



Mae Fah Luang University

Law Journal

Volume 8 Issue 2

(July - December 2025)

วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปีที่ 8 ฉบับที่ 2
(กรกฎาคม - ธันวาคม 2568)





วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 • กรกฎาคม – ธันวาคม 2568

Mae Fah Luang University Law Journal

Volume 8 Issue 2 • July - December 2025

ISSN (Online) 2774-020X • ISSN (Print) 2774-0765

⚖️ เกี่ยวกับวารสาร ⚖️

ความเป็นมาของวารสาร

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ได้ดำเนินการจัดทำ “วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง” แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ช่วงที่หนึ่ง ตีพิมพ์บทความเผยแพร่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 จนถึงปี พ.ศ. 2554 รวมจำนวนทั้งสิ้น 3 ฉบับ (ปีละ 1 ฉบับ) จากนั้นได้เลิกดำเนินการจัดทำไป และช่วงที่สอง ได้ดำเนินการจัดทำอีกครั้งหนึ่ง เริ่มตีพิมพ์บทความเผยแพร่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของวารสาร

1. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้แก่สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
2. เพื่อส่งเสริมให้บุคคลทั้งภายในและภายนอกสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง นำบทความที่ตนนิพนธ์เผยแพร่สู่สาธารณชน
3. เพื่อเป็นเอกสารสำหรับใช้ในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิง
4. เพื่อพัฒนาความรู้ในสาขาวิชานิติศาสตร์ของประเทศไทย

นโยบายและขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารมีนโยบายรับตีพิมพ์บทความที่มีคุณภาพสูงในด้านนิติศาสตร์ทุกสาขาวิชา เช่น กฎหมายเอกชน กฎหมายธุรกิจ กฎหมายอาญา กฎหมายมหาชน กฎหมายสังคม กฎหมายเศรษฐกิจ กฎหมายเปรียบเทียบ กฎหมายระหว่างประเทศ และนิติปรัชญา โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือคณาจารย์ นักศึกษา นักวิจัย และนักวิชาการทั้งในและนอกมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ประเภทของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรับตีพิมพ์บทความประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ บทความวิจัย บทความวิชาการ วิเคราะห์คำตัดสินศาล วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย วิเคราะห์ข้อสอบกฎหมาย ปกิณกะกฎหมาย แนะนำหนังสือกฎหมาย และนักกฎหมายเล่าเรื่อง โดยบทความแต่ละประเภทมีความหมายดังต่อไปนี้

1. **บทความวิจัย** หมายความว่า บทความที่นิพนธ์ขึ้นจากงานวิจัยทางนิติศาสตร์ (โครงการวิจัย วิทยานิพนธ์ หรือดุษฎีนิพนธ์) เพื่อนำเสนอข้อค้นพบอย่างเป็นระบบ

2. **บทความวิชาการ** หมายความว่า บทความที่นำเสนอการวิเคราะห์หรือการวิจารณ์กฎหมายทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านองค์ความรู้หรือการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

3. **วิเคราะห์คำตัดสินศาล** หมายความว่า บทความที่นำเสนอการวิเคราะห์หรือการวิจารณ์คำตัดสินของศาลต่าง ๆ เช่น คำตัดสินของศาลยุติธรรม และคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ

4. **วิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย** หมายความว่า บทความที่นำเสนอการวิเคราะห์หรือการวิจารณ์ความเห็นทางกฎหมายขององค์กรหรือบุคคลต่าง ๆ เช่น ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

5. **วิเคราะห์ข้อสอบกฎหมาย** หมายความว่า บทความที่นำเสนอการวิเคราะห์หรือการวิจารณ์ข้อสอบกฎหมายของสนามสอบต่าง ๆ เช่น ข้อสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้อสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย

6. **ปกิณกะกฎหมาย** หมายความว่า บทความที่นำเสนอเกร็ดเล็กเกร็ดน้อยซึ่งเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่น่าสนใจ

7. **แนะนำหนังสือกฎหมาย** หมายความว่า บทความที่แนะนำหนังสือกฎหมายที่น่าสนใจ

8. **นักกฎหมายเล่าเรื่อง** หมายความว่า บทความที่บอกเล่าเรื่องราวเกี่ยวกับนิติศาสตร์จากประสบการณ์ของผู้นิพนธ์ซึ่งเป็่นนักกฎหมาย (นักกฎหมาย หมายถึง ผู้ที่สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) เป็นอย่างน้อย)

กำหนดเวลาเปิดรับพิจารณาบทความ

วารสารเปิดรับพิจารณาบทความตลอดทั้งปี

ลักษณะของการประเมินคุณภาพบทความ

บทความทุกประเภทจะได้รับการประเมินคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความ (peer reviewer) ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตรงตามเนื้อหาในบทความนั้น ๆ โดย “บทความวิจัย” และ “บทความวิชาการ” จำนวน 3 ท่านต่อบทความ ส่วน “บทความประเภทอื่น ๆ” นั้นจำนวน 2 ท่านต่อบทความ ทั้งนี้ เป็นการประเมินคุณภาพแบบลับทั้งสองทาง (double-blinded review) กล่าวคือ ผู้นิพนธ์จะไม่ทราบว่าผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความคือผู้ใด และผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความจะไม่ทราบว่าผู้นิพนธ์คือผู้ใด

ในกรณีที่บทความใดนิพนธ์โดยบุคคลภายในมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ไม่ว่าผู้นิพนธ์จะอยู่ในสถานะอาจารย์ประจำ อาจารย์อาวุโส เจ้าหน้าที่ หรือนักศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความที่ประเมินคุณภาพบทความดังกล่าวจะเป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงกรณีที่บทความซึ่งมีผู้นิพนธ์ร่วมกันตั้งแต่ 2 ท่านขึ้นไปและผู้นิพนธ์ท่านหนึ่งหรือหลายท่านเป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ภาษาที่รับตีพิมพ์

ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

กำหนดเวลาตีพิมพ์

วารสารมีกำหนดเวลาตีพิมพ์บทความปีละ 2 ฉบับ ราย 6 เดือน ดังต่อไปนี้

ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน

ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม

คุณภาพของวารสาร

ปัจจุบันวารสารได้ผ่านการรับรองคุณภาพจากศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai-Journal Citation Index Centre: TCI) โดยจัดอยู่ในฐานข้อมูลกลุ่มที่ 2 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2567

ค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนผู้พิมพ์

วารสารไม่มีนโยบายเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พิมพ์ในทุกขั้นตอนและไม่มีการให้ค่าตอบแทนแก่ผู้พิมพ์

ค่าตอบแทนผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความ

วารสารมีนโยบายให้ค่าตอบแทนแก่ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความเป็นจำนวนเงินท่านละ 2,000 บาท (สองพันบาทถ้วน) ทั้งนี้ ไม่ว่าผลสุดท้ายบทความที่ประเมินคุณภาพนั้น จะได้รับการตีพิมพ์หรือไม่ก็ตาม

เลขมาตรฐานสากลของวารสาร

ISSN [Online] : 2774-020X

ISSN [Print] : 2774-0765

เจ้าของ

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ทำเนียบบรรณาธิการ

พ.ศ. 2567 เป็นต้นไป อาจารย์ ดร. ณัฐดนัย นาจันทร์

พ.ศ. 2561 - 2566 รองศาสตราจารย์ ดร.วิวรรณ ดำรงค์กุลนันท์

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะใด ๆ ซึ่งปรากฏอยู่ในบทความที่ตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้
“คณะผู้จัดทำวารสาร” และ “สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง”
ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

บรรณาธิการ

Editor

อาจารย์ ดร. ณัฐดนัย นาจันทร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Arjan Dr. Natdanai Nachan

School of Law, Mae Fah Luang University

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

Assistant Editors

อาจารย์รชณัฐ มะโนแสน

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Ajarn Rachanatt Manosan

School of Law, Mae Fah Luang University

อาจารย์อาภาเพ็ญ ปันตวง

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Ajarn Apapen Panduang

School of Law, Mae Fah Luang University

กองบรรณาธิการ

Editorial Board

ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ

นักวิชาการอิสระ

Professor Dr. Pairojana Kampusiri

Independent Scholar

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Professor Dr. Kriengkrai Charoenthanavat

Faculty of Law, Chulalongkorn University

รองศาสตราจารย์ ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Associate Professor Dr. Chalor Wongwatanapikul

School of Law, Mae Fah Luang University

รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Associate Professor Dr. Narongdech Sarukosit

Faculty of Law, Chulalongkorn University

รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Associate Professor Dr. Chukeat Noichim

School of Law, Mae Fah Luang University

รองศาสตราจารย์ ดร.อาณนัท มาเมาะ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Associate Professor Dr. Arnon Mamout

Faculty of Law, Thammasat University

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Associate Professor Dr. Suphasit Taweejamsup

Faculty of Law, Chulalongkorn University

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Assistant Professor Wimpat Rajpradit

Faculty of Law, Chulalongkorn University

ผู้จัดการ

Manager

นางสาวจตุพร ชุ่มมะโน

Miss Jatuporn Chummano

ผู้ช่วยผู้จัดการ

Assistant Manager

ตรวจสอบรูปแบบรายการอ้างอิงและพิสูจน์อักษร

Reference Checking and Proofreading

นางสาวปิ่นหยก ศาสน์ประดิษฐ์

Miss Pinyok Satpradit

สารบัญ

บทความวิชาการ

- ข้อเสนอการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในชุมชนผ่านบทวิเคราะห์ศึกษา
เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของสิงคโปร์และไทย 18
Proposal for the Registration of Stray Dogs and Stray Cats in
the Community: A Comparative Study of Legal Measures
in Singapore and Thailand
มูทิตา สารพัฒน์
Mutita Sarapat
- ความท้าทายทางกฎหมายในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
ภายใต้หลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในพระราชบัญญัติส่งเสริม
การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 50
The Legal Challenges in Addressing Impacts of Climate Change
under the Regulations for Establishing Marine Protected Areas
Pursuant the Act on the Promotion of Marine and
Coastal Resources Management B.E. 2558
ประติภา สุวรรณรัตน์
Pradipha Suwanrat
- กฎหมาย จริยธรรมและแนวคิดทางศาสนาเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงในประเทศอิตาลี 94
Legal, Ethical, and Theoretical Perspectives on Companion Animals in Italy
ฟาบีโอ แคลโซลารี
Fabio Calzolari

บทความวิชาการ

- ความสามารถในการบังคับใช้ข้อจำกัดการโอนบัตรเข้าชมคอนเสิร์ตในประเทศไทย:

มุมมองทางกฎหมายว่าด้วยสัญญาและการคุ้มครองผู้บริโภค

132

Enforceability of Ticket Transfer Restrictions in Thailand:

A Contract and Consumer Protection Law Perspective

นวลจันทร์ แจ่มจิตร

Nuanchan Changchit

บทความวิจัย

- กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์: ศึกษาเฉพาะกรณี

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

187

Electronic Voting Law: A Case Study of the Election

of Members of the House of Representatives

มุก จันทรศรี

Mook Junsri

- การศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า
และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.

235

Analysis of the Draft Waste Electrical and Electronic Equipment

Management Bill, B.E.

พรเพ็ญ ไตรพงษ์ | เบญจวรรณ ธรรมรัตน์ |

ภูมิ มุลศิลป์ | วิชชากร จารุศิริ

Pornpen Traiphong | Benjawan Thammarat |

Poom Moolsilpa | Witchakorn Charusiri

บทความวิจัย

- แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ของประเทศไทยให้สอดคล้องกับ
กฎหมายอวกาศระหว่างประเทศ 278
Guidelines for Developing Thailand's New Space Economy
in Compliance with International Space Law
สุวิจักขณ์ จันดาพันธ์
Suwijak Chandaphan
- การป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคปฏิบัติ
ตามปกติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
(ในชั้นก่อนฟ้องและชั้นพิจารณาพิพากษาคดี) 327
Safeguarding and Redressing Human Rights Violations in the
Routine Operation of the Criminal Justice System
(Pre-Prosecution and Adjudication Stages)
คณพล จันทน์หอม | ชัชพล ไชยพร |
ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม | ณัฏฐพล จิตติรัตน์
Lasse Schuldt
Kanaphon Chanhom | Chachapon Jayaphorn |
Pramote Sermsilatham | Natchapol Jittirat |
Lasse Schuldt

วิเคราะห์คำตัดสินศาลวิเคราะห์คำตัดสินศาล

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 976/2567 (การโฆษณาคำพิพากษาในคดีหมิ่นประมาทผ่านทางเว็บไซต์ข่าวออนไลน์) 378

Supreme Court Judgment No. 976/2567 (Publication of the Defamation Judgment via an Online News Website)

วิวรรณ ดำรงค์กุลนันท์

Wiwat Damrongkulnan

นักกฎหมายเล่าเรื่อง

- โอกาสและประสบการณ์การศึกษากฎหมายในญี่ปุ่น:
มุมมองจากโครงการ Young Leaders' Program (YLP) สาขากฎหมาย 393

Opportunities and Experiences of Legal Education in Japan: Perspectives from the Young Leaders' Program (YLP) in Law

โชคชัย เนตรงามสว่าง

Chokchai Netngamsawang

- ค้อน: สัญลักษณ์และความชอบธรรมของอำนาจตุลาการค้อน:
สัญลักษณ์และความชอบธรรมของอำนาจตุลาการ 427

Gavel: The Symbol and Legitimacy of Judicial Authority

ภรณ์ เกราะแก้ว

Poranee Krawkeo

ปกิณกะกฎหมาย

- ความรับผิดชอบของธนาคารกรณีการหลอกลวงให้ทำธุรกรรมทางการเงินออนไลน์ความรับผิดชอบของธนาคารกรณีการหลอกลวงให้ทำธุรกรรมทางการเงินออนไลน์

472

The Responsibility of Banks in the Case of Online Financial Fraud

สุวลักษณ์ ขันธปรีक्षा

Suwalak Khanpruksa

บทความวิชาการ (Academic Article)

ข้อเสนอการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในชุมชนผ่านบท วิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย ของสิงคโปร์และไทย

Proposal for the Registration of Stray Dogs and Stray Cats in the
Community: A Comparative Study of Legal Measures in
Singapore and Thailand*

มูทิตา สารพัฒน์**

นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Mutita Sarapat

PhD Candidate, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 10 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่แก้ไขบทความ 26 มีนาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 28 มีนาคม 2568

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าเพื่อประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายสำหรับการทำหมันสุนัขภาคบังคับเพื่อจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชน” หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; LL.M. (Cross-Border Business and Finance Law in Asia) Singapore Management University; LL.M. (Energy and Climate Law) Groningen University; อีเมลติดต่อ mutita.sar@dome.tu.ac.th

บทคัดย่อ

ปัจจุบันทุกภาคส่วนต่างตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรและแมวจร โดยมีการรณรงค์ให้มีการทำหมันอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการสร้างความรู้ถึงการเลี้ยงสัตว์อย่างมีความรับผิดชอบเพื่อป้องกันการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงที่เป็นสาเหตุหลักของการเกิดสุนัขจรและแมวจรในชุมชนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งจำนวนสุนัขจรและแมวจรที่เพิ่มขึ้นยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้อัตราการแพร่โรคพิษสุนัขบ้าสู่คนเพิ่มสูงขึ้น จากรายงานสถานการณ์โรคพิษสุนัขบ้า (ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2567) พบผลบวกต่อโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ที่มีการส่งตรวจในปี พ.ศ. 2567 จากสุนัข 229 ตัว และแมว 8 ตัว ในขณะที่พบผู้เสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าที่ถูกกัดในประเทศถึง 4 ราย ทั้งที่สามารถป้องกันการเสียชีวิตจากโรคดังกล่าวได้ แต่สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้จริงก็โดยอาศัยความร่วมมือในการป้องกันโรคทั้งในคนและในสัตว์ ซึ่งการป้องกันโรคในสัตว์ที่สำคัญเร่งด่วน คือการใช้กลไกการให้วัคซีนให้ครอบคลุมเกินกว่าร้อยละ 80 แก่สัตว์เลี้ยง ซึ่งเป็นกลไกที่จะเกิดขึ้นได้ภายหลังจากการสามารถควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงและการติดตามและควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์เลี้ยงได้นั่นเอง

บทความนี้ได้วิเคราะห์รูปแบบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงในประเทศไทยเทียบกับประเทศสิงคโปร์โดยเห็นว่า การออกกฎโดยใช้กลไกระดับท้องถิ่นมีความเหมาะสมมากกว่า เนื่องจากสามารถปรับเปลี่ยนมาตรการให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมในแต่ละพื้นที่ได้ และการใช้ระบบจดทะเบียนที่มุ่งเน้นการทราบข้อมูลจำนวนสัตว์เลี้ยงในครัวเรือนควรใช้เฉพาะในระยะแรกเท่านั้น และควรนำเอาระบบอนุญาตให้เลี้ยงสัตว์เลี้ยงมาพิจารณาปรับใช้เพื่อให้สามารถตรวจสอบคุณสมบัติของผู้จะเลี้ยงสัตว์เลี้ยงได้ตลอดกระบวนการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงเพื่อป้องกันการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงในระยะยาว นอกจากนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอเรื่องรูปแบบการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในนามของชุมชนเพื่อเป็นหลักฐานสะท้อนที่มาของสุนัขจรและแมวจรเหล่านั้น ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยเอื้ออำนวยให้การควบคุมจำนวนสุนัขและแมวในภาพรวมของประเทศเป็นไปโดยรอบด้าน อีกทั้งการเสนอให้มีการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในนามของชุมชนจะช่วยป้องกันการหลงลืมและผลักภาระให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และกระตุ้นให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรและแมวจรในชุมชน

อย่างยั่งยืน รวมทั้งจะทราบจำนวนสุนัขจรและแมวจรที่แท้จริงเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรและการป้องกันทางสาธารณสุขของหน่วยงานในท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ: การจดทะเบียน; สุนัขจร; แมวจร; สัตว์จรในชุมชน

Abstract

Currently, all sectors are aware of the importance of controlling the population of stray dogs and cats. Continuous campaigns for sterilization are being conducted, along with raising awareness about responsible pet ownership to prevent pet abandonment, which is a major cause of stray animals in communities. The increasing number of stray dogs and cats also significantly contributes to the higher rate of rabies transmission to humans. According to the rabies situation report (as of November 30, 2024), positive rabies cases were found in 229 dogs and 8 cats sent for testing in 2024. There were also 4 reported deaths from rabies due to dog bites in the country, despite the fact that these deaths could have been prevented. Effective prevention relies on cooperation in disease prevention for both humans and animals. An urgent measure for animal disease prevention is to achieve over 80% vaccination coverage for pets, which can be accomplished after controlling the pet population and monitoring and controlling pet movements.

This article analyzes pet control measures in Thailand compared to Singapore, suggesting that local-level regulations are more appropriate as they can be tailored to the social context of each area. The initial phase should focus on a registration system to know the number of pets in households, but eventually, a licensing system should be considered to ensure the qualifications of pet owners throughout the pet ownership process, preventing long-term pet abandonment. Additionally, the author proposes registering stray dogs and cats in the name of the community to reflect their origin, which would facilitate comprehensive control of the stray animal population nationwide. This approach would also prevent the burden from falling on individuals and encourage community involvement in sustainably managing the stray animal

population. Knowing the actual number of stray animals would benefit resource management and public health prevention efforts by local authorities.

Keywords: Registration; Stray Dog; Stray Cat; Stray Animal in Community

1. บทนำ

หน้าที่และอำนาจในการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงโดยทั่วไปกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้าใจบริบทของชุมชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนมากที่สุดในพื้นที่จะทำให้สามารถจัดการทางด้านการสาธารณสุข ความปลอดภัย และการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะภายในท้องถิ่นเองได้ตรงจุดและตรงตามความต้องการของประชาชนสูงสุด อีกทั้งยังเป็นการกระจายอำนาจที่จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรและบังคับใช้กฎระเบียบได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่การขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองทางสุขภาพ สวัสดิภาพ และความปลอดภัยแก่สัตว์เลี้ยงนั้น ซึ่งเมื่อได้ขึ้นทะเบียนแล้ว จะต้องกำหนดให้มีการแสดงเครื่องหมายสัตว์เลี้ยงที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วเพื่อให้สามารถแยกจากสัตว์เลี้ยงที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนได้ชัดเจน¹ นอกจากกระบวนการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียน มักจะมีการกำหนดมาตรการค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงไปพร้อมกันด้วย ซึ่งการกำหนดให้เจ้าของสัตว์ต้องเสียค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่สัตว์เลี้ยงในการอาศัยอยู่ร่วมกับผู้คนในสังคมเมืองด้วย และยังแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจเลี้ยงสัตว์เป็นเรื่องส่วนบุคคลและได้รับการยอมรับตามกฎหมาย² ตลอดจนมีความสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองของสิทธิสัตว์ที่ซู โดนัลสันกับวิล คิมลิก้า ได้กำหนดให้สัตว์เลี้ยงมีสถานะพลเมืองร่วม (co-citizenship) ที่จะต้องมีส่วนร่วมในสังคมผ่านการสร้างข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันที่เป็นธรรมของสมาชิกทั้งหมดในสังคม³ โดยประโยชน์ทางตรงจากค่าธรรมเนียม

¹ Pamela D. Frasch, Katherine M. Hessler, Sarah M. Kutil and Sonia S. Waisman, **Animal Law in a Nutshell**, (The United States of America: Thomson Reuters, 2011), p. 203.; Iryna Korobko, **International Legal Standards of Pet Animals Identification Theory and Practice of Public International Law Ukrainian**, Journal of International Law, Volume 2015 Issue 2 (2015), p. 46.

² Melanie Rock and others, **Policies on Pets for Healthy Cities: a Conceptual Framework**, Health Promotion International, Volume 30 Issue 4 (December 2015), p. 9.

³ Sue Donaldson and Will Kymlicka, **Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights**, (New York: Oxford University Press, 2011), pp. 94-95.

ที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับสามารถนำไปใช้พัฒนาชุมชนได้ เช่น ให้บริการทางสัตวแพทย์ที่รวมถึงการสนับสนุนการทำหมันสัตว์เลี้ยงให้ผู้มีรายได้น้อย ให้ความรู้แก่เด็กนักเรียนเพื่อลดการถูกสุนัขกัด จัดที่พักพิงให้สัตว์เลี้ยงพลัดหลงระหว่างรอติดต่อเจ้าของ จัดหาบ้านใหม่แก่สัตว์เลี้ยงพลัดหลงที่ไม่ปรากฏเจ้าของเดิม สำหรับประโยชน์ทางอ้อมจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง รัฐบาลท้องถิ่นสามารถใช้กลไกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับสัตว์เลี้ยงที่กำหนดขึ้นมาใช้ควบคุมจำนวนประชากรสัตว์เลี้ยงที่ยังยืนด้วยการลดค่าธรรมเนียมสำหรับสัตว์เลี้ยงที่ได้รับการรับรองจากสัตวแพทย์ว่า ผ่านการทำหมันแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจที่กระตุ้นให้เกิดการทำหมันสัตว์เลี้ยงมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยลดพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของสัตว์เลี้ยงได้อีกทางหนึ่ง⁴ ตลอดทั้งยังลดจำนวนปัญหาการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงที่เกินไปจากขีดความสามารถการดูแลของเจ้าของ และลดภาระค่าใช้จ่ายของสถานสงเคราะห์สัตว์ได้ด้วย โดยจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับการปรับลดค่าใช้จ่ายในการทำหมันเพื่อช่วยเพิ่มโอกาสการบรรลุเป้าหมายการควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงให้ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง⁵

ในกลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการจัดการจำนวนประชากรสัตว์เลี้ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการบังคับโทษกับผู้ฝ่าฝืนทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงอย่างเคร่งครัด ควบคู่ไปกับการใช้ระบบอนุญาตที่ครอบคลุมตั้งแต่การเริ่มเพาะพันธุ์สัตว์เลี้ยง การจำหน่ายสัตว์เลี้ยง การครอบครองและเลี้ยงสัตว์ ตลอดจนการแจ้งและแสดงหลักฐานการสูญหายหรือตายของสัตว์เลี้ยงเพื่อทราบความเคลื่อนไหวของสัตว์เลี้ยงรายตัวที่เป็นปัจจุบัน ผู้เขียนจึงสนใจหยิบยกเอาสาระสำคัญของกฎเกี่ยวกับระบบอนุญาตการเลี้ยงสุนัขและแมวในสิงคโปร์มาพิจารณาโดยมีรายละเอียดในส่วนถัดไป

⁴ Melanie Rock and others, *Policies on Pets for Healthy Cities: a Conceptual Framework*, p. 7.

⁵ Joshua M. Frank and Pamela L. Carlisle-Frank, *Analysis of Programs to Reduce Overpopulation of Companion Animals: Do Adoption and Low-cost Spay/neuter Programs Merely Cause Substitution of Sources?*, *Ecological Economics*, Volume 62 Issues 3–4 (May 2007), pp. 740, 744.

2. ระบบอนุญาตการเลี้ยงสุนัขและแมวในประเทศสิงคโปร์

พัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการครอบครอง การผสมพันธุ์ การเลี้ยงสัตว์เลี้ยง ในประเทศสิงคโปร์เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1965 ซึ่งคาดว่าหลังจากแยกตัวออกมาจากการเป็นส่วนหนึ่งของประเทศมาเลเซีย นายลีควนยู ผู้ก่อตั้งประเทศและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องการยกระดับประเทศให้เป็นศูนย์กลางด้านการค้า การเงิน และการลงทุนในภูมิภาคเอเชีย⁶ จึงได้เสนอให้ตราพระราชบัญญัติสัตว์และนก ค.ศ. 1965 (The Animals and Birds Act 1965) ขึ้นเพื่อจัดระเบียบบ้านเมืองให้สะอาดและปลอดภัย ซึ่งเป็นเวลาก่อนการตีพิมพ์หนังสือ Animal Liberation: A New Ethics for Our Treatment of Animals ของปีเตอร์ ซิงเกอร์ กว่า 10 ปี โดยที่มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสัตว์และนกฯ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development: MND) ในการออกกฎเพื่อกำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติสำหรับสัตว์และนกในบริบทที่เกี่ยวกับการครอบครอง (Keeping) การผสมพันธุ์ (Breeding) และการเลี้ยงสัตว์ (Feeding) ในพื้นที่ของเอกชนและสาธารณะ ตลอดจนการจัดการสุนัขจรและแมวจรที่พบในพื้นที่สาธารณะ โดยอาศัยระบบใบอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการ และกำหนดให้อธิบดีกรมสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ (The Director-General, Animal Health and Welfare) หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ (Authorized Officer) มีอำนาจจัดการหรือทำลายสัตว์ในกรณีมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามและข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้มีสัตว์เลี้ยง ประเทศสิงคโปร์มีการพัฒนารูปแบบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์มาแต่แรกเริ่มการก่อตั้งประเทศ โดยในปัจจุบันรัฐมนตรีฯ ได้มีการออกกฎเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้วทั้งสิ้นจำนวน 3 ฉบับ ซึ่งฉบับปัจจุบันที่มีผลใช้บังคับอยู่ คือ กฎการออกใบอนุญาตและการควบคุมแมวและสุนัข ค.ศ. 2024 (The Animals and

⁶ ศุภกิจ แดงขาว และเอกวีร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐสิงคโปร์, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), หน้า 5.

Birds (Licensing and Control of Cats and Dogs) Rules 2024)⁷ หรือ กฎ 2024 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 2024 โดยเป็นการยกเลิกกฎการออกใบอนุญาตและการควบคุมสุนัขตามกฎการออกใบอนุญาตและการควบคุมสุนัข ค.ศ. 1966 (The Animals and Birds (Dog Licensing and Control) Rules 1966) หรือ กฎ 1966 และกฎการออกใบอนุญาตและการควบคุมสุนัข ค.ศ. 2007 (The Animals and Birds (Dog Licensing and Control) Rules 2007) หรือ กฎ 2007 โดยสามารถพิจารณาหลักการสำคัญในกฎ 2024 เทียบเคียงกับสาระสำคัญของกฎ 1966 และกฎ 2024 เพื่อทราบถึงพัฒนาการการควบคุมการเลี้ยงสุนัขและแมวในประเทศสิงคโปร์ได้ดังต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบหลักการสำคัญของกฎ 1966 กฎ 2007 และกฎ 2024

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
ขอบเขตการใช้บังคับ	สุนัข	สุนัข	สุนัขและแมว
เงื่อนไขการขึ้นทะเบียนการระบุตัวตนการผ่านการอบรม	ขออนุญาตและใส่ปลอกคอที่มีเครื่องหมาย	ขออนุญาตและใส่ปลอกคอที่มีเครื่องหมายหรือฝังไมโครชิป	ขออนุญาตและฝังไมโครชิปโดยเพิ่มเติมการยื่นหลักฐานการผ่านการอบรมในหลักสูตรการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยง
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	สามตัวแรก ตัวผู้ ตัวละ 10 ดอลลาร์สิงคโปร์	สามตัวแรก - อายุน้อยกว่า 5 เดือน	สามตัวแรก - อายุน้อยกว่า 5 เดือน และยังไม่ได้

⁷ Singapore Statute Online, *The Animals and Birds (Licensing and Control of Cats and Dogs) Rules 2024* [Online], 14 December 2024. Source: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Supp/S683-2024/Published/20240830?DocDate=20240830>

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
	ตัวเมีย ตัวละ 50 ดอลลาร์สิงคโปร์ กรณีตัวเมียทำหมัน ตัวละ 10 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตัวที่สี่เป็นต้นไป ตัวละ 150 ดอลลาร์สิงคโปร์	ตัวละ 14 ดอลลาร์สิงคโปร์ - อายุตั้งแต่ 5 เดือน ตัวละ 14 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับกรณีทำหมันแล้ว และตัวละ 70 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับกรณียังไม่ทำหมัน ตัวที่สี่เป็นต้นไป ตัวละ 175 ดอลลาร์สิงคโปร์	ทำหมัน ตัวละ 15 ดอลลาร์สิงคโปร์ - อายุตั้งแต่ 5 เดือน และยังไม่ทำหมัน ตัวละ 90, 165 และ 230 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือ 3 ปี ตามลำดับ - กรณีทำหมันแล้ว ตัวละ 15, 25 และ 35 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือ ตลอดชีพ ตามลำดับ ตัวที่สี่เป็นต้นไป - กรณียังไม่ได้ทำหมัน ตัวละ 180, 325 และ 460 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือ 3 ปี ตามลำดับ

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
			- กรณีทำหมันแล้ว ตัวละ 180, 325 และ 460 ดอลลาร์ สิงคโปร์ สำหรับ ใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือตลอดชีพ ตามลำดับ - กรณีเป็นการรับ เลี้ยงสัตว์พันธุ์ทาง และรับอุปถัมภ์จาก องค์การสวัสดิภาพ สัตว์ที่กำหนด ตัวละ 15, 25 และ 35 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือตลอดชีพ ตามลำดับ
การขออนุญาต เลี้ยงกรณีทั่วไป	- ยื่นคำร้องขอ อนุญาตเลี้ยงสุนัขที่มี อายุมากกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 3 ตัว เว้น แต่ได้รับอนุญาต - จ่ายค่าธรรมเนียม	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966 โดยเพิ่มเติม การยื่นหลักฐาน การฝังไมโครชิป	หลักเกณฑ์เหมือน กฎ 2007 โดย เพิ่มเติมการยื่นคำ ร้องกรณีเลี้ยงแมว ด้วย

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
การขออนุญาต เลี้ยงสายพันธุ์ เฉพาะ	- ระบุตัวตนสุนัข โดย สักที่หูหรือวิธีการ ถาวรอื่น - ทำหมันเมื่อมีอายุ มากกว่า 6 เดือน - ทำประกันความ เสียหายจำนวนเงิน ไม่น้อยกว่า 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ - วางหลักประกัน จำนวน 5,000 ดอลลาร์ สิงคโปร์	เหมือนเดิม โดย ปรับการระบุ ตัวตนสุนัขเป็น การฝังไมโครชิป	เพิ่มเติมการส่ง ฝึกอบรมสุนัข
หน้าที่ของผู้รับ ใบอนุญาต	- ติดเครื่องหมายไว้ ที่ปลอกคอ - ใส่สายจูงเมื่อพาไป ที่สาธารณะ - ใส่ที่ครอบปาก สำหรับสายพันธุ์ เฉพาะ	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966 โดยปรับเปลี่ยน การติด เครื่องหมายไว้ที่ ปลอกคอเป็นฝัง ไมโครชิป	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 2007
การต่ออายุ และเพิกถอน ใบอนุญาต	ต่ออายุก่อนสิ้นอายุ ใบอนุญาต พร้อม ชำระค่าธรรมเนียม และเพิกถอน ใบอนุญาตเมื่อมีการ	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
	ฝ่าฝืนข้อกำหนด โดย ต้องส่งมอบสุนัข ให้กับเจ้าหน้าที่ หรือ ขออนุญาตโอนสุนัข ให้กับบุคคลอื่น		
การจัดการ สัตว์สุนัขหรือแมว ที่พบเดินเตร็ดเตร่	เจ้าหน้าที่อาจเพื่อจับ กักขัง ทำลาย หรือใช้ วิธีการตามที่เห็น ควร	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966
การจัดการสุนัขจร หรือแมวจร ในพื้นที่	ไม่มี แต่มีบท สันนิษฐานการมีหรือ เลี้ยงสัตว์ที่เข้าออกใน พื้นที่บ่อยครั้ง	มีกำหนดหน้าที่ ให้เจ้าของสถานที่ ดำเนินการ	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 2007
โทษสำหรับการฝ่า ฝืนข้อกำหนด	โทษปรับ	โทษปรับ มีเพิ่ม ค่าปรับสำหรับ การกระทำ ความผิดซ้ำบาง กรณี	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 2007

แหล่งที่มา Singapore Statute Online

2.1 ขอบเขตการใช้บังคับ

เดิมการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงตามกฎ 1966 และกฎ 2007 จะจำกัดอยู่เฉพาะการเลี้ยงสุนัขและการจัดการที่เกี่ยวกับสุนัขจร แต่ในยุคปัจจุบันที่ความนิยมในการเลี้ยงแมวเป็นเพื่อนหรือสมาชิกในครอบครัวเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งแมวสามารถขยายพันธุ์เพิ่มจำนวนแมวขึ้นได้รวดเร็วไม่แตกต่างจากสุนัขหากไม่มีมาตรการการควบคุมที่ชัดเจน กฎ 2024 ที่ถูกตราขึ้นใหม่จึงได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้รวมถึงการเลี้ยงแมวและการจัดการเกี่ยวกับแมวจรด้วย และกำหนดคำนิยาม “เลี้ยง (keep)” ให้ครอบคลุมถึงการเลี้ยงเพื่อการอุปถัมภ์ (Foster)⁸ หรือระหว่างเตรียมการอุปการะ (Adoption) (ข้อ 2) เพื่อให้ครอบคลุมบริบทของการบริหารจัดการในการเลี้ยงสุนัขและแมวที่ย่อมรวมถึงกรณีมีเหตุจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเจ้าของด้วย โดยการอุปถัมภ์ (Fostering) จะเปิดโอกาสให้สุนัขที่กำลังหาบ้านใหม่ ได้คุ้นเคยกับการใช้ชีวิตในบ้านและปรับตัวเข้ากับกิจวัตรประจำวันของครอบครัว โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในสถานพักพิงสัตว์ การสร้างโอกาสนี้จะช่วยให้สุนัขรู้สึกปลอดภัยและมั่นคง คาดเดาสภาพแวดล้อมและกิจวัตรได้และสามารถปรับตัวได้ดีขึ้น นอกจากนี้ กฎ 2024 ยังให้ความสำคัญกับการควบคุมจำนวนสุนัขหรือแมวที่ยั่งยืน โดยสร้างแรงจูงใจผ่านกลไกการเปลี่ยนใบอนุญาตเลี้ยงสัตว์ประเภท 3 ปี เป็นแบบตลอดชีพให้แก่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอน⁹ นำสุนัขหรือแมวไปทำหมันแล้วยื่นหลักฐานการทำหมันต่ออธิบดีกรมสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ (ข้อ 6 และข้อ 7)

2.2 เงื่อนไขในการขออนุญาต

เงื่อนไขการขออนุญาตเลี้ยงสุนัขตามกฎหมาย 1966 แต่เดิมจะเน้นการระบุตัวตนของสัตว์เลี้ยงเป็นสำคัญ จึงมีการกำหนดไว้เพียงการยื่นคำขอและการใส่ปลอกคอพร้อมเครื่องหมายให้แก่สุนัขที่ขึ้นทะเบียน แต่ต่อมาได้มีพัฒนาการของการระบุตัวตน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 โดยการระบุตัวตนตามกฎหมาย 2007 ได้เปลี่ยนมาใช้ในการฝังไมโครชิปแทนการใช้เครื่องหมายติดไว้ที่ปลอกคอเนื่องจากสามารถระบุตัวตนได้อย่างถาวร โดยกำหนดให้

⁸ SOSD, What is Fostering & How? [Online], 17 December 2024. Source: <https://sosd.org.sg/what-is-fostering-how/>

⁹ ผู้รับโอนต้องมีสุนัขหรือแมวมารวมกันไม่เกิน 2 ตัว ก่อนการรับโอน

เป็นไปตามมาตรฐาน ISO¹⁰ เพื่อให้สามารถติดตามและส่งคืนเจ้าของในกรณีสัตว์เลี้ยงสูญหาย รวมทั้งเพิ่มเติมเงื่อนไขในด้านความรู้ ความเข้าใจ และความรับผิดชอบของผู้ที่ประสงค์จะเลี้ยงสุนัขและแมว โดยกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตมีสัตว์เลี้ยงต้องผ่านการอบรมในหลักสูตรการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยง (Pet Ownership Course) ในรูปแบบออนไลน์ที่รัฐบาลจัดทำไว้¹¹ โดยการอบรมมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการดูแลสุนัขและแมว รวมทั้งการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Pet Ownership) เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการดูแลสัตว์เลี้ยงและให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้ ใช้ระยะเวลาในการอบรม 30 นาที โดยไม่ต้องทำการทดสอบ เมื่อเสร็จสิ้นการอบรม จะสามารถสมัครขอรับใบอนุญาตเลี้ยงสัตว์เลี้ยงผ่านระบบ PALS ได้ (ข้อ 2)

2.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสำหรับการขออนุญาตเลี้ยงสัตว์เลี้ยงแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขอเลี้ยงสัตว์เลี้ยงตั้งแต่กฎ 1966 และกฎ 2007 มีการปรับเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแตกต่างตามเพศของสัตว์เลี้ยงเป็นการเน้นความสำคัญของการควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงด้วยการทำหมัน ที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่มีจำนวนน้อยกว่าสัตว์เลี้ยงที่ยังไม่ทำหมัน ซึ่งในปัจจุบันค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย 2024 ถูกกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

¹⁰ The Animal & Veterinary Service (AVS), **Microchipping & Registration** [Online], 17 December 2024. Source: <https://www.nparks.gov.sg/avs/pets/owning-a-pet/lost-and-found-pets/microchipping-a-registration>; การฝังไมโครชิปเป็นระบบระบุตัวตนถาวรที่ฝังอยู่ใต้ผิวหนังของสัตว์เลี้ยงของคุณและสามารถอ่านได้โดยเครื่องสแกนไมโครชิป ขอแนะนำอย่างยิ่งว่าไมโครชิปควรเป็นไปตามมาตรฐาน ISO (องค์การมาตรฐานสากล) 11784 หรือ 11785

¹¹ Center for Urban Greenery and Ecology (CUGE), **Course Marketplace** [Online], 16 December 2024. Source: <https://lms.nparks.gov.sg/cugelms/Catalogue/PublicCatalogue.aspx?searchText=&pageIndex=0&filterBy=0&orderBy=C.CreatedDate%26DESC>

2.3.1 การขออนุญาตตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2024 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2026 เพื่อการเลี้ยงสัตว์และการโอนสัตว์ จะยังไม่มีกรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตทั้งแบบรายปี สองปี หรือตลอดชีพ

2.3.2 ในช่วงเวลาดังตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2026 เป็นต้นไป กำหนดเพิ่มค่าธรรมเนียมต่อตัวสูงขึ้นตามอายุและสถานะการทำหมัน รวมทั้งจำนวนสัตว์เลี้ยงที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยมีการลดหย่อนค่าธรรมเนียมลง 6 เท่า ในกรณีที่มีการทำหมันสัตว์เลี้ยง ซึ่งสัตว์เลี้ยงที่มีอายุน้อยกว่า 5 เดือน ที่ยังไม่เข้าเกณฑ์ทำหมันจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตัวละ 15 ดอลลาร์สิงคโปร์ และตัวที่มีอายุตั้งแต่ 5 เดือนขึ้นไป เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอยู่ระหว่าง 90 – 460 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตามเงื่อนไขที่กำหนด (ข้อ 15)

2.4 การขออนุญาตเลี้ยงสัตว์เลี้ยงกรณีทั่วไป¹²

จำนวนสัตว์เลี้ยงที่ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงได้กรณีทั่วไปตามกฎหมาย 2024 ยังคงมีจำนวน 3 ตัว เช่นเดียวกับกฎ 1966 และกฎ 2007 แต่เมื่อขอบเขตการเลี้ยงขยายไปถึงการเลี้ยงแมวด้วย ทำให้จำนวนรวมดังกล่าวครอบคลุมทั้งจำนวนแมวและสุนัข ที่ต้องเลี้ยงไม่เกิน 3 ตัว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เลี้ยงได้เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งหากสุนัขที่เลี้ยงเป็นสุนัขสายพันธุ์เฉพาะกำหนดให้สามารถเลี้ยงได้เพียงตัวเดียวเท่านั้น (ข้อ 3) ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้เลี้ยงสามารถควบคุมสุนัขสายพันธุ์เฉพาะได้อย่างมีประสิทธิภาพและรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของคนในสังคมได้ โดยผู้จะเลี้ยงจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีฯ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด (ซึ่งในกรณีของสัตว์เลี้ยงที่ได้ทำหมันแล้วสามารถยื่นขอใบอนุญาตตลอดชีพได้ตั้งแต่ในคราวแรก) พร้อมหลักฐานการฝังไมโครชิป และรายละเอียด ข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องแนบหลักฐานการผ่านการอบรมหลักสูตรการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยง และชำระค่าธรรมเนียม (ข้อ 4)

2.5 การขออนุญาตเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะ

ในส่วนการขออนุญาตเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะ มีการควบคุมการเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะมาตั้งแต่กฎ 1966 และเพิ่มเติมเงื่อนไขการขออนุญาตมากขึ้นเพื่อให้

¹² The Animal & Veterinary Service (AVS), **Pet Licensing E-services** [Online], 17 December 2024. Source: <https://www.nparks.gov.sg/avs/pets/owning-a-pet/licensing-a-pet/pet-licensing-e-services>

สามารถควบคุมพฤติกรรมของสุนัขสายพันธุ์เฉพาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่สุนัขที่ได้รับใบอนุญาตให้เลี้ยงก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 โดยในการเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะในปัจจุบันแบ่งการดำเนินการตามกลุ่มของสุนัข¹³ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เลี้ยงสุนัขสายพันธุ์ (1) พิทบูล และสายพันธุ์ที่มีสายพันธุ์นี้ผสมอยู่ด้วย เช่น อเมริกันพิทบูลเทอร์เรีย (2) อาคิตะ (3) นีอาโพลิแทนมาสทิฟฟ์ (4) โทสะ (5) โดโก อาร์เจนติโน (6) ฟิลา บราซิเลโร่ (7) บัรบูล (8) เปร์โร เด เปรชา คานารีโอ และ (9) สายพันธุ์ผสมของ (1) ถึง (8) ต้องทำหมันเมื่อสุนัขมีอายุ 6 เดือนขึ้นไป และทำประกันความเสียหายจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ รวมทั้งวางหลักประกันจำนวน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ เพื่อป้องกันการไม่ใส่สายจูงและสวมที่ครอบปากเมื่อพาสุนัขไปในที่สาธารณะ หรือมีการแจ้งว่าสุนัขสูญหาย รวมทั้งส่งสุนัขไปฝึกอบรม

กลุ่มที่ 2 ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เลี้ยงสุนัขสายพันธุ์ (1) บูลเทอร์เรีย (2) โดเบอร์แมน (3) ร็อตไวเลอร์ (4) เยอรมันเชพเพิร์ด และสายพันธุ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น เบลเยียมเชพเพิร์ด (5) มาสทิฟฟ์ รวมทั้งบูลล์ มาสทิฟฟ์ คานะ คอร์โซ และด็อก เดอ บอร์โดซ์ และ (6) สายพันธุ์ (1) ถึง (5) ผสมพันธุ์กันมากกว่าสองสายพันธุ์ขึ้นไป ต้องทำประกันความเสียหายจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ รวมทั้งวางหลักประกันจำนวน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ เพื่อป้องกันการไม่ใส่สายจูงและสวมที่ครอบปากเมื่อพาสุนัขไปในที่สาธารณะ หรือมีการแจ้งว่าสุนัขสูญหาย รวมทั้งส่งสุนัขไปฝึกอบรม

อย่างไรก็ดี อธิบดีฯ มีอำนาจกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์อื่นปฏิบัติตามข้อกำหนดสำหรับการเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ (ข้อ 9)

2.6 หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต

การปฏิบัติตนของผู้ได้รับใบอนุญาตในการพาสัตว์เลี้ยงออกไปในที่สาธารณะตั้งแต่มีการออกกฎควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงมีสาระสำคัญเดียวกันว่า นอกจากจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจก่อนว่า เครื่องหมายระบุตัวตนของสัตว์เลี้ยงอยู่ในสภาพสมบูรณ์หรือไม่แล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ควบคุมสัตว์เลี้ยงของตนไม่ว่าจะเป็นสุนัขหรือแมว โดยจะต้องไม่ปล่อย

¹³ Center for Urban Greenery and Ecology (CUGE), **Course Marketplace** [Online], 16 December 2024. Source: <https://lms.nparks.gov.sg/cugelms/Catalogue/PublicCatalogue.aspx?searchText=&pageIndex=0&filterBy=0&orderBy=C.CreatedDate%26DESC>

ให้สัตว์เลี้ยงเข้าไปในที่สาธารณะโดยไม่ใส่สายจูง และสำหรับสุนัขสายพันธุ์เฉพาะหรือสัตว์เลี้ยงตามใบอนุญาตที่มีเงื่อนไข จะต้องใส่ที่ครอบปากเพื่อป้องกันการจู่โจมหรือทำอันตรายต่อคนหรือสัตว์อื่น (ข้อ 9)

2.7 การต่ออายุและเพิกถอนใบอนุญาต

กฎ 2024 ยังคงนำเอาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่ออายุและการเพิกถอนใบอนุญาตที่มีสาระสำคัญเช่นเดิมมากำหนดไว้ โดยกำหนดให้ก่อนสิ้นอายุใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องต่ออายุใบอนุญาตโดยการชำระเงินค่าธรรมเนียมและแสดงรายละเอียด ข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่ออธิบดีฯ เว้นแต่ได้แจ้งต่ออธิบดีฯ ว่า สัตว์นั้นตายหรือสูญหาย หรือไม่ได้อยู่ในความครอบครองของผู้ได้รับใบอนุญาตแล้วตามเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต พร้อมแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องข้างต้น (ข้อ 8)

2.8 การจัดการสุนัขหรือแมวที่พบเดินเตร็ดเตร่

การจัดการสุนัขหรือแมวที่พบเดินเตร็ดเตร่ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดการสุนัขหรือแมวที่ไม่ปรากฏเจ้าของอยู่ด้วยในขณะที่มีผู้พบเห็น แต่ยังไม่แน่นอนว่ามีเจ้าของหรือไม่ ซึ่งกฎทั้งสามฉบับล้วนให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการจับ กักขัง ทำลาย หรือใช้วิธีจัดการตามที่เห็นควร เมื่อพบแมวไม่อยู่ในความควบคุมของบุคคลใด หรือกรณีพบว่าสุนัขไม่มีสายจูงและไม่มีผู้ใดควบคุมหรือไม่สวมที่ครอบปากสำหรับสุนัขที่ถูกกำหนดให้สวมที่ครอบปาก เดินเตร็ดเตร่ หรืออยู่ในที่รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของแมวหรือสุนัขให้ต้องชำระค่าปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับการปล่อยสุนัขเดินเตร็ดเตร่โดยไม่สวมที่ครอบปาก ต้องชำระค่าปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ โดยเพิ่มค่าปรับเมื่อมีการกระทำความผิดซ้ำ (ข้อ 22) และหากเจ้าของแมวหรือสุนัขไม่มาขอรับสัตว์เลี้ยงที่ถูกจับหรือกักขังคืนภายใน 7 วัน อธิบดีฯ มีอำนาจสั่งจัดการได้ตามที่เห็นสมควรในการส่งคืนแมวหรือสุนัขที่จับหรือกักขังให้เจ้าของแมวหรือสุนัขจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงหรือการดูแล หรือค่าใช้จ่ายอื่นให้ครบถ้วน (ข้อ 25)

2.9 การจัดการสุนัขจรหรือแมวจรในพื้นที่

นอกเหนือจากการจัดการสุนัขหรือแมวที่พบเดินเตร็ดเตร่ ยังมีการจัดการสุนัขจรหรือแมวจรที่อาจพบในพื้นที่เอกชนได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้ กฎ 2007 และกฎ 2024 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของสถานที่ดังกล่าวให้ดำเนินการ โดยอธิบดีฯ อาจสั่งให้

เจ้าของสถานที่จัดการสุนัขจรและแมวจรที่พบในสถานที่ดังกล่าวและใช้มาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้สุนัขจรหรือแมวจรเข้าหรืออยู่อาศัยในพื้นที่ รวมทั้งป้องกันการผสมพันธุ์ในสถานที่ได้ (ข้อ 26)

2.10 โทษสำหรับการฝ่าฝืนข้อกำหนด

การฝ่าฝืนข้อกำหนดให้ปฏิบัติตามกฎ 2007 และกฎ 2024 นอกจากผู้ฝ่าฝืนจะต้องชำระโทษปรับ เช่นเดียวกับกฎ 1966 แล้ว ยังมีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องปรามการฝ่าฝืนด้วยการให้อำนาจเพิ่มค่าปรับสำหรับการกระทำความผิดซ้ำไว้ด้วย ซึ่งสามารถเพิ่มค่าปรับมากขึ้นเป็นรายความผิด (ข้อ 27)

จากข้อมูลระบบการอนุญาตเลี้ยงสัตว์ที่กล่าวไปนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์ได้ค่อย ๆ พัฒนาและขยายระบบการอนุญาตให้เลี้ยงสัตว์เลี้ยงให้ครอบคลุมในทุกมิติมากขึ้น รวมไปถึงยังใช้ระบบอนุญาตกับฟาร์มสัตว์เลี้ยงและร้านจำหน่ายสัตว์เลี้ยงด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตมีสัตว์เลี้ยงจะต้องผ่านการอบรมในหลักสูตรที่รัฐกำหนดเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานในการเลี้ยงสัตว์ และยังเป็นการป้องกันการทอดทิ้งสัตว์ในอนาคตได้อีกทางหนึ่ง รวมทั้งกระตุ้นให้มีการรับอุปถัมภ์สัตว์จากองค์กรสวัสดิภาพสัตว์ด้วยการกำหนดค่าธรรมเนียมที่น้อยกว่าค่าธรรมเนียมการเลี้ยงสัตว์แม้เป็นสัตว์เลี้ยงตัวที่สี่ก็ตาม และในหัวข้อถัดไป เป็นการพิจารณาข้อบัญญัติซึ่งออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของรูปแบบ คือ ผู้มีอำนาจในการออกกฎและลักษณะการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยง โดยพิจารณาร่วมกับหลักการของกฎ 2024 ด้วยว่ามีข้อพิจารณาสำคัญอื่นที่ควรนำมาพิจารณาเพิ่มเติมไว้อีกหรือไม่

3. การวิเคราะห์การจดทะเบียนสุนัขและแมวในชุมชนของไทย

3.1 มาตรการควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสุนัขและแมวภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับประโยชน์ส่วนรวม

การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทยในระยะเริ่มแรกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 โดยมุ่งเน้นไปที่การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ซึ่งเป็นเหตุรำคาญและอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน ได้แก่ ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ที่รวมถึงสุนัขที่ไม่มีเจ้าของหรือสัตว์ที่พบมีอาการโรคพิษ

สุนัขบ้า และพระราชบัญญัติการสวนคว่ำ และการเลี้ยงสัตว์ เพื่อประโยชน์แห่งคว่ำเรือน พุทธศักราช 2482 ที่มุ่งเน้นการควบคุมการเลี้ยงสัตว์สำหรับการใช้ในการบริโภคเป็นสำคัญ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยง ได้แก่ สุนัขและแมว จึงริเริ่มขึ้นครั้งแรกภายหลังมีการตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แล้วพัฒนาการต่อเนื่องไปถึงเรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ให้แก่สัตว์เลี้ยงตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 สำหรับการควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสุนัขและแมวในปัจจุบัน เป็นกลไกที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามตรา 29¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ที่กำหนดให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ซึ่งกระทั่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติในเรื่องนี้มาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2545 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ต่อมาเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2567 สภากรุงเทพมหานครได้มีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ.¹⁵ เพื่อเป็นการปรับปรุงข้อบัญญัติเดิม โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 360 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 30 ข้อ แบ่งออกเป็น 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1

¹⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้”

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้”

¹⁵ ระบบกลางทางกฎหมาย, **รับฟังความคิดเห็นร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ.** [ออนไลน์], 13 ธันวาคม 2567. แหล่งที่มา: https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=MjgzNURHQV9MQVdfRUPtLRFTkQ=

บททั่วไป หมวด 2 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ หมวด 3 การควบคุมการเลี้ยงสุนัขและแมว หมวด 4 การจดทะเบียนสุนัขและแมว หมวด 5 การนำสุนัขและแมวออกนอกสถานที่เลี้ยง หมวด 6 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และหมวด 7 บทลงโทษ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอีกกว่า 7,800 แห่ง อาศัยแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น¹⁶ ในการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ในเรื่องเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขและแมวโดยเด็ดขาด เขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขและแมวเกินจำนวนที่กำหนด การขึ้นทะเบียนสุนัขและแมว การแจ้งเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ การเคลื่อนย้ายสุนัขและแมว หรือการตายของสัตว์เลี้ยงหน้าที่ยในการนำสุนัขและแมวทุกตัวไปรับการฉีดวัคซีน การแจ้งกรณีพบหรือสงสัยว่าสุนัขและแมวมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า หน้าที่ยควบคุมสัตว์เลี้ยงไว้ในสถานที่เลี้ยงเมื่อมีประกาศกำหนดเขตโรคระบาดสัตว์ชั่วคราว หน้าที่ยจัดสถานที่เลี้ยงให้เหมาะสมและสะอาด พร้อมควบคุมสัตว์ไม่ให้ก่อเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อผู้อาศัยใกล้เคียง การพบพาบัตรหรือเครื่องหมายประจำตัวสัตว์เมื่อนำสุนัขออกจากสถานที่เลี้ยง และบทลงโทษ

สำหรับสาระสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงกับมาตรการของประเทศสิงคโปร์ที่ได้กล่าวไปแล้วแบ่งการพิจารณาได้เป็น 2 รูปแบบคือ

3.1.1 รูปแบบของกฎ

หากพิจารณารูปแบบของกฎทั้งสามฉบับของประเทศสิงคโปร์ตามหัวข้อ 2 จะพบว่า อำนาจในการออกกฎดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรีฯ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสัตว์และนกฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในกลไกระดับชาติ ในขณะที่การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ หรือข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ จะออกโดยราชการส่วนท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แต่เป็นกลไกระดับท้องถิ่น ทำให้การควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงสามารถกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกันและมีความ

¹⁶ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0819.3/ว 3276 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2562 เรื่อง การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปตามโครงการสัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้าตามพระปณิธานศาสตราจารย์ ดร.สมเด็จเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี (งวดที่ 2)

เฉพาะเจาะจงตามบริบทของสังคมในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบได้ ซึ่งการที่ประเทศไทยใช้กลไกระดับท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการออกกฎที่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทางด้านการสาธารณสุข ที่หากกำหนดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นจะทำให้สามารถกำหนดหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงได้ สอดรับกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากผู้อยู่ในพื้นที่ย่อมสามารถเข้าใจบริบทของท้องถิ่นได้มากกว่าส่วนกลาง รวมทั้งทราบถึงข้อจำกัดและความพร้อมของพื้นที่ และสามารถบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนได้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น การตราข้อบัญญัติในระดับท้องถิ่นจึงสามารถริเริ่มนวัตกรรมภายใต้กรอบอำนาจของกฎหมายเพื่อยกระดับการควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ได้ ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของกรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติฯ จะมีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมจำนวนการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมและสัตว์ปีก ที่เกินไปจากขอบเขตของบทบัญญัติภายใต้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วไปตามแนวทางของการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ข้างต้น ตลอดจนมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสุนัขควบคุมพิเศษที่คำนึงถึงประชาชนส่วนหนึ่งที่นิยมเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์พิเศษ

นอกจากนี้ การกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและการปล่อยสัตว์ยังสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันโรคหรือควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ ทั้งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันโรคจากสัตว์สู่คน ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (มาตรา 67 (1/1) (2) และ (3)) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 50 (2/1) (3) และ (4) มาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (3)) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16 (17) (19) และ (21)) ที่กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยดำเนินการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อไว้ และพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่อำนาจดำเนินการต่อสู้สุนัขที่พบว่าไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ หรือที่มีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า รวมตลอดจนการออก

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ในแต่ละแห่ง เพื่อดำเนินการให้มีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่สุนัขและแมวที่มีอายุ 2-4 เดือน หรือตามที่สัตวแพทย์เห็นสมควร และกำหนดให้ต้องใส่เครื่องหมายประจำตัวสัตว์ที่ได้รับวัคซีน ตามที่พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า กำหนดด้วย ประกอบกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ในระดับท้องถิ่น โดยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการและคณะทำงานร่วมระหว่าง 3 หน่วยงานร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข และกรมปศุสัตว์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันและสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า คือ พื้นที่ที่ไม่พบสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมทุกชนิดหรือคนติดเชื่อโรคพิษสุนัขบ้าในช่วง 24 เดือน และมีผลการดำเนินงานอื่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า ในแต่ละพื้นที่ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การพิจารณาที่ 3 คือ การสำรวจสัตว์ โดยต้องมีการสำรวจจำนวนสุนัขและแมวครอบคลุมพื้นที่ ทั้งที่มีเจ้าของและไม่มีเจ้าของ รวมทั้งต้องบันทึกข้อมูลสุนัขและแมวในพื้นที่ในฐานะข้อมูลการทำทะเบียนสุนัขและแมว Rabies One Data ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางการได้มาซึ่งข้อมูลจำนวนของสัตว์เลี้ยงในครัวเรือนตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ หรือข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ตลอดจนยังสอดคล้องกับมาตรการการกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ที่กลุ่มประเทศประชาคมอาเซียนได้กำหนดไว้ในกลยุทธ์การกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าในส่วนการควบคุมจำนวนสุนัข และการติดตามและควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์¹⁷ อีกด้วย

จากเหตุผลที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้อดีของการใช้กลไกระดับท้องถิ่นในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงจะทำให้สามารถกำหนดมาตรการการเลี้ยงที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ ตัวอย่างเช่น มาตรการการทำหมันตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านโฆ้ง เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2552 มาตรการการเลี้ยงสุนัขควบคุมพิเศษตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของการกำหนดมาตรการนี้เองก็อาจทำให้เกิดข้อขัดแย้ง

¹⁷ OIE World Organisation for Animal Health, **ASEAN Rabies Elimination Strategy** [Online], 18 December 2024. Source: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/02/ASEAN-Rabies-Elimination-Strategy.pdf>, p 22.

ในเรื่องความจำเป็นและความครบถ้วนของมาตรการที่พึงกำหนดไว้เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นพื้นฐานของการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า ในแต่ละท้องถิ่นจะต้องกำหนดมาตรการบังคับใดไว้บ้างโดยพิจารณาจากมาตรการในปัจจุบันที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของแต่ละพื้นที่ เช่น การจดทะเบียนสัตว์เลี้ยง การกำหนดจำนวนสัตว์เลี้ยงในครัวเรือนตามขนาดพื้นที่ การแจ้งการเคลื่อนย้ายหรือการเปลี่ยนแปลงเจ้าของ และต้องเสนอข้อมูลมาตรการทางเลือก เช่น การกำหนดเขตสวนสาธารณะสำหรับสัตว์ การกำหนดเขตห้ามสุนัขเข้าให้แก่ท้องถิ่นร่วมกับประชาชนในพื้นที่ได้พิจารณากำหนดเพิ่มเติมตามแต่ละเขตพื้นที่ อีกทั้งยังสามารถพิจารณานำเอามาตรการสนับสนุนการควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงอย่างถาวรมากำหนดไว้เป็นมาตรการบังคับร่วมด้วย เช่น มาตรการการทำหมัน ซึ่งแม้ยังไม่มี การกำหนดไว้อย่างแพร่หลาย โดยยังพบว่ามีกำหนดไว้ในข้อ 5 (3) แห่งเทศบัญญัติ เทศบาลตำบลบ้านไฉ้ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ฯ เท่านั้น

3.1.2 รูปแบบของการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยง

ในปัจจุบัน การควบคุมการดำเนินการโดยรัฐมีหลายรูปแบบ อาจดำเนินการโดยอาศัยกลไกของระบบอนุญาตหรือระบบทะเบียน ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ การได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการที่รัฐต้องการควบคุม ในขณะเดียวกันมีความแตกต่างกันในเรื่องคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตและผู้ขอขึ้นทะเบียน ที่การใช้ระบบอนุญาตจะต้องพิจารณาคูณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ได้รับอนุญาตด้วย หากพิจารณารูปแบบการควบคุมการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์ตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครฯ และข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อย สัตว์ แล้วจะเห็นว่าการกำหนดหน้าที่ในการจดทะเบียนมีความแตกต่างจากรูปแบบการ อนุญาตให้เลี้ยงสุนัขและแมวของประเทศสิงคโปร์ โดยกระบวนการของประเทศสิงคโปร์ เป็นการกำหนดระบบอนุญาตขึ้น และกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติ ทักษะ ความรู้ และความเหมาะสมของผู้ยื่นคำขอเลี้ยงสุนัขหรือแมวเป็นสัตว์เลี้ยง รวมทั้งมีอำนาจ ปฏิเสธของคำขออนุญาตดังกล่าวได้โดยแสดงเหตุผลแห่งการปฏิเสธที่ชัดเจน ซึ่งนอกจากรัฐ จะสามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงในทางหนึ่งก่อนการอนุญาตแล้ว ยังสามารถควบคุม พฤติกรรมการเลี้ยงภายหลังที่มีการอนุญาตแล้วผ่านกลไกของระบบอนุญาตเอง คือ

การเพิกถอนใบอนุญาต หากผู้ได้รับอนุญาตฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือเงื่อนไขใดที่กำหนดไว้ในขณะที่การจดทะเบียนตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ และข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์มีลักษณะเป็นไปเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับทราบจำนวนและข้อมูลเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมในการดำรงชีพของประชาชน ป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ และเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทั้งยังเป็นข้อมูลสำหรับการควบคุมการเคลื่อนย้ายที่อยู่ของสัตว์เลี้ยงที่จะช่วยให้สามารถติดตามเฝ้าระวังโรคจากสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น จึงทำให้ไม่มีจำเป็นต้องพิจารณาคูณสมบัติและความเหมาะสมของผู้จดทะเบียนแต่อย่างใด

จากข้อมูลที่ได้กล่าวไปข้างต้นจะเห็นว่า การควบคุมการดำเนินการโดยรัฐทั้งสองรูปแบบมีประโยชน์ที่ต่างกัน และขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมที่แตกต่างกันด้วย โดยข้อดีของระบบอนุญาตคือ กลไกการควบคุมมีทั้งก่อนและหลังการอนุญาต แต่มีข้อด้อย คือ กระบวนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อาจแตกต่างกันแม้ในกรณีที่มีลักษณะคล้ายกันได้ รวมทั้งอาจจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อการยื่นคำขออนุญาตหรือเข้าไปตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ได้รับอนุญาตในภายหลัง ในขณะที่ระบบทะเบียนซึ่งมุ่งให้ได้รับข้อมูลด้านจำนวน มีข้อดีคือ สามารถเริ่มใช้ได้โดยง่ายและปัจจุบันสามารถดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยี ไม่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมาก แต่ข้อด้อยคือ การตรวจสอบการเลี้ยงสัตว์ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นพื้นฐาน อาจดำเนินการได้ยาก แต่โดยที่การควบคุมการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์มีความเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญกับการป้องกันการแพร่โรคจากสัตว์สู่คน โดยเฉพาะโรคพิษสุนัขบ้า ผู้เขียนจึงเห็นว่า การใช้กลไกของระบบอนุญาตมีข้อดีมากกว่าและสนับสนุนให้นำเอาระบบอนุญาตมาใช้ในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงด้วยเหตุว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรต้องพิจารณาคูณสมบัติของผู้เลี้ยงสัตว์เป็นสำคัญว่า บุคคลดังกล่าวมีความพร้อมในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงหรือไม่ รวมทั้งมีศักยภาพในการดูแลสัตว์เลี้ยงให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานในการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงด้วยหรือไม่ โดยอาจพิจารณาจากองค์ประกอบในหลายด้าน ทั้งอุปนิสัยใจคอ ประวัติการกระทำผิดเกี่ยวกับสัตว์ อาชีพ และฐานะทางการเงิน รวมทั้งการผ่านการอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจนำเอาแนวทางการอนุญาตให้เลี้ยงสุนัขและแมวของประเทศ

สิงคโปร์มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากร่างหรือปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนนี้ และแม้ว่าการไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ และข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ จะมีบทบังคับ แต่การบังคับโทษปรับข้างต้นในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนโทษปรับตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ให้เป็นความผิดทางพินัยแล้ว¹⁸ ดังนั้น การจดทะเบียนสัตว์เลี้ยงควรเป็นทางเลือกสำหรับการดำเนินการในระยะแรกเพื่อทราบข้อมูลและจำนวนสัตว์เลี้ยงที่มีอยู่ แล้วจึงพัฒนาต่อไปเป็นระบบอนุญาตต่อไป ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่สามารถกำหนดขึ้นได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์สาธารณะในทางสาธารณสุข ทั้งนี้ ตามมาตรา 77¹⁹ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น

3.2 การจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรที่อาศัยในชุมชน

นอกจากการพิจารณาในเรื่องรูปแบบของกฎและรูปแบบของการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 3.1 หากพิจารณาข้อมูลการสำรวจประจำปี 2567 รอบที่ 1 (ณ วันที่ 24 ธันวาคม 2567) ของศูนย์บัญชาการเพื่อการเฝ้าระวังโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies One Data)²⁰ ในส่วนสุนัขจรและแมวจร ประเภทที่ไม่มีเจ้าของหรือมีถิ่นที่อยู่โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ซึ่งพบอาศัยอยู่ในที่สาธารณะ ได้แก่ ตลาด ดิกร้าง ป่าชุมชนในหมู่บ้าน วัด สถานที่ราชการ บริเวณบ้าน และอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่า

(1) มีสุนัขจรรวมจำนวน 2,460,782 ตัว แบ่งเป็นสุนัขไม่มีเจ้าของ 180,376 ตัว และสุนัขมีถิ่นที่อยู่ 2,280,406 ตัว และ

¹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 39

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

²⁰ ศูนย์บัญชาการเพื่อการเฝ้าระวังโรคพิษสุนัขบ้า, ข้อมูลสำรวจประชากรสุนัขและแมว ประจำปี 2567 รอบที่ 1 [ออนไลน์], 24 ธันวาคม 2567. แหล่งที่มา: <http://www.rabiesonedata.ku.ac.th/>

(2) มีแมวจรรวมจำนวน 1,358,466 ตัว แบ่งเป็นแมวไม่มีเจ้าของ 105,975 ตัว และแมวมีถิ่นที่อยู่ 1,252,491 ตัว

จะเห็นได้ว่า จำนวนสุนัขจรและแมวจรรวมทั้งสิ้นอยู่ที่ประมาณ 3.8 ล้านตัว ซึ่งหากไม่มีการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนไว้จะส่งผลให้การประมาณการด้านวัคซีนประจำปี และการควบคุมประชากรสุนัขจรและแมวจรเหล่านี้เป็นไปได้ยาก แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณารูปแบบคำขอจดทะเบียนสุนัข/แมว ตามแบบ คลส.2 แบบทำยร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครฯ จะพบว่า รูปแบบคำขอยังไม่เอื้ออำนวยต่อการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในชุมชน ที่จำเป็นต้องระบุรายละเอียดชื่อสกุลของเจ้าของ รวมถึงการระบุที่อยู่ของสุนัขจรและแมวจรดังกล่าว แม้จะมีข้อโต้แย้งว่า รูปแบบคำขอดังกล่าวสามารถนำไปปรับใช้ได้ว่า ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรับเป็นเจ้าของและให้ใส่ชื่อสุนัขจรและแมวจรไว้ในที่อยู่ของตน กรณีนี้เห็นว่า จะไม่เหมาะสมในระยะยาว เนื่องจากเมื่อเวลาผ่านไป จะไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า แท้จริงแล้วสุนัขจรและแมวจรมีที่มาจากการอนุเคราะห์รับใส่ชื่อไว้ให้โดยบุคคลดังกล่าว และจะเป็นการผลักภาระไปให้บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบต่อสุนัขจรและแมวจรในท้ายที่สุด ซึ่งพบเห็นได้บ่อยในสถานที่ราชการต่าง ๆ ที่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดูแลสุนัขจรและแมวจรให้ในระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาหน่วยงานราชการนั้นจะผลักภาระและความรับผิดชอบเกี่ยวกับสุนัขจรและแมวจรดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเมื่อเทียบเคียงกับ แนวทางการจัดการสุนัขจรและแมวจรในพื้นที่เอกชนของประเทศสิงคโปร์ตามกฎ 2024 จะพบว่า ได้มีการยกเลิกข้อสันนิษฐานการเป็นเจ้าของสุนัขจรและแมวจรเดิมที่กำหนดในกฎ 1966 แล้วนำมากำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของอาคารสถานที่ในการดำเนินการตามที่อำนาจอธิบดีฯ มีคำสั่งโดยสามารถสั่งให้ดำเนินมาตรการป้องกันไม่ให้สุนัขจรและแมวจรเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ หรือป้องกันการผสมพันธุ์ในสถานที่นั้นได้ นอกจากนี้ ยังให้อำนาจสั่งให้มีการดำเนินการอื่น เช่น ทำหมัน จดทะเบียน ทั้งนี้ ตามข้อ 13 ของกฎ 2007 และข้อ 26 ของกฎ 2024 ซึ่งเห็นว่าการกำหนดหน้าที่ในลักษณะนี้จะทำให้เกิดความชัดเจนทั้งต่อเจ้าหน้าที่และผู้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น กรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นสามารถพิจารณาจัดทำรูปแบบคำขอการจดทะเบียนสำหรับสุนัขจรและแมวจรในชุมชน โดยกำหนดให้ระบุชื่อเจ้าของสัตว์เป็น ชุมชนที่สัตว์นั้นอาศัยอยู่ แทนการระบุชื่อบุคคลพร้อมข้อมูลส่วนบุคคล และระบุที่อยู่อาศัย เป็นบริเวณพื้นที่ของชุมชน

รวมทั้งต้องระบุชื่อผู้ประสานงานในชุมชนที่มีความคุ้นเคยกับสุนัขจรและแมวจร เพื่อเป็นข้อมูลชี้ชัดถึงที่มาของสัตว์นั้น รวมไปถึงทำให้ทราบแน่ชัดว่า จะประสานบุคคลใด เพื่อจัดการฉีควัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าประจำปีและการควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรและแมวจรซึ่งจะทำให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสอดคล้องกับบริบทที่แท้จริงและไม่เป็นการผลักภาระให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการรับผิดชอบต่อน้องจรและแมวจรในชุมชน

4. บทสรุป

ในส่วนการพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงในประเทศไทยเทียบกับประเทศสิงคโปร์ ผู้เขียนเห็นว่า การใช้กลไกระดับท้องถิ่นมีความเหมาะสมในแง่ของการกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการได้สอดคล้องกับบริบทของสังคมในแต่ละพื้นที่ แต่จำเป็นต้องกำหนดแนวทางร่วมกันว่า มาตรการใดควรเป็นมาตรการบังคับและมาตรการใดควรเป็นมาตรการทางเลือกเพื่อให้สามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงได้มีประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งควรพิจารณานำเอาระบบอนุญาตมาใช้ควบคุมการเลี้ยงสัตว์เพื่อสามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์ได้ตลอดกระบวนการเลี้ยง โดยให้รัฐได้มีโอกาสตรวจสอบคุณสมบัติ ทักษะความรู้ และความเหมาะสม รวมทั้งความพร้อมของผู้ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงสัตว์เลี้ยง เพื่อสามารถป้องกันการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงได้ในระยะยาว เนื่องจากการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมทำให้เกิดขึ้นเพื่อสังคมที่ปลอดภัย นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นควรเสนอให้มีการกำหนดรูปแบบการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในนามของชุมชนเพื่อชี้ให้เห็นชัดถึงที่มาของสุนัขจรและแมวจรเหล่านั้น ป้องกันการหลงลืมและผลักภาระให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ใส่ใจรับผิดชอบเป็นเจ้าของสุนัขจรและแมวจรในตอนเริ่มแรก อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ที่กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมจากชุมชน เน้นย้ำการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรและแมวจรอย่างยั่งยืนเพื่อป้องกันการแพร่โรคพิษสุนัขบ้าสู่คนในบริบทการควบคุมจำนวนประชากรสัตว์ด้วยการจดทะเบียนเพื่อให้ทราบจำนวนสุนัขจรและแมวจรที่แท้จริง ทั้งยังส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามาช่วยดูแลสร้างความคุ้นเคยกับสุนัขจรและแมวจรในชุมชน เพื่อให้สามารถฉีควัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในสุนัขจรและแมวจรได้เป็นประจำทุกปี

ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญให้สามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การเคลื่อนย้ายสัตว์ และการฉีดวัคซีนให้ครอบคลุมเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคจากสัตว์สู่คนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการบังคับใช้โทษสำหรับการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงของเจ้าของสัตว์เลี้ยงตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์²¹ เพื่อที่จะไม่เป็นการเพิ่มจำนวนสุนัขจรและแมวจรให้แก่ชุมชนและสังคมโดยรวมอีก และเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้บรรลุเป้าหมายสุขภาพหนึ่งเดียว (One Health) สัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัย ได้อย่างแท้จริง

²¹ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร” ประกอบกับมาตรา 32 บัญญัติว่า “เจ้าของสัตว์หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 22 มาตรา 24 หรือฝ่าฝืนมาตรา 23 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท” ซึ่งความผิดดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยและมีอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

รายการอ้างอิง

- ระบบกลางทางกฎหมาย, **รับฟังความคิดเห็นร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ.** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=MjgzNURHQV9MQVdfRUPTlRFTkQ=

- สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, **แผนและแนวทางการดำเนินงานเร่งรัดกำจัดโรคพิษสุนัขบ้า ปีงบประมาณ 2568 ของกรมปศุสัตว์**, (กรุงเทพมหานคร: เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า ระหว่างวันที่ 12-13 ธันวาคม 2567 ณ โรงแรมมารวย การ์เด็น).

- อรุณพร ยุธชัย, **หลักเกณฑ์พื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า**, (กรุงเทพมหานคร: เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า ระหว่างวันที่ 12-13 ธันวาคม 2567 ณ โรงแรมมารวย การ์เด็น).

- ศุภกิจ แดงขาว และเอกวิทย์ มีสุข, **ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐสิงคโปร์**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556).
ศูนย์บัญชาการเพื่อการเฝ้าระวังโรคพิษสุนัขบ้า, **ข้อมูลสำรวจประชากรสุนัขและแมว ประจำปี 2567 รอบที่ 1** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.rabiesondata.ku.ac.th/>

- Center for Urban Greenery and Ecology (CUGE), **Course Marketplace** [Online], Source: <https://lms.nparks.gov.sg/cugelms/Catalogue/PublicCatalogue.aspx?searchText=&pageIndex=0&filterBy=0&orderBy=C.CreatedDate%26DESC>

- Iryna Korobko, **International Legal Standards of Pet Animals Identification Theory and Practice of Public International Law Ukrainian**, Journal of International Law, Volume 2015 Issue 2 (2015).

- Joshua M. Frank and Pamela L. Carlisle-Frank, **Analysis of Programs to Reduce Overpopulation of Companion Animals: Do Adoption and**

Low-cost Spay/neuter Programs Merely Cause Substitution of Sources?, Ecological Economics, Volume 62 Issues 3–4 (May 2007).

- Melanie Rock and others, **Policies on Pets for Healthy Cities: a Conceptual Framework**, Health Promotion International, Volume 30 Issue 4 (December 2015).

- OIE World Organisation for Animal Health, **ASEAN Rabies Elimination Strategy** [Online], Source: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/02/ASEAN-Rabies-Elimination-Strategy.pdf>

- Pamela D. Frasch, Katherine M. Hessler, Sarah M. Kutil and Sonia S. Waisman. **Animal Law in a Nutshell**, (The United States of America: Thomson Reuters, 2011).

- Singapore Statute Online, **The Animals and Birds (Dog Licensing and Control) Rules 1966** [Online], Source: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/ABA1965-R1/Published/19940430?DocDate=19920325&WholeDoc=1>

- Singapore Statute Online, **The Animals and Birds (Dog Licensing and Control) Rules 2007** [Online], Source: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/ABA1965-R1/Published/20071001?DocDate=20071001>

- Singapore Statute Online, **The Animals and Birds (Licensing and Control of Cats and Dogs) Rules 2024** [Online], Source: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Supp/S683-2024/Published/20240830?DocDate=20240830>

- SOSD, **What is Fostering & How?** [Online], Source: <https://sosd.org.sg/what-is-fostering-how/>

- Sue Donaldson and Will Kymlicka, **Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights**, (New York: Oxford University Press, 2011).

- The Animal & Veterinary Service (AVS), **Microchipping & Registration**
[Online], Source: <https://www.nparks.gov.sg/avs/pets/owning-a-pet/lost-and-found-pets/microchipping-,a-,registration>

- The Animal & Veterinary Service (AVS), **Pet Licensing E-services**
[Online], Source: <https://www.nparks.gov.sg/avs/pets/owning-a-pet/licensing-a-pet/pet-licensing-e-services>

บทความวิชาการ (Academic Article)

ความท้าทายทางกฎหมายในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศภายใต้หลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่คุ้มครอง ทางทะเลในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

The Legal Challenges in Addressing Impacts of Climate
Change under the Regulations for Establishing Marine
Protected Areas Pursuant the Act on the Promotion of
Marine and Coastal Resources Management B.E. 2558

ประติภา สุวรรณรัตน์*

อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

Pradipha Suwanrat

Lecturer at Faculty of Law, Walailak University

วันที่รับบทความ 19 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่แก้ไขบทความ 24 มีนาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 25 มีนาคม 2568

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมลติดต่อ pradipha.103@gmail.com

บทคัดย่อ

ด้วยปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีอยู่ในปัจจุบันส่งผลโดยตรงต่อระบบนิเวศทางทะเลทั้งการดำรงชีพของสัตว์ทะเล ระบบโครงสร้างของสิ่งมีชีวิตในทะเล รวมถึงการโยกย้ายถิ่นฐานของสิ่งมีชีวิตในทะเล ทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อมหาสมุทรกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่รัฐต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยกำลังให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเหล่านี้ อย่างไรก็ตามการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นหนึ่งในมาตรการที่มีความสำคัญในการส่งเสริมการฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเล แต่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าวกลับไม่ถูกพิจารณาในมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ซึ่งการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการวางหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอความท้าทายของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อพิจารณาการแก้ไขปัญหาลักษณะที่มาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล บทความฉบับนี้พบว่าหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ มีความเป็นไปได้ที่จะช่วยส่งเสริมกระบวนการบรรเทาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ว่าพระราชบัญญัติฯ จะมีข้อกำหนดที่ในการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลไว้เป็นการทั่วไปก็ตาม

คำสำคัญ: พื้นที่คุ้มครองทางทะเล; การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ; พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

Abstract

At present, the problems of climate change have been directly caused to marine ecosystems, including the habitation of marine animals, the structure of marine organisms and their migration pattern. As a result of the problems, the impact of climate change on the ocean has become a crucial issue of many states, including Thailand, which are focusing on addressing this problem. The establishment of marine protected areas is one of the marine environment measures significantly to promote marine habilitation. However, the climate change issues have not adequately considered in this measure. The regulation of marine protected area under the Act on the Promotion of Marine and Coastal Resources Management, B.E. 2558, serves as the legal instrument governing marine environmental protection and human activities. Accordingly, the this article examines the challenge of marine protected area measures under this Act and addresses the impact of climate change on the marine ecosystem in Thailand's maritime jurisdiction. Although this Act provides the general requirements for establishment of the marine protected areas, this article finds that its regulations can contribute to the mitigation and rehabilitation of the marine environment.

Keywords: Marine Protected Area; Climate Change; The Act on the Promotion of Marine and Coastal Resources Management, B.E. 2558

1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ณ ปัจจุบัน กำลังกลายเป็นปัญหาที่สังคมระหว่างประเทศต่างให้ความสำคัญในการมุ่งหามาตรการเพื่อบรรเทา หรือชะลอผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในอนาคต เนื่องจากผลกระทบที่เกิดขึ้นนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้ง ระดับของอุณหภูมิบนพื้นผิวสูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงของความกดอากาศไม่คงที่อันทำให้เกิดพายุในพื้นที่ต่าง ๆ ตลอดจน อุทกภัย และการขาดแคลนแหล่งอาหาร เป็นต้น¹ ในขณะเดียวกัน มหาสมุทรกลายเป็นพื้นที่อีกแห่งหนึ่งซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว เนื่องจากมหาสมุทรเป็นแหล่งกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ที่สำคัญตามธรรมชาติและอาจมีปริมาณการหมุนเวียนของ CO₂ ซึ่งดูดซับจากชั้นบรรยากาศมาถึงร้อยละ 90 ทำให้ระดับอุณหภูมิของน้ำทะเลสูงขึ้น (ocean warming) และน้ำทะเลเกิดความเป็นกรด (acidification) ได้เช่นกัน² โดยวิธีการบรรเทาให้โลกมีอุณหภูมิพื้นผิวลดลงนั้น นักวิทยาศาสตร์ได้ดำเนินการคิดค้นนวัตกรรมที่เรียกว่า วิศวกรรมธรณี (Geoengineering) ซึ่งจัดการกับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยตรง และวิธีการลดความร้อนโดยจัดการรังสีจากดวงอาทิตย์ (Solar Radiation Management)³

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการที่สามารถรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล มาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Marine Protected Area: MPA) เป็นเครื่องมือการจัดการพื้นที่ทางทะเลที่สามารถนำมาปรับเพื่อใช้ฟื้นฟู และ บรรเทา ระบบนิเวศจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการ

¹ UN, **Causes and Effects of Climate Change** [Online], 15 January 2025.
Source: <https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effects-climate-change>

² James Harrison, **Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment**, (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 239-240.; Duncan E. J. Currie and Kateryna Wowk, **Climate Change and CO₂ in the Oceans and Global Oceans Governance**, Carbon & Climate Law Review, Volume 3 Issue 4 (2009), p. 393.

³ กฤษฎากร ว่องวุฒิภูถิ์, **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายทะเล: ผลกระทบและทางออกของปัญหา**, วารสารนิติพัฒน์ นิต้า, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (2561), หน้า 54.

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ เนื่องจากพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในแต่ละพื้นที่ที่แน่นอน⁴ ทั้งยังเป็นหนึ่งในเครื่องมือการจัดการเชิงพื้นที่ (Area-Based Management Tool) สำหรับการอนุรักษ์และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยเครื่องมือดังกล่าวยังสามารถออกแบบให้มีรูปแบบของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณนั้น ๆ⁵ ด้วยหลักการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบของมาตรการการรักษาสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมกิจกรรม หรือการกระทำอันก่อให้เกิดภาวะมลพิษ หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลจึงกลายเป็นที่ยอมรับในฐานะเครื่องมือเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)⁶ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย

⁴ Yoshifumi Tanaka, **The International Law of the Sea**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 324.

⁵ Julian Roberts, Aldo Chircop and Sian Prior, **Area-based Management on the High Seas: Possible Application of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept**, The International Journal of Marine and Coastal Law, Volume 25 Issue 4 (2010), p. 484.; UNGA, **Report of the Secretary-General, Addendum, Division of the Ocean and the Law of the Sea at its Sixty-second Session**, UN Doc no. A/62/66/Add.2, (10 September 2007) [Online], Source: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n07/500/06/pdf/n0750006.pdf>, para 117.; Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya, **Towards Regional Cooperation in the Establishment of Marine Protected Areas**, (Doctoral thesis, The Degree of Doctor of Philosophy, Nottingham Trent University, 2018), p. 91.

⁶ **United Nations Convention on the Law of the Sea**, December 10, 1982, UNTS 1833, 3.

ทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (The Convention of Biological Diversity: CBD)⁷ ซึ่งตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับต่างก็ให้ความสำคัญต่อการปกป้องคุ้มครองระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในทะเลจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแทบทั้งสิ้น

จากที่กล่าวไปข้างต้น ภายใต้หลักการพื้นฐานของการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลของอนุสัญญาทั้งสองฉบับ รัฐภาคีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับมีหน้าที่ในการป้องกันและลดผลกระทบจากภาวะมลพิษใด ๆ ที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลตลอดจนให้ความสำคัญกับแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ดังกล่าว⁸ เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการบรรเทาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมาตรการของทั้ง UNCLOS และ CBD เป็นมาตรการที่กำหนดหน้าที่ของรัฐภาคีไว้อย่างกว้าง ๆ เมื่อรัฐภาคีจะต้องพิจารณาหลักการใด ๆ ตามที่อนุสัญญาทั้งสองกำหนดไว้ รัฐภาคีนั้นอาจต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อมูลทางภูมิศาสตร์กับวิทยาศาสตร์เพื่อให้การออกแบบกฎหมายและข้อบังคับของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเป้าหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลในพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้นในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศของบทความฉบับนี้ คือ การพิจารณาหลักการพื้นฐานและวิธีการที่รัฐภาคีในสนธิสัญญาจะสามารถดำเนินการใช้วิธีการที่ดีที่สุดของตนในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากปัญหาของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ในขณะเดียวกัน การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของประเทศไทยนั้นมีปรากฏให้เห็นในกฎหมายหลายฉบับทั้งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 หรือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้น แต่พื้นที่คุ้มครองทางทะเลตาม มาตรา 18 และ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่ คือ (1) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลอยู่ในสภาพสมบูรณ์ (2) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์

⁷ Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, June 5, 1992, UNTS, vol. 1760, p. 79.

⁸ UNCLOS Article 192 and Article 194 และ CBD Preamble and Article 1

ทะเล และ (3) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศ⁹ และในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งกล่าวถึงมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹⁰ แสดงให้เห็นว่ามาตรการภายใต้พระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาพิจารณาถึงแนวทางในการบริหารจัดการทะเลเพื่อรับมือกับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ โดยหลักเกณฑ์ในมาตราข้างต้นอาจนำมาพิจารณาถึงแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นเครื่องมือสำหรับการรับมือปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น พื้นที่พื้นฟูระบบนิเวศทางทะเล หรือ พื้นที่คาร์บอนสีน้ำเงิน (Blue carbon) เป็นต้น

ดังนั้น บทความฉบับนี้ จึงมุ่งหมายที่จะนำเสนอความท้าทายของการจัดการปัญหาและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในมิติของมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลซึ่งปรากฏใน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยผู้เขียนจะอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ประกอบด้วย (1) หลักการของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ (2) หลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 (3) การวิเคราะห์ข้อจำกัด และความท้าทายของการบริหารจัดการพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยในปัจจุบันว่าพระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มากน้อยเพียงใด

2. การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในฐานะเครื่องมือบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นเครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สามารถใช้คุ้มครองระบบนิเวศของทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพประเภทหนึ่ง ด้วยลักษณะที่มีการกำหนดพื้นที่เฉพาะและกำหนดมาตรการ

⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 18 และมาตรา 20

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 22

ทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้สำหรับการปกป้องคุ้มครองระบบนิเวศในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงควรพิจารณาเสียก่อนว่า “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” คืออะไร โดยในหัวข้อนี้ ผู้เขียนขออธิบายคานิยามของ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” ในบริบทของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง คือ CBD ตลอดจนการให้คานิยามในเอกสารขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอย่าง สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (The International Union for Conservation of Natural Resources: IUCN) ตลอดจนหลักการสำคัญในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและมาตรการของอนุสัญญาทั้งสองที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการรักษาระบบนิเวศทางทะเล ตลอดจนความเกี่ยวพันกับการจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนั้น ในหัวข้อนี้บทความจะวิเคราะห์ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” ในฐานะที่เป็นเครื่องมือการจัดการพื้นที่ทางทะเล และการประสานแนวทางในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อสำรวจแนวโน้มและความเป็นไปได้ที่อาจนำไปสู่การพิจารณาหลักการภายใน พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในหัวข้อที่ 3 ต่อไป

2.1 คานิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเล

การให้คานิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Marine Protected Areas: MPAs) กล่าวได้ว่าตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ มิได้มีการให้ความหมายที่ชัดเจนว่าพื้นที่คุ้มครองทางทะเลคืออะไร หากแต่พื้นที่คุ้มครองทางทะเลจะถูกกล่าวถึงในตราสารระหว่างประเทศหลาย ๆ ฉบับซึ่งมีชื่อแตกต่างกันไป เช่น “พื้นที่คุ้มครอง (Protected Area)” ใน CBD คือพื้นที่ที่ถูกกำหนดตามหลักภูมิศาสตร์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ที่เจาะจง¹¹ ซึ่งพื้นที่คุ้มครองตามนัยของ CBD มิได้ใช้เฉพาะการกำหนดพื้นที่คุ้มครองในทะเลเพียงอย่างเดียวแต่รวมถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพบนบกด้วย เช่นเดียวกัน ในขณะที่พื้นที่คุ้มครองภายใต้ MARPOL 73/75 ถูกเรียกว่า ‘Special Areas’ หรือ พื้นที่พิเศษ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษ

¹¹ CBD Article 2, “Protected area” means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.

ทางเรือ เช่น ภาวะมลพิษจากน้ำมัน หรือก๊าซที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์และไนโตรเจนไดออกไซด์¹²

อย่างไรก็ดี เมื่อนำคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองตามความหมายของ CBD พิจารณาร่วมกับคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของ IUCN อาจเป็นการให้คำนิยามของ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” ที่มีความหมายครอบคลุมลักษณะของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มากที่สุด¹³ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

เมื่อพิจารณาคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตาม The 1999 Guidelines for Marine Protected Areas ได้ให้คำนิยาม พื้นที่คุ้มครองทางทะเล คือ พื้นที่ที่ที่ใช้สำหรับการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งดำเนินการจัดการผ่านกฎหมายและวิธีที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ¹⁴ ต่อมา การให้คำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่กล่าวไปข้างต้น ได้รับการปรับปรุงให้มีความทันสมัยขึ้นตามกาลเวลา และภายใต้แนวทางปฏิบัติ (Guideline) สำหรับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในปี 2008 ของ IUCN ได้ให้คำนิยามลักษณะของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพิ่มเติม คือ พื้นที่ที่มีการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอนทั้งได้รับการยอมรับให้ใช้สำหรับ และบริหารจัดการผ่านกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพใด ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature) ในระยะยาวด้วยการบริการของระบบนิเวศที่เกี่ยวข้อง (Ecosystem Services)¹⁵ และด้วยคุณค่าทางวัฒนธรรม¹⁶ ซึ่งการให้คำนิยามดังกล่าวเป็นการวางแนวทาง และข้อเสนอแนะ

¹² IMO, **Special Areas under MARPOL** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Special-Areas-Marpol.aspx>

¹³ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **พื้นที่คุ้มครองทางทะเลคืออะไร** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_61/s_21

¹⁴ Graeme Kelleher, **Guidelines for Marine Protected Areas**, (Gland, Switzerland: IUCN, 1999)

¹⁵ การบริการของระบบนิเวศ (Ecosystem Services) คือ ประโยชน์ที่มนุษย์ได้รับจากระบบนิเวศเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพ ไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อม

¹⁶ Nigel Dudley, **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**, (Gland, Switzerland: IUCN, 2008), p.8.

สำหรับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลให้มีการบูรณาการทั้งมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐต่าง ๆ ย่อมสามารถประเมินศักยภาพบริเวณพื้นที่ที่จะจัดตั้งและกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลได้ จากข้อเสนอแนะของ IUCN นี้ อาจสรุปได้ว่าหลักการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น ต้องมีการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่ชัดเจนเป็นไปตามกฎหมายทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการกำหนดแผนการบริหารจัดการ ทั้งยังต้องเป็นการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁷

ในขณะเดียวกัน การพิจารณาลักษณะของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของ IUCN นั้น ยังคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่อาจมีการแบ่งตามวัตถุประสงค์ได้หลากหลายประเภทเช่นเดียวกัน ซึ่งประเภทของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในบทความชิ้นนี้จะขออธิบายเฉพาะ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่มีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล” เท่านั้น โดยโยชิฟุมิ ทานากะ ได้อธิบายว่าพื้นที่คุ้มครองทางทะเลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ *ประเภทที่ 1* พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) และ *ประเภทที่ 2* พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อการคุ้มครองระบบนิเวศเปราะบาง (Fragile Ecosystems)¹⁸ ซึ่งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลทั้งสองประเภทนี้ หากจะพิจารณารวมถึงกระบวนการในการบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น ๆ จะต้องพิจารณาองค์ประกอบของระบบนิเวศในบริเวณที่จะกำหนดพื้นที่คุ้มครองเพื่อตั้งวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองที่มีลักษณะเป็นการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นอกจากนี้ หลักการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาควบคู่กับตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อให้ตราสารระหว่างประเทศเหล่านั้นเป็นแนวทางในการวางมาตรฐานทางวิทยาศาสตร์ และกำหนดหลักเกณฑ์และข้อบังคับ

¹⁷ Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya, *Towards Regional Cooperation in the Establishment of Marine Protected Areas*, pp. 94-95.

