งกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ 43 ตำบล 12 อำเภอ โดย

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำสาขาวิชาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

** อาจารย์ประจำสาขาวิชาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำสาขาวิชาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

รอยเลื่อนที่พบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนมากที่สุดคือ รอยเลื่อนแม่อิง 97 ชุมชน รองลงมาคือ รอยเลื่อนแม่จัน 46 ชุมชน รอยเลื่อนพะเยา 43 ชุมชน รอยเลื่อนแม่ลาว 35 ชุมชน และ รอยเลื่อนแม่ทา 3 ชุมชน ตามลำดับ ชุมชนโดยส่วนใหญ่จะตั้งถิ่นฐานบริเวณที่ราบซึ่งทอดตัวไปตามแนวของภูเขา และอำเภอที่ไม่พบแนวรอยเลื่อนมีพลังพาดผ่าน ได้แก่ อำเภอเวียงชัย อำเภอพญาเม็งราย อำเภอเวียงเชียงรุ้ง อำเภอป่าแดด อำเภอแม่สาย และอำเภอแม่ฟ้าหลวง

การขยายตัวของชุมชนในมิติด้านเวลา พบว่า พื้นที่ได้มีการพัฒนาด้านสาธารณสุข การศึกษา การสร้างสถานที่ราชการ ความเป็นเมืองกระจุกตัวอยู่เฉพาะพื้นที่ส่วนกลาง และขยายตัวอย่างต่อเนื่องเชื่อมโยงไปถึงพื้นที่ชายแดน โดยมีปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยทางด้านนโยบายและแผน และแนวโน้มการขยายตัวของชุมชน พบว่า แนวโน้มของการขยายตัวของชุมชนเมืองหรือชุมชนที่จะกลายเป็นชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่องอย่างค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะการกระจายจากศูนย์กลางออกสู่พื้นที่รอบนอก ลักษณะการใช้ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงรวมถึงสภาพปัญหาที่ตามมา เช่น ชยะ แรงงาน ยาเสพติด เป็นต้น

คำสำคัญ: การตั้งถิ่นฐาน, รอยเลื่อนที่มีพลัง, การขยายตัวของชุมชน

Abstract

This survey research had 2 objectives 1) create a database of settlement in the area along the active fault line in Chiang Rai Province. Data collection by geo-informatics with field data collection and GPS. 2) Analysis of urban expansion from documents, publications, media, with geo-informatics technology and observations from field surveys.

The results showed that community settlements along the active fault in Chiang Rai Province, with a total of 224 communities spread out in 43 sub-districts and 12 districts. where community settlements are found the most is Mae Ing Fault 97 communities, followed by Mae Chan Fault 46 communities, Phayao Fault 43 communities, Mae Lao Fault 35 communities, and Mae Tha Fault 3 communities respectively. Most communities settle in the plains that extend along the mountain range, while districts that do not have active fault lines, such as Wiang Chai District Phaya Mengrai District Wiang Chiang Rung District, Pa Daet District, Mae Sai District and Mae Fah Luang District.

The urban expansion with respect to time were expansion of public health, education and building government offices. The urban is concentrated only in the central areas and expand continuously to border areas, the important factors are physical factors, political factor, economic factors, social factor, policy and plan including expansion of the community. The trend of urban expansion found that the tendency of the community to become urban community continuously growing in the form of distribution from the center to the outer areas. The land-use change and following issues such as garbage, labor and drugs.

Keywords: settlements, active fault, urban expansion

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผ่นดินไหวเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นตรงบริเวณแหล่งกำเนิดแผ่นดินไหวซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่เฉพาะและสามารถเกิดซ้ำในบริเวณเดิมได้เมื่อเว้นช่วงเวลานาน ๆ บางครั้งนานหลายสิบปี หลายร้อยปี หรือหลายพันปี ความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเรื่องของแผ่นดินไหว ทำให้เราทราบถึงธรรมชาติของสาเหตุการเกิดแผ่นดินไหว ตลอดจนลักษณะความรุนแรงของภัยแผ่นดินไหว ความถี่มากน้อยของการเกิดแผ่นดินไหวในตำแหน่งต่าง ๆ บนโลกบริเวณใด ซึ่งผู้ที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณนั้น ๆ มีความเสี่ยงต่อภัยแผ่นดินไหวมากกว่าบริเวณอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ใกล้รอยเลื่อนมีพลัง หรือใกล้แนวแผ่นดินไหวของโลก

จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ที่มีกลุ่มรอยเลื่อนมีพลังพาดผ่านจำนวน 5 แนวรอยเลื่อน ได้แก่ รอยเลื่อนแม่จัน รอยเลื่อนแม่อิง รอยเลื่อนพะเยา รอยเลื่อนแม่ลาว และรอยเลื่อนแม่ทา โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีการออกกฎกระทรวงในกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว กำหนดให้พื้นที่จังหวัดเชียงรายเป็นบริเวณที่ 2 ซึ่งพื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อนที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว เพื่อเป็นการควบคุมและออกแบบอาคารให้สามารถต้านทานและรับมือกับการเกิดแผ่นดินไหว¹ แต่ถึงแม้จะมีการออกกฎกระทรวงดังกล่าว จากเหตุการณ์การเกิดแผ่นดินไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 ขนาด 6.3 แมกนิจูด ตามแนวรอยเลื่อนพะเยา โดยศูนย์กลางการเกิดแผ่นดินไหวอยู่ที่อำเภอพานและอำเภอแม่ลาวนั้น ปรากฏว่ามีพื้นที่ได้รับผลกระทบรวมทั้งสิ้น 7 อำเภอ 47 ตำบล 478 ชุมชน บ้านเรือนเสียหายรวม 8,935 หลัง โดยที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหายทั้งหมด 116 หลัง ได้รับความเสียหายบางส่วน 8,463 หลัง วัด 99 แห่ง โบสถ์คริสต์ 7 แห่ง โรงเรียน 35 แห่ง มหาวิทยาลัย 1 แห่ง สถานพยาบาล 25 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 6 แห่ง โรงแรม 1 แห่ง ถนน 5 สาย ตลิ่งพัง 1 แห่ง สะพาน 1 แห่ง และคอสะพาน 5 แห่ง (สำนักเทคโนโลยีธรณี, 2554) ดังนั้นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการเผชิญภัยแผ่นดินไหว คือ การเตรียมพร้อมที่ดี การมีมาตรการในการป้องกัน และบรรเทาภัยแผ่นดินไหวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การให้ความรู้และข้อควรปฏิบัติเมื่อเกิดแผ่นดินไหวแก่ประชาชน ให้มีการแบ่งเขตแผ่นดินไหวตามความเหมาะสมของความเสี่ยงภัยการออกกฎหมายให้อาคารสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ให้สามารถรับแรงแผ่นดินไหวตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่เสี่ยงภัย นอกจากนั้นการบูรณาการจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหว ร่วมกับการใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ ซึ่งเป็นการใช้ข้อมูลและสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์กับตำแหน่งในเชิงพื้นที่และการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ เพื่อการวางแผนการจัดการภัยพิบัติในมิติ

¹ กฎกระทรวง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ.2550, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124, ตอน 86ก (30 พฤศจิกายน 2550): หน้า 17-25.

การป้องกัน การช่วยเหลือ และการฟื้นฟูจากสถานการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศดำเนินการสำรวจและเก็บข้อมูลตำแหน่งที่ตั้งของชุมชนที่ตั้งอยู่ตามรายเลื้อนที่มีพลัง เพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลสำหรับการวางแผนการป้องกันเชิงพื้นที่ในอนาคต รวมถึงการวิเคราะห์การขยายตัวของเมืองเพื่อเตรียมรับมือกับการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาทั้งในด้านการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองการค้าชายแดน และเมืองหน้าด่านที่เชื่อมต่อเส้นทาง R3A กับประเทศเพื่อนบ้านในแถบภูมิภาคอาเซียนและจีนตอนใต้ รวมถึงโครงการก่อสร้างทางรถไฟสายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ ซึ่งเป็นปัจจัยทำให้เกิดขยายตัวของชุมชนเมืองและสิ่งปลูกสร้างที่ตามมาในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์การขยายตัวของชุมชนในอนาคตของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย

1.3 แนวคิดและทฤษฎี

1.3.1 การจัดทำฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชน เป็นการใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานเกี่ยวกับข้อมูลในเชิงพื้นที่ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้กำหนดข้อมูลและสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์กับตำแหน่งในเชิงพื้นที่ เช่น ที่อยู่บ้านเลขที่ สัมพันธ์กับตำแหน่งในแผนที่ ตำแหน่งค่าพิกัด ข้อมูลอยู่ในรูปของตารางข้อมูล และฐานข้อมูลที่มีส่วนสัมพันธ์กับข้อมูลเชิงพื้นที่ (Spatial Data) ซึ่งรูปแบบและความสัมพันธ์ของข้อมูลเชิงพื้นที่ สามารถนำมาวิเคราะห์และทำให้สื่อความหมายในเรื่องการเปลี่ยนแปลงที่สัมพันธ์กับเวลาได้ เมื่อข้อมูลได้ปรากฏบนแผนที่แล้ว จะทำให้สามารถแปลสื่อความหมาย และใช้งานได้ง่าย² ปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศมาช่วยสนับสนุนการตัดสินใจเชิงพื้นที่ เพื่อรับมือกับภัยพิบัติแผ่นดินไหวกันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้น ผู้ประเมินจำเป็นต้องมีความเข้าใจองค์ประกอบของสถานการณ์ของภัยพิบัติ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่บริเวณรอยเลื่อนที่มีพลัง ระดับความรุนแรงของแผ่นดินไหว การใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทและความสูงของอาคารที่อยู่ในพื้นที่ได้รับผลกระทบ โดยคุณสมบัติดังกล่าวต้องการอาศัยความเข้าใจในมิติด้านภูมิศาสตร์ของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อจะสามารถคาดการณ์ระดับความรุนแรงหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต เข้าใจถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับ

² ศูนย์วิจัยภูมิสารสนเทศเพื่อประเทศไทย, ความหมายของคำว่า “ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์,” 2565.
<http://www.gisthai.org/about-gis/gis.html>, สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2565.

อาคาร โครงสร้างพื้นฐานและประชากรในพื้นที่ นอกจากนั้นข้อมูลดังกล่าวยังเป็นประโยชน์ต่อช่วยเหลืออพยพและการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้นฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย จึงเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการวางแผนจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวได้อย่างมีประสิทธิภาพ³

1.3.2 แผ่นดินไหว (earthquake) หมายถึง แรงสั่นสะเทือนของพื้นผิวโลกซึ่งกระทบต่อความรู้สึกหรือสร้างความเสียหายต่อของมนุษย์ ซึ่งปัจจุบันนักวิทยาศาสตร์จำแนกสาเหตุการเกิดแผ่นดินไหวทั้งที่เกิดจากกระบวนการทางธรรมชาติและจากการกระตุ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ที่สามารถทำให้เกิดแรงสั่นสะเทือนหรือแผ่นดินไหวได้หลายรูปแบบดังนี้

1) ธรณีแปรสัณฐาน (tectonics) หรือเรียกทับศัพท์ว่า “เทคโทนิคส์” โดยทฤษฎีนี้เชื่อว่าโลกของเรานั้นสามารถแบ่งย่อยได้เป็นชั้น ๆ ตามคุณสมบัติทางกายภาพ โดยที่ชั้นนอกสุดนั้นมีสถานะเป็นของแข็งเรียกว่า เปลือกโลก (crust) ซึ่งแตกเป็นแผ่น ๆ ลอยอยู่บนส่วนที่เป็นเนื้อโลก (mantle) ที่เคลื่อนตัวไปมาอยู่ใต้โลกตลอดเวลา ตามกระแสพาความร้อน (convection current) ทำให้แผ่นเปลือกโลกต่าง ๆ เคลื่อนที่ไปคนละทิศคนละทางเกิดการกระทบกระทั่งกัน โดยนักแผ่นดินไหวก็ได้จำแนกรูปแบบการเกิดแผ่นดินไหวจากการเคลื่อนที่ของแผ่นเปลือกโลกออกเป็น 3 แบบหลัก ๆ คือ แผ่นธรณีเคลื่อนที่เข้าหากัน (convergent movement) แผ่นธรณีเคลื่อนที่ออกจากกัน (divergent movement) และแผ่นธรณีเคลื่อนที่ผ่านกัน (transform movement)

2) การปะทุของภูเขาไฟ (volcanic eruption) ที่เกิดจากการแทรกดันตัวของแมกมาไปตามชั้นหินใต้พื้นผิวโลก ส่งผลให้เกิดแผ่นดินไหวได้เช่นกัน แผ่นดินไหวในลักษณะนี้จะเกิดก่อนการปะทุของภูเขาไฟ และมักเกิดกระจุกตัวใกล้กับตำแหน่งของภูเขาไฟ นักแผ่นดินไหวจึงเชื่อว่าแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นน่าจะมีสาเหตุมาจากความพยายามแทรกดันของแมกมาขึ้นมาตามรอยแตกของหินเพื่อจัดกระบวนการเตรียมพร้อมปะทุ

3) การตกกระทบของอุกกาบาต (meteorite impact) เช่น หลุมอุกกาบาตในรัฐแอริโซนา ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางกว่า 1.2 กิโลเมตร ลึก 175 เมตร ซึ่งเกิดจากตกของอุกกาบาตซึ่งมีเส้นผ่านศูนย์กลาง 50 เมตร เมื่อประมาณ 50,000 ปีที่ผ่านมา ทำให้นักวิทยาศาสตร์ประเมินได้ว่าหากอุกกาบาตชนโลก แผ่นดินไหวจะมีขนาดความรุนแรงยิ่งกว่าที่มนุษย์เคยพบ

4) การเกิดดินถล่ม (landslide) หรือหลุมยุบ (sinkhole) เป็นปรากฏการณ์ที่จะทำให้เกิดแรงสั่นสะเทือนได้ ถ้าปรากฏการณ์นั้นมีขนาดใหญ่และกินพื้นที่กว้างพอ หรือแม้กระทั่งคลื่นทะเลที่ซัดกระทบฝั่ง ถ้ามีสถานีวิจัยวัดแผ่นดินไหวตั้งอยู่ใกล้ ๆ ก็อาจจะ

³ สำนักงานเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ(องค์การมหาชน), “บทบาทสำคัญของข้อมูลภูมิสารสนเทศในการจัดการภัยพิบัติ,” 2563, <https://www.gistda.or.th/home.php>. สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2565.

ตรวจพบสัญญาณของการสั่นสะเทือนได้เหมือนกัน เพียงแต่ความแรงก็คงไม่มากพอที่คนจะรู้สึกได้

5) การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ (nuclear test) ที่รัฐอลาสกา สหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2514 นักวิทยาศาสตร์ประเมินขนาดแผ่นดินไหวได้ 6.8

6) แผ่นดินไหวจากการทำเหมือง (mining induced earthquake) โดยการระเบิดหินในการทำเหมือง จะทำให้เกิดแรงสั่นที่รุนแรงน้อยกว่าแต่เป็นแรงสั่นเสมือนเกิดบ่อยกว่าการทดลองระเบิดนิวเคลียร์

7) แผ่นดินไหวจากการกักน้ำในเขื่อนขนาดใหญ่ (reservoir induced earthquake) โดยน้ำหนักของน้ำที่กดทับพื้นที่ใต้เขื่อนและบริเวณข้างเคียงจะทำให้สมดุลของรอยแตกในหินบริเวณนั้นเสียไป ส่งผลให้เกิดการขยับตัวและเกิดแผ่นดินไหวได้

8) การสูบน้ำใต้ดิน น้ำมัน หรือก๊าซธรรมชาติ ขึ้นมามากเกินไป หรือแม้แต่การอัดของเสียอันตรายลงไปได้ดิน ก็สามารถเหนี่ยวนำให้เกิดแผ่นดินไหวได้

1.3.3 กระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) สามารถมองได้จากหลายแง่มุม โดยทั่วไปในสายตาของนักประชากรศาสตร์ กระบวนการเป็นเมือง หมายถึง สัดส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปของประชากรที่อยู่ในพื้นที่ที่เรียกว่า เมือง (Urban หรือ City) การเกิดเมืองเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากชุมชนเกษตรกรรมในอดีตที่มนุษย์เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ สร้างอาหารแทนอาหารในธรรมชาติ รู้จักการชลประทาน ทำให้คนเคลื่อนตัวจากทุ่งนา ป่าเขา เข้าสู่การเป็นชุมชนเกษตรเมื่อหลายพันปีมาแล้ว เวลามาผ่านไป ชุมชนเกษตรกรรมพัฒนาเป็นชนบทที่หนาแน่นขึ้น มีผลผลิตเหลือกินเหลือใช้ จึงเริ่มเข้าสู่ยุคการค้าขาย แลกเปลี่ยน มีการต่อสู้แย่งชิง และป้องกันทรัพยากร เกิดเครื่องมือ เงิน กฎหมาย ชุมชนเกษตรเปลี่ยนแปลงเป็นศูนย์การค้าบริการและผลิตสินค้าต่าง ๆ มากขึ้นจนกลายเป็นเมือง⁴

กระบวนการกลายเป็นเมือง เป็นการเพิ่มขึ้นของขนาดประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองเป็นการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการขยายตัวของประชากรที่อพยพไปรวมตัวกันอยู่ในเมือง เป็นความสัมพันธ์ของการโยกย้ายการกระจายตัวของประชากรจากชนบทไปสู่เมืองและเป็นเมือง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด⁵ กระบวนการกลายเป็นเมืองมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการตั้งถิ่นฐานของประชากรในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลต่อการกลายเป็นเมืองที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ลักษณะของจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร และอาชีพของประชากร ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเมืองของพื้นที่นั้น ๆ และยิ่งดึงดูดให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรจากพื้นที่ที่ไม่ใช่เมืองเข้ามาตั้งถิ่นฐานในรูปแบบรวมกลุ่มอย่างหนาแน่นในพื้นที่เมือง เพื่อแสวงหาโอกาส

⁴ บุญนาค ตีวงกุล, เมืองและสิ่งแวดล้อม, (นครปฐม: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2545).