¹⁸ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, pp. 325-326.

ภายในของรัฐภาคีให้มีความสามารถที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้¹⁹ ข้อคำถามของการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและการปรับใช้ ตลอดจนถึงการเป็นสิ่งที่นำไปสู่เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ในบริบทของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมีบทบาทอย่างไรในการปรับสมดุลระหว่างผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลจากปัญหาดังกล่าว ด้วยข้อคำถามนี้ เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะนำไปสู่การพิจารณาความท้าทายของประเทศไทยในการพิจารณาและวางแผนการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ดังนั้น การให้คำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลใน CBD และ IUCN จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับหลักการในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น UNCLOS และพันธกรณีอื่น ๆ ใน CBD เพื่อพิจารณาหน้าที่ของรัฐที่จะแสวงหาความผูกพันภายใต้ตราสารระหว่างประเทศใด ๆ ในการเป็นหมุดหมายสำคัญสำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการบรรเทาผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในหัวข้อต่อไป ผู้เขียนจะสำรวจหลักการตามตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและพันธกรณีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางการใช้พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นเครื่องมือในการจัดการหรือบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทะเลที่ได้การประชุมของรัฐภาคีสันติสัญญา และตราสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกล่าวถึงมาตรการบริหารจัดการพื้นที่กับการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทะเลภายใต้อนุสัญญานั้น ๆ ต่อไป

¹⁹ Catherine Marzin and others, *Marine Protected Areas and Adaptation to Climate Change: How can MPAs Increase Climate Resilience?* in *Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges*, Edited by F. Simard, D. Laffoley. and J.M. Baxter, (Gland, Switzerland: IUCN, 2016), pp. 29-34.

2.2. กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมาตรการจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลไม่ว่าจะคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองที่ปรากฏใน CBD หรือคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของ IUCN จะเห็นว่า การพัฒนาแนวคิดและจำแนกประเภทของพื้นที่คุ้มครองทะเลนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของรัฐในแต่ละการวางกรอบการดำเนินการตามที่ห้วงเวลานั้น ทั้งนี้ การพิจารณารูปแบบและแนวคิดสำหรับการวางแผนจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของรัฐต่าง ๆ ที่จะวางเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่านเครื่องมือเหล่านั้นอย่างไร เพื่อศึกษาถึงหลักการและหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะตราสารระหว่างประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามหัวข้อดังต่อไปนี้

2.2.1. การกำหนดพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 หรือ CBD เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่กล่าวถึงและเรียกร้องให้รัฐภาคีมีหน้าที่ ตลอดจนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองความหลากหลายในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ โดยวัตถุประสงค์หลักที่ปรากฏในข้อที่ 1 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งกล่าวว่า วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ คือ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ส่วนประกอบและการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมกัน²⁰ จากการพิจารณาในส่วนของคำนิยาม “พื้นที่คุ้มครอง” ในหัวข้อ 2.1. จะเห็นว่าเป้าหมาย

²⁰ CBD Article 1

ของการจัดทำพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมุ่งตรงไปยังแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ในระบบนิเวศนั้น ๆ²¹

ทั้งนี้ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพโดยกำหนดเฉพาะเจาะจง หรือ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่ (In-Situ Conservation) ปรากฏอยู่ใน ข้อ 8 (a) ของ CBD ซึ่งกล่าวว่า รัฐภาคีจะต้องดำเนินการเท่าที่เป็นไปได้ (As Far As Possible) ในการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ที่ต้องใช้มาตรการพิเศษสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ²² ในข้อดังกล่าวมุ่งหมายให้รัฐภาคีกำหนดพื้นที่คุ้มครองซึ่งรวมถึงพื้นที่คุ้มครองทางทะเล โดยต้องดำเนินการด้วยกระบวนการบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) และในส่วนของระบบนิเวศทางทะเลนั้น ข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคีของ CBD ได้กล่าวถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลว่า การกำหนดพื้นที่คุ้มครองควรมีการบูรณาการในการปกป้องและคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพจากกิจกรรมภายนอกแหล่งพื้นที่²³ แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะของพันธกรณีนี้กลับมีลักษณะที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน ด้วยถ้อยคำของข้อ 8 ในวรรคแรกที่ว่า “ดำเนินการเท่าที่เป็นไปได้ (As Far As Possible)” ซึ่งอาจหมายถึง การกำหนดพื้นที่คุ้มครองตาม ข้อ 8 (a) จะต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของรัฐภาคีนั้นด้วย²⁴ นอกจากนี้ พันธกรณีในข้อ 8 (a) ยังไม่มีการกำหนดแนวทางหรือรายละเอียดด้วยว่ามาตรการอื่นใดในพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทาง

²¹ CBD Article 8; จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางชีวภาพ**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 100.

²² CBD Article 8 (a)

²³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, **Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol on Biosafety**, 3 ed. (Canada: Friesen Press, 2005), pp. 123-124.

²⁴ Ingvild Ulrikke Jakobsen, **Marine Protected Areas and Climate Change in The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints**, Edited by Elise Johansen, Signe Veierud Busch and Ingvild Ulrikke Jakobsen, (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), p. 252.

ชีวภาพนั้นจะต้องมีมาตรการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพไว้อย่างไร²⁵ ซึ่งเป็นข้อสำคัญที่รัฐภาคีจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงลักษณะพื้นที่ และความเป็นไปได้ในทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถปรับใช้ในแต่ละพื้นที่ดังกล่าว

ในเวลาต่อมา ข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ได้อธิบายว่าระบบนิเวศทางทะเลเป็นแหล่งที่ช่วยบรรเทาปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยกระบวนการที่เรียกว่า Blue Carbon ซึ่งหมายถึง ระบบนิเวศในทะเล เช่น ป่าชายเลน พื้นที่หนองน้ำ และพื้นที่ทุ่งหญ้าทะเล มีความสามารถในการเป็นแหล่งกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในมหาสมุทร (Carbon Sink) โดยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จะถูกดูดซับเข้าสู่ระบบนิเวศดังกล่าวรวมถึงกักเก็บตะกอนคาร์บอนอินทรีย์นั้นไว้ในพื้นดิน²⁶ ดังนี้ การกำหนดพื้นที่ที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพใน ข้อ 8 (a) จึงกลายเป็นข้อพิจารณาที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการบรรเทาและการปรับตัวของระบบนิเวศทางทะเลเพื่อเตรียมพร้อมกับการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวลาต่อมา โดยในข้อมติที่ IX/16 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2551²⁷ และ ข้อมติที่ X/29 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553²⁸ ได้กล่าวไว้ว่ารัฐภาคีของอนุสัญญาฯ สามารถนำข้อเสนอแนะเหล่านี้ปรับใช้กับมาตรการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่ (In-Situ Conservation) ร่วมกันกับการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยร่วมบูรณาการข้อพิจารณาของผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับความ

²⁵ Ibid.

²⁶ IAEA, **What Is Blue Carbon?** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.iaea.org/newscenter/news/what-is-blue-carbon>; NOAA, **Understanding Blue Carbon** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/understanding-blue-carbon>

²⁷ COP of CBD, **Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its Ninth Meeting** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-09/cop-09-dec-16-en.pdf>, p.8.

²⁸ COP of CBD, **Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its Tenth Meeting** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-29-en.pdf>

หลากหลายทางชีวภาพร่วมกับการดำเนินการภายใต้ข้อบทของ CBD²⁹ โดย ที่ประชุมของ รัฐภาคี CBD ได้เน้นย้ำถึงการให้ความสำคัญกับวิธีการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพด้วยกระบวนการใช้ พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นวิธีการในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และช่วยให้ระบบนิเวศทางทะเล ณ ถิ่นที่อยู่เหล่านั้น ทั้ง แนวปะการัง (Coral Reefs) ป่าชายเลน (Mangrove) หรือแหล่งทุ่งหญ้าทะเล (Seagrass Meadows) สามารถปรับตัวได้ โดยกระบวนการเหล่านี้เป็นความพยายามที่จะสร้างระบบนิเวศให้มีความยืดหยุ่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกระบวนการพัฒนาพื้นที่คุ้มครองทางทะเลให้สอดคล้องกับการปรับตัวโดยร่วมกันพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ขณะนั้น³⁰

ดังนั้น ภายใต้การพิจารณาตามข้อ 8 (a) ของ CBD พันธกรณีในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่เป็นข้อที่สามารถเรียกร้องให้รัฐต้องคำนึงถึงแนวทางในการลดและบรรเทาผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปในตัว ด้วยมาตรการที่กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่เฉพาะ พันธกรณีเหล่านี้เมื่อพิจารณาพร้อมกับกระบวนการบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศจะช่วยระบบนิเวศทางทะเลมีความยืดหยุ่นและลดความเสี่ยงจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ³¹ ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเรียกร้องให้รัฐจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของระบบนิเวศทางทะเลร่วมกับการรับมือปัญหาดังกล่าว ดังนั้น การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่ตามนัยของ CBD จึงสามารถนำไป

²⁹ Ibid., p. 2 paras. 8 (a) and (b).

³⁰ COP of CBD, **Decision XI/21** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-11/cop-11-dec-21-en.pdf>, para. 6 (2).; Ingvild Ulrikke Jakobsen, **Marine Protected Areas and Climate Change in The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints**, Edited by Elise Johansen, Signe Veierud Busch and Ingvild Ulrikke Jakobsen, pp. 253-254.

³¹ Karren N. Scott, **Integrated Oceans Management and Climate Change in Research Handbook on Climate Change, Oceans and Coasts**, Edited by Jan McDonald, Jeffrey McGee and Richard Barnes, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020), p. 300.

พิจารณาต่อการปรับตัวของสถานการณ์ที่ประเทศไทยจะใช้รูปแบบมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล อย่างเช่นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ต่อไปได้

2.2.2. การกำหนดพื้นที่ คุ้มครองทางทะเลและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

การศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ปฏิเสธไม่ได้ว่าอนุสัญญาที่มีส่วนสำคัญในการเชื่อมโยงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศเข้าด้วยกัน คือ UNCLOS เนื่องจากอนุสัญญานี้เป็นแม่บทของกฎหมายทะเลที่สำคัญ รวมถึงกำหนดหลักการที่สำคัญต่าง ๆ ทางทะเลซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดอาณาเขตทางทะเล เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง รวมทั้งหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล³²

หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลโดยตรงนั้น ไม่ปรากฏว่า UNCLOS ระบุถึงหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลแต่อย่างใด ในทางกลับกันกฎเกณฑ์ของ UNCLOS นั้นเรียกร้องให้รัฐภาคีมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐภาคีและนอกเขตอำนาจของรัฐภาคีอยู่แล้ว ดังนั้นหากจะพิจารณา UNCLOS ในฐานะเครื่องมือทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ สำหรับเรียกร้องให้รัฐภาคีของอนุสัญญามีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลก็อาจจะกล่าวได้ว่า UNCLOS ควรจะต้องถูกนำมาพิจารณาในบริบทของการแสวงหาวิธีการที่จะกำหนดแนวทาง มาตรการ และมาตรฐานในการปฏิบัติสำหรับกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการควบคุมและคุ้มครองความสมดุลพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่กำหนดไว้นั้นเอง เมื่อไม่มีกฎเกณฑ์ที่เรียกร้องให้กำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลใน UNCLOS อย่างชัดเจน แต่ UNCLOS ก็เป็นเสมือนกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่พิจารณาและวางแนวทางการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้แก่รัฐภาคี ในหัวข้อนี้ผู้เขียน

³² James Harrison, *Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, p. 31.

จึงขอเสนอข้อพิจารณาของ UNCLOS ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งสามารถพิจารณาได้ถึง “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” สองประเด็นด้วยกันดังต่อไปนี้

1) การกำหนดเขตอำนาจของรัฐในการคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

เบื้องต้นหากกล่าวถึง “เขตอำนาจของรัฐทางทะเล” ตามนัยของ UNCLOS นั้น UNCLOS ได้ระบุถึงเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ในทะเลไว้ คือ ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป การกำหนดเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งภายใต้ UNCLOS นี้ เป็นพัฒนาการซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการจัดทำสนธิสัญญาเพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งและอำนาจของรัฐเจ้าของธง เมื่อเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งขยายกว้างและห่างจากชายฝั่งไปมากเพียงใด เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งย่อมลดน้อยลงมากเท่านั้น ในขณะที่เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงจะมากขึ้นตามลำดับ³³ ทั้งนี้การพิจารณาเขตอำนาจของรัฐ คือ การศึกษาว่าในแต่ละบริเวณพื้นที่ที่ UNCLOS กำหนดไว้ว่ารัฐต่าง ๆ จะสามารถใช้อำนาจ (Jurisdiction) ของตนได้อย่างไรนั้นเป็นการพิจารณาถึงแนวทางในการออกกฎหมายข้อบังคับเพื่อวางแผนการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของรัฐเอง โดยในแต่ละอาณาเขตรัฐชายฝั่ง รัฐนั้นย่อมมีเขตอำนาจในการใช้บังคับและออกกฎหมายแตกต่างกัน ดังนั้น หากพิจารณาถึงเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้ข้อกำหนดของ UNCLOS สามารถพิจารณาได้เป็น เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ดังนี้

การพิจารณาเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลปรากฏในภาคต่าง ๆ ของ UNCLOS โดยพื้นที่แรก คือ “ทะเลอาณาเขต” เป็นพื้นที่ที่รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งสามารถออกกฎหมายและใช้บังคับกฎหมายได้ทุกเรื่องรวมถึงมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม³⁴ การบริหารจัดการพื้นที่เช่นนี้

³³ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, pp. 4-8.

³⁴ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 367.

เมื่อรัฐมีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในพื้นที่ รัฐชายฝั่งย่อมสามารถออกกฎหมายที่สามารถกำหนดพื้นที่คุ้มครองเฉพาะได้ ตาม UNCLOS ข้อ 21 ซึ่งระบุว่ารัฐชายฝั่งอาจออกกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการผ่านโดยสุจริตซึ่งหมายความว่ารวมถึงการออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเล³⁵ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลด้วย³⁶ ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งในพื้นที่ดังกล่าว ยังคงต้องคำนึงถึงสิทธิในการผ่านโดยสุจริต อันเป็นการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ³⁷

นอกจากนี้ ใน “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลตาม UNCLOS ข้อ 56 (1) (a)³⁸ และรัฐชายฝั่งมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียว (Exclusive Right) ในเขตดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล รัฐชายฝั่งสามารถออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในข้อดังกล่าว ซึ่งรัฐสามารถพิจารณามาตรการตามข้อ 56 โดยหมายความว่ารวมถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้เช่นเดียวกัน³⁹ โดยมาตรการนั้น รัฐชายฝั่งจะต้องเคารพเสรีภาพในการเดินเรือของรัฐเจ้าธงด้วย⁴⁰

หลักการทั้งสองสะท้อนให้เห็นว่า รัฐชายฝั่งเป็นผู้เดียวที่จะกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในเขตอำนาจของตน โดยเขตอำนาจเหล่านั้นถูกรับรองได้โดย UNCLOS ให้รัฐชายฝั่งสามารถใช้สิทธิดังกล่าวของตนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และเป็นการปกป้องทรัพยากรทางธรรมชาติในเขตอำนาจของตน อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น มิได้ถูกกำหนดไว้ภายในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจของรัฐอย่างเดียวนั้น แต่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลยังเป็นหน้าที่

³⁵ UNCLOS Article 21

³⁶ Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya, **Towards Regional Cooperation in the Establishment of Marine Protected Areas**, p. 167.

³⁷ UNCLOS Article 19

³⁸ UNCLOS Article 56 (1) (a)

³⁹ UNCLOS Article 56 (1) (b) (3)

⁴⁰ UNCLOS Article 56 (2) Article 58 and Article 87

ทั่วไปซึ่งถูกกำหนดไว้โดยเฉพาะใน ภาค 12 ของ UNCLOS ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อไป

2) การคุ้มครองและสงวนรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลภายใต้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ภายใต้ภาค 12 ของ UNCLOS การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นหน้าที่ที่รัฐทั้งหลายจำเป็นต้องปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่มีไขมีเพียงรัฐชายฝั่งเท่านั้น เนื่องจากข้อ 192 ได้กำหนดไว้ว่า รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองและสงวนรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล⁴¹ หน้าที่ดังกล่าวถูกพิจารณาว่า ‘การคุ้มครองและสงวนรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล’ เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องปกป้องผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นและหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในอนาคต⁴² เมื่อรัฐมีหน้าที่ดังกล่าว ประเด็นต่อมาอันคือ UNCLOS เรียกกร้องให้รัฐเหล่านั้นต้องปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อไปอย่างไร

สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของรัฐภาคีในประการต่อมา คือ UNCLOS ได้กำหนดหลักการที่ว่าด้วยเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากสภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย การปกป้องคุ้มครองนี้ถูกวางหลักการไว้ในข้อ 194 วรรค 1 ซึ่งระบุว่า รัฐอาจมีมาตรการที่จำเป็นใด ๆ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมสภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล⁴³ ในข้อดังกล่าวหากพิจารณาเฉพาะในวรรคแรกจนถึงวรรคสามจะพบว่า ข้อดังกล่าวเรียกกร้องให้รัฐมีหน้าที่ที่จะลดสภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล อันจำเป็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปในคำนิยามว่า “สภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล” มีความหมายที่อนุมาณได้ถึงสภาวะจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วยหรือไม่

จากความเห็นเชิงแนะนำ หรือ Advisory Opinion ของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal on the Law of the Sea) หรือ

⁴¹ UNCLOS Article 192

⁴² *Philippines v. China* (South China Sea Arbitration), Award, PCA Case No. 2013-19, July 12, 2016, paras. 939-941.

⁴³ UNCLOS Article 194

ITLOS ในกรณีที่ The Commission of Small Island States on Climate Change and International Law หรือ COSIS ได้ยื่นคำขอให้ ITLOS พิจารณาว่าอะไรคือพันธกรณีเฉพาะที่จะใช้จัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและอะไรคือพันธกรณีที่จะใช้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบดังกล่าว⁴⁴ ซึ่งก่อนพิจารณาพันธกรณีต่าง ๆ นั้น ITLOS ได้พิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นอยู่ในขอบเขตการพิจารณาภายใต้ UNCLOS ข้อ 1 (1) (4) หรือไม่ ซึ่งศาลได้กล่าวว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรง (Deleterious Effect) ต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล⁴⁵ ดังนั้น พันธกรณีในการจัดการกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ปรากฏในภาค 12 ของ UNCLOS จึงถูกนำมาพิจารณาในประเด็นของการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ หน้าที่ของรัฐภาคีของ UNCLOS คือ การพยายามใช้ความระมัดระวังอย่างมากที่สุด (Due Diligence) เพื่อประกัน (Ensure) ว่ารัฐจะปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งจากภัยคุกคามอย่าง ความเป็นกรดของน้ำทะเล ปัญหาอุณหภูมิที่สูงขึ้นของน้ำทะเล หรือการลดระดับของออกซิเจนในน้ำทะเล โดยอาศัยมาตรการทั้งในทางกฎหมายและมาตรการใด ๆ ที่จำเป็นรวมถึงการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุม การปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเป็นสาเหตุของผลอันตรายเหล่านี้ได้⁴⁶ พันธกรณีในการป้องกัน ลด และควบคุมของมลพิษจึงเป็นการมุ่งเป้าหมายไปที่การจัดการกับ

⁴⁴ ITLOS, **Request for an Advisory Opinion of 12 December 2022** [Online], 15 January 2025. Source: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf

⁴⁵ **Request for an Advisory Opinion Submitted by Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Advisory Opinion)**, ITLOS cases no.31, May 21, 2024, paras 161-164 and paras. 172-174.; ประติภา สุวรรณรัตน์, ประเทศไทยกับการจัดการปัญหาความเป็นกรดในมหาสมุทรที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือและการทิ้งเท, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 26-28.

⁴⁶ ITLOS, **Advisory Opinion**, para. 250, paras. 259-280 and paras. 281-287.

แหล่งกำเนิดของภาวะมลพิษนั้นโดยตรง⁴⁷ ดังนั้น หากพิจารณาพันธกรณีของ UNCLOS ในเรื่องของการป้องกัน ลด และควบคุม การปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเป็นสาเหตุของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจึงกล่าวได้ว่า มาตรการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมิใช่มาตรการที่ใช้จัดการสาเหตุโดยตรง แต่มาตรการเช่นว่านั้นย่อมหมายถึงการดำเนินการของรัฐในการจัดให้มีกฎหมายและข้อบังคับสำหรับการบรรเทาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แหล่งกำเนิดโดยตรงซึ่งข้อเหล่านี้อยู่นอกเหนือขอบเขตที่ผู้เขียนศึกษาในบทความฉบับนี้

ในขณะเดียวกัน COSIS ยังได้ถามถึงประเด็นพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อ ITLOS ด้วย⁴⁸ และ ITLOS ได้อธิบายไว้ว่าพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลข้อ 192 เป็นพันธกรณีที่กำหนดหน้าที่แก่รัฐเพื่อใช้ในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการฟื้นตัวจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴⁹ โดยลักษณะของหน้าที่ในการคุ้มครองทางทะเลจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ข้อ 192 เป็นเหมือนพันธกรณีที่ถูกใช้กำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐที่จะดำเนินการมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบต่าง ๆ เช่น ความเป็นกรดของน้ำทะเล ในขณะเดียวกันศาลยังได้อธิบายต่อไปว่าพื้นที่ที่เป็นป่าโกงกาง และทุ่งหญ้าทะเล เป็นระบบนิเวศทางทะเลที่สามารถบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในฐานะที่เป็นแหล่งกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เช่นเดียวกัน⁵⁰

ทั้งนี้ ใน Advisory opinion ดังกล่าว ITLOS ได้กล่าวถึงเครื่องมือการจัดการเชิงพื้นที่ (Area-based Management Tools) ซึ่งการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้การดำเนินการ (Implement) ตามข้อ 192 ถือเป็นแนวทางที่

⁴⁷ Ibid., para.258.

⁴⁸ ITLOS, **Request for an Advisory Opinion of 12 December 2022** [Online], 15 January 2025. Source: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf

⁴⁹ ITLOS, **Advisory Opinion**, paras. 384-385 and 389.

⁵⁰ Ibid., paras. 390 and 400.

ดำเนินการตามพันธกรณีของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด⁵¹ โดยศาลเล็งเห็นว่าแม้ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” จะไม่ปรากฏใน UNCLOS โดยตรงแต่ถูกกล่าวถึงไว้ใน CBD และรัฐภาคีของ UNCLOS ก็ยังคงมีหน้าที่ในการใช้พันธกรณีในการใช้ความระมัดระวัง (Due Diligence Obligation) ที่จะต้องประสานแนวทางที่ดีที่สุดของตนเพื่อให้การปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับการบรรเทาอย่างดีที่สุด⁵² ดังนั้น การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลใน Advisory Opinion ดังกล่าวจึงถือเป็นหน้าที่ที่รัฐภาคีสามารถนำไปปรับใช้เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในการจัดทำเครื่องมือการจัดการเชิงพื้นที่สำหรับการบรรเทาและการปรับตัวของระบบนิเวศทางทะเล โดยรัฐเองจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงของระบบนิเวศและการตอบสนองของระบบนิเวศนั้นต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย⁵³

ในขณะเดียวกันจากคดี Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom) ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (Permanent Court of Arbitration) หรือ PCA ได้กล่าวถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองและพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ว่า พื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น คือ การกำหนดพื้นที่เพื่อบู่มั่นการอนุรักษ์และสงวนรักษาระบบนิเวศทางทะเลที่หายาก (Rare) และเปราะบาง (Fragile) ตามข้อ 194 (5) UNCLOS⁵⁴

เมื่อพิจารณาจากการตีความของ Advisory opinion และ คดี Chagos Marine Protected Area Arbitration พบว่า การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นส่วนเสริมให้กับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตามข้อ 192 ของอนุสัญญาฯ พร้อมกันนี้พันธกรณีในข้อดังกล่าวยังสามารถนำไปพิจารณาร่วมกัน

⁵¹ Ibid., para. 437.

⁵² Ibid., paras. 389 and 396-400.

⁵³ IPCC, **Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Online], 15 January 2025. Source: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf

⁵⁴ *Mauritius v. United Kingdom* (Chagos Marine Protected Area Arbitration), Award, PCA Case No. 2011-03, March 18, 2015. para. 538.

กับ CBD ซึ่งมีเป้าหมายในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ด้วยข้อ 237 (2) ของ UNCLOS ที่ระบุว่าพันธกรณีเฉพาะซึ่งรัฐได้ยอมรับในอนุสัญญาอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นย่อมได้รับการปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ของ UNCLOS⁵⁵ ดังนั้น การประสานประโยชน์ร่วมกันในการใช้มาตรการของทั้ง 2 อนุสัญญาสามารถนำไปสู่การพิจารณาของประเทศไทยในการหาแนวทางเพื่อกำหนด มาตรการทางการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลต่อไปได้

2.3. แนวทางในการประสานประโยชน์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจาก การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล

เมื่อพิจารณาตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับซึ่งได้กล่าวถึงทั้งมาตรการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ใดพื้นที่ หนึ่ง ภายใต้หลักการของตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับเมื่อผนวกกับแนวทางการ บรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้เขียนพบว่าข้อเรียกร้องภายใต้ เป้าหมายของตราสารทั้งสองฉบับเป็นแนวทางในการบรรลุเป้าหมายเพื่อใช้เครื่องมือที่ เรียกว่า “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” เป็นกลไกในการช่วยแก้ไขปัญหาจากผลกระทบของ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และช่วยบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในคราวเดียวกัน จากการศึกษาตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ ผู้เขียนสามารถสรุป ประเด็นแนวทางในการประสานประโยชน์ร่วมกันดังนี้

ประการแรก การกำหนดหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษ ต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ในประเด็นนี้ หน้าที่ดังกล่าวปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนใน UNCLOS ซึ่งได้ระบุถึงหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมีกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ เพื่อเป็น การจัดการกับภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งในข้อนี้ ผู้เขียนเล็งเห็นว่ามาตรการ ดังกล่าวเป็นพันธกรณีโดยตรงซึ่งมุ่งเป้าไปยังการจัดการปัญหาที่สาเหตุ คือ กิจกรรมของ มนุษย์ที่มีโอกาสก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังเช่นที่ ITLOS ใน Advisory Opinion ได้อธิบายไว้ตามข้อ 2 ในหัวข้อ 2.2.2)

ประการที่สอง การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อเป็นเครื่องมือในการ บรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในหัวข้อนี้ถือเป็นประเด็นหลักที่ผู้เขียน

⁵⁵ UNCLOS Article 237

ทำการศึกษา จากการศึกษพบว่าคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่ปรากฏใน CBD และ ข้อแนะนำของ IUCN เป็นคำนิยามที่สามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามลักษณะที่ประเทศไทยสามารถตั้งเป้าหมายในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองได้ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 3 ต่อไป นอกจากนี้พันธกรณีของตราสารระหว่างประเทศทั้ง CBD และ UNCLOS ต่างวางหลักการเพื่อให้รัฐสามารถกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล โดย CBD มุ่งเน้นไปที่ลักษณะของการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่ ในขณะที่ UNCLOS มุ่งเป้าไปที่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลแบบองค์รวมอันหมายถึง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งไม่สนใจว่ารัฐจะต้องดำเนินการเฉพาะแต่ในพื้นที่ที่รัฐนั้นมีเขตอำนาจของตนเหนือพื้นที่ทางทะเลเหล่านั้นหรือไม่จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าลักษณะของพันธกรณีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับมีความทับซ้อนกันอยู่ แต่หากพิจารณาต่อไปในข้อ 237 ของ UNCLOS จะทำให้ทราบว่า พันธกรณีใด ๆ ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาอื่น ๆ สามารถนำมาพิจารณาร่วมกันกับ UNCLOS ได้โดยเท่าที่ไม่ขัดกับอนุสัญญานี้⁵⁶

ดังนั้นด้วยกระบวนการบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศซึ่งปรากฏอยู่ในแนวทางที่รัฐภาคีเรียกร้องให้มีการใช้มาตรการต่าง ๆ ของ CBD ให้เหมาะสมกับการปรับตัวของระบบนิเวศเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงกับสภาพภูมิอากาศตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ประสานกับหน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ปรากฏในหน้าที่ของรัฐตามจะช่วยให้รัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลต่อไปได้

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการออกแบบพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของรัฐนั้น รัฐควรมีแผนการดำเนินงาน แผนการติดตาม และแผนสำหรับการรับมือการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศต่อความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทะเลด้วย⁵⁷ เนื่องจากพื้นที่คุ้มครองทางทะเล

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Karren N. Scott, *Integrated Oceans Management and Climate Change in Research Handbook on Climate Change, Oceans and Coasts*, Edited by Jan McDonald, Jeffrey McGee and Richard Barnes, p. 301.

ที่ออกแบบมานั้นเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อเพิ่มความสามารถของระบบนิเวศทางทะเลให้สามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ดีขึ้น⁵⁸ ดังนั้นการบูรณาการให้พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นเครื่องมือบริหารจัดการเชิงพื้นที่เพื่อลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงถือว่าการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐในการส่งเสริมและมีส่วนช่วยสนับสนุนมาตรการอื่น ๆ ของรัฐในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อไป

3. การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทยมีปรากฏให้เห็นอยู่ได้ในกฎหมายหลากหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในส่วนของบทความฉบับนี้ ผู้เขียนขอหยิบยกเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งต่อมานี้ผู้เขียนขอใช้คำว่า พระราชบัญญัติฯ เพื่อพิจารณาถึงหลักการสำหรับการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเลภายใต้มาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเท่านั้น ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้เขียนทำการศึกษาพระราชบัญญัติฯ และกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาหลักการ วิธีการรวมถึงแนวทางในการพิจารณาข้อกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์ว่าภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะสามารถขยายความให้รวมไปถึงการพิจารณา “การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้หรือไม่อย่างไร”

ดังเช่นที่กล่าวไปในหัวข้อที่ 2.1 เรื่อง คำนียามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ซึ่งผู้เขียนกล่าวถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ ณ ถิ่นที่อยู่ตาม CBD และหัวข้อที่ 2.2. เรื่องกฎหมายระหว่างประเทศกับพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ซึ่งผู้เขียนกล่าวถึง

⁵⁸ Ibid., p. 303.

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลตามหลักของ UNCLOS ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะดำเนินการภายใต้เขตอำนาจของตน เมื่อพิจารณาประกอบกับเป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่มุ่งหมายจะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลทั้งทรัพยากรที่มีชีวิตและทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตในพื้นที่ทางทะเล⁵⁹ ด้วยความมุ่งหมายดังกล่าว การกำหนดพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติฯ มีลักษณะที่สำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่หลายประการ ด้วยพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อดำเนินการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ตลอดจนฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลทั้งที่อยู่บริเวณชายฝั่ง และในพื้นที่น่านอกชายฝั่งทะเล (Offshore)⁶⁰ หนึ่งในมาตรการที่สำคัญของพระราชบัญญัติฯ คือ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล โดยการพิจารณาลักษณะของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่เกี่ยวข้องกับบทความขึ้นนี้มีด้วยกัน 3 ประเภท คือ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตาม มาตรา 18 พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตาม มาตรา 20 และการกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 22 โดยพิจารณาดังนี้

3.1. พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตาม มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

คำว่า “พื้นที่ป่าชายเลน” ในมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติฯ หมายถึง ระบบนิเวศที่ประกอบด้วยพันธุ์พืชและสัตว์หลายชนิดซึ่งอาศัยในพื้นที่ที่มีสภาพเป็นดินเลน น้ำกร่อย และมีน้ำทะเลท่วมถึง⁶¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พื้นที่ที่มีแนวเขื่อนระหว่างแผ่นดินกับทะเล⁶² หรือป่าโกงกาง ด้วยลักษณะที่มีความหลากหลายของระบบนิเวศทั้งยังเป็นพื้นที่

⁵⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 3

⁶⁰ เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ท้ายฉบับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

⁶¹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **พื้นที่ป่าชายเลน** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_11

⁶² กองอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน, **คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน**, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2564), หน้า 16.; สุรศักดิ์ บุญเรือง, **กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์**, (กรุงเทพมหานคร:

อนุบาลพันธุ์สัตว์น้ำ การจัดตั้งพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติฯ จึงมีวัตถุประสงค์ คือ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าให้มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์⁶³ โดยการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 18 นั่นคือ พื้นที่ดังกล่าวจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ครอบครองของเอกชน⁶⁴

ด้วยลักษณะพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์เป็นพื้นที่ที่มีพันธุ์ไม้โกงกางมากที่สุด จนถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ป่าโกงกาง” พื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการเป็นกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Sink) ที่สำคัญพื้นที่หนึ่ง⁶⁵ ด้วยการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าโกงกางเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการสร้างความยืดหยุ่น (Resilience) ของระบบนิเวศทางทะเล⁶⁶ ดังนั้น การตั้งเป้าหมายในการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์อาจ

โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 310.

⁶³ สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, หน้า 309.

⁶⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 18 วรรค 2

⁶⁵ Bhavesh Choudhary, Venerability Dhar and Anil S. Pawase, **Blue Carbon and the Role of Mangroves in Carbon Sequestration: Its Mechanisms, Estimation, Human Impacts and Conservation Strategies for Economic Incentives** [Online], 25 January 2025. Source: <https://doi.org/10.1016/j.seares.2024.102504>

⁶⁶ IUCN. **Blue Carbon Technical Paper for UNFCCC COP21** [Online], 25 January 2025. Source: http://cmsdata.iucn.org/downloads/oceans_and_climate_change_ii_blue_carbon_issues_brief.pdf; John Baxter and others, **Marine Protected Areas and Climate Change Mitigation: How MPAs can Contribute to the Reduction of Greenhouse Gas Emissions?** in **Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges**, Edited by F. Simard, D. Laffoley and J.M. Baxter, (Gland, Switzerland: IUCN, 2016), pp. 44-47.

เป็นวิธีการหนึ่งที่ประเทศไทยจะปรับสมดุลระหว่างการหมุนเวียนก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และบรรเทาผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในชั้นบรรยากาศได้⁶⁷

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตของการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวโดยอาศัยพระราชบัญญัติฯ เป็นเครื่องมือในการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง คือ พื้นที่ป่าชายเลนโดยส่วนใหญ่อาจอยู่ภายใต้บังคับ หรือถูกประกาศเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามกฎหมายอุทยาน หรือพื้นที่ป่าตามกฎหมายป่าไม้ ทำให้การดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นการไปดำเนินงานทับซ้อนกับอำนาจของหน่วยงานอื่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติฯ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นของอธิบดีกรมป่าไม้ ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย⁶⁸ นอกจากนี้ เพื่อให้พื้นที่ดังกล่าวสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติฯ มาตรา 23 ยังได้กำหนดมาตรการควบคุมเพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศทางทะเลในพื้นที่คุ้มครองตาม มาตรา 18 ด้วย กล่าวคือ มาตรา 23 เป็นข้อซึ่งมุ่งเน้นไปที่การกำหนดมาตรการที่จำเป็นต่อพื้นที่คุ้มครองต่าง ๆ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของรูปแบบและลักษณะของพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งอาจเป็น มาตรการห้ามดำเนินกิจกรรมที่จะเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการคุ้มครอง อนุรักษ์ หรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่นั้น ๆ เป็นต้น⁶⁹

⁶⁷ Parkin Maskulrath and others, **Carbon Sequestration and Surface Energy Balance Measurement Using Eddy Covariance Technique for Mangrove Forest Under Influence of Treated Domestic Wastewater, Phetchaburi Province, Thailand**, Agriculture and Natural Resources, Volume 58 Issue 1 (January 2024), p. 47.

⁶⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 19

⁶⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 23; สุรศักดิ์ บุญเรือง, **กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์**, หน้า 323.

ดังนั้น ในมาตรการดังกล่าว หากพิจารณาถึงคุณสมบัติของป่าโกงกางที่มีลักษณะเป็นการกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ หรือเรียกได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็น Blue Carbon Ecosystem หรือระบบนิเวศทางทะเลที่สามารถลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ผ่านกระบวนการดูดซับลงสู่ทะเลและถูกกักเก็บในระบบนิเวศทางทะเล⁷⁰ ดังนั้นการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ย่อมส่งผลดีต่อกระบวนการในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงความท้าทายในหัวข้อที่ต่อไป

3.2. พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตาม มาตรา 20 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ ภายใต้มาตรา 20 เงื่อนไขของการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง คือ พื้นที่ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะที่เป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามมาตราอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติฯ และพื้นที่ดังกล่าวจะต้องเข้าเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ คือ เป็นพื้นที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในสภาพอุดมสมบูรณ์ หรือ เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์⁷¹ จากเงื่อนไขของมาตรา 20 เห็นได้ว่าพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น ต้องเป็นพื้นที่ที่เข้าตามหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขใดตาม อนุ (1) ถึง (3) ของมาตรา 20 ก่อน จึงจะพิจารณาและกำหนดมาตรการภายในสำหรับการป้องกัน และจัดการ ตามมาตรา 23 เช่นเดียวกับมาตรา 18

ทั้งนี้ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 20 กลับไม่ปรากฏว่าพื้นที่ที่จะถูกกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น

⁷⁰ NOAA, **Understanding Blue Carbon** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/understanding-blue-carbon>

⁷¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 20

จะต้องมีครบทั้งสามเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่⁷² ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง กฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณเกาะโลซิน ตำบลบ้านน้ำบ่อ อำเภอบะนาระ จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง⁷³ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีความอุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งอาหารของสัตว์ทะเลต่าง ๆ ทั้งพื้นที่ดังกล่าวควรได้รับการป้องกันมิให้กิจกรรมของมนุษย์ เช่น การทำประมงและกิจกรรมการท่องเที่ยว ทำลายระบบนิเวศทางทะเลในพื้นที่ดังกล่าวด้วย จากเหตุผลและความจำเป็นท้ายกฎกระทรวงเห็นได้ว่า สาระสำคัญของการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลในพื้นที่คุ้มครองนั้นอาจจำเป็นต้องพิจารณาทั้งสามเงื่อนไข และด้วยเงื่อนไขทั้งสามประการดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าอาจนำไปสู่การพิจารณาในเรื่องของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อไปด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 20 จึงมีความเป็นไปได้ที่พื้นที่คุ้มครองประเภทนี้จะมีส่วนช่วยสนับสนุนการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เช่นกัน ผู้เขียนพบว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 20 คือการกำหนดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลให้คงสภาพธรรมชาติและอุดมสมบูรณ์นั้นสะท้อนให้เห็นแนวทางที่จะกำหนดพื้นที่คุ้มครองที่มีเป้าหมายในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ นั่นคือระบบนิเวศของหญ้าทะเล⁷⁴ซึ่งในปี พ.ศ. 2567 พบว่า มีพื้นที่หญ้าทะเลของประเทศไทยมีประมาณ 97,784 ไร่ ซึ่งครอบคลุมอยู่ในพื้นที่ชายฝั่งหลายจังหวัด เช่น ตรัง กระบี่ ระนอง พังงา จันทบุรี ระยอง และ

⁷² สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, หน้า 312.

⁷³ ราชกิจจานุเบกษา, กฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณเกาะโลซิน ตำบลบ้านน้ำบ่อ อำเภอบะนาระ จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2565 [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17202624.pdf>

⁷⁴ ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์และอธิบายไปในหัวข้อที่ 2 จะเห็นว่า ระบบนิเวศเช่น หญ้าทะเลเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการลด และบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นครศรีธรรมราช⁷⁵ เมื่อเทียบกับพื้นที่หญ้าทะเลในช่วงปี พ.ศ. 2565 ที่มีพื้นที่อยู่ประมาณ 103,580 ไร่⁷⁶ ด้วยแนวโน้มของการแพร่กระจายตัวของหญ้าทะเลนั้น มีปัจจัยทั้งด้านสาเหตุทางธรรมชาติ เช่น ภาวะอุณหภูมิของน้ำทะเลที่สูงขึ้น คลื่นทะเลที่พัดพาตะกอนปกคลุมหญ้าทะเล และปัจจัยจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การปล่อยน้ำทิ้ง การสัญจรของเรือ มีโอกาสที่จะทำให้ความสมบูรณ์ของหญ้าทะเลไม่คงที่⁷⁷

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 20 โดยเฉพาะหากจะต้องกำหนดพื้นที่คุ้มครองหญ้าทะเลนั้น ถือเป็นความท้าทายของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่จะต้องประเมินสถานการณ์ของหญ้าทะเลรายปี และวางแผนการดำเนินงานสำหรับการส่งเสริมกระบวนการปรับสภาพพื้นที่ของหญ้าทะเลให้สามารถรับมือกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น ปัจจัยจากกิจกรรมของมนุษย์ ทั้งกิจกรรมการท่องเที่ยว การเดินเรือ และปัจจัยจากธรรมชาติ เนื่องจากปัจจัยนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ตามธรรมชาติที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ในช่วงหนึ่ง ๆ ของปี อาทิ หน้ามรสุม ในขณะเดียวกัน มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติฯ ที่ปรากฏมาตรการในการอนุรักษ์หญ้าทะเล คือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565⁷⁸ โดยอาศัย มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อต่อไป

⁷⁵ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **สถานภาพแหล่งหญ้าทะเล (รายจังหวัด ปีงบประมาณ 2567)** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://www.dmcr.go.th/detailAll/73097/nws/187>

⁷⁶ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **สถานภาพแหล่งหญ้าทะเลปี พ.ศ. 2565** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_4/d_19781

⁷⁷ กรมทรัพยากรและชายฝั่ง, **ภาวะคุกคามแหล่งหญ้าทะเล** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_4/d_777

⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา, **ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทสัตว์ทะเลหายาก**

3.3. มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

การกำหนดมาตรการคุ้มครองในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ทรัพยากรนั้นอาจถูกทำลายหรือเสียหายเข้าขั้นวิกฤติ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่ามีความจำเป็นต้องสงวนรักษาความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งนั้น⁷⁹ มาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นการป้องกันความเสียหายที่ “อาจยังไม่เกิดขึ้น” โดยมาตรา 22 เป็นมาตรการที่กำหนดไว้แตกต่างจาก พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทะเลและชายฝั่งในสองหัวข้อก่อนหน้า เนื่องจากมาตรา 22 นี้ มุ่งหมายในการปกป้องและคุ้มครองความเสียหายของทรัพยากรชายฝั่งโดยตรง ซึ่ง สุรศักดิ์ บุญเรือง อธิบายว่า มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ มีลักษณะเป็นมาตรการควบคุมผลกระทบจากกิจกรรมต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงให้อำนาจแก่หน่วยงานตามพระราชบัญญัติฯ เป็นผู้ควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายนั้น⁸⁰

จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวไปในหัวข้อ 3.2 ว่าแนวทางกำหนดพื้นที่ทางทะเลที่เหมาะสมต่อการขจัดปัญหา และช่วยบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยอาศัยมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองหญ้าทะเล ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติฯ มีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถนำมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมาเสริมสร้างแนวทางการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่กลับปรากฏว่า ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

ยากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565 [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17215351.pdf>

⁷⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 22

⁸⁰ สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, หน้า 325-326.

และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอสทิงพระ อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสีเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565 เป็นเพียงมาตรการเดียวที่ปรากฏในเขตอำนาจของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดพื้นที่คุ้มครองและป้องกันกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อหญ้าทะเลนั้น

ในข้อดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเล็งเห็นว่า มาตรา 22 ยังคงมีความเป็นไปได้เช่นเดียวกันว่าจะเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย แต่ในอีกประเด็นหนึ่งพบว่า มาตรา 22 ยังมีความคลุมเครือในเรื่องระยะเวลาของการใช้บังคับกฎเกณฑ์ เนื่องจาก มาตรา 22 วรรค 2 กำหนดว่า การกำหนดมาตรการดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาในการคุ้มครองไว้ด้วย⁸¹ จากประกาศฯ ข้อ 8 จึงมีการระบุว่าการประกาศดังกล่าวมี ระยะเวลาใช้บังคับ 5 ปี⁸² ซึ่งทำให้การกำหนดมาตรการคุ้มครองตามนัยของ มาตรา 22 นี้ มีแนวโน้มที่จะไม่สามารถปรับใช้กับการจัดการผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาวได้เช่นเดียวกับ มาตรา 18 และมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติฯ

4. ความท้าทายของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

ภายใต้มาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ตามที่ได้ศึกษาไปข้างต้นจะเห็นว่า

⁸¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 22 วรรค 2

⁸² ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอสทิงพระ อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสีเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565, ข้อ 8.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแนวนโยบายที่ออกมาเพื่อเป็นกลไกให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อดำเนินการโดยประสานการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจากการศึกษายังพบว่า มาตรา 18 และ มาตรา 20 ซึ่งกำหนดหลักการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล รวมถึงมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในมาตรา 22 หากพิจารณาประกอบกับมาตรา 23 ซึ่งเป็นข้อบทที่วางหลักให้การกำหนดมาตรการภายในซึ่งเป็นกฎเกณฑ์และข้อบังคับเฉพาะในพื้นที่นั้น ๆ แต่ในการพิจารณาข้อบทดังกล่าวในบริบทของการพิจารณาความสามารถของ “มาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลต่อการรับมือปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” กลับพบว่าพระราชบัญญัติฯ ยังคงมีช่องว่างและแนวทางการบริหารจัดการที่ยังไม่ชัดเจน โดยในหัวข้อนี้ ผู้เขียนขอเสนอข้อจำกัดและความท้าทายที่ประเทศไทยจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการของการใช้พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นพื้นที่ฟื้นฟูและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนี้

ประการแรก มาตรการในการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้พระราชบัญญัติฯ เป็นข้อบทที่กำหนดกรอบในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างกว้างซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหา จากข้อพิจารณาในหัวข้อที่ 3 พบว่าหลักการที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฯ มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้มีมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลทั้งหมด ซึ่งใน มาตรา 18 และมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติฯ เป็นมาตรการที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองโดยวางหลักไว้เพียงว่าหากปรากฏว่าพื้นที่ทางทะเลนั้น ๆ มีความเป็นไปได้ที่จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรย่อมสามารถกำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้กลายเป็นพื้นที่คุ้มครองได้ หรือในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในกรณีที่มีความจำเป็นต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบของกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งการแก้ไขปัญหาลักษณะจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในข้อเท็จจริงนั้นเป็นเพียงหนึ่งในสาเหตุของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเท่านั้น ดังนั้น สิ่งที่เป็นความท้าทายของประเด็นดังกล่าวคือ ในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามนัยของมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตาม

มาตรา 22 จะถูกตีความให้มีโอกาสใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครอง พื้นฟูระบบนิเวศจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยได้หรือไม่

จากการศึกษาพบว่า แม้ประเด็นปัญหาของพระราชบัญญัติฯ จะมีข้อจำกัดที่ตัวบทกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลไว้อย่างกว้าง ๆ แต่ผู้เขียนพบว่า โอกาสในความเป็นไปได้ที่มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติฯ นี้จะสามารถเข้ามามีส่วนสนับสนุนต่อกระบวนการในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นั่นคือ **ลักษณะของข้อบทในพระราชบัญญัติเปิดช่องให้มีการบูรณาการ (Integration)** เพื่อรับมือกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไปในหัวข้อที่ 2 การจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจำเป็นต้องอาศัยแนวทางการตีความของกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบกับการตีความวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฯ และปัจจัยด้านอื่น ๆ ทั้งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูล โดยหลักการในพระราชบัญญัตินี้จะเป็นตัวกลางในการประสานแนวทางการแก้ไขปัญหา เช่น การวางเป้าหมายและแนวนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์สำหรับพิจารณาปรับใช้พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นพื้นที่สำหรับบรรเทาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือเป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องพิจารณา และคำนึงถึงการนำมาตราการภายใต้พระราชบัญญัติฯ มาปรับใช้เป็นเครื่องมือเพื่อจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในประเทศไทย

ประการที่สอง คือ ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาเพื่อพิจารณาจัดตั้งเป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามพระราชบัญญัติฯ นอกเหนือจากลักษณะทั่วไปของข้อกำหนดในพระราชบัญญัติที่กล่าวในความท้าทายประการแรก ระยะเวลาในการประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามมาตรา 18 และ มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติฯ เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่อาจใช้เวลานานกว่า 1 ปี ผู้เขียนขอยกตัวอย่างพื้นที่คุ้มครองของเกาะโลซินซึ่งถูกกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองตามนัยของมาตรา 20 ประกอบกับมาตรา 23 โดยกระบวนการในการดำเนินการพบว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ริเริ่มและเตรียมประกาศให้เกาะโลซินเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในช่วง

ระยะเวลาปี พ.ศ. 2563⁸³ และถูกประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองจริงเมื่อ ปี พ.ศ. 2565 เนื่องจากการประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับการรับรู้ความเห็นของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ตลอดจนเอกชน ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ดังกล่าว เมื่อระยะเวลาในการพิจารณาประกาศพื้นที่คุ้มครองมีกระบวนการพิจารณาที่นาน จึงอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันให้พื้นที่คุ้มครองเป็นพื้นที่ที่มีส่วนในการบรรเทาและฟื้นฟูระบบนิเวศจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้

ประการที่สาม คือ เขตอำนาจของพระราชบัญญัติฯ มีเขตอำนาจในการใช้บังคับได้เฉพาะในพื้นที่ทะเลอาณาเขตเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าในพระราชบัญญัติฯ มิได้กำหนดขอบเขตของการใช้บังคับไว้ ซึ่งขอบเขตในการใช้บังคับนี้เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งกำหนดอาณาเขตที่ชัดเจน กล่าวคือ พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้กล่าวถึงเขตอำนาจของประเทศไทยไว้ โดยพระราชกำหนดการประมงฯ ได้ให้คำนิยามของ “ทะเล” ว่า “ทะเลชายฝั่ง ทะเลนอกชายฝั่ง ทะเลนอกน่านน้ำไทย ...”⁸⁴ ในขณะที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ว่า “..เขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญาต่างประเทศ..”⁸⁵

ปัญหาต่อมาที่จะพบนั้นคือ ประเทศไทยสามารถใช้อำนาจของตนตามที่รับรองไว้ใน UNCLOS เพื่อกำหนดพื้นที่คุ้มครองในเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้หรือไม่ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จุมพต สายสุนทร และ สุรศักดิ์ บุญเรือง ได้ให้ความเห็นว่าตามนัยของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งมีได้ระบุว่า “ทะเล” หมายถึงบริเวณใดนั้น ทำให้อำนาจบังคับใช้ตาม

⁸³ เริ่มต้นจากกระบวนการนำร่างประกาศเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โปรดดูประกอบ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, **มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 มกราคม 2564** [ออนไลน์], 20 มีนาคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://resolution.soc.go.th/?prep_id=402898.

⁸⁴ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5

⁸⁵ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 4

กฎหมายดังกล่าวอยู่ภายในอำนาจอธิปไตยเพียง 12 ไมล์ทะเลเท่านั้น⁸⁶ ผู้เขียนเห็นด้วยว่ากรณีดังกล่าวจำเป็นมีการระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกันกับพระราชกำหนดการประมงฯ ซึ่งให้คำนิยามของทะเลครอบคลุมไปจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ซึ่งเป็นเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในการสงวนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามที่กฎหมายระหว่างประเทศรองรับไว้ ด้วยข้อจำกัดในเรื่องความไม่ชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนขอตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่าหากมีการกำหนดเขตอำนาจที่แน่นอนโดยระบุถึงคำว่า “ทะเล” ให้ครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะเช่นเดียวกับ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ก็จะเป็นประโยชน์ในการใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ สำหรับการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง การบังคับใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับในพื้นที่นั้น ตลอดจนการนำมาพิจารณาในประเด็นปัญหาของบทความฉบับนี้อย่างยิ่ง

5. บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันนำไปสู่ผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลอย่างมีนัยยะสำคัญในหลาย ๆ พื้นที่ทางทะเลทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย จากการศึกษาในบทความฉบับนี้ สะท้อนให้เห็นว่าระบบกฎหมายระหว่างประเทศมีได้หนึ่งนอนใจและเตรียมพร้อมในการรับมือปัญหาดังกล่าวผ่านการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ และเรียกร้องผ่านทางที่ประชุมของรัฐภาคีในอนุสัญญาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น UNCLOS หรือ CBD เพื่อให้รัฐภาคีมีกระบวนการแก้ไขปัญหาลผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดย “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” เป็นอีกหนึ่งในกระบวนการจัดการเชิงพื้นที่ทางทะเลที่สามารถสนับสนุนการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ในระดับหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อบรรลุเป้าหมายในการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ถือเป็น

⁸⁶ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางชีวภาพ, หน้า 251.; สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, หน้า 292-295.

ข้อท้าทายอย่างยิ่ง ด้วยลักษณะของมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของพระราชบัญญัติฯ เป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่จะต้องอาศัยการพิจารณาความยืดหยุ่นและการปรับตัวของระบบนิเวศทางทะเล ตลอดจนความสามารถในการรองรับผลกระทบและการฟื้นฟูของระบบนิเวศทางทะเลในพื้นที่นั้น ๆ จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศซึ่งประเด็นทั้งสองจำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ในการประเมินผล และอาจมีกระบวนการพิจารณาเพื่อประกอบการจัดทำร่างประกาศที่อาศัยระยะเวลาในการดำเนินงานนานนับปี

แม้ว่าด้วยกระบวนการของพระราชบัญญัติฯ จะยังคงมีข้อจำกัดต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา จากการศึกษาถึงปัญหาและความท้าทายในบทความชิ้นนี้ การบรรลุเป้าหมายในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่านมาตรการการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น ผู้เขียนเล็งเห็นว่า ด้วยพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติฯ ที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถถูกปรับใช้และพิจารณาในฐานะเครื่องมือการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่สามารถรับมือกับสถานการณ์หรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เช่นเดียวกัน ด้วยกระบวนการบูรณาการและประสานประโยชน์ระหว่างข้อกฎหมายและมาตรฐานในทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความท้าทายอีกขั้นที่ประเทศไทยจะนำไปพิจารณาเพื่อปรับใช้กับการวางมาตรการจัดการปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อไป

รายการอ้างอิง

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **พื้นที่คุ้มครองทางทะเลคืออะไร** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_61/s_21
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **พื้นที่ป่าชายเลน** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_11
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **สถานภาพแหล่งหญ้าทะเล (รายจังหวัด ปี งบประมาณ 2567)** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://www.dmcr.go.th/detailAll/73097/nws/187>
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **สถานภาพแหล่งหญ้าทะเลปี พ.ศ. 2565** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_4/d_19781
- กรมทรัพยากรและชายฝั่ง, **ภาวะคุกคามแหล่งหญ้าทะเล** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_4/d_777
- กฤษฎากร ว่องวุฒิภูทิต, **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายทะเล: ผลกระทบและทางออกของปัญหา**, วารสารนิติพัฒน์ นิต้า, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (2561).
- กองอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน, **คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน**, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2564).
- จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินทางทะเล**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).
- จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางชีวภาพ**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).
- ประดิภา สุวรรณรัตน์, **ประเทศไทยกับการจัดการปัญหาความเป็นกรดในมหาสมุทรที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือและจากการทิ้งเท**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).
- ราชกิจจานุเบกษา, **กฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณเกาะโลซิน ตำบลบ้านน้ำบ่อ อำเภอบะนาระ จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.**

2565 [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17202624.pdf>

- ราชกิจจานุเบกษา, ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอลีเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565 [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17215351.pdf>

- สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

- สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 มกราคม 2564 [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://resolution.soc.go.th/?prep_id=402898.

- Bhavesh Choudhary, Venerability Dhar and Anil S. Pawase, Blue Carbon and the Role of Mangroves in Carbon Sequestration: Its Mechanisms, Estimation, Human Impacts and Conservation Strategies for Economic Incentives [Online], Source: <https://doi.org/10.1016/j.seares.2024.102504>

- Catherine Marzin and others, Marine Protected Areas and Adaptation to Climate Change: How can MPAs Increase Climate Resilience? in Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges, Edited by F. Simard, D. Laffoley. and J.M. Baxter, (Gland, Switzerland: IUCN, 2016).

- COP of CBD, Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its Tenth Meeting [Online], Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-29-en.pdf>

- COP of CBD, **Decision XI/21** [Online], Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-11/cop-11-dec-21-en.pdf>
- Duncan E. J. Currie and Kateryna Wowk, **Climate Change and CO₂ in the Oceans and Global Oceans Governance**, Carbon & Climate Law Review, Volume 3 Issue 4 (2009).
- Graeme Kelleher, **Guidelines for Marine Protected Areas**, (Gland, Switzerland: IUCN, 1999).
- IAEA, **What Is Blue Carbon?** [Online], Source: <https://www.iaea.org/newscenter/news/what-is-blue-carbon>
- IMO, **Special Areas under MARPOL** [Online], Source: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Special-Areas-Marpol.aspx>
- Ingvild Ulrikke Jakobsen, **Marine Protected Areas and Climate Change in The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints**, Edited by Elise Johansen, Signe Veierud Busch and Ingvild Ulrikke Jakobsen, (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).
- IPCC, **Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Online], Source: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf
- ITLOS, **Request for an Advisory Opinion of 12 December 2022** [Online], Source: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf
- **Request for an Advisory Opinion Submitted by Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, (Advisory Opinion)**, ITLOS cases no.31, May 21, 2024.

- IUCN. **Blue Carbon Technical Paper for UNFCCC COP21** [Online], Source: http://cmsdata.iucn.org/downloads/oceans_and_climate_change_ii_blue_carbon_issues_brief.pdf
- James Harrison, **Saving the Oceans Through Law: the International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment**, (Oxford: Oxford University Press, 2017).
- John Baxter and others, **Marine Protected Areas and Climate Change Mitigation: How MPAs can Contribute to the Reduction of Greenhouse Gas Emissions?** in **Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges**, Edited by F. Simard, D. Laffoley and J.M. Baxter, (Gland, Switzerland: IUCN, 2016).
- Julian Roberts, Aldo Chircop and Sian Prior, **Area-based Management on the High Seas: Possible Application of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept**, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 25 Issue 4 (2010).
- Karren N. Scott, **Integrated Oceans Management and Climate Change in Research Handbook on Climate Change, Oceans and Coasts**, Edited by Jan McDonald, Jeffrey McGee and Richard Barnes, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020).
- Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya, **Towards Regional Cooperation in the Establishment of Marine Protected Areas**, (Doctoral thesis, The Degree of Doctor of Philosophy, Nottingham Trent University, 2018).
- Nigel Dudley, **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**, (Gland, Switzerland: IUCN, 2008).

- NOAA, **Understanding Blue Carbon** [Online], Source: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/understanding-blue-carbon>

- Parkin Maskulrath and others, **Carbon Sequestration and Surface Energy Balance Measurement Using Eddy Covariance Technique for Mangrove Forest Under Influence of Treated Domestic Wastewater, Phetchaburi Province, Thailand**, Agriculture and Natural Resources, Volume 58 Issue 1 (January 2024).

- *Mauritius v. United Kingdom* (Chagos Marine Protected Area Arbitration), Award, PCA Case No. 2011-03, March 18, 2015.

- *Philippines v. China* (South China Sea Arbitration), Award, PCA Case- No. 2013-19, July 12, 2016.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, **Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol on Biosafety**, 3 ed. (Canada: Friesen Press, 2005).

- UN, **Causes and Effects of Climate Change** [Online], Source: <https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effects-climate-change>

- UNGA, **Report of the Secretary-General, Addendum, Division of the Ocean and the Law of the Sea at its Sixty-second Session**, UN Doc no. A/62/66/Add.2, (10 September 2007) [Online], Source: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n07/500/06/pdf/n0750006.pdf>.

- **United Nations Convention on the Law of the Sea**, December 10, 1982, UNTS 1833, p. 3.

- **Convention on Biological Diversity**, Rio de Janeiro, June 5, 1992, UNTS, vol. 1760.

- Yoshifumi Tanaka, **The International Law of the Sea**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

บทความวิชาการ (Academic Article)

กฎหมาย จริยธรรมและแนวคิดทางศาสนาเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงใน ประเทศอิตาลี

MADE FOR EACH OTHER

Legal, Ethical, and Theoretical Perspectives on Companion
Animals in Italy

ฟาบีโอ แคลโซลารี*

อาจารย์ประจำสำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Fabio Calzolari

Lecturer, School of Social Innovation, Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 17 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่แก้ไขบทความ 1 เมษายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 4 เมษายน 2568

* Bachelor of Arts in Cultural Anthropology, Master of Arts in Cultural Anthropology and Ethnology, University of Bologna, Italy; Email fabio.cal@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

สัตว์เลื้อยมีบทบาทสำคัญในสังคมปัจจุบัน แต่การจัดประเภททางกฎหมายและสิทธิของสัตว์เลื้อยมักขาดความสอดคล้องกัน บทความนี้วิเคราะห์กรอบกฎหมายของประเทศอิตาลีเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งประกอบด้วยแนวทางการดูแลสัตว์เลื้อยและมาตรการลงโทษ เช่น การปรับเงินและจำคุกสำหรับการทารุณสัตว์ การปฏิรูปกฎหมายเมื่อไม่นานมานี้เน้นการเพิ่มการกำกับดูแลของรัฐ การตรวจสอบจากสาธารณะและการควบคุมดูแลสถานสงเคราะห์สัตว์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กฎหมายอิตาลีรับรองผลประโยชน์ของสัตว์ผ่านการคุ้มครองในรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าสวัสดิภาพของสัตว์มีคุณค่าในตัวเอง ไม่ใช่เพียงแค่เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ แม้จะมีความก้าวหน้าด้านกฎหมายเหล่านี้ แต่กฎหมายอิตาลีก็ยังไม่ยอมรับสถานะของสัตว์อย่างเป็นทางการว่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกนึกคิด ซึ่งเป็นมาตรฐานที่บางประเทศในยุโรปนำมาใช้แล้ว อย่างไรก็ตาม บทความนี้ยังได้ประเมินอิทธิพลของคำสอนทางศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกที่มีต่อทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์ในอิตาลี นอกจากนี้ยังเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย 2 ข้อ ข้อเสนอแรก คือ ควรมี “ข้อตกลงการดูแลและสวัสดิภาพสัตว์เลื้อย” เพื่อคุ้มครองสัตว์ในกรณีที่เจ้าของแยกทางหรือหย่าร้าง และข้อเสนอที่สอง คือ ควรกำหนดให้มีการประเมินทางจิตวิทยาและให้คำปรึกษาแก่ผู้ที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานทารุณสัตว์ เพื่อลดความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำอีกในอนาคต

คำสำคัญ: สัตว์เลื้อยเพื่อเป็นเพื่อน; อิตาลี; กฎหมายสวัสดิภาพสัตว์; บุคคลตามกฎหมาย; จริยธรรมคาทอลิก; การปฏิรูปนโยบาย

Abstract

Companion animals or pets hold an important place in Western society, yet their normative classification often lacks consistency and clarity. Therefore, this paper assesses Italy's legal framework governing animal welfare. The latter includes statutory provisions on companion animal care and punitive measures such as fines and imprisonment for abuse. It adopts a doctrinal and normative approach to trace inconsistencies in legal classification and enforcement. It underlines that recent reforms have focused on stronger state supervision and public oversight. For instance, a recent constitutional amendment explicitly acknowledged animal interests, deeming their well-being inherently valuable rather than solely instrumental to human needs. Regrettably, despite these improvements, national jurisprudence still does not accept animals as sentient beings, a standard already endorsed by other European nations. The study also evaluates the influence of Catholic teachings on popular attitudes about animal welfare in Italy. Finally, it proposes two legislative reforms: the first is a "Pet Custody and Welfare Covenant" to protect animals in instances of separation or divorce. The goal is to assist courts that currently lack clear guidance on the post-separation status of pets. The second stipulates psychological assessments and counselling for individuals convicted of animal cruelty. This adjustment fills a legislative shortcoming in Italy, where recidivism is under-addressed and institutional rehabilitation mechanisms are weak in this area.

Keywords: Companion Animals; Italy; Animal Welfare Law; Legal Personhood; Catholic Ethics; Policy Reform

1. Introduction

For many, pets or companion animals hold an essential place in their lives. Bardina¹ and Fox² observe that people name them, respond to their needs, welcome their presence, and mourn their passing³⁴. Haraway⁵ argues that these bonds transcend the divide between “us” and “them”, humans and non-humans. Yamasue et al.⁶ trace these connections to early survival strategies, where people observed other species’ behaviour in hunting. Over time, wildlife domestication altered human communities and reshaped

¹ Svetlana Bardina, **Social Functions of a Pet Graveyard: Analysis of Gravestone Records at the Metropolitan Pet Cemetery in Moscow**, *Anthrozoös*, Volume 30 Issue 3 (August 2017), pp. 415-427.

² Rebekah Fox, **Animal Behaviours, Post-human Lives: Everyday Negotiations of the Animal-human Divide in Pet-keeping**, *Social & Cultural Geography*, Volume 7 Issue 4 (November 2006), pp. 525-537.

³ James A. Serpell, **Evidence for an Association Between Pet Behaviour and Owner Attachment Levels**, *Applied Animal Behaviour Science*, Volume 47 Issues 1-2 (April 1996), pp. 49-60,

⁴ James A. Serpell, **Anthropomorphism and Anthropomorphic Selection—beyond the “Cute Response”**, *Society & Animals*, Volume 11 Issue 1 (January 2003), pp. 83-100.

⁵ Donna Haraway, **The Companion Species Manifesto: Dogs, People, and Significant Otherness**, (Chicago: Prickly Paradigm Press, 2003).

⁶ Hidenori Yamasue and others, **Integrative Approaches Utilising Oxytocin to Enhance Prosocial Behaviour: from Animal and Human Social Behaviour to Autistic Social Dysfunction**, *Journal of Neuroscience*, Volume 32 Issue 41 (October 2012), pp.14109-14117a.

animals' social standing within them⁷. In this context, Clement⁸ distinguishes between two approaches: the ethic of care and the ethic of justice. The first centres on pets, promoting attention to their overall well-being, covering physical, emotional, and psychological aspects. The second applies to livestock and wildlife, focusing on preventing harm but offering minimal regard for their quality of life. For example, cattle are typically considered commodities to exploit rather than sentient beings deserving of compassion⁹. Consequently, this paper examines how Italy approaches pets from a juro-religious perspective and whether they should be legally acknowledged as free right-holders rather than property¹⁰. A central theme in this debate is the term “subject of law”, defined by the Italian Civil Code article 11 as comprising natural persons and non-human entities like corporations. On the other hand, companion animals exist in a juridical limbo. They are not *mere things*, but neither are they full *legal persons*. Their welfare is protected *functionally*—as a matter of public morality, environmental concern, or social ethics—but not because the animal possesses enforceable interests¹¹. In this framework, sentience serves as a regulatory trigger—not a

⁷ Johannes S. J. Odendaal and Roy Alec Meintjes, **Neurophysiological Correlates of Affiliative Behaviour Between Humans and Dog**, The Veterinary Journal, Volume 165 Issue 3 (May 2003), pp. 296-301.

⁸ Grace Clement, “**Pets or Meat?**” **Ethics and Domestic Animals**, Journal of Animal Ethics, Volume 1 Issue 1 (April 2011), pp. 46-57.

⁹ Wendy A. Adams, “**Human Subjects and Animal Objects: Animals as 'Other' in Law**,” *Journal of Animal Law and Ethics*, Volume 3 (May 2009), pp. 29-51

¹⁰ Andreas Rahmatian, **Friedrich Carl von Savigny's Beruf and Volksgeistlehre**, The Journal of Legal History, Volume 28 Issue 1 (April 2007), pp. 1-29

¹¹ Enzo Maria Incutti, Ettore Battelli, Giuseppe Spoto and Micaela Lottini (eds), **Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali**, Volume 39 (Roma TrE-Press, 2022).

source of subjective rights because the Penal Code relies on human responsibility rather than animal entitlement. Law No. 189/2004 and Law No. 201/2010 exemplify this model: criminalising maltreatment and trafficking without displacing the underlying proprietary structure. This circumstance raises two issues: the emotional bonds pets develop with their caregivers and their intrinsic interest in avoiding harm. It will be argued that these considerations should take precedence and might override proprietary claims, as Rook¹² noted. Therefore, two proposals will be made: a “Pet Custody and Welfare Covenant” for protecting pets during separation and a psychological evaluation mandate for offenders convicted of animal cruelty. This manuscript employs doctrinal and normative legal analysis, complemented by comparative and theological perspectives, to identify unresolved tensions in classification and enforcement.

2. Italian Jurisprudence and Animal Welfare

This section examines how Italian legal instruments and judicial interpretations mediate the friction between anthropocentric ownership doctrines and recent conceptions of animal sentience. Italian regulations provide several definitions of pets or companion animals. The President of the Council of Ministers (DPCM) decree of 28 February 2003 defines them as animals kept or intended to be kept by humans for companionship or affection, excluding any productive or food-related purpose. This includes service animals but excludes wild species (Art. 1, para. 2). Law No. 281/1991, concerning companion animals and the prevention of stray populations,

¹² Deborah Rook, **Who Gets Charlie? The Emergence of Pet Custody Disputes in Family Law: Adapting Theoretical Tools from Child Law**, *International Journal of Law, Policy and The Family*, Volume 28 Issue 2 (June 2014), pp. 177-193

refers to dogs, cats, or any animal kept in the household (Art. 5). Furthermore, law No. 201/2010, which ratifies the European Convention for the Protection of Pet Animals, defines them as animals kept or intended to be kept by humans in their home for enjoyment and companionship (Art. 1). Italy also complies with Regulation (EC) No 1069/2009, which defines companion animals as species typically cared for by humans for non-farming purposes and not intended for consumption (Title I, Chapter I, Section 1, Art. 3, point 8)¹³. This regulation further classifies them under Category 1 materials, including zoo and circus species (Title I, Chapter I, Section 4, Art. 8, letter A, point iii). In parallel, it outlines disposal protocols in Art. 12 to ensure consistency with EU normative.

Public concern for companion animals in Italy is reflected in the judiciary's increasing efforts to promote animal welfare. However, exceptions persist—for instance, medical procedures where animal well-being is subordinate to necessity. In Cass. Pen., sez. III, n. 46291/2003, the court held that maltreatment encompasses not only physical abuse but also psychological and emotional harm. The crime of animal cruelty is codified in Article 544 of the Penal Code, which is prosecutable ex officio. This means

¹³ European Parliament and Council of the European Union, **Regulation (EC) No 1069/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 Laying Down Health Rules as Regards Animal By-products and Derived Products not Intended for Human Consumption and Repealing Regulation (EC) No 1774/2002**, Official Journal of the European Union [Online], 8 February 2025. Source: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/1069/oj/eng>

that misdeeds allow legal action without a complaint from the injured party¹⁴. Core legislation includes: (1) Law No. 281/1991; (2) the 2003 Agreement; (3) Law No. 189/2004; and (4) Law No. 201/2010. Law No. 189/2004 also criminalises cat and dog fur production and sale. Law No. 201/2010 introduced new Penal Code provisions, establishing fines and imprisonment for illegal pet trafficking. Since the enactment of the Condominium Reform Law (Law No. 220/2012), it has been unlawful for bylaws to impose general bans on pet ownership in apartment buildings. However, the law still permits reasonable restrictions on pet behaviour in shared spaces, including the requirement that animals be leashed while passing through common areas. Some lawyers and scholars have argued that Article 1138, in its final paragraph, applies only to future regulations, leaving pre-existing rules intact. Others have asserted that restrictions were rendered void by the reform, resulting in a supervening nullity of conflicting clauses.¹⁵

Cats' presence in Italian households is historically prevalent¹⁶, attributable to their perceived utility in vermin control and autonomous disposition¹⁷. Italy promotes a no-kill approach concerning feral types.

¹⁴ Diritto Consenso, **Maltrattamento di animali nel codice penale** [Online], 4 January 2025. Source: <https://www.dirittoconsenso.it/2020/07/29/maltrattamento-di-animali-nel-codice-penale/>

¹⁵ Paola Fossati, **Protecting Interests of Animals in Custody Disputes: Italian Caselaw Outpaces Italian and European Union Legislation**, *Society & Animals*, Volume 30 Issue 4 (February 2020), pp. 461-478.

¹⁶ Emanuele Bonini, **Europei ed italiani sono gattari** [Online], 8 February 2025. Source: <https://www.eunews.it/2023/07/31/europei-ed-italiani-sono-gattari/>

¹⁷ Laura Menchetti and others, **Cats and Dogs: Best Friends or Deadly Enemies? What do the Owners of Cats and Dogs Living in the Same Household Think**

Through trap-neuter-return (TNR) programmes launched under Law No. 281/1991, free-roaming felines cannot be disturbed or harassed by individuals within their established colonies. In those areas, the duty to implement sterilisation measures falls to Veterinary Public Services (VPS)¹⁸.

Under Law No. 1069/2009, cremation may occur individually—with ashes stored in biodegradable urns—or collectively for cost efficiency. Burial is permitted in private areas, such as pet cemeteries, subject to regulation. Burial on public land is prohibited. Legislative Decree No. 186/2012, Art. 3, para. 3, establishes penalties ranging from €10,000 to €70,000 for unauthorised interments. Non-biodegradable burial materials, including plastic bags, are banned. Acceptable materials include untreated wood, cardboard, or cotton cloth. At the same time, burial sites must be at least 1.5 metres deep and covered with quicklime. If unavailable, depth must increase by one metre¹⁹. Animal abuse can be reported via local police stations or their online portals. Complaints are more effective when accompanied by supporting evidence, such as photographs or video recordings. Penalties for abuse may include fines or custodial sentences of up to three years, with more severe consequences when the offence involves minors, group participation, or occurs in a public setting. Nevertheless, prosecutions of violators are relatively rare. Resource constraints and excessive caseloads

about Their Relationship with People and Other Pets, PLoS One, Volume 15 Issue 8 (August 2020), pp. 1-21

¹⁸ Eugenia Natoli and others, **Management of Feral Domestic Cats in the Urban Environment of Rome (Italy)**, Preventive veterinary medicine, Volume 77 Issues 3-4 (December 2006), pp. 180-185.

¹⁹ Marco Zincani, Gardi Valentino and Panattoni Glauco, **Manuale di diritto degli animali: Disciplina civile**, (Bologna: Formazione Giuridica, 2024).

often compel prosecutors to prioritise cases with higher prospects of conviction. Where animal welfare ranks low, abuse cases may be disregarded. Political considerations and prevailing utilitarian portrayal in some jurisdictions, particularly rural ones, further guide choices. Furthermore, an absence of specialised training also contributes to inconsistent enforcement across Italy.

In common law systems, animals are subsumed under proprietary regimes, a stance based on Lockean theories of dominion²⁰ and reaffirmed in Blackstonian doctrines of exclusive control²¹. Judicial precedents reinforce ownership-based reasoning, thereby subordinating welfare concerns to property rights. Within this *modus operandi*, animals are treated not as beings with independent moral or legal status but as objects of entitlement—their welfare contingent upon the owner's discretion rather than enforceable claims held by the animal itself. Judicial precedents in these jurisdictions consistently uphold ownership-based rationales, with courts reluctant to interfere in the treatment of animals unless statutory provisions impose clear limits. This reinforces a hierarchical logic where welfare protections remain subordinate to proprietary claims, chiefly in agricultural, biomedical, or commercial contexts. However, civil law jurisdictions, inspired by ancient Roman law, are increasingly revising statutory definitions to accommodate sentientist paradigms. Germany, though the Civil Code (*Bürgerliches Gesetzbuch*) (amended 2002) acknowledges that "animals are not things"

²⁰ Karl Olivecrona, **Locke's Theory of Appropriation**. *The Philosophical Quarterly*, Volume 24 Issue 96 (July 1974), pp. 220-234

²¹ Robert Willman, **Blackstone and the 'Theoretical Perfection' of English Law in the Reign of Charles II**, *The Historical Journal*, Volume 26 Issue 1 (February 2009), pp. 39-70.

(because they are capable of reasons) and are hence protected by specific statutes, though they are still governed by provisions applicable to objects, with necessary modification²². It also implicitly acknowledges animal sentience through its 2002 amendment to § 90a BGB and other statutes—especially the Tierschutzgesetz (Animal Protection Act)²³. Likewise, France considers animals sentient living beings (*êtres vivants doués de sensibilité*), as initially proposed in Amendment No. 59, published on the National Assembly's official website on 11 April 2014²⁴, and subsequently codified in Article 515-14 of the French Civil Code through Law No. 2015-177 of 16 February 2015. However, in the US, animal sentience is not accepted in federal statutory law. For the American courts, welfare should be enforced via human responsibility, not via rights²⁵. Italy reveals a juridical rift between codified welfare protections and the persistence of property-based legal taxonomies. The table below presents selected national legal provisions that regulate the treatment and status of companion animals in the Mediterranean

²² Federal Republic of Germany, **German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB)**, Bundesministerium der Justiz [Online] 22 March 2025 Source: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/

²³ Federal Republic of Germany, **Animal Welfare Act (Tierschutzgesetz)**, Bundesministerium der Justiz [Online] 29 March 2025 Source: <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>

²⁴ French Republic, **French Civil Code (Code civil)**, Article 515-14, Légifrance [Online] 29 March 2025 Source: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000030250342

²⁵ United States Department of Agriculture, **National Agricultural Library**, "Animal Welfare Act" [Online] 29 March 2025 Source: <https://www.nal.usda.gov/animal-health-and-welfare/animal-welfare-act>

countries. It showcases the interplay of criminal, civil, and administrative measures.

STATUTORY INSTRUMENTS REGULATING ANIMAL WELFARE IN ITALY²⁶

Law / Regulation	Description
Criminal Law	
Article 544-bis of the Penal Code	Criminalises the intentional killing of animals "without necessity," punishable by four months to two years in prison.
Article 544-ter of the Penal Code	Establishes penalties for animal mistreatment causing injury or suffering, with imprisonment from three to eighteen months or fines from €5,000 to €30,000.
Law No. 189/2004	Expands criminal penalties for animal cruelty, including mistreatment, abandonment, unauthorised competitions, and illegal pet fur production and sale.

²⁶ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Portale Ufficiale della Gazzetta Ufficiale*, Gazzettaufficiale.it [Online] 22 March 2025
Source: <https://www.gazzettaufficiale.it>

Law / Regulation	Description
Law No. 201/2010	Ratifies the European Convention for the Protection of Pet Animals, strengthening penalties for illegal pet trafficking.
Civil Law	
Article 1138 of the Civil Code	Ensures condominium rules cannot restrict pet ownership in private residences.
Article 1321 of the Civil Code	Defines the legal structure and obligations of contracts, including potential agreements related to pet custody.
Law No. 220/2012	Prevents condominium regulations from banning pets in private residences and regulates pet access to common areas.
Administrative and Environmental Law	
DPCM of February 28, 2003	Defines pets as animals kept for companionship or affection, excluding those intended for production or food-related purposes.
Law No. 281/1991	Focuses on the protection of companion animals and the prevention of stray animals. Prohibits killing stray dogs and cats unless they

Law / Regulation	Description
	are incurably ill or proven dangerous. Mandates registration and sterilisation programs.
Legislative Decree 186/2012	Establishes penalties for the improper disposal or burial of animals, primarily under waste management regulations.

3. The Position of the Roman Catholic Church

Christian theology presents a dynamic and often inconsistent position on animals, between symbolic reverence and doctrinal exclusion. This section details this ambivalence via hagiographical traditions, canon law, and doctrinal teachings. Marcheschi and Mazza²⁷, Gilhus²⁸, and Eduati²⁹ assert that in Catholic Christian theology, animals signify divine intent and purpose. This belief aligns with the covenant in Genesis 9:9-10, where God bestows His promise to Noah and all living creatures. The motif surfaces again in Isaiah 11:6-9, where the prophet foresees a world where enemies can leave behind hatred and live together in harmony. Ecclesiastes 3:19 echoes a similar theme, contending that all beings share the same peaceful fate—undermining

²⁷ Graziano Marcheschi and Biagio Mazza, **The Catholic Bible**, (Oxford: Oxford University Press, 2022).

²⁸ Ingvild Sælid Gilhus, **Animals, Gods and Humans: Changing Attitudes to Animals in Greek, Roman and Early Christian Thought**, (New York: Routledge, 2006).

²⁹ Laura Eduati, **Gli animali correggono la teologia**. *L'Osservatore Romano* [Online], 8 February 2025. Source: <https://www.osservatoreromano.va/it/news/2022-03/dcm-004/gli-animali-correggono-la-teologia.html>

human-centred perspectives. Clough³⁰ argues that animals have always factored into God's redemptive plan. However, the Vatican has maintained that they do not have immortal souls. This view is informed by Aristotelian classifications that define them as a-logoi—beings without rational and, thus, moral capacity³¹. Pope Francis, the leader of the Catholic Church and sovereign of the Vatican City State, rejects this stance in *Laudato Si'*, proclaiming that each earthling bears inherent value as an embodiment of divine wisdom and love³². Paolo De Benedetti even suggests that one might perceive Christ in the gaze of a dying dog³³. Such an argument converges with that of many Catholic saints³⁴. Saint Francis of Assisi and Saint Anthony of Padua have been honoured for centuries for their solidarity with animals, regarding them as part of God's family (Romans 8:29). Saint Francis's mythical encounter with the wolf of Gubbio coupled with his *Canticle of the Creatures* exemplifies a vision of love between humans, non-humans and the divine

³⁰ David L. Clough, **On Animals: Volume II: Theological Ethics**, (New York: Bloomsbury Publishing, 2018).

³¹ Callum David Scott and Yolandi Marié Coetser, *Rewriting Aquinas' Animal Ethics: The Primacy of Reason in the Determination of Moral Status*, South African Journal of Philosophy, Volume 34 Issue 3 (September 2015), pp. 289–303.

³² Calvin B. DeWitt, III, **Earth Stewardship and Laudato Si**, The Quarterly Review of Biology, Volume 91 Issue 3 (September 2016), pp. 271-284.

³³ Alma Massaro, **Paolo De Benedetti: For an Animal Theology**, Animality in Contemporary Italian Philosophy, (Cham: Palgrave Macmillan (Springer Nature), 2020), pp. 203-220.

³⁴ Edward A. Armstrong, *Saint Francis: Nature Mystic. The Derivation and Significance of the Nature Stories in the Franciscan Legend*, No. 1 (Berkeley: University of California Press, 1973).

Word³⁵. Saint Anthony of Padua is said to have referred to fishes in his sermons, and devotional accounts recount that a mule bowed in reverence as he passed³⁶. Hagiographic sources also recall that Clare of Assisi confided in a cat, while Colette of Corbie sheltered a lamb who- we are told- joined her in prayer³⁷.

The Church's attitude vis-à-vis animals has often changed over time, vacillating between reverence and disregard, affected by scientific advancements and societal development. In early Christianity, animal sacrifices were undertaken as a sign of covenant with God. These practices waned over centuries, chiefly during the Enlightenment when thinkers like René Descartes and Denis Diderot characterised animals as mechanical entities devoid of spiritual relevance³⁸. Throughout history, Canon Law has alluded to them indirectly through regulations on sacred spaces and penitential acts³⁹. Canons 1210 and 1220 stipulate restrictions on the presence of animals in places of worship unless they serve a specific function, such as aiding disabled individuals. Canons 1250–1253 govern fasting and abstinence practices, accommodating prohibitions on consuming animal flesh on Fridays and during Lent. Historically, these guidelines encompassed other

³⁵ Gilbert Keith Chesterton, *Orthodoxy*, (Chicago: Moody Publishers, 2013).

³⁶ Paul Severn, **The Christology of St Anthony of Padua: Content and Method**, *International Journal for the Study of the Christian Church*, Volume 19 Issue 1 (March 2019), pp. 3-16.

³⁷ Dominic Alexander, *Saints and Animals in the Middle Ages* (Woodbridge: Boydell & Brewer, 2008).

³⁸ Peter Harrison, **Descartes on Animals**, *The Philosophical Quarterly*, Volume 42 Issue 167 (April 1992), pp. 219-227.

³⁹ Carlo Fantappiè, **Storia del diritto Canonico e Delle Istituzioni della Chiesa**, (Bologna: Il Mulino, Volume 1, 2011), pp. 1-354.

animal products like milk, eggs, and fats, though modern observances have moderated these restrictions.⁴⁰ Canon 1176 reserves ecclesiastical funerals for baptised Christians since animals are not recognised as members of the Church (ecclesia)⁴¹. The Catechism of the Catholic Church, in articles 2416 to 2418, affirms that all creatures glorify God simply by existing. Article 2417 authorises animals' exploitation for sustenance, labour, or recreation, provided such use adheres to ethical standards and advances human welfare. Article 2418 forbids causing unnecessary suffering or death, deeming such acts contrary to divine purpose. The hope that non-humans might partake in eternal life resonates with many Italian believers. The Book of Job proclaims, "In God's hand is the soul of every living thing" (Job 12:7-10). Isaiah's prophecy depicts a future of peace under divine grace (Is 11:6-7). In the Book of Revelation, St. John describes Christ arriving on a white horse (Revelation 19:11-14), which some interpret as implying the inclusion of animals in the afterlife. In *Laudato Si'* (On Care for Our Common Home), Pope Francis describes eternal life as a collective state where everyone is reunited under God (No. 243).

Although Italy's Constitution affirms laicity, the Catholic Church has a privileged position within its legal and political apparatuses⁴². Guerzoni defines a secular state as one built on institutional neutrality and

⁴⁰ Keith Beaumont, **John Henry Newman and St Philip Neri: Two Spiritual Reformers of the Church**, International Journal for the Study of the Christian Church, Volume 18 Issues 2-3 (January 2019), pp. 200-218.

⁴¹ Libero Gerosa, **Canon Law**, (Münster: LIT Verlag, 2002).

⁴² Giovanni Landi, "La laicità dello Stato italiano: un percorso storico." *Diritto.it*, 17 May 2018. <https://www.diritto.it/la-laicita-dello-italiano-un-percorso-storico/>

independence from religious authority⁴³. However, Italy's legal system is ambiguous. Catholicism's influence is not merely historical—it is embedded and culturally pervasive. The 1929 Patti Lateranensi, constitutionalised through Article 7 of the 1948 Constitution, laid the basis for bilateral Church-State relations. In comparison, the 1984 Accordi di Villa Madama removed Catholicism's formal status as the state religion⁴⁴. The new Concordat preserved privileges such as tax benefits and Catholic religious instruction in public schools. It also permits religion to undergird public ethics debates⁴⁵. The blueprint sustains what scholars describe as an informal but operational confessionalism. The Constitutional Court's 1989 ruling affirmed laicity as a supreme principle derived from Articles 2, 3, 7, 8, 19, and 20. Nonetheless, Italian ecclesiastical law still relies on bilateral agreements, favouring Catholicism and limiting equal treatment of other confessions. This is evident in legislation on reproductive rights (e.g., Law 40/2004), euthanasia, and family models, where Church doctrine impacts both policy and debate⁴⁶.

⁴³ Mario Tedeschi (ed.), *Il principio di laicità nello stato democratico* (Torino: Rubbettino, 1996).

⁴⁴ Salvatore Prisco, *Laicità, un percorso di riflessione* (Torino: Giappichelli, 2009).

⁴⁵ Nicola Fiorita and Donato Loprieno (eds.), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali* (Firenze: Firenze University Press, 2009).

⁴⁶ Stefano Sicardi, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, *Diritto pubblico*, Volume 13 Issue 2 (May-August 2007), pp. 501–570.

4. *Hominum Causa Omne Ius Constitutum Sit* or All law is established for the sake of humans.

The possibility that animals may acquire the status of legal persons continues to provoke jurisprudential unease. This section outlines the conceptual stumbling blocks behind their current classification and considers whether a shift from object status toward partial subjectivity is plausible within existing confines. Kurki⁴⁷, Bilchitz,⁴⁸ Kurki and Pietrzykowski⁴⁹ argue that Western legal systems gradually empower pets and other animals. However, a barrier persists: animals lack legal personhood. Without this status, they cannot bring their cases to court, which limits national and international bodies to intervene in their welfare only when people report abuse or injury. Strategic litigation has attempted to change this by presenting cases where animals appear as claimants⁵⁰. Despite compelling arguments, most courts have rejected these petitions, reasoning that legal personhood requires a reciprocal capacity to fulfil societal obligations—an attribute generally considered lacking in animals⁵¹. In essence: “*Hominum Causa Omne Ius Constitutum Sit*”—All law is established for the sake of humans. To

⁴⁷ Visa A. J. Kurki, **Legal Personhood and Animal Rights**, *Journal of Animal Ethics*, Volume 11 Issue 1 (April 2021), pp. 47-62.

⁴⁸ David Bilchitz, **Moving Beyond Arbitrariness: The Legal Personhood and Dignity of Non-human Animal**, *South African Journal on Human Rights*, Volume 25 Issue 1 (April 2017), pp. 38-72.

⁴⁹ Visa A. J. Kurki and Tomasz Pietrzykowski, **Legal Personhood: Animals, Artificial Intelligence and the Unborn**, (New York: Springer, 2017).

⁵⁰ Federico Dalpane and Maria Baideldinova (eds), ***Animal Law Worldwide: Key Issues and Main Trends Across 27 Jurisdictions*** (Springer, 2024).

⁵¹ Stefanie S. Pearlman and Melissa M. Serfass, ***Animal Welfare Laws: A Legal Research Guide***, *Legal Research Guides*, vol. 98 (William S. Hein & Co., Inc., 2023).

understand this impasse, it is necessary to revisit the foundations of Western law. Juridical humanism underpins a dualistic concept in which entities are categorised strictly as either persons who hold rights and duties or things—objects of legal relations without rights. This distinction, situated in Roman law, classifies non-humans as “res” (things) intended for human use⁵². This division is reinforced not only because individuals create laws but also because each one is regarded as having inherent moral worth, seen as an end in itself.

In Italy, Articles 923 to 926 of the Civil Code define animals as objects of original acquisition through occupancy or discovery. Moreover, Article 812 interprets animals as moveable property. Law No. 221 of 28 December 2015 established that pets and animals used for therapeutic purposes are protected from seizure, as they hold moral and emotional value. Their exemption is not due to their status as subjects of rights; instead, the legal rationale reflects their classification as property. In cases of veterinary malpractice, courts often limit recovery to an animal’s market value rather than acknowledging the emotional significance the animal might hold for its owner. If a pet dies due to negligence, the owner may only receive compensation for its economic worth, not emotional distress. Nevertheless, Italian legislation is not entirely adversarial. It forbids xenotransplantation (Article 5, Paragraph 2), testing on great apes (Article 7, Paragraph 3), and animal experimentation as a teaching method in primary and secondary schools, universities, and vocational training. Furthermore, experiments on animals that have been intentionally silenced are outlawed (Article 14).

⁵² Raymond Wacks, *Animal Lives Matter: The Continuing Quest for Justice* (Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2024).

There has never been a definitive definition of what constitutes a "person"; instead, its meaning has changed according to varied judicial contexts, both within and beyond Europe. This flexibility is notably illustrated in the Canadian case of *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2⁵³, which concerned the illegal possession of child pornography and raised questions about the interpretive boundaries of the notion of "person" within the Canadian Criminal Code. The accused faced charges under s. 163.1(4) of the Criminal Code for child pornography possession, and s. 163.1(3) for possession intended for distribution or sale. Under s. 163.1(1), "child pornography" encompasses visual depictions of persons under 18 engaged in explicit sexual activity or exposing sexual organs or anal areas for a sexual purpose. It also includes materials that advocate or counsel unlawful sexual acts involving minors. Before trial, the accused challenged the constitutionality of s. 163.1(4), citing a violation of the right to freedom of expression under s. 2(b) of the Canadian Charter. The Crown admitted infringement but argued justification under s. 1 of the Charter. For the court, for material to qualify as illicit, it must depict or promote sexual activity involving a person. The court considered whether the term "person" should apply only to actual individuals or fictional representations. The judges concluded that the definition encompassed both real and imagined figures, as modern technology has made it increasingly difficult, if not impossible, to distinguish between them. Just as the Canadian Supreme Court accepted fictional depictions within the "person" category, animals might similarly benefit from a malleable definition. The discussion

⁵³ *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2, Supreme Court of Canada [Online] 10 March 2025 Source: <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/1837/index.do> .

will now turn to legal personhood as a theoretical or jurisprudential concept. To clarify this point, we will consider the characteristics of corporations. The latter entities comprise individuals united by a shared objective or aggregates of assets dedicated to a common purpose (the latter applies primarily to foundations). They retain juridical capacity as legal subjects, enabling them to hold rights, obligations, and legal relations. However, such organisations cannot hold liberties and duties that inherently require human attributes, such as familial rights or the right to physical integrity. Nonetheless, they may possess other rights related to their name, commercial image, or legal capacity to act. Corporations engage in legal transactions through designated organs—individuals empowered by their roles to make assessments, decisions, and conduct legal acts on behalf of the organisation. These organs may function individually or collectively, acting internally or externally with third parties. These organisations may operate for profit—with financial benefits directed toward their members—or as non-profit entities with idealistic, political, religious, or recreational goals. Profit-oriented entities are called companies, while non-profit entities include associations, foundations, and committees. The concept of legal personhood for these entities raises the question of whether similar flexibility could extend to animals. Nevertheless, strong legal and institutional resistance highlights the conflict between traditional legal schemata and the push for reforms in animal rights law.