⁵ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

ในด้านต่าง ๆ ของชีวิต นอกจากนั้นกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และอื่น ๆ ยังส่งผลให้พื้นที่เมืองเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การตั้งถิ่นฐานและการขยายตัวของชุมชนตามแนวรอยเลื่อนมีพลังในพื้นที่จังหวัด เชียงราย มีขอบเขตการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.4.1 ขอบเขตเนื้อหา มีเนื้อหา 2 ส่วน ได้แก่

1) การสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย เป็นการสำรวจพื้นที่ภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลเชิงตำแหน่งของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ตามแนวรอยเลื่อนทั้งหมด 5 รอยเลื่อน ได้แก่ รอยเลื่อนแม่จัน รอยเลื่อนแม่อิง รอยเลื่อนพะเยา รอยเลื่อนแม่ลาว และรอยเลื่อนแม่ทา

2) การวิเคราะห์การขยายตัวของชุมชนในอนาคตของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย โดยวิเคราะห์ในมิติด้านเวลา วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของเมือง และวิเคราะห์แนวโน้มการขยายตัวของเมือง

1.4.2 ขอบเขตเวลา แบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา ได้แก่

1) เวลาของข้อมูลที่ใช้ดำเนินการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย คือ ปี พ.ศ. 2563

2) เวลาที่ดำเนินการวิเคราะห์การขยายตัวของชุมชนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย คือ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2431 - 2563

1.4.3 ขอบเขตพื้นที่ คือ พื้นที่จังหวัดเชียงราย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยการสำรวจภาคสนามร่วมกับการใช้เทคโนโลยีด้านภูมิสารสนเทศ ซึ่งได้แก่ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (geographic information system) ระบบการกำหนดตำแหน่งบนพื้นผิวโลก (Global Positioning System) และการสัมผัสระยะไกล (Remote Sensing)

1.5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการเก็บข้อมูลค่าพิกัด หรือข้อมูลเชิงตำแหน่งของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานตามแนวรอยเลื่อนทั้งหมด 5 รอยเลื่อน คือ รอยเลื่อนแม่จัน รอยเลื่อนแม่อิง รอยเลื่อนพะเยา รอยเลื่อนแม่ลาว และรอยเลื่อนแม่ทา โดยการสำรวจภาคสนามตามแนวรอยเลื่อนและเก็บข้อมูลชุมชนที่อยู่บนแนวรอยเลื่อนมีพลัง

1.5.2 เครื่องมือที่ใช้ คือ เครื่องมือทางด้านภูมิสารสนเทศ ได้แก่ คอมพิวเตอร์ และโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป ภาพถ่ายดาวเทียมพื้นที่จังหวัดเชียงราย และขอบเขตการปกครองระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด รวมทั้งระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (geographic information system) ระบบการกำหนดตำแหน่งบนพื้นผิวโลก (Global Positioning System) และการสำรวจระยะไกล (Remote Sensing) สำหรับใช้ในการวิเคราะห์เชิงพื้นที่

1.5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1) การวิเคราะห์การตั้งถิ่นฐานของชุมชนตามแนวรอยเลื่อนที่มีพลังเป็นการวิเคราะห์เชิงพื้นที่โดยใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศและสถิติเชิงพรรณนา

2) การวิเคราะห์การขยายตัวของเมือง เป็นการวิเคราะห์จากเอกสารสิ่งพิมพ์ สื่อต่าง ๆ ร่วมกับการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System) ระบบการกำหนดตำแหน่งบนพื้นผิวโลก (Global Positioning System) และการสำรวจระยะไกล (Remote Sensing) ร่วมกับการสังเกตจากการสำรวจภาคสนามแล้วดำเนินการวิเคราะห์ลักษณะการขยายตัวของเมืองตามมิติด้านเวลา วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายตัวของเมือง และวิเคราะห์แนวโน้มการขยายตัวของเมืองเชียงราย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย

1.6.2 ข้อมูลการขยายตัวของเมือง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายตัวของเมือง และแนวโน้มการขยายตัวของชุมชนในอนาคตของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย

2. ผลการวิจัย

ผลจากการสำรวจภาคสนาม การใช้เครื่องทางด้านภูมิสารสนเทศ และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อการสร้างฐานข้อมูลการตั้งถิ่นฐานของชุมชนตามแนวรอยเลื่อนที่มีพลังและการวิเคราะห์การขยายตัวของชุมชนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีผลดังนี้

2.1 การตั้งถิ่นฐานบนรอยเลื่อนมีพลังในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีทั้งหมด 224 ชุมชน ซึ่งกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ 43 ตำบล 12 อำเภอ ได้แก่ อำเภอพาน อำเภอเวียงป่าเป้า อำเภอเชียงของ อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่จัน อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอดอยหลวง อำเภอแม่สรวย อำเภอแม่ลาว อำเภอขุนตาล อำเภอเทิง และอำเภอเวียงแก่น เมื่อพิจารณาจำแนกตามรอยเลื่อนพบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนมากที่สุดคือ รอยเลื่อนแม่อิง 97 ชุมชน รองลงมาคือ รอยเลื่อนแม่จัน 46 ชุมชน รอยเลื่อนพะเยา 43 ชุมชน รอยเลื่อนแม่ลาว 35 ชุมชน และรอยเลื่อนแม่ทา 3 ชุมชน ตามลำดับ โดยการศึกษาการตั้งถิ่นฐานของชุมชนตามแนวรอยเลื่อนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 รอยเลื่อนแม่อิง พาดผ่านในแนวทิศตะวันออกเฉียงเหนือ-ตะวันตกเฉียงใต้ พบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนทั้งหมด 97 ชุมชน อยู่ในพื้นที่อำเภอขุนตาล 33 ชุมชน อำเภอเทิง 19 ชุมชน อำเภอเวียงแก่น 19 ชุมชน และอำเภอเชียงของ 26 ชุมชน

2.1.2 รอยเลื่อนแม่จัน พาดผ่านในแนวทิศตะวันตก-ตะวันออก พบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนทั้งหมด 46 ชุมชน อยู่ในพื้นที่อำเภอเชียงของ 4 ชุมชน อำเภอเชียงแสน 13 ชุมชน และอำเภอแม่จัน 29 ชุมชน

2.1.3 รอยเลื่อนพะเยา พาดผ่านในแนวทิศเหนือ-ใต้ พบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนทั้งหมด 43 ชุมชน โดยอยู่ในพื้นที่อำเภอพาน 13 ชุมชน และอำเภอเวียงป่าเป้า จำนวน 30 ชุมชน

2.1.4 รอยเลื่อนแม่ลาว พาดผ่านในแนวทิศตะวันออกเฉียงเหนือ-ตะวันตกเฉียงใต้ พบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนทั้งหมด 35 โดยอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่ลาว 8 ชุมชน อำเภอเมืองเชียงราย 11 ชุมชน อำเภอแม่สรวย 11 ชุมชน และอำเภอดอยหลวง 5 ชุมชน

2.1.5 รอยเลื่อนแม่ทา พาดผ่านในแนวทิศเหนือ-ใต้ พบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนทั้งหมด 3 ชุมชน โดยอยู่ในอำเภอเวียงป่าเป้าทั้งหมด

โดยอำเภอที่ไม่พบแนวรอยเลื่อนมีพลังพาดผ่าน ทั้งหมด 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเวียงชัย อำเภอพญาเม็งราย อำเภอเวียงเชียงรุ้ง อำเภอป่าแดด อำเภอแม่สาย และอำเภอแม่ฟ้าหลวง

การจัดทำฐานข้อมูลตำแหน่งหมู่บ้านที่อยู่ตามแนวรอยเลื่อนมีพลังในพื้นที่จังหวัดเชียงรายดังกล่าว สามารถเข้าถึงผ่านทางระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ออนไลน์ได้ที่ https://social.crru.ac.th/research2/earthquake_cr

2.2 การวิเคราะห์การขยายตัวของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานตามแนวรอยเลื่อนมีพลังในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เป็นการวิเคราะห์มิติด้านเวลาของการขยายตัวของชุมชน ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชน และแนวโน้มการขยายตัวของชุมชน ดังนี้

2.2.1 การวิเคราะห์มิติด้านเวลาที่มีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของชุมชนสามารถแบ่งออกเป็น 12 ช่วงเวลา ดังนี้

1) ปี พ.ศ. 2431-2457 เกิดการพัฒนาด้านสาธารณสุข การศึกษา การสร้างสถานที่ราชการ ความเป็นเมืองกระจุกตัวอยู่เฉพาะพื้นที่ส่วนกลาง

2) ปี พ.ศ. 2459 มีทางรถไฟมาถึงลำปาง เกิดการขยายเมืองลงสู่พื้นที่ทางใต้ของจังหวัด

3) ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เชียงรายเป็นจุดพักกองกำลังทหารญี่ปุ่น การขยายเส้นทางจากเชียงรายสู่แม่สายเพื่อใช้เป็นทางผ่านเข้าไปยังเมียนมาร์

4) ปี พ.ศ. 2485 การสร้างท่าอากาศยานเชียงราย ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายเริ่มขยายตัว

5) ปี พ.ศ. 2514 การสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 1 จังหวัดเชียงรายเริ่มกลายเป็นศูนย์กลางการขนส่ง

6) ปี พ.ศ. 2530-2537 ได้มีนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า มีสนามบินนานาชาติจังหวัดเชียงราย และโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) ส่งผลให้พื้นที่เมืองเกิดการขยายตัวสู่รอบนอก เพื่อรองรับที่อยู่อาศัย เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว รวมถึงขยายตัวสู่เมืองการค้าชายแดน ซึ่งได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงของ และอำเภอเชียงแสน

7) ปี พ.ศ. 2540 การสร้างห้างสรรพสินค้า ส่งผลให้เมืองขยายตัวออกสู่พื้นที่รอบนอกตามที่ตั้งของห้างสรรพสินค้า

8) ปี พ.ศ. 2541 การสร้างมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เมืองขยายตัวสู่รอบนอก (ตำบลท่าสุดและบริเวณข้างเคียง)

9) ปี พ.ศ. 2551 ถนน R3A เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน และการขยายตัวของเมืองเริ่มขยายตามเส้นทางถนน R3A

10) ปี พ.ศ. 2552 การสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 2 เชียงรายเป็นเมืองศูนย์กลางทางการขนส่งทุกรูปแบบ

11) ปี พ.ศ. 2556 เปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 เชียงของ-เชียงราย ประเทศไทย ห้วยทราย-บ่อแก้ว ประเทศลาว เมืองเชียงขอมมีการขยายตัวจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับกิจกรรมต่าง ๆ

12) ปี พ.ศ. 2558-ปัจจุบัน ประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียน เกิดเมืองการค้าชายแดน พื้นที่เมืองชายแดน ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ เริ่มขยายตัวเป็นเมืองการค้าชายแดนมากขึ้น รวมถึงแม่จันที่เป็นเมืองทางผ่านไปยังเมืองเหล่านั้นก็กลายมาเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างตัวเมืองเชียงรายและเมืองการค้าชายแดน

2.2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อขยายตัวของชุมชนในจังหวัดเชียงราย

1) ปัจจัยทางกายภาพ ได้แก่ โครงข่ายถนน ซึ่งเป็นการขยายตัวของชุมชนกระจายจากจุดศูนย์กลางเมืองออกสู่พื้นที่รอบนอกตามโครงข่ายของถนน และการใช้ประโยชน์ที่ดินได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่อยู่อาศัยการเป็นการค้าในหลาย ๆ พื้นที่พัฒนาเข้าสู่ความเป็นเมือง พื้นที่สีเขียวทางการเกษตรพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย ความเป็นเมืองเริ่มกระจายจากจุดศูนย์กลางสู่พื้นที่รอบนอกและเมืองการค้าชายแดน

2) ปัจจัยทางการเมือง ได้เกิดการพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้พื้นที่ชนบท หรือเพื่อสร้างความสะดวกในการเดินทางในการเชื่อมต่อพื้นที่ประเทศข้างเคียง ส่งผลให้เกิดการสร้างถนนและอาคารต่าง ๆ เพื่อรองรับกิจกรรม

3) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยการเข้ามาลงทุนจากเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศส่งผลให้เมืองเกิดการขยายตัวเพื่อรองรับกิจกรรมทางการค้าการลงทุน ทั้งภายในตัวเมืองเชียงราย เมืองชายแดน อาทิ อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่สาย และอำเภอเชียงของ รวมถึงเมืองที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างเมืองชายแดนเข้าสู่ตัวเมือง เช่น อำเภอแม่จัน อำเภอพาน ฯลฯ เป็นต้น

4) ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดรูปแบบทางกายภาพของเมือง โดยจะเห็นได้จากลักษณะสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ รวมถึงสถานที่สำคัญ ๆ ภายในจังหวัดเชียงราย รวมถึงการเป็นเมืองศิลปินทำให้เกิดการกระจายตัวของเมืองไปตามสถานที่สำคัญ

เหล่านั้นซึ่งอยู่พื้นที่รอบนอกของตัวจังหวัด เช่น พื้นที่วัดร่องขุน (ตำบลป่าอ้อดอนชัย) พื้นที่บ้านด้า (ตำบลนางแล) เป็นต้น

5) ปัจจัยด้านนโยบายและแผน แบ่งออกเป็น 5 แผนหลัก ๆ ดังนี้

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกิดการพัฒนาเมืองเชียงราย เพื่อรองรับการเป็นฐานสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ พัฒนาระบบขนส่ง ท่าเรือเชียงแสน ท่าเรือเชียงของการสร้างสนามบินนานาชาติ หรือการสร้างสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อมารองรับการกลายเป็นเมืองศูนย์กลางการค้าการลงทุน รวมถึงการเป็นเมืองการค้าชายแดน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ

- ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน กลุ่ม 2 กำหนดให้เชียงรายเป็นเมืองสำหรับการค้า การลงทุน การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ สร้างความมั่นคงตามแนวชายแดน เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับหลายประเทศจึงมีศักยภาพในการพัฒนาโครงข่ายการเชื่อมต่อ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่รวดเร็วและการพัฒนาแบบกระจายสู่รอบนอก

- ยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับเขตเศรษฐกิจชายแดน การค้า การท่องเที่ยว รองรับการเป็นศูนย์กลางขนส่งทุกรูปแบบเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

- แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2553-2556 กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ให้เชียงรายมีการบริหารจัดการน้ำ โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน การพัฒนาระบบขนส่ง รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

- แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2556-2558) การพัฒนาระบบขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ครอบคลุมทั่วถึง

2.3 แนวโน้มของขยายตัวของชุมชนเมืองในจังหวัดเชียงราย มีรายละเอียดของผลการวิเคราะห์ ดังนี้

2.3.1 เมืองเชียงรายมีแนวโน้มของการขยายตัวของชุมชนเมืองหรือชุมชนที่จะกลายเป็นชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้เป็นการขยายตัวแบบรวดเร็วจนไร้ทิศทาง โดยจะเห็นพัฒนาการมาเป็นระดับแบบค่อยเป็นค่อยไป เริ่มตั้งแต่การวางผังเมืองของมิชชันนารี และเริ่มเห็นชัดเจนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีนโยบายเปลี่ยนพื้นที่สนามรบให้เป็นสนามการค้าทำให้เกิดการกระจายของ “ชุมชนเมือง” สู่พื้นที่อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ และภายหลังจนถึงปัจจุบันพื้นที่รอบเมืองยังเกิดการขยายตัวของชุมชนตามแนวเส้นทางหรือสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งการขยายตัวเหล่านี้ล้วนมีผลมาจากแผนหรือนโยบายที่มีการกำหนดไว้แล้ว