5. From Liminal to Mainstream: Changing Opinion Regarding Animals in Italian Society

In recent years, several European nations have redefined the legal status of animals, removing them from the category of mere objects and

affirming their sentience and capacity to suffer. Austria and Germany pioneered this development, implementing “dereification” provisions in their civil codes⁵⁴. Switzerland further enshrines these principles in Article 641a of its Civil Code, imposing some of the continent’s most stringent welfare regulations⁵⁵. These laws mandate not only adequate space, sustenance, and healthcare but also mental and physical enrichment, emphasising the importance of animal well-being. As mentioned earlier, France’s 2015 amendment to the Civil Code, which reclassified animals as sentient beings with sensitivity, also demonstrates a European commitment to characterising animal sentience as a societal and legal priority⁵⁶. In contrast, Italy’s course of action for animal welfare continues to underlie anti-cruelty statutes aimed at penalising abuse and neglect. Although these laws ostensibly protect animals, they frequently prioritise human interests over genuine welfare considerations. The interpretation of “unnecessary suffering” typically excludes cases involving economic benefit, thereby allowing practices such as some forms of factory farming and animal experimentation to continue despite the harm inflicted. Italy has yet to amend its Civil Code to fully separate animals from the property category. A promising legal advancement might be the adoption of a non-personal subject of law classification, as

⁵⁴ **Federal Republic of Germany, German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB)**, Bundesministerium der Justiz [Online] 22 March 2025 Source: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/

⁵⁵ **Swiss Confederation, Swiss Civil Code (Zivilgesetzbuch – ZGB)**, Fedlex [Online] 22 March 2025 Source: <https://www.fedlex.admin.ch/en/search?text=Article%20641a¤tPage=1&field=relevance&order=desc&itemsPerPage=20>

⁵⁶ **French Republic, French Civil Code (Code civil)**, Légifrance [Online] 22 March 2025 Source: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/

championed by Pietrzykowski⁵⁷. He contends that the law need not treat all entities it recognises as legal subjects as persons, whether natural or juridical. Instead, the law can assign a form of legal subjectivity to certain non-personal entities—such as animals—based on functional or normative grounds, without invoking metaphysical or anthropocentric assumptions. This enables the legal system to acknowledge the normative relevance of beings whose moral or sentient status demands protection or recognition without conflating them with human or corporate legal persons. Pietrzykowski treats legal subjectivity as a construct of legal decision-making, not as an ontological category, thereby allowing for varying degrees and types of legal recognition. Thus, his position offers a third category beyond the classical binary of person and object, which is already latent in legal practice, especially in jurisdictions that afford animals or AI systems a quasi-subjective legal position.

Pietrzykowski's schemata would confer legal standing based on animals' capacity to experience suffering and pleasure without granting full personhood. It would accord specific rights—primarily the right to be considered in decisions affecting their welfare—compelling courts and legislators to incorporate animal interests in cases involving harm, exploitation, or neglect. This strategy could enable animals to be regarded as victims in cruelty cases without imposing upon them the obligations typically associated with full legal personhood. This blueprint can ameliorate societal perspectives more effectively than a sweeping mandate for universal rights, fostering a nuanced reassessment of the human-animal continuum. Furthermore, as the author suggests, this transition could lay the groundwork for future discourse on granting protections to other sentient beings. The

⁵⁷ Tomasz Pietrzykowski, **Personhood Beyond Humanism: Animals, Chimeras, Autonomous Agents and the Law**, (New York: Springer, 2018).

author of this paper is optimistic, noting that ideas once radical—such as granting rights to corporations—have since become integral to contemporary jurisprudence. Kurki⁵⁸ recommends a more nuanced concept of legal personhood that he refers to as “cluster property”. He admits that entities may hold varying levels or “clusters”, enabling a spectrum of acknowledgements rather than a strict dichotomy. These include what he identifies as “passive incidents” and “active incidents” of legal personhood. The first are rights and protections that do not require the active agency or autonomy of the entity. Passive incidents might encompass the right to bodily integrity, protection from harm, or the right to own property in a fiduciary or trustee arrangement. Under his model, animals could hold passive incidents of personhood, affording them protections as legal rights without requiring them to fulfil duties or engage in complex decision-making. Trustees could be appointed to represent animals in legal matters, similar to how minors or those with cognitive impairments are described in the current legal system. Pietrzykowski’s non-personal subject of law creates a separate legal category for animals with welfare-based rights. At the same time, Kurki’s⁵⁹ doctrine outlines a legal arena where animals could hold aspects of personhood without fulfilling its requirements.

Pets and Divorce or Separation: A Normative Proposal

Based on contractual and fiduciary principles of Italian commercial law, the author argues for a "Pet Custody and Welfare Covenant" absent specific legislation to control the custody prerogatives over companion animals during marriage dissolution. The cardinal goal is to enshrine pet welfare by reinterpreting their legal status through an ad hoc contractual structure that

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

emphasises their sentient needs, therefore transcending crude proprietary boundaries.

Legally, dogs would be reinterpreted as a *sui generis* category of "special property," fulfilling a fiduciary obligation stressing their well-being above ownership rights alone. Resonant with co-ownership models in partnership law, this covenant firmly rests on Article 1321 of the Italian Civil Code, which outlines the architecture of contracts, including specific custodial and financial obligations. Such a structure would assign unique rights and responsibilities to every participant, placing the pet's well-being as a top priority comparable to the custodial responsibilities connected with common assets in business partnerships. Echoing the standard of diligence ingrained in Article 1176, which mandates conscientiousness in carrying out contractual obligations, the Pet Custody and Welfare Covenant would commit to the pet's physiological, psychological, and social needs. The covenant creates a dual custodial model with primary and secondary rights, under which a carefully set routine protects stability and reduces disturbance in the pet's everyday environment, therefore preempting dispute. Legislative Decree No. 28/2010 states that in a conflict over care protocols, health choices, or relocation, the parties must participate in mandatory mediation as the best course of action in civil conflicts.

6. Financial Responsibilities

The plan assigns financial responsibilities and specifies a cost-sharing system evocative of Article 1298, which controls the distribution of liabilities among joint owners. An escrow account could be a financial protection, saving money for veterinary and exigency costs. This can safeguard pet care independent of any financial default by either side. Moreover, the financial

schema considers possible tax allowances similar to deductions for family expenses as per Article 15 of the Italian Tax Code (TUIR), encouraging pet care and guaranteeing financial equality.

Well-being Clause

Acknowledging the pet's affective sensitivity to separation, the plan includes a Well-being Clause so that every party can keep a stable and caring environment. This clause speaks to Article 1375 of the Civil Code, which requires participants to maintain integrity and fairness in their contractual performance. Compliance would be subject to frequent veterinary assessments, with data available to both sides possibly under the control of an impartial welfare auditor.

7. Judicial Intervention

Under Article 337-quater, which gives the pet's best interests top priority in cases of legal separation—where consensual agreement proves elusive—judicial involvement may be justified.

This is like custody rulings for adolescents. As part of the separation decree, judges could compel the adoption of a Pet Custody and Welfare Covenant, rendering decisions based on conditions most favourable to the overall welfare of the pet.

8. Killing an Animal and Mandatory Psychological Evaluation: A Normative Proposal

Under Italian law, the intentional killing of an animal is punishable by imprisonment for four months to two years if committed with cruelty or without necessity, as specified in Article 544-bis of the Penal Code. For an act to constitute an offence, intent (*dolo*) must be present. The applicable legislation requires that mental intent be expressed either in the form of

deliberate cruelty—causing undue suffering—or in the absence of any legitimate reason. In this scenario, “necessity” is strictly limited to unavoidable situations, such as preventing immediate harm. Further, Article 544-ter manages instances where mistreatment leads to an animal’s death. It imposes penalties of three to 18 months in prison or fines ranging from €5,000 to €30,000, which increase by half if the abuse results in death. When an animal is killed by another, the owner typically incurs no criminal liability unless there is evidence of intentional harm. In traffic accidents involving animals, there is no criminal liability unless there is an intention to harm. However, the guilty party must aid the injured animal. Failure to do so results in administrative fines ranging from €421 to €1,691. Euthanasia is also tightly regulated, permitted only when the subject is incurably ill or poses a significant danger, and must be conducted in line with strict protocols.

9. Further Penalties

Other forms of mistreatment attract additional penalties. Organising events that exploit animals in distressing spectacles, such as those that induce suffering, is punishable by imprisonment for four months to two years, along with fines between €3,000 and €15,000, with elevated penalties where illegal betting or an animal’s death is involved. Article 544-quinquies, which forbids organised fighting, prescribes sentences of one to three years of imprisonment and fines of €50,000 to €160,000 for those who promote or coordinate such activities.

10. Amendments

The author proposes an amendment to Article 544-bis, mandating psychological evaluations for individuals found guilty of killing animals for personal enjoyment or entertainment.

This addition would build on Italy's protection laws by requiring such offenders to undergo psychological testing conducted by licensed mental health professionals. The goal is to evaluate empathy, impulse control, and any underlying psychological or behavioural issues, with an emphasis on identifying potential risks for recidivism or escalation. The judge could mandate counselling, therapy, or educational programmes on animal welfare when deemed necessary. Moreover, assessments could be linked to probation or conditional release terms, with regular follow-ups to ensure compliance and monitor progress. In cases involving repeat violations, the law would empower courts to implement stricter oversight and prolonged therapeutic intervention under Article 544-bis, prioritising rehabilitation to reduce future risk.

11. Animal Property Rights

Hadley⁶⁰ goes beyond the diatribe of whether non-humans should be accounted for as property and sets forth a proposal to offer animals property rights in the form of entitlements to habitat. At the heart of the model is the idea that landholders must speak with an appointed animal property rights guardian when they intend to alter habitats. The latter would act similarly to

⁶⁰ John Hadley, *Animal Property Rights: A Theory of Habitat Rights for Wild Animals*, (Lanham: Lexington Books, 2015)

representatives of Indigenous groups under the Native Title Act 1993⁶¹ in Australia, affording animals a form of negotiated representation. In this context, he proposes indirect justifications, implying these added entitlements could be tools for conservation—granted selectively to protect ecosystems or endangered species. An ethical division in the international literature concerns whether these liberties should form part of a broader animal rights framework. He refuses such a merger, perhaps to make it more palatable to policymakers and conservationists who might otherwise object, fearing that the law could threaten economic and social sustainability. His context-specific logic is valid, and the author believes that it can concur to ameliorate Italian legislation. Italy could mimic this incremental strategy to ease legal and public acceptance of stronger protections, preparing the ground for transforming animals into "special property." The Italian judiciary, already demonstrating sensitivity, could exploit Hadley's blueprint in legal disputes (e.g., pet custody and wildlife protection cases, as elucidated by the author). On top of that, Hadley's conceptual architecture complements and operationalises the theories of Kurki and Pietrzykowski on legal personhood and non-personal legal subjectivity.

⁶¹ **Commonwealth of Australia**, Native Title Act 1993 (Cth), Australasian Legal Information Institute [Online] 29 March 2025 Source: https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/nta1993147/

12. Conclusion

Though still classified as property under Italian law, pets are increasingly recognised as sentient beings with distinct welfare needs, producing normative tension within the legal system. This article has tackled three core questions. First, regarding juridical classification, companion animals remain suspended between object and person, lacking full legal subjectivity but enjoying limited protections under penal, civil, and administrative statutes. Italian law, as shown through Articles 544-bis and 544-ter of the Penal Code, acknowledges suffering yet stops short of granting enforceable rights to animals. Nevertheless, we must highlight that the continued treatment of animals as *res* (things) under Articles 812 and 923–926 of the Civil Code prevents the development of a coherent legal status consistent with their acknowledged sentience. Second, regarding the Catholic doctrine, the article shows how ecclesiastical teachings move between symbolic reverence and doctrinal exclusion. Despite the Catechism’s ethical prohibitions against unnecessary suffering (Arts. 2416–2418), Catholic theology does not approach animals as moral subjects with souls or salvific destinies. Nevertheless, papal encyclicals such as *Laudato Si’* and the enduring cultural reverence for saints like Francis of Assisi and Anthony of Padua have nourished a moral imaginary where animal life is worthy of respect. Third, the article presents readers with two normative interventions to redress shortcomings. The proposed Pet Custody and Welfare Covenant responds to a 2016 decision by the Tribunale di Sciacca, which confirmed that pet custody issues must be treated distinctly from property division, even absent codified standards. Building on this precedent, the new guidelines offer better pet rights and protections. The second proposal—mandating psychological evaluation and therapeutic oversight for individuals convicted of cruelty—expands on ideas articulated

by Deborah Rook, who argues that emotional bonds between humans and pets should factor into legal determinations. This reform would strengthen rehabilitation by embedding animal welfare concerns within sentencing, probation, and behavioural interventions. The article has demonstrated that Italian law is at a doctrinal crossroads: it can either continue to subordinate animal welfare to property rights or adopt functional legal models, like those of Pietrzykowski and Kurki, which enable incremental recognition without altering personhood's core definition. This path does not demand constitutional rupture but conceptual flexibility.

References

Alma Massaro, Paolo De Benedetti: **For an Animal Theology**, *Animality in Contemporary Italian Philosophy*, (Cham: Palgrave Macmillan (Springer Nature), 2020).

Andreas Rahmatian, **Friedrich Carl von Savigny's Beruf and Volksgeistlehre**, *The Journal of Legal History*, Volume 28 Issue 1 (April 2007).

Callum David Scott and Yolandi Marié Coetser, ***Rewriting Aquinas' Animal Ethics: The Primacy of Reason in the Determination of Moral Status***, *South African Journal of Philosophy*, Volume 34 Issue 3 (September 2015), pp. 289–303

Calvin B. DeWitt, III. **Earth Stewardship and Laudato Si**, *The Quarterly Review of Biology*, Volume 91 Issue 3 (September 2016).

Carlo Fantappiè, **Storia del diritto canonico e delle istituzioni della Chiesa**, (Bologna: Il Mulino, Volume 1, 2011).

Federico Dalpane and Maria Baideldinova (eds), ***Animal Law Worldwide: Key Issues and Main Trends Across 27 Jurisdictions*** (Springer, 2024).

David Bilchitz, **Moving Beyond Arbitrariness: The Legal Personhood and Dignity of Non-human Animal**, *South African Journal on Human Rights*, Volume 25 Issue 1 (April 2017).

David L. Clough, **On Animals: Volume II: Theological Ethics**, (New York: Bloomsbury Publishing, 2018).

Deborah Rook, **Who Gets Charlie? The Emergence of Pet Custody Disputes in Family Law: Adapting Theoretical Tools from Child Law**, *International Journal of Law, Policy and The Family*, Volume 28 Issue 2 (June 2014).

Diritto Consenso, **Maltrattamento di animali nel codice penale** [Online], Source: <https://www.dirittoconsenso.it/2020/07/29/maltrattamento-di-animali-nel-codice-penale/>

Dominic Alexander, *Saints and Animals in the Middle Ages* (Woodbridge: Boydell & Brewer, 2008).

Donna Haraway, **The Companion Species Manifesto: Dogs, People, and Significant Otherness**, (Chicago: Prickly Paradigm Press, 2003).

Edward A. Armstrong, *Saint Francis: Nature Mystic. The Derivation and Significance of the Nature Stories in the Franciscan Legend*, No. 1 (Berkeley: University of California Press, 1973).

Emanuele Bonini, **Europei ed italiani sono gattari** [Online], Source: <https://www.eunews.it/2023/07/31/europei-ed-italiani-sono-gattari/>

Enzo Maria Incutti, Ettore Battelli, Giuseppe Spoto and Micaela Lottini (eds), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, Volume 39 (Roma TrE-Press, 2022).

Eugenia Natoli and others, **Management of Feral Domestic Cats in the Urban Environment of Rome (Italy)**, Preventive veterinary medicine, Volume 77 Issues 3-4 (December 2006).

European Parliament and Council of the European Union, **Regulation (EC) No 1069/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 Laying Down Health Rules as Regards Animal By-products and Derived Products not Intended for Human Consumption and Repealing Regulation (EC) No 1774/2002**, Official Journal of the European Union [Online], Source: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/1069/oj/eng>

Federal Republic of Germany, German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch - **BGB**), Bundesministerium der Justiz [Online] 22 March 2025 Source: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/

Federal Republic of Germany, Animal Welfare Act (Tierschutzgesetz), Bundesministerium der Justiz [Online] 29 March 2025
Source: <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>

French Republic, French Civil Code (Code civil), Légifrance [Online] 22 March 2025 Source: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/

French Republic, French Civil Code (Code civil), Article 515-14, Légifrance [Online] 29 March 2025 Source: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000030250342

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Portale Ufficiale della Gazzetta Ufficiale*, Gazzettaufficiale.it [Online] 22 March 2025
Source: <https://www.gazzettaufficiale.it>

Gilbert Keith Chesterton, **Orthodoxy**, (Chicago: Moody Publishers, 2013).

Grace Clement, “**Pets or Meat?**” **Ethics and Domestic Animals**, Journal of Animal Ethics, Volume 1 Issue 1 (April 2011).

Giovanni Landi. "La laicità dello Stato italiano: un percorso storico." *Diritto.it*, 17 May 2018. <https://www.diritto.it/la-laicita-dello-italiano-un-percorso-storico/>

Graziano Marcheschi and Biagio Mazza, **The Catholic Bible**, (Oxford: Oxford University Press, 2022).

Hidenori Yamasue and others, **Integrative Approaches Utilising Oxytocin to Enhance Prosocial Behaviour: from Animal and Human Social Behaviour to Autistic Social Dysfunction**, Journal of Neuroscience, Volume 32 Issue 41 (October 2012).

Ingvild Sælid Gilhus, **Animals, Gods and Humans: Changing Attitudes to Animals in Greek, Roman and Early Christian Thought**, (New York: Routledge, 2006).

James A. Serpell, **Anthropomorphism and Anthropomorphic Selection—beyond the “Cute Response”**, *Society & Animals*, Volume 11 Issue 1 (January 2003).

James A. Serpell, **Evidence for an Association Between Pet Behaviour and Owner Attachment Levels**, *Applied Animal Behaviour Science*, Volume 47 Issues 1-2 (April 1996).

Johannes S. J. Odendaal and Roy Alec Meintjes, **Neurophysiological Correlates of Affiliative Behaviour Between Humans and Dog**, *The Veterinary Journal*, Volume 165 Issue 3 (May 2003).

John Hadley, **Animal Property Rights: A Theory of Habitat Rights for Wild Animals**, (Lanham: Lexington Books, 2015)

Karl Olivecrona, **Locke’s Theory of Appropriation**. *The Philosophical Quarterly*, Volume 24 Issue 96 (July 1974).

Keith Beaumont, **John Henry Newman and St Philip Neri: Two Spiritual Reformers of the Church**, *International Journal for the Study of the Christian Church*, Volume 18 Issues 2-3 (January 2019).

Laura Eduati, **Gli animali correggono la teologia**. *L’Osservatore Romano* [Online], Source: <https://www.osservatoreromano.va/it/news/2022-03/dcm-004/gli-animali-correggono-la-teologia.html>

Laura Menchetti and others, **Cats and Dogs: Best Friends or Deadly Enemies? What do the Owners of Cats and Dogs Living in the Same Household Think about Their Relationship with People and Other Pets**, *PLoS One*, Volume 15 Issue 8 (August 2020).

Libero Gerosa, **Canon Law**, (Münster: LIT Verlag, 2002).

Marco Zincani, Gardi Valentino and Panattoni Glauco, **Manuale di diritto degli animali: Disciplina civile**, (Bologna: Formazione Giuridica, 2024).

Mario Tedeschi (ed.), *Il principio di laicità nello stato democratico* (Torino: Rubbettino, 1996).

Paola Fossati, **Protecting Interests of Animals in Custody Disputes: Italian Caselaw Outpaces Italian and European Union Legislation**, *Society & Animals*, Volume 30 Issue 4 (February 2020).

Paul Severn, **The Christology of St Anthony of Padua: Content and Method**, *International Journal for the Study of the Christian Church*, Volume 19 Issue 1 (March 2019).

Peter Harrison, **Descartes on Animals**, *The Philosophical Quarterly*, Volume 42 Issue 167 (April 1992).

Raymond Wacks, *Animal Lives Matter: The Continuing Quest for Justice* (Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2024).

R. v. Sharpe, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2, Supreme Court of Canada [Online]. Source: <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/1837/index.do>

Rebekah Fox, **Animal Behaviours, Post-human Lives: Everyday Negotiations of the Animal-human Divide in Pet-keeping**, *Social & Cultural Geography*, Volume 7 Issue 4 (November 2006).

Robert Willman, **Blackstone and the ‘Theoretical Perfection’ of English Law in the Reign of Charles II**, *The Historical Journal*, Volume 26 Issue 1 (February 2009).

Salvatore Prisco, *Laicità, un percorso di riflessione* (Torino: Giappichelli, 2009).

Stefano Sicardi, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, Diritto pubblico, Volume 13 Issue 2 (May-August 2007), pp. 501–570.

Stefanie S. Pearlman and Melissa M. Serfass, *Animal Welfare Laws: A Legal Research Guide*, Legal Research Guides, vol. 98 (William S. Hein & Co., Inc., 2023).

Svetlana Bardina, *Social Functions of a Pet Graveyard: Analysis of Gravestone Records at the Metropolitan Pet Cemetery in Moscow*, Anthrozoös, Volume 30 Issue 3 (August 2017).

Swiss Confederation, *Swiss Civil Code (Zivilgesetzbuch – ZGB)*, Fedlex [Online] 22 March 2025 Source: <https://www.fedlex.admin.ch/en/search?text=Article%20641a¤tPage=1&field=relevance&order=desc&itemsPerPage=20>

Tomasz Pietrzykowski, *Personhood Beyond Humanism: Animals, Chimeras, Autonomous Agents and the Law*, (New York: Springer, 2018).

United States Department of Agriculture, *National Agricultural Library*, "Animal Welfare Act" [Online] 29 March 2025 Source: <https://www.nal.usda.gov/animal-health-and-welfare/animal-welfare-act>

Visa A. J. Kurki and Tomasz Pietrzykowski, *Legal Personhood: Animals, Artificial Intelligence and the Unborn*, (New York: Springer, 2017).

Visa A. J. Kurki, *Legal Personhood and Animal Rights*, Journal of Animal Ethics, Volume 11 Issue 1 (April 2021).

Wendy A. Adams, "Human Subjects and Animal Objects: Animals as 'Other' in Law," *Journal of Animal Law and Ethics*, Volume 3 (May 2009)

บทความวิชาการ (Academic Article)

ความสามารถในการบังคับใช้ข้อจำกัดการโอน
บัตรเข้าชมคอนเสิร์ตในประเทศไทย:
มุมมองทางกฎหมายว่าด้วยสัญญาและการคุ้มครองผู้บริโภค
Enforceability of Ticket Transfer Restrictions in Thailand:
A Contract and Consumer Protection Law Perspective

นวลจันทร์ แจ่มจิตร*

อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Nuanchan Changchit

Lecturer in Law at School of Law, Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 24 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่แก้ไขบทความ 29 มีนาคม 2568;

วันที่ตอบรับบทความ 31 มีนาคม 2568

* น.บ. (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, LL.M. In International Business Law, Centre for Commercial Law Studies (CCLS) Queen Mary University of London, UK

บทคัดย่อ

การเพิ่มขึ้นของข้อจำกัดทางสัญญาในการโอนบัตรคอนเสิร์ตในประเทศไทยได้ก่อให้เกิดประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อจำกัดเหล่านั้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยสัญญาและการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย บทความนี้ศึกษาความชอบด้วยกฎหมายของข้อจำกัดห้ามโอนบัตรเข้าชมคอนเสิร์ต โดยพิจารณาถึงขอบเขตของข้อจำกัดดังกล่าวว่าสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและการคุ้มครองผู้บริโภคมากน้อยเพียงใด รวมถึงบทบาทของศาลต่อข้อสัญญามาตรฐานเหล่านั้นด้วย เพราะแม้ว่าหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) จะรองรับการบังคับใช้ข้อตกลงตามสัญญา แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็ได้กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระที่ไม่สมส่วนแก่ผู้บริโภคไว้ด้วยเช่นกัน

บทความนี้เห็นว่า ข้อจำกัดห้ามโอนบัตรคอนเสิร์ตอาจเข้าข่ายเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากข้อจำกัดดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษที่เกินสมควร อันเป็นผลให้เกิดการจำกัดสิทธิของผู้บริโภคโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือสร้างความไม่สมดุลของอำนาจการต่อรองระหว่างคู่สัญญาอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะทางกฎหมายของการโอนบัตรคอนเสิร์ตว่าเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 แล้ว พบว่าความสามารถในการบังคับใช้ข้อจำกัดทางสัญญาดังกล่าวในทางกฎหมายอาจถูกโต้แย้งได้ โดยผลการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรแสดงให้เห็นว่า แม้ว่าเหตุผลทางธุรกิจต่างๆ เช่น การป้องกันการฉ้อโกง จะสามารถยกขึ้นอ้างเป็นเหตุอันชอบด้วยกฎหมายในการจำกัดสิทธิการโอนบัตรคอนเสิร์ต แต่ข้อจำกัดการขายต่อบัตรที่มีลักษณะกว้างเกินสมควรอาจถูกวินิจฉัยว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้ โดยเฉพาะเมื่อขัดต่อหลักความได้สัดส่วนหรือส่งผลให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า เช่นนี้ บทความนี้จึงเห็นว่า ศาลไทยควรตีความข้อจำกัดทางสัญญาเหล่านั้นโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญ เพื่อสร้าง

ดุลยภาพระหว่างเหตุผลทางธุรกิจและมาตรฐานในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ

จากผลการวิเคราะห์การตีความของศาลและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค บทความนี้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลด้านกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้นเพื่อป้องกันการกำหนดข้อสัญญาที่จำกัดสิทธิผู้บริโภคเกินสมควร โดยเสนอให้ศาลไทยควรเพิ่มระดับการพิเคราะห์ข้อสัญญาในเชิงเนื้อหาอย่างเข้มข้น รวมถึงสนับสนุนการสร้างระบบการขายต่อบัตรที่โปร่งใสและเป็นระบบระเบียบที่จะสามารถป้องกันการฉ้อโกงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาแนวทางในการกำหนดขอบเขตข้อสัญญาที่จำกัดสิทธิการโอนหรือขายต่อบัตรคอนเสิร์ตภายใต้กฎหมายไทยให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การขายต่อบัตรคอนเสิร์ต; การบังคับใช้สัญญา; ข้อจำกัดทางสัญญา; การโอนสิทธิเรียกร้อง; สิทธิผู้บริโภค

Abstract

The increasing use of contractual restrictions on concert ticket transfers in Thailand raises critical legal questions regarding their enforceability under Thai contract and consumer protection law. This article examines the validity of non-transferability clauses within concert ticket agreements, assessing their compatibility with contractual autonomy, consumer rights, and judicial scrutiny of standard-form contracts. While Thai law upholds the principle of *pacta sunt servanda*, the Unfair Contract Terms Act B.E. 2540 (1997) and the Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979) impose limits on unfair terms that disproportionately disadvantage consumers.

This article argues that non-transferability clauses may constitute unfair contract terms, particularly when they impose excessive penalties, unjustifiably restrict consumer rights, or create significant imbalances in bargaining power. By analysing the legal nature of ticket transferability as the assignment of contractual claims under Section 306 of the Thai Civil and Commercial Code, the study finds that the legal enforceability of such clauses is potentially challengeable. A comparative analysis of EU and UK laws reveals that while legitimate business interests such as fraud prevention can justify certain restrictions, excessively broad resale bans may be invalidated when found disproportionate or anti-competitive. Drawing on these comparative perspectives, the article concludes that Thai judicial interpretations should adopt a rigorous proportionality assessment to effectively balance commercial justifications with consumer protection standards.

By examining judicial interpretations and consumer protection mechanisms, this article highlights the need for stronger regulatory oversight

to prevent excessively restrictive ticketing policies. It recommends that Thai courts strengthen their judicial scrutiny of such clauses, promote transparent and regulated resale mechanisms as effective tools for fraud prevention, and establish clearer statutory guidelines defining the permissible limits of contractual restrictions under Thai law.

Keywords: Concert Ticket Resale; Contract Enforceability; Contractual Restrictions; Assignment of Contractual Claims; Consumer Rights

1. Introduction

The growing prevalence of non-transferable ticket policies in Thailand has raised legal and consumer rights concerns, particularly regarding their enforceability under Thai contract and consumer protection law. Concert organisers and ticketing platforms increasingly restrict resale and transfer of tickets, often under the justification of fraud prevention, maintaining pricing integrity, and equitable access.¹ However, such restrictions raise considerable questions about whether consumers retain ownership of purchased tickets and if such clauses violate contractual fairness under Thai law.

Non-transferability clauses typically tie the tickets to the original purchaser, prohibiting resale or transfer without organiser approval. As standard-form contract provisions, they raise concerns about enforceability, proportionality, and compliance with consumer protection laws. While event organisers argue that these provisions are necessary to curb scalping and fraudulent resales, consumers contend that such restrictions unduly limit their ability to make lawful use of their purchases.² This conflict highlights key legal and policy issues, particularly whether a concert ticket grants a transferable right to attend an event or merely a conditional, revocable license.³

¹ For instance, see, Ticketmaster, **Purchase Policy** [Online], 8 June 2024. Source: <https://www.ticketmaster.co.za/help/purchasepolicy/purchasepolicy.html>

² Federal Trade Commission, **“That’s the Ticket” Workshop: Staff Perspective**, FTC Bureau of Consumer Protection (Washington: 2020), p.3.

³ Daysia Tolentino, **Senate Introduces Legislation Addressing Fan Frustration Over Ticket Sales**, [Online], 8 November 2024. Source: <https://www.nbcnews.com/pop-culture/senate-introduces-ticketing-industry-fans-firstact-rcna128791>; Rebecca Black, **“No One Likes Us, We Don’t Care”: The Legality of Ticket Bans on Opposing Fans**, Jeffrey S. Moorad Sports Law Journal, Volume 31 Issue 2 (2024), p. 346.; Sammi

This distinction is crucial in determining resale bans' legality under Thai contract law, the Unfair Contract Terms Act B.E. 2540 (1997), and consumer protection statutes. If resale prohibitions create an unfair contractual imbalance, courts may deem them unenforceable, requiring greater scrutiny of ticketing restrictions within Thailand's legal framework.

1.1 The Rise of Non-Transferable Ticket Policies in Thailand

The imposition of strict ticket transfer restrictions is a relatively recent phenomenon in Thailand, reflecting global trends in the ticketing industry. Traditionally, concert tickets were viewed as freely transferable, with secondary markets enabling consumers to resell or gift their tickets if they could not attend an event.⁴ However, with the advent of digital ticketing and concerns over ticket scalping, many event organisers have introduced policies that limit or entirely prohibit ticket transfers.⁵ These restrictions are often enforced through personalised tickets, requiring attendees to present identification at the venue, or through electronic ticketing systems that invalidate resold tickets.⁶

Proponents of non-transferable ticket policies argue that they serve a legitimate commercial and consumer protection function. By preventing large-scale resales at inflated prices, these policies purportedly ensure that

Elefant, **Beyond the Bots: Ticked-Off Over Ticket Prices or the Eternal Scamnation?**, UCLA Entertainment Law Review, Volume 25 Issue 1 (2018), p. 26.

⁴ James D. Hurwitz, **Restrictive Paperless Tickets: A White Paper by the American Antitrust Institute**, American Antitrust Institute (Washington: 2012), p. 6.

⁵ Ibid., p. 32.

⁶ Ibid., p. 20. For instance, see, Thaiticketmajor Co., Ltd, **Our Policies** [Online], 19 December 2024. Source: <https://corporate.thaiticketmajor.com/policies.php>

tickets remain accessible at their original face value.⁷ Additionally, organisers claim that such measures reduce the risk of counterfeit tickets circulating in the secondary market, thereby safeguarding consumers from fraudulent transactions.⁸

Despite these justifications, opponents argue that blanket prohibitions on ticket transfers disproportionately benefit event organisers at the expense of consumers. They contend that such policies restrict the fundamental rights of ticket buyers,⁹ preventing them from reselling, gifting, or even recovering costs in cases where they can no longer attend an event. Furthermore, critics highlight that non-transferable ticket policies often operate as a mechanism for organisers to monopolise the resale market, compelling consumers to use official resale platforms that impose additional fees and limitations.¹⁰

1.2 The Legal Debate: Do Consumers Have the Right to Transfer Tickets?

At the heart of the legal debate on non-transferable ticket policies is whether consumers retain the right to transfer their tickets under Thai law. The enforceability of resale bans depends on whether a concert ticket is a

⁷ Aditya Bhawe and Eric Budish, **Primary-Market Auctions for Event Tickets: Eliminating the Rents of ‘Bob the Broker’?**, National Bureau of Economic Research (NBER) (Cambridge: 2017), p. 3.

⁸ Dennis Baker, **Cyber-Ticket Touting as Fraudulent Trading**, Journal of Criminal Law, Volume 86 Issue 5 (2022), pp. 353-354.

⁹ Rebecca Black, **“No One Likes Us, We Don't Care”: The Legality of Ticket Bans on Opposing Fans**, p. 327.

¹⁰ Tyler J. Miller, **The End of An “Eras?” Antitrust Law and Policy Making a Drastic Change in Live Entertainment Ticketing?**, Business, Entrepreneurship & Tax Law Review, Volume 7 Issue 2 (2024), pp. 296-297.

contractual claim, which can be assigned, or a personal right, which is inherently non-transferable.

Under Section 306 of the Thai Civil and Commercial Code (Thai CCC), the assignment of contractual claims requires written consent from the obligor (debtor) and is only enforceable if formal notice is given. This raises a fundamental legal question: does a ticket confer an assignable right, or is it a conditional agreement restricting transferability? The answer determines whether resale bans are legally valid under Thai contract law.

Additionally, consumer protection laws impose limits on restrictive contract terms. Section 4 of the Unfair Contract Terms Act B.E. 2540 (1997) (Thai UCTA) empowers Thai courts to invalidate provisions that create an excessive bargaining power imbalance. Given that concert tickets are standard-form contracts, consumers lack negotiation power, and courts may deem excessive resale bans unenforceable if they are unfair or beyond reasonable consumer expectations.

A further issue is the lack of transparency in the incorporation of non-transparency clauses within concert ticket agreements. With advancements in technology, such clauses are frequently embedded within extensive online terms and conditions, rather than being expressly disclosed at the point of sale or on the ticket itself. This practice deprives consumers of clear notice and raises questions of validity under Thai consumer protection law, which requires that contract terms be transparent, fair, and reasonable. Where such clauses are not brought to the consumer's attention in a transparent and intelligible manner, they may be subject to judicial scrutiny for failing to meet the standards of informed consent and contractual fairness.

1.3 Scope and Structure of the Analysis

This article provides a comprehensive legal analysis of the enforceability of ticket transfer restrictions under Thai contract and consumer law. Specifically, it focuses on the enforceability of non-transferability clauses in concert ticket agreements, assessing whether they are valid under general contract principles or infringe upon consumer rights, and under what circumstances they may be deemed unenforceable by judicial scrutiny.

The analysis is structured across four core sections. Following this introductory section, the second section of this article addresses the balance between contractual freedom and consumer rights, focusing on the enforceability of standard-form contracts and the role of the Thai UCTA. The third section examines whether concert tickets constitute contractual claims or personal rights, with reference to Section 306 Thai CCC and relevant judicial interpretations.

The fourth section evaluates when resale restrictions may constitute unfair contract terms, drawing on Thai Supreme Court rulings and enforcement under Thai consumer protection mechanisms. The fifth section introduces comparative perspectives from the EU and UK, examining how courts balance business justifications against consumer protection principles.

The final section sets out legal recommendations, calling for stronger judicial scrutiny, clearer statutory guidance, and legal reforms to ensure fair ticketing policies in Thailand.

Through this analysis, the article contributes to a deeper understanding of the intersection between private autonomy and public regulation in the context of concert ticketing. It argues that Thai law should promote a more proportionate and principled approach to ticket resale restrictions, supporting legitimate business interests while safeguarding

consumer rights, legal certainty and competitiveness within the ticketing market.

2. Contractual Freedom vs. Consumer Rights in Ticketing Agreements

The enforceability of ticket transfer restrictions in Thailand necessitates an examination of the intersection between the principle of contractual autonomy and consumer protection law. While the principle of *pacta sunt servanda*, which upholds the sanctity of contracts, is a foundational tenet of Thai contract law, consumer protection statutes impose necessary limitations on contractual freedom where imbalances in bargaining power render certain clauses unfair.¹¹ In the context of concert ticket agreements, the primary legal question is whether resale bans and non-transferability clauses constitute legitimate contractual stipulations or whether they infringe upon consumer rights to such an extent that they should be rendered unenforceable. This section critically examines the principle of contractual freedom in Thailand, evaluates the applicability of the Thai UCTA to ticket resale bans, and considers judicial scrutiny of standard-form contracts to assess the legal standing of restrictive ticketing policies.

2.1 The Principle of Contractual Autonomy Under Thai Law

Thai contract law is premised on the principle of contractual autonomy, whereby parties are free to negotiate and determine the terms of their agreement within the limits of legality, public order, and good morals.

¹¹ Sakda Thanitcul, *The Regulation of Unfair Terms and Consumer Protection in Thailand* in *Contents of Contracts and Unfair Terms*, Edited by Mindy Chen-Wishart and Stefan Vogenauer, (Oxford: Oxford University Press, 2020), pp. 431-432.

This principle is codified in Section 151 Thai CCC, which signifies that the parties to a contract may determine its content freely, provided that it is not contrary to the law, public order, or good morals. Accordingly, contractual parties are bound by the terms to which they have agreed, reflecting the principle of *pacta sunt servanda* (agreements must be kept).¹²

However, the principles of contractual freedom and *pacta sunt servanda* are not without limitation. Although Thai law recognises the autonomy of contracting parties to negotiate and agree upon restrictions, including non-transferability clauses in ticket agreements, such provisions remain subject to overarching legal principles of fairness, good faith, and consumer protection. This limitation is particularly pertinent in cases involving standard-form contracts, where one party (typically the business operator) possesses significantly greater bargaining power than the other.¹³

In the case of concert ticket agreements, ticket distributors and event organisers unilaterally impose standard-form contracts that dictate the terms of sale, including resale prohibitions and non-transferability clauses. Consumers, bound by these contracts on a ‘take it or leave it’ basis,¹⁴ lack any genuine opportunity to negotiate terms, raising concerns over fairness and enforceability under contract law. While the principle of *pacta sunt servanda*

¹² Sanunkorn Sotthibandhu, **An Explanation of Juristic Acts and Contracts**, 22 ed. (Bangkok: Winyuchon Publishing, 2018), p. 313.

¹³ European Commission, **Unfair Terms in Contracts Concluded with Consumers**, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1984), p. 7.

¹⁴ Azimon A. Aziz and others, **Standard Form Contracts in Consumer Transactions: A Comparative Study of Selected Asian Countries**, *Malaysian Journal of Consumer and Family Economics*, Volume 15 Issue 1 (January 2012), p. 1.; J. Tillotson, **Contract law in perspective**, (London: Butterworths, 1981), p. 80.

upholds the general enforceability of such agreements, judicial and statutory intervention is warranted where contract terms result in an excessive imbalance between the parties,¹⁵ contradicting principles of fairness and consumer protection.

The principle of contractual freedom is further subject to scrutiny when standard-form contracts involve excessive restrictions on consumer rights. A critical question in the context of concert ticket sales is whether a resale ban is a legitimate exercise of contractual autonomy or whether it operates as an unfair and unenforceable contractual provision. To determine this, an analysis under the Thai UCTA is required.

2.2 Unfair Contract Terms Act B.E. 2540 (1997): Can Resale Bans Be Challenged in Court?

The Unfair Contract Terms Act B.E. 2540 (1997) (Thai UCTA) serves as a statutory limitation on the absolute application of the principles of contractual freedom and *pacta sunt servanda*, preventing the enforcement of contract terms that impose undue hardship or unfair conditions on consumers. The Act empowers Thai courts to modify or nullify contractual clauses that create a significant imbalance in the rights and obligations of the contracting parties, particularly in standard-form contracts that lack meaningful negotiation.¹⁶ While Thai courts have yet to directly adjudicate the enforceability of resale restrictions in concert ticketing, judicial interpretations of unfair contract terms in other consumer contexts, coupled with comparative legal frameworks from other jurisdictions such as the EU

¹⁵ J. K. Macleod, **Consumer Sales Law**, (Oxford: Routledge-Cavendish Taylor & Francis Group, 2007), p. 427.

¹⁶ Thai UCTA, Remark.

and UK, suggest that such clauses may be subject to invalidation where they disproportionately impair consumer rights without adequate justification.

2.2.1 Defining an Unfair Contract Term Under Thai Law

Under Section 4 paragraph 1 of the Thai UCTA, an unfair contract term is defined as:

“A term in a contract as between a consumer and a business, trading or professional operator or in a standard-form contract of sale with the right of redemption which renders the business, trading or professional operator or the party prescribing the standard-form contract or the buyer to have unreasonably advantage over the other party is an unfair contract term and shall be enforceable only insofar as it is fair and reasonable in a particular case”.

This provision establishes a critical test for determining whether a non-transferability clause in a ticket agreement is legally enforceable. If a resale prohibition results in an unreasonable disadvantage to consumers, such as preventing them from recovering the cost of an unused ticket, it may be classified as an unfair contract term and deemed unenforceable by the courts.

Furthermore, Section 10 Thai UCTA grants the Thai judiciary broad discretionary powers to modify, restrict, or invalidate contractual provisions that contravene principles of fairness. In cases where a resale ban deprives consumers of fundamental rights, the judiciary has the authority to intervene and rebalance the contractual relationship.

2.2.2 Assessing Whether Ticket Transfer Restrictions Are Unfair

To determine whether a resale ban constitutes an unfair contract term under Thai law, courts may take into account several interrelated considerations.

First, the justification advanced for the restriction is central to the analysis. Event organisers frequently argue that such clauses are necessary to prevent ticket scalping, fraud, and counterfeit sales.¹⁷ However, these justifications should be assessed in the light of the burden imposed on consumers.¹⁸ Where the restriction leaves consumers with no legal recourse, such as in situation where they are unable to obtain a refund or transfer a ticket due to unforeseen inability to attend the event, the clause may be deemed disproportionate.

Second, the effect of the restriction on consumer rights must be examined. Thai consumer protection law upholds the principle of substantive fairness in contractual transactions.¹⁹ Where a resale ban unduly restricts a consumer's ability to exercise control over their purchased ticket without reasonable alternatives, the clause may fail the standards of contractual fairness embodied in the Thai UCTA.

¹⁷ Tyler J. Miller, *The End of An "Eras?" Antitrust Law and Policy Making a Drastic Change in Live Entertainment Ticketing?*, p. 296.

¹⁸ Sections 305–310 of the **German Civil Code (BGB)** establish a **legal framework for fairness and transparency in pre-formulated contractual terms**, prohibiting provisions that **contravene good faith** or **create an unjustified disadvantage for the counterparty**, rendering such terms **void and unenforceable**.

¹⁹ Thai Consumer Protection Act B.E.2522 (1979) and its amendments, Section 4 (3 bis).

Third, the issue of bargaining power asymmetry is worth considering, as concert ticket agreements are almost invariably concluded through standard-form contracts presented on a non-negotiable basis by event organisers or ticketing platforms. In such contexts, consumers lack any meaningful opportunity to negotiate or challenge the clauses. If a resale restriction results in an excessive imbalance to the consumer's detriment, it may be subject to judicial scrutiny and potentially rendered unenforceable.

Finally, Thai courts may also draw upon persuasive authority from comparative legal systems. Legal frameworks in other jurisdictions, such as the EU Unfair Terms Directive (93/13/EEC) and UK Consumer Rights Act 2015, establish a well-recognised standard against the enforcement of excessively one-sided terms in consumer contracts. These comparative insights may offer valuable guidance to Thai courts in assessing whether resale restrictions are incompatible with the principles of transparency, proportionality, and good faith.

2.2.3 Judicial Precedents on Unfair Standard-Form Contracts in Thailand

While Thai courts have yet to establish a clear precedent regarding resale bans in ticket agreements, broader rulings on unfair contract terms in consumer transactions suggest that non-transferability clauses could be subject to judicial challenge.

For example, in Supreme Court Decision no. 6088/2550, the Thai Supreme Court ruled that the clause violated the principles of fairness and consumer protection, rendering it unenforceable under the Thai UCTA. Applying this reasoning to ticketing agreements, a clause that entirely prohibits ticket transfers without offering reasonable alternatives, such as

official resale platforms, may similarly be struck down on the basis of disproportionality and consumer disadvantage.

2.3 Judicial Scrutiny of Standard-Form Contracts and Bargaining Power Asymmetry

The issue of bargaining power asymmetry is a fundamental consideration in determining the enforceability of restrictive ticketing policies. Under Thai contract law, courts recognise that standard-form contracts inherently favour the drafting party, necessitating judicial oversight to prevent abuse of dominance.²⁰

2.3.1 The Problem of Unequal Bargaining Power in Ticketing Agreements

Concert ticket agreements epitomise the archetype of a contract of adhesion, meaning a unilateral, non-negotiable agreement where consumers are left with no meaningful choice but to accept the terms imposed by event organisers. The disparity in bargaining power between ticket issuers and consumers is particularly stark in the digital era, where ticket sales are predominantly conducted through online platforms governed by pre-drafted terms and conditions.²¹ Consumers are bound by standard-form contracts that limit their ability to transfer, resell, or seek redress in the event of cancellation.²² This structural imbalance raises fundamental concerns regarding the legitimacy and enforceability of restrictive ticketing clauses under Thai contract and consumer protection law.

²⁰ See, for instance, Thai Supreme Court Decision No. 2298/2553.

²¹ James D. Hurwitz, *Restrictive Paperless Tickets: A White Paper* by the American Antitrust Institute, pp. 3 and 21-22.

²² Ibid.

2.3.2 Judicial Intervention in Standard-Form Contracts: The Thai Approach

Thai courts have long recognised the inherent power imbalance in consumer transactions, particularly in standard-form contracts that impose unilateral terms drafted by the stronger party. Under the Thai UCTA, judicial scrutiny is warranted where contract terms are disproportionately burdensome, excessively restrictive, or lack a reasonable justification that aligns with legitimate business interests.²³

The principle that courts must intervene to prevent contractual abuse is well established in Thai jurisprudence. Several Thai Supreme Court decisions have ruled that clauses excessively limiting consumer remedies are invalid, holding that it created an undue advantage for the drafting party and unfairly restricted the consumer's rights.²⁴ These judgements emphasised the necessity of fairness and balance in contractual agreements. They reinforced that freedom of contract cannot be used as a shield for oppressive, one-sided provisions, particularly where consumers lack the ability to negotiate alternative terms.²⁵

Applying this reasoning to ticketing agreements, a blanket prohibition on ticket transfers without providing consumers with reasonable recourse, such as an official resale mechanism or refund options, could be deemed unenforceable under the Thai UCTA. The absence of proportionality in such

²³ Thai UCTA, Sections 4 and 10.

²⁴ Thai Supreme Court Decision no.1989/2552, no.69/2552, no.16694/2555, no.4340/2559, no.7364/2558, and no.4566/2561.

²⁵ Andrea J. Boyack, **Abuse of Contract: Boilerplate Erasure of Consumer Counterparty Rights**, Iowa Law Review, Volume 110 (2025), pp. 499-450.

clauses, coupled with their potential to eliminate secondary markets and enhance monopolistic control by organisers, warrants judicial scrutiny.

2.3.3 The Role of the Courts in Defining the Boundaries of Fairness

While Thai contract law upholds the principle of contractual autonomy, courts have a regulatory function in ensuring that contracts remain fair, particularly where the contracting parties do not stand on equal footing. Judicial review of standard-form contracts serves as a corrective mechanism to prevent business operators from exploiting consumers through hidden, unreasonable, or excessively restrictive terms.

The enforceability of non-transferability clauses in ticketing agreements thus hinges on their reasonableness, necessity, and proportionality. The key legal questions Thai courts should address include but are not limited to:

- Does the restriction serve a legitimate business objective? If a resale ban is justified solely on commercial grounds rather than to prevent fraud or protect consumers, its validity should be questioned.
- Does the clause impose an excessive burden on consumers? If a ticket purchaser is entirely deprived of the ability to transfer their ticket, even in unavoidable circumstances (e.g., illness, scheduling conflicts, or travel restrictions), the provision may constitute an unconscionable contract term.
- Is the clause transparent and fairly disclosed at the point of purchase? Courts should assess whether consumers were adequately informed of the resale prohibition and whether the

terms were presented in a manner that ensures genuine contractual consent.

A failure to meet these legal thresholds should render the restriction unenforceable under Thai contract and consumer protection law. Moreover, as digital ticketing continues to evolve, courts should remain vigilant against technological mechanisms that further entrench contractual imbalance, such as digital locks that prevent resale, algorithmic pricing that benefits ticket issuers at the expense of consumers, and unilateral changes to ticketing terms post-purchase.²⁶

2.3.4 Comparative and Future Perspectives on Judicial Review of Ticketing Restrictions

The international legal landscape provides valuable insights into how courts assess restrictive contract terms in ticketing. In the United Kingdom, the Consumer Rights Act 2015 requires that terms imposed by businesses must be fair, transparent, and not excessively detrimental to consumers.²⁷ UK courts have ruled that restrictive resale conditions, particularly where consumers are given no alternative means of recourse, may be deemed unfair trading practices.²⁸ Similarly, the EU's Unfair Terms Directive (93/13/EEC) prohibits terms that create a significant imbalance in the parties' rights and obligations.²⁹

²⁶ Alexander P. Frawley, **Revoking the Revokable License Rule: A New Look at Resale Restrictions on Sport Tickets**, University of Pennsylvania Law Review, Volume 165 (2017), pp. 458-459.

²⁷ For instance, see, **Sections 62** and **68** of the Act.

²⁸ For instance, see, *Rugby Football Union v Viagogo Ltd* [2012] EWCA Civ 55. See also, CMA, **Secondary Ticketing: Recommendations to Government for Improving Consumer Protection**, CMA Report (2021).

²⁹ See, the EU's **Unfair Terms Directive (93/13/EEC)**, Article 3 (1).

These precedents suggest that absolute bans on ticket transfers, particularly where they are designed to preserve monopolistic control rather than protect legitimate consumer interests, would likely be struck down under a rigorous application of fairness principles. Thai courts, in interpreting the Thai UCTA, should take a comparative approach, ensuring that consumer protections in Thailand align with evolving international standards on fairness in contract law.

2.3.5 The Need for Judicial Oversight in Standard-Form Ticketing Contracts

The judicial scrutiny of standard-form ticketing contracts is essential to prevent commercial overreach and ensure contractual fairness. While the principle of *pacta sunt servanda* remains central to Thai contract law, courts should recognise that freedom of contract is not absolute, particularly where standard-form contracts significantly disadvantage consumers.³⁰ The Thai UCTA grants courts broad authority to invalidate unfair, disproportionate, or excessively restrictive clauses, including resale bans in concert ticket agreements.

From this point forward, Thai courts should take an active role in assessing the legitimacy of ticketing restrictions, ensuring that event organisers do not impose unilateral, anti-competitive terms under the guise of consumer protection. Judicial intervention should focus on balancing business justifications against consumer rights, preventing ticketing policies that unreasonably limit consumer choice, restrict secondary markets, or result in unjust enrichment for event organisers at the consumer's expense. Ultimately, the courts have a responsibility to ensure that contractual freedom does not become a tool for consumer exploitation, reinforcing a

³⁰ Thai UCTA Section 4.

legal framework that upholds fairness, transparency, and proportionality in ticketing transactions.

3. Are Concert Tickets Transferable Rights?

The legal characterisation of concert tickets is pivotal in determining their transferability and the enforceability of resale restrictions. The classification of a concert ticket as either a contractual claim or a property right significantly impacts the rights and obligations of both the ticket holder and the event organiser.³¹ Under Thai contract law, particularly Section 306 Thai CCC, the assignment of contractual claims is subject to statutory limitations, raising critical questions about whether and to what extent concert tickets can be transferred. Additionally, judicial interpretations of ticket transferability provide further guidance on the balance between consumer rights and contractual restrictions imposed by event organisers. This section critically examines the legal nature of concert tickets, the implications of Section 306 Thai CCC, and the judiciary's approach to ticket transferability, thereby assessing the extent to which resale prohibitions align with Thai contract and consumer protection law.

3.1 Legal Characterisation of Tickets: Contractual Claims or Property Rights?

A fundamental question in the legal analysis of concert tickets is whether they constitute a contractual right (right in personam) or a property

³¹ A survey conducted by Penn Schoen Berland Research involving 1,000 ticket purchasers revealed that 89% believe that **once they purchase a ticket, it is their property**, granting them full control to **give away or resell it as they prefer**. See, Penn Schoen Berland, **Fan Freedom Project** [Online], 11 February 2025. Source: <https://www.scribd.com/fullscreen/60020276>

right (right in rem). This distinction is crucial because contractual rights are generally assignable only within the constraints of the original agreement, whereas property rights can be freely transferred unless expressly restricted by law.³²

3.1.1 Concert Tickets as Contractual Claims

Concert tickets primarily function as contractual claims—that is, a right to demand performance from the event organiser. The ticket serves as evidence of a contractual agreement between the ticket purchaser and the event organiser, under which the organiser is obligated to provide access to the concert in exchange for consideration (i.e., the ticket price). This classification aligns with Thai contract law principles, which recognise that service agreements create obligations that may be transferrable, unless the contract states otherwise or the transfer contradicts the nature of the obligation.³³

Under this perspective, a concert ticket represents a claim to performance or a contractual license, granting the holder the right to attend a specific event, rather than an independent proprietary asset that can be freely sold or transferred.³⁴ This contractual characterisation means that the rights attached to a ticket may be subject to conditions imposed by the event organiser, including non-transferability clauses that restrict resale.³⁵

³² Thomas W. Merrill and Henry E. Smith, **The Property/Contract Interface**, Columbia Law Review, Volume 101 (2001), p. 773.

³³ For instance, see, sections 577 Thai CCC.

³⁴ Gregory M. Stein, **Will Ticket Scalpers Meet the Same Fate as Spinal Tap Drummers? – The Sale and Resale of Concert and Sport Tickets**, Pepperdine Law Review, Volume 42 Issue 1 (2014), pp. 23-33.

³⁵ E. Allan Farnsworth, **Contracts**, 4 ed. (Burlington: Aspen Publishing, 2004), pp. 691-694.

However, contractual claims are not inherently non-transferable, and limitations on their transferability should comply with the principles of contractual fairness under Thai law, particularly the Thai UCTA. If a non-transferability clause imposes an excessive burden on the ticket holder, it may be subject to judicial scrutiny and potential invalidation.

3.1.2 Can Concert Tickets Be Considered Property Rights?

While event organisers frequently argue that tickets constitute contractual claims, consumers often perceive them as property-like assets that they can freely transfer, resell, or gift.³⁶ This perception aligns with the principle of ownership rights under Thai law, which presumes that the purchaser of a good or service has the discretion to use or dispose of it as they see fit.³⁷

The classification of concert tickets as property rights would significantly alter their legal treatment, as property rights are freely alienable unless explicitly restricted by law.³⁸ If courts were to recognise concert tickets as personal property, resale bans could be challenged on the basis that they unduly restrict the owner's right to dispose of their property.³⁹ This argument has been raised in various jurisdictions where secondary ticket markets have been scrutinised under both consumer protection and competition law principles.

³⁶ *Supra note 31.*

³⁷ Section 1336 Thai CCC.

³⁸ Gregory M. Stein, **Will Ticket Scalpers Meet the Same Fate as Spinal Tap Drummers? – The Sale and Resale of Concert and Sport Tickets**, pp. 23-33.

³⁹ Alexander P. Frawley, **Revoking the Revokable License Rule: A New Look at Resale Restrictions on Sport Tickets**, pp. 433-446.

However, Thai law does not recognise concert tickets as tangible assets or negotiable instruments, which limits the applicability of property law principles. Unlike physical goods or financial instruments, a ticket does not confer an absolute ownership right, but rather a revocable licence to access a service.⁴⁰ This distinction is crucial, as revocable licences are subject to the terms and conditions set by the issuer. Courts in other jurisdictions have similarly rejected the argument that tickets constitute property rights, instead treating them as contractual privileges that are subject to restrictions imposed by event organisers.

This legal reasoning is reflected in *Rugby Football Union v Viagogo Ltd*,⁴¹ where the English courts held that tickets are merely contractual licences, rather than property rights. The ruling clarified that a ticket is simply evidence of a contractual right to access an event, and that the organiser retains full discretion to revoke or restrict its transferability. Similarly, in *R v Hunter*,⁴² the UK Court of Appeal ruled that ticket resale restrictions do not infringe property rights, as the underlying transaction is based on a contractual licence rather than an ownership transfer.

In addition, Section 182 of the UK Copyright, Designs and Patents Act 1988 protects performers' rights, reinforcing the notion that a ticket does not convey an ownership interest in the event itself, but merely grants temporary access to a service controlled by the event organiser. A similar legal interpretation can be drawn under Thai law, where contracts for services, including event tickets, are generally not regarded as property transfers.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ *Rugby Football Union v Viagogo Ltd* [2012] UKSC 55.

⁴² *R v Hunter* [2021] EWCA Crim 1785.

As such, tickets do not fit neatly into the framework of property rights, reinforcing their classification as contractual claims subject to the terms of the agreement. This means that resale bans imposed by organisers are enforceable, provided they comply with consumer protection laws and do not constitute unfair contract terms. However, judicial scrutiny may be required to ensure that such restrictions are not used as anti-competitive measures to monopolise secondary ticket markets at the expense of consumer rights.

3.2 Section 306 Thai CCC: Assignment of Contractual Claims vs. Consumer Protection Limits

The assignment of contractual claims is governed by Section 306 Thai CCC, which establishes specific formalities and limitations on the transferability of obligations. Section 306 states:

“The transfer of an obligation performable to a specific creditor is not valid unless it is made in writing. It can be set up against the debtor or third person only if a notice thereof has been given to the debtor, or if the debtor has consented to the transfer. Such notice or consent must be in writing.”

The debtor is discharged if he satisfies the transferor by way of payment or otherwise before he has received notice of, or has agreed to, the transfer.”

This provision governs the transferability of contractual rights and raises three key issues concerning concert tickets as follows.

3.2.1 Are Concert Tickets Obligations Performable to a Specific Creditor?

The phrase *“obligation performable to a specific creditor”* suggests that if a contractual obligation is uniquely tied to an identified

beneficiary, it may not be freely transferable.⁴³ Event organisers may argue that tickets are issued specifically to the original purchaser, thereby falling within the scope of Section 306 of the Thai CCC.

However, this argument is not always persuasive. Unless the contract explicitly personalises the obligation, a concert ticket should be presumed to be assignable, much like any other contractual right.⁴⁴ The fact that ticketing platforms often allow name changes or official resale through authorised channels further undermines the argument that tickets are strictly personalised obligations.⁴⁵

3.2.2 The Formalities of Ticket Transfer Under Section 306

Thai CCC

Under Section 306 Thai CCC, a valid assignment of a contractual claim requires written notice or consent from the obligor (i.e., the event organiser). This provision could be interpreted to mean that a ticket holder cannot transfer their ticket without formal authorisation from the organiser, reinforcing the legitimacy of non-transferability clauses.

⁴³ Chalor Wongwattanapikul, **Law of Obligations: Section-by-Section Explanation of the Civil and Commercial Code**, (Bangkok: October Printing, 2024), pp. 215-221.

⁴⁴ Paul MacMahon, **Contract Law's Transferability Bias**, Indiana Law Journal, Volume 95 Issue 2 (2020), pp. 492-495.

⁴⁵ Laura D. Nemeth, Steven A. Delchin and James M. Brennan, **2024 Secondary Ticket Marketplace, Guide to US Ticket Resale Regulations** [Online], 25 January 2025. Source: https://www.squirepattonboggs.com/-/media/files/insights/publications/2024/08/2024-guide-to-us-ticket-resale-regulations/2024-us-ticket-resale-guide.pdf?rev=89309dc0915745f7bd1e03aa3f9f420a&sc_lang=en&hash=B576D2F699F43C18AFE422C756ED75A5

However, this interpretation raises consumer protection concerns, as it grants event organisers absolute control over resale without necessarily serving a legitimate consumer interest. Thai courts may consider whether blanket prohibitions on ticket transfers constitute unfair contract terms under the Thai UCTA, particularly where they are used to monopolise the secondary market rather than to prevent fraud.

3.2.3 Discharge of Obligations Before Notice of Transfer

Paragraph 2 of Section 306 Thai CCC states that a debtor is discharged from their obligation if they perform before receiving notice of the transfer. Applied to ticketing agreements, this provision implies that an event organiser is only obligated to honour the ticket for the original purchaser unless they have received official notice of transfer.

However, in practical terms, many secondary market transactions occur without direct notification to the event organiser. If this provision were strictly applied, it could render many resale transactions unenforceable, depriving consumers of legal protection when purchasing tickets through unofficial secondary markets.⁴⁶ This raises further questions about the fairness of enforcing resale bans, particularly where they disproportionately benefit event organisers at the expense of consumer flexibility.

3.3 Judicial Interpretations of Ticket Transferability

Thai courts have yet to issue definitive rulings on the transferability of concert tickets. However, broader judicial principles regarding contractual

⁴⁶ Eric Schroeder and others, **A Brief Overview on Ticket Scalping Laws, Secondary Ticket Markets, and the StubHub Effect**, ABA Forum on the Entertainment and Sports Industries, Volume 30 Issue 2 (2012), p. 2.

fairness, assignment of claims, and consumer protection provide insights into how courts might approach the issue.

In cases concerning assignment of contractual rights, Thai courts have consistently emphasised the importance of clear contractual terms and the need for fairness in contract enforcement, particularly in standard-form contracts where consumers lack meaningful bargaining power.⁴⁷ Where contractual restrictions exceed what is necessary to achieve a legitimate business objective, courts have been willing to nullify or modify oppressive terms.

Furthermore, judicial interpretations of the Thai UCTA suggest that excessively restrictive resale bans could be challenged where they impose unjustified limitations on consumer rights, lack proportionality in balancing the interests of event organisers and ticket holders, or function primarily as anti-competitive mechanisms rather than legitimate fraud prevention tools.

If Thai courts were to adjudicate on the enforceability of non-transferability clauses, they would likely weigh the commercial interests of event organisers against the fundamental rights of consumers. A blanket prohibition on ticket transfers, particularly where no legitimate justification is provided, may be deemed unenforceable as an unfair contract term. These principles underscore the importance of judicial scrutiny in ensuring that resale restrictions do not operate as a means of market manipulation at the expense of consumer rights.

At this point, it is worth noting that concert tickets, while primarily contractual claims, exhibit certain property-like characteristics that make their absolute non-transferability legally contentious. The application of Section

⁴⁷ For instance, see, **Supreme Court Decision No. 1008/2537** and **No. 4183/2565**.

306 Thai CCC suggests that ticket transfers may require formal notification or consent, yet this must be balanced against consumer protection considerations. Judicial scrutiny of non-transferability clauses is necessary to prevent excessive restrictions that unfairly disadvantage consumers, ensuring that ticketing policies remain fair, transparent, and legally justifiable.

4. When Are Resale Restrictions Enforceable?

The enforceability of resale restrictions in concert ticket agreements is a critical issue in contract and consumer protection law, as it implicates the balance between contractual autonomy and consumer rights. While ticketing platforms and event organisers frequently impose resale bans to prevent ticket scalping, fraud, and unauthorised commercial exploitation, such restrictions can also operate as anti-competitive mechanisms that unjustly limit consumer choice.⁴⁸ The question of whether resale bans are unfair contract terms depends on their proportionality, necessity, and compliance with the Thai UCTA. Additionally, consumer protection laws provide legal remedies for unfair restrictions, enabling aggrieved consumers to challenge excessive resale penalties and arbitrary refund limitations.⁴⁹ This section critically examines the enforceability of resale bans, analysing whether they constitute unfair contract terms, assessing Thai Supreme Court rulings on

⁴⁸ Ashley Watson, **Anti-Hero or Villain: Analyzing Varying Competition Laws by Comparing Global Responses to Continued Competition Concerns Surrounding Ticketmaster after The Eras Tour**, SMU International Law Review (2023), pp. 2-3.; Kathleen Bradish, **That's the Ticket: Promoting Competition and Protecting Consumers in Live Entertainment**, American Antitrust Institute (Washington: 2023), pp. 6-7.

⁴⁹ Thai Consumer Protection Act B.E.2540 (1997), Section 4 (1).

standard-form contracts, and exploring legal remedies available to consumers under Thai law.

4.1 Are Resale Bans Unfair Contract Terms?

The enforceability of resale bans in concert ticket agreements depends on whether they constitute unfair contract terms under Thai law. The Thai UCTA limits clauses that create an excessive burden on one party while disproportionately benefiting the other. If resale bans primarily serve to control the secondary market rather than protect consumers, their validity should be questioned.

While *pacta sunt servanda* binds parties to contracts, the UCTA allows courts to modify or nullify terms that unreasonably disadvantage consumers. The key issue is whether resale bans impose an unjustified burden, depriving consumers of rights without legal justification. Courts should assess their nature, purpose, and impact, determining whether they serve a legitimate commercial objective or act as economic coercion against consumers.

One of the primary concerns surrounding resale bans is the imposition of excessive penalties on consumers who attempt to transfer or resell their tickets. Many event organisers invalidate resold tickets without offering refunds or compensation, leaving consumers with no lawful recourse if they cannot attend an event.⁵⁰ This raises serious fairness concerns, particularly where organisers fail to show that resale causes tangible harm. In such cases, punitive restrictions appear less about preventing scalping and more about controlling the secondary market to the detriment of consumers.⁵¹

⁵⁰ Rebecca Black, “No One Likes Us, We Don't Care”: The Legality of Ticket Bans on Opposing Fans, pp. 325-326.

⁵¹ Shepard Goldfein and James A. Keyte, **Sports Tickets: Revocable Licenses or Rights to Resale?**, New York Law Journal, Volume 255 Issue 69 (2016), pp. 1-2.

The issue becomes even more problematic when coupled with non-refundable ticket policies, stripping consumers of any means to recover losses. This structure shields event organisers from financial risk, forcing consumers to bear the full burden of unforeseen circumstances.⁵²

Under the Thai UCTA, courts must evaluate the fairness of such clauses, considering the imbalance of bargaining power.⁵³ Standard-form ticketing contracts are unilaterally drafted by organisers, leaving consumers no opportunity to negotiate. Courts should assess whether these terms reasonably allocate risk or constitute an abuse of contractual dominance, ensuring greater scrutiny of restrictive ticketing policies.

An additional factor that exacerbates the unfairness of resale bans is the lack of transparency in ticketing agreements. Many consumers are unaware of resale restrictions at the time of purchase, as such clauses are often embedded within lengthy and complex terms and conditions that few consumers read in full.⁵⁴ The principle of contractual consent under Thai law requires that all contractual obligations be knowingly and voluntarily assumed.⁵⁵ If resale prohibitions are not clearly disclosed and unambiguously accepted at the time of purchase, consumers may have grounds to challenge their enforceability on the basis of lack of informed consent. The Thai UCTA reinforces the requirement that contract terms must be fair, reasonable, and

⁵² Clare Y. Cho, **Tickets for Live Entertainment Events: Making the Ticket Market Work for Consumers**, Congressional Research Service (Washington: 2024), pp. 12-13.

⁵³ Thai UCTA Section 4.

⁵⁴ Donald J. Vaccaro, **In the Dark: Lack of Transparency in the Live Event Ticketing Industry**, Congressional Hearing (Washington: 2020), p. 2.

⁵⁵ Thai CCC Section 149.

proportionate, particularly in consumer transactions where standard-form contracts are involved.⁵⁶

Furthermore, the comparative legal approach underscores the problematic nature of absolute resale bans. In the United Kingdom, for example, the Consumer Rights Act 2015 prohibits contractual terms that significantly restrict consumer rights without a justifiable business rationale.⁵⁷ Similarly, under the EU's Unfair Terms Directive (93/13/EEC), contractual provisions that create a significant imbalance in the parties' rights and obligations are deemed unenforceable.⁵⁸ These legal frameworks emphasise that any restrictions on resale must be proportionate, necessary, and clearly justified, a standard that should be equally applicable under Thai law.

Courts should also consider the economic implications of resale bans on market competition. By restricting secondary sales, event organisers effectively create a closed market, eliminating the possibility of price competition in the resale market.⁵⁹ The argument that resale bans prevent scalping is not entirely persuasive, particularly in cases where event organisers themselves engage in dynamic pricing strategies that inflate ticket prices based on demand.⁶⁰ If resale bans are imposed not to protect consumers but to preserve the event organiser's monopoly over ticket sales, such restrictions may contravene fundamental principles of fair trading and market competition.

⁵⁶ Thai UCTA Section 4.

⁵⁷ UK Consumer Rights Act 2015 Section 62.

⁵⁸ EU's Unfair Terms Directive (93/13/EEC) Article 3(1).

⁵⁹ Tianxin Zou and Baojun Jiang, *Integration of Primary and Resale Platforms*, *Journal of Marketing Research*, Volume 57 Issue 4 (2020), pp. 659-660.

⁶⁰ Yao Cui Izak Duenyas and Özge Şahin, *Should Event Organizers Prevent Resale of Tickets?*, *Management Science*, Volume 60 Issue 9 (2014), pp. 2160-2162.

Ultimately, the enforceability of resale bans under Thai law depends on whether they serve a legitimate consumer protection purpose or function primarily as an instrument of economic control. While event organisers may argue that resale restrictions are necessary to prevent fraud and unauthorised commercial exploitation, these justifications should be balanced against the undue hardship imposed on consumers.⁶¹ If a resale ban results in economic disenfranchisement, restricts competition, and lacks a clear proportionality rationale, it should be deemed an unfair contract term under the Thai UCTA, rendering it legally unenforceable.

Going forward, judicial scrutiny of resale bans in ticketing agreements should be rigorous and principled, ensuring that contract terms do not unjustly shift risk onto consumers while shielding businesses from accountability. Courts should adopt a consumer-centric approach, recognising that ticket holders have a legitimate interest in being able to transfer or resell their tickets, particularly when no reasonable alternative is provided. If event organisers seek to prohibit secondary sales, they should offer consumers equitable alternatives, such as official resale platforms with fair pricing mechanisms or proportionate refund policies. Without such safeguards, resale bans risk becoming a tool for market control rather than a legitimate contractual provision, necessitating judicial intervention to protect consumer rights and uphold contractual fairness in Thailand's evolving ticketing market.

4.2 Legal Remedies for Consumers

The enforceability of resale bans and restrictive ticketing policies should be considered not only in light of their fairness but also in terms of the legal remedies available to consumers who find themselves adversely

⁶¹ Philip Leslie and Alan Sorensen, **The Welfare Effects of Ticket Resale**, National Bureau of Economic Research (NBER) (Cambridge: 2009), pp. 4-6.

affected by such provisions. Thai contract and consumer protection law provide several avenues through which consumers can challenge unfair contract terms, particularly those that impose excessive penalties, restrict fundamental rights, or create a significant imbalance between the parties. The legal landscape governing ticket resale restrictions is shaped by judicial interpretations of standard-form contracts and statutory consumer protection mechanisms. These frameworks offer consumers both judicial and administrative redress, allowing them to contest restrictive ticketing policies that may constitute unfair trade practices.

The Thai Supreme Court has established a strong precedent in scrutinising unfair standard-form contracts, emphasising the importance of proportionality and contractual fairness. Thai courts have consistently held that businesses cannot impose excessive financial penalties on consumers or unilaterally modify contract terms to the detriment of weaker parties. In Supreme Court Decision No. 6088/2550, for instance, the Court ruled that a contractual penalty clause that imposed an unreasonable burden on the consumer constituted an unfair contract term under the Thai UCTA. The reasoning in this case is particularly relevant to resale bans in ticketing agreements, as such prohibitions often result in the complete invalidation of a ticket without any form of compensation. If a consumer is deprived of both the ability to transfer a ticket and the right to claim a refund, the contractual provision effectively forces them to bear the entire economic loss, while the event organiser remains free to resell the ticket for additional profit. This imbalance raises concerns under the Thai UCTA, which mandates that contractual terms must not impose disproportionate burdens on consumers while granting the business party excessive benefits.

Thai courts have also underscored that consumer contracts must be clear, transparent, and free from deceptive or exploitative clauses.⁶² Many ticketing agreements incorporate resale bans within complex and lengthy terms and conditions, which consumers may not have had a reasonable opportunity to review before purchasing a ticket.⁶³ As previously discussed, the principle of informed consent is a cornerstone of Thai contract law, and consumers who were not adequately informed of restrictive resale policies may have grounds to challenge their enforceability. A contract cannot be legally binding if one party was unaware of a fundamental restriction at the time of agreement, particularly when such a restriction significantly affects their rights. Courts may, therefore, apply the doctrine of unconscionability, invalidating contract terms that were unfairly imposed on consumers without proper notice.

Beyond judicial remedies, consumers can seek redress through the Office of the Consumer Protection Board (OCPB), a regulatory body established under the Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979) to investigate and adjudicate claims of unfair business practices. The OCPB has the authority to examine contractual disputes, determine whether ticketing policies violate consumer protection standards, and order corrective measures where necessary.⁶⁴ This mechanism provides an accessible alternative to formal litigation, allowing consumers to challenge unfair ticketing policies without incurring prohibitive legal costs. The OCPB has previously ruled against unfair terms in standard-form contracts, particularly in cases where businesses

⁶² *Supra* note 47.

⁶³ Office of Fair Trading, **Guidance on Unfair Terms in Consumer Entertainment Contracts** (London: Office of Fair Trading, 2003), pp. 7-8.

⁶⁴ Thai Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979) Section 10.

exercised disproportionate control over consumer transactions.⁶⁵ The ability of the OCPB to investigate resale bans and refund policies is therefore crucial in ensuring that event organisers do not exploit their market position at the expense of consumer rights.

However, while the OCPB provides an important regulatory safeguard, its enforcement mechanisms remain limited, and consumers seeking direct compensation may still need to pursue civil litigation. Under Thai contract law, particularly the Thai CCC, consumers who suffer economic harm due to an unfair contract term may seek damages or declaratory relief.⁶⁶ If a ticket resale ban leads to an unjust financial loss, consumers could argue that the contractual restriction was both unenforceable under the Thai UCTA and an unjust enrichment mechanism under Thai civil law. A key argument would be that the event organiser benefits financially from resale restrictions, as invalidated tickets can be resold at a higher price, while the original purchaser receives no compensation. Thai courts have recognised that contracts must not unjustly enrich one party at the expense of another,⁶⁷ and where resale bans function as a means of financial exploitation rather than fraud prevention, they may be legally contestable.

Another critical dimension of consumer litigation is the ability to challenge non-refundable ticket policies, which often operate in tandem with resale bans. Thai contract law requires that obligations be performed in good

⁶⁵ See, Office of the Consumer Protection Board, **Consumer Case Rulings** [Online], 7 January 2025. Source: https://www.ocpb.go.th/more_news.php?cid=279

⁶⁶ Daraporn Thirawat, **Restructuring of Contract Law under the Current Crisis – Consumer Protection Law in Thailand with regard to Contracts**, A Paper presented at the 3rd International Symposium on Economic Law Reform in the Aftermath of Asian Crisis: Experiences of Japan and Thailand (Bangkok, 20 March 2000).

⁶⁷ *Supra* note 47.

faith,⁶⁸ and event organisers who enforce strict non-refundable policies while simultaneously preventing resale may be acting in bad faith. Courts have ruled that business operators cannot impose contract terms that strip consumers of all remedial options, particularly where external factors, such as illness, travel restrictions, or force majeure events, prevent attendance.⁶⁹ If a concert is rescheduled or postponed, consumers who are unable to attend the new date should have the right to seek a proportionate refund or transfer their ticket to another party. Blanket prohibitions on ticket refunds and transfers, without consideration for individual circumstances, may be deemed legally excessive and contrary to the principles of contractual equity under Thai law.

The issue of ticket resale bans also implicates Thai competition law and market fairness principles, particularly where organisers monopolise the secondary ticket market through exclusive resale platforms. Courts may need to examine whether restrictive resale policies constitute an abuse of market dominance, preventing competition and inflating ticket prices.⁷⁰ If resale bans serve primarily to channel consumers toward higher-priced resale platforms controlled by the event organiser, rather than to protect consumers from fraud, they may be challenged on anti-competitive grounds.⁷¹ The OCPB and the Trade Competition Commission of Thailand (TCCT) could play a role in ensuring that event organisers do not manipulate resale markets to eliminate

⁶⁸ Thai CCC Section 5.

⁶⁹ UNCTAD, **Voluntary Peer Review of Consumer Protection Law and Policy of Thailand**, (New York United Nations Publications, 2022), pp. 19-20.

⁷⁰ James D. Hurwitz, **Restrictive Paperless Tickets: A White Paper by the American Antitrust Institute**, pp. 1-2.

⁷¹ Yao Cui Izak Duenyas and Özge Şahin, **Should Event Organizers Prevent Resale of Tickets?**, pp. 2160-2162.

consumer choice, thereby maintaining a fair and transparent ticketing ecosystem.

Ultimately, the enforceability of ticket resale restrictions under Thai law should be considered within the broader framework of consumer protection, contractual fairness, and market regulation. While event organisers may have a legitimate interest in preventing fraudulent resales and maintaining ticketing integrity, these interests should be weighed against the disproportionate impact of resale bans on consumers. Courts and regulatory bodies should ensure that ticketing policies do not become instruments of economic exploitation, allowing event organisers to profit from restrictive terms while leaving consumers with no viable recourse. A more balanced approach would involve permitting resale under reasonable conditions, such as through authorised platforms with transparent pricing mechanisms, rather than imposing absolute prohibitions that solely benefit the event organiser.

Going forward, judicial intervention and regulatory oversight should be strengthened to ensure that ticket resale bans comply with Thai consumer protection law. The OCPB should take a more active role in investigating restrictive ticketing policies, while courts should continue to apply the Thai UCTA and Thai CCC principles to prevent consumer exploitation. As the ticketing industry evolves, legal frameworks should adapt to ensure that business justifications for resale bans do not override fundamental consumer rights, ultimately fostering a fair and equitable secondary ticketing market in Thailand.

4.3 Balancing Business Justifications Against Consumer Protections

The enforceability of resale bans in concert ticket agreements depends on whether they serve a legitimate commercial purpose or function as an anti-consumer mechanism. While event organisers have a justifiable

interest in preventing fraudulent sales, restrictions that unreasonably limit consumer rights, impose excessive penalties, or create an unfair financial burden may be subject to judicial invalidation under the Thai UCTA.

Thai courts and consumer protection agencies should ensure that ticketing policies strike an appropriate balance by allowing reasonable restrictions while preventing consumer exploitation. Going forward, judicial scrutiny of resale bans should focus on:

- Ensuring that penalties for resale are proportionate and fair.
- Prohibiting non-refundable ticket policies that impose an excessive burden on consumers.
- Strengthening legal remedies for consumers through administrative and judicial mechanisms.

Ultimately, the legal framework governing ticket resale in Thailand should evolve to reflect contemporary market realities and consumer rights principles, ensuring fairness, transparency, and accountability in the secondary ticketing market.

5. Judicial Review of Resale Bans: Comparative Insights

The judicial scrutiny of resale bans in concert ticketing has gained prominence as courts across jurisdictions grapple with balancing consumer rights, contractual autonomy, and market competition. The question of whether blanket resale prohibitions constitute an abuse of economic power or a legitimate business necessity has sparked significant legal debate.⁷² While Thai law lacks specific jurisprudence on this issue, comparative insights from the European Union (EU) and the United Kingdom (UK) provide a robust

⁷² See, James D. Hurwitz, *Restrictive Paperless Tickets: A White Paper* by the American Antitrust Institute.

framework for assessing how courts approach restrictive resale policies. These jurisdictions have developed legal doctrines and consumer protection mechanisms that may offer valuable guidance in shaping Thailand's judicial response to resale bans.

This section examines the judicial review of resale bans through three key perspectives: consumer law restrictions under EU law, UK competition law challenges against restrictive ticketing practices, and the judicial balancing of fraud prevention and consumer rights. A comparative analysis of these legal frameworks underscores the importance of proportionality, fairness, and competition principles in determining the enforceability of resale bans, highlighting potential legal pathways for Thai courts to consider when adjudicating similar disputes.

5.1 EU Consumer Law Restrictions on Resale Bans

The European Union (EU) has taken a pro-consumer approach to ticket resale, emphasising contractual fairness, market transparency, and the prevention of anti-competitive restrictions. EU consumer law establishes a framework that restricts the enforceability of overly broad resale bans, particularly where such prohibitions unfairly limit consumer rights. The key legal instruments relevant to this analysis include the Unfair Contract Terms Directive (93/13/EEC) and the Consumer Rights Directive (2011/83/EU).

Under the Unfair Contract Terms Directive, contract provisions that create a significant imbalance in the parties' rights and obligations are deemed unfair and, consequently, unenforceable.⁷³ Courts in various EU

⁷³ EU's Unfair Contract Terms Directive 93/13/EEC Article 3(1) stipulates that a contractual term not individually negotiated is considered unfair if, contrary to the requirement of good faith, it causes a significant imbalance in the parties' rights and obligations to the detriment of the consumer. Such unfair terms are deemed

member states have applied this principle to invalidate ticket resale restrictions, particularly where such bans serve primarily commercial rather than consumer protection purposes. For instance, the German Federal Court of Justice ruled that absolute prohibitions on ticket transfers could constitute an unfair contract term if they disproportionately restrict consumers while granting event organisers unilateral control over the secondary market.⁷⁴ This ruling aligns with the view that contractual freedom must be tempered by consumer rights considerations, ensuring that businesses do not impose arbitrary restrictions that deprive ticket holders of their reasonable expectations.

The Consumer Rights Directive further reinforces these protections by mandating transparency and fairness in consumer transactions.⁷⁵ Courts have scrutinised resale bans where ticketing terms failed to provide consumers with clear, upfront information regarding transferability restrictions. In cases where ticket purchasers were not explicitly informed of resale bans before purchase, courts have ruled that such clauses were unenforceable due to a lack of informed consent.⁷⁶ This legal reasoning is particularly relevant in Thailand, where standard-form contracts often embed resale bans in lengthy terms and conditions, making them difficult for consumers to detect and evaluate.

unenforceable. This principle is further elucidated in the **European Commission's guidance on unfair terms in consumer contracts**, which emphasises that terms causing a significant imbalance against the consumer are prohibited.

⁷⁴ For instance, see **Case I ZR 74/06**, (BGH's judgement of September 11, 2008) and **Case C-237/02 *Freiburger Kommunalbauten GmbH Baugesellschaft & Co. KG v. Ludger Hofstetter and Ulrike Hofstetter***.

⁷⁵ EU Consumer Rights Directive (2011/83/EU), Articles 5 and 6.

⁷⁶ House of Commons Culture, Media and Sport Committee, **Ticket Touting**, (London: The Stationery Office Limited, 2007), pp. 24-25.

Additionally, the EU's stance on digital market fairness has prompted legal challenges against platform-exclusive resale restrictions. The European Commission has investigated cases where event organisers have restricted resale solely to their own secondary ticketing platforms, thereby preventing consumers from accessing competitive market alternatives.⁷⁷ These cases illustrate the principle that business justifications for resale bans must be balanced against consumer rights and fair competition concerns, a judicial approach that may inform Thai courts in future ticketing disputes.

5.2 UK Competition Law Challenges Against Restrictive Resale Policies

The United Kingdom (UK) has taken a strong regulatory stance against anti-competitive resale restrictions, particularly where event organisers seek to control secondary ticket markets through restrictive practices. UK courts and regulatory bodies, such as the Competition and Markets Authority (CMA), have scrutinised resale bans under competition law and consumer protection principles, emphasising that blanket prohibitions on ticket resale may constitute an abuse of market dominance.

A pivotal case in this context is the CMA's enforcement action against Viagogo, a secondary ticketing platform that engaged in unfair commercial practices by failing to disclose key ticketing restrictions to consumers. The case underscored the legal principle that ticketing platforms and event organisers must ensure transparency in resale policies, particularly where resale bans deprive consumers of alternative avenues to transfer their

⁷⁷ European Commission, **Market Places and Digital Services** [Online], 12 February 2025. Source: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_en?

tickets.⁷⁸ Following regulatory pressure, the UK courts ruled that ticket sellers must clearly disclose any resale limitations at the point of purchase, reinforcing the requirement of informed consumer consent.⁷⁹

The UK legal framework also addresses the anti-competitive nature of exclusive resale platforms, a practice commonly employed by event organisers to retain full economic control over the ticketing ecosystem. Courts have examined cases where resale bans were structured not to prevent fraud but to eliminate competition, leading to findings that such practices constitute an unfair market restriction. For instance, *Football Association Premier League Ltd v. QC Leisure & Others*,⁸⁰ despite not directly addressing the issue of restricting resale to a single authorised platform, reflect the broader legal context concerning ticket resale and competition law in the UK, as it unjustifiably eliminated secondary market competition. Additionally, in 2012, the Rugby Football Union (RFU) successfully sued Viagogo to obtain the identities of individuals reselling tickets in violation of the RFU's terms and conditions, highlighting legal actions taken to control unauthorised ticket resale.⁸¹ These judgments reinforce the view that resale bans must not be used as a tool to entrench monopolistic control, a principle that could have direct implications for Thai competition law enforcement in the ticketing sector.

UK courts have also taken a measured approach to fraud prevention claims by event organisers, ruling that resale restrictions must be proportionate to the actual risks involved. While preventing fraudulent

⁷⁸ *Rugby Football Union v Viagogo Ltd* [2012] UKSC 55.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ C-403/08 [2008] EWHC 44.

⁸¹ *Rugby Football Union v Viagogo Ltd* [2012] UKSC 55.

ticketing is a legitimate concern, UK jurisprudence has established that organisers cannot impose absolute bans without demonstrating clear and compelling reasons why less restrictive measures would be insufficient.⁸² Thai courts may look to this precedent in evaluating whether fraud prevention justifications for resale bans are proportionate or merely pretextual mechanisms for economic control.

5.3 Balancing Business Justifications Against Consumer Rights: Judicial Approaches

The judicial balancing of business justifications for resale bans and consumer rights remains a highly contested issue in international ticketing disputes. As discussed previously, courts across jurisdictions have consistently ruled that resale restrictions must be narrowly tailored to serve legitimate interests without unduly burdening consumers. The key legal principle emerging from comparative jurisprudence is that business justifications for resale bans cannot override fundamental consumer protection standards, and courts must assess such restrictions through a proportionality framework.

A central theme in judicial rulings is that while fraud prevention is a legitimate business objective, it does not justify absolute resale bans.⁸³ Courts have recognised that there are less restrictive means of preventing fraud, such as digital ticket verification systems, dynamic barcodes, and official resale platforms with price controls.⁸⁴ In contrast, an outright prohibition on ticket resale effectively transfers all financial risk to the consumer, preventing them

⁸² Ibid.

⁸³ United States Government Accountability Office, **Event Ticket Sales: Market Characteristics and Consumer Protection Issues**, (Washington: U.S. Government Accountability Office, 2018), pp. 36-50.

⁸⁴ Ibid., pp. 34-35.

from recovering the ticket's value even in cases where they are unable to attend the event.⁸⁵ Such a shift in risk allocation raises legal questions about fairness and contractual equity, prompting courts to apply consumer protection principles in limiting the enforceability of resale bans.

Additionally, courts have increasingly taken a context-specific approach to resale bans, assessing whether such restrictions align with broader legal and economic policy considerations. In jurisdictions with strong pro-competition policies, such as the UK and EU, courts have ruled that resale bans that eliminate secondary markets are inherently anti-competitive and violate market fairness principles.⁸⁶ These rulings suggest that resale bans must be examined not only through a consumer rights lens but also within the broader framework of market regulation and economic competition.

For Thailand, the comparative legal insights from EU and UK case law provide valuable guidance in shaping judicial approaches to ticket resale bans. Thai courts could adopt a proportionality-based framework, assessing whether resale restrictions:

- (1) Are clearly disclosed to consumers at the point of sale.
- (2) Serve a legitimate consumer protection function rather than a monopolistic purpose.
- (3) Are proportionate to the risks they seek to mitigate, particularly fraud.
- (4) Do not unduly restrict secondary market competition in violation of competition law principles.

⁸⁵ Andrew Cline, **Banning 'Scalping' Won't Fix the Ticket Resale Market** [Online], 22 January 2025. Source: <https://jbartlett.org/2024/03/banning-scalping-wont-fix-the-ticket-resale-market/>

⁸⁶ See Sections 5.1 and 5.2 of this article.

By adopting this comparative judicial approach, Thai courts could develop a legal standard for evaluating ticket resale bans, ensuring that business justifications for such restrictions are held to rigorous scrutiny while preserving consumer rights and market fairness.

Therefore, judicial review of resale bans in the EU and UK underscores the necessity of balancing consumer rights, competition principles, and business justifications in ticketing disputes. Thai courts and regulatory authorities can look to these legal precedents in shaping their approach to ticket resale restrictions, ensuring that such policies remain fair, proportionate, and legally justifiable within Thailand's evolving legal landscape.

6. Conclusion and Legal Recommendations

The enforceability of ticket resale bans in Thailand presents a legal challenge at the intersection of contract law, consumer protection, and competition law. While event organisers have legitimate interests in fraud prevention and fair ticket distribution, blanket resale prohibitions risk becoming anti-competitive tools that disproportionately burden consumers. This article has highlighted the power imbalance in ticketing agreements, where consumers must adhere to restrictive standard-form contracts without negotiation. Thai courts and regulators should adopt a proportionate, consumer-centric approach, ensuring that resale bans serve legitimate purposes rather than market control.

6.1 Strengthening Judicial Oversight on Unfair Contract Terms in Ticketing

Judicial scrutiny is essential in assessing whether resale bans impose excessive restrictions on consumers. While Thai courts have developed principles of contractual fairness, ticket resale bans remain under-examined.

Courts should apply a proportionality test, requiring event organisers to justify restrictions. If bans impose undue burdens, such as ticket invalidation without refunds, courts should apply the Unfair Contract Terms Act B.E. 2540 (1997) to strike down or modify such clauses.

International precedents, particularly from the EU and UK, offer useful guidance, as courts in those jurisdictions have invalidated disproportionate resale bans. Thai courts should adopt similar reasoning, ensuring resale bans are reviewed on a case-by-case basis. Additionally, non-refundable ticketing policies should receive greater scrutiny. If resale is prohibited and refunds are denied, consumers are left without financial recourse, creating an unfair contractual imbalance that courts must address.

6.2 Allowing Reasonable Resale Allowances While Preventing Fraud

A complete ban on ticket resale is neither legally nor economically justifiable. While fraud prevention and price regulation are valid concerns, less restrictive solutions exist. Thailand should promote regulated resale through official resale platforms that verify ticket authenticity and regulate pricing, similar to policies in Belgium and Denmark.

A tiered resale model could differentiate between individual consumers and commercial scalpers, allowing legitimate resale within reasonable limits while restricting bad-faith resellers engaged in price manipulation. Courts and regulators should encourage authorised resale mechanisms, ensuring bans do not serve monopolistic interests.

Technological innovations, such as blockchain-based ticket verification and digital barcodes, can further reduce fraud without requiring absolute resale bans. Thai policymakers should explore these tools to protect consumers while maintaining market integrity.

While secondary markets for concert ticket resale exist in Thailand, particularly through online platforms such as Ticketmaster, Megatix, and StubHub, they currently operate without a clearly defined statutory framework or regulatory oversight. To address concerns arising from this legal lacuna, including issues of transparency, consumer protection, and the potential for anti-competitive practices, the establishment of a dedicated regulatory framework is imperative. Given its statutory mandate to oversee unfair contract terms and safeguard consumer interests, the Office of the Consumer Protection Board (OCPB) is well-positioned to serve as the primary regulatory authority responsible for monitoring secondary ticketing practices. Additionally, in situations where resale restrictions are used to monopolise the secondary market or exclude competing resale platforms, coordination with the Trade Competition Commission of Thailand (TCCT) would be appropriate to ensure compliance with competitive law. The formal designation of a competent regulatory authority, underpinned by clear legislative provisions, would facilitate the development of a legally coherent and equitable resale regime. Such a framework would accommodate legitimate secondary market transactions while ensuring effective consumer protection.

6.3 Clarifying Legal Limits on Restrictive Contract Clauses in Thai Law

Thailand currently lacks specific statutory provisions governing ticket resale, thereby enabling event organisers to impose restrictive clauses without effective legal oversight. This regulatory gap underscores the need for legislative clarification to codify legal limits of enforceable contractual restrictions within the ticketing industry.

To enhance legal certainty and safeguard consumer rights, statutory reforms should include several core elements. First, resale restrictions must be clearly and prominently disclosed at the point of sale to ensure transparency and informed consent. Second, resale bans that lack necessity and proportionality should be deemed unenforceable. Third, the existing secondary market for ticket resale should be brought under formal regulatory oversight, and made subject to fair pricing requirements, identity verification, and consumer protection standards. Finally, where resale is contractually prohibited, event organisers should be legally obligated to provide alternatives, such as refund or exchange options, to prevent undue financial loss to consumers.

Clarifying these legal limits would promote transparency, contractual fairness, and market accountability, while aligning Thai law with fundamental principles of consumer protection and comparative legal standards.

6.4 Final Thoughts

The regulation of ticket resale must balance business justifications with consumer protection and fair competition. Judicial oversight should intensify to prevent resale bans from being misused for market control. Clear statutory provisions defining permissible resale restrictions should be introduced, ensuring contractual fairness.

A well-regulated secondary ticketing market where resale occurs under transparent and consumer-friendly conditions would enhance fairness, prevent monopolistic practices, and foster greater economic efficiency in Thailand's ticketing industry. Future legal reforms should ensure resale bans are proportionate, transparent, and legally justified, creating a fair and competitive ticketing environment.

References

- Aditya Bhawe and Eric Budish, **Primary-Market Auctions for Event Tickets: Eliminating the Rents of ‘Bob the Broker’?**, National Bureau of Economic Research (NBER) (Cambridge: 2017).
- Alexander P. Frawley, **Revoking the Revokable License Rule: A New Look at Resale Restrictions on Sport Tickets**, University of Pennsylvania Law Review, Volume 165 (2017).
- Andrea J. Boyack, **Abuse of Contract: Boilerplate Erasure of Consumer Counterparty Rights**, Iowa Law Review, Volume 110 (2025).
- Andrew Cline, **Banning ‘Scalping’ Won’t Fix the Ticket Resale Market** [Online], Source: <https://jbartlett.org/2024/03/banning-scalping-wont-fix-the-ticket-resale-market/>
- Ashley Watson, **Anti-Hero or Villain: Analyzing Varying Competition Laws by Comparing Global Responses to Continued Competition Concerns Surrounding Ticketmaster after The Eras Tour**, SMU International Law Review, (2023).
- Azimon A. Aziz and others, **Standard Form Contracts in Consumer Transactions: A Comparative Study of Selected Asian Countries**, Malaysian Journal of Consumer and Family Economics, Volume 15 Issue 1 (January 2012).
- Chalor Wongwattanapikul, **Law of Obligations: Section-by-Section Explanation of the Civil and Commercial Code**, (Bangkok: October Printing, 2024).
- Clare Y. Cho, **Tickets for Live Entertainment Events: Making the Ticket Market Work for Consumers**, Congressional Research Service (Washington: 2024).

- CMA, **Secondary Ticketing: Recommendations to Government for Improving Consumer Protection**, CMA Report (2021).

- Daraporn Thirawat, **Restructuring of Contract Law under the Current Crisis – Consumer Protection Law in Thailand with regard to Contracts**, A Paper presented at the 3rd International Symposium on Economic Law Reform in the Aftermath of Asian Crisis: Experiences of Japan and Thailand (Bangkok, 20 March 2000).

- Daysia Tolentino, **Senate Introduces Legislation Addressing Fan Frustration Over Ticket Sales** [Online], Source: <https://www.nbcnews.com/pop-culture/senate-introduces-ticketing-industry-fans-firstact-rcna128791>

- Dennis Baker, **Cyber-Ticket Touting as Fraudulent Trading**, Journal of Criminal Law, Volume 86 Issue 5 (2022).

- Donald J. Vaccaro, **In the Dark: Lack of Transparency in the Live Event Ticketing Industry**, Congressional Hearing Report (Washington: 2020).

- Eric Schroeder and others, **A Brief Overview on Ticket Scalping Laws, Secondary Ticket Markets, and the StubHub Effect**, ABA Forum on the Entertainment and Sports Industries, Volume 30 Issue 2 (2012).

- E. Allan Farnsworth, **Contracts**, 4 ed. (Burlington: Aspen Publishing, 2004).

- European Commission, **Market Places and Digital Services** [Online], Source: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforce-ment-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_en?

- European Commission, **Unfair Terms in Contracts Concluded with Consumers**, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1984).
- Federal Trade Commission, **“That’s the Ticket” Workshop: Staff Perspective**, FTC Bureau of Consumer Protection (Washington: 2020).
- Gregory M. Stein, **Will Ticket Scalpers Meet the Same Fate as Spinal Tap Drummers? – The Sale and Resale of Concert and Sport Tickets**, Pepperdine Law Review, Volume 42 Issue 1 (2014).
- House of Commons Culture, Media and Sport Committee, **Ticket Touting**, (London: The Stationery Office Limited, 2007).
- J. K. Macleod, **Consumer Sales Law**, (Oxford: Routledge-Cavendish Taylor & Francis Group, 2007)
- J. Tillotson, **Contract Law in Perspective**, (London: Butterworths, 1981).
- James D. Hurwitz, **Restrictive Paperless Tickets: A White Paper by the American Antitrust Institute**, American Antitrust Institute (Washington: 2012).
- Kathleen Bradish, **That's the Ticket: Promoting Competition and Protecting Consumers in Live Entertainment**, American Antitrust Institute (Washington: 2023).
- Office of Fair Trading, **Guidance on Unfair Terms in Consumer Entertainment Contracts**, (London: Office of Fair Trading, 2003).
- Office of the Consumer Protection Board, **Consumer Case Rulings** [Online], Source: https://www.ocpb.go.th/more_news.php?cid=279
- Paul MacMahon, **Contract Law’s Transferability Bias**, Indiana Law Journal, Volume 95 Issue 2 (2020).

- Penn Schoen Berland, **Fan Freedom Project** [Online], Source: <https://www.scribd.com/fullscreen/60020276>
- Philip Leslie and Alan Sorensen, **The Welfare Effects of Ticket Resale**, National Bureau of Economic Research (NBER) (Cambridge: 2009).
- Rebecca Black, **“No One Likes Us, We Don't Care”: The Legality of Ticket Bans on Opposing Fans**, Jeffrey S. Moorad Sports Law Journal, Volume 31 Issue 2 (2024).
- Sakda Thanitcul, **The Regulation of Unfair Terms and Consumer Protection in Thailand in Contents of Contracts and Unfair Terms**, Edited by Mindy Chen-Wishart and Stefan Vogenauer, (Oxford: Oxford University Press, 2020).
- Sammi Elefant, **Beyond the Bots: Ticked-Off Over Ticket Prices or the Eternal Scamnation?**, UCLA Entertainment Law Review, Volume 25 Issue 1 (2018).
- Sanunkorn Sotthibandhu, **An Explanation of Juristic Acts and Contracts**, 22 ed. (Bangkok: Winyuchon Publishing, 2018).
- Shepard Goldfein and James A. Keyte, **Sports Tickets: Revocable Licenses or Rights to Resale?**, New York Law Journal, Volume 255 Issue 69 (2016).
- Laura D. Nemeth, Steven A. Delchin and James M. Brennan, **2024 Secondary Ticket Marketplace, Guide to US Ticket Resale Regulations** [Online], Source: https://www.squirepattonboggs.com/-/media/files/insights/publications/2024/08/2024-guide-to-us-ticket-resale-regulations/2024-us-ticket-resale-guide.pdf?rev=8930dc0915745f7bd1e03aa3f9f420a&sc_lang=en&hash=B576D2F699F43C18AFE422C756ED75A5
- Thaiticketmajor Co., Ltd, **Our Policies** [Online], Source: <https://corporate.thaiticketmajor.com/policies.php>

- Thomas W. Merrill and Henry E. Smith, **The Property/Contract Interface**, Columbia Law Review, Volume 101 (2001).
- Tianxin Zou and Baojun Jiang, **Integration of Primary and Resale Platforms**, Journal of Marketing Research, Volume 57 Issue 4 (2020).
- Ticketmaster, **Purchase Policy** [Online], Source: <https://www.ticketmaster.co.za/help/purchasepolicy/purchasepolicy.html>
- Tyler J. Miller, **The End of An “Eras?” Antitrust Law and Policy Making a Drastic Change in Live Entertainment Ticketing?**, Business, Entrepreneurship & Tax Law Review, Volume 7 Issue 2 (2024).
- UNCTAD, **Voluntary Peer Review of Consumer Protection Law and Policy of Thailand**, (New York United Nations Publications, 2022).
- United States Government Accountability Office, **Event Ticket Sales: Market Characteristics and Consumer Protection Issues**, (Washington: U.S. Government Accountability Office, 2018).
- Yao Cui Izak Duenyas and Özge Şahin, **Should Event Organizers Prevent Resale of Tickets?**, Management Science, Volume 60 Issue 9 (2014).

บทความวิจัย (Research Article)

กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

Electronic Voting Law:

A Case Study of the Election of Members of the House of
Representatives*

มุก จันทรศรี**

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Mook Junsri

Master Student in Law, Faculty of Law, Chulalongkorn University

วันที่รับบทความ 21 ตุลาคม 2567; วันที่แก้ไขบทความ 4 มกราคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 29 มกราคม 2568

* บทความนี้สรุปมาจากวิทยานิพนธ์ของมุก จันทรศรี เรื่อง “กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” โดยรองศาสตราจารย์ ดร. มานิตย์ จุ่มปา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; อีเมลติดต่อ junsrimeena@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางสากลในการบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามคำแนะนำขององค์กรด้านประชาธิปไตย เพื่อศึกษากฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐฟลอริดา) ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย (เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย) และประเทศเอสโตเนีย และเพื่อเสนอแนะหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ควรประกอบด้วยเนื้อหาสาระดังนี้ การรับรองการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การรับรองหลักการสำคัญของเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย รูปแบบการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่นำมาใช้ บทนิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์ การทดสอบและรับรองเครื่องลงคะแนนเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์ การมีเครื่องบันทึกกระดาษสำหรับตรวจสอบโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter Verifiable Paper Audit Trail - VVPAT) ขั้นตอนการลงคะแนนและการนับคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การรักษาความปลอดภัยของการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ การตรวจสอบผลการเลือกตั้ง การคัดค้านและการอุทธรณ์การเลือกตั้ง การนับคะแนนใหม่ การเก็บรักษาข้อมูลการลงคะแนน บทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การเข้าถึงของผู้มีส่วนได้เสีย และความรับผิดชอบของผู้ขายอุปกรณ์การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ข้อเสนอแนะของการวิจัย ได้แก่ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 โดยเพิ่มหมวด 5.1 การออกเสียงลงคะแนนและการนับคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

คำสำคัญ : กฎหมายเลือกตั้ง; การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์; การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

Abstract

The purpose of this study is to examine international guidelines for legislating electronic voting systems, based on recommendations from democratic organizations. It also aims to study the election laws for electronic voting in various countries, including the United States (Florida), India, Australia (Australian Capital Territory), and Estonia, and to propose legal framework for electronic voting for drafting electronic voting laws in Thailand.

The study found that the legal framework for electronic voting should include the following key components: recognition of the management of electronic voting systems, assurance of the core principles of democratic elections, the type of electronic voting system used, definitions of terms related to electronic voting, testing and certification of electronic voting machines, Voter Verifiable Paper Audit Trails (VVPAT), procedures for voting and counting with electronic systems, security measures for electronic voting, election result verification, objections and appeals regarding election results, recounts, data retention of votes, penalties for violations of electronic voting regulations, stakeholder access, and the responsibility of vendors providing election equipment.

The study recommendation is to amend the Organic Act on the Election of Members of the House of Representatives B.E. 2561 by adding Chapter 5.1 Electronic Voting and Counting.

Keywords : Election Law; Electronic Voting; Election of Members of the House of Representatives

1. บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นการปกครองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองผ่านทางผู้แทนซึ่งทำหน้าที่แทนตนในฐานะผู้แทนของปวงชน โดยประชาชนแสดงออกซึ่งเจตจำนงของตนผ่านการเลือกตั้ง (Election) ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในสังคมประชาธิปไตยที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ข้อ 21 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ข้อ 25

จากหลักการดังกล่าว การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยจึงประกอบด้วยหลักการสำคัญที่ได้รับการยอมรับสากล 6 ประการ คือ หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (Universal Suffrage) หลักการเลือกตั้งทางตรง (Direct Election) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Vote) หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Ballot) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) และหลักการเลือกตั้งโดยเสรีและเป็นธรรม (Free and Fair Election)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในรูปแบบดั้งเดิมซึ่งใช้กระดาษได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปสู่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Voting) ในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 โดยได้มีการประดิษฐ์เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น เช่น ระบบลงคะแนนแบบสแกนแสง ระบบลงคะแนนแบบบัตรเจาะรู และเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์แบบบันทึกผลโดยตรง จนถึงช่วงปลายศตวรรษที่ 20 หลายประเทศนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้งนี้ดำเนินต่อไปจนถึงการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยระบบอินเทอร์เน็ต (Internet Voting)¹

การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ถูกนำมาใช้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มการเข้าถึงการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านรูปแบบการเลือกตั้งที่สะดวกสบาย ซึ่งจะช่วยให้ได้ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนจำนวนมากที่สุดอันเป็น

¹ ACE the Electoral Knowledge Network, **Historical Overview** [Online], 13 April 2024. Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/historical-overview>

หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยประชาชนเป็นใหญ่ อีกทั้งการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการเลือกตั้งยังมีข้อดีหลายประการที่ช่วยแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งในรูปแบบกระดาษได้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นผู้มีความอำนาจและหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

ปัจจุบันมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 27 ครั้ง โดยใช้บัตรเลือกตั้งแบบกระดาษตลอดมา การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 พบว่าเกิดปัญหาจากการเลือกตั้งด้วยบัตรเลือกตั้งแบบกระดาษประการต่าง ๆ โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาก่อนวันเลือกตั้ง ได้แก่ ปัญหาการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้า² เช่น ปัญหาการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจำหน่ายของบัตรเลือกตั้งล่วงหน้าที่ผิดพลาด
2. ปัญหาในวันเลือกตั้ง³ เช่น ปัญหากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งทำบัตรเลือกตั้งผิดขาด ปัญหาการออกเสียงลงคะแนนโดยการกากบาท ปัญหาการฉีกบัตรเลือกตั้ง ปัญหาการหย่อนบัตรเลือกตั้งผิดหีบเลือกตั้ง ปัญหาการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งในเรื่องการนับคะแนนและบัตรดีบัตรเสีย

² ไทยพับลิก้า, **โอลด์วีซี 6 ปัญหาเลือกตั้งล่วงหน้า 7 พ.ค. “จำหน่ายของผิด-บัตรเขย่ง”** [ออนไลน์], 29 ธันวาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2023/05/ilaw-vote62-pre-election-problem/>

³ แอดมิน4, **We Watch รายงานปัญหาที่พบในการเลือกตั้ง 2566 ซี กกต. ควรรายงานผลเร็ว มีประสิทธิภาพมากกว่านี้** [ออนไลน์], 29 ธันวาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.thereporters.co/tw-politics/1605231328/>

3. ปัญหาภายหลังการเลือกตั้ง⁴ เช่น ปัญหาการใช้เวลาในการประกาศผลคะแนนอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 85 วรรคสี่ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 127 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง

จากการศึกษาการเลือกตั้งในต่างประเทศพบว่า ปัจจุบันมีประเทศจำนวน 36 ประเทศ⁵ นำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้งสำหรับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการนับคะแนน โดยมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหาของการเลือกตั้งแบบกระดาษและมุ่งหวังให้การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประเทศที่ใช้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รับรองการจัดการเลือกตั้งในรูปแบบดังกล่าว

หากประเทศไทยจะนำการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเลือกตั้งให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พร้อมแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งในรูปแบบกระดาษ กฎหมายเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่รับรองการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นไปตามแนวทางสากลจะเป็นหลักประกันให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งของประชาชน

ผู้เขียนจึงวิจัยเพื่อหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ว่าควรมีหลักเกณฑ์อย่างไร โดยศึกษาจากแนวทางการบัญญัติกฎหมายตามคำแนะนำขององค์กรด้านประชาธิปไตยต่าง ๆ ประกอบการศึกษากฎหมายการเลือกตั้ง

⁴ ไทยพีบีเอส, กกต.-คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ถอดบทเรียนเลือกตั้ง 2566 [ออนไลน์], 29 ธันวาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.thaibps.or.th/news/content/331828>

⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, **Is E-voting Currently Used in Any Elections with EMB Participation?** [Online], 2 March 2024. Source: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9348&database_theme=327

ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐฟลอริดา) ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย (เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย) และประเทศเอสโตเนีย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยสำหรับบังคับใช้ในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ บทความวิจัยฉบับนี้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 7 หัวข้อ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานการวิจัย วิธีการวิจัย หลักการ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ผลการวิจัย และบทสรุปและข้อเสนอแนะ โดยแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และแนวทางการบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามคำแนะนำขององค์กรด้านประชาธิปไตย

(2) เพื่อศึกษากฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐฟลอริดา) ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย (เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย) และประเทศเอสโตเนีย

(3) เพื่อเสนอแนะหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย

3. สมมติฐานการวิจัย

การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นทางเลือกเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเลือกตั้งให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายแม่บท และกฎหมายลำดับรองซึ่งรับรองการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นไปตามแนวทางสากลจะเป็นหลักประกันให้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งของประชาชน

4. วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายลำดับรอง รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างประเทศ ตำรา หนังสือ คำพิพากษา บทความทางวิชาการ และเอกสารเผยแพร่ของไทยและต่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ค้นคว้าหลักการ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง คำแนะนำในการบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรด้านประชาธิปไตย และกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐฟลอริดา) ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย (เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย) และประเทศเอสโตเนีย จากนั้นจึงทำการสรุปแนวความคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยสำหรับบังคับใช้ในอนาคตต่อไป

5. หลักการ แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

5.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

5.1.1 ทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรัฐ การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐต้องมีพื้นฐานมาจากเจตจำนงของประชาชนเป็นสำคัญเพราะถือว่าประชาชนเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ องค์กรผู้ใช้อำนาจต้องมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงไปถึงประชาชนจึงจะถือว่าองค์กรเหล่านั้นมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย โดยหลักประชาธิปไตยสนับสนุนให้การตัดสินใจทางการเมืองจะต้องเริ่มต้นจากประชาชน ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของตน การปกครองต้องเป็นไปตามความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องให้ความเคารพกับความคิดเห็นของเสียงข้างน้อยและต้องมีโอกาสให้ฝ่ายเสียงข้าง

น้อยสามารถที่จะพัฒนาไปเป็นเสียงข้างมากในอนาคตได้ การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจรัฐของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่งคือการออกเสียงเลือกตั้ง⁶

จากการค้นคว้าพบว่าพัฒนาการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบ สำหรับการศึกษาข้ออธิบายรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 2 รูปแบบ กล่าวคือ

(1) ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยโดยตรงมีพื้นฐานจากแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนที่เห็นว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตย ประชาชนในรัฐจึงมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านการออกกฎหมายโดยตรง การปกครองในระบอบนี้เหมาะกับรัฐขนาดเล็กที่มีประชากรจำนวนไม่มาก⁷ ในปัจจุบันการปกครองรูปแบบนี้ยังคงปรากฏให้เห็นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งให้สิทธิแก่พลเมืองทุกคนที่เข้าร่วมประชุมสภาพลเมืองมีสิทธิลงมติรับร่างกฎหมายงบประมาณของรัฐและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยพลเมืองมีสิทธิร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นและลงมติโดยใช้วิธียกมือ ปัจจุบันรัฐส่วนใหญ่มีประชากรจำนวนมาก การปกครองรูปแบบนี้จึงไม่อาจกระทำได้อีก⁸

(2) ประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยโดยผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐสมัยใหม่มีประชากรเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรงได้ ประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงก่อกำเนิดขึ้นโดยให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2565), หน้า 327-334.

⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564), หน้า 103.

⁸ ฐาตุร ศิริฤทธิ์วัฒนา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566), หน้า 255-256.

หรือบริหารประเทศแทนประชาชนและผู้แทนต้องทำหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้เลือกตั้ง โดยผู้แทนจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและมักจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์กรที่รวมบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน และหากผู้แทนไม่ปฏิบัติตามที่ประชาชนคาดหวัง ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งในการเลือกตั้งครั้งถัดไปได้ ประชาธิปไตยรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ใช้กันแพร่หลายที่สุด⁹

5.1.2 หลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

หลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยที่ยึดถือปฏิบัติโดยทั่วไป ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ¹⁰ ดังนี้

(1) หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (Universal Suffrage)

หลักการออกเสียงโดยทั่วไป หมายถึง สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนที่เป็นสมาชิกของชุมชนการเมือง โดยสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งนี้จะถูกมอบให้กับพลเมืองอย่างทั่วถึงโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม ทรัพย์สิน ความรู้ ศาสนา เชื้อชาติ เพศ หรือคุณสมบัติอื่นที่คล้ายคลึงกัน สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไปตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นบางประการเท่านั้น กล่าวคือ สัญชาติ ถิ่นที่อยู่ หรืออายุ โดยสัญชาติหรือถิ่นที่อยู่เป็นการบ่งบอกว่าผู้นั้นเป็นสมาชิกของชุมชนการเมืองนั้น ส่วนอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นปัจจัยที่ใช้ในการสันนิษฐานว่าผู้นั้นมีความสามารถทางจิตใจ

⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, หน้า 103; อเล็กซ์ วูล์ฟ, **ระบอบการปกครอง : ประชาธิปไตย**, แปลโดย โคทม อารียา และ แก้วฤทธรา วิริยะวัฒนา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ปาเจรา, 2555), หน้า 7; วิชุดา สาธิตพร, **ประชาธิปไตยผ่านตัวแทน (Representative Democracy)** [ออนไลน์], 2 มีนาคม 2567. แหล่งที่มา : [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title_\(representative_democracy\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title_(representative_democracy))

¹⁰ ณรงค์เดช สรุโฆษิต, **สิทธิเลือกตั้ง (Right of Vote)**, เอกสารประกอบการเรียนวิชา กฎหมายการเลือกตั้งและรัฐสภาชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566.

ในการตัดสินใจลงคะแนน โดยบางประเทศอาจจำกัดสิทธิการเลือกตั้งแก่ผู้ที่ได้รับโทษทางอาญาหรือผู้วิกลจริต¹¹

(2) หลักการเลือกตั้งทางตรง (Direct Election)

หลักการเลือกตั้งทางตรง หมายความว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านบุคคลหรือองค์กรใด¹² หลักการเลือกตั้งทางตรงนี้ การแสดงเจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นตัวกำหนดผลการเลือกตั้ง โดยไม่มีสิ่งใดหรือบุคคลใดมาตัดผลการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) ที่มีบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรมาคั่นกลางระหว่างประชาชนกับผู้แทนของตน เช่น การเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) โดยประชาชนจะคัดเลือกผู้แทนของตนในแต่ละรัฐไปเลือกตั้งประธานาธิบดีแทนตน¹³ แต่อย่างไรก็ตาม หากผลการเลือกตั้งเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนแล้วก็ไม่ถือว่าขัดต่อหลักการเลือกตั้งทางตรง

(3) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Vote)

หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดความเท่าเทียมหรือเสมอภาคกันในการเลือกตั้งต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งจะมีสิทธิพิเศษมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคนอื่นไม่ได้¹⁴ สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดควรมีค่าเท่ากัน ซึ่งเป็นผลมาจากความสำคัญที่เท่าเทียม

¹¹ Marek Domin, **Universal Suffrage**, Encyclopedia of Oxford Constitutional Law (June 2022): 2.

¹² คำรณ บวรณนท, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 68.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-70.

¹⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, การเลือกตั้ง : ดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2567 . แหล่งที่มา : https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1353

กันของทุก ๆ ความคิดเห็น¹⁵ ตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีหลักการสำคัญคือความเสมอภาค โดยเห็นว่าคนแต่ละคนมีคุณค่าเท่ากัน คะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงจึงต้องถูกนับและใช้เป็นตัวกำหนดผลแพ้ชนะ

(4) หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Ballot)

หลักการลงคะแนนเสียงลับ (หรือที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งคือ Australian ballot) เป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของกฎหมายเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยไม่ระบุชื่อ ซึ่งองค์กรผู้มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งต้องรับประกันว่าไม่มีผู้ใดนอกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่รู้การตัดสินใจเลือกตั้งของพวกเขา หลักการนี้เป็นการรับประกันสิทธิในการแสดงออกอย่างเสรีของปัจเจกชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งในด้านดีและด้านลบจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วย¹⁶ ถือเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อให้ได้เจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน

(5) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election – on regular basis)

หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องกระทำอยู่เสมอตามกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้ง เช่น ทุก ๆ 4 ปี หรือ 5 ปี หรือที่เรียกว่า “วาระการดำรงตำแหน่ง” และเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระจะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ทันทีเพื่อให้ผู้ทำหน้าที่ต่อไปโดยไม่ขาดระยะ¹⁷ หลักการนี้มีขึ้นเพื่อรับประกันว่าผู้แทนทางการเมืองของประชาชนจะยังคงมีความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ทิ้งระยะเวลานานเกินไปในการมีสิทธิเลือกผู้แทนคนใหม่มาทดแทน โดยมีแนวคิดที่ว่าความ

¹⁵ Miguel Ángel Presno Linera, **Right to Vote**, Encyclopedia of Oxford Constitutional Law (July 2021): 8.

¹⁶ Grzegorz Kuca, **Secret Ballot**, Encyclopedia of Oxford Constitutional Law (July 2019): 1.

¹⁷ คำรณ บวรณนท, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง, หน้า 59-60.

กลัวที่จะแพ้การเลือกตั้งครั้งต่อไปจะช่วยให้ผู้แทนให้ความสนใจกับประโยชน์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการเลือกหรือปฏิเสธไม่เลือกเขาเพื่อดำรงตำแหน่งในวาระต่อไป หลักการนี้ป้องกันผู้แทนไม่ให้ห่างเหินจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น หลักการนี้ยังมีความหมายว่า การเลือกตั้งนั้นต้องเป็นการเลือกตำแหน่งที่ใช้อำนาจทางการเมืองที่สำคัญ มิฉะนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง¹⁸

(6) หลักการเลือกตั้งโดยเสรีและเป็นธรรม (Free and Fair Election)

หลักการเลือกตั้งโดยเสรีและเป็นธรรม หมายความว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการคุกคาม บีบบังคับ หรืออิทธิพลภายนอกในรูปแบบใด ๆ ที่จำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากการกระทำของรัฐหรือบุคคลใดก็ตาม และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องควบคุมและจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม เช่น การห้ามกิจกรรมหาเสียงในวันก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง หรือการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งเพื่อหลีกเลี่ยงการโฆษณาชวนเชื่อที่อาจมีอิทธิพลต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงเวลาใกล้เลือกตั้ง เป็นต้น หลักการเลือกตั้งโดยเสรีและเป็นธรรมนี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและเป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักการลงคะแนนลับซึ่งเป็นการรับประกันเสรีภาพของบุคคลตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น¹⁹

5.2 การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเลือกตั้ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International Institute for

¹⁸ John Hardin Young, *International Election Principles: Democracy & the Rule of Law*, 1 ed. (Illinois: ABA publishing, 2009), pp. 58–59.

¹⁹ Miguel Ángel Presno Linera, *Right to Vote*, *Encyclopedia of Oxford Constitutional Law* (July 2021): 10; คำรित บวรณนท, *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง*, หน้า 59.

Democracy and Electoral Assistance - International IDEA) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลที่มีภารกิจส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการทางประชาธิปไตยในทุกระดับทั่วโลกได้ทำการสำรวจประเทศจำนวน 178 ประเทศ พบว่าปัจจุบันมีประเทศจำนวน 36 ประเทศที่ใช้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ไม่ว่าจะเป็นในการเลือกตั้งระดับชาติ การเลือกตั้งระดับย่อย การเลือกตั้งอื่น ๆ รวมถึงใช้สำหรับการเลือกตั้งในหลายระดับ²⁰

5.2.1 ความหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Voting หรือ E-Voting) หมายถึง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ใช้องค์ประกอบทางอิเล็กทรอนิกส์ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายขั้นตอนในกระบวนการเลือกตั้ง²¹ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์ในสภาพแวดล้อมที่มีการควบคุม (E-Voting Systems in Controlled Environments) หมายถึง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่กระทำในหน่วยเลือกตั้ง (Polling Station) ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการเลือกตั้ง การเลือกตั้งในลักษณะนี้ทำให้สามารถควบคุมเทคโนโลยีที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง กระบวนการ รวมถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ในขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำลังทำการลงคะแนนได้ เช่น รูปแบบ Optical Scan หรือ Direct Recording Electronic (DRE)²²

²⁰ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, **Is E-Voting Currently Used in Any Elections with EMB Participation?** [Online], 2 March 2024. Source: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9348&database_theme=327

²¹ ACE Electoral Knowledge Network, **Opportunities, Risks and Challenges of E-Voting** [Online], 2 March 2024. Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/default>

²² International IDEA, **Introducing Electronic Voting: Essential Considerations**, (Stockholm: International IDEA, 2011), p. 11.

(2) การลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์ในสภาพแวดล้อมที่ไม่มีการควบคุม (E-Voting in Uncontrolled Environments) หมายถึง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงจากที่ใดก็ได้ทุกที่นอกหน่วยเลือกตั้ง เช่น การลงคะแนนเสียงผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์จากที่บ้านซึ่งคะแนนเสียงจะถูกส่งผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การลงคะแนนเสียงด้วยโทรศัพท์หรือโทรศัพท์มือถือ รวมถึงการลงคะแนนเสียงด้วยเครื่องลงคะแนน (Voting Kiosks) ที่ตั้งอยู่ในที่สาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่เลือกตั้งสามารถควบคุมได้เพียงบางส่วนเท่านั้นด้วย²³

5.2.2 รูปแบบของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

รูปแบบของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. Electronic Voting Machines (EVM)

การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยใช้เครื่องเลือกตั้งแบบอิเล็กทรอนิกส์ Electronic Voting Machines (EVM) ในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่

(1) Punch-Card Voting Systems ระบบลงคะแนนแบบบัตรเจาะรู เป็นระบบที่บัตรลงคะแนนเป็นบัตรใบเดียวหรือหลายใบ ซึ่งผู้ลงคะแนนจะใช้เครื่องเจาะที่จัดเตรียมไว้เจาะรูข้างผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องการ หลังจากเจาะรูแล้วผู้ลงคะแนนอาจใส่บัตรลงคะแนนลงในกล่องบัตรเลือกตั้งหรืออาจใส่บัตรลงคะแนนในเครื่องคำนวณคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ สถานที่ลงคะแนน²⁴ ปัจจุบันระบบนี้ไม่เป็นที่นิยมเนื่องจากความน่าเชื่อถือของระบบ

(2) Optical Scan Voting Systems ระบบลงคะแนนแบบสแกนแสง เป็นการลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำเครื่องหมายในบัตรลงคะแนนด้วยตนเองหรือผ่านอุปกรณ์ทำเครื่องหมาย ซึ่งบัตรลงคะแนน

²³ ACE Electoral Knowledge Network, **Opportunities, Risks and Challenges of E-Voting** [Online], 13 April 2024. Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/default>

²⁴ ACE Electoral Knowledge Network, **Types of E-Voting** [Online], 25 May 2024. Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/types-of-e-voting>

จะถูกใส่ลงในเครื่องสแกนและถูกนับโดยการอ่านแบบอิเล็กทรอนิกส์²⁵ ระบบนี้อาจแบ่งได้เป็นหลายรูปแบบ ได้แก่²⁶

a) ระบบ Mark Sense เป็นระบบที่เครื่องสแกนสามารถตรวจจับเครื่องหมายแสงที่ทำเครื่องหมายบนบัตรลงคะแนนเพื่ออ่านคะแนนได้

b) เครื่องทำเครื่องหมายบัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ (EBM) ใช้ในการกรอกบัตรลงคะแนนแบบสแกนด้วยแสง เครื่องนี้มีลักษณะเหมือนเครื่องลงคะแนน DRE แบบดั้งเดิม แต่บันทึกคะแนนลงบนบัตรกระดาษแทนที่จะเป็นหน่วยความจำภายใน รูปแบบนี้สามารถช่วยผู้มีความพิการในการทำเครื่องหมายบัตรลงคะแนนกระดาษและมีอินเตอร์เฟซเสียงสำหรับผู้ที่ต้องการ

c) ระบบปากกาดิจิทัล (Digital Pen) ซึ่งใช้บัตรลงคะแนนที่เป็นกระดาษดิจิทัล โดยจะมีกล้องขนาดเล็กในปากกาที่สามารถตรวจจับตำแหน่งที่ผู้ลงคะแนนทำเครื่องหมายบนบัตรลงคะแนนดิจิทัลได้ บัตรลงคะแนนจะถูกรวบรวมที่หน่วยลงคะแนนและปากกาดิจิทัลต้องถูกส่งคืนให้เจ้าหน้าที่เพื่อรวมคะแนน

ระบบลงคะแนนแบบสแกนแสงเป็นการรวมบัตรลงคะแนนแบบกระดาษเข้ากับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งทุกรูปแบบจะเก็บบัตรลงคะแนนกระดาษเป็นหลักฐานทำให้สามารถนับคะแนนใหม่ด้วยมือได้หากเครื่องสแกนแสงไม่ทำงาน ระบบนี้มีข้อดีคือสามารถนับคะแนนที่ศูนย์กลางและสามารถนับคะแนนได้รวดเร็วมาก ผู้ลงคะแนนสามารถเข้าใจได้ง่ายเพราะรูปแบบไม่ต่างจากเดิมมากนัก โดยผู้ลงคะแนนยังคงสามารถทำเครื่องหมายบนบัตรลงคะแนนกระดาษได้²⁷

(3) Direct Recording Electronic Voting Machines (DRE) เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์แบบบันทึกผลโดยตรง รูปแบบนี้เป็น

²⁵ The OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, (Poland: The OSCE, 2013) p. 5.

²⁶ ACE Electoral Knowledge Network, **Types of E-Voting** [Online], 25 May 2024. Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/types-of-e-voting>

²⁷ Ibid.

รูปแบบที่ใช้งานง่าย โดยจะบันทึกการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งผู้ลงคะแนนสามารถเลือกผู้สมัครผ่านการสัมผัสหน้าจอหรือกดปุ่มบนอุปกรณ์ ส่วนการนับคะแนน เครื่อง DRE จะสร้างข้อมูลการลงคะแนนที่เก็บในหน่วยความจำและนับคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ระบบนี้อาจอนุญาตให้ส่งการลงคะแนนหรือผลรวมคะแนนไปยังศูนย์กลางและสรุปผลลัพธ์ของการเลือกตั้ง²⁸ รูปแบบนี้อาจใช้ร่วมกับอุปกรณ์ Voter-Verified Paper Audit Trail (VVPAT) ซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหลักฐานในการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง²⁹

(4) Voter-Verified Paper Audit Trail (VVPAT)

บันทึกกระดาษสำหรับตรวจสอบโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นอุปกรณ์ที่ใช้พิมพ์ผลการลงคะแนนเสียงออกมาในรูปแบบกระดาษเพื่อใช้ยืนยันการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อุปกรณ์นี้ไม่ใช้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยตัวเอง แต่เป็นองค์ประกอบที่สามารถรวมเข้ากับรูปแบบต่าง ๆ ของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไม่ใช้บัตรลงคะแนนแบบกระดาษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้ผู้ลงคะแนนสามารถยืนยันว่าการลงคะแนนของตนถูกบันทึกไว้อย่างถูกต้อง เพื่อตรวจจับการทุจริตหรือการทำงานผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในการเลือกตั้งและเพื่อให้มีวิธีตรวจสอบผลคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเก็บไว้ได้³⁰

²⁸ The OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, p. 6; ACE Electoral Knowledge Network, **Types of E-Voting** [Online], 25 May 2024. Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/types-of-e-voting>

²⁹ International IDEA, **Introducing Electronic Voting: Essential Considerations**, p. 10.

³⁰ ACE Electoral Knowledge Network, **Types of E-Voting** [Online], 25 May 2024. Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/types-of-e-voting>

2. Internet Voting (I-Voting)

I-Voting หรือการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต หมายถึง การใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตในการลงคะแนนหรือส่งคะแนน โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์หรือโทรศัพท์มือถือ รูปแบบการลงคะแนน อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ตามสภาพแวดล้อมของการลงคะแนน ได้แก่³¹

1) การลงคะแนนทางไกลผ่านอินเทอร์เน็ต (Remote Internet Voting) ซึ่งเครื่องที่ใช้ลงคะแนนและสภาพแวดล้อมในการลงคะแนนจะไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง ผู้ลงคะแนนสามารถลงคะแนนได้จากทุกที่ เช่น ที่บ้านหรือที่ทำงาน การลงคะแนนรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ให้ความสะดวกแก่ผู้ลงคะแนนมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็มีความกังวลด้านความปลอดภัยมากที่สุดเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัยของการส่งข้อมูลกลับทางอินเทอร์เน็ต ความกลัวการโจมตีจากแฮกเกอร์ และความกังวลเกี่ยวกับการบังคับหรือกดดันผู้ลงคะแนนในระหว่างการลงคะแนน เช่น การลงคะแนนแบบครอบครัว

2) การลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตที่สถานที่เลือกตั้ง (Polling Site Internet Voting) หรือการลงคะแนนผ่านตู้ลงคะแนน (Kiosk Voting) ซึ่งเป็นระบบที่ผู้ลงคะแนนลงคะแนนผ่านเครื่องที่อยู่ในหน่วยเลือกตั้งหรือในสถานที่สาธารณะที่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง โดยอุปกรณ์ฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ของทั้งสองรูปแบบจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง ความแตกต่างคือ การลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตที่สถานที่เลือกตั้ง การยืนยันตัวตนของผู้ลงคะแนนอาจดำเนินการด้วยวิธีการแบบดั้งเดิม ในขณะที่การลงคะแนนผ่านตู้ลงคะแนนในสถานที่สาธารณะสภาพแวดล้อมและการยืนยันตัวตนของผู้ลงคะแนนจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง

³¹ Ibid.

6. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย

ในระบอบเสรีประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ วิธีการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางหนึ่งคือการเลือกตั้งอันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการกำหนดตัวผู้แทนของตน การจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ซึ่งผู้แทนที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนจึงต้องมีการออกแบบระบบเลือกตั้ง (Electoral System) ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนคะแนนเสียงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่ได้จากการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นจำนวนผู้แทนของประชาชนที่ชนะการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภา³² ระบบเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนเพราะช่วยสะท้อนเจตจำนงของประชาชนและการใช้ระบบเลือกตั้งที่แตกต่างย่อมให้ผลการเลือกตั้งที่แตกต่างออกไปได้³³ ระบบเลือกตั้งอาจแบ่งได้เป็น 3 ระบบใหญ่ ได้แก่ ระบบเสียงข้างมาก (Majority System) ระบบสัดส่วน (Proportional Representation) และระบบผสม (Mixed System)³⁴

ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2564³⁵ ใช้ระบบเลือกตั้งแบบระบบผสม โดยใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากหรือระบบคู่ขนาน (Mixed Member Majoritarian – MMM หรือ Parallel System) ระบบนี้ประกอบด้วยบัตรเลือกตั้งสองใบ โดยแยกที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อออกจากกันชัดเจน และจะจัดสรรที่นั่ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อจากคะแนนบัตร

³² สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์, 2561), หน้า 18-20.

³³ ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล, ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : พัฒนาการ ปัญหา และทางเลือกประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 65-66.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2564, ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 21 พฤศจิกายน 2564.

เลือกตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อโดยตรงเท่านั้น โดยไม่มีคะแนน ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการค้ำชานไปไม่ซ้ำซ้อนกัน³⁶

จากระบบเลือกตั้งดังกล่าว ปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน โดยใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ³⁷ และอายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง³⁸

นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังต้องพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ซึ่งก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจและหน้าที่จัดการเลือกตั้งและควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว มีอำนาจออกข้อกำหนดระเบียบหรือคำสั่งที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน มีอำนาจดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงมีอำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย³⁹

³⁶ ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : พัฒนาการ ปัญหา และทางเลือกประเทศไทย, หน้า 8 และ หน้า 51-53.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 83.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 100.

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, อำนาจหน้าที่ของ กกต. [ออนไลน์], 26 พฤศจิกายน 2567. แหล่งที่มา: https://www.ect.go.th/ect_th/th/ect-roles

นอกจากนี้ยังต้องพิจารณากฎหมายพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนเพราะเป็นองค์กรที่รวบรวมความคิดเห็นทางการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชนที่มีความคิดเห็นในทำนองเดียวกันเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของพรรคและส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองและนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง⁴⁰ โดยรัฐธรรมนูญ 2560 และกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองต้องดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง⁴¹

7. ผลการวิจัย

จากการค้นคว้าทบทวนเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า องค์กอร์ด้านประชาธิปไตยสากลให้ความสำคัญกับการรับรองและคุ้มครองหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยสำหรับการนำการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ นอกจากนี้ กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศยังเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับนำมาใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁴⁰ ดำริห์ บุรณะนนท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง, หน้า 145-149; เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2565), หน้า 33.

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) [ออนไลน์], 26 พฤศจิกายน 2567. แหล่งที่มา : https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20180423114604.pdf

7.1 รูปแบบเครื่องเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่จะนำมาใช้

จากการศึกษารูปแบบการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การเลือกตั้งโดยใช้เครื่องเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Voting Machines - EVM) ในรูปแบบต่าง ๆ และการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต (I-Voting) โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์หรือโทรศัพท์มือถือ

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้งจากบัตรเลือกตั้งแบบกระดาษมาเป็นการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ตาม แต่การเลือกตั้งก็ยังคงต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้ต้องเป็นการออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไป เสมอภาค เสรีและลับ ดังนั้น ไม่ว่าจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบใด ทั้งรูปแบบการเลือกตั้งโดยใช้เครื่องเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และรูปแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตก็ยังคงต้องเคารพหลักการเหล่านี้

จากการศึกษาพบว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต (I-Voting) อาจส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางเทคโนโลยีต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยกำหนดให้ต้องเป็นการออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไป ซึ่งหมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถเข้าถึงการเลือกตั้งได้โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม ความรู้ ความสามารถหรือทรัพย์สิน และต้องเป็นการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค กล่าวคือ ทุกคนต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันและมีความสำคัญเท่าเทียมกัน หากตัดสินใจนำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต (I-Voting) มาใช้ในการเลือกตั้งเพียงช่องทางเดียว อาจขัดต่อหลักการดังกล่าวได้ เนื่องจากอาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มซึ่งไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีถูกกีดกันออกจากการเลือกตั้ง เช่น กลุ่มคนที่มีฐานะทางการเงินต่ำ อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือกลุ่มที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยี ในทางกลับกัน ก็เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางกลุ่มที่มีความสะดวกในการเข้าถึงเทคโนโลยี ซึ่งส่วนนี้จะเห็นได้ว่ากระทบต่อหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปและเสมอภาค⁴² การลงคะแนน

⁴² Lilian Mitrou, Dimitris Gritzalis, Sokratis Katsikas, Gerald Quirchmayr, E-VOTING: Constitutional and Legal Requirements and Their Technical Reflection, in

เสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต (I-Voting) โดยปกติจึงมักจะถูกใช้เป็นช่องทางเลือกเสริมสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง⁴³

เมื่อศึกษาประเทศเอสโตเนียซึ่งใช้รูปแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต (I-Voting) พบว่า ประเทศเอสโตเนียเป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก มีประชากรจำนวนประมาณ 1.2 ล้านคน⁴⁴ และมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 1 ล้านคน ซึ่งเป็นประเทศที่มีความมุ่งมั่นในการที่จะเป็นผู้นำด้านการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์⁴⁵ และรัฐบาลได้สนับสนุนให้เป็นรัฐบาลดิจิทัลจนเป็นประเทศที่ก้าวหน้าที่สุดของทวีปยุโรปในด้านการเป็นสังคมอิเล็กทรอนิกส์ ปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตของเอสโตเนียประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ประเทศเอสโตเนียยังคงใช้ระบบ I-Voting ในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพราะใช้ในการเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งจริงเท่านั้นซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังสามารถเปลี่ยนไปเลือกตั้งโดยใช้บัตรเลือกตั้งแบบกระดาษได้ในวันเลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการศึกษาและพัฒนาเครื่องลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เครื่องลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ปัจจุบันเป็นเครื่อง Thai Voting Machine 4 (TVM 4)⁴⁶ ซึ่งเป็นเครื่องลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์แบบบันทึกโดยตรง (Direct Recording Electronic Voting Machines - DRE) การที่คณะกรรมการ

Secure Election Voting, Dimitris A. Gritzalis (New York: Springer Science+Business Media, 2003), pp. 45-46.

⁴³ International IDEA, **Introducing Electronic Voting: Essential Considerations**, p. 12.

⁴⁴ The World Factbook, **Estonia** [Online], 15 April 2024. Source: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/estonia/#government>

⁴⁵ Kerstin Goos, Bernd Beckert, Ralf Lindner, **Electronic, Internet-Based Voting**, in *Electronic Democracy in Europe Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting*, Ralf Lindner, Georg Aichholzer, Leonhard Hennen (Switzerland: Springer Science+Business Media, 2016), p. 163.

⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **เครื่องลงคะแนนเลือกตั้ง**, หน้า 1-7.

การเลือกตั้งเลือกใช้เครื่องลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนประมาณ 52 ล้านคน⁴⁷ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าประเทศเอสโตเนียหลายเท่า รวมถึงประเทศไทยมีความหลากหลายทางสังคม หากใช้ระบบ I-Voting เช่นเดียวกับเอสโตเนียอาจจะกระทบต่อกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ เช่น ผู้สูงอายุ ผู้มีข้อจำกัดด้านรายได้ หรือผู้ที่มีข้อจำกัดในการใช้เทคโนโลยี ในกรณีนี้ย่อมจะทำให้การเลือกตั้งของไทยไม่เป็นไปตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอินเดียต่อไปเห็นว่า ประเทศอินเดียมีจำนวนประชากรประมาณ 1.4 พันล้านคน เป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดในโลก และมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 1,000 ล้านคน⁴⁸ รวมถึงเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม เครื่องลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ประเทศอินเดียใช้เป็นรูปแบบที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยเป็นเครื่องลงคะแนนแบบบันทึกโดยตรง ใช้แบตเตอรี่ในการทำงานโดยไม่ต้องใช้ไฟฟ้าและทำการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง เครื่องเลือกตั้งของประเทศอินเดียได้รับการพัฒนาด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า มีการควบคุมคุณภาพที่เข้มงวดในกระบวนการผลิตและได้รับการดูแลตลอดการใช้งานทำให้สามารถป้องกันการดัดแปลงได้อย่างสมบูรณ์ การใช้เครื่องเลือกตั้งจึงประสบความสำเร็จจนมีชื่อเสียงและทำให้การจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศอินเดียได้รับความเชื่อถือในระดับโลก⁴⁹ ในส่วนนี้จึงมีความเห็นว่า การใช้เครื่องลงคะแนนเลือกตั้ง Thai Voting Machine 4 (TVM 4) นี้หากได้รับการพัฒนาต่อไป การเลือกตั้งด้วยระบบ

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบสื่อและการพิมพ์, 2566), หน้า 1.

⁴⁸ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, เลือกตั้งอินเดีย Lok Sabha Elections – 2024 [ออนไลน์], 30 พฤศจิกายน 2567. แหล่งที่มา: <https://www.ditp.go.th/post/171543>

⁴⁹ CreditMantri, All You Need to Know About Evm, [Online], 25 May 2024. Source: <https://www.creditmantri.com/all-you-need-to-know-about-evm/>

อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยจะสามารถเกิดขึ้นจริงและประสบความสำเร็จได้เช่นเดียวกับประเทศอินเดีย

นอกจากนี้ เครื่องลงคะแนนเลือกตั้ง Thai Voting Machine 4 (TVM 4) ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเครื่องที่ผลิตเองในประเทศโดยร่วมกับบริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด การใช้เครื่องที่ผลิตเองในประเทศนี้ถือว่ามีความเหมาะสมเนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนมาก ซึ่งจะมีข้อดีในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเครื่องลงคะแนนที่จะก่อให้เกิดการลงทุนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ รวมถึงจะทำให้ความสามารถทางเทคนิคของบุคลากรในประเทศเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาเครื่องเลือกตั้งนี้ด้วย⁵⁰ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอินเดีย และประเทศออสเตรเลีย พบว่า ทั้งสามประเทศใช้ระบบลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งผลิตในประเทศตนเองเช่นกัน ซึ่งกรณีนี้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า เนื่องจากการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเลือกตั้ง ซึ่งเทคโนโลยีอาจมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แม้จะสามารถผลิตเครื่องลงคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้เอง แต่ก็ไม่ควรจะยึดติดกับรูปแบบหรือเทคโนโลยีเดิม ๆ ควรต้องศึกษาเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าตามไปด้วย โดยอาจศึกษาจากตัวอย่างของต่างประเทศหรืออาจจะร่วมมือกับบริษัทเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีก็ได้

7.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

กรอบกฎหมายสำหรับการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Voting) เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าการเลือกตั้งมีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส ปลอดภัยและสอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย จากการศึกษาพบว่า กฎหมายถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งสำหรับความน่าเชื่อถือของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่จะทำให้การเลือกตั้งรูปแบบนี้เกิดขึ้นจริงและสำเร็จได้ ซึ่งกฎหมายควรครอบคลุมสามประการ ได้แก่ ความลับ ความโปร่งใส และกระบวนการเลือกตั้ง⁵¹

⁵⁰ International IDEA, *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, p. 14.

⁵¹ Ibid, p. 17.

สำหรับการศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้เขียนยึดถือคำแนะนำขององค์กรด้านประชาธิปไตยสากลเป็นหลักในการพิจารณากรอบกฎหมาย ประกอบกับการศึกษากฎหมายต่างประเทศ จำนวน 4 ประเทศ โดยเลือกศึกษาประเทศที่ใช้รูปแบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ได้แก่ (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ศึกษาสหรัฐอเมริกาในฐานะที่ใช้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในระบบ Mark Sense (2) ประเทศอินเดีย ในฐานะประเทศประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในโลก และประสบความสำเร็จในการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยใช้เครื่องลงคะแนนเลือกตั้ง (3) ประเทศออสเตรเลีย ศึกษาเขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (Australian Capital Territory - ACT) ในฐานะที่ใช้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์จากเครือข่ายภายในหน่วยเลือกตั้ง และ (4) ประเทศเอสโตเนีย ในฐานะที่เป็นประเทศแรกและประเทศเดียวในโลกที่นำระบบอินเทอร์เน็ตมาใช้ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในทุกระดับของชาติ ทั้งนี้ กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของแต่ละประเทศอาจจะมีบทบัญญัติที่เหมือนหรือแตกต่างจากคำแนะนำด้านกรอบกฎหมาย เนื่องจากรูปแบบการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เลือกใช้ กระบวนการจัดการเลือกตั้ง หรือแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่มีความแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยได้ จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ควรประกอบไปด้วยเนื้อหาสาระดังนี้

(1) การรับรองการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

กฎหมายการเลือกตั้งเป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้ง ควบคุมการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จึงต้องมีกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้กำกับควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยเช่นกัน แต่เนื่องจากรูปแบบการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปโดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการเลือกตั้ง กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จึงต้องมีหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติบางประการที่แตกต่างจากกฎหมายการเลือกตั้งในรูปแบบดั้งเดิม

จากการศึกษาพบว่า การนำการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ รัฐจะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้ง โดยรับรองการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายลำดับรอง⁵² สำหรับกฎหมายเลือกตั้ง ควรกำหนดเฉพาะบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ควรกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎ ระเบียบ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเทคโนโลยีการเลือกตั้งอาจพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว การกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายลำดับรองจะทำให้องค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งสามารถปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยอยู่เสมอได้⁵³

สหรัฐอเมริกา: รัฐบาลกลางได้ตรากฎหมาย Help America Vote Act of 2002 (HAVA) เพื่อช่วยเหลือและให้การสนับสนุนมลรัฐในการนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัยมาใช้ในการเลือกตั้ง ซึ่งมลรัฐฟลอริดาได้ตรากฎหมาย The Florida Election Code เพื่อรับรองการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

อินเดีย: รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งประเทศอินเดียในการจัดการเลือกตั้งและกฎหมาย The Representation of the People Act 1951 มาตรา 61A บัญญัติรับรองให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้งได้

⁵² National Democratic Institute, **Legal and Procedural Framework** [Online], 14 April 2024. Source: <https://www.ndi.org/e-voting-guide/legal-and-procedural-framework>; International IDEA, **Introducing Electronic Voting: Essential Considerations**, p. 25.

⁵³ ACE Electoral Knowledge Network, **Introducing E-Voting – Considerations** [Online], 14 April 2024. Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/introducing-electronic-voting-considerations/national-legislative-framework>; National Democratic Institute, **Legal and Procedural Framework** [Online], 14 April 2024. Source: <https://www.ndi.org/e-voting-guide/legal-and-procedural-framework>; The OSCE for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, pp. 21-23.

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (Australian Capital Territory – ACT) กำหนดไว้ในกฎหมาย Electoral Act 1992

เอสโตเนีย: กฎหมาย Riigikogu Election Act รับรองการจัดการเลือกตั้งในรูปแบบ I-Voting

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศที่เลือกศึกษาข้างต้นจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งเป็นไปตามคำแนะนำสำหรับกรอบกฎหมายการเลือกตั้งเนื่องจากการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้ตลอดเวลา

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า ประเทศที่เลือกศึกษาทั้ง 4 ประเทศบัญญัติรับรองการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง สำหรับประเทศไทยจึงมีความเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรับรองการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

(2) การรับรองหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

หลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการสากลที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบดั้งเดิมโดยใช้บัตรเลือกตั้งได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น แม้รูปแบบการเลือกตั้งจะเปลี่ยนแปลงไป แต่หลักการดังกล่าวต้องไม่ถูกทำลายลงโดยการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ อีกทั้งควรรับรองหลักการเลือกตั้งสากลไว้ในกฎหมายหลักของประเทศ โดยกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ต้องบัญญัติรับรองหลักการออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไป เท่าเทียมกัน เสรี และเป็นความลับ

สหรัฐอเมริกา: มลรัฐฟลอริดา The Florida Election Code มาตรา 101.5606 กำหนดให้ระบบการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์จะได้รับอนุมัติต่อเมื่อทำให้การลงคะแนนเสียงเป็นความลับและมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การลงคะแนนเฝ้าอำนาจต่อผู้ทุพพลภาพ

อินเดีย: The Conduct of Elections Rules 1961 มาตรา 49M กำหนดเรื่องการรักษาความลับของการลงคะแนนเสียง

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) Electoral Act 1992 มาตรา 118A กำหนดให้ระบบการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์จะได้รับอนุมัติต่อเมื่อเป็นระบบที่รักษาความลับในการลงคะแนน และมาตรา 3B บทบัญญัติเรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมายกำหนดให้กฎหมายการเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อยอมรับ ส่งเสริม ปกป้อง สิทธิและโอกาสของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการสาธารณะ โดยตรงหรือผ่านตัวแทนที่เลือกได้อย่างอิสระและลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นระยะที่รับประกันการแสดงเจตจำนงอย่างเสรีของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เอสโตเนีย: Riigikogu Election Act มาตรา §486 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการรักษาความลับของการเลือกตั้ง

จากการศึกษาหลักการและกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่า กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ยังคงมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การเลือกตั้งในรูปแบบนี้ต้องเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับการเลือกตั้งในรูปแบบดั้งเดิม

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กฎหมายควรกำหนดให้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ใช้งานง่ายและสะดวกต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ในบทบัญญัติเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของระบบลงคะแนนที่กำหนดให้ระบบลงคะแนนต้องมีอุปกรณ์สำหรับการป้อนและยืนยันข้อมูลด้วยการสัมผัสหรือเสียงได้และอุปกรณ์จะต้องเอื้ออำนวยต่อผู้ที่มีปัญหาด้านการมองเห็น

(3) รูปแบบการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่นำมาใช้

สหรัฐอเมริกา: มลรัฐฟลอริดา The Florida Election Code มาตรา 101.56075 กำหนดให้ใช้บัตรลงคะแนนแบบ Mark Sense ซึ่งเป็นระบบลงคะแนนแบบสแกนแสง (Optical Scan)

อินเดีย: The Conduct of Elections Rules 1961 มาตรา 49A กำหนดให้ใช้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยควบคุม (Control Unit - CU) และหน่วยลงคะแนนเสียง (Ballot Unit - BU) และกำหนดให้ต้องมีเครื่องพิมพ์บันทึกกระดาษสำหรับตรวจสอบโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (VVPAT)

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) Electoral Act 1992 มาตรา 114 กำหนดให้บัตรเลือกตั้งอาจอยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้และมาตรา 118A กำหนดให้กรรมการสามารถอนุมัติโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่ออนุญาตให้มีการลงคะแนนเสียงและการนับคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ในการเลือกตั้ง

เอสโตเนีย: Riigikogu Election Act มาตรา §482 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้งและมีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการใช้แอปพลิเคชันในการเลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศได้กำหนดรูปแบบการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่จะนำมาใช้สำหรับการเลือกตั้งในประเทศไว้อย่างชัดเจน

(4) บทนิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์

องค์กรด้านประชาธิปไตยสากลให้คำแนะนำว่าควรมีการกำหนดนิยามของศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงการนิยามคำว่าการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์คืออะไร ประเภทของเครื่องลงคะแนนเสียงและเทคโนโลยีที่ใช้ เพื่อให้มีความหมายชัดเจนและเข้าใจตรงกันและเพื่อประโยชน์ต่อหน่วยงานระงับข้อพิพาท

สหรัฐอเมริกา: The Florida Election Code มาตรา 101.5603 ให้คำจำกัดความหรืออธิบายความหมายของคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์ ตัวอย่างเช่น “อุปกรณ์นับคะแนนอัตโนมัติ” (Automatic Tabulating Equipment) หมายถึง อุปกรณ์ที่จำเป็นในการตรวจสอบ นับ และบันทึกคะแนนเสียงโดยอัตโนมัติ “บัตรลงคะแนน” (Ballot) หมายถึง บัตร กระดาษ เทป หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้บันทึกตัวเลือกของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง “อุปกรณ์ทำเครื่องหมาย” (Marking Device) หมายถึง อุปกรณ์ที่ได้รับการอนุมัติสำหรับทำเครื่องหมายบนบัตรลงคะแนนด้วยหมึกหรือสารอื่น ๆ ที่ช่วยให้บัตรลงคะแนนสามารถนับได้โดยอุปกรณ์นับคะแนนอัตโนมัติ “ซองบัตรลงคะแนนลับ” (Secrecy Envelope) หมายถึง อุปกรณ์ที่บดบังที่ใช้ใส่บัตรลงคะแนนซึ่งได้ทำเครื่องหมายแล้ว เพื่อปกปิดการลงคะแนนของผู้ลงคะแนน “อุปกรณ์ลงคะแนนเสียง” (Voting Device) หมายถึง อุปกรณ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงแบบอิเล็กทรอนิกส์

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) Electoral Act 1992 มาตรา 114 ให้คำนิยามของคำว่าบัตรเลือกตั้ง (Ballot Papers) โดยกำหนดให้บัตรลงคะแนนอาจเป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้

(5) การทดสอบและรับรองเครื่องลงคะแนนเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์

จากการศึกษาพบว่า การทดสอบและรับรองเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์เป็นสิ่งจำเป็นในการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้ง ซึ่งอาจรับประกันการทดสอบและรับรองไว้ในกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองก็ได้ โดยกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจในการรับรอง กรอบเวลาสำหรับการรับรอง มาตรฐานและข้อกำหนดสำหรับการรับรองอย่างชัดเจน โดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งควรทดสอบและรับรองร่วมกับหน่วยงานอิสระ⁵⁴

สหรัฐอเมริกา: Help America Vote Act of 2002 (HAVA) มาตรา 201 กำหนดให้ คณะกรรมการช่วยเหลือการเลือกตั้ง (EAC) มีหน้าที่จัดให้มีการทดสอบและรับรองฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ของระบบการลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์โดยห้องปฏิบัติการที่ได้รับการรับรอง และมาตรา 231 กำหนดให้มลรัฐอาจจัดให้มีการทดสอบและรับรองฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ของระบบการลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์ของมลรัฐ โดยห้องปฏิบัติการที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการช่วยเหลือการเลือกตั้งก็ได้

มลรัฐฟลอริดา The Florida Election Code มาตรา 101.5605 กำหนดให้ The Department of State ต้องทำการตรวจสอบระบบการลงคะแนนเสียงแบบอิเล็กทรอนิกส์ในที่สาธารณะและพิจารณาว่าระบบเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือไม่ โดยจะทำการทดสอบซอฟต์แวร์ที่จำเป็นทั้งหมดสำหรับการทำงานของระบบการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งในการตรวจสอบระบบ The Department of State จะดำเนินการจ้างบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญอย่างน้อยหนึ่งคนในสาขาการประมวลผลข้อมูล วิศวกรรมเครื่องกล และการบริหารรัฐกิจ เพื่อช่วยในการตรวจสอบ

⁵⁴ National Democratic Institute, **Legal and Procedural Framework** [Online], 14 April 2024. Source: <https://www.ndi.org/e-voting-guide/legal-and-procedural-framework>

อินเดีย: The Conduct of Elections Rules 1961 มาตรา 49A กำหนดให้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์จะต้องมีการออกแบบตามที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) The Electoral Act 1992 มาตรา 118A และมาตรา 118AB กำหนดให้ต้องมีการอนุมัติโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อใช้สำหรับการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์และการนับคะแนนเสียงตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ACT ได้ว่าจ้างผู้ตรวจสอบซอร์สโค้ดอิสระเพื่อดำเนินการตรวจสอบซอร์สโค้ดโปรแกรมคอมพิวเตอร์เต็มรูปแบบสำหรับระบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบอิเล็กทรอนิกส์และการนับคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่จะนำไปใช้เพื่อรับรองความสมบูรณ์และปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย The Electoral Act 1992

เอสโตเนีย: Riigikogu Election Act มาตรา §15 และมาตรา §482 กำหนดให้สำนักงานการเลือกตั้งของรัฐเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติการทดสอบระบบลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ ร่วมกับผู้ตรวจสอบระบบข้อมูล

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การนำการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ไม่ว่าจะใช้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบใด องค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการทดสอบและรับรองระบบลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก่อนการใช้งาน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเอสโตเนีย ดำเนินการตรวจสอบและรับรองระบบโดยบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในระบบนั้น

สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณาเครื่องลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย พบว่า เครื่อง TVM 4 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ว่าจ้างบริษัท วิบูลย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ผลิต ซึ่งเป็นการร่วมดำเนินการระหว่างคู่สัญญาสองฝ่าย ดังนั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะนำเครื่องลงคะแนนเลือกตั้ง TVM 4 มาใช้ในการเลือกตั้งจริงควรต้องจัดให้มีการทดสอบและรับรองเครื่องลงคะแนนนี้ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบุคคลที่สามด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เครื่องลงคะแนนเลือกตั้งมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ

(6) การมีเครื่องบันทึกกระดาษสำหรับตรวจสอบโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter Verifiable Paper Audit Trail - VVPAT)

องค์กรด้านประชาธิปไตยสากลแนะนำให้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ต้องมีเครื่องบันทึกกระดาษสำหรับตรวจสอบโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter Verifiable Paper Audit Trail - VVPAT) เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถตรวจสอบได้ทันทีหลังการลงคะแนนเสียง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ถูกบันทึกอย่างถูกต้อง และเพื่อให้มีหลักฐานสำหรับใช้ในกระบวนการทางศาลได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มความโปร่งใสและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง⁵⁵

อินเดีย: ใช้เครื่องเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ เครื่องลงคะแนนเลือกตั้งแบบบันทึกโดยตรง (DRE) แบบปุ่มกด โดยมีเครื่องบันทึกกระดาษสำหรับตรวจสอบโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (VVPAT) เดิมการลงคะแนนด้วยเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ของอินเดียไม่ได้มีอุปกรณ์ VVPAT แต่ศาลสูงสุดตัดสินให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งอินเดียจัดเตรียมระบบ VVPAT ให้กับเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ โดยเห็นว่า VVPAT เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมเพื่อรับรองความถูกต้องของการลงคะแนน เพื่อความโปร่งใสของระบบและเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นของผู้ลงคะแนน⁵⁶ The Conduct of Elections Rules 1961 มาตรา 49A จึงได้บัญญัติรับรองการนำ VVPAT มาใช้เป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้งกฎหมายยังได้กำหนดให้มีการสุ่มตรวจสอบกระดาษจาก VVPAT จำนวน 5 หน่วยเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งด้วย

เมื่อพิจารณาเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ TVM 4 ของไทย พบว่าเครื่องลงคะแนนจะพิมพ์กระดาษสลিপเมื่อผู้ลงคะแนนเสร็จสิ้นการลงคะแนนและเมื่อเครื่องลงคะแนนพิมพ์กระดาษสลิปออกมาแล้วผู้ลงคะแนนมีหน้าที่จะต้องนำกระดาษสลิปไปใส่ไว้ในกล่องเก็บสลิปอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งระบบการทำงานของเครื่อง VVPAT ของไทยจะมีความ

⁵⁵ The OSCE for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, pp. 21-23.

⁵⁶ Samyak Sibasish and Vasujith Ram, **The VVPAT Ruling: Worth Celebrating?** [Online], 7 September 2024. Source: <https://www.livelaw.in/the-vvpat-ruling-worth-celebrating/>

แตกต่างกับเครื่อง VVPAT ของอินเดีย กล่าวคือ เครื่อง VVPAT ของอินเดียจะพิมพ์ใบสลิปที่มีหมายเลขลำดับ ชื่อ และสัญลักษณ์ของผู้สมัครซึ่งสามารถมองเห็นได้ประมาณ 7 วินาทีผ่านช่องกระจก ก่อนที่ใบสลิปจะถูกตัดโดยอัตโนมัติและตกลงไปในกล่องวาง VVPAT ที่ปิดผนึกไว้ ซึ่งผู้ลงคะแนนสามารถตรวจสอบข้อมูลได้แต่จะไม่ได้รับใบสลิปออกมาและสลิปนี้จะถูกล็อกไว้ในกล่องและสามารถใช้ในการตรวจสอบโดยศาลได้ ในกรณีดังกล่าว การพิมพ์ใบสลิปโดยเครื่องลงคะแนนของไทยอาจจะเกิดปัญหาเรื่องความลับของการลงคะแนนเสียงเนื่องจากบุคคลอื่นอาจเห็นข้อมูลในใบสลิป หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาการหลงลืมนำใบสลิปไปหย่อนไว้ในกล่องหลังลงคะแนนเสร็จได้ ซึ่งจะทำให้ขาดหลักฐานยืนยันกรณีที่มีการโต้แย้งผลการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าแตกต่างจากประเทศอินเดียที่ผู้ลงคะแนนจะเพียงแต่เห็นข้อมูลการลงคะแนนเท่านั้น โดยไม่ได้รับใบสลิปออกมาและใบสลิปจะเป็นหลักฐานที่เก็บไว้ในตัวเครื่องที่มีการปิดผนึกไว้เพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบต่อไป ดังนั้น จึงเห็นว่าเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย ในส่วนของระบบ VVPAT ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางสากลและปกป้องความลับของการลงคะแนนเสียง

(7) ขั้นตอนการลงคะแนนและการนับคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

เนื่องจากการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้งให้แตกต่างไปจากเดิม ขั้นตอนการลงคะแนนและการนับคะแนนจะเป็นไปตามรูปแบบที่แต่ละประเทศเลือกใช้ กฎหมายจึงควรกำหนดขั้นตอนการลงคะแนนและการนับคะแนนไว้เพื่อความชัดเจนต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สหรัฐอเมริกา: มลรัฐฟลอริดา The Florida Election Code มาตรา 101.5608 กำหนดขั้นตอนการลงคะแนนเสียงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามรูปแบบเครื่องลงคะแนนที่รัฐฟลอริดาเลือกใช้ ซึ่งมีขั้นตอนการลงคะแนนโดยสรุป กล่าวคือ ลำดับแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องตรวจสอบสิทธิในการลงคะแนนและลงชื่อกับเจ้าหน้าที่และรับบัตรลงคะแนน ลำดับต่อมา หลังจากได้รับบัตรลงคะแนนแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเข้าไปในช่องสำหรับลงคะแนนและทำเครื่องหมายบนบัตรลงคะแนน หลังจากทำเครื่องหมายบนบัตรลงคะแนนแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องใส่บัตรลงคะแนนในช่องบัตรลงคะแนนลับ

เพื่อให้สามารถใส่บัตรลงคะแนนในเครื่องนับคะแนนได้โดยไม่เปิดเผยการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เอสโตเนีย: Riigikogu Election Act มาตรา §38 และ มาตรา §485 กำหนดขั้นตอนการลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์ไว้ตามรูปแบบการลงคะแนนที่เลือกใช้ ซึ่งมีขั้นตอนการลงคะแนนโดยสรุป กล่าวคือ ลำดับแรก ผู้มีสิทธิลงคะแนนจะต้องลงคะแนนเสียงผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวันและเวลาที่กำหนด โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ตั้งแต่วันที่หกถึงวันแรกก่อนวันเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเปิดเวลา 9.00 นาฬิกา ในวันที่หกก่อนวันเลือกตั้งและเปิดตลอด 24 ชั่วโมงจนถึงเวลา 20.00 นาฬิกา ของวันก่อนวันเลือกตั้ง ระบบการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์จะตรวจสอบการยืนยันตัวตนของผู้มีสิทธิลงคะแนนโดยใช้เอกสารที่กำหนดไว้สำหรับการยืนยันตัวตนทางดิจิทัล หลังจากการยืนยันตัวตนของผู้ลงคะแนน ระบบจะแสดงรายชื่อผู้สมัครทั้งหมดในเขตเลือกตั้งของที่อยู่ของผู้ลงคะแนน ผู้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งที่ตนต้องการลงคะแนนให้ หลังจากนั้นผู้ลงคะแนนยืนยันคะแนนเสียงโดยใช้ลายเซ็นดิจิทัล แอปพลิเคชันที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์จะเข้ารหัสคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนน ลำดับสุดท้าย ระบบการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์จะยืนยันแก่ผู้ลงคะแนนว่าได้บันทึกคะแนนเสียงแล้ว

ส่วนขั้นตอนการนับคะแนนเสียงโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์กำหนดไว้ใน มาตรา §60¹ ซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการนับคะแนน รวมถึงกำหนดให้การนับคะแนนกระทำเป็นสาธารณะด้วย

(8) การรักษาความปลอดภัยของการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์

สหรัฐอเมริกา: มลรัฐฟลอริดา The Florida Election Code มาตรา 101.5613 กำหนดให้มีการตรวจสอบหน้าจอของอุปกรณ์ลงคะแนนและข้อมูลบนบัตรลงคะแนนเป็นระยะ ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าอุปกรณ์และข้อมูลบนบัตรลงคะแนนไม่ได้รับความเสียหายหรือถูกดัดแปลง ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่ช่วยรักษาความปลอดภัยของการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) Electoral Act 1992 มาตรา 118B กำหนดให้กรมาธิการการเลือกตั้งมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่า

อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการลงคะแนนและการนับคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงตลอดเวลา

เอสโตเนีย: Riigikogu Election Act มาตรา §487 ได้กำหนดเรื่องการรักษาความปลอดภัยของการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ระบบการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางไซเบอร์ และก่อนการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องมีการประเมินความเสี่ยง ตรวจสอบมาตรการรักษาความปลอดภัย ทดสอบการเจาะระบบทางเทคนิคและจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงเพื่อบรรเทาความเสี่ยงที่สำคัญ

จะเห็นได้ว่า กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของไทยสามารถนำแนวทางหรือวิธีการในการรักษาความปลอดภัยดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายได้

(9) การตรวจสอบผลการเลือกตั้ง

การตรวจสอบผลการเลือกตั้งจะช่วยสร้างความไว้วางใจและรับรองว่าเทคโนโลยีการเลือกตั้งทำงานอย่างถูกต้อง

สหรัฐอเมริกา: มลรัฐฟลอริดา The Florida Election Code มาตรา 101.5614 กำหนดให้ผลการเลือกตั้งที่พิมพ์โดยอุปกรณ์การนับคะแนนอัตโนมัติจะเป็นผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อได้รับการรับรองจากคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งจะเปิดเผยต่อสาธารณะหลังจากการนับคะแนนเสร็จสิ้น

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) Electoral Act 1992 มาตรา 178 (e) กำหนดให้ผลการลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องได้รับการตรวจสอบทุกกระบวนการในการตรวจสอบต้องเปิดให้ผู้ตรวจสอบสามารถตรวจสอบได้ และคณะกรรมการบริหารจะต้องจัดเตรียมเอกสารและข้อมูลของบัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์เพื่อตรวจสอบที่ศูนย์ตรวจสอบ

เอสโตเนีย: Riigikogu Election Act มาตรา §48¹⁰ การตรวจสอบการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ กำหนดให้ ผู้ลงคะแนนมีโอกาสตรวจสอบว่าแอปพลิเคชันที่ใช้ในการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โอนคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนเข้าสู่ระบบการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ตามเจตนาของผู้ลงคะแนนหรือไม่และกำหนดระยะเวลา

ในการตรวจสอบการลงคะแนนไว้ด้วย โดยใช้แอปพลิเคชันสำหรับการตรวจสอบที่พัฒนาโดยสำนักงานการเลือกตั้งของรัฐ

จากการศึกษาคำแนะนำขององค์กรด้านประชาธิปไตยสากลพบว่ากฎหมายต้องกำหนดวิธีการจัดการในกรณีที่ตรวจสอบพบผลการเลือกตั้งที่แตกต่างจากผลการเลือกตั้งที่ได้รับจากเครื่องลงคะแนนหรือการนับคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งโดยปกติจะต้องกำหนดให้ยึดถือผลการลงคะแนนจากบัตรเลือกตั้งแบบกระดาษ อีกทั้งการเก็บรักษบบันทึกกระดาษจากอุปกรณ์ VVPAT และการกำหนดให้มีการสุ่มตรวจสอบบันทึกกระดาษจากหน่วยเลือกตั้งตามวิธีการทางสถิติถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบผลการเลือกตั้งด้วย⁵⁷

(10) การคัดค้านและการอุทธรณ์การเลือกตั้ง

อินเดีย: สิทธิในการยื่นคำร้องและอุทธรณ์การเลือกตั้งต่อศาลซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ถูกกำหนดไว้ใน The Representation of the People Act 1951 มาตรา 87 และมาตรา 116A ซึ่งกำหนดให้คำร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดจะต้องได้รับการพิจารณาโดยศาลสูง (High Court) และมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทุกฉบับที่ออกโดยศาลสูงต่อศาลสูงสุดได้ (Supreme Court) ซึ่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดได้ในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) Electoral Act 1992 มาตรา 256 และมาตรา 257 กำหนดให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการมีสิทธิที่จะโต้แย้งความถูกต้องของการเลือกตั้งได้โดยยื่นคำร้องต่อศาลเลือกตั้งภายหลังจากที่ผลการเลือกตั้งได้รับการประกาศแล้ว ซึ่งรวมถึงเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย และมาตรา 269 กำหนดให้ศาลเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการไต่สวนเกี่ยวกับความถูกต้องของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ได้รับ

⁵⁷ National Democratic Institute, **Legal and Procedural Framework** [Online] 14 April 2024 Source: <https://www.ndi.org/e-voting-guide/legal-and-procedural-framework>; The OSCE for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, pp. 21-23; The Carter Center, **Handbook on Observing Electronic Voting**, 2 ed. (Atlanta: 2012), pp. 13-18.

การอนุมัติซึ่งใช้ในการลงคะแนนและการนับคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ และมีอำนาจได้ส่วนว่า บัตรเลือกตั้งถูกนำเข้าหรือถูกปฏิเสธอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่

เอสโตเนีย: Riigikogu Election Act มาตรา §70 และมาตรา §721 กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง ได้แก่ บุคคล ผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง มีสิทธิยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดในกรณีที่พบว่าสิทธิของตนถูกละเมิดโดยการกระทำหรือมิตินใด ๆ ของผู้จัดการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ โดยจะต้องยื่นต่อศาลสูงสุดผ่านทางคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติภายใน 3 วัน หลังจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติหรือหลังจากมีมติ

(11) การนับคะแนนใหม่

องค์กรด้านประชาธิปไตยสากลแนะนำว่ากฎหมายควรกำหนดแนวทางสำหรับการนับคะแนนใหม่ในกรณีที่มีการโต้แย้งผลการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มีความผิดปกติซึ่งอาจกระทบต่อผลการเลือกตั้ง โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขสำหรับการขอนับคะแนนใหม่และองค์กรที่มีอำนาจสั่งให้นับคะแนนใหม่ด้วย⁵⁸

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) Electoral Act 1992 มาตรา 187C ได้กำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่สามารถใช้ในการนับคะแนนใหม่ เช่น การนับข้อมูลจากบัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ที่ถูกเก็บไว้ในสำเนาสำรองของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การรันโปรแกรมคอมพิวเตอร์ใหม่ การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ป้อนเข้าไปในโปรแกรมคอมพิวเตอร์จากบัตรลงคะแนนกระดาษ หรือตรวจสอบบัตรลงคะแนนด้วยมือร่วมกับการตรวจสอบทางคอมพิวเตอร์จากบัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์

(12) การเก็บรักษาข้อมูลการลงคะแนน

จากคำแนะนำขององค์กรด้านประชาธิปไตยสากลแนะนำว่ากฎหมายควรกำหนดวิธีการในการจัดเก็บข้อมูลการเลือกตั้งทั้งหมด รวมถึงระยะเวลาและหน่วยงานที่มีอำนาจเก็บรักษาข้อมูล อีกทั้งการลบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ซึ่งการเก็บรักษาข้อมูล

⁵⁸ The OSCE for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, pp. 21-23; The Carter Center, **Handbook on Observing Electronic Voting**, pp. 13-18.

การลงคะแนนจะต้องไม่เก็บไว้นานเกินความจำเป็น โดยข้อมูลเหล่านี้ควรจะต้องถูกทำลายลงหลังสิ้นสุดกระบวนการร้องเรียนและอุทธรณ์และการเก็บรักษาข้อมูลการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์มีความจำเป็นเพื่อใช้ในการตรวจสอบทางศาล นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงสำหรับการเก็บรักษาข้อมูลอีกประการหนึ่งคือ การเก็บรักษาข้อมูลต้องสอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศด้วย⁵⁹

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) Electoral Act 1992 มาตรา 118B กำหนดให้กรรมการต้องเก็บสำรองข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สร้างขึ้นจากอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ได้รับการอนุมัติไว้จนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปหรือเอกสารนั้นไม่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

เอสโตเนีย: Riigikogu Election Act มาตรา §771 กำหนดให้เก็บรักษาบัตรลงคะแนนเป็นเวลาหนึ่งเดือนหลังจากวันเลือกตั้ง และเก็บไว้จนกว่าจะมีการยอมรับมติหรือคำพิพากษาขั้นสุดท้ายตามการร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ที่ยื่น บัตรลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ลงคะแนนที่บันทึกไว้ในระบบการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ที่บันทึกไว้จะถูกทำลายลง ส่วนบันทึกผลการลงคะแนน ผลการเลือกตั้ง และรายชื่อผู้ลงคะแนนจะถูกเก็บรักษาไว้อย่างถาวรในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

(13) บทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

องค์กรด้านประชาธิปไตยสากลแนะนำว่ากฎหมายต้องมีบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะการปลอมแปลง การทุจริต หรือการไม่ปฏิบัติตามมาตรการรักษาความปลอดภัยในระบบลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์⁶⁰

⁵⁹ National Democratic Institute, **Legal and Procedural Framework** [Online] 14 April 2024 Source: <https://www.ndi.org/e-voting-guide/legal-and-procedural-framework>; The OSCE for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, pp. 21-23.

⁶⁰ The OSCE for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, pp. 21-23.

สหรัฐอเมริกา: มลรัฐฟลอริดา The Florida Election Code มาตรา 101.5611 ได้กำหนดโทษทางอาญากรณีกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้บุคคลใดที่กระทำการหรือพยายามกระทำการฉ้อโกงใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียง ลงคะแนนเสียงโดยทุจริต หรือลงคะแนนเสียงมากกว่าหนึ่งครั้งในการเลือกตั้ง อาจถูกตัดสินว่ามีความผิดในข้อหาความผิดทางอาญาระดับสามและอาจถูกปรับเป็นเงินสูงสุด 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ และหรือจำคุกสูงสุดนาน 5 ปี

อินเดีย: The Representation of the People Act 1951 มาตรา 128 มีบทกำหนดโทษเรื่องการรักษาความลับของการลงคะแนนเสียง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่เสมียน ตัวแทน หรือบุคคลอื่นใดที่ปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกหรือการนับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งต้องรักษาและช่วยในการรักษาความลับของการลงคะแนนเสียง และต้องไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่อาจละเมิดความลับดังกล่าว ยกเว้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาตโดยหรือภายใต้กฎหมายใด ๆ หากฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ออสเตรเลีย: เขตปกครองนครหลวงออสเตรเลีย (ACT) The Electoral Act 1992 กำหนดความผิดเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ 2 กรณี กล่าวคือ มาตรา 306A การรบกวนอุปกรณ์การลงคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์ และมาตรา 306B การรบกวนอุปกรณ์การนับคะแนนเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์

(14) การเข้าถึงของผู้มีส่วนได้เสีย

การเข้าถึงของผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับ จากคำแนะนำขององค์กรด้านประชาธิปไตยสากลได้แนะนำให้กฎหมายควรกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งเข้าถึงการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งเดิม ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง ภาควิชาสังคม หน่วยงานจัดการเลือกตั้ง หรือผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง ส่วนผู้มีส่วนได้เสียใหม่ซึ่งเกิดจากการเลือกตั้งด้วยระบบ

อิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ผู้จำหน่ายเทคโนโลยีการเลือกตั้ง หรือผู้ตรวจสอบหรือรับรองระบบการเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์ ผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งอาจเข้าถึงการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยเข้ามีส่วนร่วมในการทดสอบระบบการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในข้อบกพร่องของระบบ การได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอเกี่ยวกับระบบการลงคะแนน รวมถึงการศึกษาคู่มือหรือรายงานการประเมินผลของระบบลงคะแนน โดยสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นวางแผนเพื่อนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้⁶¹

(15) ความรับผิดชอบของผู้ขายอุปกรณ์การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

องค์กรด้านประชาธิปไตยสากลแนะนำว่า กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของผู้ขายอุปกรณ์การเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยกฎหมายควรระบุความรับผิดชอบของผู้ขายอย่างชัดเจน โดยมีหลักการว่าผู้ขายไม่ควรเข้ามาแทนที่การทำหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งและต้องควบคุมให้ผู้ขายปฏิบัติตามความรับผิดชอบที่กำหนดไว้โดยไม่แทรกแซงความเป็นอิสระของกระบวนการเลือกตั้ง⁶²

ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้บังคับต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสีย พรรคการเมือง และองค์กรภาคประชาสังคมด้วย ทั้งหมดนี้คือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้ค้นพบจากการศึกษา การนำหลักเกณฑ์เหล่านี้มากำหนดไว้ในเนื้อหาของกฎหมายจะช่วยส่งเสริมกระบวนการเลือกตั้งด้วยระบบ

⁶¹ The OSCE for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, pp. 21-23; The Carter Center, **Handbook on Observing Electronic Voting**, pp. 13-18; International IDEA, **Introducing Electronic Voting: Essential Considerations**, pp. 19-20.

⁶² The OSCE for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, pp. 21-23.

อิเล็กทรอนิกส์ที่ปลอดภัย โปร่งใสและน่าเชื่อถือตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยโดยใช้บัตรเลือกตั้งแบบกระดาษก่อให้เกิดปัญหาประการต่าง ๆ ทั้งปัญหาก่อนวันเลือกตั้ง ปัญหาในวันเลือกตั้ง และปัญหายากหลังการเลือกตั้ง จากการศึกษาพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเอสโตเนียได้นำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งโดยใช้บัตรเลือกตั้งแบบกระดาษและเพื่อให้การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่รับรองการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งองค์กรด้านประชาธิปไตยสากลได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกรอบกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบัญญัติกฎหมายหากประเทศไทยจะนำการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งในรูปแบบกระดาษและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเลือกตั้งจำต้องแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บัญญัติรับรองการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยเนื้อหาของกฎหมายต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อคุ้มครองหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและสิทธิเลือกตั้งของประชาชน

7.2 ข้อเสนอแนะ

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ดังนี้

ให้เพิ่มความต่อไปนี ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

“หมวด 5.1 การออกเสียงลงคะแนนและการนับคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์”

โดยมีเนื้อหาสาระดังนี้

1. การรับรองการจัดการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
2. การรับรองหลักการสำคัญของเลือกตั้งในระบบ

ประชาธิปไตย

3. รูปแบบการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่นำมาใช้
4. บทนิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงทาง

อิเล็กทรอนิกส์

5. การทดสอบและรับรองเครื่องลงคะแนนเลือกตั้ง

อิเล็กทรอนิกส์

6. การมีเครื่องบันทึกกระดาษสำหรับตรวจสอบโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter Verifiable Paper Audit Trail - VVPAT)

7. ขั้นตอนการลงคะแนนและการนับคะแนนด้วยระบบ

อิเล็กทรอนิกส์

8. การรักษาความปลอดภัยของการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์

9. การตรวจสอบผลการเลือกตั้ง

10. การคัดค้านและการอุทธรณ์การเลือกตั้ง

11. การนับคะแนนใหม่

12. การเก็บรักษาข้อมูลการลงคะแนน

13. บทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนการเลือกตั้งด้วยระบบ

อิเล็กทรอนิกส์

14. การเข้าถึงของผู้มีส่วนได้เสีย

15. ความรับผิดชอบของผู้ขายอุปกรณ์การเลือกตั้งด้วยระบบ

อิเล็กทรอนิกส์

ทั้งนี้ เนื้อหาสาระของบทบัญญัติเรื่องการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามผลการวิจัย ซึ่งจะทำให้กฎหมายการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ของประเทศไทยเป็นไปตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยตาม
แนวทางสากล

รายการอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, **เลือกตั้งอินเดีย Lok Sabha Elections – 2024** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.ditp.go.th/post/171543>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564).
- เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, **ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2565).
- ฐาณกร ศิริยุทธ์วัฒนา, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย**, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566).
- ณรงค์เดช สรุโฆษิต, สิทธิเลือกตั้ง (Right of Vote), **เอกสารประกอบการเรียนวิชากฎหมายการเลือกตั้งและรัฐสภาชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 2566.
- ดำริห์ บุระณะนนท์, **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539).
- ไทยพีบีเอส, กกต.-คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ถอดบทเรียนเลือกตั้ง 2566 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.thaipbs.or.th/news/content/331828>
- ไทยพับลิก้า, **ไอลอร์ซี้ 6 ปัญหาเลือกตั้งล่วงหน้า 7 พ.ค. “เจ้าหน้าที่ของผิด-บัตรเขย่ง”** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2023/05/ilaw-vote62-pre-election-problem/>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และฉวีลวดี บุรีกุล, **หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).

- ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล, **ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : พัฒนาการ ปัญหา และทางเลือกประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2565).
- วิชุดา สาธิตพร, **ประชาธิปไตยผ่านตัวแทน (representative democracy)** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title_\(representative_democracy\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title_(representative_democracy))
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, **ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์, 2561).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566**, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบสื่อและการพิมพ์, 2566).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **คู่มือการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote)** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20180423114604.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **เครื่องลงคะแนนเลือกตั้ง**.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **อำนาจหน้าที่ของ กกต.** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.ect.go.th/ect_th/th/ect-roles
- อเล็กซ์ วูล์ฟ, **ระบอบการปกครอง : ประชาธิปไตย**, แปลโดย ไคม์ อาเรีย และ แก้วฤทธา วิริยะวัฒนา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ปาเจรา, 2555).
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, **การเลือกตั้ง : ดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1353
- แอดมิน4, **We Watch รายงานปัญหาที่พบในการเลือกตั้ง 2566 ชี้ กกต. ควร รายงานผลเร็ว มีประสิทธิภาพมากกว่านี้** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.thereporters.co/tw-politics/1605231328/>

- ACE the Electoral Knowledge Network, **Historical Overview** [Online],
Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/historical-overview>

- ACE the Electoral Knowledge Network, **Historical Overview** [Online],
Source: https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/what-is-e-voting/mobile_browsing/onePag

- ACE The Electoral Knowledge Network, **Introducing E-Voting – Considerations** [Online], Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/introducing-electronic-voting-considerations/national-legislative-framework>

- ACE The Electoral Knowledge Network, **Opportunities, Risks and Challenges of E-Voting** [Online], Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/default>

- ACE The Electoral Knowledge Network, **Types of E-Voting** [Online],
Source: <https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/types-of-e-voting>

- CreditMantri, **All You Need to Know About Evm**, [Online], Source:
<https://www.creditmantri.com/all-you-need-to-know-about-evm/>

- Grzegorz Kuca, **Secret Ballot**, Encyclopedia of Oxford Constitutional Law (July 2019).

- International IDEA, **Introducing Electronic Voting: Essential Considerations**, Stockholm: International IDEA. (Stockholm: International IDEA, 2011).

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, **Is E-Voting Currently Used in Any Elections with EMB Participation?** [Online],
Source: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9348&database_theme=327

- John Hardin Young, **International Election Principles: Democracy & The Rule of Law**, 1st ed (Illinois: ABA publishing, 2009).

- Kerstin Goos, Bernd Beckert, Ralf Lindner, **Electronic, Internet-Based Voting**, in *Electronic Democracy in Europe Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting*, Ralf Lindner, Georg Aichholzer, Leonhard Hennen (Switzerland: Springer Science+Business Media, 2016).

- Lilian Mitrou, Dimitris Gritzalis, Sokratis Katsikas, Gerald Quirchmayr, **E-VOTING: Constitutional and Legal requirements and their technical reflection**, in *Secure Election Voting*, Dimitris A. Gritzalis (New York: Springer Science+Business Media, 2003).

- Marek Domin, **Universal Suffrage**, *Encyclopedia of Oxford Constitutional Law* (June 2022).

- Miguel Ángel Presno Linera, **Right to Vote**, *Encyclopedia of Oxford Constitutional Law* (July 2021).

- National Democratic Institute, **Legal and Procedural Framework** [Online], Source: <https://www.ndi.org/e-voting-guide/legal-and-procedural-framework>

- Samyak Sibasish and Vasujith Ram, **The VVPAT Ruling: Worth Celebrating?** [Online], Source: <https://www.livelaw.in/the-vvpat-ruling-worth-celebrating/>

- The Carter Center, **Handbook on Observing Electronic Voting**, 2 ed. (Atlanta: 2012).

- The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), **Handbook for The Observation of New Voting Technologies**, (Poland: The OSCE, 2013).

- The World Factbook, **Estonia** [Online], Source: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/estonia/#government>

บทความวิจัย (Research Article)

การศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซาก ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า

และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.*

Analysis of the Draft Waste Electrical and Electronic Equipment
Management Bill, B.E.

พรเพ็ญ ไตรพงษ์**

รองศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Pornpen Traiphong

Associate Professor, Faculty of Social Science,

Srinakharinwirot University

*บทความนี้สรุปมาจากโครงการการวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์.....และงานวิจัยนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายธุรกิจ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ; อีเมลติดต่อ pornpent@swu.ac.th

เบญจวรรณ ธรรมรัตน์***

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Benjawan Thammarat

Assistant Professor, Faculty of Social Science,

Srinakharinwirot University

ภูมิ มูลศิลป์****

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Poom Moolsilpa

Assistant Professor, Faculty of Social Science,

Srinakharinwirot University

วิชชากร จารุศิริ*****

*** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายธุรกิจ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ; อีเมลติดต่อ benjawantha@gs.wu.ac.th

**** นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, Master of Comparative Law (M.C.L.) Indiana University – Bloomington, U.S.A. Doctor of Juridical Science (S.J.D.), Indiana University, U.S.A.; อีเมลติดต่อ poom@gs.wu.ac.th

***** ศีษศาสตรบัณฑิต (บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, วิทยาศาสตร์บัณฑิต (เคมี) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, วิทยา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะวัฒนธรรมสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Witchakorn Charusiri

Assistant Professor, Faculty of Environmental Culture and Ecotourism,

Srinakharinwirot University

วันที่รับบทความ 13 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่แก้ไขบทความ 7 เมษายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 17 เมษายน 2568

ศาสตรมหาบัณฑิต (เคมีเทคนิค) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาเคมีเทคนิค)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; อีเมลติดต่อ witchakorn@swu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการปัญหา และอุปสรรคของการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศกับร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผสมผสานกระบวนการทั้งการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะดังเช่นในต่างประเทศ อาทิ สหภาพยุโรป สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น การจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ จึงต้องนำกฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้ ซึ่งไม่ครอบคลุมวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ฯ และมีประสิทธิภาพเพียงพอ กรมควบคุมมลพิษจึงดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ภายใต้แนวคิดของหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ตามแนวทางของต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า ร่างฯ ดังกล่าว ยังมีประเด็นที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมบางประการ อาทิ การกำหนดขอบเขตบังคับใช้ บทนิยาม กลไกในการกำกับดูแล และบทกำหนดโทษ จึงเสนอแนวทางให้กำหนดชนิดและประเภทผลิตภัณฑ์ฯ ปรับปรุงบทนิยามผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จัดจำหน่าย เพิ่มเติมโครงสร้างของคณะกรรมการและกองทุน รวมไปถึงเพิ่มเติมบทบัญญัติในการกำหนดเป้าหมายการเก็บรวบรวม การขึ้นทะเบียนผู้เกี่ยวข้อง การจัดตั้งศูนย์รับคืนที่เอื้อต่อผู้ประกอบการอิสระ นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาวิจัยศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงงานจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ เพิ่มเติม รวมไปถึงการส่งเสริมแนวคิดการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสร้างความตระหนักรู้แก่ทุกภาคส่วนในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ

ที่ต้องทำตามหลักวิชาการ อันจะส่งผลดีต่อสุขอนามัยของประชาชนและระบบนิเวศ ทั้งยังเป็น การสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ต่อประเทศและสังคมโดยรวม

คำสำคัญ: วิเคราะห์กฎหมาย; ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์; ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

Abstract

The objectives of this research, “Analysis of the Draft Waste Electrical and Electronic Equipment Management Bill, B.E.”, are: 1) To study the development, problems, and obstacles of waste electrical and electronic equipment (WEEE) management in Thailand; 2) To conduct a comparative study of the legal principles for the waste electrical and electronic equipment management in other countries and those of the Waste Electrical and Electronic Equipment Management Bill, B.E.; 3) To provide recommendations on the Waste Electrical and Electronic Equipment Management Bill, B.E. This is qualitative research which employs a combination of documentary research, in-depth interviews, and focus group discussion research methods. The research found that Thailand, unlike countries such as the European Union, Germany, or Japan, has no specific legislation on waste electrical and electronic equipment management and has to adopt and modify existing laws to serve this purpose. However, such laws do not cover the whole life cycle of WEEE and are not adequately effective in dealing with current situations. For this reason, the Pollution Control Department had prepared the present Waste Electrical and Electronic Equipment Management Bill, B.E. which is based on the internationally accepted principle of Extended Producer Responsibility (EPR). Nevertheless, the research team deems that certain aspects of this Bill should be revised, namely, its scope, definitions, regulatory mechanism, and penalties. It has also proposed guidelines for determination of the types and categories of WEEE, revision of the definitions of producers, importers, and distributors, inclusion of the WEEE Management Committee and the Environment Fund structures, addition of the provisions on the goals of WEEE collection, registration of

relevant parties, establishment of WEEE Return Centers that cater to independent operators. Moreover, additional studies on the potential for WEEE management of local administrative organizations and WEEE processing plants should be carried out. Environmental-friendly product designs, awareness of proper technical management of WEEE in all sectors should also be promoted for the improvement of public health and the environment in Thailand.