2.3.2 แนวโน้มรูปแบบของการขยายตัวจะมีลักษณะกระจายออกสู่พื้นที่รอบนอกสถานที่ที่มีบทบาทสำคัญต่อเมือง เช่น แหล่งท่องเที่ยวตามแผนพัฒนา ห้างสรรพสินค้า โรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ รวมถึงตามแนวเส้นทางที่สร้างใหม่ แทนการกระจุกตัวอยู่เพียง

แค่ศูนย์กลางตัวเมือง จะเห็นได้จากการมีโครงสร้างโครงการบ้านจัดสรร บ้านพักอาศัย ร้านค้า ร้านอาหาร จุดบริการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นตามพื้นที่เชื่อมต่อเมืองหรือแนวเส้นถนนเลียบเมือง เป็นต้น

2.3.3 การขยายตัวของเมือง เศรษฐกิจและการเพิ่มของจำนวนประชากรในชุมชนเมือง ส่งผลต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายลักษณะ เช่น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยภายในเมืองอาจเปลี่ยนเป็นที่ดินประเภทการค้าพาณิชยกรรม ที่ดินประเภทเกษตรกรรมอาจเปลี่ยนเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย เป็นต้น

2.3.4 จากแนวโน้มเมืองที่ขยายตัว เศรษฐกิจที่ขยายตัว จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้อาจจะมีแนวโน้มในการเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาการอพยพแรงงาน ปัญหายาเสพติด เป็นต้น

2.3.5 จากทำเลที่ตั้งหลาย ๆ พื้นที่รวมถึงการขยายตัวของชุมชนเมืองของจังหวัดเชียงราย ส่งผลให้มีแนวโน้มที่เป็นไปได้ว่าอาจจะเกิดภัยธรรมชาติหรืออาจได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติได้ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว เป็นต้น

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

การจัดทำฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย โดยการเก็บข้อมูลภาคสนามร่วมกับการใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ ผลการศึกษา พบว่า การตั้งถิ่นฐานบนรอยเลื่อนที่มีพลังในพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีทั้งหมด 224 ชุมชน ซึ่งกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ 43 ตำบล 12 อำเภอ โดยรอยเลื่อนที่พบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนมากที่สุดคือ รอยเลื่อนแม่ือง 97 ชุมชน รองลงมาคือ รอยเลื่อนแม่จัน 46 ชุมชน รอยเลื่อนพะเยา 43 ชุมชน รอยเลื่อนแม่ลาว 35 ชุมชน และรอยเลื่อนแม่ทา 3 ชุมชน ตามลำดับ ชุมชนโดยส่วนใหญ่จะตั้งถิ่นฐานบริเวณที่ราบซึ่งทอดตัวไปตามแนวของภูเขา

การวิเคราะห์การขยายตัวของชุมชนในอนาคตของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย พบว่า พื้นที่เมืองมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการขยายตัวของเมือง ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยทางด้านนโยบายและแผน และแนวโน้มการขยายตัวของเมืองในอนาคตคาดว่าจะยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในด้านการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองการค้าชายแดน และเมืองหน้าด่านที่เชื่อมต่อเส้นทาง R3A กับประเทศเพื่อนบ้านในแถบภูมิภาคอาเซียนและจีนตอนใต้ รวมถึงโครงการก่อสร้างทางรถไฟสายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ ซึ่งเป็นปัจจัยทำให้เกิดขยายตัวของชุมชนเมืองและสิ่งปลูกสร้างที่ตามมาในอนาคต และการพัฒนาเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ซึ่งสะท้อนออกมาเป็นปัญหาต่าง ๆ ตามมา ซึ่งต้องมีการวางแผนการพัฒนาให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่น้อยที่สุด

3.2 อภิปรายผล

การจัดทำฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงรายเพื่อการวางแผนการป้องกันในอนาคต ซึ่งเป็นการใช้ข้อมูลภูมิสารสนเทศแสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลสารสนเทศกับตำแหน่งในเชิงพื้นที่ เช่น ที่อยู่บ้านเลขที่ สัมพันธ์กับตำแหน่งในแผนที่ ตำแหน่งค่าพิกัด ข้อมูลอยู่ในรูปของตารางข้อมูล และฐานข้อมูลที่มีส่วนสัมพันธ์กับข้อมูลเชิงพื้นที่ (Spatial Data)⁶ และบริหารจัดการพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ การคาดการณ์ระดับความรุนแรงหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต เข้าใจถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อช่วยเหลืออพยพและการฟื้นฟูพื้นที่⁷

การวิเคราะห์การขยายตัวของชุมชนในอนาคตของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีการพัฒนามาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยลักษณะการพัฒนาที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ จากการมุ่งเน้นพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในจังหวัดเชียงราย ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ วิถีตานนท์⁸ ที่ได้รับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเริ่มเข้ามาแทนที่ จากเมืองที่มีอาณาบริเวณเล็ก ๆ เชียงรายจึงได้ขยายตัวออกไปในแนวราบในทิศทางต่าง ๆ ตามบริบทของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนนในแต่ละยุคสมัย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁹ ได้กล่าวถึงลักษณะปัจจุบันของจังหวัดเชียงราย กลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการค้าชายแดนและการท่องเที่ยวในกลุ่มภาคเหนือตอนบนเป็นศูนย์กลางทางการค้าหลักในภูมิภาค

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการขยายตัวของเมืองเชียงราย คือ ปัจจัยด้านกายภาพ ซึ่งได้แก่ โครงข่ายการคมนาคม เป็นการขยายตัวของเมืองกระจายจากจุดศูนย์กลางเมือง ออกสู่พื้นที่รอบนอกตามโครงข่ายของถนน และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเปลี่ยนจากพื้นที่อยู่อาศัยการเป็นการค้าในหลาย ๆ พื้นที่พัฒนาเข้าสู่ความเป็นเมือง พื้นที่สีเขียวทางการเกษตรพัฒนาเป็นพื้นที่อยู่อาศัย ความเป็นเมืองเริ่มกระจายจากจุดศูนย์กลางสู่พื้นที่รอบนอกและเมืองการค้าชายแดน นอกจากนั้นปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม ได้เข้ามามีผลต่อการขยายตัวของเมือง

⁶ ศูนย์วิจัยภูมิสารสนเทศเพื่อประเทศไทย, “ความหมายของคำว่า “ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์”,” 2565, <http://www.gisthai.org/about-gis/gis.html>, สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2565.

⁷ สำนักงานเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ(องค์การมหาชน), “บทบาทสำคัญของข้อมูลภูมิสารสนเทศในการจัดการภัยพิบัติ,” 2563, <https://www.gistda.or.th/home.php>, สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2565.

⁸ ญัตติ วิถีตานนท์, “พัฒนาการของ “เมืองเชียงราย” ภายใต้การวางแผนเมืองสมัยใหม่,” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 12, ฉ.2 (2558): 47-74.

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2559.

สอดคล้องกับฉัตร วิทิตานนท์¹⁰ ได้สรุปปัจจัยแบบภาพรวมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือขยายตัวของเมืองเชียงราย ไว้ 3 ปัจจัย คือ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

แนวโน้มการขยายตัวของเมือง จังหวัดเชียงรายมีแนวโน้มของการขยายตัวของชุมชนเมืองหรือชุมชนที่จะกลายเป็นชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยการขยายตัวเหล่านี้ล้วนมีผลมาจากแผนหรือนโยบายที่มีการกำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดเชียงราย¹¹ ได้ระบุถึงแผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย (พ.ศ. 2566-2570) ในระยะ 5 ปี ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเป็น “เชียงรายเมืองท่องเที่ยวสร้างสรรค์ สะอาด ปลอดภัย น่ายล” การขับเคลื่อนดังกล่าวมีความจำเป็นต้องเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ สิ่งแวดล้อมสร้างสรรค์ และสังคมสร้างสรรค์ ควบคู่ไปด้วยทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุลในทุกมิติ และยังมีโครงการที่อาจจะส่งผลต่อแนวโน้มการขยายตัวของชุมชนให้กลายเป็นชุมชนที่หนาแน่นขึ้นได้ นั่นคือโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ โดยเส้นทางนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2564 สำหรับจังหวัดเชียงรายประกอบด้วย 12 สถานี 7 อำเภอ การขยายตัวของเมือง เศรษฐกิจและการเพิ่มของจำนวนประชากรในชุมชนเมือง ส่งผลต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายลักษณะ การขยายตัวของชุมชนเมืองและสิ่งปลูกสร้าง (Buildup Area) ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย จึงมีแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีแนวเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ ประเทศลาว และประเทศพม่า ตลอดจนมีท่าเรือและเส้นทางรถขนส่งสินค้าไปสู่ประเทศจีนอีกเส้นทางหนึ่ง¹² และจากการมีแผนที่จะสร้างเส้นทางรถไฟในโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2564 อาจทำให้เกิดโอกาสในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การเพิ่มมูลค่าของที่ดิน การเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชนได้ แนวโน้มเมืองที่ขยายตัว เศรษฐกิจที่ขยายตัว จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้อาจจะมีแนวโน้มในการเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาการอพยพแรงงาน ปัญหา ยาเสพติด เป็นต้น สอดคล้องกับ วรโรจน์ และ ผกามาศ¹³ ที่ได้ทำการศึกษาในประเด็นนี้โดยได้ให้เหตุผลว่าเมืองเชียงรายมีแนวโน้มการเกิดปัญหาในหลายด้านอาทิด้านการเกษตร

¹⁰ ฉัตร วิทิตานนท์, พัฒนาการของ “เมืองเชียงราย” ภายใต้การวางผังเมืองสมัยใหม่, 47-74.

¹¹ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดเชียงราย, “แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ.2566-2570,” 2564,[http:// 123.242.164.131/cwpw/wpcontent/uploads/2021/10/planyear66_70_resize.pdf](http://123.242.164.131/cwpw/wpcontent/uploads/2021/10/planyear66_70_resize.pdf), สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2564.

¹² ชาศริส พิทักษ์รัตนสกุล และกิตติพงศ์ เพชรดาพงศ์, “การศึกษาการขยายตัวของชุมชนเมือง สิ่งปลูกสร้างพื้นที่จังหวัดเชียงราย โดยแบบจำลองห้วงโซ่มาร์คอฟ,” งานประชุมวิชาการ Geoinfotech 2014, วันที่ 12-14 พฤศจิกายน 2557, กรุงเทพฯ.

¹³ วรโรจน์ ควรอาจ และผกามาศ ถิ่นพังงา, “กระบวนการกลายเป็นเมืองในประเทศไทย,” 2556, <http://www.tei.or.th/thaicityclimate/public/research-46.pdf>, สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2564.

การท่องเที่ยว ทรัพยากรน้ำ คุณภาพชีวิต และปัญหาจะเกิดตามมาจากการพัฒนาต่าง ๆ ในเมืองเชียงรายในเขตเมืองมีอย่างจำกัด และหนาแน่นมากพอแล้ว จากทำเลที่ตั้งหลาย ๆ พื้นที่รวมถึงการขยายตัวของชุมชนเมืองของจังหวัดเชียงราย ส่งผลให้มีแนวโน้มที่เป็นไปได้ว่าอาจจะเกิดภัยธรรมชาติหรืออาจได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติได้ สอดคล้องกับ พงศ์ตะวัน นันทศิริ, วิบูลพร วุฒิคุณ และณัฐเขต มณีกร¹⁴ ที่ระบุถึงจังหวัดเชียงรายที่ยังอยู่ในพื้นที่ที่มีแนวโน้มในการเกิดแผ่นดินไหว โดยแนวรอยเลื่อนแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายมีอยู่ 4 กลุ่มรอยเลื่อน และกลุ่มรอยเลื่อนที่เพิ่งปลดปล่อยพลังงานออกมาล่าสุด คือ กลุ่มรอยเลื่อนพะเยา เป็นเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการให้ความรู้เกี่ยวกับรอยเลื่อนมีพลังถึงแม้แผ่นดินไหวจะไม่รุนแรงแต่ภัยที่เกิดจากการสิ่งก่อสร้างที่ไม่แข็งแรงหรืออาคารถล่มเนื่องจากแผ่นดินไหวก็ยังคงมีความกังวลในหลายพื้นที่ของจังหวัดเชียงราย

3.3 ข้อเสนอแนะ

3.3.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1) ฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่แนวรอยเลื่อนมีพลังในจังหวัดเชียงราย ช่วยให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง สามารถใช้ข้อมูลในการวางแผนการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติทั้งในรูปแบบก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

2) หน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน รวมถึงชุมชนในพื้นที่ได้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญของสถานการณ์แผ่นดินไหว และมีการเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์ได้อย่างเหมาะสม

3) ข้อมูลการขยายตัวของชุมชนช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองให้มีความสอดคล้องกับมิติที่ครอบคลุมทั้งทางด้านลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และบริบทชุมชน

3.3.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1) ฐานข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้เป็นแนวทางในการวางแผนการสื่อสารเพื่อป้องกันภัยแผ่นดินไหว รวมถึงการนำไปประยุกต์ใช้ในการสื่อสารเพื่อวางแผนป้องกันภัยพิบัติประเภทอื่น ๆ ต่อไป

2) ฐานข้อมูลตำแหน่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชน ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขข้อมูลในทุก ๆ ปี และมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารจัดการด้านภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁴ พงศ์ตะวัน นันทศิริ, วิบูลพร วุฒิคุณ และณัฐเขต มณีกร, “แนวทางการจัดการพื้นที่เพื่อรองรับภัยพิบัติแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย,” วารสารสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างวินิจัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 1, ฉ.16 (2560): 143-160.

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดเชียงราย. “แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ.2566-2570.” 2564,
http://123.242.164.131/cpwp/wpcontent/uploads/2021/10/planyear66_70_resize.pdf. สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2564.
- ชาคริต พิทักษ์รัตนสกุล และกิริติพงศ์ เพชรดาพงศ์. “การศึกษาการขยายตัวของชุมชนเมือง สิ่งปลูกสร้างพื้นที่จังหวัดเชียงราย โดยแบบจำลองห่วงโซ่มาร์คอฟ.” *งานประชุมวิชาการ Geoinfotech 2014*. วันที่ 12-14 พฤศจิกายน 2557. กรุงเทพฯ.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. “พัฒนาการของ “เมืองเชียงราย” ภายใต้การวางผังเมืองสมัยใหม่.” *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์* 12, ฉ.2 (2558): 47-74.
- บุญนาค ตีวกุล, เมืองแลสิ่งแวดล่อม. นครปฐม: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2545.
- ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- พงศ์ตะวัน นันทศิริ, วิบูลพร วุฒิกุล และณัฐเขต มณีกร. “แนวทางการจัดการพื้นที่เพื่อรองรับภัยพิบัติแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย.” *วารสารสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างวินิจัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น* 1, ฉ.16 (2560): 143-160.
- ศูนย์วิจัยภูมิสารสนเทศเพื่อประเทศไทย. “ความหมายของคำว่า “ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์”.” 2565. <http://www.gisthai.org/about-gis/gis.html>. สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2565.
- วรโรจน์บล ควรอาจ และผกามาศ ถิ่นพังงา. “กระบวนการกลายเป็นเมืองในประเทศไทย.” 2556. <http://www.tei.or.th/thaicityclimate/public/research-46.pdf>. สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2564.
- สำนักงานเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ(องค์การมหาชน). “บทบาทสำคัญของข้อมูลภูมิสารสนเทศในการจัดการภัยพิบัติ.” 2563.
<https://www.gistda.or.th/home.php>. สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2565.

**รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น
กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน**
**Strategic Human Resource Development Model for
Ground Instructors in Aircraft Maintenance Training Division
Of Civil Aviation Training Center**

ปภาพร มนตรีเจริญ*

สถาบันการบินพลเรือน เลขที่ 1032/355 ถนนพหลโยธิน แขวงจอมพล เขตจตุจักร
จังหวัดกรุงเทพมหานคร 10900

Papaporn Montreecharoen

Civil Aviation Training Center, 1032/355, Phahonyothin Road,
Chomphon Sub-district, Chatuchak-District, Bangkok 10900

Email: mpapagolf@gmail.com

Received: May 10, 2022

Revised: November 29, 2022

Accepted: December 27, 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) สร้างรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ และ (3) ประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน กำหนดประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน จำนวน 24 คน และผู้เชี่ยวชาญจำนวน 18 คน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย 3 รอบ สำหรับเครื่องมือในการวิจัย ประกอบด้วย แบบสอบถาม แบบประเมินรูปแบบ แบบสัมภาษณ์และแนวคำถามสนทนากลุ่ม โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน มีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพ ปัญหา และความต้องการรูปแบบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครูวิชาภาคพื้น ได้แก่ การกำหนดบริบทผู้เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครูวิชาภาคพื้น เพื่อกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ กับการนำกล

* นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้เกิดการบูรณาการระหว่างการพัฒนาการศึกษา และการฝึกอบรมให้สอดคล้อง 4 ด้าน คือ ด้านวิสัยทัศน์ ด้านอัตลักษณ์ ด้านเอกลักษณ์ และด้านคุณสมบัติของครู วิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบิน พลเรือนตามมาตรฐาน ของ 7 องค์กร และการประเมินของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และชัดเจน 2) รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้นมีองค์ประกอบ ที่นำมาใช้เป็นหลักในการพัฒนารูปแบบ 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 มิติในการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนมี 4 ด้าน (1) มิติด้านวิสัยทัศน์ (2) มิติด้านอัตลักษณ์ (3) มิติด้านเอกลักษณ์ และ (4) มิติด้านมาตรฐาน ของ 7 องค์กร ส่วนที่ 2 ภารกิจในด้านต่าง ๆ ที่จะต้องเร่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิง กลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่าง อากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน คือ (1) ด้านการ เขียนตำรา และบทความทางวิชาการ (2) ด้านการวิจัย (3) ด้านการบริการวิชาการ (4) ด้านการ สอน และ (5) ด้านอาจารย์ที่ปรึกษา ส่วนที่ 3 กลไกที่ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิง กลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน มีส่วนประกอบ คือ (1) ด้านการกำหนดบริบทผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) ด้านการตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (3) ด้านการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ตรงกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายขององค์กร (4) ด้านการนำกลยุทธ์การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ไปใช้ และ (5) ด้านการประเมินของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ 3) ผลประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น ตามความ คิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่ารูปแบบฯ มีเหมาะสมและความเป็นไปได้โดยภาพรวมอยู่ใน ระดับมาก ($\bar{X}$ =4.43, 4.11 ตามลำดับ)

คำสำคัญ: รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์, ครูวิชาภาคพื้นกองวิชาช่างอากาศยาน

Abstract

In this dissertation, the researcher examines (1) the conditions of the problems and the needs for human resource development of ground instructors, Aircraft Maintenance Training Division, Civil Aviation Training Center; constructs (2) a strategic human resource development model for the instructors under study; and (3) evaluates the constructed model. The research was conducted in three steps as follows. The survey was conducted for the opinions of 24 Ground Instructors. Constructed a strategic human resource development model for the ground instructors under study using the Delphi technique for three rounds with eighteen experts. The instrument on the first round was an interview form for experts using the Delphi technique. Data were analyzed using the techniques of median, interquartile range, and content analysis. Evaluated the constructed model using the technique of focus group discussion. The results of the research were as follows: 1) Conditions, problems, and the need for a model in human resource development of ground instructors, namely the setting of the context about stakeholders and stakeholders in human resource development of ground instructors; to formulate policies, strategies, and implement strategies by creating an integration between development, education and training in accordance with 4 aspects: vision identity and in terms of qualifications of Ground Instructors in Aircraft Maintenance Training Division of Civil Aviation Training Center Standards of 7 Organizations and Assessment of Human Resource Development Strategies. The operation continues along with clarity. 2) The Strategic Human Resource Development Model of Ground Instructor consisted of three main components used in the Model Development as follows : Part 1 Dimensions in the Strategic Human Resource Development Model of Ground Instructors in Aircraft Maintenance Training Division of Civil Aviation Training Center has 4 aspects (1) vision dimension (2) identity dimension (3) identity dimension and (4) standard dimension of the 7 organizations of the Civil Aviation Training Center, part 2 missions in various fields to accelerate the strategic human resource development of Ground Instructors in Aircraft Maintenance Training Division of Civil Aviation Training Center is (1) textbook writing and academic articles (2) research, (3) academic services, (4) teaching, and (5) advisors. Part 3 Mechanisms used in the strategic human resource development of Ground

Instructors in Aircraft Maintenance Training Division of Civil Aviation Training Center consists of: (1) Contextualization of stakeholders and stakeholders Human resource development, (2) the internal environment audit, (3) the strategy formulation of human resource development in line with the organization's vision and goals, (4) the implementation of the human resource development strategy, and (5)) the assessment of human resource development strategies and 3) the results of the evaluation of the strategic human resource development model of Ground Instructor According to the opinions of experts, it was found that the overall probability of the model was at a high level. ($\bar{X}$ = 4.43, 4.11), respectively.

Keywords: Human Resource Development Model, Strategic Human Resource Development, Ground Instructor in Aircraft Maintenance Training Division

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันการบินพลเรือน รัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นในลักษณะของโครงการความร่วมมือระหว่างกองทุนพิเศษสหประชาชาติ (United Nations Special Fund: UNSF) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) และรัฐบาลไทย เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2504 โดยมีวิสัยทัศน์คือ “สถาบันการบินพลเรือนเป็นศูนย์กลางแห่งความเป็นเลิศในวิชาชีพด้านการบินโดยมีคุณภาพและมาตรฐานระดับสากล เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมการบินของชาติและภูมิภาคอาเซียน” และมีพันธกิจหลักในการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านอุตสาหกรรมการบินให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลอย่างเพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศและสอดคล้องกับความต้องการของภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานด้านการบินหลายแห่ง เป็นหน่วยงานประเภทสถานศึกษาที่จัดการจัดการเรียนการสอนด้านอุตสาหกรรมการบินมาเป็นเวลา 60 ปี มีการดำเนินการเปิดหลักสูตรทางด้านอุตสาหกรรมการบินหลายหลักสูตร รวมถึงหลักสูตรด้านช่างอากาศยานที่ผลิตบุคลากรทางการบินออกไปปฏิบัติงาน ณ สถานประกอบการด้านอุตสาหกรรมการบินเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความคาดหวังศิษย์การบินจากหน่วยงานว่าเป็นผู้มีความรู้สูงและมีแนวโน้มที่จะสามารถเติบโตในสายงานได้ในอนาคต สถาบันการบินพลเรือนจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะครูผู้สอน ต้องมีความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานครูวิชาชีพพื้นที่ทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ¹

ในปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) องค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรป (European Aviation Safety Agency: EASA) ได้ก่อตั้งขึ้นจากการรวมกลุ่มของประเทศในสหภาพยุโรป (European Union: EU) และเริ่มมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานสากลด้านการบินของโลกมากขึ้นตามลำดับ จะเห็นได้จากการยอมรับของนานาประเทศนอกกลุ่มสหภาพยุโรป และประเทศเหล่านั้นยังพัฒนามาตรฐานด้านการบินในประเทศของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานองค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรปอีกด้วย ในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทย มีนโยบายที่จะพัฒนาท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ให้เป็นศูนย์กลางการซ่อมบำรุงอากาศยานของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามแผนพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เพื่อเป็นการยกระดับขีดความสามารถของการแข่งขันในอุตสาหกรรมการบินของประเทศ ส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพิ่มการจ้างงาน ยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชน และเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติตามแนวทางประเทศไทย 4.0 มอบหมายให้สถาบันการบินพลเรือนเป็นผู้พัฒนา “ศูนย์ฝึกอบรมบุคลากรด้านการบิน

¹ สถาบันการบินพลเรือน, คู่มือสำหรับผู้วิจัยสถาบันการบินพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร: คณะทำงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัย สถาบันการบินพลเรือน, 2555).

และอวกาศ อุตะเภ” เป็นศูนย์กลางการซ่อมบำรุงอากาศยานของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามแผนพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก การจะทำให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สร้างความรู้ ความสามารถ ทักษะความชำนาญเฉพาะทางของครูวิชาภาคพื้น²

นโยบายการจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามมาตรฐานสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ที่มีหน้าที่ตรวจสอบและรับรองสถาบันฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดิน จึงกำหนดให้มาตรฐานหลักสูตรเป็นไปตามประกาศของ กพท.ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง การรับรองสถาบันฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดินและการรับรองหลักสูตรการฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดิน (ประกาศ ณ วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2551) โดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) อ้างอิงกับ ICAO Doc7192 Training Manual Part D-1 Aircraft Maintenance (Second Edition – 2003) โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นเพียงข้อกำหนดขั้นต่ำ (minimum requirements) เท่านั้น กองวิชาช่างอากาศยานได้รับการรับรองหลักสูตร นายช่างภาคพื้นดิน สาขาวิชาช่างเครื่องบิน วิชาเอกเครื่องยนต์แก๊สเทอร์โบ เป็นหลักสูตรแรกในประเทศไทยที่ได้รับการรับรอง จาก กพท. ซึ่งนอกจากจะเป็นมาตรฐานของหลักสูตรแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นหลักสูตรเทียบเท่าคุณวุฒิตะดับอนุปริญญาจากสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สป.อว.) อีกด้วย แต่จากการวิเคราะห์ภาพรวมของอุตสาหกรรมซ่อมบำรุงอากาศยานแล้ว จะพบว่าข้อกำหนดขององค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรป (EASA) นั้นมีบทบาทในวงการการบินของโลกอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ นอกจากประเทศในทวีปยุโรปแล้ว ในตะวันออกกลาง ออสเตรเลีย จีน หรือแม้กระทั่งประเทศในกลุ่มอาเซียนกว่าครึ่ง ต่างก็มีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของตนให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของ EASA ทั้งสิ้น (EASA-aligned Country) ซึ่งหนึ่งในข้อกำหนดที่สำคัญก็คือการให้การรับรองสถาบันฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดิน(EASA Part-66 (Category B2) and EASA Part-147 Requirements) โดยองค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรป (EASA) โดยการจะได้รับการรับรองสถาบันฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดิน หนึ่งองค์ประกอบหลักคือ การพัฒนาคุณสมบัติครูวิชาภาคพื้น

การจะทำให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สร้างความรู้ ความสามารถ ทักษะความชำนาญเฉพาะทางของครูวิชาภาคพื้นโดยมีข้อกำหนดการรับรองสถาบันและหลักสูตรฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดินของ กพท. และ EASA รวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอนุปริญญาของ สกอ. อีกด้วย ไม่เพียงแต่การพัฒนาหลักสูตรแต่เพียงเท่านั้น การขอรับการรับรองเป็นสถาบันฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดินตามมาตรฐาน EASA

² คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาช่างอากาศยานฯ, แผนแม่บทขับเคลื่อนการพัฒนากำลังคนด้านช่างอากาศยาน พ.ศ. 2562 – 2568, (โดย คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาช่างอากาศยานตามคำสั่งคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งชาติ, 2561).

(Foreign EASA Part-147 Maintenance Training Organization) ต้องพัฒนาในด้านอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการหลักสูตร ด้านบุคลากรและโครงสร้างองค์กร ด้านอุปกรณ์ประกอบการฝึกอบรม และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก อาคารและสถานที่ ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีสถาบันไหนได้รับการรับรอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการเพิ่มการผลิตช่างอากาศยาน และการพัฒนากำลังคนให้มีคุณลักษณะสอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรมการบิน และมีความเป็นมาตรฐานที่ยอมรับในระดับนานาชาติ โดยการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนให้มีมาตรฐานตามเกณฑ์การรับรองขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) จัดสรรครุภัณฑ์เพื่อเป็นเครื่องมืออุปกรณ์สนับสนุนการเรียนการสอน รวมทั้งการเร่งพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน

ดังนั้น ครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนต้องมีความรู้ความสามารถตามสมรรถนะเฉพาะในแต่ละรายวิชา และทักษะในการใช้ภาษาต่างประเทศตามเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่โดยผ่านการทดสอบตามกำหนด ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและเป็นไปตามมาตรฐานจึงจำเป็นที่ครูวิชาภาคพื้นจะต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะในการ ปฏิบัติงานอย่างจริงจัง หากแต่สภาพการพัฒนาครูวิชาภาคพื้นที่เป็นอยู่นั้นไม่สามารถพัฒนาครูวิชาภาคพื้นอย่างชัดเจนและมีได้กำหนดหลักสูตรที่เป็นหลักสูตรเฉพาะ หรือหลักสูตรพิเศษสำหรับใช้ในการพัฒนาครูวิชาภาคพื้นโดยตรง ทำให้ปัจจุบันหลักสูตรและปริมาณในการพัฒนาบุคลากรถือได้ว่ามีน้อยและไม่ทั่วถึงและการพัฒนาบุคลากรก็มุ่งให้ความสำคัญในด้านการบริหารงานไม่มีลักษณะที่ให้ความรู้ในสายงานหรือสายวิชาชีพที่ชัดเจนแต่อย่างใด ครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน จึงจำเป็นต้องจัดทำแผน (roadmap) ในการพัฒนาครูวิชาภาคพื้นอย่างเป็นระบบ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่ดีให้แก่ครูวิชาภาคพื้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กฎระเบียบ มาตรฐานต่างๆ ทำให้ สถาบันการบินพลเรือนจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการแข่งขันในระดับโลก (global competition) ไม่เว้นแม้แต่องค์การภาครัฐก็ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการภาครัฐไปตามแนวทางการจัดการภาครัฐใหม่ (new public administration) ทำให้คำว่า “การบริหารกลยุทธ์ (strategic management) การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) และกลยุทธ์ (strategy)” ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายเพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมโดยการวางแผนกลยุทธ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารกลยุทธ์³ จึงทำให้ครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ไม่สามารถที่จะใช้แนวทางการพัฒนาครู

³ รัตนา เถลิงพล, “การพัฒนายุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรมนุษย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย,” วารสารวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 10, ฉ.1 (2558): 27-44.

วิชาภาคพื้นแบบเดิม ๆ ในลักษณะ “เชิงหน้าที่”⁴ จำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาครุวิชาภาคพื้น ในลักษณะ “เชิงกลยุทธ์” ซึ่งเป็นมุมมองภาพกว้างที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็น และวิธีการที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเชิงกลยุทธ์^{5 6}

จากการศึกษาการจัดทำกลยุทธ์นักวิชาการยังมีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารกลยุทธ์แตกต่างกัน เช่น กระบวนการบริหารกลยุทธ์ของ David⁷ และ Katsioloudes⁸ ประกอบด้วย (1) การกำหนดกลยุทธ์ (2) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (3) การประเมินกลยุทธ์ และเมื่อพิจารณาองค์ความรู้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันจะเป็นไปในลักษณะที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะเชิงกลยุทธ์ เช่น การฝึกอบรมและการพัฒนาจำเป็นต้องมีความเป็นเชิงกลยุทธ์มากขึ้น รวมถึงการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ การจัดการความรู้ และการเรียนรู้ขององค์การ และการจัดการผลการปฏิบัติงาน เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญขององค์การในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน เป็นต้น หรือชี้ให้เห็นว่าจะต้องมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์⁹

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษารูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม กฎระเบียบ และมาตรฐานต่างๆ เพื่อให้ครุผู้มีขีดสมรรถนะสูง เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอนุปริญญา พ.ศ. 2548 โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) และมาตรฐานด้านการบิน ได้แก่ ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง การรับรองสถาบันฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดินและการรับรองหลักสูตรการฝึกอบรมนายช่างภาคพื้นดิน (ประกาศ ณ วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2551) โดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) และ ICAO Doc7192 Training Manual Part D-1 Aircraft Maintenance (Second Edition – 2003) โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่าง

⁴ พิชิต เทพวรรณ, *การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์:แนวคิดและกลยุทธ์เพื่อความได้เปรียบทางการแข่งขัน*, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วี.พรินท์ (1991) จำกัด, 2554).

⁵ Swart, et al, “Influences on the choice of HR system: the network organization perspective,” *International Journal of Human Resource Management* 16, 6 (2005): 1004-1028.

⁶ Walton, J, *Strategic human resource development*. (London: Financial Times Management, 1999).

⁷ David, F. R., *Strategic management: Concept and cases*, 12th ed., (Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2009).

⁸ Katsioloudes, Marios I., *Strategic Management: Global Culture Perspectives for Profit and Non-Profit Organizations*, (Berlington, MA: Elsevier, 2006).

⁹ Mathis, R. L., & Jackson, J. H., *Human resource management*, 10th ed., (Cincinnati, OH: South-Western, 2004).