Keywords: Legal Analysis; Waste Electrical and Electronic Equipment Management Bill; Waste Electrical and Electronic Equipment.

1. บทนำ

ปัจจุบันซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment: WEEE) ทั่วโลกมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาปริมาณราว 53.6-54 ล้านเมตริกตันต่อปี แต่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องเพียงร้อยละ 18³²² ข้อมูลล่าสุดในปี 2567 ปริมาณเพิ่มเป็น 61.3 ล้านตัน³²³ คาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2573 จะมีปริมาณสูงถึง 74 ล้านเมตริกตันทั่วโลก³²⁴ ซากผลิตภัณฑ์ฯ ในประเทศไทยก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ 4 แสนเมตริกตันต่อปี ส่วนหนึ่งเกิดจากอายุการใช้งานที่สั้นลง โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 พบว่ามีการเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ฯ มากขึ้น³²⁵ สอดคล้องกับรายงานของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2564 พบว่าของเสียอันตรายในชุมชนในปีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น 669,518

³²² The WEEE Forum, **International E-Waste Day: 57.4M Tonnes Expected in 2021** [ออนไลน์], 29 มีนาคม 2567. แหล่งที่มา: https://weee-forum.org/ws_news/international-e-waste-day. (2021).

³²³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ขยะอิเล็กทรอนิกส์ (ขยะอี) และขยะอื่นที่กำลังสร้างปัญหา** [ออนไลน์], 23 มีนาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://www.onep.go.th/15-%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1-2567-%E0%B8%82%E0%B8%A2%E0%B8%B0%E0%B8%AD%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%87%E0%B8%81%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%81/>

³²⁴ ณพทัย โชติกลาง และสุวิมล ศานติชาติศักดิ์, **สถานการณ์และแนวทางการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย**, วารสารวิจัยและนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2565) หน้า 78-93.

³²⁵ สุชา ขาวเขียว, **ขยะอิเล็กทรอนิกส์ กำจัดอย่างถูกวิธีลดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว** [ออนไลน์], 1 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://www.chula.ac.th/news/73022/>

เมตรก้นกว่าร้อยละ 65 เป็นซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์³²⁶ แต่มีการเก็บรวบรวมและกำจัดอย่างถูกต้องเพียง 70 เมตรก้นเท่านั้น ส่วนที่เหลือถูกขายให้ชาเล้ง รลเร่ หรือร้านรับซื้อของเก่า เพื่อกดรื้อนำเอาวัสดุหรือโลหะที่มีค่าไปขาย³²⁷ ซากที่เหลือจะถูกกองทิ้ง ฝังกลบ เพา หรือทิ้งรวมกับขยะชุมชนทั่วไป โดยไม่มีการจัดการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้สารอันตรายที่เป็นส่วนประกอบในผลิตภัณฑ์ฯ เช่น ตะกั่ว แคดเมียม ปรอทฯ เกิดการรั่วไหลหรือปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศ³²⁸ เกิดความไม่ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Injustice) โดยในปัจจุบันการรื้อและกดแยกชิ้นส่วนซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีสารพิษ โลหะหนัก ไม่สามารถย่อยสลายเองตามธรรมชาติได้ จัดเป็นกิจกรรมที่พบมากขึ้นโดยกระจายอยู่ในชุมชนหลายแห่ง³²⁹ โดยพบว่าประชาชนใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการและไม่ปลอดภัย ส่งผลให้มีการรั่วไหลและสะสมของสารอันตรายสู่สิ่งแวดล้อม³³⁰ ด้วยเหตุที่ประชาชนบางส่วนต้องเผชิญกับความเสี่ยงและอันตรายดังกล่าว ถือเป็นการละเมิดสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองไว้ทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ลงมติเห็นชอบและประกาศว่า การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน เป็นสิทธิมนุษยชนสากล (United Nations Human Rights Council: UNHRC)

³²⁶ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2564, (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2565.) หน้า ก.

³²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³²⁸ สุจิตรา วาสนาดำรงดี, สถานการณ์ปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์, วารสารสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2558), หน้า 1-18.

³²⁹ สิริลักษณ์ สุขภงกุ, มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์: ศึกษากรณีการจัดการซากโทรทัศน์, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

³³⁰ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมในชุมชนสำหรับประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560).

รัฐบาลต้องการส่งเสริมให้มีระบบเก็บรวบรวมและกำจัดซากผลิตภัณฑ์ฯ อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและมาตรฐานสากล สอดรับกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กรมควบคุมมลพิษได้ยกร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ซึ่งมีการยกร่างและปรับปรุงแก้ไขมาแล้ว จำนวน 4 ฉบับ เพื่อให้ประเทศไทยมีระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้น จึงสมควรศึกษาหลักการทางกฎหมายในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ทั้งของต่างประเทศเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ของประเทศไทย เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองประชาชนปกป้องสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศโดยรวมต่อไป

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักการทางกฎหมายในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศกับร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.
- 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.

3. วิธีวิจัย

ก.การออกแบบการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เทคนิคผสมผสานระหว่างการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศ ได้แก่

- สหภาพยุโรป ได้แก่

1) ระเบียบว่าด้วยซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment: WEEE)

2) ระเบียบว่าด้วยการจำกัดการใช้สารอันตรายบางชนิดในผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (The Restriction of the Use of Certain Hazardous Substance in Electrical and Electronic Equipment: RoHS)

3) ระเบียบ REACH (The Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals: REACH)

4) ระเบียบว่าด้วยกรอบข้อกำหนดการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ใช้พลังงาน (Directive on Eco-Design Requirements Energy-using Products: EuP)

- สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่ กฎหมายควบคุมการขาย การคืน และการทิ้งผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Act Governing the Sale, Return and Environmentally Sound Disposal of Electrical and Electronic Equipment: ElektroG)

- ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ กฎหมาย Specified Home Appliances Recycling Law หรือ SHARL

- สาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) ได้แก่ กฎหมาย Waste Disposal Act: WDA

- สาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการประหยัดทรัพยากรและการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ (Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources: APSRR) และ กฎหมาย ARREEEV (Act for Resource Recycling of Electrical and Electronic Equipment and Vehicles)

ข.กระบวนการวิจัย

- 1) คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกแยกแยะออกจากกัน (utilizing)
- 2) จัดกลุ่มข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ (categorizing) หลังจากนั้นจึงหาความหมาย เชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ศึกษา
- 3) สรุปรูขอมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มให้อยู่ในเรื่องเดียวกัน
- 4) จัดข้อมูลให้เป็นระบบและเชื่อมโยงในเชิงเหตุผลระหว่างข้อค้นพบ
- 5) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งข้อคำถามมีลักษณะแบบปลายเปิด

4. ผลการดำเนินการ

4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะ กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและครอบคลุมวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ฯ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. มีการปรับปรุงแก้ไขรวมจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 1 ร่างฉบับปี พ.ศ.2558 เสนอโดยกรมควบคุมมลพิษ ฉบับที่ 2 ร่างฉบับปี พ.ศ. 2560 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ตรวจพิจารณาเรื่องเสร็จที่ 471/2560 ฉบับที่ 3 ร่างฉบับปี พ.ศ. 2561 เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่ นร 0503/43079 เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2561 และฉบับที่ 4 ร่างฉบับซึ่งกรมควบคุมมลพิษ (คพ.) ใช้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (ขณะทำวิจัยมีการรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระหว่างวันที่ 23 เมษายน ถึง 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2564) ในการวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะร่าง ทั้ง 4 ฉบับพร้อมทั้งทำการเปรียบเทียบและวิเคราะห์เนื้อหาและหลักการกับกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ของต่างประเทศ โดยกำหนดประเด็นตามลำดับโครงสร้างของพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

4.1.1 โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ทั้ง 4 ฉบับ แตกต่างกันแต่มีเจตนารมณ์เดียวกัน คือ ต้องการมีกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ให้ได้รับการจัดการอย่างถูกวิธีตามหลักวิชาการ หลักการสำคัญที่ยังคงไว้ในทุกฉบับ คือ หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) หรือหลัก EPR โดยในร่างฉบับที่ 1 กำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตไว้ครบทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ความรับผิดชอบทางกฎหมาย ความรับผิดชอบทางการเงิน (Financial Responsibility) ความรับผิดชอบทางกายภาพ (Physical Responsibility) ความรับผิดชอบด้านข้อมูลข่าวสาร (Informative Responsibility) ในขณะที่ร่างอื่น กำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตตามหลัก EPR ไว้เพียงบางด้านเท่านั้น

4.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้

1) ขอบเขตของบุคคล เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. นำหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) มาใช้เป็นสำคัญ โดยผู้ผลิต ผู้นำเข้าและผู้จัดจำหน่ายเป็นบุคคลสำคัญที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ตามกฎหมายนี้

2) ขอบเขตของผลิตภัณฑ์ฯ พบว่า ควรให้อำนาจฝ่ายบริหารออกประกาศกำหนดชนิด ประเภทของซากผลิตภัณฑ์ฯ เป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับกับเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งยังเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางในศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

4.1.3 ผู้รักษาการตามกฎหมาย

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการ มีความเหมาะสมแล้ว ทำให้การบริหารราชการของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพ

4.1.4 คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์

ร่างฉบับที่ 2 และ 3 กำหนดกลไกการจัดการไว้ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมควบคุมมลพิษด้วยเห็นว่าสอดคล้องตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม แต่ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงาน ในกฎหมายของสหภาพยุโรป ระเบียบ WEEE และระเบียบ RoHS กำหนดให้มีคณะกรรมการ Technical Adaptation Committee: TAC ประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศสมาชิก 27 ประเทศ เพราะจำเป็นต้องได้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่หลากหลาย³³¹ ดังนั้น การที่ร่างฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีกลไกในรูปของคณะกรรมการจึงมีความเหมาะสมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนประสานความร่วมมือในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ

4.1.5 กองทุนจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ

จากการศึกษาพบว่า มีการกำหนดให้มีกองทุนในร่างฉบับที่ 1 (กองทุนสิ่งแวดล้อม) และร่างฉบับที่ 4 ฉบับปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายของศูนย์รับคืนซากผลิตภัณฑ์ การขนส่งซากผลิตภัณฑ์ สถานประกอบการบริการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่ดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งในต่างประเทศพบในสาธารณรัฐเกาหลี และได้เห็นส่วนกฎหมาย ElektroG ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ผู้ผลิตต้องให้การรับรองทางการเงินสำหรับเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ผ่านสำนักทะเบียนและหักบัญชี (Clearing House) อันเป็นลักษณะคล้ายกองทุน³³² ด้านระเบียบ WEEE กำหนดให้ผู้ผลิตต้องจัดหาหลักประกันด้านการเงินเมื่อวางจำหน่ายสินค้าประเภทเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์³³³ และกฎหมาย SHARL ของประเทศญี่ปุ่นอนุญาตให้พ่อค้าปลีกและผู้ผลิต

³³² The Elektrogeseztz, **The Electrical and Electronic Equipment Act** [Online], 23 March 2023. Source: <https://elektrogeseztz.com/#elektrogeseztz>

³³³ European Commission, **Waste from Electrical and Electronic Equipment (WEEE)** [Online], 23 March 2023. Source: https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-electrical-and-electronic-equipment-weee_en

สามารถเก็บค่าบริการเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์จากผู้บริโภค ณ จุดรับคืน โดยผู้ค้าปลีกจะได้รับค่าตอบแทนในส่วนของการเก็บรวบรวมและการขนส่ง³³⁴

4.1.6 การจัดการซากผลิตภัณฑ์

ร่างฉบับที่ 1 กำหนดภารกิจและความรับผิดชอบของผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายไว้ ครอบคลุมหลัก EPR ทั้ง 4 ด้าน ส่วนร่างฉบับปัจจุบัน กำหนดเฉพาะความรับผิดชอบทางการเงิน ด้านความรับผิดชอบต่อทางกายภาพให้เป็นหน้าที่ของศูนย์รับคืนซากผลิตภัณฑ์ และการรับผิดชอบทางกฎหมายสำหรับผู้ทิ้งซากผลิตภัณฑ์ฯ ในที่รกร้าง ที่สาธารณะ หรือทิ้งปะปนไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้งกลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์และสามารถให้ข้อเสนอแนะเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ร่างกฎหมาย บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลทั่วไป จำนวนกลุ่มละ 10 ท่าน รวมทั้งสิ้น 60 ท่าน สรุปได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน และการห้ามถอดแยกชิ้นส่วน รวมถึงการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ ทั้งนี้ เห็นควรมีทั้งโทษปรับและอาญาด้วย

4.3 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ จำนวน 20 ท่าน เพื่อเป็นการวิเคราะห์ร่างฯ โดยสามารถแยกประเด็นการสนทนากลุ่มได้ ดังต่อไปนี้

หมวด 1 คำนิยาม ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มบางท่านมีความเห็นให้เพิ่มนิยามของผลิตภัณฑ์ฯ ให้เป็นไปตามประกาศกฎกระทรวงที่สอดคล้องกับนวัตกรรมใหม่ ๆ เพราะคำนิยามยังคลุมเครือ

³³⁴ Ministry of the Environment, **Law for the Recycling of Specified Kinds of Home Appliances** [Online], 20 March 2023. Source: <https://www.env.go.jp/content/900452888.pdf>

หมวด 2 การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มส่วนใหญ่เห็นว่า ควรกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ และควรมีกฎหมายรองรับสำหรับผู้ที่ทำงานเก็บของเก่าขาย หรือซาล้างด้วย

หมวด 3 ระบบรับคืนซากผลิตภัณฑ์ฯ ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มมีความเห็นว่า การจัดตั้งศูนย์รับคืนซากผลิตภัณฑ์ฯ ควรจดทะเบียนกับกรมควบคุมมลพิษ และจะต้องมีกลไกสำหรับการขึ้นทะเบียน และควรมีการใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) มาใช้บังคับ

หมวด 4 กองทุนจัดการซากผลิตภัณฑ์ ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มบางท่านมีความเห็นว่า ควรให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีผู้บริหารกองทุนโดยนำหลักของกองทุนสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้

หมวด 5 บทกำหนดโทษ ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มส่วนใหญ่มีความเห็นว่าบทลงโทษยังไม่เหมาะสม การทิ้งซากผลิตภัณฑ์ฯ เป็นภาระต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าขยะมูลฝอยทั่วไป อัตราโทษควรเป็นจำนวน 2,000 บาทขึ้นไป

5. สรุปผล

การศึกษาวิจัยนี้ มีผลสรุปตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

1) เพื่อศึกษาพัฒนาการ ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ไว้เป็นการเฉพาะอย่างเป็นระบบ กรมควบคุมมลพิษจึงมีนโยบายยกร่างกฎหมายฯ ดังนี้

ร่างฉบับที่ 1 พ.ศ. 2558 ใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ.” มีเจตนารมณ์เพื่อบังคับใช้ให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์อื่นในอนาคตด้วย มีเนื้อหาสาระครอบคลุมเรื่อง คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ การกำหนดผลิตภัณฑ์ที่ถูกควบคุม การควบคุมผู้ผลิตและผู้จำหน่าย การจัดการซากผลิตภัณฑ์ การกำหนดเป้าหมาย การจัดการเงินรายได้และการ

สนับสนุนจากกองทุน การตรวจสอบและควบคุม และบทกำหนดโทษ ประกอบด้วย 7 หมวด 54 มาตรา

ร่างฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจแก้ไขและเปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.” มีการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญ โดยตัดคำว่าผลิตภัณฑ์อื่น ออก ตัดเนื้อหาคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์และกองทุนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ออก เหลือเพียง 5 หมวด 34 มาตรา

ร่างฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2561 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า 1) ควรมีการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการ 2) ไม่ควรมอบให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการเพียงหน่วยงานเดียว 3) ไม่ควรกำหนดให้มีโทษทางอาญากรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 4) ผู้ประกอบการบางส่วนยินดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ฯ โดยชำระค่าธรรมเนียมตามจำนวนสินค้าที่ผลิต และใช้กลไกของกองทุนมาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ซึ่งผู้ประกอบการบางส่วนไม่ต้องการจะทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมซากผลิตภัณฑ์ ฯ และ 5) ควรกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายจาก 1 ปีเป็น 2 ปี เพื่อให้ทุกฝ่ายมีเวลาในการเตรียมตัวและปรับตัว

ร่างฉบับที่ 4 ฉบับปัจจุบันซึ่งกรมควบคุมมลพิษใช้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเมื่อ พ.ศ. 2564 ประกอบด้วยโครงสร้างสำคัญ ประกอบด้วย 4 หมวด 46 มาตรา ด้านปัญหาและอุปสรรคของการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ฯ ของประเทศไทยนั้น ด้วยปริมาณของซากผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี การนำเข้าสินค้าผลิตภัณฑ์ ฯ มือสองหรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐานซึ่งมีอายุการใช้งานสั้น การออกแบบผลิตภัณฑ์ไม่ได้ตระหนักถึงผลิตภัณฑ์ ฯ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผู้บริโภคนิยมซื้อสินค้าที่ราคาถูกและขาดความรู้เกี่ยวกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่ถูกต้อง ทำให้เป็นภาระของประเทศในการจัดการ และด้วยเหตุที่ซากผลิตภัณฑ์ยังมีวัสดุและโลหะมีค่าแต่ก็มีสารพิษอันตรายที่ยากต่อการจัดการอย่างถูกต้องและเหมาะสม การจัดการนั้นมีการผลักดันเพียงเพื่อการรีไซเคิล (Recycle) ขาดการส่งเสริมให้ใช้ซ้ำ (Reuse) ให้นำ

กลับมาปรับปรุงสภาพ (Remanufacturing) ยังไม่มีระบบการจัดทำฐานข้อมูลผลิตภัณฑ์ ระบบการเก็บรวบรวม

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.... ทั้ง 4 ฉบับ

ร่างฉบับที่ 1 พ.ศ. 2558 (คพ.เสนอต่อ ครม.)	ร่างฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 (สคก.ปรับปรุงแก้ไข)	ร่างฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 (คพ.เสนอต่อ สนช.)	ร่างฉบับที่ 4 พ.ศ. 2564 (คพ.ใช้รับฟังความคิดเห็น)
ชื่อกฎหมาย “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และ<u>ซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ....</u>” ประกอบด้วย 7 หมวด 54 มาตรา - หลักการและเหตุผล - นิยามคำสำคัญ 18 คำ - หมวด 1 คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ - หมวด 2 การควบคุมผลิตภัณฑ์ - ส่วนที่ 1 การกำหนดผลิตภัณฑ์ที่ถูกควบคุม - ส่วนที่ 2 การควบคุมผู้ผลิตและผู้จำหน่าย - หมวด 3 การจัดการซากผลิตภัณฑ์	ชื่อกฎหมาย “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ....” ประกอบด้วย 5 หมวด 34 มาตรา - หลักการและเหตุผล - นิยามคำสำคัญ 7 คำ - หมวด 1 การจัดการซากผลิตภัณฑ์ - หมวด 2 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ผลิต - หมวด 3 การเผยแพร่ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์	ชื่อกฎหมาย “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ....” ประกอบด้วย 5 หมวด 36 มาตรา - หลักการและเหตุผล - นิยามคำสำคัญ 7 คำ - หมวด 1 การจัดการซากผลิตภัณฑ์ - หมวด 2 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ผลิต - หมวด 3 การเผยแพร่ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์	ชื่อกฎหมาย “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ....” ประกอบด้วย 4 หมวด 46 มาตรา - หลักการและเหตุผล - นิยามคำสำคัญ 11 คำ - หมวด 1 คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ - หมวด 2 กองทุนการจัดการซากผลิตภัณฑ์ - เครื่องใช้ไฟฟ้าและ

ร่างฉบับที่ 1 พ.ศ. 2558 (คพ.เสนอต่อ ครม.)	ร่างฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 (สคก.ปรับปรุงแก้ไข)	ร่างฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 (คพ.เสนอต่อ สนช.)	ร่างฉบับที่ 4 พ.ศ. 2564 (คพ.ใช้รับฟังความคิดเห็น)
ส่วนที่ 1 การทิ้ง การรับคืน การเก็บรวบรวม และการขนส่ง ส่วนที่ 2 การนำกลับมาใช้ใหม่ การบำบัดและกำจัด - หมวด 4 การกำหนดเป้าหมาย - หมวด 5 การจัดการเงินรายได้และการสนับสนุนจากกองทุน - หมวด 6 การตรวจสอบและควบคุม - หมวด 7 บทกำหนดโทษ - บทเฉพาะกาล	- หมวด 4 การตรวจสอบและควบคุม - หมวด 5 บทกำหนดโทษ - บทเฉพาะกาล	- หมวด 4 การตรวจสอบและควบคุม - หมวด 5 บทกำหนดโทษ - บทเฉพาะกาล	อ , ป ก ร ณ์ อิเล็กทรอนิกส์ ส่วนที่ 1 กองทุน ส่วนที่ 2 การจ่ายเงินบำรุงกองทุน - หมวด 3 การจัดก ซาก ผลิ ต ภ ั ณ์ ฑ์ ส่วนที่ 1 การจัดการซากผลิตภัณฑ์ ส่วนที่ 2 ศูนย์รับคืนซากผลิตภัณฑ์ ส่วนที่ 3 การตรวจสอบและควบคุม - หมวด 4 บทกำหนดโทษ - บทเฉพาะกาล

จากตารางเปรียบเทียบโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวในภาพรวม จะเห็นได้ว่าร่างฉบับที่ 1 มีชื่อที่แตกต่างจากร่างฉบับอื่น ๆ โดยใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ. ...” ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับอื่น ไม่มีคำว่า “ซากผลิตภัณฑ์อื่น” เจตนารมณ์ในการบัญญัติคำว่าซากผลิตภัณฑ์อื่นไว้เพราะร่างฉบับที่ 1 มุ่งที่จะบังคับใช้ให้

ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่เป็นเครื่องใช้หรืออุปกรณ์อื่นนอกเหนือจากซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ รวมไปถึงเครื่องใช้และอุปกรณ์อื่น ๆ ในอนาคตด้วย อาทิ ซาารถยนต์ สารหล่อลื่นและน้ำมัน สารเคมีในเกษตรกรรมฯ ต่อมาภายหลังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจแก้ไขในร่างฉบับที่ 2 ได้เปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติฯ ใหม่เป็น “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.....” โดยตัดคำว่า “ซากผลิตภัณฑ์อื่น” ออกและเพิ่มคำว่า “อุปกรณ์” ซึ่งชื่อพระราชบัญญัตินี้ถูกใช้ในร่างฉบับที่ 3 และ 4 ต่อมาจนถึงปัจจุบัน เหตุผลที่มีการตัดคำว่าซากผลิตภัณฑ์อื่นออกนั้นด้วยเกรงว่าขอบเขตของกฎหมายจะกว้างขวางมากเกินไปจนกระทั่งเป็นการระต่อผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกินความจำเป็น และเกิดข้อถกเถียงกันโดยหาข้อยุติไม่ได้ หากต่อไปต้องการขยายชนิดและประเภทของผลิตภัณฑ์อาจออกเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือจัดทำเป็นบัญชีหรือภาคผนวกเพิ่มเติมเช่นในระเบียบ WEEE ของสหภาพยุโรป

ด้านโครงสร้างของกฎหมาย จะเห็นว่าร่างฉบับที่ 1 ได้กำหนดไว้โดยละเอียดกว่าฉบับอื่น ๆ ทำให้มีบทบัญญัติมากถึง 54 มาตรา และมีการนิยามคำสำคัญไว้ถึง 18 คำมากกว่าร่างฉบับอื่น ๆ มีเนื้อหาสาระครอบคลุมเรื่อง คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ การกำหนดผลิตภัณฑ์ที่ถูกควบคุม การควบคุมผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่าย การจัดการซากผลิตภัณฑ์ (การทิ้ง การรับคืน การเก็บรวบรวม การขนส่ง การนำกลับมาใช้ใหม่ การบำบัดและกำจัด) การกำหนดเป้าหมาย การจัดการเงินรายได้และการสนับสนุนจากกองทุน การตรวจสอบและควบคุม และบทกำหนดโทษ

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างฉบับที่ 2 พบว่า มีการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายหลายประการ ทำให้เนื้อหาสาระสำคัญที่ในร่างฉบับที่ 2 แตกต่างกับร่างฉบับที่ 1 อย่างชัดเจน ได้แก่ การจำกัดขอบเขตการบังคับใช้ให้เหลือเพียง “ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์” เท่านั้น โดยตัดคำว่า “ผลิตภัณฑ์อื่น” ออก นอกจากนี้ ยังตัดส่วนของ “คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์” และ “กองทุนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม” ออก ด้วยเหตุผลว่าการจัดตั้งคณะกรรมการและกองทุนให้มีเพียงเท่าที่จำเป็นตามหลักแห่งมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เท่านั้น ในขณะที่โครงสร้างของร่างฉบับที่ 3 มีความคล้ายคลึงกับร่าง

ฉบับที่ 2 ไม่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญมากนัก คือ ไม่มีคำว่าผลิตภัณฑ์อื่น ไม่มีคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์และไม่มีกองทุนเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ในร่างฉบับที่ 4 อันเป็นร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับปัจจุบัน มีการปรับปรุงแก้ไขในโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติฯ ครั้งใหญ่อีกรอบหนึ่ง องค์ประกอบสำคัญที่เคยปรากฏในร่างฉบับที่ 1 แต่ถูกตัดออกไปในร่างฉบับที่ 2 และ 3 ถูกนำกลับมาบรรจุไว้ในร่างฉบับที่ 4 อีกครั้ง กล่าวคือ มีการบัญญัติให้มี “คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์” และกำหนดให้มีกองทุน แต่กองทุนในร่างฉบับที่ 4 เป็น “กองทุนการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์” ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์โดยเฉพาะ แตกต่างจากร่างฉบับที่ 1 ที่กำหนดไว้ให้ใช้กองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้ รายละเอียดของร่างทั้ง 4 ฉบับในแต่ละประเด็น คณะผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ...ตามลำดับเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ...ฉบับปัจจุบัน ได้แก่ ขอบเขตการบังคับใช้ ผู้รักษาการตามกฎหมาย หมวด 1 คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ หมวด 2 กองทุนจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หมวด 3 การจัดการซากผลิตภัณฑ์ หมวด 4 การตรวจสอบและควบคุม หมวด 5 บทกำหนดโทษ ตามลำดับในหัวข้อต่อไป

2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักการทางกฎหมายในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศกับร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. จากผลการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ของประเทศไทยมีอยู่อย่างกระจัดกระจายและไม่ครอบคลุมวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์อย่างเป็นระบบ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ แนวคิดในการยกร่างกฎหมายโดยนำหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) ตามแนวทางของกฎหมายในต่างประเทศ โดยเฉพาะระเบียบ WEEE ที่เป็นการป้องกันของเสียจากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ตามที่ระบุไว้ในระเบียบ โดยบริหารจัดการของเสีย เป็นการนำของเสีย

กลับมาใช้ซ้ำ รีไซเคิล และการดัดแปลงในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อลดการทิ้งของเสียและพัฒนา
สมรรถนะด้านสิ่งแวดล้อมของผู้บริโภคทุกส่วนที่เกี่ยวข้องในวงจรชีวิต (Life Cycle)³³⁵ และ
RoHS ที่เพื่อกำจัดการใช้สารที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นอุปสรรคต่อการรีไซเคิลซาก
ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ซึ่งประกอบด้วยสารโลหะหนักและสาร
Brominated Flame Retardants ในผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์
อิเล็กทรอนิกส์³³⁶ ระเบียบทั้ง 2 เรื่องของสหภาพยุโรปนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่วางแนวทาง
ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ให้แก่ประเทศสมาชิกและทั่วโลก นำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับ
บริบทของประเทศของตน ครอบคลุมวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ ยังมีระบบติดตาม
ข้อมูลผลิตภัณฑ์ด้วยการจัดทำฐานข้อมูลทางทะเบียน การกำหนดเป้าหมายในการจัดการ
การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ การนำระบบอนุญาตมาใช้เพื่อกำกับมาตรฐานของ
ผู้ประกอบการ อนึ่ง ในสาธารณรัฐเกาหลี สนับสนุนการรีไซเคิลภายใต้กฎหมายว่าด้วย
การส่งเสริมการประหยัดทรัพยากรและการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ (Act on the
Promotion of Saving and Recycling of Resources: APSRR)³³⁷ สหพันธ์สาธารณรัฐ
เยอรมันได้ออกกฎหมายการจัดการขยะแห่งชาติ (Extended Producer Responsibility:
EPR) ซึ่งนับเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับการให้ “ผู้ที่ก่อให้เกิด
มลพิษต้องจ่ายเงิน” (Polluter Pays Principle: PPP) เป็นมาตรฐานบังคับใช้สำหรับ
ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดการป่าไม้ และสาธารณูปโภค และออกกฎหมาย

³³⁵ พนารัตน์ มาศมงคล, **มาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า
และอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558).

³³⁶ จุฑาทิพย์ ดันสุขชัย, **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ตามอนุสัญญาบาเซล**,
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2552).

³³⁷ Korea Law Translation Center, **Act On The Promotion of
SavingAndRecycling of Resources** [Online], 23 November 2024. Source:
https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=46235&lang=ENGenvironmental-risks-of-e-waste/

ควบคุมการขาย การคืน และการทิ้งผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า (Act Governing the Sale, Return and Environmentally Sound Disposal of Electrical and Electronic Equipment: ElektroG) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ลดจำนวนซากผลิตภัณฑ์ฯ โดยวิธีนำกลับมาใช้ใหม่³³⁸ และมีการนำระบบกองทุนมาใช้ในระบบบัญชีกลาง อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) ก็นำระบบกองทุนมาใช้เช่นกัน³³⁹ ซึ่งการเก็บค่าธรรมเนียมการรีไซเคิลเข้ากองทุนของรัฐเพื่อนำรายได้ที่เกิดขึ้นมาอุดหนุนกิจกรรมการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองแล้วโดยให้อำนาจหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไต้หวัน (Environmental Protection Administration, R.O.C (Taiwan)) หรือ EPAT ในฐานะหน่วยงานผู้มีอำนาจส่วนกลาง โดยมีกฎหมายว่าด้วยการกำจัดของเสีย (Waste Disposal Act : WDA) ซึ่งถือเป็นการพัฒนาระบบ EPR³⁴⁰ โดยประเทศญี่ปุ่นมีการจัดการของเสียโดยดำเนินการยึดหลักแนวคิด 3Rs คือ reduce-reuse-recycle และหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) โดยได้มีการตรากฎหมายหลักซึ่งเป็นกรอบของกฎหมายสำหรับการจัดการขยะและส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่ คือกฎหมายพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการสร้างสังคมแห่งการหมุนเวียนทรัพยากร (Fundamental Law for Establishing a Sound Material Cycle Society) ซึ่งถือเป็นกฎหมายพื้นฐานเพื่อส่งเสริม

³³⁸ อนรรฆพร ลายวิเศษกุล, เยอรมนีทำอย่างไรถึงเป็นประเทศที่รีไซเคิลขยะมากที่สุดในโลก [ออนไลน์], 18 พฤศจิกายน 2565. แหล่งที่มา: www.urbancreature.co/Germany-worlds-best-recycler

³³⁹ สิริลักษณ์ สุปงกฎ, **มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ : ศึกษากรณีการจัดการซากโทรศัพท์**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560)

³⁴⁰ Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan), **Waste Disposal Act**. [Online], 20 November 2024, Source: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0050001>

การสร้างสังคมแห่งการหมุนเวียนทรัพยากร³⁴¹ เมื่อพิจารณาร่างฯ ของประเทศไทยพบว่า ยังไม่ครอบคลุมระบบและกลไกดังเช่นในต่างประเทศ โดยยังขาดการกำหนดการออกแบบผลิตภัณฑ์ ขอบเขตของผลิตภัณฑ์ การนำระบบลงทะเบียนมาใช้เพื่อกำกับผลิตภัณฑ์ การกำหนดเป้าหมายการเก็บรวบรวม รวมไปถึงการขึ้นทะเบียนผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย และผลิตภัณฑ์

อย่างไรก็ดี ในต่างประเทศมีการกำหนดประเภทของผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ไว้คล้ายคลึงกัน แต่ในระเบียบ WEEE ของสหภาพยุโรปกำหนดไว้กว้างที่สุด ด้วยวิธีกำหนดรายละเอียดไว้ในภาคผนวกหรือบัญชีท้ายกฎหมายเพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมประเภทของผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในภายหลังได้ สะดวก ระเบียบ WEEE ของสหภาพยุโรป กำหนดให้ใช้บังคับกับ (1) ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ EEE หมายถึง อุปกรณ์ที่จะต้องอาศัยกระแสไฟฟ้าหรือแม่เหล็กไฟฟ้าเพื่อการทำงาน และอุปกรณ์สำหรับการถ่ายโอนและการวัดกระแสดังกล่าว และได้รับการออกแบบเพื่อใช้งานสำหรับแรงดันไฟฟ้าที่ไม่เกิน 1,000 โวลต์สำหรับไฟฟ้ากระแสสลับและ 1,500 โวลต์สำหรับไฟฟ้ากระแสตรง และ (2) ซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ หมายถึง อุปกรณ์ไฟฟ้าหรืออิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นของเสียในความหมายของข้อ 3 (1) ของ Directive 2008/98/EC รวมทั้งส่วนประกอบทั้งหมด ส่วนประกอบย่อยและวัสดุสิ้นเปลืองที่เป็นส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์ในเวลาที่ไม่ได้ใช้งานอีกต่อไป ส่วนรายละเอียดของกลุ่มผลิตภัณฑ์และรายการสินค้านั้น ระเบียบ WEEE กำหนดไว้ในภาคผนวก (Annex I, Annex III) และมีการเพิ่มเติมกลุ่มผลิตภัณฑ์และรายการสินค้ามาโดยตลอดเพื่อให้เท่าทันสภาวะการณ์ของเทคโนโลยียุคใหม่อยู่เสมอ ปัจจุบันมีทั้งหมด 16 ประเภท (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2566) นอกจากนี้ ระเบียบ RoHS ที่มุ่งควบคุมการใช้งานสารอันตรายในอุปกรณ์ไฟฟ้า รวมไปถึงการลดและเลิกการใช้สารอันตรายในอุปกรณ์ไฟฟ้า อาทิ ตะกั่วปรอท แคดเมียม โครเมียมเฮกซะวาเลนต์ พอลิโบรมิเนตไบฟีนิล หรือพอลิโบรมิเนต ไดฟีนิลอีเธอร์ ระเบียบ RoHS ก็มีการกำหนดรายละเอียดในภาคผนวกและแก้ไขเพิ่มเติมรายการของสารอันตรายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

³⁴¹ Yuao Yagai, **Recycling scheme of a Weee in Japan**. [Online], 20 November 2024, Source: <https://www.env.go.jp/content/900451445.pdf>

ด้านกฎหมาย ElektroG ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีขอบเขตใช้บังคับกับผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 6 ประเภท (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2566) ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2565 (เดิมมี 10 ประเภท) ส่วนประเทศญี่ปุ่น เน้นการแยกการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์จากขนาด โดยกำหนดผลิตภัณฑ์ที่มีขนาดใหญ่กับขนาดเล็กที่ใช้ในครัวเรือนออกจากกัน ด้วยข้อจำกัด ด้านพื้นที่รองรับและการกำจัดขยะของท้องถิ่นเช่นเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลี และ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) กฎหมายของญี่ปุ่น SHARL กำหนดผลิตภัณฑ์ไว้รวม 7 ประเภท ได้แก่ เครื่องปรับอากาศ ตู้เย็น โทรทัศน์จอแบบ CRT เครื่องซักผ้า โทรทัศน์แบบจอแบน แบบ LCD และแบบ Plasma เครื่องอบผ้า และเตาไมโครเวฟ กฎหมาย WDA ของ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) กำหนดเงื่อนไขของผลิตภัณฑ์ที่จะต้องอยู่ในบังคับกฎหมายไว้ว่า จะต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่กำจัดได้ยาก มีส่วนประกอบที่ย่อยสลายได้ยาก มีส่วนประกอบที่เป็นอันตราย มีความคุ้มค่าในการกลับมาใช้ใหม่ (รีไซเคิล) กฎหมาย APSRR ของ สาธารณรัฐเกาหลี กำหนดขอบเขตผลิตภัณฑ์ ได้แก่ โทรทัศน์ เครื่องซักผ้า ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศ คอมพิวเตอร์ หลอดฟลูออเรสเซนต์ เครื่องเสียง โทรศัพท์มือถือ เครื่องพิมพ์ เครื่องถ่ายเอกสาร เครื่องแฟกซ์ แบตเตอรี่ประเภทแมงกานีส อัลคาไลน์-แมงกานีส และนิกเกิล เมทัลไฮไดรด์ และขยายขอบเขตครอบคลุมถึงการจัดการซากรถยนต์ส่วนบุคคล รถตู้ และรถบรรทุกขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม ทุกประเทศมีแนวโน้มที่จะเพิ่มเติมนายชื่อผลิตภัณฑ์ที่จะควบคุมในภายหลัง โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ที่มี ส่วนประกอบหรือโลหะมูลค่าสูง เช่น โทรศัพท์มือถือ หรือผลิตภัณฑ์ที่มีสารตะกั่วและปรอท เช่น จอโทรทัศน์และคอมพิวเตอร์ที่นิยมนำไปกำจัดโดยวิธีการฝังกลบ รายละเอียดของชนิดและประเภทผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่กำหนดไว้ในแต่ละประเทศที่ได้ทำการศึกษา ปรากฏดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบประเภทผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศ

ประเทศ	กฎหมายหลัก	ประเภทผลิตภัณฑ์
สหภาพยุโรป	WEEE Directive 2012/19/EU Annex I Annex III	1) เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในครัวเรือนขนาดใหญ่ เช่น ตู้เย็น เครื่องทำความเย็น เครื่องซักผ้า เครื่องล้างจาน 2) เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในครัวเรือนขนาดเล็ก เช่น เครื่องดูดฝุ่น เตารีด เครื่องปั๊มขมปิง มิตโกนไฟฟ้า 3) อุปกรณ์ IT เช่น คอมพิวเตอร์ เมนเฟรม โน้ตบุ๊ก เครื่องสแกนภาพ เครื่องโทรสาร/โทรศัพท์ โทรศัพท์มือถือ 4) เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับผู้บริโภค เช่น วิทยุ โทรทัศน์ กล้อง และเครื่องบันทึกวิดีโอ เครื่องดนตรีที่ใช้ไฟฟ้า 5) อุปกรณ์ให้แสงสว่าง เช่น หลอดไฟฟลูออเรสเซนต์ หลอดโซเดียม 6) ระบบอุปกรณ์เครื่องมือ เช่น สว่าน เลื่อย จักร อุปกรณ์ตัดเจาะ ไขควงไฟฟ้า เครื่องตัดหญ้า 7) ของเล่นและอุปกรณ์กีฬาที่ใช้ไฟฟ้า เช่น วิดีโอเกม ของเล่นที่ใช้ไฟฟ้า หรืออิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับจักรยาน การดำน้ำ หรือวิ่งที่ใช้ไฟฟ้า 8) อุปกรณ์ทางการแพทย์ ยกเว้นอุปกรณ์อวัยวะเทียม เช่น เครื่องเอกซเรย์ เครื่องช่วยหายใจ อุปกรณ์ห้องแล็บ

ประเทศ	กฎหมายหลัก	ประเภทผลิตภัณฑ์
		9) เครื่องมือวัดหรือควบคุมต่างๆ เช่น เครื่องจับควัน เครื่องควบคุมอุณหภูมิ 10) เครื่องจำหน่ายสินค้าอัตโนมัติ เช่น เครื่องจำหน่ายเครื่องดื่มอัตโนมัติ ตู้กดเงินอัตโนมัติ (ATM) 11) อุปกรณ์แลกเปลี่ยนอุณหภูมิ เช่น ตู้เย็น ตู้แช่แข็ง เครื่องปรับอากาศ 12) จอ จอมอนิเตอร์ และอุปกรณ์ที่มีจอที่มีพื้นผิวมากกว่า 100 ซม. เช่น หน้าจอโทรทัศน์ จอภาพ กรอบรูป LCD แล็ปท็อป โน้ตบุ๊ก 13) โคมไฟ เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์แบบตรง หลอดคอมแพคฟลูออเรสเซนต์ หลอดดิสชาร์จ ความเข้มสูง 14) อุปกรณ์ขนาดใหญ่ (ขนาดภายนอกมากกว่า 50 ซม.) รวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียง: เครื่องใช้ในครัวเรือน อุปกรณ์ไอทีและโทรคมนาคม อุปกรณ์สำหรับผู้บริโภค โคมไฟ อุปกรณ์สร้างเสียงหรือภาพ เครื่องดนตรี; เครื่องมือไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ของเล่น อุปกรณ์สันตนาการและกีฬา อุปกรณ์ทางการแพทย์ เครื่องมือตรวจสอบและควบคุม เครื่องจ่ายอัตโนมัติ อุปกรณ์สำหรับสร้างกระแสไฟฟ้า หมวดนี้ไม่รวมถึงอุปกรณ์ที่อยู่ในหมวด 1 ถึง 3 เช่น เครื่องซักผ้า เครื่องอบผ้า เครื่องล้างจาน หม้อหุงข้าว เต้าไฟฟ้า เครื่องถ่ายเอกสาร เครื่องหยอดเหรียญขนาดใหญ่ 15) อุปกรณ์ขนาดเล็ก (ขนาดภายนอกไม่เกิน 50 ซม.) รวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียง: เครื่องใช้ในครัวเรือน อุปกรณ์สำหรับผู้บริโภค โคมไฟ; อุปกรณ์สร้างเสียงหรือภาพ เครื่องดนตรี; เครื่องมือไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ของเล่น อุปกรณ์สันตนาการและกีฬา อุปกรณ์ทางการแพทย์ เครื่องมือ

ประเทศ	กฎหมายหลัก	ประเภทผลิตภัณฑ์
		ตรวจสอบและควบคุม เครื่องจ่ายอัตโนมัติ อุปกรณ์สำหรับสร้างกระแสไฟฟ้า หมวดนี้ไม่รวมถึง อุปกรณ์ที่อยู่ในหมวด 1 ถึง 3 และ 6 เช่น เครื่องดูดฝุ่น ไมโครเวฟ เครื่องปั๊มขมปัง กัดน้ำไฟฟ้า 16) อุปกรณ์ไอทีและโทรคมนาคมขนาดเล็ก (ขนาดภายนอกไม่เกิน 50 ซม.) เช่น โทรศัพท์มือถือ อุปกรณ์ GPS เครื่องคิดเลขพกพา เวิร์เตอร์
สหพันธ์ สาธารณรัฐ เยอรมนี	กฎหมาย ElektroG	กลุ่มผลิตภัณฑ์ 6 กลุ่ม ได้แก่ 1)เครื่องแลกเปลี่ยนความร้อน เช่น ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศ 2)หน้าจอ จอภาพ และอุปกรณ์ที่มีหน้าจอ (มีพื้นที่ผิวมากกว่า 100 ตร.ซม.) เช่น โทรศัพท์ แท็บเล็ต 3)คอมพิวเตอร์ เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์ หลอดแอลอีดี 4)เครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดใหญ่ (ขนาดภายนอกอย่างน้อยหนึ่งขนาดมากกว่า 50 ซม.) เช่น เครื่องซักผ้า, เครื่องล้างจาน, ไฟตั้ง, เครื่องถ่ายเอกสาร 5)เครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดเล็ก (ขนาดภายนอกไม่เกิน 50 ซม.) เช่น เครื่องดูดฝุ่น คอมพิวเตอร์ เต้าไมโครเวฟ เครื่องปั๊มขมปัง เตาไรต์ กล้องวิดีโอ 6)เครื่องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมขนาดเล็ก (ขนาดภายนอกไม่เกิน 50 ซม.) เช่น โทรศัพท์มือถือ เครื่องคิดเลขพกพา โทรศัพท์ สาย USB

ประเทศ	กฎหมายหลัก	ประเภทผลิตภัณฑ์
ญี่ปุ่น	1. กฎหมาย SHARL (Specified Home Appliances Recycling Law) 2. กฎหมาย LPEUR (Law for Promotion of Effective Utilization of Resources) 3. กฎหมาย LRSEEA (Law for Recycling of Small Electric and Electronic Appliances)	1) กฎหมาย SHARL กำหนดควบคุมเฉพาะผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน 4 ประเภท 1.1) เครื่องปรับอากาศ 1.2) โทรทัศน์ (ใช้หลอดรังสีแคโทด Cathode Ray Tube (CRT) จอพลาสมา 1.3) ตู้เย็น 1.4) เครื่องซักผ้า เครื่องอบผ้า 2) กฎหมาย LPEUR กำหนดควบคุมผลิตภัณฑ์ 2 ประเภท 2.1) คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล 2.2) แบตเตอรี่ขนาดพกพาที่อัดประจุใหม่ได้ 3) กฎหมาย LRSEEA กำหนดควบคุมผลิตภัณฑ์อื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย SHARL และ LPEUR โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ออกประกาศกำหนดประเภทผลิตภัณฑ์พื้นฐาน เช่น โทรศัพท์มือถือ กล้องดิจิทัล และอุปกรณ์เกม

ประเทศ	กฎหมายหลัก	ประเภทผลิตภัณฑ์
สาธารณรัฐเกาหลี	1. กฎหมาย APSRR (Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources) 2. กฎหมาย ARREEEV (Act for Resource Recycling of Electrical and Electronic Equipment and Vehicles) ในปี ค.ศ. 2007	1) กฎหมาย APSRR กำหนดควบคุมผลิตภัณฑ์ 11 ประเภท ได้แก่ 1.1) โทรทัศน์ 1.2) เครื่องซักผ้า 1.3) ตู้เย็น 1.4) เครื่องปรับอากาศ 1.5) คอมพิวเตอร์ 1.6) เครื่องเสียง 1.7) โทรศัพท์มือถือ 1.8) เครื่องพิมพ์ 1.9) เครื่องถ่ายเอกสาร 1.10) เครื่องแฟกซ์ 1.11) หลอดฟลูออเรสเซนต์ รวมถึง ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่เป็นบรรจุภัณฑ์และของเสียอันตรายจากชุมชน 2) กฎหมาย ARREEEV กำหนดควบคุมผลิตภัณฑ์ 2.1) ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ทุกประเภท และ 2.2) ยานพาหนะสี่ล้อทั่วไป ได้แก่ รถยนต์ส่วนบุคคล รถตู้ไม่เกิน 9 ที่นั่ง และรถบรรทุกขนาดเล็ก

ประเทศ	กฎหมายหลัก	ประเภทผลิตภัณฑ์
สาธารณรัฐ จีน (ไต้หวัน)	กฏหมาย WDA (Waste Disposal Act)	กำหนดควบคุมผลิตภัณฑ์ 14 กลุ่มผลิตภัณฑ์ โดยมีกลุ่มผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่ม 12 อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ เครื่องชาร์จโทรศัพท์มือถือ แป้นพิมพ์ หน่วยจ่ายไฟ Hard disk drive 2) กลุ่มเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน เช่น โทรทัศน์ เครื่องซักผ้า ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศ พัดลม 3) กลุ่มอุปกรณ์ให้แสงสว่าง เช่น หลอดไฟประเภทต่าง ๆ รวมทั้งชนิดที่ปรอท
ประเท ไทย	ร่างพระราชบัญญัติการ จัดการซากผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ...(ฉบับปัจจุบัน)	กำหนดควบคุมผลิตภัณฑ์ไว้ 2 ประเภท คือ 1) เครื่องใช้หรืออุปกรณ์ที่ต้องอาศัยกระแสไฟฟ้าหรือสนามแม่เหล็กไฟฟ้าในการทำงาน 2) เครื่องใช้หรืออุปกรณ์ที่ผลิต เก็บ ส่ง หรือวัดกระแสไฟฟ้าหรือสนามแม่เหล็กไฟฟ้า (ร่างมาตรา 4) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ในการประกาศกำหนดชนิด ประเภท ของ ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา 7 (2))

จากตารางเปรียบเทียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 4 ของประเทศไทยเดินตามแนวทางของกฎหมายต่างประเทศด้วยการกำหนดในลักษณะเปิดกว้างไว้เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 4 กำหนดผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ไว้เพียง 2 ประเภท ได้แก่ (1) เครื่องใช้หรืออุปกรณ์ที่ต้องอาศัยกระแสไฟฟ้าหรือสนามแม่เหล็กไฟฟ้าในการทำงาน (2) เครื่องใช้หรืออุปกรณ์ที่ใช้ผลิต เก็บ ส่ง หรือวัดกระแสไฟฟ้าหรือสนามแม่เหล็กไฟฟ้า (ร่างมาตรา 4) และให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ในการประกาศกำหนดชนิด ประเภท ของซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา 7 (2)) ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นไว้ว่า จะไม่ใช่บังคับกับผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นยุทธโปกรณ์ที่ใช้ในราชการทหาร (ร่างมาตรา 3)

ขอบเขตการใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 4 ดังกล่าวข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านมามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 1 นอกจากจะใช้บังคับผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์แล้ว ยังขยายขอบเขตใช้บังคับไปถึง “ผลิตภัณฑ์อื่น” อีกด้วย (ร่างมาตรา 4) โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดประเภทผลิตภัณฑ์หรือกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่จะถูกควบคุมมาตรการการควบคุมหรือการจัดการผลิตภัณฑ์หรือกลุ่มผลิตภัณฑ์ (ร่างมาตรา 7) ทั้งนี้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทผลิตภัณฑ์หรือกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 13) เจตนารมณ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 1 ดังกล่าวนี้นั้น เนื่องจากตระหนักถึงกระบวนการออกกฎหมายของประเทศไทยที่มีกระบวนการ ขั้นตอน และใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน อาจไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องผ่านกลไกของคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่สามารถกำหนดซากผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่ยังไม่มีระบบการจัดการได้อย่างถูกต้องในปัจจุบันและเป็นผลิตภัณฑ์ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษแก่ประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้ เช่น ซากรถยนต์ ซากรถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์เก่า สารหล่อลื่นและน้ำมัน สารเคมีในอุตสาหกรรม การเกษตร การประมง ฯลฯ

3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.

จากการศึกษาทำให้ได้ข้อเสนอแนะต่อร่างฯ โดยชนิดและประเภทของผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ควรกำหนดให้ชัดเจน ซึ่งในส่วนของบทนิยามนั้นควรแก้ไขบทนิยามคำว่า “ผู้ผลิต” “ผู้นำเข้า” และ “ผู้จัดจำหน่าย” ให้ชัดเจน อย่างไรก็ตามโครงสร้างคณะกรรมการควรเพิ่มเอกชนผู้ผลิตและตัวแทนผู้ประกอบการรับซื้อของเก่าร่วมด้วย ทั้งนี้ควรกำหนดให้กองทุนมีไว้เพื่อเป็นมาตรการเสริมหรือเพื่ออุดหนุนการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ซึ่งควรเพิ่มเติมประเด็นการถอดแยกชิ้นส่วนของซากผลิตภัณฑ์ฯ ให้ภาคเอกชนได้รับยกเว้นหากเป็นการดำเนินการเพื่อการศึกษา ทดลองและวิจัย

อย่างไรก็ดี ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของการจัดตั้งศูนย์รับคืน เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการอิสระ (Informal Sector) เข้ามาในระบบและสามารถถอดแยกซากผลิตภัณฑ์ฯ ได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ในส่วนของบทกำหนดโทษควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสม ซึ่งควรพิจารณาเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายที่ไม่ปรากฏในร่าง ฯ เพื่อให้ครอบคลุมวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ฯ

ทั้งนี้ รัฐบาลควรมีการศึกษาวิจัยศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงงานที่มีความพร้อมในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ซึ่งควรมีมาตรการส่งเสริมให้ผู้ผลิตทั้งที่เป็นผู้ประกอบการในและต่างประเทศ ในการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Eco Design) โดยควรสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วนในการแยกทิ้งซากผลิตภัณฑ์ ฯ รวมทั้งอันตรายจากการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ และควรเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการที่สนใจเข้าร่วมลงทุน สนับสนุนให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมรีไซเคิล และโรงงานอุตสาหกรรมประเภทจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ

6. อภิปรายผล

ซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่ไม่ใช่แล้ว มักจะถูกนำไปทิ้งรวมกับขยะมูลฝอยทั่วไปจึงอาจก่อให้เกิดการรั่วไหลของสารพิษและสารอันตรายจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ

ในการจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับ เรียวไผ่ บุญลอย¹ ที่กล่าวไว้ว่า ชากผลิตภัณฑ์ฯ เป็นขยะที่ไม่สามารถย่อยสลายได้หรือต้องใช้เวลานานในการจัดการตามกระบวนการที่ถูกต้อง อาจทำให้สารเคมีหรือโลหะหนักภายในรั่วไหลลงสู่ธรรมชาติ ยังสามารถสะสมในอากาศ และเกิดผลเสียปน และในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายจัดการชากผลิตภัณฑ์ฯ โดยเฉพาะ โดยการจัดการจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายมาปรับใช้หลากหลายฉบับแยกไปตามประเภทและชนิดของผลิตภัณฑ์ ซึ่งสอดคล้องกับ เฉลียว นครจันทร์ และศิริพงศ์ โสภ² ที่ได้ดำเนินการศึกษา ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย พบว่า การบังคับใช้กฎหมายภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ ทำให้ยากลำบาก อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ

หลักการสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการร่างฯ คือ หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ที่มีความรับผิดชอบ 4 ด้าน ในกฎหมายต่างประเทศ พบว่ามีการนำหลัก EPR ไปใช้อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้ผู้ผลิตผู้จัดจำหน่ายหรือผู้นำเข้าต้องรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ฯ ของตน ในปัจจุบัน แนวคิด EPR ได้ถูกนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการออกกฎหมายหรือระเบียบการจัดการชากผลิตภัณฑ์ฯ³ นอกจากแนวคิด EPR แล้ว ยังมีแนวคิด “ความเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์” ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะเน้นการแบ่งความรับผิดชอบของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดการชากผลิตภัณฑ์ฯ ของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาและในออสเตรเลีย

¹ เรียวไผ่ บุญลอย, **มาตรการทางกฎหมายในการหมุนเวียนขยะบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศ**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

² เฉลียว นครจันทร์ และศิริพงศ์ โสภ, **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย**, วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2561).

³ สุจิตรา วาสนาคำรังดี และปณต มโนมัยวิบูลย์. (ม.ป.ป.). **ชุดความรู้เรื่องการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ (E-waste) ตอนที่ 1 ขยะอิเล็กทรอนิกส์ปัญหาใหม่ของสังคม**. [ออนไลน์] 12 พฤศจิกายน 2565. แหล่งที่มา: http://www.hsm.chula.ac.th/research/paper/ewaste_management/e-waste_management1.pdf, หน้า 3.

เรื่องการกำหนดคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ควรเพิ่มผู้แทน “ผู้ผลิต” เข้ามาเพิ่มในคณะกรรมการตามสัดส่วนที่เหมาะสม ทั้งนี้ ควรมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานไว้ด้วย รวมทั้งควรเพิ่มผู้แทนภาคเอกชนเพิ่มเติม โดยเฉพาะผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ เนื่องจากเป็นภาคเอกชนที่มีส่วนได้ ส่วนเสียโดยตรง นอกจากนี้จำเป็นต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม และผู้แทน จากผู้บริโภคหรือประชาชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีภารกิจหลักเกี่ยวกับผู้บริโภค สอดคล้องกับ นิกร ภิญโญ⁴ ได้ดำเนินการศึกษา การจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในชุมชน หลักการและแนวคิดภายใต้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้มี ข้อเสนอให้มีการกำหนดหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาขยะ อิเล็กทรอนิกส์ในชุมชนโดยการใช้หลักการมีส่วนร่วมที่ให้ผู้ใช้ ผู้ผลิต ตัวแทนผู้จัดจำหน่าย และหน่วยงานราชการให้มีส่วนร่วมในการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่การผลิต การใช้ จนกระทั่งการกำจัด ทั้งนี้ ควรกำหนดอำนาจของคณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ รวมถึงการประกาศกำหนด ชนิด ประเภทของซากผลิตภัณฑ์ฯ โดยสอดคล้องกับ พนารัตน์ มาศมมาตล⁵ ที่ได้ดำเนินการศึกษา มาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการซากผลิตภัณฑ์ของ ประเทศไทย พบว่า มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวควรกำหนดประเภทของผลิตภัณฑ์ ฯ เพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น

7. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อการประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติจัดการซากผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ...

⁴ นิกร ภิญโญ, การจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในชุมชน: หลักการและแนวคิดภายใต้ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ, รายงานการค้นคว้าอิสระ หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการสิ่งแวดล้อม) คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2563).

⁵ พนารัตน์ มาศมมาตล, มาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558).

1) ควรกำหนดชนิดและประเภทของ “ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์” ในกฎหมายอนุบัญญัติให้ชัดเจนเช่นเดียวกับในต่างประเทศ หากเป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้านเรือนจะกำหนดโดยอาศัยขนาด และแยกอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์สื่อสารไว้อีกประเภทหนึ่ง เนื่องจากมีวัสดุที่มีมูลค่าสูง เป็นต้น ในอนาคตควรกำหนดให้ขยายขอบเขตไปถึงกลุ่มผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่เป็นของเสียอันตรายเพิ่มเติม เช่น แบตเตอรี่ สารเคมีในอุตสาหกรรม การเกษตร การประมง สารหล่อลื่นและน้ำมัน ยางรถยนต์ และยานพาหนะ (รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์) เพื่อไม่ให้กฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็น

2) ควรแก้ไขบทนิยามคำว่า “ผู้ผลิต” “ผู้นำเข้า” และ “ผู้จัดจำหน่าย” ออกจากกันให้ชัดเจน เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม พบว่าส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ครอบคลุมถึงผู้นำเข้าหรือผู้ส่งผลิตภัณฑ์เข้ามาฯ (แม้ในร่างฯ ได้บัญญัติไว้แล้ว) ประกอบกับในบทบัญญัติอื่นๆ การใช้คำนิยามดังกล่าวยังมีความหลักกันอยู่ เช่น ในมาตรา 26 มาตรา 32 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อผู้ที่ต้องถูกบังคับภายใต้กฎหมาย ควรแยกบทนิยามดังกล่าว โดยอาจปรับใช้นิยามหรือคำจำกัดความในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4 “ผู้ประกอบการ” หมายความว่า

- (1) ผู้ผลิต หรือผู้ว่าจ้างให้ผลิต
- (2) ผู้นำเข้า
- (3) ผู้ขายสินค้าที่ไม่สามารถระบุตัวผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต หรือผู้นำเข้าได้
- (4) ผู้ซึ่งใช้ชื่อ ชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า เครื่องหมายข้อความหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ อันมีลักษณะที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิตหรือผู้นำเข้า

3) กลไกในการกำกับดูแลการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ในรูปแบบของ “คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์” ที่มีกรรมการมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลากหลายนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสม แม้ว่าในร่างฉบับที่ 2 และ 3 จะกำหนดให้อธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวเฝ้าต่อการบริหารจัดการที่สะดวก รวดเร็ว คล่องตัวและเบ็ดเสร็จมากกว่า ทั้งยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน การดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการจะสามารถประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานได้อย่างบูรณาการ สอดรับกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และกสนทนากลุ่มที่ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับประโยชน์และความเหมาะสมของการใช้กลไกในรูปของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี ควรเพิ่มเติมโครงสร้างคณะกรรมการจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสำคัญ คือ ภาคเอกชนที่เป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จัดจำหน่าย และตัวแทนผู้ประกอบการรับซื้อของเก่า

4) ควรกำหนดให้กองทุนมีไว้เพื่อเป็นมาตรการเสริมหรือเพื่ออุดหนุนการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่ผู้ผลิตเลิกกิจการไปแล้ว (Orphan Waste) ซากผลิตภัณฑ์ฯ ในอดีต (Yesterday Waste) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีศักยภาพดำเนินการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ได้เท่านั้น ส่วนซากผลิตภัณฑ์ฯ ในอนาคต (Future Waste) ควรส่งเสริมให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จัดจำหน่าย รับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ฯ ของตนเป็นหลักโดยให้รวมกลุ่มเป็นองค์กรผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO) ตามหลักการดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้ผลิตรวมตัวกันบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการและจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อเป็นองค์กรกลางหรือองค์กรตัวแทนในการทำหน้าที่ในฐานะผู้ผลิต นอกจากนั้น การตั้งกองทุนนั้น เป็นรูปแบบที่ให้ผู้ผลิตรับผิดชอบเฉพาะทางการเงินโดยจ่ายค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์เข้ากองทุนของรัฐ โดยที่กองทุนจะนำเงินที่ได้ไปอุดหนุนการเก็บรวบรวมและการรีไซเคิลสร้างผลิตภัณฑ์ เรียกว่า รูปแบบกองทุนของรัฐ (Governmental Fund) หรือบางครั้งเรียกว่า Partial EPR เนื่องจากผู้ผลิตรับผิดชอบเพียงด้านการเงินเท่านั้น เป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศไต้หวันและจีนรวมไปถึงควรกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ฯ ได้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ด้วย เพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ

การที่ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบเฉพาะด้านการเงินในการชำระค่าบำรุงกองทุนเพียงอย่างเดียว นั้น ตามแนวคิด “ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต” (extended producer responsibility: EPR) ที่พัฒนามาจากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pay principle: PPP) โดยที่กฎระเบียบของสหภาพยุโรปได้กำหนดให้ซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่เกิดขึ้นหลังการใช้งานของผู้บริโภคจะต้องถูกจัดการตามหลักเกณฑ์

ที่กำหนดในกฎระเบียบว่าด้วยการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment Directive 2002/96/EC หรือ WEEE Directive) แม้ว่าจะสะดวก แต่ยังมีปัญหาด้านอื่นๆ ที่ต้องพิจารณาประกอบ อาทิ ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้นำเข้าที่เป็นผู้ประกอบการอิสระ (informal sector) จำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในระบบจะส่งผลให้การจัดเก็บค่าบำรุงได้ไม่เต็มจำนวนหรือสอดคล้องตามปริมาณซากๆ การเบิกจ่ายเงินกองทุนยังล่าช้าตามระบบราชการ การบริหารจัดการกองทุนอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่โปร่งใส หรือปัญหาการคอร์รัปชัน (ร่างฉบับที่ 1 ให้ใช้กองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่วัตถุประสงค์ของกองทุนที่กำหนดไว้ไม่ชัดเจนในเรื่องการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ และขาดผู้กำกับเงินนโยบาย)

นอกจากนี้ ปัญหาด้านขีดความสามารถในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ศักยภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนและที่ตั้งของโรงงานสำหรับรองรับการกำจัดซากผลิตภัณฑ์ฯ ต้นทุนในการจัดการ ในต่างประเทศมีเพียงส่วนน้อยที่ใช้รูปแบบกองทุน เช่น จีน ไต้หวัน

5) ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 30 ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดถอดแยกชิ้นส่วนของซากๆ โดยเพิ่มเติมข้อยกเว้นใน (3) ที่กำหนดไว้ว่า “การดำเนินการเพื่อการศึกษา ทดลองและวิจัย โดยหน่วยงานของรัฐหรือสถานศึกษาของรัฐ” ให้ภาคเอกชนได้รับยกเว้นด้วย รวมไปถึงที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น

6) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของการจัดตั้งศูนย์รับคืน ตามมาตรา 32 เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการอิสระ (informal sector) ตามนโยบาย 3R เช่น รถรับซื้อของเก่า ซาเล้ง ต้องการเข้ามาในระบบและสามารถถอดแยกซากๆ ได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น การกำหนดให้เป็นผู้ช่วยของศูนย์รับคืน (เดิมบังคับให้ต้องขึ้นทะเบียน แต่ซาเล้งขึ้นไม่ได้เพราะคุณสมบัติไม่เพียงพอ) หรือกำหนดกลไกให้มีส่วนร่วม เช่น การเก็บรวบรวมส่งศูนย์รับคืนจะได้ราคาสูงกว่าการถอดแยกเอง หรือกำหนดเป้าหมายการรับคืนเพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนได้ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีจุดรับคืนซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในแต่ละเขตพื้นที่อย่างครอบคลุม ทัวถึง และสะดวกต่อการส่งคืนของประชาชน และนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้จูงใจในการส่งคืนอย่างถูกต้อง เช่น การให้เงินอุดหนุน การให้ส่วนลดทางภาษี ส่วนลดค่าธรรมเนียม

7) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษบางประการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ทิ้ง ทำลายซากผลิตภัณฑ์ฯ มีโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 500 บาท ในขณะที่ผู้ทิ้งขยะมูลฝอยทั่วไปตามกฎหมายสาธารณสุข มีโทษ 2,000 บาท ทั้งนี้ อาจกำหนดเพดานขึ้นสูงไว้ เช่น มีโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 50,000 บาท เป็นต้น

8) ควรพิจารณาเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายบางประการที่สามารถเป็นกลไกเสริมในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ได้ครอบคลุมวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ดังนี้

8.1) การกำหนดเป้าหมายการเก็บรวบรวม มาตรการนี้พบในร่างฉบับที่ 1 ซึ่งขณะนั้นความคิดเห็นของผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากดำเนินการได้ยากเนื่องจากไม่อาจบังคับผู้บริโภคได้ และบทลงโทษสูงเกินไป แต่ในต่างประเทศส่วนใหญ่มีการกำหนดเป้าหมายในการเก็บรวบรวมและสร้างกลไกเพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ ไว้ เช่น การใช้มาตรการทางภาษี การลดค่าธรรมเนียมอัตราพิเศษ การปรับเงิน กระตุ้นให้ผู้ผลิตผู้บริโภคร่วมมือกันในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ทั้งนี้ ควรให้ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มเติมโดยละเอียดก่อนให้คณะกรรมการพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายอนุบัญญัติต่อไป

8.2) การขึ้นทะเบียนผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย และการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ เพื่อติดตามวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ฯ จากต้นทางไปจนถึงปลายทางที่ถูกบำบัด นำกลับมาใช้ใหม่หรือกำจัด สอดคล้องกับหลักของกฎหมายในต่างประเทศที่มีการติดตามผลิตภัณฑ์จนกระทั่งถึงโรงงานกำจัด (ระบบ Manifest) รวมไปถึงผลิตภัณฑ์ที่ส่งเข้ามาในราชอาณาจักรทางออนไลน์ด้วย โดยให้มีระบบฐานข้อมูลเชื่อมโยงสอดคล้องกันและสะดวกต่อการเข้าถึง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รัฐบาลควรนำหลักการตามกฎหมายสหภาพยุโรปที่มีการจัดตั้ง “องค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต” (Producer Responsibility Organization: PRO) โดยเป็นการกำหนดให้ผู้ผลิตรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อเป็นองค์กรกลางหรือองค์กรตัวแทนในการทำหน้าที่ในฐานะผู้ผลิต เช่นเดียวกับสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่กำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้รับผิดชอบทางการเงินเพียงอย่างเดียวด้วยการจ่ายค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์เข้ากองทุนของรัฐ

2) ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายนี้จะสามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่แก้ไข ปัญหาซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องอาศัย กฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้หลากหลายฉบับแยกไปตามประเภทและชนิดของผลิตภัณฑ์เหล่านั้นซึ่ง มีหลายฉบับ โดยที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้ขยะ อิเล็กทรอนิกส์เป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2563 และกฎหมาย เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์

3) รัฐบาลควรสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วน ในการแยกทิ้งซาก ผลิตภัณฑ์ฯ ออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป รวมทั้งอันตรายจากการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่ไม่ ถูกต้องตามหลักวิชาการที่จะมีต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม โดยการประชาสัมพันธ์แบบเชิงรุก ในหลากหลายช่องทางและสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก เช่น สื่อออนไลน์ เพิ่มข้อมูลในการเรียน การสอนทุกระดับและรณรงค์ผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

4) รัฐบาลควรเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการที่สนใจเข้าร่วมลงทุน สนับสนุนให้เกิด โรงงานอุตสาหกรรมรีไซเคิลหรือโรงงานอุตสาหกรรมประเภทจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ โดยมิ การสนับสนุนทั้งองค์ความรู้ และงบประมาณช่วยเหลือ เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของ ประเทศ โดยสถานที่ตั้งโครงการควรตั้งในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อสะดวกในกำกับดูแลและการ ควบคุมสิ่งแวดล้อม

รายการอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2564. (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2565).

- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมในชุมชน สำหรับประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560).

- จุฑาทิพย์ ต้นสุขชัย, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ตามอนุสัญญา บาเซล, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552).

- เฉลียว นครจันทร์ และศิริพงศ์ โสภาก, ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย, วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการ จัดการแห่งแปซิฟิก, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2561).

- นิชชา บุรณสิงห์, ขยะอิเล็กทรอนิกส์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559).

- ณหทัย โชติกลาง และสุวิมล ศานติชาติศักดิ์, สถานการณ์และแนวทางการ จัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย, วารสารวิจัยและนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี, ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2565).

- นิกร ภิญโญ, การจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในชุมชน: หลักการและแนวคิด ภายใต้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ, รายงานการค้นคว้าอิสระ หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการสิ่งแวดล้อม) คณะบริหารการพัฒนา สิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2563).

- พนารัตน์ มาศมมาตล, มาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการซากผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หลักสูตรนิติ ศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558).

- เรียวไผ่ บุญลอย, **มาตรการทางกฎหมายในการหมุนเวียนขยะบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศ**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

- สิริลักษณ์ สุขงกุฏ, **มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์: ศึกษากรณีการจัดการซากโทรศัพท์**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) คณะนิเทศศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

- สุจิตรา วาสนาดำรงดี, **สถานการณ์ปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์**, วารสารสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2558).

- สุจิตรา วาสนาดำรงดี และปณต มโนมัยวิบูลย์. (ม.ป.ป.). **ชุดความรู้เรื่องการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ (E-waste)” ตอนที่ 1 ขยะอิเล็กทรอนิกส์ปัญหาใหม่ของสังคม** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.hsm.chula.ac.th/research/paper/ewate_management/e-wate_management1.pdf

- สุธา ขาวเจียร, **ขยะอิเล็กทรอนิกส์ กำจัดอย่างถูกวิธีลดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.chula.ac.th/news/73022/>

- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ขยะอิเล็กทรอนิกส์ (ขยะอี) และขยะอื่นที่กำลังสร้างปัญหา** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.onep.go.th/15-%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1-2567-%E0%B8%82%E0%B8%A2%E0%B8%B0%E0%B8%AD%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%87%E0%B8%81%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%81/>

- อนรรฆพร ลายวิเศษกุล, **เยอรมนีทำอย่างไรถึงเป็นประเทศที่รีไซเคิลขยะมากที่สุดในโลก** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: www.urbancreate.co/Germany-worlds-best-recycler

- The WEEE Forum, **International E-Waste Day: 57.4M Tonnes Expected in 2021** [Online], Source: https://weee-forum.org/ws_news/international-e-waste-day

- European Commission, **Waste from Electrical and Electronic Equipment (WEEE)** [Online], Source: https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-electrical-and-electronic-equipment-weee_en

- Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan), **Waste Disposal Act**. [Online], Source: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=00050001>

- Korea Law Translation Center, **Act On The Promotion of SavingAndRecycling of Resources** [Online], Source: https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=46235&lang=ENGenvironmental-risks-of-e-waste/

- Ministry of the Environment, **Law for the Recycling of Specified Kinds of Home Appliances** [Online], Source: <https://www.env.go.jp/content/900452888.pdf>

- The Elektrogesetz, **The Electrical and Electronic Equipment Act** [Online], Source: <https://elektrogesetz.com/#elektrogesetz>

- Yuao Yagai, **Recycling scheme of a Weee in Japan**. [Online], 20 November 2024, Source: <https://www.env.go.jp/content/900451445.pdf>

บทความวิจัย (Research Article)

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ของประเทศไทยให้ สอดคล้องกับกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศ*

Guidelines for Developing Thailand's New Space Economy in
Compliance with International Space Law

สุวิจักขณ์ จันดาพันธ์**

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Suwijak Chandaphan

School of Law, Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 25 มีนาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 29 เมษายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 30 เมษายน 2568

*บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการวิจัยเรื่องปัญหาและมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจอวกาศใหม่ในประเทศไทย (Problems and Legal Measures to Promote the New Space Economy in Thailand)” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ : เลขที่สัญญา N42A660839

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง; นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต Beijing Institute of Technology (BIT); อีเมลติดต่อ suwijak.cha@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

เศรษฐกิจอวกาศใหม่กำลังมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย ซึ่งกำลังมีแนวโน้มพัฒนาอุตสาหกรรมอวกาศมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมเศรษฐกิจอวกาศใหม่จำเป็นต้องอาศัยกรอบทางกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติผ่านสนธิสัญญาฉบับสำคัญ ได้แก่ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ความตกลงช่วยเหลือและสงวน ค.ศ. 1968, อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, และอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 รวมถึงการพิจารณาบทบัญญัติของความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในระดับสากล และมีข้อจำกัดบางประการที่อาจไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศของไทย แต่ก็ยังมีคุณค่าในการนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อประเมินความเหมาะสมในการกำหนดทิศทางกฎหมายและนโยบายอวกาศของประเทศในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ประเทศไทยได้ลงนามในข้อตกลงอาร์ทีมิส และสถานีวิจัยนานาชาติบนดวงจันทร์

เศรษฐกิจอวกาศใหม่ของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเศรษฐกิจอวกาศใหม่ภาคปลายน้ำ เช่น การสื่อสารผ่านดาวเทียมสื่อสาร การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์จากระบบการหาตำแหน่งทั่วโลก (จีพีเอส) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังเผชิญกับอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ การขาดกฎหมายอวกาศแห่งชาติ ซึ่งส่งผลต่อการลงทุนและการกำกับดูแลกิจกรรมอวกาศอย่างเป็นระบบ ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์กรอบกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศ และแนวทางที่ประเทศไทยสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่อย่างยั่งยืน โดยเน้นความสำคัญของการกำหนดกฎหมายอวกาศแห่งชาติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งจะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ภาคเอกชน เพิ่มโอกาสการลงทุน และเสริมสร้างศักยภาพของไทยในเวทีเศรษฐกิจอวกาศโลก

คำสำคัญ: กฎหมายอวกาศระหว่างประเทศ; เศรษฐกิจอวกาศใหม่; การกำกับดูแลกิจกรรมอวกาศ; ประเทศไทย

Abstract

The emerging new space economy is playing a crucial role in driving global economic and technological development, particularly in the context of Thailand, where there is a growing trend toward the advancement of its space industry. However, promoting the new space economy requires adherence to the international space law framework established by the United Nations through key treaties, including the Outer Space Treaty of 1967, the Rescue Agreement of 1968, the Liability Convention of 1972, and the Registration Convention of 1975. It also necessitates consideration of the provisions of the Moon Agreement of 1979, which, although not widely accepted internationally and containing certain limitations that may not align with Thailand's economic space development strategy, remains valuable for comparative study to assess its relevance for future national space law and policy directions. This is especially pertinent following Thailand's signing of the Artemis Accords and its participation in the International Lunar Research Station (ILRS) initiative.

Thailand's new space economy is still in its early stages but continues to grow, particularly in downstream sectors such as satellite communications, natural resource exploration, and the use of global positioning systems (GPS). Nevertheless, Thailand faces major challenges, notably the absence of a national space law, which impacts investment and the systematic regulation of space activities. Therefore, this article aims to analyze the international space law framework and explore how Thailand can adapt it to sustainably develop its new space economy. The article emphasizes the importance of establishing a national space law aligned with international standards to foster

private sector confidence, enhance investment opportunities, and strengthen Thailand's capabilities in the global space economy.

Keywords: International Space Law; New Space Economy; Regulation of Space Activities; Thailand

1. บทนำ

ในปัจจุบันเทคโนโลยีอวกาศมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของโลกโดยเฉพาะในส่วนของอุตสาหกรรมปลายน้ำ (Downstream industry) ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่นำเทคโนโลยีหรือข้อมูลจากอวกาศมาใช้ประโยชน์ในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ¹ เช่น การสื่อสารผ่านดาวเทียม การนำทางด้วยระบบนำทางด้วยดาวเทียม (Global Navigation Satellite System: GNSS) การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติจากอวกาศ และการพยากรณ์อากาศที่มีความแม่นยำสูงขึ้น การพัฒนาทางเทคโนโลยีเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดเศรษฐกิจอวกาศใหม่ ซึ่งมีการเติบโตอย่างรวดเร็วจากการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยเฉพาะการลดต้นทุนผ่านเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น จรวดนำกลับมาใช้ใหม่ (Reusable rockets) และ ดาวเทียมขนาดเล็ก (Small satellites) ที่ทำให้การเข้าถึงอวกาศเป็นไปได้ง่ายขึ้น² ในระดับระหว่างประเทศการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ต้องอาศัยกรอบทางกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ผ่านชุดสนธิสัญญาต่าง ๆ ได้แก่ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 (Outer Space Treaty: OST) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการกำกับดูแลกิจกรรมอวกาศของรัฐและภาคเอกชน, อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 (Liability Convention - 1972) ที่กำหนดความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอวกาศ, อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 (Registration Convention - 1975) ที่กำหนดให้รัฐต้องจดทะเบียนวัตถุอวกาศที่ปล่อยขึ้นไป, ความตกลงช่วยเหลือและ ส่งคืน ค.ศ. 1968 (Rescue and Return Agreement - 1968) ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องให้ความช่วยเหลือและส่งคืนนักบินอวกาศที่ประสบเหตุ รวมถึงการส่งคืนวัตถุอวกาศให้แก่รัฐผู้ส่ง และความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 (Moon Agreement - 1979) ที่กำหนดให้ดวง

¹ Alessandro Paravano and others, **The Impact of the New Space Economy on Sustainability: An Overview**, Acta Astronautica, Volume 222 (September 2024), p. 163.

² ESA, **Reusable Rockets for Affordable, Responsive, and Sustainable Orbital Launch** [Online], 13 March 2024. Source: <https://esa-bic.org.uk/2024/07/05/reusable-rockets-for-affordable-responsive-and-sustainable-orbital-launch/>

จันทร์และทรัพยากรอวกาศเป็น “ทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common heritage of mankind) และต้องมีการใช้ประโยชน์ร่วมกันภายใต้ระบอบระหว่างประเทศ (International regime)³ การพิจารณาประเด็นทางกฎหมายเหล่านี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ที่ยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมอวกาศ (Space industry) ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่ก็มีมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอวกาศในหลายภาคส่วน เช่น ระบบสำรวจภูมิสารสนเทศผ่านดาวเทียม (Geographic Information System: GIS), ระบบนำทาง GPS (Global Positioning System) และการสื่อสารผ่านดาวเทียม โดยข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ. หรือ GISTDA) ระบุว่าเศรษฐกิจอวกาศใหม่ของไทยมีมูลค่ากว่า 56,122 ล้านบาท⁴ ซึ่งกิจกรรมหลักยังคงอยู่ในภาค Downstream เช่น บริการโทรคมนาคมผ่านดาวเทียม และการใช้ข้อมูลจากอวกาศเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังเผชิญกับอุปสรรคเชิงกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ การขาดกฎหมายอวกาศแห่งชาติ (National space law) ที่ครอบคลุมด้านการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมอวกาศแห่งชาติ และการส่งเสริมเศรษฐกิจอวกาศใหม่ ซึ่งส่งผลให้การลงทุนในอุตสาหกรรมอวกาศของไทยยังมีข้อจำกัด เนื่องจากนักลงทุนและผู้ประกอบการยังขาดความเชื่อมั่นในกรอบกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานสากลสำหรับการดำเนินกิจกรรมด้านอวกาศ ทั้งในด้านสิทธิ ความเป็นที่พึงพอใจ และกระบวนการอนุญาตต่าง ๆ ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ข้อพิจารณาทางกฎหมายต่อกรณีดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางที่ประเทศไทยสามารถปรับใช้ในการตรากฎหมายในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมอวกาศแห่งชาติเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจอวกาศใหม่ในประเทศให้เติบโตอย่างยั่งยืน

³ Space Foundation Editorial Team, **International Space Law** [Online], 13 March 2024. Source: https://www.spacefoundation.org/space_brief/international-space-law/

⁴ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน), ‘เศรษฐกิจอวกาศกับการสร้างจุดเปลี่ยนประเทศไทย’ [ออนไลน์], 3 ตุลาคม 2565. แหล่งที่มา https://gistda.or.th/news_view.php?n_id=6368&lang=TH

2. ความหมายและขอบเขตของเศรษฐกิจอวกาศใหม่

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ให้คำนิยามเศรษฐกิจอวกาศไว้ว่า “การดำเนินกิจกรรมทุกรูปแบบ และการใช้ทรัพยากรที่สร้างคุณค่าและประโยชน์ให้กับมวลมนุษย ในระหว่างกระบวนการสำรวจ วิจัย ทำความเข้าใจ จัดการ และใช้ประโยชน์จากห้วงอวกาศ (The Full Range Of Activities And The Use Of Resources That Create Value And Benefits To Human Beings In The Course Of Exploring, Researching, Understanding, Managing, And Utilizing Space.)”⁵ ส่วนคำว่า “เศรษฐกิจอวกาศใหม่” (New Space Economy หรือ Newspace) นั้นได้ถูกนำมาใช้เพื่อแยกแยะการดำเนินกิจกรรมอวกาศเชิงพาณิชย์โดยผู้เล่นรายใหม่ (New Space Actor) ออกจากกิจกรรมอวกาศแบบดั้งเดิม (Traditional Space Activities)⁶ กล่าวคือ ในอดีตอุตสาหกรรมอวกาศถูกขับเคลื่อนโดยหน่วยงานรัฐบาลและบริษัทขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกลาโหมและอุตสาหกรรมการบินและอวกาศซึ่งได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก ในทางตรงกันข้ามเศรษฐกิจอวกาศใหม่นั้น อุตสาหกรรมอวกาศจะถูกขับเคลื่อนโดยบริษัทเอกชน นอกจากนี้ เศรษฐกิจอวกาศใหม่นำเสนอผลิตภัณฑ์และรูปแบบใหม่ในการดำเนินกิจกรรมอวกาศโดยอาศัยเทคโนโลยีอวกาศที่มีความล้ำสมัย เช่น เทคโนโลยีดาวเทียมขนาดเล็ก (Miniaturized Satellites), เทคโนโลยีกลุ่มดาวเทียม (Satellite constellations) การท่องเที่ยวอวกาศ (Space tourism) การทำเหมืองแร่อวกาศ (Space mining) เป็นต้น⁷ นั่นเอง

⁵ OECD, *OECD Handbook on Measuring the Space Economy*, 2 ed. (Paris: OECD Publishing, 2022), p. 19.

⁶ Clara Piloto, *5 Ways the New Space Economy can Improve Human Life on Earth* [Online], 14 March 2024. Source: <https://professionalprograms.mit.edu/blog/technology/what-is-new-space-economy/#:~:text=The%20new%20space%20economy%20is,and%20contributing%20to%20space%20exploration>

⁷ OECD, *Harnessing “New Space” for Sustainable Growth of the Space Economy*, 2 ed. (Paris: OECD Publishing, 2022), p. 6.

เศรษฐกิจอวกาศใหม่สามารถแบ่งออกเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจอวกาศใหม่ต้นน้ำ (Upstream) และ เศรษฐกิจอวกาศใหม่ปลายน้ำ (Downstream)⁸ เศรษฐกิจอวกาศใหม่ต้นน้ำ หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบ พัฒนา และผลิตเทคโนโลยีอวกาศ ซึ่งรวมถึงการสร้างและส่งดาวเทียม การพัฒนาระบบขนส่งอวกาศ (Launch Vehicles) และการสำรวจอวกาศ เทคโนโลยีที่พัฒนาในภาคต้นน้ำนี้ถือเป็นรากฐานสำคัญของอุตสาหกรรมอวกาศทั้งหมด ได้แก่ การสร้างและส่งดาวเทียมสำหรับการสื่อสารและสำรวจ การพัฒนาจรวดและระบบขนส่งอวกาศ เช่น จรวด Falcon 9 ของ บริษัท SpaceX และจรวด Ariane ของยุโรป รวมถึงโครงการสำรวจอวกาศ เช่น Artemis Accords ซึ่งนำโดยประเทศสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร⁹ เป็นต้น ในทางกลับกัน Downstream เป็นกิจกรรมที่ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีอวกาศและข้อมูลจากอวกาศเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในอุตสาหกรรมและชีวิตประจำวัน กิจกรรมในภาคปลายน้ำประกอบไปด้วย การใช้ระบบนำทางผ่านดาวเทียมที่มีบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรม โลจิสติกส์ ขนส่ง และการสื่อสารผ่านดาวเทียม ซึ่งเป็นรากฐานของบริการโทรคมนาคม อินเทอร์เน็ต และการแพร่ภาพโทรทัศน์ ในหลายประเทศทั่วโลก การใช้ข้อมูลจากอวกาศเพื่อการเกษตรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการวางแผนเพาะปลูก ติดตามสภาพภูมิอากาศ และบริหารจัดการแหล่งน้ำ และการเฝ้าระวังทางทหารและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งใช้ดาวเทียมเพื่อตรวจสอบและคาดการณ์ภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น

2.1 การเติบโตของเศรษฐกิจอวกาศใหม่ทั่วโลก

เศรษฐกิจอวกาศใหม่ทั่วโลกมีการเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยได้รับแรงผลักดันจากการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศที่ทันสมัยขึ้น รวมถึงการที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรม รายงานจาก Space Foundation ระบุว่ามูลค่าของเศรษฐกิจอวกาศใหม่ทั่วโลกในปี ค.ศ. 2023 อยู่ที่ประมาณ 570 พันล้าน

⁸ ESA, **Measuring the Space Economy** [Online], October 2019. Source: <https://space-economy.esa.int/article/34/measuring-the-space-economy>

⁹ NASA, **The Artemis Accords** [Online], 21 January 2025. Source: <https://www.nasa.gov/artemis-accords/>

ดอลลาร์สหรัฐ และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 7.4 ต่อปี¹⁰ และมีการคาดการณ์กันว่ามูลค่าของเศรษฐกิจอวกาศใหม่ทั่วโลกจะสูงถึง 1.8 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในปี ค.ศ. 2035¹¹ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจอวกาศใหม่ประกอบด้วยหลายองค์ประกอบ ประการแรกคือ ต้นทุนการปล่อยจรวดที่ลดลงด้วยเทคโนโลยี Reusable Rockets หรือจรวดที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ เช่น Falcon 9 และ Starship ของ SpaceX ซึ่งช่วยลดต้นทุนการเดินทางสู่อวกาศจากหลายร้อยล้านดอลลาร์เหลือเพียงไม่กี่ล้านดอลลาร์ ทำให้บริษัทเอกชนสามารถเข้าถึงอุตสาหกรรมอวกาศได้มากขึ้น นอกจากนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีดาวเทียมขนาดเล็ก (Small Satellites & CubeSats) ทำให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กสามารถพัฒนาและปล่อยดาวเทียมของตนเองได้ ลดข้อจำกัดเดิมที่เคยมีเพียงองค์กรขนาดใหญ่และหน่วยงานภาครัฐที่สามารถดำเนินกิจการอวกาศ¹²

อีกหนึ่งปัจจัยสำคัญคือ การขยายตัวของโครงการดาวเทียมอินเทอร์เน็ตจากวงโคจรต่ำของโลก (Low Earth Orbit: LEO) เช่น Starlink ของ SpaceX, OneWeb และ Kuiper ของ Amazon ซึ่งมีเป้าหมายในการให้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านเครือข่ายดาวเทียมในพื้นที่ห่างไกล ทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาชนสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีอวกาศได้มาก

¹⁰ Space Foundation Editorial Team, **Space Foundation Announces \$570B Space Economy in 2023, Driven by Steady Private and Public Sector Growth** [Online], 18 July 2024. Source: <https://www.spacefoundation.org/2024/07/18/the-space-report-2024-q2/>

¹¹ World Economic Forum, **Space is Booming. Here's How to Embrace the \$1.8 Trillion Opportunity** [Online], 8 April 2024. Source: <https://www.weforum.org/stories/2024/04/space-economy-technology-invest-rocket-opportunity/>

¹² John Coykendall and others, **Riding the Exponential Growth in Space** [Online], 22 March 2023. Source: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/aerospace-defense/future-of-space-economy.html>

ขึ้น¹³ นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในกิจการอวกาศมากขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น โครงการ Commercial Crew Program ของ NASA ที่ร่วมมือกับบริษัทเอกชนอย่าง SpaceX และ Boeing ในการพัฒนายานอวกาศเพื่อการเดินทางสู่อวกาศในเชิงพาณิชย์ ในปัจจุบัน หลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางเทคโนโลยีและกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำในอุตสาหกรรมอวกาศ โดยมีองค์การ NASA เป็นศูนย์กลางในการสำรวจอวกาศและกำหนดนโยบายที่เอื้อให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญ บริษัทเอกชนเช่น SpaceX และ Blue Origin ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อพัฒนานวัตกรรมทางอวกาศอย่างต่อเนื่อง¹⁴ ขณะที่จีนมีการลงทุนมหาศาลในโครงการอวกาศของตนเอง เช่น โครงการ Chang'e สำรวจดวงจันทร์ โครงการ Tianwen สำรวจดาวอังคาร และสถานีอวกาศ Tiangong นอกจากนี้ จีนยังมีแผนขยายโครงการชุดทรัพยากรจากดวงจันทร์และส่งมนุษย์ไปยังดาวอังคารภายในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 2021–2030¹⁵

การพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแล กำหนดนโยบาย และสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดตั้งองค์การอวกาศแห่งชาติ (Space Agency) การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการให้เงินทุนสนับสนุนโครงการอวกาศของภาคเอกชน ในขณะที่ ภาคเอกชนเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนานวัตกรรม ลดต้นทุน และขยายตลาดอวกาศให้เป็นเชิงพาณิชย์ ซึ่งส่งผลให้การลงทุนในภาคอวกาศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

¹³ Rahul Kumar, **Top 5 Companies Working on Space Internet** [Online], 20 October 2024. Source: <https://industrywired.com/top-5-companies-working-on-space-internet/>

¹⁴ Jeffrey Hill, **SpaceX Beats Out Blue Origin, Dynetics for \$2.89B NASA Moon Lander Contract** [Online], 19 April 2021. Source: <https://www.satellitetoday.com/launch/2021/04/19/spacex-beats-out-blue-origin-dynetics-for-2-89b-nasa-moon-lander-contract/>

¹⁵ Matt Williams, **China Plans to Retrieve Mars Samples by 2031** [Online], 5 December 2024. Source: <https://phys.org/news/2024-12-china-mars-samples.html>

ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) กำลังกลายเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ เช่น โครงการ Commercial Crew Program ของ NASA ซึ่งสนับสนุนบริษัทเอกชนให้พัฒนายานอวกาศเพื่อการขนส่งนักบินอวกาศไปยังสถานีอวกาศนานาชาติ (International Space Station: ISS) ความร่วมมือเหล่านี้ช่วยเร่งให้เกิดนวัตกรรมและทำให้ต้นทุนการเดินทางสู่อวกาศลดลง¹⁶

2.2 เศรษฐกิจอวกาศใหม่ในบริบทของประเทศไทย

เศรษฐกิจอวกาศใหม่ของประเทศไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับการขับเคลื่อนจากภาครัฐผ่านสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (Geo-Informatics and Space Technology Development Agency: GISTDA) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศของประเทศ ข้อมูลจาก GISTDA ระบุว่ามูลค่าเศรษฐกิจอวกาศใหม่ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2563 อยู่ที่ประมาณ 56,122 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นมูลค่าที่เกิดจากอุตสาหกรรม Downstream ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลและบริการที่ได้จากอวกาศในอุตสาหกรรมต่าง ๆ¹⁷ ในส่วน Upstream นั้นประเทศไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับกิจกรรมอวกาศโดยตรง หนึ่งในโครงการที่สำคัญที่สุดคือ โครงการดาวเทียม THEOS-1 และ THEOS-2 ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาดาวเทียมสำรวจโลกที่มีความละเอียดสูง โดยมีเป้าหมายเพื่อใช้ในการวางแผนการใช้ที่ดิน การเกษตรแม่นยำ การติดตามภัยพิบัติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โครงการนี้ถือเป็นก้าวสำคัญของประเทศไทยในการพัฒนา

¹⁶ Shelli Brunswick, **The Transformative Power of Public-Private Partnerships in Space Exploration** [Online], 24 June 2024. Source: <https://www.forbes.com/councils/forbestechcouncil/2024/06/24/the-transformative-power-of-public-private-partnerships-in-space-exploration/>

¹⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงาน เรื่อง New Space และกิจการอวกาศ (Space Economy) ของคณะกรรมการสื่อสารโทรคมนาคมและดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมสภาผู้แทนราษฎร [ออนไลน์], 3 กันยายน 2564. แหล่งที่มา: <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

ขีดความสามารถด้านการถ่ายภาพและวิเคราะห์ข้อมูลจากอวกาศ¹⁸ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ศึกษาแนวทาง การสร้างท่าอวกาศยาน (Spaceport) เพื่อรองรับการปล่อยดาวเทียมในอนาคต หากสามารถดำเนินการได้สำเร็จ ประเทศไทยอาจกลายเป็นศูนย์กลางการปล่อยจรวดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการส่งดาวเทียม และทำให้ประเทศสามารถแข่งขันในตลาดเศรษฐกิจอวกาศใหม่ระดับนานาชาติได้¹⁹ อย่างไรก็ตาม การพัฒนา Spaceport จำเป็นต้องมีการลงทุนสูงและต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนจากภาครัฐเพื่อรองรับการดำเนินการในระยะยาว

แม้ว่าไทยจะมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศ แต่ยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการที่ต้องได้รับการแก้ไข หนึ่งในอุปสรรคสำคัญคือการขาดกฎหมายอวกาศแห่งชาติที่ชัดเจนในการกำกับดูแลกิจกรรมด้านอวกาศและส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรม ส่งผลให้ภาคเอกชนยังไม่สามารถลงทุนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มีกรอบกฎหมายรองรับโดยตรง ทำให้โครงการที่เกี่ยวข้องกับอวกาศส่วนใหญ่ยังคงเป็นหน้าที่ของภาครัฐ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานของประเทศยังไม่เอื้อต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมอวกาศ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเทคโนโลยี Upstream เช่น การผลิตดาวเทียม การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีขนส่งอวกาศ และการสร้างสถานีภาคพื้นดินที่ทันสมัย ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการแข่งขันในระดับสากล ในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะวิเคราะห์ข้อพิจารณาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายอวกาศแห่งชาติของไทย ซึ่งจะช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจอวกาศให้เติบโตอย่างยั่งยืน การมีกฎหมายที่ชัดเจนจะไม่เพียงแต่สร้างความมั่นใจให้แก่ภาคเอกชนในการลงทุน แต่ยังเป็นกุญแจสำคัญในการยกระดับศักยภาพของประเทศไทยในเวทีเศรษฐกิจอวกาศโลก

¹⁸ บริษัท ฟิกซ์ แอสโซซิเอท จำกัด, **โครงการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ (New Space Economy) ของประเทศไทย**, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (กรุงเทพมหานคร: 2567), หน้า 2-7 – 2-8.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-35 – 2-36.

3. กฎหมายอวกาศระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และพันธกรณีของประเทศไทย

กฎหมายอวกาศระหว่างประเทศเป็นกรอบกฎหมายที่กำกับดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอวกาศและวัตถุอวกาศในระดับสากล โดยมีองค์การสหประชาชาติเป็นผู้กำกับดูแลผ่านคณะกรรมการว่าด้วยการใช้อวกาศส่วนนอกในทางสันติ (United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space: UNCOPUOS) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการพัฒนามาตรฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการอวกาศ โดย UNCOPUOS ได้มีการจัดทำสนธิสัญญาอวกาศระหว่างประเทศจำนวน 5 ฉบับ โดยได้รับการรับรอง (Adoption) โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly: UNGA) เพื่อกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมอวกาศของรัฐบนห้วงอวกาศ ได้แก่ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967²⁰, ความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968,²¹ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972²², อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975²³ และความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979²⁴ โดยรัฐภาคีที่เข้าร่วมสนธิสัญญาต่าง ๆ จำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านี้เพื่อให้มั่นใจ

²⁰ ชื่อเต็มของสนธิสัญญา คือ สนธิสัญญาว่าด้วยหลักเกณฑ์การดำเนินกิจการของรัฐในการสำรวจและการใช้อวกาศภายนอก รวมทั้งดวงจันทร์และเทหะในท้องฟ้าอื่น ๆ ค.ศ. 1967 (Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies)

²¹ ชื่อเต็มของสนธิสัญญา คือ ความตกลงว่าด้วยการช่วยชีวิตนักอวกาศ การส่งคืนนักอวกาศ และการคืนวัตถุที่ส่งออกไปในอวกาศภายนอก ค.ศ. 1968 (Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space หรือ Rescue Agreement)

²² ชื่อเต็มของสนธิสัญญา คือ อนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดระหว่างประเทศต่อความเสียหายอันเนื่องมาจากวัตถุอวกาศ ค.ศ. 1972 (Convention on International Liability for Damages Caused by Space Objects)

²³ ชื่อเต็มของสนธิสัญญา คือ อนุสัญญาว่าด้วยการจดทะเบียนวัตถุที่ส่งออกไปในอวกาศภายนอก ค.ศ. 1975 (Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space)

²⁴ ชื่อเต็มของสนธิสัญญา คือ ความตกลงว่าด้วยกิจกรรมของรัฐบนดวงจันทร์และเทหะในท้องฟ้าอื่น ค.ศ. 1979 (Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies)

ว่าการใช้ประโยชน์จากอวกาศเป็นไปตามกฎหมายสากลและสอดคล้องกับแนวทางขององค์การสหประชาชาติ

3.1 สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967

สนธิสัญญานี้ถือเป็นกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศฉบับแรกที่กำหนดกรอบหลักการพื้นฐานสำหรับกิจกรรมทางอวกาศของรัฐและองค์การระหว่างประเทศ สนธิสัญญานี้ได้รับการรับรองโดย UNGA เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1967²⁵ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในแง่ของรัฐสมาชิก โดยมีจำนวนรัฐสมาชิกทั้งหมดจำนวน 114 ประเทศ (นับถึงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2024)²⁶ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมหาอำนาจด้านอวกาศ (Spacefaring Nations) และประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries)²⁷ ถือเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดแนวทางปฏิบัติของรัฐภาคีในการดำเนินกิจกรรมอวกาศ และเป็นรากฐานของกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่มาจนถึงปัจจุบัน

3.1.1 หลักการสำคัญของสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967

1. การสำรวจและการใช้ประโยชน์จากห้วงอวกาศต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมของมนุษยชาติทั้งหมดตามหลัก “กิจกรรมของมนุษยชาติ” (Province Of All Mankind)²⁸ โดยรับรองเสรีภาพของทุกรัฐในการสำรวจและใช้ห้วงอวกาศ (Freedom

²⁵ UNOOSA, *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies* [Online], 16 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introouterspacetreaty.html>

²⁶ UNOOSA, *Status of International Agreements Relating to Activities in Outer Space* [Online], 17 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/de/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html>

²⁷ Tanja Masson-Zwaan and Mahulena Hofmann, *Introduction to Space Law*, 5 ed. (Netherland: Kluwer Law International B.V., 2025), p. 18.

²⁸ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 1 วรรคหนึ่ง.

Of Exploration And Use) โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ²⁹ หลักการนี้สะท้อนถึงความเสมอภาคในการดำเนินกิจกรรมอวกาศระหว่างรัฐมหาอำนาจด้านอวกาศ (Spacefaring Nations) และรัฐที่ยังไม่ใช่มหาอำนาจด้านอวกาศ (Non-Spacefaring Nations)

2. ห้ามยึดครองห้วงอวกาศ (Non-appropriation) โดยกำหนดให้ห้วงอวกาศ รวมถึงดวงจันทร์และเทหวัตถุในท้องฟ้าอื่น ๆ (Other celestial bodies) จะไม่ตกเป็นกรรมสิทธิของชาติโดยการอ้างถึงอธิปไตย (Sovereignty) หรือโดยการใช้ (Use) หรือโดยการยึดครอง (Occupation) หรือโดยวิธีการอื่นใด (Any other means)³⁰ หลักการนี้ได้รับการขยายความเพิ่มเติมในความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ซึ่งระบุข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอวกาศไว้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความตกลงฉบับนี้ยังมีข้อสังเกตในหลายประเด็น โดยเฉพาะเรื่องจำนวนรัฐภาคี (State Parties) ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อ “5. ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979” ต่อไป

3. ห้ามมิให้มีการส่งอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapons) หรืออาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons Of Mass Destruction) ประเภทอื่นเข้าสู่วงโคจรรอบโลก ติดตั้งบนเทหวัตถุในท้องฟ้า หรือประจำการในห้วงอวกาศด้วยวิธีใด ๆ³¹ ทั้งนี้ เพื่อรักษาอวกาศให้เป็นพื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติ (Peaceful Purposes) เท่านั้น โดยห้ามมิให้มีฐานทัพ การทดสอบอาวุธ หรือการปฏิบัติการทางทหารใด ๆ³²

4. นักบินอวกาศ (Astronaut) มีสถานะทางกฎหมายเป็น “ผู้แทนของมนุษยชาติ” (Envoys Of Mankind) ในห้วงอวกาศ ซึ่งต้องได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองในกรณีฉุกเฉินจากทุกรัฐ³³ หลักการนี้ได้รับการขยายความอย่างเป็นรูปธรรมในความตกลงช่วยเหลือและสงเคราะห์ ค.ศ. 1968 ซึ่งกำหนดขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือไว้อย่างชัดเจน

²⁹ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 1 วรรคสอง.

³⁰ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 2.

³¹ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 4 วรรคหนึ่ง.

³² สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 4 วรรคสอง.

³³ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 5.

5. รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศ (International Responsibility) ต่อกิจกรรมอวกาศแห่งชาติ (National Activities) ทั้งหมดที่ดำเนินการภายใต้เขตอำนาจของตน ไม่ว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้กิจกรรมดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของสนธิสัญญานี้³⁴

6. รัฐที่จัดส่ง (Launch) หรือช่วยให้มีการจัดส่งวัตถุ (Procure The Launching) ไปสู่อวกาศ รวมถึงดวงจันทร์และเทหวัตถุในท้องฟ้าอื่น ๆ และรัฐซึ่งได้มีการจัดส่งวัตถุอวกาศเช่นวุ้นั้นในอาณาเขต (Territory) ของรัฐนั้น หรือที่ได้ให้ความสะดวก (facility) ในการจัดส่งดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบเป็นการระหว่างประเทศสำหรับความเสียหาย (Internationally Liable For Damage) ที่เกิดขึ้นแก่รัฐอื่น ไม่ว่าความเสียหายจะเกิดแก่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลของรัฐนั้นก็ตาม³⁵ หลักการนี้ได้รับการขยายความเพิ่มเติมในอนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 ซึ่งกำหนดระบอบความรับผิดในกรณีต่าง ๆ และกลไกในการเรียกร้องความเสียหายไว้อย่างชัดเจน

7. รัฐต้องจดทะเบียนวัตถุที่ตนส่งขึ้นสู่อวกาศในทะเบียนวัตถุอวกาศแห่งชาติของตน และแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุดังกล่าวต่อองค์การสหประชาชาติ³⁶ หลักการนี้ได้รับการขยายรายละเอียดในอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และประเภทข้อมูลที่รัฐต้องรายงานไว้อย่างชัดเจน

8. การสำรวจและการใช้ห้วงอวกาศ รวมถึงดวงจันทร์และเทหวัตถุในท้องฟ้าอื่น ๆ รัฐต้องใช้มาตรการในการหลีกเลี่ยงการแพร่เชื้อที่เป็นอันตราย (Harmful contamination) และที่จะไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นโลก (Adverse changes in the environment of the Earth) อันอาจเป็นผลจากการนำสสารจากภายนอกโลกเข้ามา³⁷ หลักการนี้ยังสะท้อนอยู่ในบทบัญญัติของความตกลง

³⁴ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 6.

³⁵ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 7.

³⁶ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 8.

³⁷ สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ข้อ 9.

ดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ซึ่งกล่าวถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบนดวงจันทร์ไว้เป็นการเฉพาะด้วยเช่นกัน³⁸

3.1.2 ผลกระทบของสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 ต่อเศรษฐกิจอวกาศใหม่

สนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 มีผลกระทบสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ในหลายด้าน ประการแรก สนธิสัญญาทำให้เกิดกรอบการกำกับดูแลที่เป็นสากลซึ่งช่วยสร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนที่ต้องการลงทุนในอุตสาหกรรมอวกาศ แม้หลักการห้ามยึดครองห้วงอวกาศทำให้เกิดคำถามถึงประเด็นการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) บนดวงจันทร์ และวัตถุในท้องฟ้าอื่น ๆ ในเชิงพาณิชย์ เพราะหลักการที่ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าหลักการนี้ครอบคลุมถึงการห้ามแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศด้วยหรือไม่³⁹ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศจำนวน 4 ประเทศที่ตรากฎหมายอวกาศแห่งชาติของตนรับรองสิทธิในทางทรัพย์สิน (Property Rights) เหนือทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ลักเซมเบิร์ก สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และญี่ปุ่น โดยอนุญาตให้บริษัทเอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศที่สกัดได้ (Extract) ทั้งนี้เพื่อรองรับธุรกิจการทำเหมืองแร่ในห้วงอวกาศ (Space Mining) ในอนาคต⁴⁰

³⁸ ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979, ข้อ 7 วรรคหนึ่ง.

³⁹ John G. Wrench, *Non-Appropriation, No Problem: The Outer Space Treaty is Ready for Asteroid Mining*, Case Western Reserve Journal of International Law, Volume 51 Issue 1 (March 2019), p. 440.

⁴⁰ Morgan M. DePagter, “Who Dares, Wins:” How Property Rights in Space Could be Dictated by the Countries Willing to Make the First Move, Chicago Journal of International Law, Volume 1 Issue 2 (Spring 2022), p. 118.

3.1.3 ผลของสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 ต่อประเทศไทย

ประเทศไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2510 และสนธิสัญญานี้มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2511 ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ส่งมอบสัตยาบันสารอย่างสมบูรณ์ตามข้อ 14 วรรคสี่แห่งสนธิสัญญา⁴¹ เป็นผลให้ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสนธิสัญญานี้จะมีได้กำหนดข้อผูกพันโดยตรงให้รัฐภาคีต้องตรากฎหมายอวกาศแห่งชาติ หากแต่บทบัญญัติในข้อ 6 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อกิจกรรมอวกาศแห่งชาติทั้งหมดรวมถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน และต้องมี “การอนุญาตและการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง” (Authorization and continuing supervision) ต่อกิจกรรมเหล่านั้น ย่อมทำให้การมีกฎหมายภายในประเทศที่สามารถรองรับหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลายเป็นสิ่งที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกรรมนานาชาติในทางปฏิบัติ ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 3.1.1

นอกจากนี้ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติยังได้มีมติที่ A/RES/68/74 เรื่อง “Recommendations On National Legislation Relevant To The Peaceful Exploration And Use Of Outer Space” เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งได้เน้นย้ำถึงการที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมอวกาศ จำเป็นต้องมีการดำเนินการที่เหมาะสมในระดับชาติ โดยเฉพาะในด้านการอนุญาตและการกำกับดูแลกิจกรรมของภาคเอกชน อีกทั้งยังแนะนำองค์ประกอบสำคัญที่รัฐควรพิจารณาเมื่อจัดทำกฎหมายภายใน เช่น ระบบการออกใบอนุญาต (Licensing system), การกำกับดูแลกิจกรรม (Activity supervision and monitoring), การจัดตั้งทะเบียนวัตถุอวกาศของ

⁴¹ ประกาศ ใช้สนธิสัญญาว่าด้วยหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐบาลในการสำรวจและการใช้อวกาศภายนอก รวมทั้งดวงจันทร์และเทหะในท้องฟ้าอื่น ๆ. (17 ธันวาคม 2511). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 85 ตอนที่ 118. หน้า 931-647.

ชาติ (National Registry Of Space Objects) และข้อกำหนดด้านการประกันภัยเพื่อรองรับความรับผิด (Insurance Requirements And Liability Coverage) เป็นต้น⁴²

ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงได้จัดทำกฎหมายอวกาศแห่งชาติของตนขึ้น เพื่อให้สามารถอนุญาต ควบคุม และกำกับดูแลกิจกรรมอวกาศของภาครัฐและเอกชนได้อย่างมีมาตรฐาน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา, ฝรั่งเศส, ออสเตรเลีย, ลักเซมเบิร์ก, ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้⁴³ ซึ่งแต่ละประเทศได้พัฒนารอบกฎหมายที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป โดยหลายประเทศใช้กฎหมายฉบับเดียวแต่มีเนื้อหาครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมอวกาศทุกประเภท แต่ในขณะที่หลายประเทศเลือกใช้การผสมผสานของกฎหมายหลายฉบับ ทั้งนี้ กรอบกฎหมายภายในประเทศดังกล่าวมักได้รับการปรับให้เหมาะสมกับลักษณะกิจกรรมอวกาศที่ดำเนินการและระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในแต่ละประเทศ ดังนั้น การจัดทำกฎหมายอวกาศในระดับชาติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อมีการขยายตัวของกิจกรรมอวกาศโดยภาคเอกชน ซึ่งจำเป็นต้องมีการอนุญาตและการกำกับดูแลในระดับชาติเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติ โดยสำนักงานกิจการอวกาศส่วนนอกแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Outer Space Affairs - UNOOSA) ได้จัดทำฐานข้อมูลกฎหมายอวกาศแห่งชาติขึ้น และในปลายปี ค.ศ. 2022 ได้เปิดตัวแพลตฟอร์ม Accessing Space Treaty Resources Online (ASTRO) เพื่อรวบรวมกฎหมาย นโยบาย และข้อบังคับเกี่ยวกับอวกาศจากรัฐ

⁴² UNOOSA, **A/RES/68/74: Recommendations on national legislation relevant to the peaceful exploration and use of outer space** [Online], 11 December 2013. Source: https://www.unoosa.org/pdf/gares/A_RES_68_074E.pdf

⁴³ UNOOSA, **A/AC.105/C.2/2024/CRP.10: SCHEMATIC OVERVIEW OF NATIONAL REGULATORY FRAMEWORKS FOR SPACE ACTIVITIES** [Online] 15-16 April 2024. Source: https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2024/aac_105c_22024crp/aac_105c_22024crp_10_0_html/AC105_C2_2024_CRP10E.pdf

สมาชิกของ UNCOPUOS ซึ่งถือเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายอวกาศในระดับประเทศ⁴⁴

อย่างไรก็ดี ในระยะหลายทศวรรษที่ผ่านมา แม้ประเทศไทยจะยังไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วนในการตรากฎหมายเพื่อกำกับดูแลสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติใน ห้วงอวกาศ เนื่องจากเศรษฐกิจอวกาศของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น และเน้นกิจกรรมใน ภาค Downstream เป็นหลัก แต่แนวโน้มด้านนโยบายอวกาศของไทยเริ่มเปลี่ยนแปลง อย่างชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2567 เป็นต้นมา ด้วยการเข้าร่วมในโครงการอวกาศระดับโลก ได้แก่ ข้อตกลงอาร์ทีมิส (Artemis Accords) และโครงการสถานีวิจัยนานาชาติบนดวง จันทร์ (International Lunar Research Station – ILRS) ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญที่ทำให้ ประเทศไทยกลายเป็นชาติแรกของโลกที่ได้เซ็นข้อตกลงทั้งสองฉบับคู่ขนานกันไปอย่างเป็น ทางการ ถือเป็นสัญญาณสำคัญของบทบาทใหม่ที่ไทยจะมีในเวทีอวกาศระดับนานาชาติ

Artemis Accords เป็นข้อตกลงพหุภาคี (Multilateral Agreement) ที่ ริเริ่มโดยสหรัฐอเมริกา เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการสำรวจดวงจันทร์และห้วงอวกาศ ลึก (Lunar and Deep Space Exploration) โดยประเทศไทยได้ลงนามเข้าร่วมเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2567 นับเป็นประเทศที่ 51 ของโลก และประเทศที่ 2 ในอาเซียนถัด จากสิงคโปร์ สะท้อนถึงความมุ่งมั่นในการยกระดับศักยภาพด้านเทคโนโลยีอวกาศ ของ ประเทศและเปิดโอกาสให้นักวิจัย วิศวกร และภาคเอกชนของไทยมีส่วนร่วมในการกิจ ระดับโลก⁴⁵ ขณะเดียวกันประเทศไทยยังได้เข้าร่วม ILRS ซึ่งเป็นความร่วมมือระดับ นานาชาติที่นำโดยองค์การอวกาศแห่งชาติจีน (China National Space Administration – CNSA) มุ่งสร้างสถานีวิจัยถาวรบนดวงจันทร์ โดยประเทศไทยมีบทบาทเชิงรุกทั้ง ในการส่งอุปกรณ์วิจัยไปโคจร (Orbital Mission Payloads) ผ่านโครงการ MATCH

⁴⁴ UNOOSA, **National Space Law** [Online], 29 April 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/nationalspacelaw.html>

⁴⁵ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน, **ประเทศไทยลง นามเข้าร่วมข้อตกลง Artemis Accords แล้ว** [ออนไลน์], 16 ธันวาคม 2567. แหล่งที่มา: https://www.gistda.or.th/news_view.php?n_id=8290&lang=TH

(Moon-Aiming Thai-Chinese Hodoscope) และการลงจอดบนพื้นผิวดวงจันทร์ผ่านโครงการ ALIGN (Assessing Lunar Ion-Generated Neutrons) ซึ่งนับเป็นการเข้าสู่กิจกรรมภาค Upstream ของไทยเป็นครั้งแรกในระดับปฏิบัติการ⁴⁶

การเข้าร่วมในทั้ง Artemis Accords และ ILRS ถือเป็นก้าวสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของอุตสาหกรรมอวกาศภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนดวงจันทร์ โดยตามหลักการทางที่กำหนดไว้ในข้อตกลงอาร์ทีมิส ซึ่งยืนยันว่าการสกัดทรัพยากรในห้วงอวกาศไม่ได้ถือเป็นยึดครองห้วงอวกาศ ภายใต้มาตรา 2 ของ สนธิสัญญาอวกาศ⁴⁷

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งพัฒนากฎหมายอวกาศแห่งชาติให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะพันธกรณีที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 นอกจากนี้ ยังรวมถึงประเด็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศ (Utilization of space resources) อันเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมในทั้ง Artemis Accords และ ILRS ทั้งนี้เพื่อให้การมีส่วนร่วมในกิจกรรมอวกาศระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความโปร่งใส นั่นเอง

3.2 ความตกลงช่วยเหลือและสงวน ค.ศ. 1968

ความตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือและสงวน ค.ศ. 1968 ได้รับการพิจารณาและเจรจาโดยคณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย (Legal subcommittee) แห่ง UNCOPUOS ระหว่างปี ค.ศ. 1962 - 1967 โดย UNGA ได้บรรลุข้อตกลงโดยฉันทามติในปี ค.ศ. 1967 (มติที่ 2345 (XXII)) และข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1968 ข้อตกลง

⁴⁶ สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน), โครงการความร่วมมือสำรวจดวงจันทร์ไทย-จีน [ออนไลน์], 27 เมษายน 2658. แหล่งที่มา: <https://www.narit.or.th/th/collaboration/ilrs>

⁴⁷ NASA, THE ARTEMIS ACCORDS: PRINCIPLES FOR COOPERATION IN THE CIVIL EXPLORATION AND USE OF THE MOON, MARS, COMETS, AND ASTEROIDS FOR PEACEFUL PURPOSES [Online] 13 October 2020. Source: <https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2022/11/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf>

ฉบับนี้ได้ขยายความบทบัญญัติของข้อ 5 และข้อ 8 แห่งสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 โดยกำหนดให้รัฐภาคีต่าง ๆ ดำเนินมาตรการทุกอย่างที่เป็นไปได้ในการให้ความช่วยเหลือนักบินอวกาศที่ประสบภัย (Distress) รวมถึงการส่งนักบินอวกาศกลับคืนสู่รัฐผู้ส่ง ซึ่งเป็น การรับรองสถานะทางกฎหมายของนักบินอวกาศในฐานะที่เป็น “ผู้แทนของมนุษยชาติ” ในการกิจการสำรวจห้วงอวกาศ⁴⁸ นอกจากนี้ ข้อตกลงยังกำหนดให้รัฐต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือต่อรัฐผู้ส่งในการกู้คืนวัตถุอวกาศ (Space objects) ที่กลับมายังโลกนอกอาณาเขตของรัฐผู้ส่งตามคำร้องขอด้วย⁴⁹ ในปัจจุบันมีรัฐที่ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสมาชิกในข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968 แล้วจำนวนทั้งหมด 100 ประเทศ (นับถึงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2024)⁵⁰

3.2.1 หลักการสำคัญของความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968

1. การช่วยเหลือนักบินอวกาศที่ประสบภัย (Rescue of astronauts in distress) หากนักบินอวกาศประสบภัยหรืออุบัติเหตุขณะปฏิบัติการกิจ และตกลงมายังดินแดนของรัฐภาคี หรือบริเวณน่านน้ำที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐภาคีอื่น รัฐนั้นมีพันธกรณีที่จะต้องให้ความช่วยเหลือในทุกวิถีทางที่เป็นไปได้ เพื่อรักษาชีวิตและความปลอดภัยของนักบินอวกาศ⁵¹

⁴⁸ Frans G. Von der Dunk, *A Sleeping Beauty Awakens: The 1968 Rescue Agreement After Forty Years*, *Journal of Space Law*, Volume 34 Issue 2 (Winter 2008), p. 413.

⁴⁹ UNOOSA, *Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space* [Online], 17 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introrescueagreement.html>

⁵⁰ UNOOSA, *Status of International Agreements Relating to Activities in Outer Space* [Online], 17 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/de/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html>

⁵¹ ความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968, ข้อ 2.

2. การแจ้งเตือนและการประสานงานระหว่างประเทศ (Notification and international cooperation) ในกรณีที่มิ้นกบินอวกาศประสบภัย รัฐภาคีที่พบเห็นเหตุการณ์มีหน้าที่ต้องแจ้งเตือนต่อ UN รวมถึงประเทศที่เป็นเจ้าของยานอวกาศที่นักบินอวกาศสังกัดอยู่ เพื่อให้มีการดำเนินการช่วยเหลืออย่างเหมาะสม⁵²

3. การส่งคืนนักบินอวกาศไปยังรัฐต้นสังกัด (Return of Astronauts to Their State of Origin) เมื่อให้ความช่วยเหลือแก่นักบินอวกาศเสร็จสิ้นแล้ว รัฐภาคีที่ให้การช่วยเหลือต้องดำเนินการส่งนักบินอวกาศกลับไปยังประเทศที่ต้นสังกัดของเขาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้⁵³

4. การส่งคืนวัตถุอวกาศที่ตกลงมาบนพื้นโลก (Return of Space Objects) ความตกลงนี้กำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งคืนวัตถุอวกาศที่ตกลงมาในดินแดนของตนให้แก่รัฐที่เป็นเจ้าของวัตถุอวกาศนั้น⁵⁴

3.2.2 ผลกระทบของความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968 ต่อเศรษฐกิจอวกาศใหม่

ความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968 มีบทบาทสำคัญในการสร้างมาตรฐานสากลสำหรับการช่วยเหลือภารกิจอวกาศ โดยกำหนดแนวทางในการช่วยเหลือนักบินอวกาศให้แก่ประเทศต้นสังกัด และการส่งคืนวัตถุอวกาศให้แก่ประเทศที่จดทะเบียนวัตถุอวกาศนั้น ซึ่งช่วยให้ประเทศที่มีโครงการอวกาศสามารถดำเนินกิจกรรมอวกาศได้อย่างมั่นคง และลดความเสี่ยงจากอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ไม่คาดฝัน นอกจากนี้ ข้อตกลงดังกล่าวยังส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ เนื่องจากกำหนดให้ทุกประเทศมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งเป็นรากฐานของการดำเนินกิจกรรมอวกาศร่วมกันในอนาคต อีกทั้งยังมีผลต่อการพัฒนาโครงการช่วยเหลือและระบบกู้ภัยอวกาศเนื่องจากนักบินอวกาศอาจต้องลงจอดฉุกเฉินในพื้นที่ห่างไกล เช่น กลางมหาสมุทรหรือใน

⁵² ความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968, ข้อ 3.

⁵³ ความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968, ข้อ 4.

⁵⁴ ความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968, ข้อ 5.

ประเทศอื่น ๆ ทำให้หลายประเทศพัฒนาระบบกฎหมายที่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น NASA's Commercial Crew Program ที่มีแผนสำรองสำหรับการอพยพนักบินอวกาศจากอวกาศอย่างปลอดภัย⁵⁵ ซึ่งช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับโครงการอวกาศเชิงพาณิชย์และส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจอวกาศใหม่อย่างยั่งยืน

3.2.3 ผลของความตกลงช่วยเหลือและสงเคราะห์ ค.ศ. 1968 ต่อประเทศไทย

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของความตกลงช่วยเหลือและสงเคราะห์ ค.ศ. 1968 ตั้งแต่วันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 โดยวิธีการภาคยานุวัติ (Accession) ซึ่งแสดงถึงความมุ่งมั่นของประเทศในการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีโครงการส่งมนุษย์สู่อวกาศโดยตรง แต่การเป็นภาคีของความตกลงนี้อาจช่วยให้ประเทศไทยสามารถมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ หากเกิดเหตุฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอวกาศที่มีผลกระทบต่ออาณาเขตของไทย ในอนาคตหากประเทศไทยต้องการพัฒนาโครงการอวกาศที่เกี่ยวข้องกับการส่งมนุษย์ขึ้นสู่อวกาศ หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านอวกาศ เช่น ท่าอวกาศยาน หรือการรับรองความปลอดภัยของเที่ยวบินอวกาศเชิงพาณิชย์ การปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงช่วยเหลือและสงเคราะห์ ค.ศ. 1968 จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคอุตสาหกรรมและพันธมิตรระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการแสดงออกถึงความพร้อมของไทยในการเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมืออวกาศระดับโลก

3.3 อนุสัญญาความรับผิดชอบ ค.ศ. 1972

อนุสัญญาความรับผิดชอบ ค.ศ. 1972 ได้รับการพิจารณาและเจรจาโดยคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายแห่ง UNCOPUOS ระหว่างปี ค.ศ. 1963-1972 มีการบรรจุข้อตกลงใน UNGA ในปี ค.ศ. 1971 (มติที่ 2777 (XXVI)) และอนุสัญญามีผลบังคับใช้ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1972 อนุสัญญานี้ขยายความข้อ 7 แห่งสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967

⁵⁵ NASA, **Commercial Crew Program** [Online], 19 May 2022. Source: https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2015/10/commercial_crew_press_kit_2.pdf

โดยกำหนดให้รัฐผู้ส่ง (Launching State) ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอวกาศของตน อนุสัญญาฯ กำหนดขั้นตอนสำหรับการระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการเรียกร้องเกี่ยวกับความเสียหายอีกด้วย⁵⁶ ในปัจจุบันมีรัฐที่ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 แล้วจำนวนทั้งหมด 100 ประเทศ (นับถึงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2024)⁵⁷

3.3.1 หลักการสำคัญของอนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972

1. ความรับผิดชอบของรัฐต่อวัตถุอวกาศ (State Liability For Space Objects) หลักการสำคัญของสนธิสัญญานี้คือ รัฐผู้ส่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอวกาศนั้น โดยไม่คำนึงว่ากิจกรรมนั้นดำเนินการโดยรัฐบาลหรือภาคเอกชน ซึ่งหมายความว่าแม้บริษัทเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการส่งดาวเทียมหรือยานอวกาศ แต่รัฐที่บริษัทนั้นจดทะเบียนอยู่ยังคงต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย โดยความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอวกาศของรัฐผู้ส่งนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

- กรณีความเสียหายเกิดขึ้นบนพื้นโลก หรือต่ออากาศยาน ใช้หลักความรับผิดโดยเด็ดขาด (Absolute Liability) โดยกฎหมายสันนิษฐานว่ารัฐผู้ส่งจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอวกาศของตนโดยไม่คำนึงว่ารัฐผู้ส่งนั้นจะได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่⁵⁸

- กรณีความเสียหายเกิดขึ้นในห้วงอวกาศ ใช้หลักความรับผิดที่ต้องการความผิด (Fault liability) กล่าวคือ รัฐผู้ส่งจะมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก

⁵⁶ UNOOSA, *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects* [Online], 18 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introliability-convention.html>

⁵⁷ UNOOSA, *Status of International Agreements Relating to Activities in Outer Space* [Online], 18 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/de/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html>

⁵⁸ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 2.

วัตถุอวกาศของตนก็ต่อเมื่อความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ⁵⁹

2. การเรียกร้องค่าชดเชย (Claims procedure) สนธิสัญญานี้กำหนดให้รัฐที่ได้รับความเสียหายจากวัตถุอวกาศสามารถยื่นคำร้องเรียกค่าเสียหายผ่านช่องทางการทูต (Diplomatic channels)⁶⁰ กระบวนการนี้หมายความว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใดได้รับความเสียหายจากวัตถุอวกาศ รัฐบาลของประเทศนั้นต้องเป็นผู้เรียกร้องค่าชดเชยในนามของผู้เสียหาย โดยสามารถยื่นคำร้องต่อรัฐบาลของรัฐที่เป็นเจ้าของวัตถุอวกาศนั้นภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับจากวันที่เกิดความเสียหาย หรือวันที่สามารถระบุรัฐผู้ส่งที่ต้องรับผิดชอบได้⁶¹ หากการเจรจาผ่านช่องทางการทูตไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ภายในหนึ่งปี รัฐที่เกี่ยวข้องสามารถขอจัดตั้งคณะกรรมการเรียกร้อง (Claims Commission)⁶² โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกสามคน ได้แก่ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐผู้เรียกร้อง (Claimant State) บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐผู้ส่ง และ ประธานคณะกรรมการ (Chairman) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยความตกลงร่วมกันของทั้งสองฝ่าย⁶³ ซึ่งจะมีหน้าที่ตัดสินในข้อเท็จจริงแห่งข้อเรียกร้องแห่งการชดเชยค่าเสียหาย และกำหนดจำนวนเงินค่าชดเชยความเสียหายที่ต้องชำระ (ถ้ามี)⁶⁴ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพัน (Binding) หากรัฐคู่กรณีได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า แต่หากไม่มีข้อตกลงดังกล่าวคณะกรรมการจะออกคำวินิจฉัยที่เป็นที่สุดและมีลักษณะเป็นเพียงข้อเสนอแนะ (Render a final and recommendatory award) ซึ่งรัฐคู่กรณีจะต้องพิจารณาด้วยความสุจริต (Good faith) ทั้งนี้ คณะกรรมการต้องระบุเหตุผลประกอบในคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวด้วย⁶⁵

⁵⁹ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 3.

⁶⁰ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 9.

⁶¹ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 10 วรรคหนึ่ง.

⁶² อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 14.

⁶³ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 15 วรรคหนึ่ง.

⁶⁴ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 18.

⁶⁵ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 19 วรรคสอง.

3. ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐในกรณีที่มีการส่งวัตถุอวกาศร่วมกัน (Joint And Several Liability For Joint Launches) หากวัตถุอวกาศถูกส่งขึ้นไปโดยความร่วมมือของหลายประเทศ ประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะถือเป็น รัฐผู้ส่งและต้องรับผิดชอบร่วมกันในกรณีที่วัตถุอวกาศนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันและแทนกัน (Joint And Several Liability)⁶⁶ กล่าวคือ ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเต็มจำนวนจากรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือจากหลายรัฐในกลุ่มรัฐผู้ส่งก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของแต่ละรัฐในการส่งวัตถุอวกาศนั้น อย่างไรก็ตาม หากรัฐใดรัฐหนึ่งได้ชำระเงินค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้วย่อมมีสิทธิเรียกเงินคืน (Indemnification) จากรัฐผู้ส่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมการส่งร่วมกันนั้น ทั้งนี้ รัฐผู้ส่งสามารถทำข้อตกลงล่วงหน้า (Prior Agreement) ระหว่างกันเกี่ยวกับการแบ่งภาระความรับผิดชอบทางการเงิน (Apportioning Of Financial Obligation) ได้ แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของรัฐผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐใดรัฐหนึ่งในกลุ่มผู้ส่งนั้น⁶⁷

3.3.2 ผลกระทบของอนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 ต่อเศรษฐกิจอวกาศใหม่

อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันทางกฎหมายให้กับอุตสาหกรรมอวกาศ ภาคเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมอวกาศจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันอุบัติเหตุและต้องได้รับการกำกับดูแลจากรัฐบาลของประเทศตนเอง นอกจากนี้ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 ยังช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับรัฐและภาคเอกชนที่ต้องการดำเนินกิจกรรมอวกาศ โดยทำให้มั่นใจว่าหากเกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอวกาศ จะมีแนวทางในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจอวกาศใหม่ คือ เมื่ออุตสาหกรรมอวกาศพัฒนาไปสู่การดำเนินงานของบริษัทเอกชนมากขึ้น การใช้หลักเกณฑ์เดิมที่ให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความเป็นธรรม เพราะภาคเอกชนเป็นผู้

⁶⁶ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 5 วรรคหนึ่ง.

⁶⁷ อนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972, ข้อ 5 วรรคสอง.

ได้รับผลประโยชน์โดยตรงขณะที่รัฐต้องรับภาระความเสี่ยง⁶⁸ เพื่อแก้ไขปัญหานี้หลายประเทศจึงกำหนดให้ผู้ประกอบการอวกาศเอกชนต้องทำประกันภัยเพื่อรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น⁶⁹

ตัวอย่างเช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ต้องมีการทำประกันภัยสูงสุดถึง 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม (Third Party) และ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลจากกิจกรรมอวกาศของภาคเอกชน⁷⁰ ในทำนองเดียวกันกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น คือ Act on Launching of Spacecraft, etc. and Control of Spacecraft (2016) กำหนดให้ผู้ดำเนินการส่งยานอวกาศต้องจัดทำ “มาตรการค่าประกันความเสียหาย” (Security Measures For Compensation For Damages) ซึ่งรวมถึงการทำสัญญาประกันภัยความเสียหายจากการตกของพาหนะนำส่งวัตถุอวกาศ (Launch Vehicle Fall Damage Liability Insurance Contract) และการทำสัญญาค่าประกันกับรัฐบาล (Government Indemnification Contract) ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์เฉพาะซึ่งความเสียหายอาจรุนแรงเกินกว่าขอบเขตของประกันภัยปกติ⁷¹ นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ คือ Act on Compensation for Damage Caused by Space Objects (2017) กำหนดเพดานความรับผิดสูงสุดของ ผู้ส่งวัตถุอวกาศไว้ที่สองแสนล้านวอนและบังคับให้ผู้ขออนุญาตส่งวัตถุอวกาศต้องจัดซื้อประกันภัยความรับผิดตามวงเงินที่ Minister of Science and ICT กำหนด นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดทางให้รัฐบาลสามารถ

⁶⁸ Sandeepa Bhat B., **Space Liability Insurance: Concerns and Way Forward**, Athens Journal of Law, Volume 6 Issue 1 (January 2020), pp. 37-38.

⁶⁹ Ibid., p. 40.

⁷⁰ โปรดดู 51 U.S.C. § 50914 - Liability insurance and financial responsibility requirements, (a) (3) (A)

⁷¹ Japanese Law Translation, **Act on Launching of Spacecraft, etc. and Control of Spacecraft (Tentative translation): Article 9, 39 and 40** [Online] 16 November 2016. Source: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4329/en>

ให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในกรณีที่วงเงินประกันภัยไม่เพียงพอ เพื่อช่วยคุ้มครองผู้เสียหาย และสนับสนุนให้โครงการอวกาศของภาคเอกชนสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷²

ทั้งนี้ การกำหนดเบี้ยประกันภัยของการดำเนินกิจกรรมอวกาศนั้น บริษัทประกันภัยที่รับประกันโครงการอวกาศสามารถใช้ข้อกำหนดของอนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 เพื่อเป็นแนวทางในการคำนวณความเสี่ยง การคำนวณวงเงินประกันภัย และการกำหนด เบี้ยประกันได้

3.3.3 ผลของอนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 ต่อประเทศไทย

ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 แต่การพิจารณาเข้าร่วมสนธิสัญญานี้อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการพัฒนาอุตสาหกรรมอวกาศในอนาคต อนุสัญญานี้จะช่วยให้ประเทศไทยมีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับการเรียกร้องการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ในกรณีที่วัตถุอวกาศของประเทศอื่นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ภายในอาณาเขตของประเทศไทย เช่น กรณีที่เศษขยะอวกาศตกลงมาแล้วสร้างความเสียหาย หรือกรณีที่ดาวเทียมของไทยได้รับความเสียหายจากวัตถุอวกาศของรัฐอื่น

อย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎี หากประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมในอนุสัญญาความรับผิด ค.ศ. 1972 ก็ยังสามารถใช้กลไกการฟ้องคดีละเมิด (Tort litigation) ตามกฎหมายแพ่งในศาลได้ แต่ในทางปฏิบัติอาจมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย บางประการ เช่น ประเด็นเรื่องความคุ้มกันแห่งรัฐ (State and sovereign immunities) หากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมอวกาศของรัฐต่างประเทศ หรือปัญหาเรื่องอุปสรรคในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (Recognition and Enforcement of Foreign Judgments) กล่าวคือ หากผู้เสียหายชนะคดีในศาลไทย

⁷² Korean Law Information Center, ACT ON COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY SPACE OBJECTS: Article 5, 6 and 7 [Online] 26 July 2017. Source: <https://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm&query=space&x=0&y=0#liBgcolor0>

แต่ประเทศคู่กรณีไม่ยอมรับหรือไม่บังคับตามคำพิพากษาของศาลไทย หรือในทางกลับกัน หากฟ้องคดีในต่างประเทศ แม้จะชนะคดีก็อาจบังคับคดีในประเทศไทยได้ยากหากสองประเทศไม่มีสนธิสัญญายอมรับคำพิพากษาระหว่างกัน ปัญหาเหล่านี้สะท้อนถึงความยุ่งยากและความไม่แน่นอนในการเรียกร้องความเสียหายผ่านกระบวนการศาลภายในประเทศ

ในทางตรงกันข้าม การเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาความรับผิดชอบ ค.ศ. 1972 จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถใช้กลไกระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลมากกว่า ได้แก่ การยื่นข้อเรียกร้องผ่านช่องทางการทูต หรือการใช้กลไกในการตั้งคณะกรรมการเรียกร้องตามที่อนุสัญญานี้กำหนดไว้โดยเฉพาะเพื่อระงับข้อพิพาทด้านการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอวกาศ การใช้กลไกเหล่านี้ไม่เพียงช่วยลดความยุ่งยากในการพิสูจน์สิทธิเรียกร้องต่อรัฐต่างประเทศ แต่ยังเสริมสร้างความแน่นอนทางกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปกป้องผลประโยชน์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

3.4 อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975

อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 ได้รับการพิจารณาและเจรจาโดยคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 และได้รับการรับรองโดย UNGA ในปี ค.ศ. 1974 (มติสมัชชาใหญ่ 3235 (XXIX)) โดยเปิดให้ลงนามเมื่อวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1975 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1976 ซึ่งอนุสัญญานี้เป็นผลมาจากความต้องการของรัฐต่าง ๆ ที่ได้แสดงออกผ่านสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967, ความตกลงช่วยเหลือและสงวน ค.ศ. 1968 และอนุสัญญาความรับผิดชอบ ค.ศ. 1972 เพื่อจัดให้มีกลไกที่ช่วยให้รัฐสามารถระบุตัวตนของวัตถุอวกาศได้ ดังนั้น อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 จึงได้ขยายขอบเขตของทะเบียนวัตถุที่ส่งขึ้นสู่อวกาศของสหประชาชาติ ซึ่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามมติ 1721B (XVI) ของเดือนธันวาคม ค.ศ. 1961 และกล่าวถึงความรับผิดชอบของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอวกาศของตน นอกจากนี้ เลขาธิการสหประชาชาติยังได้รับมอบหมายให้ดูแลทะเบียนดังกล่าวและรับรองว่าข้อมูลที่รัฐและองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (International Governmental Organization: IGO) ให้ไว้นั้นสามารถ

เข้าถึงได้อย่างเต็มที่และเปิดเผยแก่สาธารณะ⁷³ ในปัจจุบันมีรัฐที่ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 แล้วจำนวนทั้งหมด 75 ประเทศ (นับถึงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2024)⁷⁴

3.4.1 หลักการสำคัญของอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975

1. การกำหนดให้รัฐต้องจดทะเบียนวัตถุอวกาศที่ส่งขึ้นไป (Mandatory registration of space objects) อนุสัญญากำหนดให้รัฐผู้ส่งต้องดำเนินการจดทะเบียนวัตถุนั้นกับองค์การสหประชาชาติ⁷⁵ ผ่านทาง UNOOSA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอวกาศที่ถูกส่งขึ้นไป⁷⁶

2. ข้อมูลที่ต้องระบุในการจดทะเบียน (Information required for registration) เมื่อมีการจดทะเบียนวัตถุอวกาศ (Space object registration) รัฐที่ผู้ส่งต้องให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับวัตถุอวกาศนั้นเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถติดตามและกำกับดูแลกิจกรรมทางอวกาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลที่ต้องระบุในการจดทะเบียน ได้แก่⁷⁷

(ก) ชื่อของรัฐผู้ส่ง (Name of launching state or states)

(ข) รหัสของวัตถุอวกาศ (Appropriate Designator Of The Space Object) หรือหมายเลขทะเบียนของวัตถุอวกาศ (Registration Number)

⁷³ UNOOSA, **Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space** [Online], 19 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/sk/ourwork/spacelaw/treaties/introregistration-convention.html>

⁷⁴ UNOOSA, **Status of International Agreements Relating to Activities in Outer Space** [Online], 19 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/de/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html>

⁷⁵ อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975, ข้อ 2 วรรคหนึ่ง.

⁷⁶ โปรดดู UNOOSA, **United Nations Register of Objects Launched into Outer Space** [Online], 17 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/spaceobjectregister/index.html>

⁷⁷ อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975, ข้อ 4 วรรคหนึ่ง.

(ค) วันที่และดินแดนหรือสถานที่ที่ทำการส่งวัตถุอวกาศ (Date And Territory Or Location Of Launch)

(ง) พารามิเตอร์วงโคจรพื้นฐาน (Basic Orbital Parameters) รวมถึง โหนดของวงโคจร (Nodal Period) ความเอียงของวงโคจร (Inclination) จุดที่โคจรไกลโลกที่สุด (Apogee) จุดที่โคจรใกล้โลกที่สุด (Perigee)

(จ) หน้าที่หรือวัตถุประสงค์ทั่วไปของวัตถุอวกาศ (General Function Of The Space Object)

ข้อมูลเหล่านี้ช่วยสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการทางในการระบุตัวตนของวัตถุอวกาศที่ถูกส่งขึ้นสู่อวกาศ⁷⁸ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบตำแหน่งและการกิจของวัตถุอวกาศได้ อีกทั้งยังช่วยป้องกันการชนกันของดาวเทียมและเศษขยะอวกาศ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบัน⁷⁹

3.4.2 ผลกระทบของอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 ต่อเศรษฐกิจอวกาศใหม่

อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลกิจกรรมอวกาศระดับสากล โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องจดทะเบียนวัตถุอวกาศที่ส่งขึ้นไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ การมีระบบจดทะเบียนนี้ช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในกิจกรรมอวกาศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจอวกาศใหม่ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว การจดทะเบียนวัตถุอวกาศช่วยให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการกิจกรรมอวกาศได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งช่วยลดความ

⁷⁸ Tanja Masson-Zwaan and others, **The Need to Improve Registration Practices in the Context of Space Traffic Management**, Acta Astronautica, Volume 223 (October 2024), p. 242.

⁷⁹ Bogdan Gogulan, **Is the Fear of Satellite Collision and Debris Justified?** [Online], 17 September 2024. Source: <https://geospatialworld.net/article/opinion/fear-satellite-collision-debris/>

เสี่ยงด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ทำให้นักลงทุนมีความมั่นใจมากขึ้นในการลงทุนในธุรกิจอวกาศ เช่น ดาวเทียมโทรคมนาคม ดาวเทียมสำรวจโลก และระบบนำทางผ่านดาวเทียม ซึ่งต้องการความน่าเชื่อถือสูงในสายตาของนักลงทุน

3.4.3 ผลของอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 ต่อประเทศไทย

ตามที่กล่าวแล้วข้างต้นถึงมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 1721 B (XVI) ซึ่งได้รับการรับรองเมื่อปี ค.ศ. 1961 ได้วางรากฐานสำคัญให้รัฐที่ส่งวัตถุขึ้นสู่อวกาศดำเนินการจดทะเบียนและรายงานข้อมูลต่อสหประชาชาติ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมอวกาศ และหลักการดังกล่าวต่อมาได้ถูกยกระดับเป็น อนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องจดทะเบียนวัตถุอวกาศที่ส่งขึ้นไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ ในส่วนของประเทศไทยนั้น แม้ยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ แต่รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมอวกาศให้สอดคล้องกับมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 1721 B (XVI) เพื่อรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจอวกาศใหม่ภายในประเทศโดยเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2563 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบ (ร่าง) แนวปฏิบัติการรับจดแจ้งวัตถุอวกาศและมอบหมายให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) โดยสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) หรือ GISTDA ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับจดแจ้งวัตถุอวกาศ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติที่กำหนดให้รัฐผู้ส่งต้องรายงานข้อมูลต่อ UNCOPUOS ผ่าน UNOOSA⁸⁰

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการรับจดแจ้งในระดับภายในประเทศแล้ว การพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 อาจถือเป็นก้าวสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ของไทยในระยะยาว การเข้าร่วมจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถจดทะเบียนวัตถุอวกาศของตนในระดับสากล เพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับโครงการอวกาศของไทย และกำหนดสถานะทางกฎหมายของดาวเทียมหรือวัตถุอวกาศอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง

⁸⁰ มติชนออนไลน์, กรมเห็นชอบร่างแนวปฏิบัติการรับจดแจ้งวัตถุอวกาศ [Online], 3 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/local/news_2213242

ประเทศ นอกจากนี้ การเป็นภาคียังเอื้อให้ไทยมีบทบาทที่ชัดเจนในการกำกับดูแลกิจกรรมอวกาศของภาครัฐและภาคเอกชน และเปิดโอกาสให้เข้าร่วมเครือข่ายข้อมูลวัตถุอวกาศทั่วโลก ช่วยลดความเสี่ยงจากปัญหาขยะอวกาศและการชนกันของดาวเทียม

3.5 ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979

ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ได้รับการพิจารณาและพัฒนาโดยคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 - 1979 ความตกลงฉบับนี้ได้รับการรับรองโดย UNGA ในปี ค.ศ. 1979 ภายใต้มติที่ 34/68 อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้จนกระทั่งเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1984 เมื่อประเทศที่ 5 คือออสเตรเลียได้ให้สัตยาบัน⁸¹ ทำให้ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1984⁸² ในปัจจุบันมีรัฐที่ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสมาชิกในความตกลงดวงจันทร์จำนวนทั้งหมดเพียง 17 ประเทศ (นับถึงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2024)⁸³ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้ได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐภาคีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้น และไม่ได้รับการรับรองจากประเทศที่มีโครงการอวกาศขนาดใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา รัสเซีย จีน และประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ เนื่องจากข้อจำกัดที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงการสำรวจอวกาศและการใช้ทรัพยากรดวงจันทร์ในเชิงพาณิชย์⁸⁴

⁸¹ ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979, ข้อ 19 วรรคสาม.

⁸² UNOOSA, **Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies** [Online], 19 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/intromoon-agreement.html>

⁸³ UNOOSA, **Status of International Agreements Relating to Activities in Outer Space** [Online], 19 March 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/de/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html>

⁸⁴ Christopher Newman, **Artemis Accords: Why Many Countries are Refusing to Sign Moon Exploration Agreement** [Online], 19 October 2020. Source: <https://theconversation.com/artemis-accords-why-many-countries-are-refusing-to-sign-moon-exploration-agreement-148134>

3.5.1 หลักการสำคัญของความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979

1. ดวงจันทร์เป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ โดยจะไม่ตกเป็นกรรมสิทธิของชาติใดโดยการอ้างอธิปไตย หรือโดยการใช้ หรือโดยการยึดครอง หรือโดยวิธีการอื่นใด⁸⁵

2. ห้ามการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Prohibition Of Commercial Exploitation Of Natural Resources) ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 กำหนดให้การสกัดเอาทรัพยากรธรรมชาติบนดวงจันทร์ หรือการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศ (Utilization Of Space Resources) ต้องอยู่ภายใต้ระบอบระหว่างประเทศ⁸⁶

3. ห้ามการใช้ดวงจันทร์เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร (Prohibition Of The Use Of The Moon For Military Purposes) ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ได้กำหนดให้ดวงจันทร์และวัตถุท้องฟ้าอื่น ๆ ต้องถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติเท่านั้น และห้ามมิให้มีการใช้ดวงจันทร์เป็นฐานทัพทางทหาร (Military Base) หรือใช้ในการทดลองอาวุธทุกประเภท (Testing Of Any Type Of Weapons) รวมถึงอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapons)⁸⁷

4. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในอวกาศ (Environmental Protection In Outer Space) ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 กำหนดให้การสำรวจและใช้ประโยชน์จากดวงจันทร์ รัฐภาคีต้องดำเนินเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการรบกวนสมดุลของสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ (Disruption Of The Existing Environmental Balance) ไม่ว่าจะโดยการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอันตรายในสภาพแวดล้อมนั้น (Adverse Environmental Modifications) การแพร่เชื้อที่เป็นอันตราย (Harmful Contamination) จากการนำวัตถุจากภายนอกเข้ามา (Introduction Of Extra-Environmental Matter) หรือด้วยวิธีอื่นใด

⁸⁵ ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979, ข้อ 11 วรรคสอง.

⁸⁶ ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979, ข้อ 11 วรรค

⁸⁷ ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979, ข้อ 3.

นอกจากนี้ รัฐภาคียังต้องดำเนินมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อมของโลก (Avoid Harmfully Affecting The Earth's Environment) อันเนื่องมาจากการนำวัตถุจากนอกโลกเข้ามา หรือด้วยวิธีอื่นใดด้วย⁸⁸

3.5.2 ผลกระทบของความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ต่อเศรษฐกิจอวกาศใหม่

ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 มีผลกระทบสำคัญต่อแนวทางการใช้ทรัพยากรในอวกาศ โดยเฉพาะการพัฒนาโครงการขุดเจาะทรัพยากรธรรมชาติบนดวงจันทร์และเทหวัตถุในอวกาศ (Space mining) อุตสาหกรรมนี้ได้รับความสนใจจากภาครัฐและเอกชน เนื่องจากดวงจันทร์และดาวเคราะห์น้อยอาจเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญ โดยเฉพาะแร่ธาตุหายาก (Rare Earth Elements: REEs) แล น้ำแข็งขั้วดวงจันทร์ (Lunar ice), ซึ่งสามารถแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงสำหรับจรวดในอนาคต ในปัจจุบันบริษัทเอกชน เช่น Karman+, TransAstra, AstroForge, Origin Space และ Asteroid Mining Corporation กำลังออกแบบดาวเทียม หุ่นยนต์ และเทคโนโลยีขั้นสูงอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อทำให้การทำเหมืองในอวกาศเป็นไปได้⁸⁹ อย่างไรก็ตาม ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 กำหนดให้ทรัพยากรของดวงจันทร์เป็นมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติและระบุว่าการใช้ทรัพยากรต้องอยู่ภายใต้ระบอบระหว่างประเทศที่จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งหมด ส่งผลให้ไม่มีรัฐมหาอำนาจด้านอวกาศโดยอมรับข้อตกลงในสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้ โดยเฉพาะกฎหมายอวกาศแห่งชาติของบางประเทศได้รับรองสิทธิบริษัทเอกชนภายในประเทศของตนให้สามารถถือครองและใช้ประโยชน์จาก

⁸⁸ ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979, ข้อ 7 วรรคหนึ่ง.

⁸⁹ Margo Steines, **5 Top Space Mining Companies** [Online], 29 June 2023.

ทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศที่สกัดได้⁹⁰ ดังได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 3.1.2 “ผลกระทบของสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 ต่อเศรษฐกิจอวกาศใหม่”

3.5.3 ผลของความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ต่อประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีในความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ยิ่งไปกว่านั้นประเทศไทยยังได้ก้าวสู่บทบาทใหม่ในเวทีอวกาศระดับนานาชาติผ่านการเข้าร่วมเป็นภาคีทั้งใน Artemis Accords และ ILRS อย่างเป็นทางการดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 3.1.3 “ผลของสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 ต่อประเทศไทย” ดังนั้นหากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีในความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้อาจส่งผลเสียต่อทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมอวกาศของไทยและโอกาสทางเศรษฐกิจอวกาศใหม่ในดังต่อไปนี้

1. ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ไม่มีผลในทางปฏิบัติในระดับระหว่างประเทศ แม้ว่าความตกลงฉบับนี้จะมีเป้าหมายเพื่อกำหนดกรอบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศอวกาศอย่างเป็นธรรมก็ตาม แต่รัฐมหาอำนาจด้านอวกาศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา รัสเซีย และจีน ต่างไม่ให้ได้ลงนามต่อความตกลงนี้ เนื่องจากเห็นว่ามีข้อจำกัดเกี่ยวกับการถือครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอวกาศเชิงพาณิชย์ภายในประเทศ⁹¹ หากไทย

⁹⁰ Rebekah Shields, *Towards a New Orbit: Addressing the Legal Void in Space Mining*, American University International Law Review, Volume 40 Issue 1 (2024), pp. 241-242.

⁹¹ The Conversation, *As the US and China race to the Moon, these loopholes in space law could cause conflict* [Online], 3 January 2025. Source: <https://theconversation.com/as-the-us-and-china-race-to-the-moon-these-loopholes-in-space-law-could-cause-conflict-243577#:~:text=However%2C%20major%20spacefaring%20nations%20such,China%20never%20signed%20this%20agreement.&text=The%20US%20has%20drawn%20up,under%20the%20Outer%20Space%20Treaty.>

เข้าร่วมข้อตกลงนี้ จะทำให้เราผูกพันกับกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นที่ยอมรับในระดับโลก และอาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือกับประเทศที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ความตกลงฉบับนี้

2. ข้อจำกัดด้านสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมอวกาศของประเทศไทย กล่าวคือ หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ไม่เข้าร่วมความตกลงดวงจันทร์ คือ ข้อกำหนดที่ระบุว่าทรัพยากรบนดวงจันทร์และเทหวัตถุในท้องฟ้าอื่น ๆ เป็น “มรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ” และการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้ระบอบระหว่างประเทศที่จะกำหนดขึ้นในอนาคต ซึ่งข้อกำหนดนี้อาจจำกัดศักยภาพของภาคเอกชนไทยในการลงทุนในอุตสาหกรรมอวกาศ หากไทยต้องการส่งเสริมบริษัทเทคโนโลยีอวกาศ เช่น mu Space หรือบริษัทที่สนใจทำธุรกิจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรอวกาศในอนาคต การเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีในความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 อาจเป็นอุปสรรคสำคัญ เพราะทรัพยากรที่สกัดหรือขุดพบอาจไม่สามารถถือครองเป็นกรรมสิทธิ์ได้

3. ภาระผูกพันทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจน อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากฎหมายอวกาศของไทย ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 กำหนดให้รัฐภาคีต้องแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรอวกาศร่วมกันแต่ไม่มีรายละเอียดชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการแบ่งปัน หรือการกำหนดระบอบระหว่างประเทศที่จะใช้ในการกำกับดูแลทรัพยากรเหล่านี้ ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีอาจต้องจัดทำกฎหมายอวกาศแห่งชาติให้สอดคล้องกับพันธกรณีในความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนานโยบาย

4. ประเทศไทยสามารถพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศได้โดยไม่ต้องเข้าร่วมความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 เนื่องจากปัจจุบัน ไทยได้เข้าร่วมโครงการสำคัญทั้งสอง ได้แก่ Artemis Accords ที่นำโดยสหรัฐอเมริกา และ ILRS ที่นำโดยจีนและรัสเซีย แล้ว การเข้าร่วมโครงการเหล่านี้เปิดโอกาสให้ไทยสามารถขยายเศรษฐกิจอวกาศและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ผ่านความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการลงทุนกับประเทศต่าง ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่ในกรอบข้อจำกัดของความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979

นอกจากนี้ หากไทยเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางกฎหมายหลายประการ เนื่องจากเนื้อหาของข้อตกลงดังกล่าวแตกต่างจากหลักการที่ได้กำหนดไว้ใน Artemis Accords และ ILRS อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในห้วงอวกาศซึ่งความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 กำหนดให้ทรัพยากรบนดวงจันทร์เป็น "มรดกร่วมของมวลมนุษยชาติ" และห้ามมิให้รัฐหรือเอกชนถือครองหรือใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์โดยลำพัง ซึ่งขัดกับแนวทางของ Artemis Accords ที่ยืนยันว่าการใช้ทรัพยากรธรรมชาติบนดวงจันทร์ไม่ถือเป็นการละเมิดข้อ 2 ของสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 นอกจากนี้ ความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 ยังเสนอกำหนดในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศให้ต้องอยู่ภายใต้ระบอบระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดเสรีภาพของประเทศไทยในการดำเนินกิจกรรมอวกาศร่วมกับพันธมิตรภายใต้โครงการ Artemis Accords และ ILRS ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

ปัจจุบันเทคโนโลยีอวกาศมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโลก โดยเฉพาะในส่วนของเศรษฐกิจอวกาศใหม่ ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนกิจกรรมด้านอวกาศโดยภาคเอกชนอย่างมีนัยสำคัญ กิจกรรมในภาค Downstream เช่น การใช้ข้อมูลจากดาวเทียมในระบบการสื่อสาร นำทาง และพยากรณ์อากาศ ได้สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจจำนวนมากในบริบทของประเทศไทย แม้ว่าจะยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่เศรษฐกิจอวกาศไทยมีมูลค่าสูงถึง 56,122 ล้านบาท โดยเน้นการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี Downstream เป็นหลัก ทว่า การขาดกฎหมายอวกาศแห่งชาติที่ชัดเจนยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุนและการเติบโตของอุตสาหกรรมนี้

เศรษฐกิจอวกาศใหม่ หมายถึงกิจกรรมทางอวกาศทุกรูปแบบที่สร้างมูลค่าและประโยชน์แก่มนุษยชาติ โดยแยกออกจากกิจกรรมอวกาศแบบดั้งเดิมที่เคยขับเคลื่อนโดย

รัฐบาลและบริษัทขนาดใหญ่ในอุตสาหกรรมการบินและกลาโหม ในยุคใหม่นี้ บริษัทเอกชนรายใหม่มีบทบาทในการพัฒนานวัตกรรมอวกาศ เช่น ดาวเทียมขนาดเล็ก การจัดตั้งเครือข่ายดาวเทียม การท่องเที่ยวอวกาศ และการทำเหมืองแร่อวกาศ กิจกรรมทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมนี้สามารถแบ่งได้เป็น Upstream ได้แก่ การผลิตจรวดและดาวเทียม และ Downstream ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากข้อมูลและระบบนำทางจากอวกาศในภาคธุรกิจต่าง ๆ

เศรษฐกิจอวกาศใหม่ทั่วโลกมีการเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีมูลค่าประมาณ 570 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2023 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 1.8 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐภายในปี ค.ศ. 2035 ปัจจัยหลักที่สนับสนุนการเติบโต ได้แก่ เทคโนโลยีจรวดนำกลับมาใช้ใหม่ การพัฒนาดาวเทียมขนาดเล็ก และโครงการให้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านเครือข่ายดาวเทียมในวงโคจรต่ำ เช่น Starlink ของ SpaceX และ Kuiper ของ Amazon ทั้งนี้ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือรูปแบบ PPP (Public-Private Partnership) ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการเร่งนวัตกรรมและลดต้นทุนในอุตสาหกรรมอวกาศ

สำหรับประเทศไทย เศรษฐกิจอวกาศใหม่มีการเติบโตผ่านโครงการของหน่วยงานรัฐ เช่น GISTDA ที่พัฒนาโครงการดาวเทียม THEOS-1 และ THEOS-2 เพื่อการสำรวจโลกอย่างละเอียด และมีแผนการพัฒนาท่าอวกาศยานเพื่อรองรับกิจกรรมการปล่อยดาวเทียมในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังประสบปัญหาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะกิจกรรม Upstream เช่น การผลิตดาวเทียมและการพัฒนาระบบขนส่งอวกาศ อีกทั้งการขาดกฎหมายอวกาศแห่งชาติที่ทันสมัยยังกีดกันการลงทุนจากภาคเอกชน ส่งผลให้บทบาทของไทยในเวทีเศรษฐกิจอวกาศโลกยังค่อนข้างจำกัด

กฎหมายอวกาศระหว่างประเทศเป็นกรอบสำคัญที่กำกับกิจกรรมอวกาศในระดับสากล ซึ่งไทยได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 และข้อตกลงช่วยเหลือและสงเคราะห์ ค.ศ. 1968 แล้ว แต่ยังไม่ได้เข้าร่วมอนุสัญญาความรับผิดชอบ ค.ศ. 1972 และอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 อย่างเป็นทางการ สนธิสัญญาเหล่านี้กำหนดหลักการสำคัญ เช่น เสรีภาพในการใช้ห้วงอวกาศ ห้ามการอ้างกรรมสิทธิ์ในห้วงอวกาศ ความรับผิดชอบของรัฐ

ต่อความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอวกาศ และการต้องจดทะเบียนวัตถุอวกาศเพื่อความโปร่งใส โดยไทยจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีเหล่านี้ เพื่อส่งเสริมความเชื่อมั่นและการลงทุนในภาคอวกาศ

ปัจจุบันประเทศไทยได้ลงนามใน Artemis Accords ที่นำโดยสหรัฐอเมริกา และเข้าร่วมโครงการ ILRS ที่นำโดยจีนและรัสเซีย ซึ่งสะท้อนถึงบทบาทใหม่ของไทยในเวทีอวกาศระดับนานาชาติ การเข้าร่วมข้อตกลงเหล่านี้ช่วยให้ไทยมีโอกาสมิมีส่วนร่วมในกิจกรรม Upstream เช่น การสำรวจและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดวงจันทร์อย่างสอดคล้องกับกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในระยะยาวจะขึ้นอยู่กับความสามารถของไทยในการจัดทำกฎหมายอวกาศแห่งชาติที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ให้เติบโตอย่างยั่งยืนและแข่งขันได้ในระดับสากล

4.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ของประเทศไทยเป็นไปอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับกฎหมายอวกาศระหว่างประเทศ ประเทศไทยควรเร่งดำเนินการตรากฎหมายอวกาศแห่งชาติที่มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี โดยเฉพาะสนธิสัญญาอวกาศ ค.ศ. 1967 และความตกลงช่วยเหลือและส่งคืน ค.ศ. 1968 อีกทั้งควรคำนึงถึงแนวทางที่กำหนดไว้ใน Artemis Accords และ ILRS ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมแล้ว เพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและยกระดับบทบาทของประเทศไทยในการดำเนินกิจกรรมอวกาศในยุคเศรษฐกิจอวกาศใหม่

ส่วนสนธิสัญญาด้านอวกาศระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ ของสหประชาชาตินั้น ประเทศไทยควรพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาความรับผิดชอบ ค.ศ. 1972 และอนุสัญญาจดทะเบียน ค.ศ. 1975 เพื่อเสริมสร้างสถานะทางกฎหมายของประเทศในกิจกรรมอวกาศระหว่างประเทศ โดยการเข้าร่วมในสนธิสัญญาระหว่างประเทศทั้งสองฉบับเพิ่มเติมดังกล่าวจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนได้ในกรณีเกิดความเสียหายจากวัตถุอวกาศ และเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนในการลงทุนและดำเนินกิจกรรมอวกาศภายใต้กฎเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 เนื่องจากความตกลงดังกล่าวมีข้อกำหนดที่จำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากทรัพยากรธรรมชาติในห้วงอวกาศ อันอาจกระทบต่อการเติบโตของเศรษฐกิจอวกาศใหม่ของประเทศไทยในอนาคต ทั้งยังอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมอวกาศภายใต้กรอบความร่วมมือของ Artemis Accords และ ILRS ที่ไทยได้เข้าร่วมแล้ว เนื่องจากแนวทางของความตกลงดวงจันทร์ ค.ศ. 1979 แตกต่างจากหลักการและแนวปฏิบัติของกรอบความร่วมมือทั้งสองฉบับดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ

รายการอ้างอิง

- บริษัท ฟิกซ์ แอสโซซิเอท จำกัด, **โครงการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจอวกาศใหม่ (New Space Economy) ของประเทศไทย**, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (กรุงเทพมหานคร: 2567).
- มติชนออนไลน์, **กรม.เห็นชอบร่างแนวปฏิบัติการรับจดทะเบียนวัตถุอวกาศ** [Online], 3 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/local/news_2213242
- สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน), **โครงการความร่วมมือสำรวจดวงจันทร์ไทย-จีน** [ออนไลน์], 27 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <https://www.narit.or.th/th/collaboration/ilrs>
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน), **ประเทศไทยลงนามเข้าร่วมข้อตกลง Artemis Accords แล้ว** [ออนไลน์], 16 ธันวาคม 2567. แหล่งที่มา: https://www.gistda.or.th/news_view.php?n_id=8290&lang=TH
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน), **‘เศรษฐกิจอวกาศ’ กับการสร้างจุดเปลี่ยนประเทศไทย** [ออนไลน์], 3 ตุลาคม 2565. แหล่งที่มา https://gistda.or.th/news_view.php?n_id=6368&lang=TH
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **รายงาน เรื่อง New Space และกิจการอวกาศ (Space Economy) ของคณะกรรมการสื่อสารโทรคมนาคมและดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>(<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>)

- Alessandro Paravano and others, **The Impact of the New Space Economy on Sustainability: An Overview**, Acta Astronautica, Volume 222 (September 2024).

- Bogdan Gogulan, **Is the Fear of Satellite Collision and Debris Justified?** [Online], Source: <https://geospatialworld.net/article/opinion/fear-satellite-collision-debris/>

- Christopher Newman, **Why Many Countries are Refusing to Sign Moon Exploration Agreement** [Online], Source: <https://theconversation.com/artemis-accords-why-many-countries-are-refusing-to-sign-moon-exploration-agreement-148134>

- Clara Piloto, **5 Ways the New Space Economy can Improve Human Life on Earth** [Online], Source: <https://professionalprograms.mit.edu/blog/technology/what-is-new-space-economy/#:~:text=The%20new%20space%20economy%20is,and%20contributing%20to%20space%20exploration>

- ESA, **Measuring the Space Economy** [Online], Source: <https://space-economy.esa.int/article/34/measuring-the-space-economy>

- ESA, **Reusable Rockets for Affordable, Responsive, and Sustainable Orbital Launch** [Online], Source: <https://esa-bic.org.uk/2024/07/05/reusable-rockets-for-affordable-responsive-and-sustainable-orbital-launch/>

- Frans G. Von der Dunk, **A Sleeping Beauty Awakens: The 1968 Rescue Agreement After Forty Years**, Journal of Space Law, Volume 34 Issue 2 (Winter 2008).

- Japanese Law Translation, **Act on Launching of Spacecraft, etc. and Control of Spacecraft (Tentative translation): Article 9, 39 and 40** [Online] 16 November 2016. Source: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4329/en>

- Jeffrey Hill, **SpaceX Beats Out Blue Origin, Dynetics for \$2.89B NASA Moon Lander Contract** [Online], Source: <https://www.satellitetoday.com/launch/2021/04/19/spacex-beats-out-blue-origin-dynetics-for-2-89b-nasa-moon-lander-contract/>

- John G. Wrench, **Non-Appropriation, No Problem: The Outer Space Treaty is Ready for Asteroid Mining**, Case Western Reserve Journal of International Law, Volume 51 Issue 1 (March 2019).

- John Coykendall and others, **Riding the Exponential Growth in Space** [Online], Source: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/aerospace-defense/future-of-space-economy.html>

- Korean Law Information Center, **ACT ON COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY SPACE OBJECTS: Article 5, 6 and 7** [Online] 26 July 2017. Source: <https://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm&query=space&x=0&y=0#liBcolor0>

- Margo Steines, **5 Top Space Mining Companies** [Online], Source: <https://builtin.com/articles/top-space-mining-companies>

- Tanja Masson-Zwaan and others, **The Need to Improve Registration Practices in the Context of Space Traffic Management**, Acta Astronautica, Volume 223 (October 2024).

- Matt Williams, **China Plans to Retrieve Mars Samples by 2031** [Online], Source: <https://phys.org/news/2024-12-china-mars-samples.html>

- Morgan M. DePagter, **“Who Dares, Wins:” How Property Rights in Space Could be Dictated by the Countries Willing to Make the First Move**, Chicago Journal of International Law, Volume 1 Issue 2 (Spring 2022).

- NASA, **THE ARTEMIS ACCORDS: PRINCIPLES FOR COOPERATION IN THE CIVIL EXPLORATION AND USE OF THE MOON, MARS, COMETS, AND ASTEROIDS FOR PEACEFUL PURPOSES** [Online] 13 October 2020. Source: <https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2022/11/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf>

- NASA, **Commercial Crew Program** [Online], Source: https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2015/10/commercial_crew_press_kit_2.pdf

- NASA, **The Artemis Accords** [Online], Source: <https://www.nasa.gov/artemis-accords/>

- OECD, **Harnessing “New Space” for Sustainable Growth of the Space Economy**, 2 ed. (Paris: OECD Publishing, 2022).

- OECD, **OECD Handbook on Measuring the Space Economy**, 2 ed. (Paris: OECD Publishing, 2022).

- Rahul Kumar, **Top 5 Companies Working on Space Internet** [Online], Source: <https://industrywired.com/top-5-companies-working-on-space-internet/>

- Rebekah Shields, **Towards a New Orbit: Addressing the Legal Void in Space Mining**, American University International Law Review, Volume 40 Issue 1 (2024).

- Sandeepa Bhat B., **Space Liability Insurance: Concerns and Way Forward**, Journal of Law, Volume 6 Issue 1 (January 2020).

- Shelli Brunswick, **The Transformative Power of Public-Private Partnerships in Space Exploration** [Online], Source: <https://www.forbes.com/councils/forbestechcouncil/2024/06/24/the-transformative-power-of-public-private-partnerships-in-space-exploration/>

- Space Foundation Editorial Team, **International Space Law** [Online], Source: https://www.spacefoundation.org/space_brief/international-space-law/

- Space Foundation Editorial Team, **Space Foundation Announces \$570B Space Economy in 2023, Driven by Steady Private and Public Sector Growth** [Online], Source: <https://www.spacefoundation.org/2024/07/18/the-space-report-2024-q2/>

- Tanja Masson-Zwaan and Mahulena Hofmann, **Introduction to Space Law**, 5 ed. (Netherland: Kluwer Law International B.V., 2025)

- The Conversation, **As the US and China race to the Moon, these loopholes in space law could cause conflict** [Online], 3 January 2025. Source: <https://theconversation.com/as-the-us-and-china-race-to-the-moon-these-loopholes-in-space-law-could-cause-conflict-243577#:~:text=However%2C%20major%20spacefaring%20nations%20such,China%20never%20signed%20this%20agreement.&text=The%20US%20has%20drawn%20up,under%20the%20Outer%20Space%20Treaty>

- UNOOSA, **A/AC.105/C.2/2024/CRP.10: SCHEMATIC OVERVIEW OF NATIONAL REGULATORY FRAMEWORKS FOR SPACE ACTIVITIES** [Online] 15-16 April 2024. Source: https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2024/aac_105c_22024crp/aac_105c_22024crp_10_0_html/AC105_C2_2024_CRP10E.pdf

- UNOOSA, **A/RES/68/74: Recommendations on national legislation relevant to the peaceful exploration and use of outer space** [Online], 11 December 2013. Source: https://www.unoosa.org/pdf/gares/A_RES_68_074E.pdf

- UNOOSA, **Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies** [Online], Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/intromoon-agreement.html>

- UNOOSA, **Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space** [Online], Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introrescueagreement.html>

- UNOOSA, **Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects** [Online], Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introliability-convention.html>

- UNOOSA, **Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space** [Online], Source: <https://www.unoosa.org/oosa/sk/ourwork/spacelaw/treaties/introregistration-convention.html>

- UNOOSA, **National Space Law** [Online], 29 April 2025. Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/nationalspacelaw.html>

- UNOOSA, **Status of International Agreements Relating to Activities in Outer Space** [Online], Source: <https://www.unoosa.org/oosa/de/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html>

- UNOOSA, **Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies** [Online], Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introouterspacetreaty.html>

- UNOOSA, **United Nations Register of Objects Launched into Outer Space** [Online], Source: <https://www.unoosa.org/oosa/en/spaceobjectregister/index.html>

- World Economic Forum, **Space is Booming. Here's How to Embrace the \$1.8 Trillion Opportunity** [Online], Source: <https://www.weforum.org/stories/2024/04/space-economy-technology-invest-rocket-opportunity/>

บทความวิจัย (Research Article)

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดสิทธิมนุษยชน ในภาคปฏิบัติตามปกติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ในชั้นก่อนฟ้องและชั้นพิจารณาพิพากษาคดี)*

Safeguarding and Redressing Human Rights Violations in the Routine
Operation of the Criminal Justice System
(Pre-Prosecution and Adjudication Stages)

คณพล จันทน์หอม**

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Kanaphon Chanhom

Faculty of Law, Chulalongkorn University

* บทความวิจัยนี้สรุปจากรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดสิทธิมนุษยชนในภาคปฏิบัติตามปกติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ในชั้นก่อนฟ้องและชั้นพิจารณาพิพากษาคดี)” เสนอ สถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด กันยายน 2567

** นิติศาสตรบัณฑิต (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), เศรษฐศาสตรบัณฑิต (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช), นิติศาสตรมหาบัณฑิต (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), Master of Laws (University of Washington), Ph.D. in Law (University of Washington); อีเมลติดต่อ kanaphon.c@chula.ac.th

ชัชพล ไชยพร***

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

Chachapon Jayaphorn

National Office of Buddhism

ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม****

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Pramote Sermsilatham

Faculty of Law, Chulalongkorn University

ณัชพล จิตติรัตน์*****

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Natchapol Jittirat

Faculty of Law, Chulalongkorn University

Lasse Schuldt*****

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Law, Thammasat University

*** นิติศาสตรบัณฑิต (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ศิลปศาสตรบัณฑิต (สารสนเทศศาสตร์) (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), ศิลปศาสตรบัณฑิต (ไทยคดีศึกษา) (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), Master of Laws (Indiana University), Master of Comparative Law (Indiana University), S.J.D. (University of Wisconsin); อีเมลติดต่อ chachapon.j@chula.ac.th

**** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Master II de Recherche (Aix Marseille Université), Docteur en Droit (Aix Marseille Université); อีเมลติดต่อ pramote.s@chula.ac.th

***** นิติศาสตรบัณฑิต (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), Master of Laws (University of Washington), Master of Laws (University of Southern California), S.J.D. (University of Wisconsin); อีเมลติดต่อ natchapol.j@chula.ac.th

***** First State Examination & Doctor Iuris (Humboldt University Berlin), Second State Examination (Kammergericht Berlin); อีเมลติดต่อ lasse@tu.ac.th

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2568)

วันที่รับบทความ 16 พฤษภาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 5 มิถุนายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 10 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยเน้นพฤติกรรม การ “ละเลย” หรือ “เพิกเฉย” ต่อสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมและประสิทธิภาพของกระบวนการดังกล่าว งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการศึกษาวรรณกรรม เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายสากล ของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และฝรั่งเศส ตลอดจนสัมภาษณ์เชิงลึกและการ ประชุมกลุ่มย่อยกับผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการสัมภาษณ์ฟังความ คิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการละเลยสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ (1) ทศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มีอคติล่วงหน้า (2) แนวปฏิบัติที่ ปฏิบัติกันมาโดยมิได้แก้ไขปรับปรุง (3) ข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวย ต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (4) การขาดความตระหนักของเจ้าหน้าที่ต่อสิทธิของ ผู้เกี่ยวข้องในคดีอาญา และ (5) การขาดแคลนทรัพยากรรวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่จำกัด

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ ยุติธรรม ได้แก่ ขั้นตอนตำรวจ ขั้นตอนพนักงานอัยการ และชั้นศาล พบว่ามีจุดอ่อนสำคัญ เช่น การเรียกผู้ต้องหามาเป็นพยานก่อนแจ้งข้อกล่าวหา การสอบสวนที่กระทบความเป็น ส่วนตัว การสอบปากคำโดยไม่คำนึงถึงสภาพของผู้เสียหายและพยาน การขอฝากขังโดยไม่ คำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องหา และการดำเนินคดีที่ล่าช้าโดยไม่จำเป็น งานวิจัยนี้เสนอแนว ทางแก้ไขปัญหา ได้แก่ การปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สะท้อนเจตนารมณ์ของสิทธิมนุษยชน การพัฒนากลไกกำกับดูแล การเพิ่มการใช้เทคโนโลยีเพื่อความโปร่งใส และการให้ความรู้ แก่เจ้าหน้าที่และประชาชน

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยมุ่งเน้นการปรับปรุงแนวปฏิบัติในกรอบของกฎหมายปัจจุบัน โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในระยะเวลายั่งยืน และเสริมสร้างระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยให้มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากล

คำสำคัญ: สิทธิมนุษยชน; กระบวนการยุติธรรมทางอาญา; การละเลยสิทธิ; การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม; หลักกฎหมายสากล

Abstract

This research examines and analyzes the practices of officials in the criminal justice system concerning the protection of human rights in Thailand. It focuses on instances where authorities “neglect” or “disregard” human rights, affecting fairness and efficiency in legal proceedings. The study employs qualitative research methods, including literature review, comparative analysis with legal frameworks in the United Kingdom, the United States, Germany, and France, as well as in-depth interviews, focus group discussions, and public hearings involving legal experts and justice system stakeholders.

Findings indicate that several factors contribute to the neglect of human rights in Thailand’s criminal justice process, including (1) biased attitudes among law enforcement personnel, (2) traditional practices that lack modernization, (3) legal and regulatory constraints that do not adequately protect individual rights, (4) a lack of awareness among officials regarding the rights of suspects, defendants, and victims, and (5) insufficient resources and limited adoption of technology.

The study highlights key procedural shortcomings at various stages of the justice process, such as pre-charge questioning of suspects as witnesses, privacy-intrusive investigative measures, improper handling of testimonies from vulnerable witnesses, unnecessary pretrial detention, and delays in legal proceedings. The research proposes reforms including procedural adjustments to align with human rights principles, strengthened oversight mechanisms, increased use of technology for transparency, and enhanced training for legal practitioners and the public.

The study suggests that meaningful reforms can be implemented within the existing regulations without requiring amendments to statutory

laws. These proposed changes aim to bring immediate improvements while aligning Thailand's criminal justice system with international human rights standards.

Keywords: Human Rights; Criminal Justice System; Neglect of Rights; Justice Reform; International Legal Standards

1. บทนำ

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของบุคคลหรือประชาชนที่รัฐสมัยใหม่ตระหนักและให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักการของสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นหลักการสากล โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงบัญญัติหลักการสำคัญดังกล่าวไว้ในกฎหมายไทย ดังจะเห็นได้จากมาตรา 28 และมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งยังกำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อนุบัญญัติตลอดจนประกาศและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามยังปรากฏอยู่เสมอว่าเจ้าหน้าที่รัฐ “ละเลย” หรือ “เพิกเฉย” ต่อการปฏิบัติเพื่อปกป้องคุ้มครองและเคารพหลักสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้บุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น บันทึกลงของผู้ต้องขังรายหนึ่งซึ่งบรรยายภาพของการถูกกระทบสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมอย่างชัดเจนว่า¹

คุณเคยคิดไหมว่าวันหนึ่งอาจโดนจับแล้วมัดเข้าคุก ประกันตัวไม่ได้
หลักทรัพย์ไม่พอ หรือตำรวจคัดค้านการประกัน กระทั่งศาลหมดเวลา
ทำการ...ท่ามกลางเสียงโหวกเหวกของฝรั่งในกรงขัง ๆ ที่ตะโกนถึง
สิทธิมนุษยชน ตะโกนให้ตำรวจปล่อย ตะโกนว่าฉันไม่ผิด อยากบอก
พ่อตาว่าข้าพเจ้าเหลือเกินว่า “นี่ประเทศไทย สิทธิมนุษยชนมันมาไม่ถึง”
แต่ก็เพื่อยเกินไป

วัตถุประสงค์ของบทความวิจัยนี้จึงต้องการพิสูจน์ว่ามีแนวปฏิบัติในขั้นตอนใดบ้างของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งในชั้นก่อนฟ้องและชั้นพิจารณาพิพากษาคดีที่แม่ปฏิบัติอย่างสอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ในทางปฏิบัติอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้อง พร้อมพิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยที่ก่อ

¹ ภรณ์ทิพย์ มั่นคง, มันทำร้ายเราได้แค่นี้แหละ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่าน, 2564), หน้า 5-7.

หรือเอื้อให้เกิดการละเลยหรือเพิกเฉยต่อสิทธิมนุษยชน โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานระดับสากลเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างไม่ตั้งใจในการปฏิบัติงานตามปกติของเจ้าหน้าที่ บทความวิจัยนี้เน้นหาวิธีการแก้ไขปัญหที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นไป และเพื่อเผยแพร่ผลการวิจัยสู่สาธารณะและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเน้นที่การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และฝรั่งเศส นอกจากนั้นยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จากผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 2 ครั้ง รวมทั้งการสัมภาษณ์รับฟังความคิดเห็นเป็นการทั่วไปอีก 1 ครั้ง

อนึ่ง โครงการศึกษาวิจัยนี้และข้อคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยทั้งหมดได้ผ่านการตรวจพิจารณาทางจริยธรรมให้สามารถดำเนินการได้ โดยคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว

บทความวิจัยนี้จะเริ่มต้นด้วยการอธิบายถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่เอื้อต่อการกระทบสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จากนั้นจะวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นพิจารณาพิพากษาคดีเป็นลำดับรวมทั้งสิ้น 17 ประเด็น โดยกล่าวถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่กระทบถึงสิทธิมนุษยชน แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามกฎหมายของต่างประเทศ และข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นไปในคราวเดียวกัน

2. สาเหตุหรือปัจจัยที่เอื้อต่อการกระบทสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

(1) ทศนคติของเจ้าหน้าที่

ทัศนคติ (attitude) คือ แนวความคิดเห็นที่กำหนดการกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทัศนคติที่เป็นกลางเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติสามารถพิจารณาได้ใน 2 มิติ คือ (1) ในมิติผู้ต้องหาหรือจำเลย เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมเชื่อไว้ก่อนแล้วว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเป็นผู้กระทำความผิด มิฉะนั้นคงไม่ถูกกล่าวหาหรือถูกดำเนินคดี² ความเชื่อหรือทัศนคติเชิงลบดังกล่าวมาซึ่งการปฏิบัติอันเป็นการเพิกเฉยหรือละเลยในการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ต้น และ (2) ในมิติผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมมีทัศนคติเชิงลบต่อผู้เสียหายบางกลุ่ม เช่น ในคดีข่มขืนกระทำชำเราบางคดี พนักงานสอบสวนบางคนมีทัศนคติว่าผู้หญิงที่ถูกข่มขืนกระทำชำเราอาจเป็นสาเหตุของการข่มขืนกระทำชำเรา นั่นเอง เช่น แต่งตัวไม่เหมาะสม³ ด้วยเหตุนี้หากเจ้าหน้าที่ปรับทัศนคติเชิงลบออก และปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางและเที่ยงธรรม จะทำให้ปัญหาการละเลยหรือเพิกเฉยของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการกระบทสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และจำนวนคดีที่ศาลยกฟ้องเพราะจำเลยมิได้กระทำความผิดจะลดลงตามไปด้วย

(2) วิธีที่ปฏิบัติกันมา

วัฒนธรรมและบรรทัดฐานบางอย่างภายในหน่วยงานของรัฐ อาจส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีทัศนคติดูถูกสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ค่านิยมเหล่านี้ได้รับการถ่ายทอดและยอมรับกันในกลุ่มเจ้าหน้าที่ จนนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่รู้ตัว⁴ โดยจำแนกเป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณี

² สัมภาษณ์ ผู้พิพากษา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2566

³ สัมภาษณ์ บุคคลที่มีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2566

⁴ P. A. J. Waddington, *Police (Canteen) Sub-Culture: An Appreciation*, The British Journal of Criminology, Volume 39 Issue 2 (March 1999), pp. 287-309.

กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจในการไม่ปฏิบัติตามบางอย่างอันเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ แต่เจ้าหน้าที่รัฐเลือกปฏิบัติตามที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมา เนื่องจากเห็นว่าการปฏิบัติตามในสิ่งที่กฎหมายบังคับให้กระทำก็เป็นการเพียงพอแล้ว และเมื่อกฎหมายเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจในการไม่ปฏิบัติตามได้ เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ เช่น ดุลพินิจของศาลในการรับชำระคดีไว้หรือไม่ก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 22 (1)⁵ และ (2) กรณีมีการเปลี่ยนแปลงหลักการของกฎหมายไปแล้ว แต่เจ้าหน้าที่รัฐยังปฏิบัติตามเดิม เช่น ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราแต่เดิมนั้นบัญญัติให้เป็นความผิดอันยอมความได้อย่างกว้างขวาง ต่อมากฎหมายบัญญัติให้การกระทำความผิดดังกล่าวกำหนดให้ยอมความได้ในกรณีจำกัดเท่านั้น⁶ หากเจ้าหน้าที่รัฐเอาใจใส่โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ จะทำให้ปัญหาการละเลยหรือเพิกเฉยสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาลดน้อยลง

(3) กฎระเบียบบางประการไม่เอื้ออำนวยต่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างเพียงพอ

การที่กฎหมาย กฎระเบียบ หรืออนุบัญญัติ ตลอดจนหนังสือเวียนไม่ได้กำหนดลงไปเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐลงเลที่จะปฏิบัติจนกลายเป็นการเพิกเฉยหรือละเลยต่อสิทธิมนุษยชนในที่สุด กฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยนั้นสามารถจำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) กฎหมาย ซึ่งกรณีที่กฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อสภาพการณ์ปัจจุบันจำเป็นต้องเสนอแก้ไขกฎหมายต่อไป และ (2) กฎระเบียบอื่น การแก้ไขกฎระเบียบดังกล่าวสามารถกระทำได้ง่ายกว่ากฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ หากมีการออกกฎระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจน จะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

⁵ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

⁶ สัมภาษณ์ บุคคลที่มีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2566

(4) การที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ตระหนักถึงสิทธิของผู้เกี่ยวข้องในคดีอาญา

เจ้าหน้าที่บางคนยังขาดความตระหนักถึงสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจำแนกออกเป็น (1) มิติของผู้เสียหาย เกิดการปฏิบัติที่ไม่ตระหนักถึงสิทธิของผู้เสียหาย อยู่เนื่อง ๆ เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับเพศ พนักงานสอบสวนมิได้จัดให้หญิงผู้เสียหาย ได้รับการถามปากคำโดยพนักงานสอบสวนหญิง แต่อ้างเหตุว่าเป็นกรณีผู้เสียหายยินยอม หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น⁷ และ (2) มิติผู้ต้องหาหรือจำเลย เป็นกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลย ควรได้รับการปฏิบัติตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่กลับถูกละเลยหรือเพิกเฉย หรือ ดำเนินการโดยล่าช้า เช่น การไม่รีบอายัดตัวผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังไว้ในคดีอื่นไว้ดำเนินคดี แต่ กลับปล่อยเวลาให้ล่วงไปจนกระทั่งผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยตัวจากคดีอื่นนั้น แล้วจึงมาดำเนินคดีในภายหลัง ทำให้ต้องมีการควบคุมตัวไว้ระหว่างการสอบสวนนั้น อีกทั้งที่สามารถสอบสวนได้ตั้งแต่เวลาที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นอยู่ในระหว่างคุมขังนั้น

(5) ความจำเป็นเนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากร

ผลกระทบจากการไม่มีทรัพยากรเพียงพอและการไม่นำเทคโนโลยีมาใช้ย่อมทำให้เกิดการดำเนินคดีและการอำนวยความสะดวกที่ล่าช้า ส่งผลต่อปัญหาการละเลยหรือ เพิกเฉยของเจ้าหน้าที่รัฐและนำมาสู่การกระทบสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งมีอย่างน้อยสองปัจจัย ปัญหาหลัก คือ (1) การขาดแคลนทรัพยากรบุคคล สถานที่ และงบประมาณ เช่น กรณี ขาดแคลนพนักงานสอบสวนหญิง (2) กรณีที่ยังมิได้พัฒนาระบบเทคโนโลยีให้พร้อมต่อ การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เช่น การใช้ภาพหรือเสียงในกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นปัญหาที่คณะผู้วิจัยรวบรวมและนำมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขมี ทั้งหมด 17 ประเด็น ประกอบด้วย ประเด็นปัญหาในชั้นก่อนฟ้องคดี 13 ประเด็น (จำแนก เป็นประเด็นปัญหาในชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ 8 ประเด็นในหัวข้อที่ 3 และประเด็นปัญหาในชั้น พนักงานอัยการ 5 ประเด็น ในหัวข้อที่ 4) และประเด็นปัญหาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี อีก 4 ประเด็นในหัวข้อที่ 5 ดังนี้

⁷ สัมภาษณ์ บุคคลที่มีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2566

3. บทวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(1) การเรียกผู้ต้องหามาเป็นพยานก่อนแจ้งข้อกล่าวหา

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นด่านแรกที่จะต้องจับกุมคุมขัง รวมทั้งสอบสวนผู้เกี่ยวข้อง การกระทบสิทธิมนุษยชนจึงเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าชั้นอื่น โดยทั่วไป ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิไม่ให้การปรักปรำตนเอง (Right Against Self-Incrimination) สิทธิดังกล่าวในต่างประเทศถูกนำมาใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งคำถามในฐานะผู้ต้องสงสัยด้วย⁸ มิใช่เฉพาะเมื่อตกเป็นผู้ต้องหาแล้วเท่านั้น ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้ต้องมีการ “แจ้งสิทธิของผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับ” แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งสิทธิดังกล่าวเมื่อผู้ต้องหาตกเป็นผู้ต้องหาแล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า มีบางกรณีที่พนักงานสอบสวนเรียกผู้ต้องหามาสอบสวนในฐานะพยานก่อนแจ้งข้อกล่าวหา ซึ่งการที่ผู้ต้องหามาให้การในฐานะพยานนั้น เจ้าหน้าที่มิได้แจ้งสิทธิด้วย ทำให้ผู้ต้องหาในฐานะพยานไม่ทราบสิทธิดังกล่าวจนอาจกระทบสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย และอาจถูกดำเนินคดีในข้อหาแจ้งความเท็จได้ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5346/2540 และมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1418/2553 วางบรรทัดฐานว่า การเรียกพยานมาสอบปากคำไม่จำเป็นต้องแจ้งสิทธิ แม้ภายหลังผู้ต้องหาจะตกเป็นจำเลย คณะผู้วิจัยได้รวบรวมสาเหตุของปัญหาดังกล่าวแล้ว พบว่าปัญหาการกระทบสิทธิมนุษยชนดังกล่าวเกิดจากการที่พนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์โดยยังไม่อาจะระบุตัวผู้ต้องหาได้ พนักงานสอบสวนจึงจำเป็นต้องเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องกับความผิดมาสอบปากคำเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานก่อนจะแจ้งข้อกล่าวหา⁹ ในหมายเรียกพยานก็มีได้ระบุข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดที่เพียงพอว่าจะให้ผู้ที่ถูกออกหมายเรียกมาให้ปากคำเรื่องใด ซึ่งทำให้ผู้ต้องหาไม่ทราบสิทธิและไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่¹⁰ ซึ่งเป็นการละเลยสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาหรือจำเลย

⁸ ปกป้อง ศรีสนิท, สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 105.