ประเทศ และ EASA Part-66 (Category B2) and EASA Part-147 Requirements โดยองค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรป (EASA)

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน

1.2.2 เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน

1.2.3 เพื่อประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน

1.3 ประชากรในการศึกษาและผู้ให้ข้อมูลหลัก

1.3.1 ประชากรในการศึกษา คือ ครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน ที่ใช้ในการวิจัย จำนวน 24 คน

1.3.2 ผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย

1) ผู้เชี่ยวชาญ 3 กลุ่ม กลุ่มละ 6 ท่าน รวมจำนวนทั้งสิ้น 18 ท่าน ได้แก่
กลุ่ม 1 คือ ผู้บริหารสถาบันการบินพลเรือน ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กลุ่มที่ 2 คือ ครูวิชาภาคพื้น สถาบันการบินพลเรือน

กลุ่มที่ 3 คือ นักวิชาการที่มีผลงานทางวิชาการเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2) ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินรูปแบบฯ จำนวน 9 คน โดยมีคุณสมบัติ คือ เป็นนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารองค์กรที่เป็นนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และปฏิบัติงานจริง และผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

1.4 เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัย ประกอบด้วย

1.4.1 แบบสอบถามสภาพและปัญหาความต้องการคุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้นฯ ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครูวิชาภาคพื้นฯ มีลักษณะเป็นแบบคำถามปลายเปิด

1.4.2 แบบสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น

1.4.3 แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เป็นคำถามปลายเปิดเพื่อผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ

1.4.4 แนวคำถามสนทนากลุ่ม (FGD)

1.4.5 แบบประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน

1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

1.5.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ประกอบด้วย การวิเคราะห์โดยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

1.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

1.6 วิธีการวิจัย

รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน มีขั้นตอนการวิจัย 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน ที่ใช้ในการวิจัย จำนวน 24 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมีแบบสอบถาม 4 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 สอบถามเกี่ยวกับสภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 แบบสอบถามสภาพปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครุวิชาภาคพื้นฯ มีลักษณะเป็นแบบคำถามปลายเปิด ตอนที่ 3 ความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครุวิชาภาคพื้นฯ มีลักษณะเป็นแบบคำถามปลายเปิด ตอนที่ 4 ความต้องการคุณสมบัติของครุวิชาภาคพื้นฯ ตามมาตรฐานของ 7 องค์การ มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ คือจำเป็นอย่างมากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยหาคุณภาพของเครื่องมือ ได้ค่าความตรงเชิงเนื้อหาเท่ากับ 1.00 และค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ทั้งฉบับเท่ากับ 0.93 โดยผู้วิจัยเป็นผู้เก็บข้อมูล จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยสถิติเชิงพรรณนา คือ ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

โดยความต้องการคุณสมบัติของครุวิชาภาคพื้นฯ ตามมาตรฐานของ 7 องค์การ แบ่งออกเป็น 5 มาตรฐาน ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 สมรรถนะครูและนักพัฒนาหลักสูตรขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO regulations and requirement) ได้กำหนดองค์ประกอบสมรรถนะต้องมี 7 สมรรถนะ คือ

สมรรถนะที่ 1 การจัดการความปลอดภัย

สมรรถนะที่ 2 การเตรียมสภาพแวดล้อมการฝึกอบรม

สมรรถนะที่ 3 การจัดการกับผู้เข้ารับการฝึกอบรม

สมรรถนะที่ 4 การฝึกอบรม

สมรรถนะที่ 5 การประเมินผลผู้เข้ารับการฝึกอบรม

สมรรถนะที่ 6 การประเมินผลหลักสูตรการฝึกอบรม

สมรรถนะที่ 7 พัฒนาการปฏิบัติต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

มาตรฐานที่ 2 คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน มีมาตรฐานของ คุณสมบัติ ดังนี้

(1) กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (The Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT) regulation and requirement)

(2) คู่มือการดำเนินงานและการฝึกอบรม สำหรับสถาบันฝึกอบรมนายช่าง ภาคพื้นดิน สถาบันการบินพลเรือน (CAAT part-147 maintenance training organization exposition)

(3) ข้อกำหนดมาตรฐานขององค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพ-ยุโรปของสถาบันฝึกอบรม (European Aviation Safety Agency EASA Part-147) ได้กำหนด คุณสมบัติครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน 5 คุณสมบัติ คือ

คุณสมบัติที่ 1 ต้องมีความรู้เพียงพอ มีทักษะ และประสบการณ์ในการทำงานด้านช่างอากาศยาน

คุณสมบัติที่ 2 ต้องมีเทคนิควิธีการที่เหมาะสมตามลักษณะงาน มีทักษะในวิธีการสอน และมีความสามารถในการสื่อสาร และได้ผ่านการอบรม Train the Trainer and Train the Examiner, Train the Assessors Course

คุณสมบัติที่ 3 ต้องเข้าใจในกระบวนการทำงาน และกระทำด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม

คุณสมบัติที่ 4 ต้องมีความชำนาญในวิธีการฝึกอบรมแบบเฉพาะเจาะจง และมีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) ระดับ B 2 หรือสูงกว่า หรือ คะแนนสอบ TOEIC Part Listening 275 คะแนน และ Part Reading 275 คะแนน รวม 550 คะแนน

คุณสมบัติที่ 5 ต้องมีคุณสมบัติครบทั้ง 4 ด้าน คือ (1) Specialty Knowledge (2) Pedagogical Skills (3) Other Knowledge และ (4) Specialty Experience ตามคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละหัวข้อรายวิชา (โมดูล)

มาตรฐานที่ 3 คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอนุปริญญา พ.ศ. 2548 กำหนด จำนวนและคุณภาพของอาจารย์ ต้องมีอาจารย์ประจำหลักสูตรตลอดเวลาที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรนั้น ซึ่งมีคุณภาพตรงหรือสัมพันธ์กับสาขาวิชาที่เปิดสอนไม่น้อยกว่า 3 คน และในจำนวนนั้นต้องเป็นผู้มีคุณภาพไม่ต่ำกว่าปริญญาโทหรือเทียบเท่า

มาตรฐานที่ 4 คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของรัฐบาล (government agencies satisfaction)

1. ตามมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้สถาบันการบินพลเรือน มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการผลิตบุคลากรทางด้านการบิน และ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับบริการ ช่างอากาศยาน บริการอากาศยาน และกิจการอื่นเกี่ยวกับกิจการบิน

เพื่อประโยชน์ในการผลิตบุคลากรดังกล่าว ซึ่งไม่ได้กำหนดคุณสมบัติครูวิชาภาคพื้นให้เป็นไปตามสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

2. ได้รับนโยบายจากกระทรวงคมนาคม ในการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมบุคลากรทางด้านการบินและอวกาศ ตามมาตรฐาน EASA เพื่อสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ

มาตรฐานที่ 5 คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน ตามความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิต (operator satisfaction) โดยต้องการให้มุ่งเน้นการพัฒนาภาษาอังกฤษของนักศึกษา โดยเฉพาะการสื่อสารในงานซ่อมบำรุงอากาศยาน และเขียนเอกสารประกอบการซ่อมบำรุงได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น ครูวิชาภาคพื้น ต้องพัฒนาภาษาอังกฤษอย่างสม่ำเสมอเช่นเดียวกัน

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน โดยใช้เทคนิคเดลฟายจำนวน 3 รอบ การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายเป็นวิธีการรวบรวมความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อมุ่งศึกษาและวิเคราะห์องค์ความรู้ที่ยังไม่มีคำตอบแน่ชัด โดยการรวบรวมและกลั่นกรองความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ ทั้งนี้จะต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้ใคร่ครวญความคิดเห็น โดยการให้ข้อมูลย้อนกลับไปยังกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลในรอบถัดไป ทั้งนี้องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจะเกิดจากการพิจารณามติสอดคล้องโดยเสียงข้างมาก ลักษณะสำคัญของการวิจัยด้วยวิธีเดลฟาย คือ 1) การไม่เปิดเผยรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้นำเสนอเป็นไปอย่างอิสระ ไม่ถูกครอบงำด้วยกระบวนการกลุ่ม 2) การให้ข้อมูลย้อนกลับไปยังผู้เชี่ยวชาญได้ทบทวนความคิดเห็น และ 3) การวินิจฉัยความคิดเห็นของกลุ่มอย่างเป็นทางการ ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้เชี่ยวชาญ 3 กลุ่ม กลุ่มละ 6 ท่าน รวมจำนวน 18 ท่าน โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย รอบที่ 1 ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ รอบที่ 2-3 ใช้แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ สำหรับเก็บข้อมูลรอบที่ 2 ได้ใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นจากการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ของคำตอบที่ผู้เชี่ยวชาญตอบมาในรอบที่ 1 เป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญให้คะแนนน้ำหนักของระดับความจำเป็นที่มีต่อรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน รอบที่ 3 ใช้แบบสอบถามเดียวกับรอบที่ 2 พร้อมกับบอกตำแหน่งค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของแต่ละข้อคำถามที่คำนวณได้จากการตอบแบบสอบถามรอบที่ 2 และแสดงตำแหน่งที่ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้ตอบไว้ในรอบที่ 2 เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาทบทวนคำตอบของตนเองและตอบกลับมาอีกครั้งเพื่อเป็นการยืนยันความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน โดยผู้วิจัยนำผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากเทคนิคเดลฟาย มาสร้างรูปแบบจัดทำเอกสารประกอบคำอธิบายร่าง

รูปแบบและแนวทางการใช้รูปแบบโดยใช้เทคนิคการสนทนากลุ่ม (FGD) จากผู้ทรงคุณวุฒิร่วมประเมิน 9 คน ซึ่งเครื่องมือในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์ และแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ เกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือในการวิจัย และมีค่า IOC เท่ากับ 1.00 ทุกข้อในการเก็บข้อมูลโดยผู้วิจัยนำเอกสารประกอบเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น และแบบประเมินรูปแบบฯให้ผู้ทรงคุณวุฒิลงหน้า 2 สัปดาห์ และนัดประชุมตามวันและเวลาที่กำหนด วิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์เนื้อหา

2. ผลการวิจัย

2.1 ผลการศึกษา สภาพปัญหาและความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน

2.1.1 ผลการความคิดเห็นของปัญหาสภาพปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน พบว่า

1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีวิสัยทัศน์ อัตลักษณ์ เอกลักษณ์ ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน ของ 7 องค์กร ทั้งนี้ไม่มีการกำหนดบริบทผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงไม่ทราบความต้องการกับสภาพปัญหาแท้จริง

2) ประเด็นปัญหาเรื่องช่วงระยะเวลาในการฝึกอบรม จำนวนชั่วโมงการฝึกอบรมครูวิชาภาคพื้น มีภาระงานสอนและภาระงานนอกเหนืองานสอนอื่นจำนวนมาก การคัดเลือกผู้เข้าอบรม และการจัดตารางเวลาการฝึกอบรมจึงปฏิบัติได้ยาก การพัฒนายังไม่ครอบคลุมถึงครูวิชาภาคพื้นทุกคน และสถาบันไม่ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาบุคลากรเพื่อตอบสนองในการดำเนินงานตามมาตรฐานของ 7 องค์กร

3) ด้านความรู้และทักษะเฉพาะของงานในแต่ละตำแหน่ง ปัญหาเกิดจากครูวิชาภาคพื้นขาดโอกาสที่จะเข้ารับการอบรม อบรมแล้วไม่สามารถนำความรู้มาใช้ได้ครบถ้วน ตรงตามข้อกำหนดของสมบัติของครูวิชาภาคพื้นฯ ตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

4) ขาดงบประมาณที่เพียงพอในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน และขาดความพร้อมในการพัฒนาเนื่องจากยังขาดแผนพัฒนาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลากรของสถาบันส่วนใหญ่จะส่งบุคลากรที่มีความสนใจเข้ารับการพัฒนากับหน่วยงานภายนอก ด้วยวิธีการส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนา ด้วยการฝึกอบรม การศึกษาต่อ การศึกษาดูงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมสัมมนา และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ซึ่งได้มีการจัดสรรงบประมาณ และส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรได้ร่วมกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้นปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครูวิชาภาคพื้นที่เกิดขึ้น เกิดจากขาดวางแผนด้านนโยบายในการพัฒนา

บุคลากร ด้านฝึกอบรมพัฒนา ด้านนโยบายในการพัฒนาบุคลากรที่รับผลประโยชน์ เกื้อกูลเน้นแรงจูงใจทำให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2.1.2 ผลการศึกษาความคิดเห็นของความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน พบว่า

คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น ตามมาตรฐานของ 7 องค์กร	ระดับความต้องการ		
	μ	σ^2	ความหมาย
มาตรฐานที่ 1 สมรรถนะครูวิชาภาคพื้น	4.37	0.68	มาก
มาตรฐานที่ 2 คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น	4.51	0.24	มากที่สุด
มาตรฐานที่ 3 คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชา ช่างอากาศยาน ของประกาศกระทรวง อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม อว.	4.06	0.47	มาก
มาตรฐานที่ 4 คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชา ช่างอากาศยาน ของ Government Agencies Satisfaction	3.88	0.43	มาก
มาตรฐานที่ 5 คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชา ช่างอากาศยาน ของ Operator Satisfaction.	4.35	0.36	มาก
รวม	4.23	0.44	มาก

ภาพ 1 ผลการความคิดเห็นของความต้องการคุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น
กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน ตามมาตรฐาน ของ 7 องค์กร
แบ่งออกเป็น 5 มาตรฐาน

1) ครูวิชาภาคพื้นมีความต้องการฝึกอบรมเกี่ยวกับระเบียบมาตรฐานของ 7 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

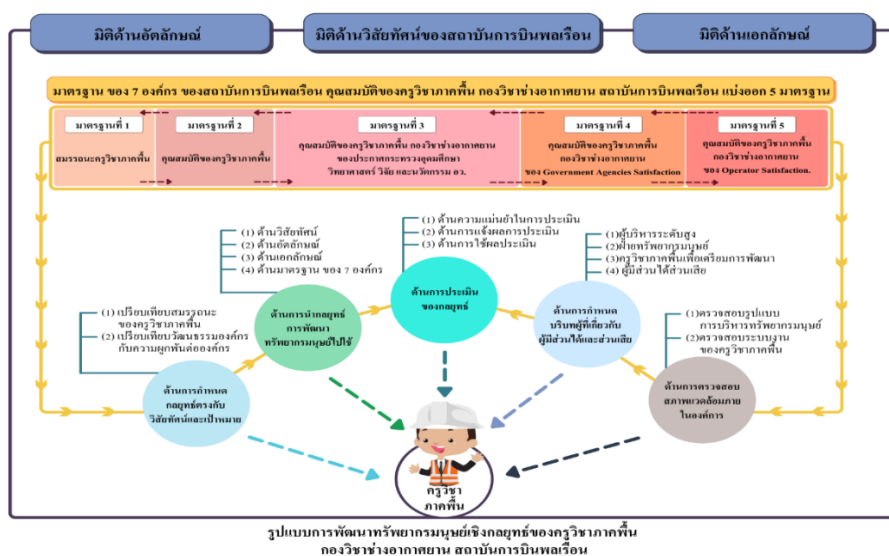
2) ครูวิชาภาคพื้นมีความต้องการโอกาสได้เข้ารับการอบรมและทบทวนความรู้และทักษะเฉพาะของงาน สอดคล้อง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิสัยทัศน์ ด้านอัตลักษณ์ ด้านเอกลักษณ์ และด้านคุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนตามมาตรฐาน ของ 7 องค์กร

3) ครูวิชาภาคพื้นมีความต้องการการประเมินที่มีความชัดเจนและการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน เห็นว่าการพัฒนานอกจากจะพัฒนาให้เกิดความรู้ ทักษะ และความสามารถแล้วยังก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่องาน และต่อองค์กร

4) ครูวิชาภาคพื้นมีความต้องการให้มีการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่เป็นระบบ โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ความจำเป็น มาวางแผนพัฒนาบุคลากร และนำแผนพัฒนาบุคลากรไปใช้อย่างจริงจัง พร้อมทั้งให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาบุคลากร

2.2 ผลการสร้างรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน

ผลการสร้างรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย 3 รอบ จากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 18 คน ผลการสร้างรูปแบบฯ ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังภาพ 2



ภาพ 2 รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน

ส่วนที่ 1 มิติในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนมี 4 ด้าน (1) มิติด้านวิสัยทัศน์ (2) มิติด้านอัตลักษณ์ (3) มิติด้านเอกลักษณ์ และ (4) มิติด้านมาตรฐาน ของ 7 องค์กร ของสถาบันการบินพลเรือน ทุกองค์ประกอบผู้เชี่ยวชาญเห็นสอดคล้องกันว่ารูปแบบฯมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมากที่สุด ($Md = 4.00- 5.00$, $IR = 0.50$) นั่นคือผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าองค์ประกอบดังกล่าวมีความจำเป็น และสอดคล้องกัน

ส่วนที่ 2 มาตรฐาน ของ 7 องค์กร ของสถาบันการบินพลเรือน คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน แบ่งออก 5 มาตรฐาน ได้แก่ (1) ด้านการเขียนตำรา และบทความทางวิชาการ (2) ด้านการวิจัย (3) ด้านการบริการวิชาการ (4) ด้าน

การสอน และ (5) ด้านอาจารย์ที่ปรึกษา ทุกองค์ประกอบผู้เชี่ยวชาญเห็นสอดคล้องกันว่ารูปแบบฯมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมากที่สุด ($Md = 4.00- 5.00$, $IR = 0.50$) นั่นคือผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าองค์ประกอบดังกล่าวมีความจำเป็นและสอดคล้องกัน

ส่วนที่ 3 กลไกที่ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน มีส่วนประกอบ คือ (1) ด้านการกำหนดบริบทผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) ด้านการตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (3) ด้านการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตรงกับวิสัยทัศน์ และเป้าหมายขององค์กร (4) ด้านการนำกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปใช้ และ (5) ด้านการประเมินของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทุกองค์ประกอบผู้เชี่ยวชาญเห็นสอดคล้องกันว่ารูปแบบฯมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมากที่สุด ($Md = 4.00- 5.00$, $IR = 0.50$) นั่นคือผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าองค์ประกอบดังกล่าวมีความจำเป็นและสอดคล้องกัน

2.3 ผลประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน

ผลการประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าทุกองค์ประกอบของรูปแบบฯมีความเหมาะสมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.43$, $SD = 0.58$) และความเป็นไปได้โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.11$, $SD = 0.60$)

ผลการสนทนากลุ่ม ผู้ทรงคุณวุฒิมีฉันทามติสอดคล้องกันตามองค์ประกอบของรูปแบบฯ และมีข้อเสนอแนะดังนี้

2.3.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน จากการสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายละเอียดดังนี้

- 1) นโยบายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์
- 2) วิธีการที่จะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์
- 3) ประโยชน์ต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

4) ส่วนประกอบของรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีองค์ประกอบที่นำมาใช้เป็นหลักในการพัฒนารูปแบบ 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 มิติในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนมี 4 ด้าน (1) มิติด้านวิสัยทัศน์ (2) มิติด้านอัตลักษณ์ (3) มิติด้านเอกลักษณ์ และ (4) มิติด้านมาตรฐาน ของ 7 องค์การ ของสถาบันการบินพลเรือน

ส่วนที่ 2 มาตรฐาน ของ 7 องค์การ ของสถาบันการบินพลเรือน คุณสมบัติของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน แบ่งออก 5 มาตรฐาน

ส่วนที่ 3 กลไกที่ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน มีส่วนประกอบ คือ (1) ด้านการกำหนดบริบทผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) ด้านการตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (3) ด้านการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตรงกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายขององค์กร (4) ด้านการนำกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปใช้ และ (5) ด้านการประเมินของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2.3.2 ผลประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารูปแบบฯ มีระดับความเหมาะสมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาแต่ละองค์ประกอบพบว่า ระดับความเหมาะสมระหว่างมากที่สุดกับมาก โดยระดับเหมาะสมมากที่สุด มีจำนวน 22 องค์ประกอบ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ วิเคราะห์การประเมินผลการปฏิบัติงาน ของครูวิชาภาคพื้น เปรียบเทียบการประเมินผลการปฏิบัติงาน เปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์กรกับความผูกพันต่อองค์กร ตรวจสอบระบบงานของครูวิชาภาคพื้น วิเคราะห์การมีส่วนร่วม และการสนับสนุนของผู้บริหาร สถาบันการบินพลเรือน ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการกำหนดกลยุทธ์ตรงกับวิสัยทัศน์และเป้าหมาย เปรียบเทียบสมรรถนะของครูวิชาภาคพื้น เปรียบเทียบสมรรถนะของครูวิชาภาคพื้นที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ตรวจสอบการจัดโครงสร้างของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน ให้มีคุณสมบัติเป็นครูวิชาภาคพื้นตามข้อกำหนดต่าง ๆ จะต้องมีการดำเนินการ เช่น กำหนดตัวบุคคลระยะเวลา เนื้อหาความรู้ ความสามารถที่ต้องพัฒนาบุคคลนั้น ๆ เปรียบเทียบประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ต้องนำมาถ่ายทอดให้นักศึกษาเพื่อให้เกิดแรงบันดาลใจในการประกอบอาชีพ ด้านวิสัยทัศน์ ด้านอัตลักษณ์ ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยานอย่างจริงจังทุกด้าน ด้านเอกลักษณ์ วิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต เปรียบเทียบความผูกพันต่อองค์กร ด้านการนำกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปใช้ กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเป็นแนวทางในการพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน จัดทำแผนเตรียมการการพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน ให้ชัดเจน มีความสอดคล้องและตรงกับความต้องการในการพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างกิจกรรมการพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยานทุกด้านที่เป็นประโยชน์ต่อสถาบันการศึกษา นักศึกษา และสังคม การพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยานพร้อมทั้งจัดทำแผนโครงการ และกิจกรรมการพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยานอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยานให้มีศักยภาพสูงสุด ควรจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการพัฒนาครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน ตลอดจนติดตามสะท้อนผลอย่างต่อเนื่องที่รับผิดชอบ โดยตรงเกี่ยวกับการพัฒนาครูวิชาภาคพื้น พร้อมทั้งจัดทำแผนโครงการและกิจกรรมการพัฒนาครูวิชาภาคพื้นอย่างต่อเนื่อง

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารूपแบบฯ มีความเป็นไปได้โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาแต่ละองค์ประกอบพบว่า ระดับความเป็นไปได้ระหว่างมากที่สุดกับมาก โดยระดับความเป็นไปได้มากที่สุด มีจำนวน 6 องค์ประกอบ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเป็นแนวทางในการพัฒนาครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยานอย่างจริงจังทุกด้าน การพัฒนาครุวิชาภาคพื้น ในแต่ละระดับบนเส้นทางอาชีพของการเป็นครุวิชาภาคพื้น ตลอดจนพัฒนาตนเองเข้าสู่ขั้นที่สูงขึ้น การพัฒนาครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยานให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ เป้าหมาย อัตลักษณ์และเอกลักษณ์ของสถาบันการบินพลเรือน การเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ความรู้ และแนะนำวิธีการตามมาตรฐานของ 7 องค์การ

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 อภิปราย

3.1.1 สภาพปัญหา และความต้องการรูปแบบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครุวิชาภาคพื้น มีประเด็นอภิปรายดังนี้

1) ผลการศึกษาสภาพปัญหา พบว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีวิสัยทัศน์ อัตลักษณ์ เอกลักษณ์ ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานของ 7 องค์การ และยังไม่มีการกำหนดบริบท ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ครุวิชาภาคพื้นขาดโอกาสที่จะเข้ารับการอบรม ขาดการค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมเนื่อง เกิดจากปัญหาเรื่องช่วงระยะเวลาในการฝึกอบรม จำนวนชั่วโมง การฝึกอบรม มีการะงานสอนและการะงานนอกเหนืองานสอนอื่นจำนวนมาก การคัดเลือก ผู้เข้าอบรม และการจัดตารางเวลาการฝึกอบรมจึงปฏิบัติได้ยาก การพัฒนายังไม่ครอบคลุมถึง ครุวิชาภาคพื้นทุกคน และสถาบันมิได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาบุคลากรเพื่อตอบสนองในการดำเนินงานตามมาตรฐานของ 7 องค์การ และต้องมีการประเมินที่มีความชัดเจนและการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน พร้อมกับให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาบุคลากร

2) ความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของครุวิชาภาคพื้น พบว่า ครุวิชาภาคพื้นมีความต้องการฝึกอบรมเกี่ยวกับระเบียบมาตรฐาน ของ 7 องค์การ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และทบทวนความรู้และทักษะเฉพาะของงานสอดคล้อง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิสัยทัศน์ ด้านอัตลักษณ์ ด้านเอกลักษณ์ และด้านคุณสมบัติของครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน พร้อมทั้งต้องการ ให้มีการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่เป็นระบบ โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ความจำเป็น มาวางแผนพัฒนาบุคลากร และนำแผนพัฒนาบุคลากรไปใช้อย่างจริงจัง พร้อมทั้งให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาบุคลากร และต้องการการประเมินที่มีความชัดเจนและการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ

และประสิทธิผลต่องาน และต่อองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับ Gilley, Eggland and Maycunich¹⁰ กล่าวว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การมุ่งที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานในปัจจุบัน และในอนาคตของปัจเจกบุคคล เพื่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิผลขององค์กร โดยที่ประสิทธิผลขององค์กรนั้นวัดได้จากความสามารถในการแข่งขัน หรือความสามารถในการทำกำไรขององค์กร โดยกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบไปด้วยการพัฒนาปัจเจกบุคคล การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาองค์กร

3.1.2 ผลการสร้างรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้นมีองค์ประกอบที่นำมาใช้เป็นหลักในการพัฒนารูปแบบ 3 ส่วน มีประเด็นที่นำมาอภิปรายดังนี้

ส่วนที่ 1 มิติในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนมี 4 ด้าน (1) มิติด้านวิสัยทัศน์ (2) มิติด้านอัตลักษณ์ (3) มิติด้านเอกลักษณ์ และ(4) มิติด้านมาตรฐาน ของ 7 องค์กร ของสถาบันการบินพลเรือน ทั้งนี้เนื่องมาจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คือการเปิดโอกาสให้บุคคล และผู้แทนของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เข้ามามีส่วนร่วม และรับผิดชอบในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ร่วมตัดสินใจอนาคตของสถาบันการบินพลเรือน ร่วมดำเนินกิจกรรมการพัฒนา และร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น จะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เข้าไปมีส่วนร่วม ในการวางแผนและการตัดสินใจ ร่วมสร้างความเข้าใจในการดำเนินงาน สร้างการยอมรับ ความรับผิดชอบในฐานะ สมาชิกขององค์กร เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และเกิดความภาคภูมิใจในผลงานที่ตนมีส่วนร่วม กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์จึงเกิดความต่อเนื่อง และก่อให้เกิดความสำเร็จสูง ซึ่งสอดคล้องกับ Spangenberg in Williams¹¹ ได้กล่าวถึงหลักการของ Performance Management นั้นประกอบไปด้วย (1) มีการเชื่อมโยงจากเป้าหมายขององค์กรไปสู่เป้าหมายของหน่วยงานทีมงาน และตัวบุคคล (2) สร้างความชัดเจนในเป้าหมายการทำงานขององค์กร (3) เป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องมีการให้ข้อมูลป้อนกลับแก่พนักงาน เพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงานของพนักงานให้ดียิ่งขึ้น (4) มุ่งเน้นให้เกิดการร่วมมือ ความสามัคคีกันในการทำงานมากกว่าความขัดแย้งหรือการบังคับ (5) สร้างความเข้าใจให้ตรงกันระหว่าง “อะไร” เป็นสิ่งที่พนักงานจะต้องปรับปรุง และ “ทำอะไร” เพื่อให้พนักงานทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น (6) เป็นกระบวนการที่ช่วยกระตุ้นให้พนักงานสามารถบริหารผลการดำเนินงานของตนเองได้ (7) สไตล์ และบทบาทของหัวหน้างานมีความสำคัญมากต้องเน้นความจริงใจ และ

¹⁰ Gilley, J.W. Egg land, S.A. & Maycunich, A.M, *Principle of Human Resource Development*, (Cambridge, M. A.: Perseus, 2002).

¹¹ Williams, R. S., *Managing employee performance: Design and Implementation in Organisations*, (London: Thomson, 2003).

(8) การเปิดเผยด้วยการสื่อสารแบบสองทางระหว่างหัวหน้าและลูกน้อง ดังนั้นการบริหารงานต้องการผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจากบุคลากรในองค์กรของตน

ส่วนที่ 2 ภารกิจในด้านต่าง ๆ ที่จะต้องเร่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน คือ (1) ด้านการเขียนตำรา และบทความทางวิชาการ (2) ด้านการวิจัย (3) ด้านการบริการวิชาการ (4) ด้านการสอน และ (5) ด้านอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งนี้เนื่องมาจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม กฎหมาย และข้อกำหนดในมาตรฐานต่างๆ และเพื่อที่จะกำหนดแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กร โดยช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตื่นตัวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมขององค์กร ซึ่งจะมีผลกระทบและมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางแผนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์กร โดยปกติการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจะเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการพยากรณ์สภาพแวดล้อม เพื่อที่จะกำหนดสมมติฐานพื้นฐานเกี่ยวกับความต้องการขององค์กรและแผนงานในอนาคต ตลอดจนเกี่ยวข้องกับการนำเสนอข้อมูลและให้รายละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่ออนาคตขององค์กร ต่อกับ ความต้องการ ภาระงาน การมีส่วนร่วม ส่วนสนับสนุน กับการประเมินผล และตรวจสอบ วัฒนธรรมองค์กร งบประมาณ ความต้องการเป็นรายบุคคล ช่องว่างทางความรู้ ทักษะและความเชี่ยวชาญ ระบบการบริหารจัดการและระบบการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการบริหารกลยุทธ์ของ Hunger and Wheelen¹² ประกอบด้วย (1) การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (2) การกำหนดกลยุทธ์ (3) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และ (4) การประเมินและควบคุมกลยุทธ์

ส่วนที่ 3 กลไกที่ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครุวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือน มีส่วนประกอบ คือ (1) ด้านการกำหนดบริบทผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) ด้านการตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (3) ด้านการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตรงกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายขององค์กร (4) ด้านการนำกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปใช้ และ (5) ด้านการประเมินของกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้เนื่องมาจากการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทาง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ ดังนั้นการจัดการเชิงกลยุทธ์จึงเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางขององค์กร และช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงนั้น ทำให้นักบริหารสามารถกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับสภาวะความ

¹² Wheelen, T. L. & Hunger, J. D., *Strategic Management and Business Policy*, 10th ed., (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006).

เปลี่ยนแปลงได้ ทำให้องค์กรค้นหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดต่อองค์การ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เนื่องจากการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ ซึ่งสอดคล้องกับ Katsioloudes¹³ ประกอบด้วย (1) การกำหนดกลยุทธ์ (2) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (3) การประเมินกลยุทธ์ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเครื่องมือเพื่อกำหนดกรอบการพิจารณาให้ถี่ถ้วน รอบคอบ เพื่อวางรากฐานให้กับผู้มีบทบาทสำคัญ ทั้งจากภายนอกและภายในองค์การได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนกลยุทธ์ โดยมีแนวคิดเป้าประสงค์ (goal) และเป้าหมาย (target) ที่หวังผลสัมฤทธิ์จะต้องได้รับการส่งเสริมจากผู้สนับสนุนที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์การ ประกอบด้วย การกำหนดบริบทผู้ที่เกี่ยวข้อง และการกำหนดทิศทางนโยบายเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3.1.3 ผลประเมินรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้นตามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า รูปแบบฯ มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เนื่องจากองค์ประกอบของรูปแบบมีความชัดเจนจำแนกวิธีการจัดการเนื่องจากองค์ประกอบของรูปแบบมีความชัดเจนจำแนกวิธีการจัดการความรู้ในแต่ละองค์ประกอบไว้เป็นแนวทางการปฏิบัติได้ง่าย อีกทั้งยังมีเอกสารประกอบการบรรยายเสนอขั้นตอนการนำรูปแบบไปใช้ได้อย่างเข้าใจ ในแต่ละองค์ประกอบไว้เป็นแนวทางการปฏิบัติได้ง่าย อีกทั้งการนำรูปแบบไปใช้ได้อย่างเข้าใจ ซึ่งสอดคล้องกับ Hsieh and Chen¹⁴ ศึกษาเรื่อง “Strategic Fit among Business Competitive Strategy, Human Resources Strategy, and Reward System” ผลการศึกษาพบว่า กลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความเชื่อมโยงกับหน้าที่งานของทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ขององค์การ องค์การจึงต้องมีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและบรรลุเป้าหมายขององค์การ และเห็นว่ารูปแบบที่พัฒนาขึ้นมีความเหมาะสมเป็นไปได้ อยู่ในระดับมาก

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1) ผู้บริหารสถาบันการbinพลเรือนควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดกลยุทธ์ที่ชัดเจน เช่น การสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่องค์การ ส่งเสริมพัฒนาความสามารถในการปฏิบัติงาน การสร้างทัศนคติทางบวกต่อการพัฒนาตนเอง จัดทำ

¹³ Katsioloudes, *Strategic Management: Global Culture Perspectives for Profit and Non-Profit Organizations*, 11-20.

¹⁴ Hsieh, Y. H., & Chen, H. M., “Strategic fit among business competitive strategy, human resources strategy, and reward system,” *Academy of Strategic Management Journal* 10, 2 (2011): 11-32.