⁹ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

¹⁰ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศที่นำมาศึกษาแล้วพบว่า กฎหมายแต่ละประเทศให้ความสำคัญกับกรณีที่พนักงานสอบสวนสงสัยว่าบุคคลที่มาให้ถ้อยคำในฐานะพยานจะเป็นผู้กระทำความผิด เนื่องจากบุคคลดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิไม่ต่างจากการเป็นผู้ต้องหา แม้การเรียกบุคคลมาสอบปากคำในฐานะพยานย่อมกระทำได้ เพื่อให้พนักงานสอบสวนมีโอกาสรวบรวมพยานหลักฐานพอสมควรที่จะพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา¹¹ เพราะถ้าเรียกผู้ต้องหามาแจ้งข้อกล่าวหาขณะที่พยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ อาจเกิดปัญหาการกระทบสิทธิมนุษยชนของบุคคลได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบพยานไปแล้วมีพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำความผิดเชื่อมโยงกับพยานนั้นมากขึ้น พนักงานสอบสวนก็จะสอบปากคำในลักษณะเป็นผู้ต้องหา พร้อมทั้งแจ้งสิทธิแก่พยานเช่นเดียวกับสิทธิของผู้ต้องหาด้วย

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหา ระยะแรกควรมีการกำหนดไว้ในคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 วรรคสอง มาใช้ประกอบกับมาตรา 234 เพื่อคุ้มครองพยานที่ต้องสงสัย กล่าวคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 วรรคสอง บัญญัติให้การถามปากคำผู้เสียหายหรือบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดี (หมายรวมถึงพยานด้วย) โดยบัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน...ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยพยานบุคคล” และมาตรา 234 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยพยานบุคคล บัญญัติว่า “พยานไม่ต้องตอบคำถามซึ่งโดยตรงหรือโดยอ้อม อาจจะทำให้เขาถูกฟ้องคดีอาญา เมื่อมีคำถามเช่นนั้น ให้ศาลเตือนพยาน” หากนำบทบัญญัติทั้งสองมาพิจารณาประกอบกันจะเห็นว่าพยานควรได้รับการเตือนหรือแจ้งสิทธิในลักษณะที่จะไม่ให้

¹¹ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567

การปรักปรำตนเองได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ อาจนำวิธีการสอบสวนที่เรียกว่า “PEACE Model”¹² มาใช้ด้วย

ในระยะยาว ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่า กรณีที่สงสัยว่าพยานที่ให้ปากคำนั้นเป็นผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหา ให้พนักงานสอบสวนสอบปากคำผู้นั้นโดยดำเนินการในลักษณะเดียวกับการสอบสวนผู้ต้องหา

(2) การแสวงหาพยานหลักฐานโดยอาจจะเกิดความเป็นส่วนตัว

(2.1) การค้นเพื่อแสวงหาพยานหลักฐาน

¹² PEACE Model หมายถึง เทคนิคการสอบสวนรูปแบบหนึ่งของอังกฤษ ซึ่งมาจาก P (Planning and Preparation), E (Engage and Explain), A (Account), C (Closure) และ E (Evaluation) เป็นการพูดคุยในลักษณะเป็นการสนทนา ทำให้เกิดความคุ้นเคยระหว่างการสอบสวน นอกจากนี้ยังคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนโดยผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สามารถสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

(1) P (Planning and Preparation) หมายถึง การวางแผนและการเตรียมการ ซึ่งผู้มีหน้าที่สอบสวนจำเป็นต้องดำเนินการให้พร้อมที่สุดก่อนทำการสอบสวน รวมทั้งต้องทราบด้วยว่าใครจะเป็นผู้เข้ารับการสัมภาษณ์ และเพราะเหตุใด

(2) E (Engage and Explain) หมายถึง การสร้างความร่วมมือและการอธิบาย โดยขั้นตอนนี้มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการสัมภาษณ์เพราะเป็นการสร้างความไว้วางใจ จึงต้องสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตรและความอาทรต่อผู้เข้ารับการสัมภาษณ์

(3) A (Account) หมายถึง การให้ข้อมูล ซึ่งเป็นการชี้แจงและตั้งคำถามท้าทาย ผู้สัมภาษณ์จะรวบรวมถ้อยคำถึงเหตุการณ์ต่างๆ อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ยังมีการถามเพื่อให้มีการขยายความหรือตั้งคำถามที่ท้าทายจากคำให้การกรณีที่มีข้อมูลขัดแย้งกัน

(4) C (Closure) หมายถึง การปิดการสัมภาษณ์ เป็นขั้นตอนสรุปคำสัมภาษณ์ เพื่อให้เข้าใจข้อมูลตรงกัน รวมทั้งทบทวนว่ายังมีประเด็นใดหลงเหลืออีกหรือไม่ อย่างไร

(5) E (Evaluation) หมายถึง การประเมินผล ขั้นตอนนี้ต้องประเมินว่าการสัมภาษณ์เป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ เพื่อพิจารณาว่าการสัมภาษณ์นั้นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงการสัมภาษณ์ในครั้งต่อไป

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา จึงเป็นดุลพินิจโดยแท้ของพนักงานสอบสวนที่จะรวบรวมพยานหลักฐานมากน้อยเพียงใด หรือจะเรียกบุคคลใดมาเป็นพยานหรือหมายเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นพยานหรือไม่ก็ได้ และศาลมักไม่ก้าวล่วง¹³ เมื่อศาลอนุมัติหมายค้นแล้ว และเมื่อค้นเสร็จ พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องทำรายงานการค้นเสนอให้ศาลทราบ แต่ศาลก็มักไม่ได้ตรวจสอบรายงานการค้นนั้น¹⁴ เนื่องจากผู้พิพากษาที่อนุมัติหมายค้นกับผู้พิพากษาที่ได้รับรายงานการค้นมักเป็นคนละคน¹⁵ นอกจากนี้ ในหมายค้นบางครั้งยังระบุไว้เพียงกว้าง ๆ จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการหาพยานหลักฐานมาสนับสนุนเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา แต่ไม่มีการค้นหาพยานหลักฐานที่พิสูจน์ให้เห็นความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจใช้อำนาจที่ละเมิดสิทธิส่วนตัวของบุคคลมากเกินไป

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวสำหรับการค้นเพื่อแสวงหาพยานหลักฐาน มีดังนี้

(ก) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหมายค้นศาลควรระบุรายละเอียดการค้นให้มากยิ่งขึ้น โดยค้นเท่าที่จำเป็นและสมควรเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว และในหมายค้นศาลควรระบุเรื่องการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาไว้ด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำการค้นได้ตระหนักถึงสิทธิดังกล่าวอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ระบุรายละเอียดเสนอศาลเพื่อพิจารณา

¹³ อุทัย อาทิวา, การสอบสวน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: หจก. วี.เจ.พรินติ้ง, 2565), หน้า 195.

¹⁴ สัมภาษณ์ ผู้พิพากษา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2566

¹⁵ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567

(ข) การค้นอาจใช้เทคโนโลยีโดยบันทึกภาพและเสียงขณะค้นเพื่อเป็นพยานหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการค้นโดยถูกต้องตามหมายค้นหรือไม่ อย่างไร

(ค) เมื่อค้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว อาจขอให้ศาลที่อนุมัติหมายค้นพิจารณารายงานการค้นอีกครั้ง เพื่อตรวจสอบว่าการค้นนั้นเป็นไปตามที่ร้องขอหรือไม่ หากพบความไม่ถูกต้อง ศาลควรเตือนเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อปรับปรุงการทำงานให้ถูกต้องเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(2.2) การถามปากคำผู้เสียหายที่เป็นหญิงในความผิดเกี่ยวกับเพศ

ในการถามปากคำผู้เสียหายที่เป็นเพศหญิงในความผิดเกี่ยวกับเพศนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 วรรคสี่ กำหนดให้การถามปากคำผู้เสียหายซึ่งเป็นหญิงให้พนักงานสอบสวนหญิงเป็นผู้สอบสวน “เว้นแต่ผู้เสียหายนั้นยินยอมหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น” เนื่องจากพนักงานสอบสวนหญิงมีจำนวนไม่เพียงพอในทุกสถานตำรวจ ดังนั้น พนักงานสอบสวนชายจึงจำเป็นต้องอาศัย “เหตุจำเป็นอย่างอื่น” ตามกฎหมายให้พนักงานสอบสวนที่เป็นเพศชายมาสอบสวนแทน¹⁶ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ การใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในการถามปากคำ หรือการกระทำของพนักงานสอบสวนชายที่ไม่เหมาะสมอยู่เนื่อง ๆ

ตามหลักกฎหมายต่างประเทศ หากกล่าวโดยเจาะจงอย่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในความผิดเกี่ยวกับเพศ ต้องใช้พนักงานสอบสวนที่เป็นเพศเดียวกันเป็นผู้สอบสวนกรณีที่ผู้เสียหายต้องการ ซึ่งถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีเรื่องเพศสภาพของบุคคล เพราะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่แสดงถึงความเท่าเทียมกันทางเพศ ดังนั้นแทนที่จะคำนึงถึงผู้เสียหายที่เป็นหญิงเป็นสำคัญ รัฐควรมุ่งเน้นไปถึงความเท่าเทียมกันทางเพศ อย่างไรก็ตาม เมื่อปัจจุบันพนักงานสอบสวนหญิงยังมีไม่เพียงพอ กรณีของประเทศไทยจึงต้องเร่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปก่อน

¹⁶ สัมภาษณ์ บุคคลที่มีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2566

แนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับเพศ
ดำเนินการดังนี้

(ก) ในแง่ของปริมาณคดีที่มีผู้เสียหายเป็นเพศหญิง ควรมีการเพิ่ม
พนักงานสอบสวนหญิงมากขึ้น เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนบุคลากร โดยจัดทำ
“โครงการเพิ่มปริมาณพนักงานสอบสวนหญิง”

(ข) จัดทำ “โครงการอบรมเข้มแข็งปฏิบัติการสำหรับพนักงานสอบสวนใน
คดีความผิดเกี่ยวกับเพศ” เพื่อปรับทัศนคติและให้พนักงานสอบสวนไม่ใช้คำพูดหรือกิริยา
ท่าทางอันเป็นการดูถูกเหยียดหยาม หรือดูหมิ่นผู้อื่น กรณีฝ่าฝืนหรือมีข้อร้องเรียน ต้องถูก
ลงโทษทางวินัยหรือถูกดำเนินคดีอาญาฐานที่เกี่ยวข้อง

(ค) จัดทำ “โครงการประชาสัมพันธ์กฎหมายและกฎระเบียบที่ออกใหม่”
เพื่อสร้างความเข้าใจในความผิดที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับเพศที่
การยอมความได้จำกัดลงมาก โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจประชาสัมพันธ์ในหลาย
ลักษณะ เช่น ออกเป็นหนังสือเวียนประเด็นทางกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ หรือ
จัดการอบรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลใหม่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่

(2.3) การถามปากคำผู้ที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ ในการถาม
ปากคำผู้ที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี ให้แยกถามปากคำเป็นส่วนสัดส่วนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก
โดยมีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการอยู่
ร่วมด้วยในการถามปากคำ ในทางปฏิบัติพบว่าพนักงานสอบสวนบางครั้งจำเป็นต้องถาม
ปากคำไปพลางก่อนที่จะมีบุคคลต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดมาครบเรียกว่า “สอบแห้ง”
โดยเมื่อมีสหวิชาชีพ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการถามปากคำ
เด็กนั้น ก็ยังถามคำถามที่ได้สอบแห้งไปแล้วอีก ซึ่งอาจกระทบกระเทือนจิตใจของเด็กซ้ำ
เป็นครั้งที่สองได้ อีกทั้งยังไม่มีสถานที่สอบสวนเด็กที่เหมาะสมเป็นส่วนสัดส่วนตามที่ระบุไว้ใน
กฎหมายในทุกพื้นที่ บางครั้งใช้วิธีการนั่งล้อมวงกันถามปากคำเด็ก ทำให้เด็กรู้สึกตื่นกลัว
และไม่กล้าบอกความจริง ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย¹⁷

¹⁷ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็กซึ่งเป็นบุคคลเปราะบางได้เป็นมาตรฐานดีอยู่แล้ว เพียงแต่ในการปฏิบัติยังอาจมีการละเลยหรือเพิกเฉยถึงสิทธิดังกล่าวอยู่

แนวทางแก้ไขปัญหาในการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี มีดังนี้

(ก) ควรระบุตัวอย่างไว้ในคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติจำกัดขอบเขตของคำว่า “กรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง” เพื่อให้พนักงานสอบสวนมีแนวบรรทัดฐานเดียวกันและมีให้นำข้อยกเว้นมาใช้เป็นหลัก

(ข) กรณีจำเป็นต้องสอบไปพลางก่อน เช่น ไม่สามารถสอบสวนเต็มรูปแบบได้โดยเร็ว แต่พนักงานสอบสวนเกรงว่าพยานหลักฐานหรือผู้กระทำความผิดจะหลบหนี ควรสอบปากคำผู้เกี่ยวข้องนอกจากตัวผู้เสียหายเพื่อให้ได้เค้าโครงเรื่องเสียก่อน แล้วจึงดำเนินการเต็มรูปแบบอีกครั้งโดยเร็ว

(ค) ควรกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติว่าในกรณีจำเป็นสามารถใช้การประชุมผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เนื่องจากมิได้มีการลงลายชื่อแบบต่อหน้า¹⁸ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ก็เคยมีการสอบสวนผ่านระบบดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน¹⁹ และไม่ปรากฏว่ามีปัญหาประการใดเกี่ยวกับการสอบสวน แต่กลับเป็นการใช้เทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ สามารถประหยัดเวลาและค่าเดินทางมาประชุมร่วมกันได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจน ควรมีระเบียบรองรับในเรื่องดังกล่าว

(ง) พิจารณาทบทวนค่าตอบแทนของนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ให้เหมาะสม สอดคล้องกับภาระหน้าที่และสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนแก่นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ที่เข้า

¹⁸ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567

¹⁹ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567

ร่วมในการร้องทุกข์ การสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง และการพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 12 ทวิ

(3) ระยะเวลาสอบปากคำที่ไม่เหมาะสม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการควบคุมผู้ถูกจับไว้ในมาตรา 87 ให้พนักงานสอบสวนมีระยะเวลา 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่นำตัวผู้ถูกจับมาซึ่งที่ทำการของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานรวมทั้งการสอบปากคำด้วย นอกจากนี้ มาตรา 130 ยังกำหนดไว้ว่าให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในทีใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร หากพนักงานสอบสวนเริ่มทำการสอบสวนโดยมิชักช้าย่อมทำการสอบสวนเสร็จได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ทราบว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจริงหรือไม่ ถ้าพยานหลักฐานแสดงได้ว่าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำผิด ผู้ต้องหาย่อมได้รับการปล่อยตัวโดยเร็ว อันเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ต้องหาอีกทางหนึ่ง²⁰ แต่กฎหมายมิได้กำหนดว่าการสอบปากคำผู้เกี่ยวข้องในคดีจะมีระยะเวลาเท่าใด ประเด็นปัญหา ได้แก่ กรณีที่ผู้ต้องหาถูกจับเวลาเที่ยงคืน แต่พนักงานสอบสวนสอบปากคำไปถึงเวลาเที่ยงวันจนกระทั่งผู้ต้องหาจำต้องรับสารภาพ²¹ หรือการเรียกผู้ต้องหามาให้ปากคำในเวลาดึก ซึ่งอาจเป็นเพราะคดีอุกฉกรรจ์จึงต้องรีบสอบสวน²² หรือเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาเป็นจำนวนมาก กว่าที่จะสอบสวนได้ครบทุกคนก็ถึงเวลาดึก²³ นอกจากนี้อาจเป็นเพราะพนักงานสอบสวนมีช่วงเวลาทำงานเวลาดึก²⁴ หรือเป็นวิธีที่ทำให้พนักงานสอบสวนได้ข้อมูลที่ต้องการ เพราะผู้ต้องหาเกิดความอึดอัด เบื่อหน่าย รำคาญ ง่วง หรือเพลีย จึงให้การต่อพนักงานสอบสวนตามข้อกล่าวหา จะได้เสร็จสิ้นกระบวนการให้ปากคำ²⁵ จะเห็นว่ากรณีดังกล่าวอาจกระทบสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมได้ การสอบปากคำโดยใช้

²⁰ ชัยเกษม นิติสิริ, **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2552), หน้า 106.

²¹ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

²² สัมภาษณ์ พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2566

²³ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

²⁴ สัมภาษณ์ พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2566

²⁵ สัมภาษณ์ พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2566

เวลาที่ไม่เหมาะสมนั้นส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในชั้นเจ้าพนักงานสืบสวน เนื่องจากในขั้นตอนของการสืบสวนนั้น จะมีการสืบสวนขยายผลจากตัวผู้กระทำความผิดต่อไปว่า มีผู้ใดเกี่ยวข้องอีกหรือไม่ มีการชุกซ้อนของกลางไว้ที่ใดอีกหรือไม่ เป็นต้น กระบวนการสืบสวนจึงเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาในการสอบปากคำที่ไม่แน่นอน จึงอาจกระทบสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย²⁶

หลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการควบคุมตัวและสอบสวนอย่างชัดเจน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตนาที่จะใช้วิธีการสอบทรมานเวลาหลายชั่วโมงโดยไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น สอบสวนต่อเนื่องโดยไม่ให้พัก ไม่ให้รับประทานอาหาร สอบสวนในขณะที่ร่างกายเหนื่อยล้า กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการร้องต่อพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนแต่ละประเภทให้สามารถแก้ไขวิธีการสอบสวนเหล่านั้นได้ และหากแก้ไขไม่ได้ก็ต้องปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวทันที นอกจากนี้ บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิยังสามารถฟ้องต่อรัฐให้ชดเชยค่าเสียหายได้อีกด้วย

คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ประเทศไทยอาจนำวิธีการของกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ได้ หากปรากฏว่ามีการสอบปากคำโดยไม่เหมาะสม ผู้ให้ถ้อยคำมีสิทธิร้องขอให้หยุดการสอบปากคำได้ และให้แจ้งไปยังพนักงานอัยการในท้องที่ที่มีการสอบปากคำเพื่อสั่งให้มีการแก้ไขวิธีการสอบสวนทันที

แนวทางแก้ไขปัญหาในการป้องกันมิให้มีการสอบปากคำทรมาน มีดังนี้

(ก) ควรกำหนดเป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่า ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้สอบปากคำเป็นสำคัญ พนักงานสืบสวนไม่ควรมีอำนาจในการสอบปากคำผู้ต้องหาในลักษณะนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติก่อนพนักงานสืบสวนจะนำตัวผู้ต้องหามายังพนักงานสอบสวนก็ได้สอบปากคำมาแล้วล่วงหน้า โดยถือเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานตามความในมาตรา 2 (10) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁷

²⁶ สัมภาษณ์ พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2566

²⁷ สัมภาษณ์ พนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2566

(ข) ควรกำหนดเป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยห้ามมิให้มีการสอบปากคำผู้ต้องหาหรือพยานนานเกินสมควร เพราะอาจเข้าข่ายการขู่เข็ญหรือทรมาน ตามมาตรา 135 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ตามมาตรา 226

(ค) ควรสร้างความตระหนักว่าการกระทำความผิดอาจเป็นความผิดฐานกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ด้วย²⁸

(ง) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากปรากฏว่ามีการสอบปากคำโดยไม่เหมาะสม ผู้ให้ถ้อยคำมีสิทธิร้องขอให้หยุดการสอบปากคำได้

²⁸ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐลงโทษหรือกระทำความผิดด้วยประการใดที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นถูกกลตอนคุณค่าหรือละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานความเป็นมนุษย์ หรือเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานแก่ร่างกายหรือจิตใจที่มีใช้การกระทำความผิดตามมาตรา 5 ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การกระทำตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงอันตรายอันเป็นผลปกติหรือสืบเนื่องจากการลงโทษทั้งปวงที่ชอบด้วยกฎหมาย”

มาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดด้วยประการใดให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) ให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม
 - (2) ลงโทษผู้ถูกกระทำเพราะเหตุอันเกิดจากการกระทำหรือสงสัยว่ากระทำของผู้นั้นหรือบุคคลที่สาม
 - (3) ข่มขู่หรือขู่เข็ญผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม
 - (4) เลือกปฏิบัติไม่ว่ารูปแบบใด
- ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำทรมาน”

และให้แจ้งไปยังพนักงานอัยการในท้องที่ที่มีการสอบปากคำเพื่อสั่งให้มีการแก้ไขวิธีการสอบสวนทันที

(4) รูปแบบการสอบสวนที่เป็นหนังสือ

ในการสอบสวนนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 139 กำหนดให้พนักงานสอบสวน “บันทึก” การสอบสวน โดยที่ มาตรา 1 (20) นิยามคำว่า “บันทึก” ให้ความความถึง “หนังสือใดที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจดไว้เป็นหลักฐานในการสอบสวนความผิดอาญา รวมทั้งบันทึกคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษด้วย” หากพิจารณาตัวบทดังกล่าวข้างต้นอย่างเคร่งครัดแล้ว จะเห็นว่าการสอบสวนต้องมีการบันทึกเป็นหนังสือในรูปแบบกระดาษเท่านั้น ทั้งที่สามารถนำเทคโนโลยีปัจจุบันมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดทำหลักฐานการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายของต่างประเทศแล้วปรากฏว่า ทั้ง 4 ประเทศ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ใช้การสอบสวนโดยใช้ภาพและเสียงทั้งสิ้น คณะผู้วิจัย เห็นว่า การใช้เทคโนโลยีบันทึกภาพและเสียงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ฟังถ้อยคำทั้งหมด นอกจากนี้ ยังสามารถพิจารณาสิหน้าทำทางต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการต่อสู้คดี การดำเนินคดี หรือการพิจารณาพิพากษาคดี

แนวทางแก้ไขปัญหามีดังนี้

(ก) ควรจัดหาโปรแกรมและทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สามารถสอบสวนโดยใช้การบันทึกภาพและเสียงได้ ทั้งยังสามารถเชื่อมต่อระบบกับหน่วยงานทั้งหมดของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นงานใหญ่ระดับชาติ แต่หากทำสำเร็จจะก่อให้เกิดคุณูปการอย่างใหญ่หลวงต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

(ข) ในระหว่างที่ยังไม่มีการเชื่อมต่อระบบทั้งหมดเข้าด้วยกัน พนักงานสอบสวนอาจดำเนินการคู่ขนานทั้งบันทึกเป็นหนังสือและระบบบันทึกภาพและเสียง เพื่อประโยชน์สูงสุดในการดำเนินคดี

(ค) ควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบการตำรวจให้ “บันทึก” หมายความว่ารวมถึงบันทึกภาพและเสียงที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทำขึ้นไว้เป็นหลักฐานด้วย

(5) การจับและแจ้งข้อกล่าวหาโดยยังมิได้รวบรวมพยานหลักฐานให้รอบด้าน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 วรรคสอง และ มาตรา 131 กำหนดหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา การที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาก่อนโดยยังมิได้มีการรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนเพื่อจะทราบได้ว่าคนที่จะถูกแจ้งข้อกล่าวหา นั้นเป็นผู้บริสุทธิ์หรือเป็นผู้กระทำความผิดจึงเป็นการกระทบสิทธิของผู้ต้องหาอย่างสำคัญ เพราะการที่บุคคลตกเป็นผู้ต้องหา ย่อมเสียสิทธิหลายประการ เช่น ถูกควบคุมตัว ถูกพิมพ์ลายนิ้วมือซึ่งข้อมูลจะถูกบันทึกอยู่ในฐานข้อมูลทะเบียนประวัติผู้ต้องหาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ²⁹ แม้ต่อมาบุคคลนั้นจะเป็นผู้บริสุทธิ์แต่ก็ไม่ได้ทำให้สถานะเมื่อครั้งถูกพิมพ์นิ้วมือในฐานผู้ต้องหาถูกลบทิ้งไปได้โดยง่าย³⁰ ทั้งบุคคลนั้นยังอาจอยู่ในสถานะผู้ต้องหานานเป็นปี ซึ่งบางกรณีผู้ต้องหาต้องการแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันความบริสุทธิ์แก่พนักงานสอบสวนแต่กลับถูกปฏิเสธ โดยให้ผู้ต้องหานำหลักฐานดังกล่าวไปยื่นในชั้นพนักงานอัยการหรือชั้นศาลแทน³¹ หรือกรณีพนักงานสอบสวนใช้เพียงภาพที่ผู้ต้องหาสวมหมวกโดยเห็นหน้าไม่ชัด แล้วออกหมายเรียกผิดตัว³² ส่วนกรณีออกหมายจับ ศาลจะช่วยกลั่นกรองเบื้องต้นก่อน โดยพิจารณาหลักฐานตามสมควร จึงลดโอกาสการจับผิดตัวได้³³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันระบุไว้ชัดเจนว่าต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างมากเพียงพอ กล่าวคือ อาศัยความสงสัยอย่างหนักแน่น หรือเป็นไปได้สูง

²⁹ ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2566

³⁰ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

³¹ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

³² การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

³³ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำผิดจริง สหรัฐอเมริกาก็มีหลักกฎหมายว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนต้องมีเหตุอันน่าเชื่อถือในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคล (Probable Cause) มิฉะนั้นศาลจะมีให้ฝากขัง และศาลจะสั่งปล่อยตัวผู้ต้องหาทันที ซึ่งเป็นไปตามหลักของ The 4th Amendment และเมื่อพิจารณาหลักกฎหมายต่างประเทศทั้งหลายแล้ว มักพบว่ามีการใช้หลักปล่อยเป็นหลัก ควบคุมตัวเป็นข้อยกเว้น และกฎหมายยังคำนึงว่าไม่ให้พนักงานสอบสวนควบคุมตัวนานเกินไปด้วย ซึ่งหากพิจารณาเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็มีลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม จากการประชุมกลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า พนักงานสอบสวนพยายามรวบรวมพยานหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหา นั้นแล้วจึงแจ้งข้อกล่าวหา แต่มีบางกรณีเท่านั้นที่ยังรวบรวมพยานหลักฐานยังไม่รอบด้าน โดยเฉพาะผู้ที่ถูกจับเพราะกระทำความผิดซึ่งหน้า

แนวทางแก้ไขปัญหา ได้แก่ การกำหนดแนวทางเพิ่มเติมไว้ในคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

(ก) กรณีไม่ใช่ความผิดซึ่งหน้า ควรรวบรวมพยานหลักฐานให้หนักแน่นพอสมควร (มีพยานหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิด) แล้วจึงจับและแจ้งข้อกล่าวหา เพื่อป้องกันมิให้ต้องจับตัวผู้ต้องหาไว้นานเกินสมควรโดยไม่จำเป็น และเป็นไปตามหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(ข) กรณีความผิดซึ่งหน้า ควรดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว และหากมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด ต้องรีบดำเนินการเพื่อให้พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องโดยเร็ว

(6) การไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาทันทีหลังจากศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฝากขังต่อไป

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าหากศาลไม่อนุญาตให้ฝากขังต่อไปแล้ว แต่ยังคงอยู่ในระยะเวลาฝากขังเดิมอยู่ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะปล่อยตัวผู้กระทำความผิดได้ทันทีหรือไม่ หากคำสั่งศาลที่ไม่ชัดเจนว่าให้ปล่อยเมื่อใด เจ้าหน้าที่ก็ไม่กล้าปล่อยตัวผู้ต้องหาซึ่งไปจนกว่าจะครบกำหนดเวลาฝากขัง

เพราะคำนึงถึงหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา³⁴ ที่ประชุมกลุ่มย่อยได้เสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้ศาลระบุไว้ในหมายว่าจะให้มีผลตั้งแต่เวลาใดโดยไม่ต้องรอให้หมดวัน คือ 24.00 น.³⁵ หรือหมายปล่อยสามารถเพิ่มข้อความได้ เช่น “ปล่อยทันที หรือปล่อยโดยเร็ว” เป็นต้น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดไว้ว่าจะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาในทันที แต่ในทางปฏิบัติศาลจะกำหนดว่าจะให้ปล่อยวันใด ราชทัณฑ์ก็จะปล่อยในวันนั้น ในกรณีที่ศาลไม่อนุญาตให้ฝากขังต่อไป แต่ผู้ต้องหาจะยังอยู่ในระยะเวลาฝากขังเดิม ผู้ต้องหาจะต้องรอให้ถึงวันที่สิ้นสุดระยะเวลาจึงจะถูกปล่อย

หลักกฎหมายในสหรัฐอเมริกา หากศาลไม่พบสาเหตุอันน่าเชื่อได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือ Probable Cause และไม่ให้มีการฝากขังต่อไป ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ปล่อยตัวจำเลยในทันที (The Judge Will Order Immediate Release) ซึ่งกฎหมายอังกฤษก็กำหนดในลักษณะเดียวกัน ส่วนในเยอรมนี หากผู้พิพากษาพิจารณาแล้วว่า การจับกุมเป็นการอันไม่มีเหตุผลโดยชอบ หรือสาเหตุในการจับกุมไม่มีผลบังคับใช้อีกต่อไป ผู้พิพากษาจะต้องมีคำสั่งให้ปล่อยตัวบุคคลดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องไม่รื้อจนสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากการจงใจปล่อยตัวบุคคลโดยล่าช้าถือเป็นความผิดฐานจำคุกบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ในฝรั่งเศส หากผู้พิพากษาแห่งเสรีภาพและการกักขังเห็นว่าไม่มีเหตุจำเป็นตามกฎหมาย ผู้พิพากษาแห่งเสรีภาพและการกักขังอาจเลือกใช้มาตรการควบคุมทางตุลาการ หรือการใช้กำไลอิเล็กทรอนิกส์ หรืออาจปล่อยตัวทันทีก็ได้ ข้อสังเกตคือคำสั่งของศาลล้วนต้องชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติในขั้นตอนต่อไปได้ทันทีโดยไม่ก่อให้เกิดความสับสนหรือต้องรอให้ถึงเวลา 24.00 น.

แนวทางแก้ไขปัญหามีดังนี้

(ก) ศาลควรระบุในหมายปล่อยว่าให้ปล่อยตัวทันทีโดยไม่ต้องรอนจนถึง 24.00 น. จึงจะปล่อยตัวได้

³⁴ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

³⁵ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

(ข) ควรนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้เมื่อศาลมีหมายปล่อยแล้ว เจ้าหน้าที่ควรรับส่งสำเนาหมายปล่อยไปยังเรือนจำเพื่อเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ให้พร้อม เพื่อลดขั้นตอนเมื่อผู้ถูกควบคุมตัวถึงเรือนจำแล้ว และเป็นการลดขั้นตอนและเวลาในการที่เจ้าหน้าที่จะต้องนำหมายไปถึงเรือนจำจึงจะปล่อยได้

(ค) ควรมีการจัดรถรับส่งให้มีจำนวนมากขึ้นหรือรับส่งถึงขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องรอกลับพร้อมกันทุกคน

(7) การอายัดตัวผู้ต้องหาในคดีอื่นโดยไม่เร่งรัดดำเนินคดีที่ถูกอายัดตัว

การสอบสวนในคดีที่ผู้ต้องหาถูกอายัดตัวและรับโทษจำคุกในเรือนจำในคดีอื่นนั้น การสอบสวนมักจะล่าช้า ไม่ต่อเนื่อง และไม่เป็นธรรม เนื่องจากกระบวนการในการสอบสวนในคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกอายัดตัวนั้น ไม่มีกำหนดเวลาในการดำเนินการ ซึ่งกระทบสิทธิของบุคคลเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้ต้องหาไม่ได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยทันที ทำให้เกิดการกระทบต่อพยานหลักฐานทั้งของฝ่ายผู้กล่าวหาและฝ่ายผู้ต้องหา เนื่องจากประจักษ์พยานอาจเสียชีวิต หรือความจำของพยานอาจเลือนหาย เป็นต้น ซึ่งเคยมีคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 แต่เพิ่งมีการดำเนินคดีและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการปี พ.ศ. 2566

ปัญหานี้แทบจะไม่ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศ เนื่องจากพนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามปกติเหมือนหนึ่งไม่มีการอายัดตัว กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนรับคดีมาดำเนินการ ก็จะดำเนินคดีนั้นตามกรอบระยะเวลาตามปกติ อย่างไรก็ตาม ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้กำหนดกรอบเวลาในการสอบสวนไว้ มีแต่เพียงกำหนดให้เริ่มการสอบสวนโดยไม่ชักช้า และจะทำการในที่ไหนใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร ดังนั้น กรอบเวลาคือเมื่อคดีจะขาดอายุความหรือคดีจะหมดระยะเวลาฝากขังครั้งสุดท้ายไปโดยปริยาย

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ควรมีหนังสือสั่งการกำชับให้ปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด และให้ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบอย่างใกล้ชิดว่าต้องดำเนินการภายในเวลาที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนด

(ข) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาที่จำคุกในคดีอื่น โดยไม่ต้องรอให้ผู้ต้องหาพ้นโทษจากคดีอื่นก่อน

(ค) ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลกลางเพื่อให้เกิดความสะดวกและป้องกันการหลงลืมล่าช้า โดยประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการตรวจสอบ

(8) การจัดหาล่ามในการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 13 วรรคสอง กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่จัดหาล่ามโดยมิชักช้าให้แก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย หรือพยาน ไม่สามารถพูดหรือเข้าใจภาษาไทย และไม่มีล่าม ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าล่ามมีจำนวนไม่เพียงพอและภาษาก็ไม่มีความหลากหลายสำหรับการแปล³⁶ บางครั้งแม้จะมีล่ามขึ้นทะเบียนไว้ แต่ผู้ต้องหาพูดอีกภาษาหนึ่ง หรือบางครั้งก็ต้องให้ผู้ต้องหาคนอื่นช่วยแปลให้กันแทน³⁷

หลักกฎหมายต่างประเทศ การมีล่ามเป็นเรื่องสำคัญมาก เป็นต้นว่าในอังกฤษห้ามการสอบปากคำผู้ต้องสงสัย เว้นแต่จะมีการจัดเตรียมบุคคลที่สามารถแปลเพื่อช่วยให้เข้าใจและสื่อสารกันได้

แนวทางแก้ไขปัญหา ควรกำหนดแนวทางที่เกี่ยวข้องกับล่ามดังต่อไปนี้

(ก) ควรมีบัญชีล่ามส่วนกลาง เพื่อให้สามารถติดต่อล่ามได้

³⁶ สัมภาษณ์ บุคคลที่มีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2566

³⁷ ประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566; เทียบเคียงกับ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 357/2545 “การที่โจทก์จัดให้ อ. เพื่อนผู้เสียหายซึ่งอยู่ในที่เกิดเหตุและทางราชการมิได้รับรองการเป็นล่าม ให้เป็นล่ามการสืบพยานผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ นั้น ไม่มีกฎหมายใดห้ามมิให้เป็นล่ามไว้ ทั้งจำเลยก็ได้คัดค้านล่ามดังกล่าวไว้ในการสืบพยาน การเบิกความของผู้เสียหายซึ่งเป็นชาวต่างประเทศและไม่เข้าใจภาษาไทยจึงชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 46 วรรคสี่ ประกอบมาตรา 15 แล้ว”

(ข) ควรนำเทคโนโลยีการสื่อสารทางไกลมาใช้กับกรณีล่าม เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนล่าม และอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับคดีให้ดำเนินการกรณีดังกล่าวได้

(ค) ควรประสานกับหน่วยงาน เช่น ตำรวจท่องเที่ยว กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือองค์การตำรวจสากล (INTERPOL) ให้จัดเจ้าหน้าที่ผู้มีความสามารถด้านภาษามาช่วยในการเป็นล่าม เป็นต้น

4. บทวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในชั้นพนักงานอัยการ

(1) การพิจารณาสั่งคดีโดยเร่งรีบเพื่อไม่ให้คดีขาดอายุความหรือพ้นระยะเวลาฝากขังครั้งสุดท้าย

พนักงานอัยการมีหน้าที่พิจารณาสั่งคดีโดยวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมายังพนักงานอัยการนั้นมีมูลพอฟังว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานพอที่ศาลจะลงโทษผู้ต้องหานั้นหรือไม่ หากข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนยังไม่เพียงพอในการสั่งคดี พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาให้แก่พนักงานสอบสวนว่าต้องส่งสำนวนการสอบสวนเพิ่มเติมไปยังพนักงานอัยการภายในกำหนดเวลาใด นอกจากนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดก็ไม่ได้กำหนดระเบียบให้พนักงานอัยการสั่งคดีให้ทันกำหนดระยะเวลาตามหมายขังหรือกำหนดระยะเวลาผิดฟ้องหรือพิจารณาสั่งคดีแต่อย่างใด ทั้งการเร่งรัดสั่งคดีมากเกินไปอาจทำให้เสียความยุติธรรมได้ เนื่องจากพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่ามีความน่าเชื่อถือเพียงใด และไม่ควรสั่งฟ้องหากพยานหลักฐานยังไม่มีน้ำหนักพอที่ศาลจะลงโทษผู้ต้องหานั้นได้³⁸ ซึ่งปัญหาการเร่งรีบสั่งคดีในชั้นพนักงานอัยการและปัญหาการแจ้งข้อกล่าวหาโดยยังมิได้รวบรวมพยานหลักฐานให้รอบด้านในชั้นพนักงานสอบสวน

³⁸ เข็มชัย ชุตินวงศ์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล ชื่อบทความ “หลักนิติธรรมกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2540), หน้า 12-13.

มักเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับการเริ่มต้นคดีโดยการจับกุมและคุมขัง³⁹ โดยสาเหตุสำคัญคือปริมาณพนักงานสอบสวนมีไม่เพียงพอ เนื่องจากค่าตอบแทนของพนักงานสอบสวนไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งเมื่อค่าตอบแทนไม่พอใจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมาดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานสอบสวน ย่อมทำให้ปริมาณงานเกินกำลังพนักงานสอบสวนที่มีอยู่

เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศที่นำมาศึกษาแล้วไม่ปรากฏแนวทางของกฎหมายสำหรับเรื่องนี้โดยเฉพาะ เนื่องจากในต่างประเทศแต่ละประเทศจะมีการรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอต่อการฟ้องต่อศาลเสียก่อน และอาจมีบริบทอื่นที่แตกต่างกันประกอบด้วย เช่น ระยะเวลาในการฟ้องคดีหลังจากผู้ต้องหาถูกควบคุมตัว ทำให้จำเป็นต้องรวบรวมพยานหลักฐานพอสมควรที่ให้เห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด

แนวทางแก้ไขปัญหามีความร่วมมือระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับสำนักงานอัยการสูงสุด โดยในคดีที่มีการจับกุมผู้ต้องหาและมีการฝากขังไว้ หากคดีดังกล่าวมีความซับซ้อนจำเป็นต้องใช้เวลาในการรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานสอบสวนควรปรึกษารื้อกับพนักงานอัยการเสียตั้งแต่ต้น เพื่อให้พนักงานอัยการทราบรายละเอียดคดีพอสมควร หากมีการสั่งฟ้องโดยกระชั้นชิด พนักงานอัยการก็ยังมีข้อมูลในคดีนั้นอยู่แล้วที่จะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง เพื่อมิให้กระทบสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่ถูกฟ้องนั้น นอกจากนั้นควรให้พนักงานอัยการได้เข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นพนักงานสอบสวนในคดีสำคัญโดยการสืบพยานไต่สวนหน้าก่อนฟ้องคดีนอกเหนือจากเหตุตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ดังเช่นกรณีคดีค้ำมนุษย์เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 31 ซึ่งจะช่วยให้พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนได้มีโอกาสหารือร่วมกันตั้งแต่ต้น

³⁹ การสัมมนารับฟังความคิดเห็นของโครงการวิจัย วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2567

(2) การทบทวนความเห็นในการพิจารณาสิ่งคดีสำหรับสารบบรับความอาญา ปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา

สารบบรับความอาญาปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (สำนวน ส.2) เป็นการรับสำนวนที่ยังไม่ได้มีการรับตัวผู้ต้องหา โดยพนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง หรือเห็นควรสั่งฟ้องแต่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ และการรับสำนวนรู้ตัวผู้กระทำความผิดซึ่งผู้ต้องหาถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไปในระหว่างการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคสาม

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 77⁴⁰ ได้กำหนดแนวทางในการสั่งคดีสำหรับผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ (สำนวน ส.2) ซึ่งพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้มีการส่งตัวผู้ต้องหามาด้วย หากพนักงานอัยการเห็นว่า ควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ตามความในวรรคสี่ของมาตรา 141 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ให้พนักงานอัยการทำความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาและแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาภายในกำหนดอายุความ และให้แจ้งพนักงานสอบสวนว่า เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาให้แจ้งข้อหาและ

⁴⁰ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 77 การสั่งคดีสำหรับผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ กำหนดว่า “ในคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่า ควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ตามความในวรรคสี่ของมาตรา 141 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ทำความเห็นว่า “ควรสั่งฟ้อง (ระบุชื่อผู้ต้องหา ฐานความผิด และบทกฎหมาย).... แต่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหา ให้แจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด จัดการให้ได้ตัวมาภายในอายุความ.... ปี นับแต่วันกระทำความผิด” และให้แจ้งพนักงานสอบสวนด้วยว่า เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาแล้วให้แจ้งข้อหาและสอบสวนผู้ต้องหาให้ถูกต้องครบถ้วนเสียก่อน

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากคดีอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการจังหวัดที่มีได้ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด หรือสำนักงานอัยการคดีศาลแขวง ให้พนักงานอัยการแจ้งนายอำเภอซึ่งสำนักงานอัยการตั้งอยู่ในเขตอำเภอนั้นเป็นผู้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีภายในอายุความ

เมื่อได้สอบสวนผู้ต้องหาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

สอบสวนผู้ต้องหาให้ถูกต้องครบถ้วนเสียก่อนส่งตัวผู้ต้องหามายังพนักงานอัยการ ในกรณี
สำนวน ส.2 พนักงานอัยการยังไม่อาจสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้ ทำได้แต่เพียงให้ความเห็น
“ควรสั่งฟ้อง” เท่านั้น โดยไม่สามารถ “สั่งฟ้อง” ผู้ต้องหาได้ เนื่องจากยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหา
มาเพื่อฟ้องแต่อย่างใด

ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ทำความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาในสำนวน ส.2 ไว้แล้ว
หากภายหลังได้ตัวผู้ต้องหาแล้วและพนักงานอัยการมีความเห็นเปลี่ยนแปลงไปโดยเห็น
ควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ก็จะต้องมีการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นไปถึงอธิบดีอัยการเพื่อ
พิจารณาทบทวนว่าจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามความเห็นที่ได้เสนอมานี้หรือไม่ จึงเห็นได้ว่า
การที่พนักงานอัยการจะกลับความเห็นเดิมก็ต้องผ่านกลไกการตรวจสอบโดยเสนอ
ความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการบางส่วนก็เห็นว่า
การเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการดำเนินคดีตามปกติ
อันทำให้กระบวนการพิจารณาสั่งคดีล่าช้าออกไป และเห็นว่าการกลับความเห็นเดิมอาจทำ
ให้ตนถูกตั้งข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ได้⁴¹ การไม่ทบทวนความเห็นในสำนวน ส.2 จึงอาจ
กระทบสิทธิของผู้ต้องหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการได้รับความช่วยเหลือ
เนื่องจากพนักงานอัยการอาจมิได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาอันอาจ
พิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์ได้ โดยการรวบรวมพยานหลักฐานในสำนวน ส.2 ส่วนใหญ่จะเป็น
การรวบรวมเฉพาะพยานหลักฐานของฝ่ายผู้เสียหายหรือฝ่ายผู้กล่าวหาเท่านั้น อาจจะไม่
ได้รับฟังข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของฝ่ายผู้ต้องหา พนักงานอัยการจึงมักไม่ให้ความสำคัญมาก
เมื่อเทียบกับสำนวน ส.1 ซึ่งเป็นกรณีที่เรียกหรือจับตัวผู้ต้องหาได้

ในกรณีที่มิพยานหลักฐานอ้างว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ พนักงาน
อัยการบางส่วนก็อาจเกรงว่าจะถูกตั้งข้อสังเกตหรือข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่จาก
ผู้บังคับบัญชาได้ หากมีการเสนอความเห็นกลับความเห็นเดิม จึงไม่ได้ทบทวนข้อเท็จจริง

⁴¹ สัมภาษณ์ ผู้พิพากษา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2566 และสัมภาษณ์ พนักงานอัยการ เมื่อวันที่ 15
มกราคม พ.ศ. 2567

และพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหา⁴² เนื่องจากยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดไว้โดยชัดเจน ซึ่งเป็นกรณีที่อาจไม่ตระหนักถึงสิทธิของบุคคล

ในทางปฏิบัติการเสนอทบทวนความเห็นสำนวน ส.2 ไปยังอธิบดีอัยการเป็นการแสดงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม เนื่องจากการสั่งคดีโดยผู้ที่มีประสบการณ์มากกว่า หากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอันเป็นคุณแก่ผู้ต้องหา พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็สามารถเสนอความเห็นไปตามลำดับชั้นได้โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด⁴³

จากการศึกษาไม่ปรากฏแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ เพราะการพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานที่เป็นคุณหรือไม่เป็นคุณทั้งหมด รวมทั้งพยานหลักฐานที่ได้รับมาในภายหลัง แต่ในการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 ผู้เข้าร่วมการประชุมมีความเห็นว่า ในทางปฏิบัติการเสนอทบทวนความเห็นสำนวน ส.2 ไปยังอธิบดีอัยการเป็นการแสดงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม เนื่องจากการสั่งคดีโดยผู้ที่มีประสบการณ์มากกว่า หากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอันเป็นคุณแก่ผู้ต้องหา พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็สามารถเสนอความเห็นไปตามลำดับชั้นได้โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด⁴⁴

แนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดความชัดเจน ควรมีหนังสือเวียนกำหนดแนวทางกรณีสำนวน ส.2 ซึ่งได้ตัวผู้ต้องหาภายหลัง ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดีมีอำนาจหน้าที่พิจารณาทบทวนพยานหลักฐานทั้งหมดอีกครั้ง ทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ต้องหา โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะขัดแย้งกับความเห็นทางคดีเดิมหรือไม่

(3) การควบคุมตัวระหว่างการอุทธรณ์หรือฎีกา

(3.1) การปล่อยตัวจำเลยซึ่งถูกขังในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา

⁴² สัมภาษณ์ ผู้พิพากษา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2566 และสัมภาษณ์ พนักงานอัยการ เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2567

⁴³ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567

⁴⁴ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567

แม้การควบคุมตัวจำเลยที่ศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์จะกระทำได้โดยศาลมีอำนาจสั่งขังจำเลยในระหว่างที่คดียังไม่ถึงที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 และมาตรา 72 (6) แต่การขังจำเลยภายหลังจากที่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ไปแล้วนั้นเป็นมาตรการบังคับในทางอาญาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลย ซึ่งศาลจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะถูกกระทบกระเทือน ในปัจจุบันยังไม่มีข้อบังคับหรือระเบียบใดของศาล ที่กำหนดเงื่อนไขในการสั่งขังหรือปล่อยจำเลยภายหลังจากศาลมีคำพิพากษายกฟ้องที่ชัดเจน จึงยังปรากฏว่ามีการสั่งขังจำเลยอยู่เสมอในกรณีที่พนักงานอัยการร้องขอให้ขังจำเลยไว้ก่อนระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา

อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 30 วรรคสี่⁴⁵ กำหนดหน้าที่ให้สำนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นส่งสำนวนคดีอัยการศาลสูงเพื่อจัดทำคำแถลงขอให้ศาลสั่งปล่อยจำเลยที่ถูกขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาอื่นเห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดภารกิจของพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียม และเป็นธรรมกับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย แต่เมื่อพนักงานอัยการยังไม่สามารถยื่นคำแถลงขอให้ปล่อยตัวจำเลยที่ถูกขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกาได้ทันทีที่มีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา แต่จะต้องรอสำนวนจากสำนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นและผู้มีอำนาจให้ความเห็นแย้งเห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาเสียก่อนที่จะยื่นคำแถลงขอให้

⁴⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 30 วรรคสี่ กำหนดว่า “ในกรณีตามวรรคสามหากจำเลยถูกขังอยู่ระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ให้สำนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นรีบส่งสำนวนคดีอัยการศาลสูงเพื่อดำเนินการจัดทำคำแถลงขอให้ศาลสั่งปล่อยจำเลยด้วย”

ศาลสั่งปล่อยจำเลยที่ถูกขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา จึงอาจเป็นกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าและกระทบต่อสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันสมควร

(3.2) การไม่ยื่นคำร้องขอยุติการขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา

เมื่อศาลชั้นต้นหรือศาลชั้นอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาแล้ว กฎหมายเปิดช่องให้มีการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นต้นหรือฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 และมาตรา 216 ประกอบมาตรา 198 อย่างไรก็ตาม หากมีพฤติการณ์พิเศษซึ่งผู้อุทธรณ์หรือผู้ฎีกาไม่สามารถยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา ผู้ยื่นอุทธรณ์หรือฎีกามีสิทธิยื่นคำร้องขออนุญาตขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกาออกไปก่อนสิ้นกำหนดได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 23 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ทั้งนี้ ในกรณีที่พนักงานอัยการโจทก์มีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือฎีกา จะต้องส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 หากผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง ไม่แย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือฎีกาของพนักงานอัยการ คำสั่งของพนักงานอัยการจึงจะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่อุทธรณ์หรือฎีกา⁴⁶ การที่พนักงานอัยการยุติการขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกามีความสำคัญกับสถานะคดีว่าถึงที่สุดเมื่อใด ซึ่งจะส่งผลต่อการที่ศาลจะออกหมายจำคุกคดีถึงที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 74 ความเป็นนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาด หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย” หากจำเลยยังไม่มีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาดก็ย่อมไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 นอกจากนั้น เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุด จำเลยก็ยังไม่ได้รับสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259

⁴⁶ ธานิศ เกศพิทักษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561), หน้า 781.

คดีถึงที่สุดเมื่อใดนั้น ศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 917/2564 (ประชุมใหญ่) ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 147 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งอาจอุทธรณ์ ฎีกา หรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้นั้น ถ้ามิได้อุทธรณ์ ฎีกา หรือร้องขอให้พิจารณาใหม่ในเวลาที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่ระยะเวลาเช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง” จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว คำว่า “ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดลง” หมายถึงระยะเวลานี้สิ้นสุดที่กำหนดโดยกฎหมาย คือ เมื่อครบกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คู่ความฟังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 และมาตรา 216 ในกรณีคู่ความยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา และคู่ความมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาตามที่ได้ขอขยายระยะเวลาไว้ ในการออกหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดย่อมต้องกลับไปใช้ระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 147 วรรคสอง ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมาย และโดยเหตุที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ยื่นคำร้องขอยุติการขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา เมื่อผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งเห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิในการบังคับตามคำพิพากษาอย่างเหมาะสม เนื่องจากหากต้องรอให้สิ้นสุดระยะเวลาตามที่ได้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา ก็จะส่งผลให้การบังคับตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างล่าช้ากว่าที่ควรและอาจกระทบต่อสิทธิของจำเลยในฐานะนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560

ประเด็นนี้มีปัญหาข้อกฎหมายตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 30 กรณีผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งเห็นชอบกับคำสั่งไม่อุทธรณ์ฎีกา ให้สำนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นที่เก็บสำนวนไว้ต้องส่งสำนวนคืนอัยการศาลสูงเพื่อจัดทำคำแถลงขอให้ศาลสั่งปล่อยตัวจำเลย ซึ่งหากดำเนินการช้าก็อาจเป็นกรณีไม่ตระหนักถึงสิทธิจำเลยได้ นอกจากนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 ให้อำนาจศาลสั่งขังหรือปล่อยชั่วคราวได้ แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการขอให้สั่งขังไว้ก่อน ศาลมักยอม

ตามที่ร้องขอ⁴⁷ ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติที่กระทำกันมา รวมทั้งยังไม่มีระเบียบของศาลยุติธรรมที่กำหนดคดีที่ศาลต้องสั่งชั่งจำเลยที่ศาลยกฟ้อง⁴⁸

หลักกฎหมายต่างประเทศ พบว่าค่อนข้างเคร่งครัดในเรื่องของการสั่งชั่งระหว่างยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมีขั้นตอนบางอย่างที่แสดงให้เห็นว่าการปล่อยเป็นหลัก การคุมขังเป็นข้อยกเว้น ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 185 พบเงื่อนไขที่เป็นดุลพินิจของศาลโดยแท้ว่า “แต่ศาลจะสั่งชั่งจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้”

แนวทางแก้ไขปัญหา ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด กรณีที่มีการขยายเวลาอุทธรณ์ฎีกาเพื่อรอคดีถึงที่สุดว่า เมื่ออัยการศาลสูงมีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาแล้ว ให้อัยการศาลสูงยื่นคำแถลงขอปล่อยตัวจำเลยทันทีโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในชั้นก่อนฟ้องของสำนักงานอัยการสูงสุดในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ก็ให้พนักงานอัยการสั่งปล่อยหรือขอให้ศาลสั่งปล่อยผู้ต้องหาไป ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 83 อย่างไรก็ตาม อาจยังมีข้อจำกัดเรื่องสำนวนที่เป็นกระดาษซึ่งต้องส่งไปยังผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง ดังนั้น ควรจัดทำสำเนาเข้าระบบอิเล็กทรอนิกส์ จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถใช้สำเนาดังกล่าวดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเอง รวมทั้งการเขียนคำแถลงของอัยการศาลสูงด้วย

นอกจากนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 กรณีที่จะสั่งชั่งจำเลยไว้ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างย่งเท่านั้น และควรออกข้อบังคับประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชั่งจำเลยในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา

⁴⁷ สัมภาษณ์ ผู้พิพากษา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2566

⁴⁸ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567

(4) ความไม่ชัดเจนในการสอบสวนความผิดที่กระทำนอกราชอาณาจักร

ความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยซึ่งกระทำนอกราชอาณาจักร เป็นหน้าที่ของอัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการทั่วประเทศเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน โดยอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนอาจมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 เมื่ออัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบผู้เสียหายย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่ออัยการสูงสุดในฐานะที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 123

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ อัยการสูงสุดจะไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวนเองในคดีความผิดตามกฎหมายไทยซึ่งกระทำนอกราชอาณาจักร แต่จะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนตามที่ได้มีหนังสือขอให้อัยการสูงสุดดำเนินการซึ่งอัยการสูงสุดอาจมอบหมายให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนได้ และอัยการสูงสุดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดไม่ได้มีหน่วยงานที่รับคำร้องทุกข์โดยตรงจากผู้เสียหาย หากแต่ผู้เสียหายจะต้องไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนโดยตรงเองเท่านั้นจากการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า สำนักงานอัยการสูงสุดมีแนวคิดการเสนอตั้งโครงการศูนย์รับแจ้งความคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักรและศูนย์คดีอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ในปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดก็ยังไม่มีหน่วยงานที่รับคำร้องทุกข์เพื่อเริ่มต้นคดีแต่อย่างใด และยังไม่มีการระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดวิธีการและขั้นตอนการรับคำร้องทุกข์คดีนอกราชอาณาจักร พนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นผู้รับคำร้องทุกข์จากผู้เสียหายและมีหนังสือถึงอัยการสูงสุดเพื่อมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันมีไม่เพียงพอทำให้การสอบสวนความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทยดำเนินการได้ไม่เต็มประสิทธิภาพและผู้เสียหายในคดีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยซึ่งได้กระทำนอกราชอาณาจักร หรือผู้ต้องหาในความผิดดังกล่าว ยังไม่ได้รับการพิจารณาในชั้นสอบสวนโดยสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ แนววินิจฉัยว่า “การกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร” มีขอบเขตเท่าใดนั้น ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ

ส่งผลให้จำนวนคดีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีเป็นจำนวนมาก

อนึ่ง ในต่างประเทศไม่ปรากฏปัญหานี้ เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สำนักงานตำรวจและพนักงานอัยการทุกแห่งมีหน้าที่ส่งคำฟ้องคดีอาญาต่อไปจนถึงสำนักงานที่มีอำนาจ ทั้งยังต้องให้คำแนะนำผู้ยื่นคำฟ้องทราบถึงสถานที่ยื่นคำฟ้องที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นการบริหารงานราชการที่ทันสมัยมาก หลักการนี้ก็ปรากฏในพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 อย่างไรก็ตาม โดยบริบทของการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยที่ยังไม่เป็นเอกภาพ แนวคิดดังกล่าวข้างต้นที่ต้องประสานข้ามระหว่างหน่วยงานอาจจะยังไม่พร้อมที่จะนำมาปฏิบัติในเวลา นี้ แต่การประสานงานภายในหน่วยงานเดียวกันสามารถดำเนินการได้ไปพลางก่อน เมื่อการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานเสร็จสมบูรณ์ในอนาคต การดำเนินการดังกล่าวน่าจะสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

แนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินคดีลักษณะนี้ ควรมีหนังสือเวียนหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนว่ากรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 เป็นกรณีที่ความผิดได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 7 มาตรา 8 และ มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ส่วนกรณีที่ถือว่าความผิดได้กระทำลงในราชอาณาจักร ตามมาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเช่นเดียวกับกรณีการกระทำทุกส่วนเกิดขึ้นในราชอาณาจักร แม้ในข้อเท็จจริงจะคาบเกี่ยวกับการกระทำในต่างประเทศด้วยก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในประมวลกฎหมายอาญาที่ให้การกระทำดังกล่าว “ถือว่า” ได้กระทำลงในราชอาณาจักร พร้อมทั้งแจ้งไปแนวปฏิบัติดังกล่าวไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อประสานความร่วมมือให้ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ การรับรองทุกขัณที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบนั้น เพื่อความรวดเร็วในการสอบสวนหรือการมอบหมายหน้าที่ ควรกำหนดแนวทาง 3 ประการ คือ

(ก) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดแต่ละจังหวัดมีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ แล้วรีบส่งสำนวนมายังอัยการสูงสุดเพื่อสั่งการ โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง

(ข) มอบให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับคำร้องทุกข์ และประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดแต่ละจังหวัด แล้วรีบส่งเรื่องมายังอัยการสูงสุดเพื่อสั่งการ หรือ

(ค) รับคำร้องทุกข์โดยผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ แล้วสำนักงานอัยการสูงสุดแต่ละจังหวัดรวบรวมข้อมูลส่งมายังอัยการสูงสุดเพื่อสั่งการต่อไป

(5) การรอให้คำสั่งไม่ฟ้องถึงที่สุดก่อนขอให้ศาลปล่อยตัว

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะต้องร้องขอต่อศาลว่าได้ยุติการสอบสวนแล้วโดยคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ศาลจึงจะออกหมายปล่อยตัวผู้ต้องหา แต่เนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งไม่ใช่คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดจะต้องมีการส่งเรื่องไปยังผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 เสียก่อน หากผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งไม่แย้งคำสั่งพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องจึงจะเด็ดขาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146

อย่างไรก็ตาม สำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกประกาศสำนักงานอัยการสูงสุด เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมขององค์กรอัยการ ลงวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2566 ข้อ 2 กำหนดว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ให้ยื่นคำร้องขอปล่อยตัวผู้ต้องหา “ทันที” ในวันที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง หากมีเหตุจำเป็นก็ให้ยื่นคำร้องภายในวันทำการถัดไป แต่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ยังไม่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยตัวผู้ต้องหาทันทีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและรายงานการยื่นคำร้องขอปล่อยตัวผู้ต้องหาต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการบางส่วนมักรอให้ผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง ไม่แย้งคำสั่งไม่ฟ้องก่อน จึงจะยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายปล่อยตัวผู้ต้องหา ส่งผลให้มีการคุมขังผู้ต้องหาที่เกินกว่าความจำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้หลบหนี

ตามหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ พนักงานอัยการมีดุลพินิจเด็ดขาด โดยมีได้มีกระบวนการคานอำนาจโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องรอความเห็นแย้งก่อน สำหรับฝรั่งเศสไม่ปรากฏปัญหานี้ เนื่องจากการสังคดีมิได้ผูกติดกับการควบคุมตัวผู้ต้องหา ในหลายกรณีผู้ต้องหาได้ถูกควบคุมตัวในระหว่างที่รอคำสั่งจากพนักงานอัยการ

แนวทางแก้ไขปัญหา ควรให้มีการปฏิบัติตามประกาศสำนักงานอัยการสูงสุด ลงวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2566 ข้อ 2 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ให้ยื่นคำร้องขอปล่อยตัวผู้ต้องหาทันทีโดยเคร่งครัด และควรมีการออกเป็นระเบียบให้ยื่นคำร้องขอปล่อยผู้ต้องหาทันทีและให้รายงานการยื่นคำร้องต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ นอกเหนือจากประกาศสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้มีสภาพบังคับจริงในทางปฏิบัติ

5. บทวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในชั้นศาล (ชั้นพิจารณาพิพากษาคดี)

(1) การไม่รับฟ้องคดีที่เกิดนอกเขตศาล

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 22 (1) มิได้เป็นบทบังคับให้ศาลต้องรับชำระคดี แต่สามารถใช้ดุลพินิจที่จะรับฟ้องคดีดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ ศาลที่จำเลยมีที่อยู่ หรือถูกจับ หรือเจ้าพนักงานทำการสอบสวนนอกเขตศาลดังกล่าว มักสั่งให้โจทก์นำคดีไปฟ้องต่อศาลซึ่งความผิดเกิดขึ้นแทน⁴⁹ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการดำเนินคดีในเวลาที่เหมาะสม และในการยื่นฟ้องคดีอาญา โจทก์ควรจะมีสิทธิเลือกได้ว่า จะยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลหลักตามมาตรา 22 ตอนต้น หรือต่อศาลยกเว้นในมาตรา 22 (1) ก็ได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 157 ก็บัญญัติให้สิทธิโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งที่มีอำนาจเพื่ออำนวยความสะดวกแก่โจทก์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของปัญหาการปฏิเสธไม่รับฟ้องคดีของศาล คือ การกระทำความผิดตามพระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 ที่ไม่ทราบแน่ชัดว่าความผิดนั้นได้เกิดขึ้นหรือเชื่อว่าเกิดขึ้น ณ ที่ใด กฎหมายจึงกำหนดให้ร้องทุกข์ดำเนินคดี ณ สถานที่ตำรวจแห่งใดในราชอาณาจักรก็ได้เพื่อความสะดวกในการดำเนินคดี แต่ศาลมักปฏิเสธไม่รับฟ้องด้วยเหตุผลว่าการกระทำความผิดมิได้เกิดขึ้น อ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นใน

⁴⁹ ธานิส เกศพิทักษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2564), หน้า 461.

เขตอำนาจ ซึ่งศาลไม่ควรใช้ดุลพินิจไม่รับฟ้องคดีของโจทก์ไว้พิจารณาเพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการคดีของศาลแต่เพียงอย่างเดียว⁵⁰

ในต่างประเทศไม่ปรากฏปัญหาเรื่องนี้ เนื่องจากศาลที่พิจารณามีได้จำกัดเฉพาะคดีที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจเท่านั้น แต่พิจารณาถึงจุดเกาะเกี่ยวอย่างอื่น เช่น ศาลฝรั่งเศส แต่ถ้าหากไม่มีเขตอำนาจ ศาลไม่ว่าเป็นของประเทศใด ก็ไม่มีอำนาจรับคดีนั้นไว้ชำระ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบริบทของกฎหมายไทยมีความแตกต่างจากกฎหมายฝรั่งเศสที่อาจพิจารณาจุดเกาะเกี่ยวอย่างอื่นด้วย ดังนั้น เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ศาลรับคดีที่ความผิดเกิดขึ้นในเขตอำนาจ และมีดุลพินิจในการรับคดีตามมาตรา 22 (1) ศาลจึงมีอำนาจชำระคดีเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เพียงแต่ควรใช้ดุลพินิจรับคดีตามมาตรา 22 (1) ด้วย

แนวทางแก้ไขปัญหาคือ ควรมีการประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือให้ศาลรับฟ้องคดีตามมาตรา 22 (1) หรือคดีอื่น ๆ ที่มีเขตอำนาจไว้ชำระในเขตศาลด้วย และอาจมีการกำหนดเป็นระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อแนะนำของประธานศาลฎีกาในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความสะดวกในการได้รับความยุติธรรม

(2) การที่จำเลยไม่ทราบสิทธิในการขอลดหย่อนชั่วคราว

การที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบหรือไม่ทราบสิทธิขอลดหย่อนชั่วคราว เป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากต่อการที่บุคคลเหล่านั้นจะได้อิสรภาพระหว่างการพิจารณาคดีหรือไม่ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมในกรุงเทพมหานครได้ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนและคู่ความอย่างเปิดเผยในเรื่องการขอลดหย่อนชั่วคราว โดยศาลยุติธรรมได้ให้บริการยื่นคำร้องขอลดหย่อนชั่วคราวได้ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ ปัจจุบันการยื่นคำร้องขอลดหย่อนชั่วคราวนั้น ผู้ร้องสามารถยื่นเอกสารคำร้องได้โดยตรงต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้น หรือยื่นคำร้องทางระบบออนไลน์ผ่าน “ระบบบริการออนไลน์ศาลยุติธรรม” ที่เรียกว่า ซีไอเอส (CIOS: Court Integral Online Service) ซึ่งการยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์สามารถยื่นได้ตลอด 24 ชั่วโมง ส่วนศาลในต่างจังหวัดเองก็

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 463.

ประชาสัมพันธ์อย่างเข้มข้นผ่านหลายช่องทาง จึงมีโอกาสน้อยมากที่จำเลยจะไม่ทราบถึงสิทธิของตน อย่างไรก็ตาม ยังพบพนักงานสอบสวนที่แจ้งผู้ต้องหาหรือจำเลยว่าเป็นวันเสาร์ อาทิตย์ศาลเปิดทำการครึ่งวัน ทนายความส่วนใหญ่รวมทั้งทนายความขอแรงมักไม่แจ้งสิทธิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบ ส่งผลให้แม้ศาลยุติธรรมจะพยายามประชาสัมพันธ์มากเพียงใด แต่ก็ยังพบกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ทราบสิทธิของตนเองอยู่

คณะผู้วิจัยพบว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ทราบสิทธิในการขอลดข้อหาชั่วคราว ทั้งที่มีข้อบังคับของประธานศาลฎีกา และประกาศในเรื่องสิทธิในการขอลดข้อหาชั่วคราวโดยเฉพาะในวันหยุด นอกจากนี้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยอาจมีความเข้าใจในการสื่อสารที่เป็นภาษาเขียนไม่ดี ทำให้ไม่ทราบรายละเอียดของสิทธิ

เมื่อวิเคราะห์หลักกฎหมายต่างประเทศจะเห็นว่า การปล่อยตัวชั่วคราวนั้นเป็นหลัก ส่วนการคุมขังนั้นเป็นข้อยกเว้น และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ก็เป็นไปตามหลักสากลดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติอาจยังดำเนินการไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเท่าที่ควร ทำให้ต้องมีการร้องขอปล่อยชั่วคราวอยู่เป็นจำนวนมาก⁵¹

จากการประชุมกลุ่มย่อยเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567 มีผู้เสนอว่า การที่จำเลยไม่ทราบสิทธิขอลดข้อหาชั่วคราว จะแก้ไขได้โดยการที่จำเลยไม่ต้องยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราว แต่ให้ศาลไต่สวนอย่างจริงจังตั้งแต่แรกว่าเพราะเหตุใดจึงต้องคุมขังเหมือนอย่างหลักการของประเทศฝรั่งเศส⁵² แต่จะทำเช่นนั้นได้ต่อเมื่อจำเลยมีทนายความตั้งแต่ในชั้นสอบสวน ซึ่งจะช่วยแจ้งหรืออธิบายสิทธิให้จำเลยทราบและเข้าใจ พร้อมทั้งหาข้อมูลมาสนับสนุนการออกคำสั่งปล่อยชั่วคราวได้อย่างครบถ้วน⁵³

⁵¹ สัมภาษณ์ นักวิชาการ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2566

⁵² การพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวหรือกักขังชั่วคราวในประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีการไต่สวนคำร้อง เพราะศาลจะพิจารณาจากเอกสารเท่านั้น ดังนั้น เนื้อหาในเอกสารจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องนำเสนอให้ผู้พิพากษาหรือศาลเห็นได้ว่าบุคคลที่ถูกคุมขังอยู่ไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องถูกขังอีกต่อไปแล้ว

⁵³ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2567

แนวทางแก้ไขปัญหาคือ ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกมากยิ่งขึ้น และควรกำหนดให้ผู้พิพากษาแจ้งสิทธิในการขอลดข้อกล่าวหาให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยวาจาในห้องพิจารณาคดี

(3) การไม่ใช้ระบบบันทึกภาพและเสียง แต่เลือกเฉพาะบางคดี

จากการสัมภาษณ์ ศาลมักไม่ใช้ระบบบันทึกภาพและเสียง แต่เลือกเฉพาะบางคดี และเลือกที่จะสรุปความเพื่อบันทึกลงในเอกสาร ซึ่งอาจขาดข้อเท็จจริงและรายละเอียดบางประการอันเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีไป เนื่องจากสำนักงานศาลยุติธรรมมีงบประมาณไม่เพียงพอ ส่งผลให้ศาลในต่างจังหวัดส่วนใหญ่จะมีระบบบันทึกภาพและเสียงเพียง 1 บัลลังก์เท่านั้น และผู้พิพากษาก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดวิธีการบันทึกได้นอกจากนี้ สำนักงานศาลยุติธรรมพยายามทำให้การพิจารณาคดีเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Hearing) แต่มีปัญหาว่าศาลสูงยังต้องใช้เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร และถ้าในคดีที่ต้องมีการเบิกความหลายวัน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นก็อาจจำไม่ได้ว่า ประเด็นใดสืบกันวันใดไปแล้ว จึงต้องมีการถอดความโดยให้เจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์เป็นผู้ถอดความ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์มีงานมาก ผู้พิพากษาก็ต้องถอดความเอง หากผู้ที่เกี่ยวข้องจะขอตรวจดูก็ต้องไปตรวจดูในคอมพิวเตอร์ของหน้าบัลลังก์เท่านั้น⁵⁴ ทำให้ทนายความทำงานลำบากเพราะคัดคำเบิกความออกมาไม่ได้⁵⁵ อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการบันทึกคำเบิกความพยานในคดีอาญาโดยใช้วิธีการบันทึกลงในวัสดุซึ่งสามารถถ่ายทอดออกเป็นภาพและเสียง พ.ศ. 2564 ข้อ 9 วรรคท้าย ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า คู่ความหรือพยานสามารถขอตรวจดูและคัดถ่ายสรุปคำเบิกความ⁵⁶ ของพยานดังกล่าวได้ แม้กระนั้นก็มีประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2564 เรื่องวิธีการจัดเก็บ

⁵⁴ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน

⁵⁶ สรุปคำเบิกความ คือ การเก็บใจความสำคัญของพยานจากภาพและเสียงที่ได้บันทึกไว้หรือสรุปทันทีในขณะที่พยานเบิกความ แล้วจึงให้เจ้าหน้าที่จัดพิมพ์ขึ้นโดยเร็วในภายหลัง เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาคดี การทำคำพิพากษา และการอุทธรณ์ฎีกา แต่ในกรณีที่เป็นการสืบพยานประกอบคำรับสารภาพให้จัดทำสรุปคำเบิกความดังกล่าวเฉพาะกรณีเมื่อคดีต้องขึ้นสู่ศาลสูง อย่างไรก็ตาม สรุปคำเบิกความนี้มีให้ถือว่าเป็นบันทึกคำเบิกความของพยาน

ไฟล์ที่บันทึกภาพและเสียง และการตรวจดูบันทึกภาพและเสียง ตามระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาในศาลที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรือสถานที่กักขังในระหว่างที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Coronavirus Disease: COVID-19) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ระบุไว้ในข้อ 3 ว่าการตรวจดูบันทึกภาพและเสียงดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากศาล และต้องดำเนินการในศาล⁵⁷

ตามหลักกฎหมายต่างประเทศ การใช้ระบบการบันทึกภาพและเสียงระหว่างการพิจารณาคดีได้รับการยอมรับและใช้อย่างแพร่หลายในประเทศอังกฤษ เนื่องจากความสะดวกรวดเร็วประกอบกับสามารถอ้างอิงได้อย่างแม่นยำ ในสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกัน โดยเมื่อศาลอนุญาตให้บันทึกภาพและเสียงได้ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอให้ผู้บันทึกของศาลถอดความออกมาได้ ทั้งนี้ หนายความยังสามารถตรวจสอบและแก้ไขความถูกต้องของสำเนาได้ สำเนานี้สามารถใช้ในการรับรองแล้วจะสามารถนำไปใช้ในการพิจารณาคดีได้ทุกชั้นศาล สาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ใช้ระบบดังกล่าวเช่นกัน แต่มีข้อบกพร่องในคดีทุกประเภท จะใช้ในคดีอุกฉกรรจ์ที่ศาลเห็นว่าจำเป็นเท่านั้นซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย นอกจากนี้ ยังให้ผู้เชี่ยวชาญถอดความเป็นเอกสารอีกด้วย

แนวทางแก้ไขปัญหาคือควรสนับสนุนให้ใช้ระบบบันทึกภาพและเสียงให้มากขึ้น โดยอาจเริ่มต้นจากคดีที่มีอัตราโทษสูง ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการเก็บรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ให้ครบถ้วนที่สุด และเป็นประโยชน์ในแง่ของการต่อสู้คดีและพิจารณาพิพากษาคดีด้วย นอกจากนี้ ศาลควรใช้ปัญญาประดิษฐ์มาช่วยถอดความเบื้องต้น และมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลจากปัญญาประดิษฐ์เพื่อประหยัดเวลา นอกจากนั้น ควรอนุญาตให้คู่ความเข้าถึงภาพและเสียงผ่านทางอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเปิดภาพและเสียงดูนอกศาล และสามารถทำสำเนาได้ โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของประธานศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม

⁵⁷ สำนักงานศาลยุติธรรม, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ ศย 016/ว 89 (ป) เรื่อง วิธีการจัดเก็บไฟล์ที่บันทึกภาพและเสียง และการตรวจดูบันทึกภาพและเสียง ตามระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาในศาลที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรือสถานที่กักขังในระหว่างที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Coronavirus Disease: COVID-19) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564,” 24 มิถุนายน 2564.

การห้ามบันทึกเสียงเข้าไม่สามารถกระทำได้และไม่อาจยับยั้งการแอบบันทึกเข้าด้วยการใช้กล้องอีกตัวหนึ่งได้⁵⁸

(4) การไม่ใช้ระบบประเมินการปล่อยชั่วคราว

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108 กำหนดหลักเกณฑ์ให้การวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว ต้องพิจารณาปัจจัยใดบ้าง ซึ่งในทางปฏิบัติศาลชั้นต้นได้กำหนดระยะเวลาเป้าหมายการมีคำสั่งปล่อยชั่วคราวในกรณีที่ไม่มีกระแสหาข้อมูลเพิ่มเติมไว้ที่ภายใน 1 ชั่วโมงนับแต่มีการยื่นคำร้อง ส่วนศาลสูงกำหนดเป้าหมายให้ศาลควรรอคำสั่งภายในวันเดียวกันกับวันที่ได้รับเรื่องไว้⁵⁹ ปัจจุบันแนวทางในการปล่อยชั่วคราวไม่ว่าจะโดยไม่มีประกัน หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันจะเป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 โดยข้อ 10 เป็นข้อที่แสดงให้เห็นว่า เงินหรือหลักประกันไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะได้รับการปล่อยชั่วคราว เพราะปัจจัยที่ศาลจะใช้พิจารณาเพื่อส่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราว ได้แก่ ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่นหรือไม่ หากผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความเสี่ยงต่ำ ศาลก็อาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกัน แต่หากมีความเสี่ยงสูง ข้อ 11 ให้ศาลสั่งปล่อยชั่วคราวได้โดยกำหนดให้มีประกันในจำนวนที่เหมาะสม⁶⁰ หรืออาจสั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางสำหรับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีความเสี่ยงสูงที่จะหลบหนีตามข้อ 12⁶¹

⁵⁸ สัมภาษณ์ วิศวกรผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2567

⁵⁹ ตัวชี้วัดการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการศาลประจำปี 2560

⁶⁰ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 ข้อ 11 กำหนดว่า “กรณีที่ศาลเห็นควรปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันหรือกฎหมายกำหนดให้ต้องมีประกัน การกำหนดวงเงินประกันควรพิจารณาให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดีโดยคำนึงถึงวิธีการตามข้อ 8 (1) และ (2) ที่ได้นำมาใช้ประกอบด้วย”

⁶¹ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 ข้อ 12 กำหนดว่า “การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถตรวจสอบหรือ

ทั้งนี้ ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 ให้ใช้วิธีการประเมินความเสี่ยงและแบบพิมพ์ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมกำหนด⁶² ในทางปฏิบัติศาลจะพิจารณาจากอัตราโทษ พฤติการณ์ และหลักประกัน เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไม่หลบหนี ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะยากจนไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวเพราะไม่มีหลักประกัน ศาลยุติธรรมจึงพยายามหาแนวทางที่ใช้ประกอบดุลพินิจในการปล่อยชั่วคราวแบบใหม่ จึงเกิดแนวทางใหม่ที่น่าสนใจ เทคโนโลยีมาใช้ประเมินความเสี่ยงในการปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาและจำเลย ที่เรียกว่าระบบประเมินความเสี่ยง⁶³

ระบบประเมินความเสี่ยง คือ การที่ศาลนำข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลย เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลและประวัติอาชญากรรมในอดีตมาประมวลผลเพื่อหาความเสี่ยงและพิจารณาประกอบดุลพินิจว่าควรปล่อยชั่วคราวหรือไม่ ซึ่งสามารถแบ่งระดับความเสี่ยงได้ 5 ระดับ ดังนี้ (1) ระดับความเสี่ยต่ำมาก (2) ระดับความเสี่ยต่ำ (3) ระดับความเสี่ยปานกลาง (4) ระดับความเสี่ยสูง และ (5) ระดับความเสี่ยสูงมาก

อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากไม่มีหน่วยงานสนับสนุนศาลด้านข้อมูลของผู้ต้องหาหรือจำเลย นอกจากนี้ ยังใช้เฉพาะในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี

จำกัดการเดินทางตามข้อ 8 (4) พึงสงัใช้เฉพาะกรณีที่ถูกปล่อยชั่วคราวมีความเสี่ยงสูงที่จะหลบหนีหรือก่อภัยอันตราย หรือกรณีที่มีความจำเป็นต้องคุ้มครองผู้เสียหาย หรือพยานซึ่งต้องมีการตรวจสอบสถานที่อยู่ของผู้ถูกปล่อยชั่วคราวอย่างเข้มงวดและการใช้วิธีการที่เบาว่าไม่เพียงพอต่อการป้องกันการหลบหนีหรือภัยอันตรายนั้น”

⁶² ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 ข้อ 25 กำหนดว่า “การดำเนินการตามข้อบังคับนี้ให้ใช้วิธีการประเมินความเสี่ยงและแบบพิมพ์ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมกำหนด

เพื่อให้การปฏิบัติตามข้อบังคับนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยศาลอาจกำหนดแนวทางปฏิบัติของศาลนั้นได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับนี้”

⁶³ พิมพ์ภัส ศรีธนาภูวภัทร, ปัญหาการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ด้วยระบบประเมินความเสี่ยงในชั้นพิจารณาคดีของศาล, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2566), หน้า 156-157.

และต้องมีบุคคลรับรองความประพฤติและบุคคลอ้างอิงยืนยันความน่าเชื่อถือเท่านั้น ต่างจากสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการพิจารณาปล่อยชั่วคราวได้ทุกคดี ยกเว้นคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต⁶⁴

ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยท่านหนึ่งซึ่งเป็นผู้บุกเบิกระบบนี้ได้ใช้โมเดลของสหรัฐอเมริกาที่ให้คะแนนแล้วหาค่าความสัมพันธ์ แต่ปัญหาที่พบคือ การที่ศาลไทยไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำเลยอย่างเพียงพอไม่เหมือนกับสหรัฐอเมริกามีระบบ Big Data ในขณะที่ศาลไทยได้ข้อมูลมาจากพนักงานสอบสวนเท่านั้น⁶⁵ นอกจากนี้ ศาลมักจะวินิจฉัยตามแนวบรรทัดฐานที่เคยวางไว้เพราะเคยมีวาทกรรมอยู่ช่วงหนึ่งว่า ถ้าปล่อยตัวไปแล้วจำเลยหลบหนี ผู้พิพากษาที่สั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวจะถูกสอบสวนทางวินัย ทำให้ผู้พิพากษาจำต้องปกป้องตนเองโดยการสั่งตามแนวบรรทัดฐานเดิม⁶⁶

หากพิจารณาหลักกฎหมายต่างประเทศจะพบว่ามีแตกต่างกันโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีการใช้แบบประเมินความเสี่ยงในการปล่อยชั่วคราว ขณะที่กลุ่มสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁶⁷ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ใช้แบบประเมินความเสี่ยงดังกล่าว โดยเหตุที่ใช้แบบประเมินความเสี่ยงจำเป็นต้องใช้ฐานข้อมูลเป็นจำนวนมากและรอบด้าน หากไม่มีฐานข้อมูลอย่างเพียงพอ อาจทำให้การวินิจฉัยเกิดความผิดพลาดได้ อย่างไรก็ตาม การไม่ใช้แบบประเมินความเสี่ยงก็เป็นความเสี่ยงอีกลักษณะหนึ่ง เพราะเป็นการใช้ดุลพินิจประกอบพยานหลักฐานเท่านั้น ซึ่งไม่อาจตรวจสอบได้เลยว่าดุลพินิจนั้นถูกต้องหรือไม่ ผู้พิพากษาให้คุณค่าหรือน้ำหนักกับปัจจัยใดมากน้อยเพียงใดจึงได้ผลลัพธ์เป็นคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ทั้งนี้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยส่วนใหญ่ที่ได้รับการปล่อยตัวภายใต้ระบบประเมินความเสี่ยงนี้ก็มิได้หลบหนี แสดงให้เห็นว่า

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 153-154.

⁶⁵ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

⁶⁶ การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2566

⁶⁷ ศาลต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายคดี เนื่องจากประเทศเยอรมนีมีความเชื่อว่าทุกคดีเป็นคดีพิเศษที่มีเอกลักษณ์ของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในอนาคตอาจต้องนำระบบประเมินความเสี่ยงมาใช้ด้วยอิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ประสบความสำเร็จในเรื่องการปล่อยชั่วคราวโดยใช้ระบบประเมินความเสี่ยงอย่างมาก

ระบบน่าจะมีความแม่นยำในระดับหนึ่ง⁶⁸ ดังนั้น ระบบประเมินความเสี่ยงจะช่วยให้การพิจารณาของศาลมีความรอบคอบ ถูกต้องเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น⁶⁹

แนวทางแก้ไขปัญหาการนำระบบประเมินความเสี่ยงมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติมีดังนี้

(ก) เสนอให้มีการทำระบบฐานข้อมูลให้ครบถ้วนและเพียงพอ เพื่อให้ศาลมั่นใจว่าระบบดังกล่าวใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและแม่นยำ

(ข) ควรมีนโยบายที่ชัดเจนจากผู้บริหารศาลยุติธรรมในลักษณะของข้อแนะนำของประธานศาลฎีกาให้ใช้ระบบประเมินความเสี่ยงประกอบการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคำร้องเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้พิพากษาในการมีอิสระที่จะใช้ดุลพินิจสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว และถ้าหากระบบประเมินความเสี่ยงดังกล่าวมีความเสถียรเพียงพอแล้วจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ใช้ระบบการประเมินการปล่อยชั่วคราวในอนาคตก็ได้

(ค) ควรให้ระบบประเมินความเสี่ยงเป็นเพียงเครื่องมือช่วยประกอบการใช้ดุลพินิจและพยานหลักฐานอื่น ไม่ใช่บทบังคับที่ผู้พิพากษาทุกคนจะต้องใช้และเชื่อตามระบบดังกล่าวทุกกรณี

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่าการกระทบสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องในทางอาญายังคงมีอยู่ แม้มิได้กระทำการขัดแย้งต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง แต่เป็นเพราะทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มีอคติล่วงหน้า แนวปฏิบัติที่ดำเนินกันมาที่มิได้พัฒนาปรับปรุง ข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองสิทธิ การขาดความตระหนักของเจ้าหน้าที่ต่อสิทธิของผู้เกี่ยวข้องในคดีอาญาโดยไม่ได้ตั้งใจ และการขาดแคลนทรัพยากรและการใช้เทคโนโลยีที่จำกัด คณะผู้วิจัยเชื่อว่า หากได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น จะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคำนึงถึง

⁶⁸ สัมภาษณ์ผู้พิพากษา วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567

⁶⁹ มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ และ ธัญญานุช ดันติกุล, ปล่อยชั่วคราวหรือขังชั่วคราว? : ความยั่งยืนของการฝากขังและการปล่อยชั่วคราวในกฎหมายไทย [ออนไลน์], 4 พฤษภาคม 2567. แหล่งที่มา: <https://dunlaphaha.coj.go.th/articles/12>

สิทธิมนุษยชนของผู้เกี่ยวข้องในคดีมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยได้รับการยอมรับจากนานาชาติอย่างแพร่หลาย ทั้งยังช่วยส่งเสริมให้สิทธิดังกล่าวเป็นจริงในทางปฏิบัติเช่นเดียวกับที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายและกติกาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในอนาคต

6. บทสรุป

การศึกษาครั้งนี้มุ่งสร้างความเข้าใจอย่างเป็นระบบถึงสถานะของสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะมีนโยบายคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ส่วนใหญ่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศแล้วก็ตาม แต่ในระดับปฏิบัตินั้นยังคงมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ไม่อาจมองข้ามได้

การวิจัยนี้พบว่า หลักกฎหมายกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ยังไม่สอดคล้องกันทำให้เกิดช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในชั้นก่อนฟ้องคดีและชั้นพิจารณาพิพากษาคดี งานวิจัยนี้จึงเสนอแนวทางในภาพรวมของการปฏิรูปที่รัฐควรพิจารณาอย่างจริงจัง โดยเริ่มจากการปรับมุมมองต่อสิทธิมนุษยชนให้เป็นหัวใจของการทำงาน ไม่ใช่ภาระที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น นโยบายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลัก “ความรับผิดชอบร่วม” (shared responsibility) ซึ่งหมายถึงไม่ใช่เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานศาลเท่านั้น แต่ทุกกลไกที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ จนถึงภาคประชาชน ต้องเป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันให้การคุ้มครองสิทธิเกิดขึ้นจริง

โดยสรุปแล้ว การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้เพียงเพราะตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องอาศัยเจตจำนงที่จะพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างสังคมที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความยุติธรรมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

- เข็มชัย ชุตินวงศ์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล ชื่อบทความ “หลักนิติธรรมกับการบังคับคดีของพนักงานอัยการ”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2540).
- ชัยเกษม นิตสิริ, **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2** สอบสวน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2552).
- ธานิศ เกศพิทักษ์, **คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2**, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561).
- ธานิศ เกศพิทักษ์, **คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1**, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2564).
- ปกป้อง ศรีสนิท, **สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).
- พิมพ์ภัส ศรีธนาบุตร, **ปัญหาการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาด้วยระบบประเมินความเสี่ยงในชั้นพิจารณาตีของศาล, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2566).**
- กรณ์ทิพย์ มั่นคง, **มันทำร้ายเราได้แค่ไหนแหละ**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่าน, 2564).
- มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ และธัญญานุช ดันติกุล, **ปล่อยชั่วคราวหรือขังชั่วคราว? : ความยั่งยืนของการฝากขังและการปล่อยชั่วคราวในกฎหมายไทย** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://dunlaphaha.coj.go.th/articles/12>
- อุทัย อาทิวา, **การสอบสวน**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: หจก. วี.เจ.พรินต์ติ้ง, 2565).
- P. A. J. Waddington, **Police (Canteen) Sub-Culture: An Appreciation**, The British Journal of Criminology, Volume 39 Issue 2 (March 1999).

วิเคราะห์คำตัดสินศาล (Analysis of Judicial Decision)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 976/2567 (การโฆษณาคำพิพากษาในคดีหมิ่นประมาทผ่านทาง เว็บไซต์ข่าวออนไลน์)

Supreme Court Judgment No. 976/2567
(Publication of the Defamation Judgment via an Online
News Website)

วิวรรณ ดำรงค์กุลนันท์*

รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายอาญา สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Wiwat Damrongkulnan

Associate Professor in Criminal Law, School of Law,
Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 16 มิถุนายน 2568; วันที่แก้ไขบทความ 28 มิถุนายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 1 กรกฎาคม 2568

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง; นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (กฎหมายอาญา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; อีเมลติดต่อ wiwat.dam@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

ในคดีหมิ่นประมาทซึ่งมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 332 (2) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจสั่งให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาใน “หนังสือพิมพ์” ได้เองตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 976/2567 ได้วินิจฉัยไว้ว่า คำว่า “หนังสือพิมพ์” ย่อมปริวรรตไปตามยุคสมัย มิได้จำกัดอยู่ แต่เฉพาะหนังสือพิมพ์ที่พิมพ์ขึ้นโดยใช้กระดาษ แต่ยังคงมีความหมายรวมถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นตัวหนังสือที่ประชาชนทั่วไปสามารถอ่านเข้าใจได้ ซึ่งเผยแพร่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ ด้วย จึงสั่งให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษามานทาง “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” ด้วย บทความนี้ได้ วิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวบนฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมาย อาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก “กฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัด” หรือ *lex stricta* และหลัก “กฎหมายอาญาต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร” หรือ *lex scripta* สุดท้ายบทความนี้ได้เสนอว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับยุคสมัย และรองรับการสั่งให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษามานทางเว็บไซต์ข่าวออนไลน์อย่างชัดเจน

คำสำคัญ: หมิ่นประมาท; โฆษณาคำพิพากษา; หนังสือพิมพ์; เว็บไซต์ข่าวออนไลน์; หลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญา

Abstract

In a defamation case where the court has ruled that the defendant is guilty, Section 332 (2) of the Criminal Code grants the court discretion to order the defendant to publish the judgment in a “newspaper,” as deemed appropriate to the circumstances of the case. In Supreme Court Judgment No. 976/2567, the Court interpreted the term “newspaper” as evolving with time, not limited only to printed publications on paper. The Court held that the term also encompasses written news content accessible and understandable to the public via computer systems. Therefore, the Court ordered the defendant to publish the judgment through an “online news website” as well. This article analyzes the Supreme Court judgment using the legality principle in criminal law as the analytical framework, with particular focus on the doctrines of *lex stricta* (criminal law must be interpreted strictly) and *lex scripta* (criminal law must be codified in written form). Finally, this article suggests that the provision should be amended to align with the times and explicitly allow the court to order the defendant to publicize the judgment via online news websites.