คู่มือการพัฒนาบุคลากร การพัฒนากำหนดตัวชี้วัดของการทำงาน และการประเมินผลสำเร็จของงานเป็นต้น

2) ผู้บริหารสถานศึกษา นำรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนไปเป็นแนวทางในการจัดทำรูปแบบการบริหารพัฒนาบุคลากร ในสถานศึกษารวมถึงสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ในสถานศึกษา

3.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการนำรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ของครูวิชาภาคพื้น กองวิชาช่างอากาศยาน สถาบันการบินพลเรือนไปทดลองใช้ในสถานศึกษาอื่น ๆ ว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไรในงานวิจัยครั้งต่อไป

2) ควรวิจัยเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในแง่มุมอื่นเช่น การพัฒนาอาชีพ (Career Development) และการพัฒนาองค์กร (Organizational Development) การพัฒนาคนเก่ง (Talent Management) และการสร้างความผูกพันต่อองค์กร (Employee Engagement) ของบุคลากรตำแหน่งต่าง ๆ ในสถาบันการบินพลเรือน โดยศึกษาเป็นกรณีศึกษา เพื่อจะได้ข้อมูลเชิงลึกและนำมาเป็นต้นแบบในการสร้างโมเดลที่เป็นลักษณะเฉพาะของสถาบันการบินพลเรือน

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาช่วงอากาศยานฯ. *แผนแม่บทขับเคลื่อนการพัฒนากำลังคน
ด้านช่วงอากาศยาน พ.ศ.2562 – 2568*. โดย คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาช่วง
อากาศยานตามคำสั่งคณะกรรมการกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ, 2561.
- พิชิต เทพวรรณ. *การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์:แนวคิดและกลยุทธ์เพื่อความได้เปรียบ
ทางการแข่งขัน*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วี.พรินท์ (1991) จำกัด, 2554.
- รัตนา เถลิงพล. “การพัฒนายุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรมนุษย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย.”
วารสารวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 10, ฉบับที่ 1 (2558): 27-44.
- ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี. *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- สถาบันการบินพลเรือน. *คู่มือสำหรับผู้วิจัยสถาบันการบินพลเรือน*. กรุงเทพมหานคร:
คณะทำงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัย สถาบันการบินพลเรือน, 2555.
- อ่อนจันทร์ นุชบุรณ. “รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายการเรียนรู้สู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ใน
สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุพรรณบุรี เขต 2.”
วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร. 4, ฉบับที่ 2 (2559): 104-119.
- David, F. R. *Strategic management: Concept and cases*. 12th ed., Upper Saddle
River, NJ: Pearson Education, 2009.
- Gilley, J.W. Egg land, S.A. & Maycunich, A.M. *Principle of Human Resource
Development*. Cambridge, M. A.: Perseus, 2002.
- Hsieh, Y. H., & Chen, H. M. “Strategic fit among business competitive strategy,
human resources strategy, and reward system.” *Academy of Strategic
Management Journal* 10, 2 (2011): 11-32.
- Katsioloudes, Marios I. *Strategic Management: Global Culture Perspectives for
Profit and Non-Profit Organizations*. Berlington, MA: Elsevier, 2006.
- Mathis, R. L., & Jackson, J. H. *Human resource management*. 10th ed., Cincinnati,
OH: South-Western, 2004.
- Swart, et al. “Influences on the choice of HR system: the network organization
perspective.” *International Journal of Human Resource Management*
16, 6 (2005): 1004-1028.
- Walton, J. *Strategic human resource development*. London: Financial Times
Management, 1999.
- Wheelen, T. L. & Hunger, J. D. *Strategic Management and Business Policy*. 10th
ed., New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006.

Williams, R. S. *Managing employee performance: Design and Implementation in Organisations*. London: Thomson, 2003.

หลักเกณฑ์และคำแนะนำสำหรับผู้ประสงค์ส่งบทความลงตีพิมพ์ ในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เพื่อให้การดำเนินงานจัดทำวารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้อง วารสารฯ จึงจัดทำหลักเกณฑ์และคำแนะนำสำหรับผู้ประสงค์ส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ ดังนี้

รูปแบบหรือแบบฟอร์มของบทความ

ให้ผู้เขียนบทความพิมพ์ตามรูปแบบที่กำหนด Template ดังนี้

บทความวิชาการ

<http://law.crru.ac.th/law-journal/template-for-article.docx>

บทความวิจัย

<http://law.crru.ac.th/law-journal/template-for-research.docx>

หากกองบรรณาธิการตรวจพบข้อผิดพลาดหรือความไม่สมบูรณ์หรือไม่ครบถ้วนในรูปแบบของบทความ บทความนั้นจะถูกส่งกลับไปยังผู้เขียน เพื่อทำการแก้ไขบทความให้มีความถูกต้องในรูปแบบตามที่กำหนด จากนั้นกองบรรณาธิการจะพิจารณาส่งบทความไปยังผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณากลั่นกรองประเมินคุณค่าและความสมบูรณ์ของบทความต่อไป

ขอบเขต

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสารจะครอบคลุมเนื้อหาในด้านกฎหมายทุกสาขา ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการเมืองการปกครอง และด้านสังคมศาสตร์ในสาขาจิตวิทยา สาขาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา สาขาพัฒนาสังคม

ประเภทของบทความ

1. **บทความวิชาการ (Academic Article)** ได้แก่ เป็นบทความที่เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองหรือจากประสบการณ์ของผู้เขียน ผ่านการวิเคราะห์และประมวลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยผู้เขียนควรเสนอประเด็นอย่างชัดเจนและควรจะมีการนำเสนอเป็นองค์ความรู้หรือแนวคิดที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการตลอดจนผู้ที่สนใจทั่วไป

2. **บทความวิจัย (Research Article)** ได้แก่ บทความที่ได้จากการทำโครงการวิจัย นำเสนอผลการวิจัย หรือประเด็นที่ค้นพบจากการทำวิจัย ตลอดจนงานที่ได้จากผลการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

เงื่อนไขการส่งบทความ

บทความที่ผู้เขียนส่งมาเพื่อตีพิมพ์นั้น

1. ต้องไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และต้องไม่อยู่ในระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่น
2. ต้องผ่านการกลั่นกรองและประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิตามขั้นตอนที่วารสารฯ กำหนดไว้
3. บทความที่ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว หากไม่สามารถตีพิมพ์ได้ทันในฉบับปัจจุบัน กองบรรณาธิการจะนำบทความดังกล่าวตีพิมพ์ในฉบับถัดไป โดยพิจารณาตามลำดับของการส่งบทความ
4. ผู้เขียนต้องส่งบทความต้นฉบับที่จัดพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word เข้าสู่ระบบเว็บไซต์ของวารสารฯ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru> ในกรณีที่ท่านไม่สามารถส่งบทความเข้าสู่ระบบได้ สามารถติดต่อประสานงาน (คุณปฐมพงษ์ เมืองขาว) เบอร์โทร 053-776137

การพิจารณาบทความ

1. เมื่อผู้เขียนส่งบทความเข้าสู่ระบบแล้ว กองบรรณาธิการจะพิจารณา กลั่นกรองบทความในเบื้องต้นและแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบว่า “รับไว้เพื่อพิจารณา” หรือ “ไม่รับไว้พิจารณา” ภายใน 2 สัปดาห์ นับตั้งแต่วันที่ได้รับบทความในระบบเว็บไซต์ของวารสาร
2. ทุกบทความต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญตามสาขาวิชา (Peer Review) โดยเป็นการประเมินลับสองทาง (Double-Blinded) ทุกบทความต้องมี ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความอย่างน้อยบทความละ 2 ท่าน (ใช้จนถึงวารสารฯ ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม 2564) และสำหรับวารสารฯ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – ธันวาคม 2565 เป็นต้นไป กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ จำนวน 3 ท่าน ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ โดยมี ขั้นตอนและเวลาในการประเมินบทความดังนี้
 - 2.1 ผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้เวลาในการพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 1 เดือน/บทความ
 - 2.2 กองบรรณาธิการ จะส่งผลการพิจารณาบทความของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้แก่ผู้ส่งบทความทราบภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากที่กองบรรณาธิการได้รับผลการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ และได้ตรวจสอบข้อเสนอนั้นแล้วกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว
 - 2.3 กรณีที่ผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อเสนอแนะให้แก่บทความ ผู้ส่งบทความ ต้องดำเนินการแก้ไขบทความ หรือ ชี้แจงในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขบทความตาม

ข้อเสนอแนะได้ โดยให้กรอกรายละเอียดการแก้ไขต่าง ๆ ในแบบรายงานการแก้ไขตาม ข้อเสนอแนะ และนำส่งไฟล์บทความที่แก้ไขเรียบร้อยแล้วพร้อมด้วยไฟล์แบบรายงานการแก้ไขตามข้อเสนอแนะที่จัดพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word เข้าสู่ระบบเว็บไซต์ของวารสารฯ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru> โดยให้อัพโหลดไฟล์ในช่องไฟล์บทความที่แก้ไข (Revisions) ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

ผลการพิจารณาบทความมีดังนี้

1. ควรได้รับการตีพิมพ์ โดยไม่มีการแก้ไข (ยอมรับการตีพิมพ์)
2. ควรได้รับตีพิมพ์ แต่ต้องแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำของผู้ประเมินก่อน โดยผู้ประเมินขอพิจารณาสิ่งที่ปรับแก้แล้วอีกครั้ง (ในกรณีนี้ กองบรรณาธิการจะดำเนินการส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินอีกครั้งโดยใช้เวลาตามข้อที่ 2.1 และ 2.2 - 2.3 ตามลำดับ จนกว่าผู้ทรงคุณวุฒิจะยอมรับการตีพิมพ์ โดยไม่มีการแก้ไข)
3. ควรได้รับตีพิมพ์ แต่ต้องแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำของผู้ประเมินก่อน โดยผู้ประเมินไม่ขอพิจารณาอีกครั้ง (ในกรณีนี้ กองบรรณาธิการจะดำเนินการตรวจสอบบทความและแบบรายงานการแก้ไขตามข้อที่ 2.3 ก่อนยอมรับการตีพิมพ์)
4. ไม่ผ่านการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ (ไม่ยอมรับการตีพิมพ์)

หมายเหตุ: กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ส่งบทความในทุกขั้นตอน

3. กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ได้รับการยอมรับการตีพิมพ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ และเป็นบทความมีความถูกต้องสมบูรณ์ ตรงตามรูปแบบที่วารสารฯ กำหนด รวมถึงได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องจากกองบรรณาธิการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงเพื่อจัดทำรูปเล่ม โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1 – 2 เดือน ก่อนตีพิมพ์บนเว็บไซต์ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru>

การเตรียมต้นฉบับบทความเพื่อเสนอตีพิมพ์

1. จำนวนหน้าของบทความ

บทความวิชาการและบทความวิจัย ที่ส่งมาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์นั้น ให้มีจำนวนหน้ารวมบรรณานุกรม/รายการอ้างอิงแล้ว คือ ไม่น้อยกว่า 15 หน้า แต่ไม่เกิน 25 หน้า

2. รูปแบบการเขียนบทความ

ประกอบด้วย หัวข้อ ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 รายละเอียดเบื้องต้นของบทความ ประกอบด้วย

1. ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้แต่งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ กรณีมีผู้แต่งหลายคน ชื่อผู้แต่งคนแรกจะถือเป็นชื่อหลัก และเป็นชื่อสำหรับติดต่อกับกองบรรณาธิการ
3. ชื่อสังกัดภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
4. บทคัดย่อ ภาษาไทย
5. คำสำคัญ ภาษาไทย
6. บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาอังกฤษ
7. คำสำคัญ (Keywords) ภาษาอังกฤษ

ส่วนที่ 2 ส่วนเนื้อหา

กรณี “บทความวิชาการ” ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. บทนำ 2. เนื้อหา 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กรณี “บทความวิจัย” ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ทฤษฎี และสมมติฐานการวิจัย (ถ้ามี) ขอบเขตการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับ
2. ผลการวิจัย (ส่วนเนื้อหางานวิจัย) เป็นการนำเสนอส่วนการศึกษาวิเคราะห์งานวิจัย รวมทั้งส่วนของการทบทวนวรรณกรรม (ถ้ามี)
3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกำหนดหัวข้อการเขียนบทความวิชาการ/วิจัย

ให้ดำเนินการโดย กำหนดหัวข้อใหญ่เป็นลำดับไป ใช้ตัวเลขอารบิก คือ 1...2...3...4...
ในกรณีมีหัวข้อย่อย ให้เรียงหัวข้อย่อยได้อีกเพียง 2 ระดับ แต่หากมีหัวข้อย่อยอีก ให้ใช้เป็น
ตัวเลขแล้วตามด้วยวงเล็บเปิด ดังนี้

1. (หัวข้อใหญ่)

1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 1)

1.1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 2)

1).....

2).....

ส่วนที่ 3 ส่วนอ้างอิง

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ฯ กำหนดให้ใช้อ้างอิงแบบเชิงอรรถเท่านั้น
และให้มีบรรณานุกรม/รายการอ้างอิง ไว้ในตอนท้ายของบทความ โดยรูปแบบการอ้างอิงให้
เป็นไปตามรูปแบบการตีพิมพ์ที่วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย กำหนด

3. รายละเอียดส่วนประกอบของบทความวิชาการ/บทความวิจัย

1. รายละเอียดเบื้องต้น

ชื่อเรื่อง ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Title) ควรกะทัดรัดไม่ยาวเกินไป ต้นฉบับ
ภาษาไทยให้พิมพ์ชื่อเรื่องภาษาไทยก่อน แล้วตามด้วยภาษาอังกฤษ (ภาษาอังกฤษให้ใช้คำ
ขึ้นต้นอักษรตัวใหญ่ตามด้วยอักษรตัวเล็ก ยกเว้นคำบุพบท/คำเชื่อมให้ขึ้นต้นด้วยตัวเล็ก
เช่น Human Rights in Court of Justice)

ชื่อผู้เขียนทุกคน (Authors) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้ระบุชื่อเต็ม –
นามสกุลเต็มของผู้เขียน (โดยไม่ต้องมีคำนำหน้าชื่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และ
ตำแหน่งทางวิชาการ กรณีชื่อที่เป็นภาษาอังกฤษให้ขึ้นต้นด้วยตัวอักษรตัวใหญ่ เช่น
Patompong Muangkhaw)

ชื่อสังกัดของผู้เขียน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบด้วย สถานที่ทำงาน
และที่อยู่ของสถานที่ทำงาน หรือที่อยู่ตามทะเบียน (กรณีไม่ได้ทำงาน) ชื่อจดหมาย
อิเล็กทรอนิกส์

บทคัดย่อ (Abstract) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวไม่ควรเกินอย่างละ
10 บรรทัด หรือไม่เกิน 350 คำ

คำสำคัญ (Keywords) กำหนดคำสำคัญที่เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้ทำคำค้นในระบบฐานข้อมูล โดยให้ระบุทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยใส่ไว้ถัดจากบทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ มีจำนวนอย่างละไม่เกิน 5 คำ

2. ส่วนเนื้อหา

บทความวิชาการ ควรประกอบด้วย 1. บทนำ 2. เนื้อหา ซึ่งแบ่งเป็นประเด็นหลัก ประเด็นรอง ประเด็นย่อย 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความวิจัย ประกอบด้วย

ส่วนนำ ได้แก่ ชื่อเรื่องงานวิจัย ชื่อผู้วิจัยและคณะตลอดจนรายละเอียดของผู้วิจัย และบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ส่วนเนื้อหา ควรประกอบด้วย หัวข้อต่อไปนี้ 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 2. แนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง 3. วัตถุประสงค์การวิจัย 4. สมมติฐานการวิจัย(ถ้ามี) 5. ขอบเขตการวิจัย 6. วิธีดำเนินการวิจัย 7. ประโยชน์ที่ได้รับ 8. ผลการวิจัย(สรุปผลการวิจัยอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ)

ส่วนอ้างอิง ในเนื้อเรื่องของบทความ ให้ใช้การอ้างอิงแบบเชิงอรรถ ส่วนอ้างอิงท้ายเล่มเป็นบรรณานุกรม

4. หลักเกณฑ์การพิมพ์ส่วนประกอบของบทความ

วารสารฯ กำหนดให้ผู้เขียนบทความ ต้องดำเนินการเตรียมต้นฉบับ ดังนี้

ขนาดกระดาษที่ใช้พิมพ์ ให้กำหนดขนาดเป็น B5 (176 ซม. x 250 ซม.)

รูปแบบและขนาดตัวอักษร กำหนดรูปแบบตัวอักษรในเนื้อหาใช้ TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 15 พอยต์ แบบตัวอักษรปกติ แต่ในหัวข้อให้ใช้ตัวอักษรหนา **ยกเว้น** ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ใช้ขนาดตัวอักษร 18 พอยต์ แบบตัวอักษรหนา

การตั้งค่าน้ำกระดาษ ระยะขอบส่วนบนหัวกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.50 ซม. ระยะขอบซ้ายมือ เว้นว่างขนาด 2.75 ซม. ระยะขอบขวามือและส่วนท้ายของกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.0 ซม. และการพิมพ์คำในบทความไม่ควรตัดคำ

การขึ้นหน้าใหม่

ถ้าพิมพ์มาถึงบรรทัดสุดท้ายของหน้ากระดาษ และจะต้องขึ้นหน้าใหม่ แต่มีข้อความเหลืออีกเพียงบรรทัดเดียวก็จะจบย่อหน้าเดิม ให้พิมพ์ต่อไปหน้าเดิมจนจบย่อหน้านั้น แล้วจึงขึ้นย่อหน้าใหม่ในหน้าถัดไป โดยย่อเข้ามาประมาณ 1.25 ซม.

ถ้าต้องการขึ้นย่อหน้าใหม่ แต่มีเนื้อที่เหลือให้พิมพ์ได้อีกเพียงบรรทัดเดียวในหน้านั้น ให้ยกย่อหน้านั้นไปตั้งพิมพ์ในหน้าถัดไป

ตัวเลข ให้ใช้ตัวเลขอารบิกอย่างเดียว

ลำดับหน้า ให้พิมพ์ตัวเลขลำดับหน้าบทความ ให้ใส่เลขหน้ากำกับทุกหน้า **ตรงด้าน**
ขอบบนขวา

ตาราง และภาพ

กรณีมีการทำตารางในเนื้อหาของบทความ ให้ทุกตารางจะต้องมีเลขกำกับ โดยลำดับเลขตารางต่อกันไป พิมพ์ด้วยตัวอักษรตัวหนา เช่น ตาราง 1 ตาราง 2 เรียงกันไป ต่อด้วยชื่อตารางต่อท้าย จากนั้นเว้นระยะ 1 บรรทัด และพิมพ์ตารางตรงกลางห่างจากขอบซ้ายและขอบขวากระดาษเท่ากัน ตามตัวอย่างการพิมพ์ตาราง หากมีการอ้างอิงตารางใด ก็ให้อ้างถึงเลขกำกับตารางนั้นด้วยทุกครั้ง

ภาพประกอบ ให้ใช้แนวปฏิบัติเช่นเดียวกับเรื่องตารางที่กล่าวมาแล้ว เช่น ภาพ 1 ภาพ 2 แต่ต่างกันตรงการเขียนชื่อภาพ ให้เขียนชื่อภาพด้านล่าง พร้อมเขียนที่มา

ตัวอย่าง การพิมพ์ตาราง

ตาราง 1 การคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง

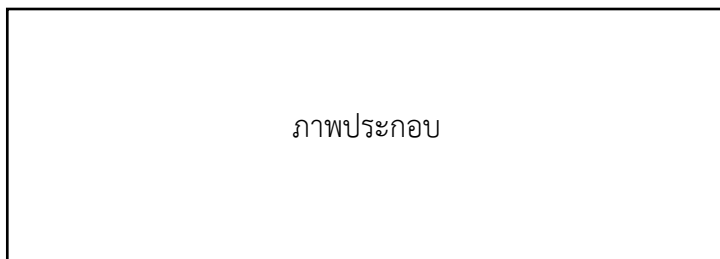
กลุ่มตัวอย่าง	จำนวน ประชากร	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)
1. แม่หญิงไถลื้อ อำเภอกู่ช้าง	83	$(83/248) \times 157$	52

ตัวอย่างกรณี (ตารางต่อ)

ตาราง 1 (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	จำนวน ประชากร	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)
2. แม่หญิงไถลื้อ อำเภอเชียงคำ	80	$(80/248) \times 157$	50
3. แม่หญิงไถลื้อ อำเภอเชียงม่วน	85	$(85/248) \times 157$	53
รวม			155

ตัวอย่าง การพิมพ์ภาพประกอบ



ภาพประกอบ

ภาพ 1 ขนมหดอกข้อ

ที่มา: ธิติ ไวกวี, รายงานวิจัยเรื่องขนมหดอกข้อ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, 2561, 78.

การลำดับหัวข้อ ให้ปฏิบัติดังนี้

การลำดับหัวข้อ กรณีมีเลขกำกับให้ใช้ระบบตัวเลข โดยใส่มหัพภาค (.) หลังตัวเลข

การจัดวางหัวข้อให้เป็นไปตามระดับความสำคัญของหัวข้อดังนี้

(เครื่องหมาย ✓ แทนการเว้น 1 ช่วงตัวอักษร)

1. ✓✓ หัวข้อใหญ่
 - 1.1 ✓✓ หัวข้อรอง.....
 - 1.1.1 ✓✓ หัวข้อย่อย.....
 - 1) ✓✓
 - 2) ✓✓

ตัวอย่างเช่น

1. วิธีดำเนินการวิจัย

1.1 รูปแบบการทำวิจัย

1.1.1 วิจัยเอกสาร มีดังนี้

- 1) แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ
- 2) แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

5. การอ้างอิงและบรรณานุกรมสำหรับบทความ

การอ้างอิง คือ การระบุแหล่งที่มาของข้อความในตัวเองทั้งหมดที่ยกมาโดยตรงหรือประมวลความคิดมา

รูปแบบการอ้างอิงที่วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายกำหนด คือ รูปแบบตามเกณฑ์ของ Turabian โดยใช้การอ้างอิงเชิงอรรถ (Notes – Bibliography Style) และลงรายการอ้างอิงท้ายเล่มแบบบรรณานุกรม (Bibliography)

การอ้างอิงแบบเชิงอรรถ (Notes - Bibliography Style) คือ การอ้างอิงที่ระบุที่มาของข้อความในตัวเอง นอกจากนี้นี้ยังใช้เชิงอรรถโยง เป็นการโยงให้ผู้อ่านได้ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าอื่นของบทความ โดยการเขียนหรือพิมพ์ไว้ส่วนล่างของกระดาษ ซึ่งต้องการโยงข้อความนั้นๆ หลักการเขียนเชิงอรรถ ให้ดำเนินการตามที่กำหนดดังนี้

1. รูปแบบตัวอักษรที่ใช้คือ TH SarabunPSK ขนาด 12 พอยต์
2. การพิมพ์เชิงอรรถ ให้พิมพ์เชิงอรรถไว้ส่วนของแต่ละหน้าที่ยังอ้างอิงถึง และให้แยกจากเนื้อเรื่องโดยขีดเส้นคั่นขวางจากขอบซ้ายของกระดาษยาวประมาณ 20 ตัวพิมพ์ โดยให้บรรทัดสุดท้ายของข้อความในเชิงอรรถอยู่ห่างจากขอบกระดาษด้านล่าง 2 ซม.
3. การพิมพ์เชิงอรรถให้พิมพ์ชิดขอบซ้าย รายการโดยยาวเกิน 1 บรรทัด บรรทัดต่อมาให้พิมพ์ขอบชิดแนวด้านซ้ายมือทุกบรรทัดจนจบรายการนั้น
4. การเรียงลำดับเลขของเชิงอรรถ ให้เริ่มเชิงอรรถแรกของบทความด้วยเลข 1 ต่อเนื่องกันไป โดยให้ยกกระดบสูงเหนือตัวอักษรตัวแรกของข้อความในส่วนเชิงอรรถ กรณีในหน้านั้น ๆ มีเชิงอรรถขยายความ หรือเชิงอรรถโยงมากกว่า 1 รายการ (แต่ต้องไม่เกิน 5 รายการ) **เชิงอรรถในหน้าใด ต้องจบในหน้านั้น ไม่ให้พิมพ์ในหน้าถัดไป**

5. การเขียนเชิงอรรถ เมื่ออ้างอิงถึงเอกสารซ้ำ

- หากไม่มีเอกสารอื่นมาค้น ให้ใช้คำว่า
เรื่องเดียวกัน. (สำหรับภาษาไทย)
Ibid. (สำหรับภาษาอังกฤษ)
- หากอ้างอิงเอกสารเรื่องเดียวกัน แต่ต่างหน้ากัน ให้ลงเลขหน้ากำกับด้วย เช่น
เรื่องเดียวกัน, 13. (สำหรับภาษาไทย)
Ibid., 13. (สำหรับภาษาอังกฤษ)
- หากอ้างอิงถึงเอกสารเรื่องเดียวกัน แต่มีเอกสารอื่นมาค้น ให้ลงรายการอย่างย่อ คือ ชื่อผู้แต่ง ชื่อเรื่อง และเลขหน้า ส่วนรายการที่เกี่ยวกับสถานที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ปีที่พิมพ์ ให้ตัดออก เช่น

ทศพร มุลรัตน์, กฎหมายมหาชน, 19.

อ้างอิงท้ายเล่มแบบบรรณานุกรม (Bibliography) คือ เป็นการรวบรวมรายการอ้างอิงที่ใช้อ้างอิงในเนื้อหาหรือที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาไว้ในส่วนท้ายของผลงานวิชาการหรือในบทความ โดยการจัดเรียงรายการตามลำดับตัวอักษรของชื่อผู้เขียนหรือชื่อเรื่อง (กรณีไม่มีชื่อผู้เขียน) ทั้งนี้ ให้จัดเรียงรายการภาษาไทยก่อนรายการอ้างอิงที่เป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศ

6. การลงรายละเอียดในเชิงบรรณและบรรณานุกรม

เพื่อให้การอ้างอิงในวารสารนิติรัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นไปด้วยความถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานวารสารวิชาการ จึงกำหนดรายละเอียดของการลงรายการในเชิงบรรณและบรรณานุกรม เพื่อให้ผู้เขียนบทความมีแนวทางในการดำเนินการตามที่กำหนด โดยสามารถดูตัวอย่างการลงรายละเอียดในเชิงบรรณและบรรณานุกรมได้ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru>

จริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ (Publication Ethics)

ในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

(ปรับปรุงข้อมูล วันที่ 31 พ.ย. 2564)

จริยธรรมของผู้เขียนบทความ (Duties of Authors)

1. ผู้เขียนบทความต้องรับรองว่า บทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาขอรับการตีพิมพ์นั้นไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อนหรือไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น

2. ผู้เขียนบทความต้องไม่บิดเบือนข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง หรือไม่ปลอมแปลงหรือสร้างข้อมูลอันเป็นเท็จ

3. ผู้เขียนบทความต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น หากมีการนำผลงานหรือข้อความใดๆ ของผู้อื่นมาใช้ในบทความ ต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง และต้องทำเอกสารอ้างอิงไว้ตอนท้ายของบทความ

4. ผู้เขียนต้องระบุชื่อผู้เป็นเจ้าของผลงานร่วมทุกคน ระบุบทบาทหน้าที่และสัดส่วนความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ในกรณีที่มีผู้เขียนหลายคน หรือหากมีบุคคลที่มีได้มีส่วนร่วมในการจัดทำบทความ จะไม่อนุญาตให้ใส่ชื่อผู้ที่มีได้มีส่วนร่วมดังกล่าวลงไปเด็ดขาด

5. ผู้เขียนบทความต้องเขียนบทความให้ถูกต้อง ตามรูปแบบและหลักเกณฑ์การเสนอบทความ รวมทั้งการอ้างอิงที่กำหนดไว้ในวารสารอย่างเคร่งครัด

6. ผู้เขียนบทความต้องระบุแหล่งทุนที่สนับสนุนในการทำวิจัย, ต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อน (หากมี)

7. หากบทความของผู้เขียนมีความเกี่ยวข้องกับการใช้สัตว์ ผู้เข้าร่วม หรืออาสาสมัคร หรือผลการวิจัยมีประเด็นที่เปราะบางต่อผู้ให้ข้อมูล ผู้เขียนบทความควรตรวจสอบว่าได้ดำเนินการปฏิบัติตามกฎหมาย ตามหลักจริยธรรม และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมถึงต้องได้รับความยินยอมก่อนการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล หรือแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ หรือในสัตว์ทดลองประกอบด้วยทุกครั้ง เป็นต้น

8. ในกรณีตรวจพบ (แม้ในภายหลังที่ตีพิมพ์ไปแล้ว) ว่า มีการทำผิดจริยธรรมของผู้เขียนบทความ ในข้อ 1,2,3,4 วารสารจะตัดสิทธิ์การตีพิมพ์เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และวารสารจะแจ้งหน่วยงานที่ผู้เขียนบทความสังกัดหรือผู้เขียนบทความ แล้วแต่กรณีต่อไป

จริยธรรมของบรรณาธิการวารสาร (Duties of Editors)

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบบทความที่ส่งมาเพื่อเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารทุกบทความ โดยพิจารณาด้านเนื้อหาบทความว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายและขอบเขตของวารสาร

2. บรรณาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบความซ้ำซ้อนหรือการคัดลอกผลงานผู้อื่น (Plagiarism) ทุกบทความที่ส่งมาเพื่อเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์ หากตรวจพบความซ้ำซ้อนหรือพบการคัดลอกผลงานของผู้อื่นในกระบวนการประเมินบทความ บรรณาธิการต้องหยุดกระบวนการประเมิน และติดต่อผู้เขียนบทความทันที เพื่อขอคำชี้แจงประกอบการ “ตอบรับ” หรือ “ปฏิเสธ” การตีพิมพ์บทความนั้น ๆ ทั้งนี้ให้ถือเป็นสิทธิของบรรณาธิการสามารถถอนบทความได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เขียนบทความ

3. บรรณาธิการต้องไม่ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความ เพียงเพราะเหตุจากความสงสัยหรือความรู้สึกส่วนตัว และต้องให้โอกาสแก่ผู้เขียนบทความ หากหลักฐานมาพิสูจน์ข้อสงสัยนั้น ๆ เสียก่อน ต้องใช้หลักการพิจารณาบทความโดยอิงเหตุผลทางวิชาการ และต้องไม่มีอคติต่อผู้เขียนบทความและบทความที่พิจารณา ไม่ว่าด้วยกรณีใด อาทิ ด้านเชื้อชาติ เพศ ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง และสังกัดของผู้เขียนบทความ

4. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้เขียนบทความ และผู้ประเมินบทความ แก่บุคคลอื่นใดที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ

5. บรรณาธิการต้องมีการกำกับดูแล การตีพิมพ์เผยแพร่บทความที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การตีพิมพ์เผยแพร่บทความของตนเอง (บรรณาธิการหรือหัวหน้ากองบรรณาธิการ) อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ ไม่นำบทความหรือวารสารไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือนำไปเป็นผลงานทางวิชาการของตนเอง

6. บรรณาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลและพิจารณาคุณภาพของบทความ เพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร และต้องคัดเลือกบทความมาตีพิมพ์ หลังจากผ่านกระบวนการประเมินบทความแล้ว โดยพิจารณาจากความชัดเจน และความสอดคล้องของเนื้อหากับนโยบายของวารสาร มุ่งเน้นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎีใหม่ได้จากประสบการณ์ การสังเคราะห์เอกสาร หรืองานวิจัย ในอันที่จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจไปสู่การวิจัยในหัวข้อวิชาการที่สำคัญ

7. บรรณาธิการและกองบรรณาธิการต้องปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของวารสารอย่างเคร่งครัด และต้องรักษามาตรฐานของวารสาร รวมถึงพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและมีความทันสมัย

8. บรรณาธิการ ต้องกำกับดูแล การเก็บค่าธรรมเนียมตีพิมพ์ (Page charge หรือ Processing fee) กล่าวคือ ต้องมีการดำเนินการที่ชัดเจนโปร่งใส เช่น มีการประกาศการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือ ระบุราคาหรือเงื่อนไขของการเรียกเก็บค่า Page charge ตามที่ระบุได้ประกาศไว้

จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ (Duties of Reviewers)

1. เมื่อได้รับบทความจากบรรณาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิฯตระหนักว่า ตนเองอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ อาทิเช่น เป็นผู้ร่วมโครงการหรือดำเนินงานร่วม หรือรู้จักผู้เขียนบทความเป็นการส่วนตัว หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะอย่างอิสระได้ ผู้ทรงคุณวุฒิฯควรแจ้งให้บรรณาธิการวารสารทราบและปฏิเสธการประเมินบทความนั้น ๆ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ควรประเมินบทความในสาขาวิชาที่ตนมีความเชี่ยวชาญ โดยพิจารณาความสำคัญของเนื้อหาในบทความที่จะมีต่อสาขาวิชานั้น ๆ คุณภาพของการวิเคราะห์ และความเข้มข้นของผลงาน ไม่ควรใช้ความคิดเห็นส่วนตัวที่ไม่มีข้อมูลรองรับมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบทความ
3. ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ควรระบุผลงานวิจัยหรือผลงานทางวิชาการที่สำคัญ ๆ และสอดคล้องกับบทความที่กำลังประเมิน แต่ผู้เขียนบทความมิได้อ้างถึง เข้าไปในการประเมินบทความด้วย นอกจากนี้หากมีส่วนใดของบทความที่มีความเหมือน หรือซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่นๆ ผู้ทรงคุณวุฒิฯต้องแจ้งหรือชี้แจงให้บรรณาธิการทราบด้วย
4. ผู้ทรงคุณวุฒิฯต้องรักษาความลับและไม่เปิดเผยข้อมูลบางส่วนหรือทุกส่วนของบทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาประเมินแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ ตลอดจนไม่แสวงหาประโยชน์จากบทความที่ตนเองได้ทำการประเมิน
5. ผู้ทรงคุณวุฒิฯต้องรักษาระยะเวลาการประเมินบทความตามกรอบเวลาประเมินที่วารสารกำหนด โดยมีข้อแนะนำเสนอแนะตลอดจนปรับปรุง ตามความคิดเห็นด้วยเหตุผลทางวิชาการของตนเองในแบบฟอร์มการประเมินหรือในเนื้อหาบทความ ด้วยความยุติธรรม ตรงไปตรงมา ไม่มีอคติ



สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
เว็บไซต์: <http://law.crru.ac.th/>
เฟซบุ๊ก: <https://www.facebook.com/niticrru>