Keywords: Defamation; Publication of the Judgment; Newspaper; Online News Website; Legality Principle in Criminal Law

“ผล (effect) เมื่อเกิดจากเหตุ (cause) ที่ถูกต้อง
ผลนั้นย่อมเป็นที่ยอมรับตามหลักคุณนิติกระบวนการ (due process of law)”

1. ปฐมบท

กฎหมายอาญา (criminal law) หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำใด¹ เป็นความผิดและมีมาตรการบังคับกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรการบังคับทางอาญา (criminal sanction) มีอยู่หลายประการ ประการหลักคือโทษ มี 5 สถานได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง² นอกจากโทษซึ่งเป็นมาตรการบังคับหลักทางอาญาแล้ว ยังมีมาตรการบังคับเสริมทางอาญาอีกด้วย เช่น วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39³ และอำนาจศาลสั่งในคดีหมิ่นประมาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 332⁴

¹ การกระทำอาจปรากฏอยู่ในรูปของ “การเคลื่อนไหวร่างกาย” หรือ “การไม่เคลื่อนไหวร่างกาย”

² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง “โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้”

(1) ประหารชีวิต

(2) จำคุก

(3) กักขัง

(4) ปรับ

(5) ริบทรัพย์สิน”

หมายเหตุ ต่อไปจากนี้ถ้าบทความนี้กล่าวถึงมาตราใดหากไม่ได้กล่าวไว้เป็นอย่างอื่นให้หมายความถึงมาตราในประมวลกฎหมายอาญา

³ มาตรา 39 “วิธีการเพื่อความปลอดภัยมีดังนี้”

(1) กักกัน

(2) ห้ามเข้าเขตกำหนด

(3) เรียกประกันทัณฑ์บน

(4) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล

(5) ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง”

⁴ มาตรา 332 “ในคดีหมิ่นประมาทซึ่งมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ศาลอาจสั่ง

2. มัชฌิมบท

กล่าวโดยเจาะจงมาตรา 332 (2) การที่ศาลใช้อำนาจสั่งในคดีหมิ่นประมาท “ให้โฆษณาคำพิพากษาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือหลายฉบับ ครั้งเดียวหรือหลายครั้ง โดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา” เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2137/2557⁵ ได้วินิจฉัยไว้ว่า “มาตรา 332 (2) ให้อำนาจศาลสั่งให้โฆษณาคำพิพากษานั้น มิได้มีกฎหมายให้อำนาจศาลสั่งให้โฆษณาคำขอภัยด้วย การที่ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยที่ 2 โฆษณาคำขอภัยโจทก์จึงเป็นการลงโทษจำเลยที่ 2 นอกเหนือจากโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ต้องห้ามตามมาตรา 2 วรรคหนึ่ง⁶” จากคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าศาลฎีกาในคดีนี้ตีความ (interpretation) และปรับใช้ (application) มาตรา 332 (2) สอดคล้องกับหลัก “กฎหมายอาญาต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร” หรือ *lex scripta* กล่าวโดยเฉพาะคือ มาตรการบังคับทางอาญาต้องบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์

(1) ให้ยึดและทำลายวัตถุหรือส่วนของวัตถุที่มีข้อความหมิ่นประมาท

(2) ให้โฆษณาคำพิพากษาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือหลายฉบับ ครั้งเดียวหรือหลายครั้ง โดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา”

⁵ ข้อมูลคำพิพากษาศาลฎีกาทุกฉบับในบทความนี้สืบค้นจากเว็บไซต์ของศาลฎีกา รายละเอียดเพิ่มเติมดู ศาลฎีกา, ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา [ออนไลน์], 8 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://deka.supremecourt.or.th>

⁶ มาตรา 2 วรรคหนึ่ง “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

หมายเหตุ มาตรา 2 วรรคหนึ่ง คือหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้” หรือ *nullum crimen, nulla poena, sine lege* สอดคล้องกับหลัก “กฎหมายอาญาต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร” หรือ *lex scripta* และหลัก “กฎหมายอาญาต้องไม่ใช้บังคับย้อนหลังเป็นผลร้าย” หรือ *lex praevia* ซึ่งเป็น 2 หลักย่อยของหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญา (รายละเอียดเพิ่มเติมดูเชิงอรรถถัดไป)

อนึ่ง มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ความว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

อักษร มิฉะนั้นจะนำมาตรการบังคับนั้นมาปรับใช้ไม่ได้ (การสั่งให้โฆษณาคำขอภัยไม่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะฉะนั้นศาลจึงไม่มีอำนาจสั่งให้โฆษณาคำขอภัย) และหลัก “กฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัด” หรือ *lex stricta* กล่าวโดยเฉพาะคือ มาตรการบังคับทางอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัด จะนำมาตรการบังคับอื่นมาเทียบเคียงกับมาตรการบังคับทางอาญาที่มีอยู่ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (analogy of law) แล้วปรับใช้มาตรการบังคับนั้นไม่ได้ (กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โฆษณาคำพิพากษา เพราะฉะนั้นต้องตีความว่าศาลมีอำนาจสั่งให้โฆษณาคำพิพากษาเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจสั่งให้โฆษณาคำขอภัยด้วย) ทั้งนี้ *lex scripta* และ *lex stricta* คือ 2 จากทั้งหมด 4 หลักย่อยของหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญา (legality principle in criminal law) ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญานั้นจัดว่าเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา (security in criminal law) ที่มุ่งหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมถึงสร้างความเป็นธรรมให้แก่ปัจเจกชนในทางอาญา โดยการกำหนดให้รัฐต้องแจ้งขอบเขตและผลของการกระทำความผิดให้ปัจเจกชนทราบล่วงหน้า (advance warning) และกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจทางอาญาแก่ปัจเจกชนตามอำเภอใจ⁷

หลังจากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 976/2567 ได้วินิจฉัยไว้ว่า “มาตรา 332 (2) เป็นบทกฎหมายที่ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจสั่งให้โฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ได้เองตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี ไม่ว่าโจทก์จะมีคำขอหรือไม่ และคำว่า ‘หนังสือพิมพ์’ ย่อมปริวรรตไปตามยุคสมัย มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะ

⁷ หลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญา (legality principle in criminal law) ประกอบไปด้วย 4 หลักย่อยดังต่อไปนี้

- (1) กฎหมายอาญาต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร หรือ *lex scripta*
- (2) กฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัด หรือ *lex stricta*
- (3) กฎหมายอาญาต้องปราศจากความคลุมเครือ หรือ *lex certa*
- (4) กฎหมายอาญาต้องไม่ใช้บังคับย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือ *lex praevia*

รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญา ดู คณพล จันทน์หอม, **หลักพื้นฐานกฎหมายอาญา เล่ม 1**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565), หน้า 51-66.

หนังสือพิมพ์ที่พิมพ์ขึ้นโดยใช้กระดาษ แต่ยังคงมีความหมายรวมถึงข้อมูลข่าวสารเป็น
ตัวหนังสือที่ประชาชนทั่วไปสามารถอ่านเข้าใจได้ ซึ่งเผยแพร่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ด้วย
คดีนี้จำเลยกระทำการผิดด้วยการเผยแพร่ภาพเคลื่อนไหวและข้อความเสี่ยงเข้าสู่ระบบ
คอมพิวเตอร์ผ่านทางเว็บไซต์ยูทูบและเฟซบุ๊กซึ่งเป็นแพลตฟอร์มที่ประชาชนสามารถเข้าถึง
ข้อมูลที่จำเลยเผยแพร่ได้เป็นจำนวนมาก และอาจมีการเผยแพร่ซ้ำหรือเผยแพร่ต่อไปอีก
อย่างกว้างขวาง การเยียวยาความเสียหายแก่โจทก์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงต้องให้
ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทที่ศาลพิพากษาลงโทษ
จำเลย เพื่อให้ชื่อเสียงของโจทก์กลับคืนดีด้วยการเผยแพร่คำพิพากษาโดยย่อผ่านทาง
เว็บไซต์ข่าวออนไลน์อีกช่องทางหนึ่งด้วย จึงเห็นสมควรให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาโดยย่อ
ในหนังสือพิมพ์ที่แพร่หลาย 2 ฉบับ เป็นเวลา 3 วันติดต่อกัน กับให้จำเลยโฆษณาคำ
พิพากษาโดยย่อผ่านทางเว็บไซต์ข่าวออนไลน์ที่แพร่หลายอีก 2 เว็บไซต์ด้วย โดยให้จำเลย
เป็นผู้ชำระค่าโฆษณา” จากคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าศาลฎีกาในคดีนี้
ตีความและปรับใช้มาตรา 332 (2) ตามพลวัตของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย กล่าว
โดยขยายความ ในอดีต “หนังสือพิมพ์” คือสื่อกลางที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในการ
นำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระแทบทุกประเภทไปสู่มวลชน แต่ในช่วงเกือบทศวรรษที่
ผ่านมาจวบจนปัจจุบันความนิยมในหนังสือพิมพ์ได้ลดลงเป็นอย่างมาก สังเกตได้จากการ
ปิดตัวลงของหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์บ้านเมืองเลิกพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2560⁸
หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์เลิกพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2562⁹ และหนังสือพิมพ์คมชัดลึกเลิกพิมพ์เมื่อ
ปี พ.ศ. 2563¹⁰ สาเหตุที่ทำให้หนังสือพิมพ์ไม่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากดังเช่นในอดีต
เกิดจากหลายปัจจัยประกอบกัน แต่ปัจจัยหลักคงหนีไม่พ้นการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสื่อ

⁸ ไทยรัฐออนไลน์, ปิดตำนาน 44 ปี นสพ.บ้านเมือง ประกาศเลิกพิมพ์ ชัยยุคนี้อ่านพิมพ์อยู่
ยาก [ออนไลน์], 8 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา :
<https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/798282>

⁹ The Standard, ปิดฉาก 16 ปีหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ อำลาแท่นพิมพ์สู่สนามสื่อดิจิทัล
เต็มตัว [ออนไลน์], 8 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://thestandard.co/closed-16-years-post-today-newspaper/>

¹⁰ PPTVHD36, “คมชัดลึก” ยุติการพิมพ์ หลังประสบปัญหาต้นทุน [ออนไลน์], 8 มิถุนายน
2568. แหล่งที่มา: https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/123112#google_vignette

สังคมออนไลน์ (social media) ประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” หรือ online news website ที่เป็นสื่อกลางในการนำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระแทบทุกประเภทไปสู่มวลชน โดยที่มวลชนสามารถทราบข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและประหยัดกว่าหนังสือพิมพ์เป็นอย่างมาก ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นการที่ศาลฎีกาในคดีนี้ได้วินิจฉัยไว้ว่า “...คำว่า ‘หนังสือพิมพ์’ ย่อมปริวรรตไปตามยุคสมัย มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะหนังสือพิมพ์ที่พิมพ์ขึ้นโดยใช้กระดาษ แต่ยังมีความหมายรวมถึงข้อมูลข่าวสารเป็นตัวหนังสือที่ประชาชนทั่วไปสามารถอ่านเข้าใจได้ ซึ่งเผยแพร่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ด้วย...” จึงเป็นการตีความและปรับใช้มาตรา 332 (2) ในส่วนของคำว่า “หนังสือพิมพ์” ตามพลวัตของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย กล่าวอีกนัยหนึ่งความหมายของคำว่าหนังสือพิมพ์ไม่ได้ถูกแช่แข็งไว้ในขณะที่ประกาศใช้มาตรา 332 (2) หากแต่แปรผันไปตามบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ในทฤษฎีของผู้เขียนเกี่ยวกับการตีความและปรับใช้มาตรา 332 (2) ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับแรก (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2137/2557) ทั้งในส่วน of cause (cause)¹¹ และผล (effect)¹² ส่วนคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับหลัง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 976/2567) ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยในส่วน of ผล (effect) เนื่องจากในอดีตการหมิ่นประมาทมักปรากฏในรูปแบบการใส่ความผู้เสียหายต่อหน้าหรือประจันหน้าบุคคลที่สาม (face to face)¹³ โดยปกติแล้วบุคคลที่สามซึ่งทราบข้อความหมิ่นประมาทมีจำนวนไม่มาก ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้เสียหายจึงไม่ได้กว้างขวาง การที่มาตรา 332 (2) บัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจสั่งให้โฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นสื่อกลางที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในอดีตในการนำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระแทบทุกประเภทไปสู่

¹¹ ในบริบทของบทความนี้ “เหตุ” หมายความว่า สิ่งหรือเรื่องที่ทำให้เกิดผล

¹² ในบริบทของบทความนี้ “ผล” หมายความว่า สิ่งหรือเรื่องที่เกิดจากเหตุ

¹³ การใส่ความผู้เสียหายต่อบุคคลที่สามคือองค์ประกอบของความผิดฐานหมิ่นประมาทมาตรา

หมายเหตุ มาตรา 326 “ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มวลชนจึงเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ผู้เสียหายได้เป็นอย่างดีและได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นบทบัญญัตินี้จึงจัดว่าเป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่มีความเหมาะสม ขณะที่ในปัจจุบันการหมิ่นประมาทจำนวนมากปรากฏในรูปแบบการใส่ความผู้เสียหายผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ประเภทต่าง ๆ เช่น ยูทูบ (YouTube) เฟซบุ๊ก (Facebook) อินสตาแกรม (Instagram) ติกต็อก (TikTok) และเอ็กซ์ (X) ทำให้มีบุคคลที่สามจำนวนมากทราบข้อความหมิ่นประมาท ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้เสียหายจึงกว้างขวาง การที่ศาลฎีกาในคดีหลังสั่งให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาผ่านทาง “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” อันเป็นสื่อสังคมออนไลน์ประเภทหนึ่งซึ่งเป็นสื่อกลางที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในปัจจุบันในการนำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระแทบทุกประเภทไปสู่มวลชนจึงเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ผู้เสียหายได้เป็นอย่างดีและได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นพ้องด้วยกับผลของคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับหลัง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเหตุ (cause) ผู้เขียนมีความกังวลว่า คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับหลังได้ตีความและปรับใช้บทบัญญัตินี้ในส่วนของคำว่า “หนังสือพิมพ์” ขัดต่อหลัก “กฎหมายอาญาต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร” หรือ *lex scripta* และหลัก “กฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัด” หรือ *lex stricta* หรือไม่ กล่าวโดยขยายความ ในนิติกฎหมายอาญาต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร บทบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจสั่งให้โฆษณาคำพิพากษา “ผ่านทางเว็บไซต์ข่าวออนไลน์” ได้เองตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี และในนิติกฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัด การตีความกฎหมายอาญาต้องตีความตาม “ตัวอักษร”¹⁴ และ “เจตนารมณ์”¹⁵ ควบคู่กัน จะตีความ

¹⁴ การตีความตามตัวอักษร คือการทำความเข้าใจความหมายโดยพิเคราะห์จากถ้อยคำในบทบัญญัตินั้น ๆ

¹⁵ การตีความตามเจตนารมณ์ คือการทำความเข้าใจความหมายโดยพิเคราะห์จากความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เกินตัวอักษรไม่ได้¹⁶ และจะตีความเกินเจตนารมณ์ไม่ได้เช่นเดียวกัน¹⁷ การที่ศาลฎีกาในคดีหลังสั่งให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาผ่านทาง “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” แม้จะสอดคล้องกับ

¹⁶ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5710/2541 ได้วินิจฉัยไว้ว่า “จำเลยซึ่งเป็นผู้จุดไฟจนเกิดไฟไหม้บ้านเป็นเจ้าของบ้านเกิดเหตุรวมอยู่ด้วยและเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 218 เป็นเหตุลดโทษของมาตรา 217 โดยมาตรา 218 บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์ที่ระบุไว้ในมาตรา 218 (1) ถึง (6) ต้องได้รับโทษหนักขึ้น ดังนั้น การกระทำอันมิได้เป็นความผิดตามมาตรา 217 แม้กระทำความผิดต่อทรัพย์ที่ระบุในมาตรา 218 ผู้กระทำความผิดย่อมไม่มีความผิดเช่นกัน เมื่อมาตรา 217 บัญญัติไว้แต่เพียงว่า การวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่นเป็นความผิดโดยไม่มีข้อความว่า ‘หรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย’ ก็เป็นความผิดแล้ว จึงต้องตีความคำว่า ‘ทรัพย์ของผู้อื่น’ โดยเคร่งครัด เพราะเป็นการตีความบทกฎหมายที่มีโทษทางอาญา มีอาจตีความขยายความออกไปให้รวมถึงทรัพย์ที่ผู้อื่นมีส่วนเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่จำเลยหรือผู้ต้องหาได้ ฉะนั้น เมื่อจำเลยเป็นเจ้าของบ้านเกิดเหตุรวมอยู่ด้วย การกระทำของจำเลยจึงไม่มีความผิดตามมาตรา 217 และย่อมไม่มีความผิดตามมาตรา 218 (1) เช่นเดียวกัน” จากคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าศาลฎีกาในคดีนี้ตีความไม่เกินตัวอักษร

หมายเหตุ มาตรา 217 “ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท”

มาตรา 218 “ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์ดังต่อไปนี้

(1) โรงเรือน เรือ หรือพาหนะอยู่อาศัย

...

ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี”

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากศาลฎีกาในคดีนี้วินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดตามมาตรา 218 (1) จัดว่าเป็นการตีความที่แม้ไม่เกินเจตนารมณ์ แต่เกินตัวอักษร

¹⁷ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5564/2552 ได้วินิจฉัยไว้ว่า “การใช้ยานพาหนะเพื่อกระทำความผิดตามความในมาตรา 340 ตรี ต้องเป็นการใช้ตามลักษณะการใช้งานของยานพาหนะที่เป็นเครื่องนำไปหรือเครื่องขับเคลื่อน แต่การใช้รถจักรยานของกลางจอดล้มขวางถนนไว้ไม่ใช่เป็นการใช้รถจักรยานของกลางตามลักษณะการใช้งานของยานพาหนะซึ่งใช้เป็นเครื่องนำผู้ขับขี่เคลื่อนที่ไป จำเลยทั้งสองจึงไม่มีความผิดตามมาตรา 340 ตรี” จากคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าศาลฎีกาในคดีนี้ตีความไม่เกินเจตนารมณ์

หมายเหตุ มาตรา 340 ตรี “ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 339 มาตรา 339 ทวิ มาตรา 340 หรือมาตรา 340 ทวิ โดยแต่งเครื่องแบบทหารหรือตำรวจหรือแต่งกายให้เข้าใจว่าเป็นทหารหรือ

เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ที่มุ่งหมายเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายโดยการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ต้องเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยเพื่อให้ชื่อเสียงของผู้เสียหายกลับคืนดี แต่บทบัญญัตินี้ได้บัญญัติโดยใช้คำว่า “หนังสือพิมพ์” ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554¹⁸ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “สิ่งพิมพ์ข่าวและความเห็นเป็นต้นเสนอประชาชน ตามปรกติออกเป็นรายวัน” นอกจากนี้พจนานุกรมดังกล่าวยังได้ให้ความหมายคำว่า “สิ่งพิมพ์” ไว้ว่า “สมุด แผ่นกระดาษ หรือวัตถุใด ๆ ที่พิมพ์ขึ้น...” เมื่อพิจารณาความหมายดังกล่าวข้างต้นประกอบกันแล้ว คำว่า “หนังสือพิมพ์” จึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะสิ่งพิมพ์ที่พิมพ์ขึ้นโดยใช้แผ่นกระดาษ (บางกรณีอาจพิมพ์ขึ้นโดยใช้สมุดหรือวัตถุใด ๆ) ทั้งนี้ ไม่รวมถึง “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” ที่ปรากฏข่าวสาร และเนื้อหาสาระต่าง ๆ ทั้งที่เป็นและไม่ใช่ตัวหนังสือ เช่น ข้อความเสียง ภาพนิ่ง และภาพเคลื่อนไหว อันเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ (Computer Data)¹⁹ ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ซึ่งเผยแพร่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ (Computer System)²⁰ ด้วย

ข้อกังวลของผู้เขียนดังกล่าวอาจมีนักนิติศาสตร์หลายท่านเห็นว่าผู้เขียนยึดติดกับถ้อยคำในมาตรา 332 (2) มากเกินไป ส่งผลให้การปรับใช้บทบัญญัตินี้ตายตัวไม่ยืดหยุ่น ไม่

ตำรวจ หรือโดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้อันพาหนะเพื่อกระทำความผิด หรือพาทรัพย์นั้นไป หรือเพื่อให้พ้นการจับกุม ต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ กึ่งหนึ่ง”

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากศาลฎีกาในคดีนี้วินิจฉัยว่าจำเลยทั้งสองมีความผิดตามมาตรา 340 ตรี จัดว่าเป็นการตีความที่แม้ไม่เกินตัวอักษร แต่เกินเจตนารมณ์

¹⁸ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [ออนไลน์], 9 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://dictionary.orst.go.th>

¹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ได้นิยามคำว่า “ข้อมูลคอมพิวเตอร์” ไว้หมายความว่า “ข้อมูล ข้อความ คำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด บรรดาที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ในสภาพที่ระบบคอมพิวเตอร์อาจประมวลผลได้ และให้หมายความรวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย”

²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ได้นิยามคำว่า “ระบบคอมพิวเตอร์” ไว้หมายความว่า “อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ของคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมการทำงานเข้าด้วยกัน โดยได้มีการกำหนดคำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด และแนวทางปฏิบัติงานให้อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลโดยอัตโนมัติ”

ปริวรรตไปตามยุคสมัย และไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตแล้ว ทั้งยังละเลยต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้อีกด้วย ผู้เขียนขอกล่าวว่า การตีความคำว่า “หนังสือพิมพ์” ในบทบัญญัตินี้ต้องตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดว่าจำกัดอยู่แต่เฉพาะสิ่งพิมพ์ที่พิมพ์ขึ้นโดยใช้แผ่นกระดาษ (บางกรณีอาจพิมพ์ขึ้นโดยใช้สมุดหรือวัสดุใด ๆ) เท่านั้น เนื่องจากเป็นการตีความมาตรการบังคับทางอาญาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพรวมถึงความเป็นธรรมของจำเลย ไม่อาจตีความแบบขยายความ (Extensive Interpretation)²¹ ออกไปให้รวมถึง “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” ที่ปรากฏข่าวสาร สาร และ

²¹ มีข้อสังเกต 4 ประการ **ประการแรก** แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัดมีความแตกต่างกันไปตามยุคสมัยและระบบกฎหมาย ตั้งแต่ต้องตีความอย่างแคบตามตัวอักษรหรือถ้อยคำในบทบัญญัตินั้น ๆ กระทั่งสามารถตีความแบบขยายความได้ อย่างไรก็ดี ห้ามขยายความออกไปจนเป็นการเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (analogy of law) โดยเด็ดขาด **ประการที่สอง** การตีความแบบขยายความคือการตีความอย่างกว้าง เป็นการทำความเข้าใจความหมายที่แม้จะไม่ปรากฏอยู่ในขอบเขตของตัวอักษรหรือถ้อยคำในบทบัญญัตินั้น ๆ แต่ก็ยังสามารถตีความให้ครอบคลุมไปถึงได้โดยพิเคราะห์จากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ **ประการที่สาม** หากศาลฎีกาในคดีหลังใช้วิธีการตีความแบบขยายความ ก็สามารถกล่าวได้ว่าคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับหลังได้ตีความและปรับใช้มาตรา 332 (2) ในส่วนของคำว่า “หนังสือพิมพ์” ไม่ขัดต่อหลัก “กฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัด” หรือ *lex stricta* กล่าวคือ คำว่า “หนังสือพิมพ์” กินความ “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” อยู่แล้ว ทั้งนี้ เมื่อไม่ขัดต่อหลักกฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัดแล้วโดยปริยายย่อมไม่ขัดต่อหลัก “กฎหมายอาญาต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร” หรือ *lex scripta* ด้วย เพราะถือว่า “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” อยู่ในความหมายของคำว่า “หนังสือพิมพ์” และ**ประการสุดท้าย** ผู้เขียนเห็นว่าการตีความแบบขยายความแม้จะมีข้อดีคือ ส่งผลให้การปรับใช้กฎหมายอาญามีความยืดหยุ่นและสามารถปริวรรตไปตามยุคสมัย แต่ก็มีข้อที่น่ากังวลเป็นอย่างยิ่งอย่างน้อย 3 ข้อได้แก่ (1) ไม่มีเส้นแบ่งที่แน่นอนระหว่าง “การตีความแบบขยายความ” กับ “การเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง” (2) การตีความแบบขยายความมีความเป็นอัตวิสัย (subjectivity) มากกว่าที่จะมีความเป็นภววิสัย (objectivity) ขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้ตีความแต่ละคน จึงอาจก่อให้เกิดสถานการณ์การปรับใช้กฎหมายอาญาในมาตรฐานที่แตกต่างกัน รวมถึงส่งผลให้เป็นการยากที่ประชาชนจะทราบได้ล่วงหน้าว่าในอนาคตฝ่ายตุลาการจะตีความขยายความออกไปมากน้อยเพียงใด และ (3) หากตีความขยายความออกไปมากย่อมเป็นการเสี่ยงที่ฝ่ายตุลาการจะถูกมองว่าได้สร้างกฎหมายอาญาและปรับใช้กฎหมายอาญาที่สร้างนั่นเอง

เนื้อหาสาระต่าง ๆ ทั้งที่เป็นและไม่เป็นตัวหนังสืออันเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ซึ่งเผยแพร่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์เพื่อให้เป็นผลร้ายแก่จำเลยได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การตีความและปรับใช้บทบัญญัตินี้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก “กฎหมายอาญาต้องตีความอย่างเคร่งครัด” หรือ *lex stricta* และหลัก “กฎหมายอาญาต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร” หรือ *lex scripta*) อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพรวมถึงความเป็นธรรมให้แก่ปัจเจกชนในทางอาญา กอปรกับสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation Of Powers) ในระบอบประชาธิปไตยและนิติวิธี (Juristic Method) ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) ของประเทศไทยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายอาญาใช้บังคับประชาชน ส่วนฝ่ายตุลาการมีอำนาจตีความและปรับใช้กฎหมายอาญาที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากได้มีอำนาจสร้างกฎหมายอาญาและปรับใช้กฎหมายอาญาที่สร้างนั้นเองไม่

3. ปัจฉิมบท

ทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าควรตั้งต้นจากการปรับเปลี่ยนแนวคิด (Concept) ใหม่ว่า เว็บไซต์ข่าวออนไลน์เป็นสื่อกลางที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในปัจจุบันในการนำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระแทบทุกประเภทไปสู่มวลชน จากนั้นกำหนดนโยบาย (Policy) ใหม่ว่า การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีหมิ่นประมาทโดยการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นประมาทที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้เสียหายกลับคืนคืนจากการโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์แล้ว ให้รวมถึงการโฆษณาคำพิพากษามานทางเว็บไซต์ข่าวออนไลน์ด้วย สุดท้ายคือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (Law) ซึ่งก็คือมาตรา 332 (2) โดยการบัญญัติให้ในคดีหมิ่นประมาทศาลมีอำนาจสั่งให้โฆษณาคำพิพากษามานทางเว็บไซต์ข่าวออนไลน์ด้วย ทั้งนี้ อาจแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

โดยไม่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับการใช้วิธีการตีความแบบขยายความ

รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตีความกฎหมายอาญาดู คนพล จันทน์หอม, **หลักพื้นฐานกฎหมายอาญา เล่ม 1**, หน้า 163-178.

มาตรา 332 “ในคดีหมิ่นประมาทซึ่งมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ศาลอาจสั่ง

...

(2) ให้โฆษณาคำพิพากษาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือหลายฉบับหรือผ่านทางเว็บไซต์ข่าวออนไลน์เว็บไซต์เดียวหรือหลายเว็บไซต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง²² ครั้งเดียวหรือหลายครั้ง โดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา”

²² มีข้อสังเกตว่า หากแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 332 (2) โดยใช้ถ้อยคำเช่นนี้แล้ว สิ่งที่ต้องตรึงตรงต่อไปคือ ควรที่จะกำหนดนิยามเพื่อจำกัดความหมายที่แน่นอนของคำว่า “เว็บไซต์ข่าวออนไลน์” ไว้ในประมวลกฎหมายอาญาด้วยหรือไม่? หากเห็นว่าควรกำหนดไว้จะกำหนดไว้ในมาตราใด? และจะกำหนดไว้อย่างไร? เนื่องจากคำดังกล่าวเป็นการรวมกันระหว่าง 3 คำได้แก่ (1) เว็บไซต์ (2) ข่าว และ (3) ออนไลน์ โดยคำแรกและคำสุดท้ายคือคำทับศัพท์ซึ่งไม่ปรากฏความหมายอยู่ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 แต่อย่างใด

รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ 3 คำดังกล่าวดู สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, **ระบบฐานข้อมูลคำทับศัพท์ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา** [ออนไลน์], 26 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://transliteration.orst.go.th/search>; สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554** [ออนไลน์], 26 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://dictionary.orst.go.th>

รายการอ้างอิง

- คณพล จันทน์หอม, หลักพื้นฐานกฎหมายอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).
- ไทยรัฐออนไลน์, ปิดตำนาน 44 ปี นสพ.บ้านเมือง ประกาศเลิกพิมพ์ ชัยคุณี สิ่งพิมพ์อยู่ยาก [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/798282>
- ศาลฎีกา, ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://deka.supremecourt.or.th>
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://dictionary.orst.go.th>
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ระบบฐานข้อมูลคำทับศัพท์ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://transliteration.orst.go.th/search>
- PPTVHD36, “คมชัดลึก” ยุติการพิมพ์ หลังประสบปัญหาต้นทุน [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/123112#google_vignette
- The Standard, ปิดฉาก 16 ปีหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ อลาแทนพิมพ์สู่สนามสื่อดิจิทัลเต็มตัว [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thestandard.co/closed-16-years-post-today-newspaper/>

นักกฎหมายเล่าเรื่อง (Storytelling from Lawyer)

โอกาสและประสบการณ์การศึกษากฎหมายในญี่ปุ่น: มุมมอง จากโครงการ Young Leaders' Program (YLP) สาขากฎหมาย

Opportunities and Experiences of Legal Education in Japan:
Perspectives from the Young Leaders' Program (YLP) in Law

โชคชัย เนตรงามสว่าง*

นักศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยคิวชู

Chokchai Netngamsawang

LL.M. Student, Kyushu University

วันที่รับบทความ 6 พฤษภาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 10 มิถุนายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 10 มิถุนายน 2568

* อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการอัยการ, สำนักงานอัยการสูงสุด, นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมลติดต่อ netngamsawang.chokchai.269@s.kyushu-u.ac.jp และ chokchai.ne@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะพนักงานอัยการของประเทศไทยที่ได้รับคัดเลือกเข้าร่วมโครงการ Young Leaders' Program (YLP) สาขากฎหมาย ณ มหาวิทยาลัยคิวชู ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นโครงการทุนการศึกษาภายใต้การสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ประเทศญี่ปุ่น (MEXT) โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่ในภูมิภาคเอเชียให้มีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในบริบทระหว่างประเทศ บทความนี้ให้ภาพรวมของโครงสร้างหลักสูตรกฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจระหว่างประเทศ (International Economic and Business Law: IEBL) เนื้อหาวิชาบังคับและวิชาเลือกที่เชื่อมโยงกับกฎหมายเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และความยั่งยืน การฝึกงานเชิงเปรียบเทียบ กระบวนการจัดทำวิทยานิพนธ์ ระบบการประเมินผลที่เน้นการมีส่วนร่วม การคิดวิเคราะห์ และการเชื่อมโยงกับการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ตลอดจนนำเสนอมุมมองที่ได้รับจากการเรียนร่วมกับนักศึกษาต่างชาติ นอกจากนี้ยังนำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับผู้สนใจเข้าร่วมโครงการในอนาคต และเสนอแนวทางการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐเพื่อที่จะนำความรู้จากต่างประเทศกลับมาพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรม บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า โครงการ YLP ไม่เพียงแต่ยกระดับศักยภาพของบุคลากรภาครัฐไทยเท่านั้น แต่ยังช่วยเสริมสร้างเครือข่ายและเปิดวิสัยทัศน์ให้กับผู้เข้าร่วมในบริบทระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: โครงการ YLP; มหาวิทยาลัยคิวชู; การพัฒนาผู้นำภาครัฐ

Abstract

This article presents the author's experience as a Thai public prosecutor selected to join the Young Leaders' Program (YLP) in Law at Kyushu University, Japan, a scholarship program supported by the Japanese Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) to develop new leaders in the Asian region with the potential to drive public policies in an international context. The article provides an overview of the International Economic and Business Law (IEBL) curriculum structure, compulsory and elective courses related to economic law, technology, and sustainability, a comparative internship, a thesis preparation process, an assessment system that emphasizes participation, analytical thinking, and a link to practical application, and presents perspectives gained from studying with international students. It also provides recommendations for future participants and suggests support from government agencies to bring knowledge from abroad back to develop the country tangibly. This article suggests that the YLP program not only enhances the potential of Thai public sector personnel but also helps build networks and opens up visions for participants in an international context.

Keywords: Young Leaders' Program (YLP); Kyushu University; Public Sector Leadership Development

1. บทนำ

ปัจจุบันโลกถูกขับเคลื่อนด้วยข้อมูล การค้าระหว่างประเทศ และเทคโนโลยี การศึกษากฎหมายจำเป็นต้องก้าวข้ามกรอบของการศึกษาและการตีความเฉพาะกฎหมายภายในประเทศไปสู่การทำความเข้าใจบริบทของกฎหมายเชิงเศรษฐกิจ การบริหาร และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ¹ นักกฎหมาย โดยเฉพาะในภาครัฐ จึงควรมีโอกาสเรียนรู้จากระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างมุมมองและทักษะที่สามารถนำกลับมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นประโยชน์กับประเทศของตน

โครงการ Young Leaders' Program (YLP) สาขากฎหมาย คือหนึ่งในโครงการทุนการศึกษาสำคัญที่จัดขึ้นโดยรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology: MEXT)² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่ในระดับภูมิภาคเอเชียและประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะบุคลากรภาครัฐที่มีศักยภาพในการเป็นผู้นำในอนาคต โครงการนี้เปิดรับนักศึกษาจาก 17 ประเทศ³ รวมถึงประเทศไทย ซึ่งสามารถสมัครผ่านหน่วยงานรับสมัคร ได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยเน้นการคัดเลือกผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานในสายกฎหมายอย่างต่อเนื่องมากกว่า 3-5 ปี และมีอายุไม่เกิน 40 ปี⁴

¹ Sergii Vasyliiev and others, **Legal Globalisation and Economic Systems**, Baltic Journal of Economic Studies, (November 2023).

² สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, **ข้อมูลทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (Monbukagakusho:MEXT)** [ออนไลน์], 27 เมษายน 2568. แหล่งที่มา: https://www.th.emb-japan.go.jp/itpr_th/jis_study.html?fbclid=IwAR2VSrjq-bQfO_Dc4yLqqSoYgtx82FrMlWAEzsYbDvfkOZbAOc3lrjXb4I

³ MEXT, **Application Guidelines Japanese Government (MEXT) Scholarship for 2024 Young Leaders' Program (YLP) Student (LAW)** [Online], 27 April 2025. Source: <https://drive.google.com/drive/folders/1tqixbUSmoPZYuwmnlg-hUMyy7KzLFU->

⁴ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, **ข้อมูลทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (Monbukagakusho:MEXT)**.

โครงการ YLP จะเป็นการเรียนกฎหมายในหลักสูตรกฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจระหว่างประเทศ (International Economic and Business Law: IEBL) ที่จัดสอนโดยบัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยคิวชู (Kyushu University) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งชาติของญี่ปุ่นและเป็นมหาวิทยาลัยที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ⁵ โดยศึกษาเป็นระยะเวลา 1 ปี การเรียนการสอนทั้งหมดเป็นภาษาอังกฤษ⁶ ซึ่งผู้เรียนจะได้ลงทะเบียนเรียนในวิชาต่าง ๆ อย่างหลากหลาย เช่น กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ กฎหมายปัญญาประดิษฐ์ กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และกฎหมายเปรียบเทียบ (การฝึกงาน) และทำวิทยานิพนธ์ตามความสนใจของผู้เรียนอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตร⁷

จากประสบการณ์ของผู้เขียนที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ ประเทศไทยได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการ YLP รุ่นปี 2024 ณ มหาวิทยาลัยคิวชู พบว่าโครงการนี้ไม่เพียงเป็นการศึกษาต่อในต่างประเทศในเชิงวิชาการเท่านั้น แต่ยังเป็นโอกาสสำคัญในการสร้างความเข้าใจวัฒนธรรมที่หลากหลาย การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านกฎหมายกับนักศึกษานานาชาติ การสร้างเครือข่ายวิชาชีพกับเพื่อนร่วมรุ่นจากประเทศต่าง ๆ โดยถือเป็นหนึ่งในจุดเด่นที่ช่วยขยายมุมมองของผู้เขียนให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นทั้งในด้านกฎหมายและการบริหารนโยบายระดับสากล และเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อก้าวสู่บทบาทของการเป็นผู้นำยุคใหม่ในอนาคต

ประเทศไทยในฐานะประเทศที่กำลังพัฒนา มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาบุคลากรที่สามารถนำความรู้จากต่างประเทศกลับมาปรับใช้เพื่อการพัฒนาประเทศในหลากหลายมิติ โครงการ YLP เป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างประเทศที่ช่วย

⁵ THE - Times Higher Education, **Kyushu University** [Online], 27 April 2025. Source: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/kyushu-university>

⁶ MEXT, **Guidelines for Japanese Government (MEXT) Scholarship for 2024 Young Leaders' Program (YLP) Student** [Online], 27 April 2025. Source: <https://drive.google.com/drive/folders/1tqixbUSmoPZYuwmnlg-hUMyy7KzLFU->

⁷ Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, (Fukuoka: Kyushu University, 2024), p. 8.

สนับสนุนเป้าหมายดังกล่าว โดยเฉพาะในภาคการศึกษากฎหมายที่ยังต้องการการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญที่เข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจในระดับสากล โดยในบทความนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอภาพรวมและข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับโครงการ YLP ตั้งแต่หลักเกณฑ์และกระบวนการสมัครและการคัดเลือก โครงสร้างหลักสูตร รายละเอียดการเรียนการสอนที่มหาวิทยาลัยควิซุ ประสบการณ์ของผู้เขียน และข้อเสนอแนะสำหรับผู้สนใจสมัครทุนนี้ในอนาคต โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความเข้าใจและการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาระดับนานาชาติของบุคลากรภาครัฐของไทย

2. ความสำคัญของการศึกษากฎหมายในบริบทนานาชาติ และบทบาทของโครงการ YLP

2.1 การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายในยุคโลกาภิวัตน์ และการนำกฎหมายมาใช้แก้ปัญหา

โลกในศตวรรษที่ 21 เต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะจากแรงผลักดันของเทคโนโลยี และโครงสร้างทางสังคมรูปแบบใหม่ที่ไม่มีพรมแดนมากขึ้น ความรู้หรือการค้าขายระหว่างประเทศ กฎหมายในยุคปัจจุบันจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงภายในขอบเขตของรัฐชาติ (Nation-state) อีกต่อไป⁸ แต่ต้องเข้าใจในฐานะเครื่องมือที่เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาและปรับตัวเข้ากับข้อเท็จจริงและบริบทที่เปลี่ยนไป การเรียนกฎหมายในปัจจุบันจึงไม่อาจเป็นเพียงการจดจำถ้อยคำในบทบัญญัติ แต่จำเป็นต้องมองเห็นบริบทของกฎหมายอย่างเข้าใจ⁹ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองระหว่างประเทศ นักกฎหมายจึงควรเรียนรู้ให้เข้าใจว่าบทบัญญัติต่าง ๆ กำเนิดขึ้นอย่างไร อะไรคือปัจจัยทางสังคมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย และจะสามารถนำองค์ความรู้นี้ไปเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและทันกับยุคสมัยได้อย่างไร

⁸ Aydin Atilgan, *Global Constitutionalism*, (Berlin: Springer, 2018), p. 7.

⁹ James Campbell, *Jurisprudence and Socio-Legal Studies: Intersecting Fields*, *Journal of Law and Society*, Volume 51 Issue 4 (October 2024), p. 252.

ปัจจุบันปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจจำนวนมากมีลักษณะเป็น “ปัญหาข้ามพรมแดน” เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁰ ปัญหาแรงงานและสิทธิมนุษยชน หรือการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านี้จึงไม่ได้เกิดขึ้นจากรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น แต่ถูกผลักดันจากทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และกลไกความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่น กฎหมายเกี่ยวกับห่วงโซ่อุปทาน (Corporate Sustainability Due Diligence Directive: CSDDD) ของสหภาพยุโรป¹¹ เพื่อให้บริษัทต่าง ๆ รับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม หรืออนุสัญญาปารีสว่าด้วยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งกฎเกณฑ์ของกฎหมายเชื่อมโยงและกระทบกันกันไปทั่วโลกและห่วงโซ่อุปทาน

นักกฎหมายที่สามารถเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายภายในประเทศกับกฎหมายระหว่างประเทศ ย่อมสามารถมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนเจรจาในเวทีระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การศึกษากฎหมายในบริบทนานาชาติจึงกลายเป็นทักษะสำคัญของนักกฎหมายยุคใหม่ที่ต้องเผชิญกับโลกที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.2 ภาพรวมของโครงการ YLP และความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาและการพัฒนาผู้นำ

โครงการ YLP เป็นโครงการทุนรัฐบาลญี่ปุ่นที่บริหารจัดการโดย MEXT ซึ่งมีเป้าหมายในการพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่โดยเฉพาะจากภาครัฐของประเทศกำลังพัฒนา โดยแบ่งออกเป็นหลายสาขา ได้แก่ กฎหมาย การบริหารธุรกิจ การแพทย์ และนโยบายสาธารณะ¹² สำหรับสาขากฎหมาย โครงการนี้ดำเนินการโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยคิวชู ประเทศ

¹⁰ Anuwar Ali and others, *Challenges and Prospects of International Law in the 21st Century* [Online], 2 May 2025. <https://doi.org/10.20944/preprints202405.1893.v1>

¹¹ สมาคมเครือข่ายโกลบอลคอมแพ็กแห่งประเทศไทย, สหภาพยุโรปผ่านข้อกำหนด CSDDD ด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม กับผลกระทบต่อภาคธุรกิจไทย [ออนไลน์], 30 เมษายน 2568. แหล่งที่มา: <https://globalcompact-th.com/news/detail/1525>

¹² สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, ข้อมูลทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (Monbukagakusho:MEXT).

ญี่ปุ่น เปิดรับนักศึกษาจากประเทศต่าง ๆ เช่น ไทย ลาว เวียดนาม สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย มองโกเลีย เกาหลีใต้ และอุซเบกิสถาน รวมทั้งสิ้นประมาณ 15 คนต่อปี¹³ การเรียนการสอนในหลักสูตรนี้ดำเนินการเป็นภาษาอังกฤษ¹⁴ และออกแบบมาเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่วิชาชีพนักกฎหมายในบริบทระหว่างประเทศ¹⁵

โครงการ YLP มิได้จำกัดเป้าหมายไว้เพียงการให้ความรู้ทางกฎหมาย แต่ยังส่งเสริมการพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำในระดับนานาชาติ ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การฝึกงานในสำนักงานกฎหมาย การเยี่ยมชมศาลและองค์กรของรัฐ การสัมมนากับผู้พิพากษา อัยการ และนักกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น รวมถึงการทำวิทยานิพนธ์ที่เน้นการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างระบบกฎหมาย โดยเฉพาะระบบกฎหมายของประเทศผู้รับทุนกับประเทศต่าง ๆ

โครงการ YLP คัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่มีศักยภาพการเป็นผู้นำในประเทศของตนเพื่อสร้างเครือข่ายนักกฎหมาย ดังนั้น นอกเหนือจากความรู้ในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติ ผู้เข้าร่วมโครงการยังได้พัฒนาความสัมพันธ์ในเชิงส่วนบุคคล และสามารถต่อยอดเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศได้อีกด้วย การเรียนรู้ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่หลากหลายเช่นนี้ช่วยเปิดมุมมองให้ผู้เข้าร่วมโครงการสามารถเข้าใจระบบกฎหมายของตนเองจากภายนอก และมองเห็นแนวทางในการพัฒนานโยบายสาธารณะในประเทศตน โดยเฉพาะกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าระหว่างประเทศและธุรกรรมในเชิงพาณิชย์¹⁶

¹³ MEXT, Application Guidelines Japanese Government (MEXT) Scholarship for 2024 Young Leaders' Program (YLP) Student (LAW), p. 1.

¹⁴ Ibid., p. 4.

¹⁵ Ibid., p. 6.

¹⁶ Ibid.

3. โครงการ YLP ในบริบทของประเทศไทย

3.1 การส่งบุคลากรไทยเข้าร่วมโครงการและความสำคัญต่อการพัฒนาภาครัฐของไทย

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะบุคลากรภาครัฐที่ต้องทำหน้าที่ในระบบราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ การค้าระหว่างประเทศ และการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โครงการ YLP จึงเป็นโอกาสสำคัญที่ประเทศไทยใช้ในการส่งเสริมศักยภาพของข้าราชการรุ่นใหม่ในการพัฒนาความรู้ ทักษะ และวิสัยทัศน์ระดับสากล

ในแต่ละปี สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด จะเป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อบุคลากรในสังกัดของตนเพื่อเข้าร่วมโครงการนี้ โดยพิจารณาจากคุณสมบัติด้านวิชาชีพ ความสามารถทางภาษาอังกฤษ และศักยภาพในการนำความรู้กลับมาใช้ในประเทศไทย โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกขั้นสุดท้ายโดยรัฐบาลญี่ปุ่น¹⁷ การส่งบุคลากรไทยเข้าร่วมโครงการนี้ จะสามารถช่วยเสริมสร้างความรู้ในระบบกฎหมายเปรียบเทียบ ช่วยพัฒนาทักษะการวิเคราะห์เชิงนโยบายและความเข้าใจในปัญหาระหว่างประเทศ¹⁸ และเป็นการสร้างเครือข่ายกับผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายจากประเทศต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการทำงานร่วมกันในระดับภูมิภาค

การเข้าร่วมโครงการ YLP ไม่เพียงมุ่งเสริมความรู้ทางกฎหมายในเชิงวิชาการเท่านั้น หากแต่ยังมีผลต่อการยกระดับคุณภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในยุคที่หน่วยงานของประเทศไทยต้องปรับตัวตามหลักธรรมาภิบาล การจัดซื้อจัดจ้างอย่างยั่งยืน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการเคารพสิทธิมนุษยชนที่เป็นมาตรฐานสากล ตัวอย่างเช่น ผู้เขียนได้เรียนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองของญี่ปุ่นที่ทำให้ผู้เขียนเห็น

¹⁷ Ibid., p. 4.

¹⁸ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ, ประธานศาลฎีกา ลงนามความร่วมมือด้านวิชาการเพื่อส่งผู้พิพากษาไปฝึกอบรมที่มหาวิทยาลัยคิวชู [ออนไลน์], 27 เมษายน 2568. แหล่งที่มา: <https://fukuoka.thaiembassy.org/th/content/103058-ประธานศาลฎีกา-ลงนามความร่วมมือด้านวิชาการ-เพื่อส่งผู้พิพากษาไปฝึกอบรมที่มหาวิทยาลัยคิวชู?page=5d84845b15e39c38400061aa&menu=5d84845b15e39c38400061bb>

ถึงหลักการสำคัญของกฎหมายปกครองญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญกับหลักการเปิดเผยข้อมูลให้กับสาธารณะทราบและการทำคำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เหตุผลที่มีความคล้ายคลึงกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยคำพิพากษาศาลฎีกาของญี่ปุ่นได้วิเคราะห์หลังไปในรายละเอียดของเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง¹⁹ ที่ไม่ได้เห็นคติเช่นนี้ในประเทศไทย จึงเป็นตัวอย่างที่ตืออย่างหนึ่งของการปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในระดับนโยบาย การที่ภาครัฐไทยมีบุคลากรที่ผ่านการศึกษาจากระบบกฎหมายต่างประเทศจะช่วยเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานในการวางรากฐานสำหรับการปฏิรูประบบกฎหมาย การปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ และการสื่อสารในเวทีโลกได้อย่างมั่นใจยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่ต้องการความเข้าใจทั้งมิติทางกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคมร่วมกัน

3.2 หลักเกณฑ์และกระบวนการสมัครโครงการ YLP

หลักเกณฑ์และกระบวนการสมัครเข้าร่วมโครงการ YLP สาขากฎหมาย จะเป็น การดำเนินการผ่านหน่วยงานรับสมัคร กล่าวคือ ผู้สมัครจะต้องยื่นใบสมัครผ่านหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เสนอชื่อ ได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยการคัดเลือกมุ่งเน้นที่คุณสมบัติของผู้สมัครทั้งในด้าน วิชาการ ความสามารถทางภาษาอังกฤษ และประสบการณ์ในการทำงาน

1) คุณสมบัติของผู้สมัคร

ผู้สมัครจะต้องมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามประกาศของสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น และหน่วยงานต้นสังกัดในประเทศไทย โดยหลักเกณฑ์ทั่วไป เช่น เป็นผู้มีสัญชาติไทย และอายุไม่เกิน 40 ปีบริบูรณ์ ณ วันที่ 1 ตุลาคมของปีที่จะเข้าศึกษา สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์ และมีประสบการณ์ทำงานด้านกฎหมายอย่างน้อย 4 ปี นับจากวันที่สำเร็จการศึกษา มีความสามารถทางภาษาอังกฤษในระดับดี โดยมีคะแนน TOEFL

¹⁹ Judgments of the Supreme Court Case No. 2009 (Gyo-Hi) 91 [Online], 1 May 2025. Source: https://www.courts.go.jp/app/hanrei_en/detail?id=1110

iBT ไม่น้อยกว่า 80 หรือ IELTS ไม่น้อยกว่า 6.0 มีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่แข็งแรง และต้องกลับมาทำงานในประเทศไทยเมื่อสำเร็จการศึกษา²⁰

นอกจากนั้น คุณสมบัติบางส่วนอาจจะแตกต่างกันไปตามหน่วยงานที่คัดเลือก เช่น สำนักงานศาลยุติธรรมกำหนดว่าต้องเป็นข้าราชการตุลาการตั้งแต่ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลชั้นต้นขึ้นไปและรับราชการในตำแหน่งข้าราชการตุลาการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือข้าราชการศาลยุติธรรมที่ดำรงตำแหน่งในสายงานด้านกฎหมายที่เริ่มต้นจากระดับปฏิบัติการขึ้นไป และรับราชการในสำนักงานศาลยุติธรรมมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ในวันปิดรับสมัคร²¹ หรือกรณีสำนักงานอัยการกำหนดเพิ่มเติมว่า กรณีเคยได้รับทุนไปศึกษา ณ ต่างประเทศ จะต้องกลับมาปฏิบัติงานแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปีนับถึงวันปิดรับสมัครขอรับทุน²² อย่างไรก็ตามคุณสมบัติต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้แสดงให้เห็นว่า โครงการ YLP ให้ความสำคัญกับผู้ที่มีประสบการณ์ทำงาน และจะสามารถนำองค์ความรู้จากต่างประเทศกลับไปใช้เพื่อประโยชน์ต่อประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

2) ขั้นตอนการคัดเลือก

ขั้นตอนในส่วนการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไป โดยผู้เขียนจะกล่าวถึงขั้นตอนคร่าว ๆ ของสำนักงานอัยการสูงสุด และขั้นตอนภายหลังการคัดเลือกของแต่ละหน่วยงานแล้ว ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดกระบวนการคัดเลือก

²⁰ MEXT, Application Guidelines Japanese Government (MEXT) Scholarship for 2024 Young Leaders' Program (YLP) Student (LAW), p. 2.

²¹ สำนักงานต่างประเทศ, ประกาศคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อเสนอชื่อขอรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่นโครงการ Young Leaders' Program (YLP) เรื่อง การรับสมัครข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อเสนอชื่อขอรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น โครงการ Young Leaders' Program (YLP) ประจำปี 2567 [ออนไลน์], 27 เมษายน 2568. แหล่งที่มา: <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/10/cid/21/iid/363802>

²² สำนักงานต่างประเทศ, ประกาศรับสมัครทุนรัฐบาลญี่ปุ่น เข้ารับการการศึกษาในระดับปริญญาโทด้านกฎหมาย โครงการ Young Leaders' Program (YLP) ประจำปี 2024 (พ.ศ. 2567) เดือนตุลาคม ๒๕๖๗ ถึง เดือนกันยายน ๒๕๖๘ ณ มหาวิทยาลัยคิวชูประเทศญี่ปุ่น [ออนไลน์], 27 เมษายน 2568. แหล่งที่มา: https://drive.google.com/drive/folders/1T8Nkl_t_n1PdOzcChgkAPa5qAKKTfKaXN

จะเป็นการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นตามที่ MEXT กำหนด และคัดกรองเอกสารต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงประวัติการศึกษา ผลคะแนนภาษาอังกฤษ และเรียงความเชิงนโยบาย

การเขียนเรียงความนี้เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากที่คณะกรรมการจะใช้ในการพิจารณาคัดเลือก โดยคณะกรรมการจะอ่านบทความและจะสัมภาษณ์โดยยึดข้อมูลจากเรียงความที่เขียนไป คำถามสำหรับเรียงความนี้จะมีความใกล้เคียงกันทุก ๆ ปี ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด เช่น ในปีที่ผู้เขียนสมัครมีคำถาม 3 คำถาม คือ ข้อ 1. หัวข้อวิจัยสำหรับวิทยานิพนธ์ปริญญาโทในสาขากฎหมายเศรษฐศาสตร์และธุรกิจระหว่างประเทศหรือกฎหมายเปรียบเทียบ โดยให้อธิบายประเด็นที่ต้องการวิจัย และหัวข้อวิจัยนี้จะช่วยสนับสนุนวิชาชีพในระยะยาวของเราอย่างไร (หัวข้อวิทยานิพนธ์นี้เมื่อได้เข้าร่วมโครงการแล้วยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้) ซึ่งผู้เขียนได้เสนอหัวข้อวิจัยคือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับ ESG (Environment, Social, and Governance) ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ข้อ 2. ให้ยกตัวอย่างกฎหมายใหม่ที่เพิ่งประกาศใช้ หรือคำตัดสินของศาลที่สำคัญที่เพิ่งเกิดขึ้น โดยให้อธิบายความเป็นมาและลักษณะของกฎหมายใหม่ หรือคำตัดสิน ตลอดจนความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ในข้อนี้ผู้เขียนได้อธิบายคดี อาคารชุดแอชตัน อโศก จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ ส.19/2564 ข้อ 3. ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้สมัครที่เพื่อให้คณะกรรมการรับสมัครได้พิจารณา (ซึ่งอาจรวมถึงประสบการณ์ทางวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ สิ่งตีพิมพ์ทางวิชาการ รางวัลทุนการศึกษาที่ได้รับ การเป็นสมาชิกของสมาคมวิชาชีพ ตลอดจนความสำเร็จส่วนตัวที่สำคัญอื่น ๆ)²³

สำหรับขั้นตอนภายหลังการคัดเลือกของแต่ละหน่วยงานแล้วจะเป็นกระบวนการสัมภาษณ์ โดยปกติจะดำเนินการที่สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย ซึ่งผู้สัมภาษณ์จะเป็นคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยคิวชู โดยพิจารณาทั้งความรู้ความสามารถ ทักษะ และศักยภาพของผู้สมัครในการเป็นผู้นำของผู้สมัคร และคำถามส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรียงความที่เขียนตอบไป การสัมภาษณ์ใช้เวลาประมาณ 30 นาที เมื่อสัมภาษณ์เสร็จแล้ว มหาวิทยาลัยจะแจ้งผลไปยังคณะกรรมการ YLP ของ MEXT เพื่อพิจารณาอีกครั้ง สำหรับขั้นตอนช่วงนี้ผู้สมัครจะไม่ได้รับแจ้งความคืบหน้าแต่อย่างใด ซึ่งผล

²³ MEXT, **Essay Questions (Law)** [Online], 28 April 2025. Source: <https://drive.google.com/drive/folders/1tqixbUSmoPYuwmnlg-hUMyy7KzLFU->

การสมัครจะถูกแจ้งภายหลังจากคณะกรรมการ YLP ของ MEXT พิจารณาแล้ว โดยสถานทูตจะเป็นผู้แจ้งผ่านมาทางหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น²⁴

3) โอกาสและความท้าทายในการสมัคร

จำนวนทุนที่มอบให้แก่ประเทศไทยในแต่ละปีเท่าที่ผู้เขียนทราบจะอยู่ที่ประมาณ 2-3 ที่นั่ง นอกจากจำนวนผู้รับทุนที่มีจำกัดแล้ว ผู้สมัครทุกคนจะได้รับการประเมินโดยเปรียบเทียบกัน ดังนั้น แม้ผู้สมัครจะมีคุณสมบัติตรงตามที่ประกาศรับสมัครทุกประการก็อาจยังไม่ได้รับการคัดเลือก นอกจากนี้ ผู้สมัครที่ได้รับการเสนอชื่อจากหน่วยงานนั้น ๆ อาจไม่มีผู้ได้รับการคัดเลือกเลยก็ได้ (ไม่ได้เป็นโควตาตามหน่วยงาน) ซึ่งเป็นคำแนะนำที่ MEXT ได้แนะนำให้ผู้สมัครทราบ²⁵ ดังนั้น ผู้สมัครจึงต้องเตรียมตัวให้พร้อมทั้งในด้านภาษา ความรู้วิชาการ และการเขียนเรียงความเชิงวิเคราะห์ที่แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายที่ชัดเจน

ปัจจัยที่ช่วยเพิ่มโอกาสสำเร็จ ได้แก่ ประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศหรือการบริหารราชการแผ่นดิน ความสามารถทางภาษาอังกฤษที่สื่อสารได้คล่องแคล่ว และการแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในการนำความรู้จาก YLP ไปพัฒนาระบบราชการหรือกฎหมายของไทย นอกจากนี้ จดหมายแนะนำผู้สมัคร (Recommendation Letter) มีความสำคัญที่จะให้คณะกรรมการได้พิจารณาคัดเลือก โดย MEXT กำหนดให้มีจดหมายแนะนำจำนวน 2 ฉบับ จากหัวหน้างานหรืออาจารย์มหาวิทยาลัยที่ผู้สมัครเข้าเรียนครั้งสุดท้าย²⁶ ผู้สมัครควรมีจดหมายแนะนำทั้งจากหัวหน้างานและอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยรับรองว่าผู้สมัครมีความรู้ ความสามารถ และมีความเหมาะสมต่อโครงการ ซึ่งผู้สมัครควรศึกษารายละเอียดและติดต่อผู้ที่เขียนจดหมายแนะนำล่วงหน้า

²⁴ MEXT, Guidelines for Japanese Government (MEXT) Scholarship for 2024 Young Leaders' Program (YLP) Students, p. 1.

²⁵ Ibid.

²⁶ MEXT, Application Guidelines Japanese Government (MEXT) Scholarship for 2024 Young Leaders' Program (YLP) Student (LAW), p. 4.

เพื่อให้ดำเนินการให้ทันเวลาและต้องทำตามรูปแบบและวิธีการที่ MEXT กำหนดไว้²⁷ อย่างเคร่งครัด

4. มหาวิทยาลัยคิวชูและโครงสร้างหลักสูตร YLP ที่มหาวิทยาลัยคิวชู

มหาวิทยาลัยคิวชู เป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่แห่งหนึ่งของญี่ปุ่น ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2454 หรือในรัชสมัยเมจิที่ 43 โดยเป็นหนึ่งในมหาวิทยาลัยชั้นนำเก่าแก่แห่งของญี่ปุ่นในระบบมหาวิทยาลัยหลวงที่ก่อตั้งขึ้นในยุคจักรวรรดิญี่ปุ่น (Imperial Universities) อันประกอบด้วย มหาวิทยาลัยโตเกียว มหาวิทยาลัยเกียวโต มหาวิทยาลัยโทโฮกุ มหาวิทยาลัยคิวชู มหาวิทยาลัยฮอกไกโด มหาวิทยาลัยเคโจ (ปัจจุบันคือมหาวิทยาลัยแห่งชาติโซล) มหาวิทยาลัยโทโฮกุ (ปัจจุบันคือมหาวิทยาลัยแห่งชาติไต้หวัน) มหาวิทยาลัยโอซากา และมหาวิทยาลัยนาโงยา²⁸

4.1 โครงสร้างของหลักสูตร YLP

มหาวิทยาลัยคิวชูได้จัดตั้งหลักสูตร IEBL ซึ่งเป็นหลักสูตรปริญญาโทแห่งแรกของญี่ปุ่นที่สอนเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมดในปี ค.ศ. 1994 ภายหลังจากนั้นมหาวิทยาลัยคิวชูจึงได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการดำเนินการโครงการ YLP สำหรับผู้นำรุ่นใหม่ จาก MEXT ในปี ค.ศ. 2001²⁹ โครงการ YLP เป็นหลักสูตรหนึ่งปีเช่นเดียวกับหลักสูตร IEBL ที่ออกแบบมาเพื่อสนับสนุนการบ่มเพาะนักกฎหมายในภูมิภาคเอเชียที่จะเป็นผู้นำรุ่นใหม่ในอนาคต และมีเป้าหมายที่จะสร้างเครือข่ายผู้นำประเทศที่จะมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์และการวางแผนนโยบายระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย

โครงสร้างของหลักสูตรแบ่งออกเป็น 2 ภาคการศึกษา ได้แก่ ภาคฤดูใบไม้ร่วงและภาคฤดูใบไม้ผลิ โดยแต่ละภาคการศึกษาจะแบ่งย่อยออกเป็น 2 ไตรมาส รวมทั้งหมด 4 ไตรมาสในหนึ่งปี ได้แก่ ไตรมาสฤดูใบไม้ร่วง ไตรมาสฤดูหนาว ไตรมาสฤดูใบไม้ผลิ และไตร

²⁷ MEXT, Recommendation Form [Online], 27 April 2025. Source: <https://drive.google.com/drive/folders/1tqxbUSmoPZYuwmnlG-hUMyy7KzLFU->

²⁸ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ, ประธานศาลฎีกา ลงนามความร่วมมือด้านวิชาการ เพื่อส่งผู้พิพากษาไปฝึกอบรมที่มหาวิทยาลัยคิวชู.

²⁹ Kyushu University, Degree Programs in English [Online], 2 May 2025. Source: <https://www.isc.kyushu-u.ac.jp/programs-g.html#:~:text=Launched%20in%201994,M>

มาสดูร้อน³⁰ โดยนักศึกษา YLP จะเริ่มต้นการเรียนในไตรมาสฤดูใบไม้ร่วง ซึ่งตรงกับเดือนตุลาคมของปี และสิ้นสุดในเดือนกันยายนของปีถัดไป

จุดเด่นที่สำคัญของหลักสูตรนี้ คือการเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้เรียนร่วมกับนักศึกษาจากหลากหลายโครงการ อาทิ หลักสูตร CSPA (Comparative Study of Politics and Administration in Asia)³¹ โครงการ JDS (Japan Human Resource Development Scholarship)³² โครงการ JLTT (JICA Knowledge Co-Creation Program-Long Term Training)³³ และนักศึกษาจากหลักสูตรปริญญาโทนานาชาติ (LL.M.) ซึ่งเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมทางวิชาการที่หลากหลาย ทั้งทางวัฒนธรรมและระบบกฎหมาย ซึ่งผู้เรียนจะมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับการใช้กฎหมายในประเทศของตนเองกับนักศึกษาชาติอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นมิติสำคัญของการเรียนรู้ในยุคโลกาภิวัตน์

ในแง่ของการเรียนการสอน หลักสูตรนี้มีความยืดหยุ่นสูง นักศึกษาสามารถเลือกวิชาเรียนได้อย่างหลากหลายทั้งจากหมวดกฎหมายกับเศรษฐกิจ กฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ กฎหมายกับการพัฒนา กฎหมายขัดกัน กฎหมายกับเทคโนโลยี และกฎหมายกับปัญหาร่วมสมัย เป็นต้น โดยจะต้องมีการทำวิทยานิพนธ์และลงทะเบียนในวิชาบังคับบางรายวิชาเพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานร่วมกัน ขณะที่วิชาเลือกสามารถออกแบบให้ตรงกับ

³⁰ International Programs in Law, Graduate School of Law, Kyushu University, **Courses & Academic Calendar 2024-2025** [Online], 27 April 2025. Source: <https://www.law.kyushu-u.ac.jp/programs/english/html/programs-admissions/courses/>

³¹ Management Office for the International Programs, Faculty of Law, Kyushu University, **Program Details** [Online], 26 April 2025. Source: <https://law.kyushu-u.ac.jp/cspa/program/>

³² Japan International Cooperation Center (JICE), **What is JDS Project?** [Online], 28 April 2025. Source: <https://jds-scholarship.org/aboutjds/whatJDS.html>

³³ International Programs in Law, Graduate School of Law, Kyushu University, **Master Program in Law (JICA-LL.M.)** [Online], 28 April 2025. Source: <https://www.law.kyushu-u.ac.jp/programs/english/html/programs-admissions/academic-programs/jica-ll-m/>

ความสนใจและเส้นทางอาชีพของผู้เรียนได้โดยตรง อย่างไรก็ตามนักศึกษาต้องลงทะเบียนรายวิชาที่เรียนขั้นต่ำ 20 หน่วยกิต โดยสามารถนับหน่วยกิตได้ไม่เกิน 6 หน่วยกิต ต่อไตรมาส³⁴

นอกจากนั้นนักศึกษายังสามารถลงทะเบียนในหลักสูตรเพิ่มเติม เช่น โครงการประกาศนียบัตรของสหภาพยุโรป (EU Diploma Program: EU-DP) โดยนักศึกษาจะต้องเข้าร่วมเรียนอย่างน้อย 2 เทอม และผ่านการศึกษาน้อย 4 หน่วยกิต จากรายวิชาที่ได้รับการรับรอง พร้อมจัดทำวิจัยหรือบทความที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรปจึงจะได้รับประกาศนียบัตร EU-DP³⁵

การเรียนการสอนส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบบรรยายและสัมมนา โดยอาจารย์ผู้สอนเน้นให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการอภิปรายและนำเสนองานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสมัยใหม่ การประเมินผลประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน งานนำเสนอ และการสอบ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในบทที่ 5

โครงสร้างการเรียนการสอนในรูปแบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงจุดยืนของมหาวิทยาลัยคิซุในการมุ่งพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาในระดับสากล และสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 วิชาบังคับ การทำวิทยานิพนธ์ และวิชาเลือกที่น่าสนใจ

โครงสร้างรายวิชาในหลักสูตร YLP ประกอบด้วย วิชาบังคับ ที่เน้นทักษะพื้นฐานและการทำวิทยานิพนธ์ และวิชาเลือก ที่เปิดโอกาสให้นักศึกษาเลือกเรียนตามความสนใจ จากรายวิชาที่จัดสอนซึ่งรวมถึงการเรียนร่วมกันกับนักศึกษาในหลักสูตรหรือคณะอื่น ๆ เช่น คณะวิศวกรรมศาสตร์ หรือหลักสูตร CSPA

1) การลงเรียนวิชาบังคับ เช่น วิชาเกี่ยวกับการเขียนงานทางวิชาการ ระเบียบวิธีวิจัยทางกฎหมาย และวิธีในการศึกษากฎหมาย เพื่อเตรียมความพร้อมในการศึกษา

³⁴ Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, pp. 4-6.

³⁵ Kyushu University EU Centre, **Requirements for Graduate Students** [Online], 28 April 2025. Source: <https://eu.kyushu-u.ac.jp/en/eudp/requirement-graduate/>

กฎหมายในชั้นบัณฑิตศึกษา และสำหรับการค้นคว้าทางกฎหมายและการทำวิทยานิพนธ์ เช่น การหาหัวข้อวิจัย การตั้งสมมติฐาน การจัดทำข้อมูลอ้างอิง และวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ (การฝึกงาน)³⁶

วิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ (การฝึกงาน) เป็นการเปิดโอกาสให้นักศึกษาในโครงการ YLP ได้รับประสบการณ์ในการฝึกงานภาคสนาม (Clinical Study Program) เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ นอกจากการเรียนภาคทฤษฎี โดยเป็นนักศึกษาปฏิบัติงานจริง เข้ารับฟังคำบรรยาย และฝึกงานที่หน่วยงานต่าง ๆ เช่น เนติบัณฑิตยสภาแห่งจังหวัดฟูกูโอกะ³⁷ ศาลจังหวัดฟูกูโอกะ สำนักงานอัยการจังหวัดฟูกูโอกะ ศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมายจังหวัดฟูกูโอกะ³⁸ และสำนักงานกฎหมายที่ได้รับมอบหมาย ในหลักสูตรการฝึกงานผู้เขียนยังได้มีโอกาสเข้าร่วมการเสวนาและรับประทานอาหารร่วมกับผู้พิพากษาและอัยการญี่ปุ่น ได้มีโอกาสสอบถามถึงกับทำงานและการใช้ชีวิต ซึ่งเป็นประสบการณ์ที่หาได้ยากสำหรับนักศึกษาต่างชาติ

สำหรับการฝึกงานที่สำนักงานกฎหมาย ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ฝึกงานที่สำนักงานกฎหมาย Mannen Sougou³⁹ ซึ่งเป็นสำนักงานกฎหมายในเมืองฟูกูโอกะที่มีประสบการณ์ในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและพาณิชย์ ผู้เขียนได้มีโอกาสติดตามทนายความไปพบลูกค้า และเข้าร่วมสังเกตการณ์ขั้นตอนต่าง ๆ ในศาลจังหวัดและศาลเยาวชนฟูกูโอกะ และได้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงานในองค์คณะชี้ขาดคดีแรงงาน (Labor Tribunal) ที่ศาลจังหวัดฟูกูโอกะ นอกจากนั้นทนายความใน

³⁶ Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, pp. 6-8.

³⁷ FukuokakenBengoshikai, **FUKUOKA BAR ASSOCIATION:ACCESS** [Online], 1 May 2025. Source: <https://www.fbent.jp/map/english.html>

³⁸ 日本司法支援センター本部所在地, **法テラス福岡 アクセス** [Online], 1 May 2025. Source: <https://www.houterasu.or.jp/site/chihoujimusho-fukuoka/access.html>

³⁹ Mannen, **Mannen Law Office** [Online], 1 May 2025. Source: <https://mannen-sougou.jp/#>

สำนักงานกฎหมายซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของภาครัฐยังได้อธิบายถึงกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของญี่ปุ่นซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศไทย เช่น อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญา⁴⁰ ทำให้ผู้เขียนมีความเข้าใจในกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในเชิงเปรียบเทียบมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนได้มีโอกาสติดตามนายความไปทำคดีอสังหาริมทรัพย์ของลูกความ และได้เรียนรู้การใช้กฎหมายเรื่องการก่อตั้งทรัสต์ (Trust Law) ในการวางแผนทรัพย์สินและการบริหารอสังหาริมทรัพย์ การเรียนรู้เรื่องทรัสต์นี้เป็นหนึ่งในแรงบันดาลใจที่สำคัญที่ทำให้ผู้เขียนนำแนวทางกฎหมายญี่ปุ่นเกี่ยวกับเรื่องการก่อตั้งทรัสต์มาเปรียบเทียบและเสนอเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูปกฎหมายของไทยในเรื่องการจัดการทรัพย์สินของผู้สูงอายุ⁴¹

2) การทำวิทยานิพนธ์ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักสูตรปริญญาโทภายใต้โครงการ YLP โดยนักศึกษาทุกคนจะต้องจัดทำวิทยานิพนธ์ความยาว ไม่น้อยกว่า 50 หน้า⁴² เป็นผลงานวิชาการที่แสดงถึงความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์อย่างมีระบบและการประยุกต์ใช้หลักกฎหมายในบริบทที่เกี่ยวข้อง การจัดทำวิทยานิพนธ์ในหลักสูตรนี้ไม่ได้เป็นเพียงการศึกษาทฤษฎีเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ประยุกต์ประสบการณ์ทางวิชาชีพของตนเข้ากับการค้นคว้าเชิงลึกด้วย

ในกระบวนการจัดทำวิทยานิพนธ์ นักศึกษาจะได้รับการดูแลจากอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งจะช่วยกำหนดขอบเขตการศึกษา แนะนำแหล่งข้อมูล ตลอดจนให้คำแนะนำในการเขียน

⁴⁰ Cabinet Order on Budgets, the Settlement of Accounts, and Accounting (Summary Chapter VII (contract relation)), Imperial Order No. 165 of April 30, 1947, Art 71.

⁴¹ Center for Government and International Studies (CGIS) South, **Harvard Southeast Asia Studies Graduate Symposium 2025** [Online], 29 April 2025. Source: <https://asiacenter.harvard.edu/harvard-southeast-asia-studies-graduate-symposium-2025>

⁴² Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, p. 8.

ผลงานทางวิชาการ โดยผลงานที่สมบูรณ์จะต้องผ่านการประเมินโดยคณะกรรมการ⁴³ ซึ่งพิจารณาทั้งด้านเนื้อหา ความถูกต้องทางวิชาการ การใช้ภาษาอังกฤษเชิงวิชาการ และความสามารถในการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ

3) รายวิชาเลือกที่น่าสนใจ เช่น รายวิชาที่เชื่อมโยงกับกฎหมายระหว่างประเทศ และการพัฒนา รายวิชาที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจดิจิทัลและความยั่งยืน รายวิชาด้านกฎหมายการเงิน เทคโนโลยี และการบริหารความเสี่ยง รายวิชาด้านกฎหมายเปรียบเทียบ และจริยธรรมร่วมสมัย รายวิชาด้านกฎหมายสหภาพยุโรปและการบูรณาการทางกฎหมาย

3.1) รายวิชาที่เชื่อมโยงกับกฎหมายระหว่างประเทศและการพัฒนา

วิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลในมุมมองกฎหมายเปรียบเทียบจะเป็นการเปิดมุมมองให้ผู้เรียนได้สำรวจและอภิปรายบทความวิชาการจากวารสารนานาชาติ เช่น *Journal of Private International Law* นักศึกษาจะต้องเลือกหัวข้อ อ่าน วิเคราะห์ และนำเสนอเปรียบเทียบในชั้นเรียน พร้อมร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เรียนจากหลากหลายระบบกฎหมาย⁴⁴ ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการคิดเชิงเปรียบเทียบและสร้างความเข้าใจความหลากหลายทางวัฒนธรรมทางกฎหมายอย่างแท้จริง

สำหรับการแลกเปลี่ยนมุมมองด้านกฎหมายนี้ ผู้เขียนได้เจอเพื่อนักกฎหมายจากประเทศฟิลิปปินส์แนะนำให้กฎหมายฟิลิปปินส์ไม่อนุญาตให้สามีภรรยาสมัครใจกันหย่าได้ อันเนื่องมาจากภูมิหลังทางศาสนา ปัจจุบันฟิลิปปินส์และวาติกันเป็นเพียงสองประเทศในโลกที่ไม่อนุญาตให้มีการหย่าด้วยความยินยอม⁴⁵ ซึ่งถือเป็นความรู้ใหม่สำหรับผู้เขียน นอกจากนั้น หัวข้อการศึกษาและการนำเสนอของผู้เขียนในวิชานี้ยังทำให้ผู้เขียนได้เข้าไปต่อยอดในการนำเสนอผลงานทางวิชาการในหัวข้อเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย (Empowering Autonomy: Lessons

⁴³ Ibid., p. 12.

⁴⁴ Ibid., p. 27.

⁴⁵ Cheryl L. Daytec, *Till the Judge Do Them Part: The Prospect of Absolute Divorce in the Philippines*, Social Science Research Network, (August 2015).

from Japan's Supported Decision-Making and Trust Law Frameworks for Thailand's Aging Society) ที่มหาวิทยาลัยฮาวาร์ดอีกด้วย⁴⁶

วิชากฎหมายและการพัฒนา เปิดโอกาสให้นักศึกษาได้เข้าใจประวัติศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน โดยเชื่อมโยงกับบริบทของเอเชียตะวันออก เช่น ความสัมพันธ์กับเกาหลี จีน และสหรัฐอเมริกา⁴⁷ วิชานี้ช่วยให้ผู้เรียนเข้าใจว่าการพัฒนาทางกฎหมายในแต่ละประเทศไม่ใช่เรื่องของระบบกฎหมายเท่านั้น แต่ผูกพันอย่างแนบแน่นกับโครงสร้างอำนาจ การเมือง และวาทกรรมทางสังคม

3.2) รายวิชาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและนโยบายด้านความยั่งยืนเป็นอีกหนึ่งกลุ่มที่ผู้เขียนเลือกเรียน เช่น วิชาห่วงโซ่อุปทานและกฎหมาย (Global Value Chains and Law) ซึ่งได้นำผู้เรียนไปสำรวจประเด็นกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบธุรกิจในห่วงโซ่อุปทานระดับโลก (Global Value Chains: GVCs)⁴⁸ ทั้งในเชิงกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ (Soft Law) เช่น หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) และแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Guidelines)⁴⁹ รวมถึงกฎหมายที่มีสภาพบังคับ (Hard Law) เช่น กฎหมายห่วงโซ่อุปทานของเยอรมัน (German Supply

⁴⁶ Center for Government and International Studies (CGIS) South, Harvard Southeast Asia Studies Graduate Symposium 2025.

⁴⁷ Graduate School of Law, Kyushu University, Student Handbook LL.M./YLP 2024-25, pp. 41-42.

⁴⁸ Ibid., pp. 30-31.

⁴⁹ Sara L. Seck and Lisa Benjamin, *Evolving Business Responsibilities for Climate-Related Harms under the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights and OECD MNE Guidelines in Corporate Accountability and Liability for Climate Change*, Edited by Elbert de Jong, (England: Edward Elgar Publishing 2024), p. 54.

Chain Act (2021)) และ CSDDD ของสหภาพยุโรป⁵⁰ ในวิชานี้ผู้เขียนได้เจอเพื่อนนักกฎหมายจากประเทศเคนยาซึ่งได้ให้มุมมองว่ากฎหมายเหล่านี้อาจสร้างผลกระทบในเชิงลบกับประเทศกำลังพัฒนา เพราะมีต้นทุนที่สูงขึ้นในการแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้เขียนได้เห็นมุมมองความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมุมมองของนักกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป

3.3) รายวิชาด้านกฎหมายการเงิน เทคโนโลยี และการบริหารความเสี่ยง เช่น วิชากฎหมายกับการเงิน และวิชากฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ ซึ่งนักศึกษาจะได้ศึกษาพื้นฐานของการเงินองค์กร การเปิดเผยข้อมูล ESG⁵¹ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติเครื่องมือทางการเงินและการแลกเปลี่ยนของญี่ปุ่น⁵² ในขณะเดียวกัน วิชากฎหมายกับการบริหารความเสี่ยงจะอภิปรายถึงการประยุกต์ใช้กฎหมายเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ (AI) ของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะในหมวดที่มีความเสี่ยงสูง (High-risk AI Systems)⁵³

3.4) รายวิชาด้านจริยธรรมและกฎหมายร่วมสมัย

ผู้เขียนยังมีโอกาสลงเรียนในวิชากฎหมายกับชีวจริยธรรม (Bioethics and the Law) ซึ่งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากเทคโนโลยีการแพทย์ เช่น การแก้ไขพันธุกรรม ความก้าวหน้าด้านชีวภาพ และการให้ความยินยอมโดยได้รับข้อมูล (Informed Consent) การเรียนวิชานี้ได้เปิดพื้นที่สำหรับการสนทนาเชิงจริยธรรมและกฎหมาย ซึ่งท้าทายกรอบความคิดเดิมของผู้เรียน และกระตุ้นให้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดพื้นฐาน เช่น ความเป็นมนุษย์ ชีวิต และเพศสภาพ⁵⁴

อีกหนึ่งวิชาที่น่าสนใจ คือ วิชาการสร้างสรรค์ (Creative Thinking) ซึ่งเป็นวิชาเกี่ยวกับการเขียนรหัสคำสั่งสำหรับนักกฎหมาย (Coding for Lawyers) ที่ร่วมสอนโดยคณะวิศวกรรมศาสตร์ โดยเนื้อหาครอบคลุมพื้นฐานการเขียนโค้ด การออกแบบแอปพลิเคชัน

⁵⁰ Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, p. 30.

⁵¹ Ibid., pp. 47-48, 74.

⁵² Financial Instruments and Exchange Act, Act No. 25 of April 13, 1948

⁵³ Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, p. 58.

⁵⁴ Ibid., pp. 68-69.

ชั้น และแนวคิดเกี่ยวกับ AI⁵⁵ วิชานี้แสดงให้เห็นว่า ทักษะด้านเทคโนโลยีไม่ใช่เรื่องไกลตัวสำหรับนักกฎหมายอีกต่อไป

3.5) รายวิชาด้านกฎหมายสหภาพยุโรปและการบูรณาการทางกฎหมาย

วิชากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพยุโรป⁵⁶ เป็นวิชาที่อธิบายเกี่ยวกับโครงสร้างของสหภาพยุโรป หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการเป็นกฎหมายที่มีผลโดยตรงและมีลำดับเหนือกว่ากฎหมายของรัฐ (Direct Effect and Supremacy)⁵⁷ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายสินค้าและการลงทุนโดยเสรี (Free Movement of Goods and Capital) และกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสินทรัพย์คริปโต (European Crypto-assets Regulation: MiCA) และกฎหมายเกี่ยวกับการชำระเงิน (PSD2)⁵⁸

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังเลือกเรียนวิชาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในระดับภูมิภาค (Regional Governance) ซึ่งเรียนร่วมกับหลักสูตร CSPA โดยเป็นการเรียนเกี่ยวกับความร่วมมือระดับภูมิภาคและการนำเสนองานวิจัย ในวิชานี้ผู้เขียนได้มีโอกาสนำเสนองานวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง ESG ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในเวทีการประชุมของสมาคมออนไลน์ของการศึกษาด้านเอเชียของนักศึกษาในปี 2024 (ASOC (Asian Studies Online Consortium))

⁵⁵ Ibid., p. 72.

⁵⁶ Ibid., pp. 56, 79.

⁵⁷ Stefan Enchelmaier, *Supremacy and Direct Effect of European Community Law Reconsidered, or the Use and Abuse of Political Science for Jurisprudence*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 23 Issue 2 (June 2003), pp. 281.

⁵⁸ Directorate-General for Communication, **Payment Services Directive (PSD2): Regulatory Technical Standards (RTS) enabling consumers to benefit from safer and more innovative electronic payments** [Online], 1 May 2025. Source: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/memo_17_4961

Student E-Conference 2024)⁵⁹ ในเวทิดังกล่าวผู้เขียนได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนและได้รับคำแนะนำที่มีคุณค่าต่องานวิจัยจากผู้เข้าร่วมและผู้วิพากษ์

5. การประเมินผลการศึกษา

โครงการ YLP เป็นโครงการที่มีความหลากหลาย ยืดหยุ่น และเน้นการพัฒนาทักษะที่เหมาะสมกับการทำงานของนักกฎหมายในบริบทนานาชาติ โดยมุ่งหวังให้นักศึกษาสามารถนำองค์ความรู้จากห้องเรียนไปใช้ได้จริง การเรียนการสอนร่วมกับหลักสูตรอื่น ๆ และการทำกิจกรรมต่าง ๆ จึงเป็นการเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีทางกฎหมายกับปัญหาในโลกความจริงโดยให้นักศึกษาได้ฝึกคิด วิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางทางกฎหมายต่อประเด็นร่วมสมัยต่าง ๆ

ดังนั้น การประเมินผลของโครงการจะมาจากการประเมินผลในแต่ละรายวิชาเป็นหลักโดยมิได้จำกัดเพียงการสอบปลายภาคแบบข้อเขียน แต่ครอบคลุมทั้ง การมีส่วนร่วม และการอภิปรายในชั้นเรียน การนำเสนอในชั้นเรียน รายงานหรือบทความ การสอบแบบ Take-home และการเขียนแผนวิเคราะห์ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละรายวิชาและแนวทางของอาจารย์ผู้สอน ซึ่งเป็นการประเมินผลที่เน้นกระบวนการมากกว่าคำตอบสำเร็จรูป

5.1 การมีส่วนร่วมในชั้นเรียนและการนำเสนอ

ในเกือบทุกวิชา การมีส่วนร่วมในชั้นเรียนถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมินผล โดยเฉลี่ยมีสัดส่วนร้อยละ 20-40 ของคะแนนรวม⁶⁰ โดยนักศึกษาจะต้องเตรียมการล่วงหน้าเพื่อร่วมอภิปราย อ่านเอกสารทางวิชาการ หรือบทความวิจัยก่อนเข้าชั้นเรียน พร้อมแสดงความคิดเห็นหรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ตามบริบทของประเทศตนเอง การประเมินผลในรายวิชาจึงเน้นการมีส่วนร่วมในเชิงวิชาการ

⁵⁹ Kyushu University Institute for Asian and Oceanian Studies, **ASOC Student E-Conference 2024** [Online], 28 April 2025. Source: <https://q-aos.kyushu-u.ac.jp/en/events/events-mutual/6227/>

⁶⁰ Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, pp. 15-83.

ตัวอย่างเช่น ในวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลในมุมมองกฎหมายเปรียบเทียบ นักศึกษาจะได้รับมอบหมายให้อ่านบทความทางวิชาการจากวารสารนานาชาติ เช่น Journal of Private International Law หรือ Japanese Yearbook of International Law แล้วสรุปและนำเสนอความคิดเห็นในชั้นเรียน พร้อมอภิปรายเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศของตน หรือวิชาการบังคับใช้และการดำเนินการตามอนุสัญญากรุงเฮก นักศึกษาต้องนำเสนอกรณีศึกษาเกี่ยวกับการใช้หรือไม่ใช้อนุสัญญากรุงเฮกในประเทศของตน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ทั้งในเชิงกฎหมายและสถาบัน

ในวิชากฎหมายกับการเงิน และวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง ญี่ปุ่น นักศึกษาจะต้องจัดทำข้อมูลและนำเสนอเปรียบเทียบกฎหมายการเงิน การเปิดเผยข้อมูล ESG⁶¹ กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายปกครองของประเทศตนเอง กับคดีศึกษาหรือกฎหมายของต่างประเทศที่น่าสนใจ ซึ่งเป็นการฝึกฝนทักษะการสื่อสารทางกฎหมายและการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงนโยบายได้อย่างชัดเจน

การมีส่วนร่วมในชั้นเรียนถือเป็นหัวใจสำคัญของการประเมิน เนื่องจากหลักสูตรเน้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากผู้เรียนที่มาจากหลากหลายประเทศและระบบกฎหมาย การวิเคราะห์ปัญหาในเชิงเปรียบเทียบจึงเกิดขึ้นได้จากการนำเสนอและการอภิปรายร่วมกันภายในห้องเรียนนั่นเอง

5.2 การสอบแบบ Take-home และรายงานปลายภาค

รายวิชาส่วนใหญ่จะใช้การสอบแบบ Take-home หรือให้เขียนรายงานวิจัยแทนการสอบในห้องเรียน โดยเฉพาะในวิชาที่ต้องการการวิเคราะห์เชิงลึกหรือการเปรียบเทียบระบบกฎหมาย การสอบในลักษณะนี้มักให้เวลานักศึกษาในการทำข้อสอบ 24 ชั่วโมงหรือนานกว่านั้น เพื่อให้ นักศึกษาสามารถค้นคว้า อ้างอิง และเขียนคำตอบได้อย่างละเอียด

ในวิชากฎหมายสหภาพยุโรปเบื้องต้น การประเมินประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน (20%) และการสอบ Take-home (80%)⁶² ซึ่งให้นักศึกษาตอบคำถามเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายสหภาพยุโรป นักศึกษาต้องแสดง

⁶¹ Ibid., p. 74.

⁶² Ibid., p. 56.

ความสามารถในการอธิบายหลักกฎหมาย พร้อมกับการเชื่อมโยงกับบริบทของประเทศตนเอง

ในวิชาการศึกษากฎหมายเบื้องต้น ผู้เรียนจะต้องส่งรายงานความยาว 1,500 คำ และเขียนแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียนสั้น ๆ ทุกสัปดาห์ รวมถึงการนำเสนอภายในกลุ่มวิชานี้ประเมินความสามารถของนักศึกษาในการใช้แนวคิดเชิงทฤษฎี เช่น ความแตกต่างระหว่างกฎเกณฑ์กับมาตรฐาน (Rules vs. Standards) หลักการผู้หลีกเลี่ยงต้นทุนน้อยที่สุด (Least Cost Avoider) หรือการศึกษานิติเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม (Behavioral Law and Economics) ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในหลากหลายบริบททางกฎหมาย⁶³

5.3 การประเมินแบบกลุ่มและกิจกรรมพิเศษ

นอกจากการประเมินแบบรายบุคคลแล้ว หลายวิชาของหลักสูตรยังใช้การประเมินแบบกลุ่มเพื่อพัฒนาทักษะการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะในวิชาที่เน้นการออกแบบนโยบายหรือการวิเคราะห์ระบบกฎหมายที่ซับซ้อน เช่น ในวิชาห่วงโซ่อุปทานและกฎหมายมีการจัดกิจกรรมระดมความคิดสร้างสรรค์เพื่อพัฒนานวัตกรรมทางกฎหมาย (Hackathon) ที่ให้นักศึกษาทำงานเป็นกลุ่มเพื่อวิเคราะห์ปัญหาในระบบห่วงโซ่อุปทานโลก (GVCs) ซึ่งโจทย์เป็นการออกแบบแผนกลยุทธ์ของรัฐเพื่อออกกฎหมายหรือการออกแบบนโยบายเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนและความเป็นธรรมทางสังคมในภาคธุรกิจ⁶⁴ หรือวิชากฎหมายกับการบริหารความเสี่ยงที่ให้ผู้เรียนออกแบบแผนบริหารความเสี่ยงเกี่ยวกับ AI และนำเสนอแผนดังกล่าว⁶⁵ ซึ่งการประเมินผลจะพิจารณาจากคุณภาพของผลงาน ความร่วมมือภายในกลุ่ม และการนำเสนอแนวคิดในชั้นเรียน

5.4 การประเมินจากการฝึกงานและโครงการพิเศษ

การฝึกงานภาคสนาม ภายใต้โครงการ YLP และการฝึกงานที่สำนักงานกฎหมายนั้น นักศึกษาจะได้รับการประเมินโดยสำนักงานกฎหมายและทนายความที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ นักศึกษายังต้องมีการนำเสนอมุมมองที่ได้รับจากการฝึกงานผ่านการนำเสนอให้กับเนติบัณฑิตยสภาแห่งจังหวัดพะเยาในวันปิดการฝึกงานภาคสนาม นักศึกษาต้อง

⁶³ Ibid., pp. 33-34.

⁶⁴ Ibid., p. 33.

⁶⁵ Ibid., p. 58.

รายงานผลการปฏิบัติงานและการลงเวลา (Time Sheet) ในแต่ละวันตลอดช่วงเวลาฝึกงานและต้องจัดทำรายงานผลการฝึกงานเป็นเรียงความเปรียบเทียบระบบกฎหมายของญี่ปุ่นกับระบบกฎหมายอื่นภายหลังการฝึกงานสำเร็จ⁶⁶

ในกรณีที่นักศึกษาเลือกเข้าร่วมโครงการ EU-DP จะมีการประเมินเพิ่มเติม โดยศูนย์ EU จะพิจารณาว่านักศึกษาได้ลงทะเบียนเรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรปอย่างน้อย 4 หน่วยกิต และได้จัดทำรายงานวิจัย (Research Paper) ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หรืองานวิจัยอื่นที่แยกต่างหากจากวิทยานิพนธ์ โดยอาจารย์ที่ปรึกษาและคณาจารย์ประจำศูนย์ EU จะร่วมกันประเมินความสมบูรณ์ของงานวิจัยก่อนออกประกาศนียบัตร EU-DP⁶⁷ ต่อไป

5.5 วิทยานิพนธ์และการประเมินขั้นสุดท้าย

การจัดทำวิทยานิพนธ์จะมีการประเมินและตรวจสอบอยู่เป็นระยะ ๆ เพื่อให้อาจารย์ที่ปรึกษาและคณะสามารถติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาได้ โดยการประเมินวิทยานิพนธ์จะมีตั้งแต่การส่งเค้าโครงและหัวข้อ การส่งเนื้อหาขึ้นต่ำจำนวน 30 หน้า จำนวน 2 บท และแผนการเขียนภายในภาคการศึกษาแรก การส่งวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์ และการสอบขั้นสุดท้าย⁶⁸ ส่วนการติดต่อกับอาจารย์ที่ปรึกษาผู้เรียนควรติดต่อกับอาจารย์เป็นระยะ ๆ เพื่อให้อาจารย์ได้ตรวจแก้และแนะนำการจัดทำวิทยานิพนธ์ได้ภายในเวลาที่กำหนด

สำหรับผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์หัวข้อเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างก่อสร้างภาครัฐอย่างยั่งยืน ศึกษาการเปลี่ยนมาตรการภาคสมัครใจเป็นมาตรการภาคบังคับโดยเปรียบเทียบสหภาพยุโรปและประเทศไทย (Integrating Sustainability into Public Construction Procurement: From Voluntary Practices to Mandatory Standards in the EU and Thailand) ซึ่งมีที่มาจากประสบการณ์การทำงานในฐานะพนักงานอัยการคดีปกครอง ที่มีหน้าที่ดูแลการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ และมี

⁶⁶ Ibid., p. 52.

⁶⁷ Kyushu University EU Centre, **Requirements for Graduate Students**.

⁶⁸ Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, pp. 9-12.

โอกาสเห็นปัญหาการจัดการความยั่งยืนในระบบจัดซื้อจัดจ้างของไทย และผู้เขียนได้นำองค์ความรู้ที่ได้รับจากหลักสูตร YLP มาใช้ในงานวิจัยเพื่อค้นคว้าทางวิชาการและเสนอแนะนโยบายสำหรับประเทศไทย

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

โครงการ Young Leaders' Program (YLP) สาขากฎหมาย ณ มหาวิทยาลัยคิซุ ภายใต้งานสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ ประเทศญี่ปุ่น (MEXT) ถือเป็นอีกหนึ่งโอกาสอันทรงคุณค่าของบุคลากรภาครัฐไทย ในการพัฒนาศักยภาพทางวิชาการและวิชาชีพด้านกฎหมายให้สามารถก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะ โครงการนี้ไม่เพียงเน้นการเรียนรู้เชิงทฤษฎี แต่ยังเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้สัมผัสระบบกฎหมายของญี่ปุ่นผ่านการฝึกงาน การเสวนากับผู้เชี่ยวชาญ และการทำวิจัยที่สามารถนำไปพัฒนาประเทศของตนได้

การได้เรียนรู้ร่วมกับนักศึกษาจากหลากหลายประเทศ เช่น มองโกเลีย เวียดนาม ลาว สิงคโปร์ เกาหลี เยอรมนี และฟิลิปปินส์ ทำให้ผู้เขียนได้แลกเปลี่ยนความคิดและมุมมองทางกฎหมายที่หลากหลาย ทั้งในเชิงวัฒนธรรมและระบบกฎหมาย การพูดคุยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การหย่าในฟิลิปปินส์ หรือผลกระทบจากกฎหมาย ESG ต่อประเทศกำลังพัฒนา ล้วนเป็นบทสนทนาที่เสริมสร้างความเข้าใจอย่างรอบด้าน การมีเพื่อนร่วมรุ่นที่เป็นนักการทูต ผู้พิพากษา อัยการ นักกฎหมายภาครัฐและภาคเอกชนจากประเทศต่าง ๆ ยังเป็นการสร้างเครือข่ายที่มีคุณค่าในเชิงวิชาชีพอีกด้วย

หลักสูตร IEBL ที่ผู้เขียนได้เข้าร่วมภายใต้โครงการ YLP มีลักษณะโดดเด่นตรงที่เน้นทั้ง “ความลึกทางทฤษฎี” และ “การประยุกต์ใช้จริง” โดยมีรายวิชาเรียนที่ทันสมัย เช่น กฎหมายกับเทคโนโลยี การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้าน AI กฎหมาย ESG ห่วงโซ่อุปทานโลก และกฎหมายสหภาพยุโรป นอกจากนี้ การทำวิทยานิพนธ์ยังทำให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะทางได้อย่างลึกซึ้งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเชื่อมโยงกับประสบการณ์ทำงานของตนเอง เช่น ผู้เขียนซึ่งเป็นพนักงานอัยการ ได้ศึกษาเรื่องความยั่งยืนในการจัดซื้อ

จัดจ้างภาครัฐ เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของไทยกับสหภาพยุโรป ซึ่งผู้เขียนหวังว่าจะสามารถนำเสนอแนวทางเชิงนโยบายต่อภาครัฐไทยได้ในอนาคต

นอกจากนี้ ระบบการประเมินผลที่ใช้การสอบแบบ Take-home การอภิปรายกลุ่ม การนำเสนอรายงาน และการประเมินจากการฝึกงาน ยังส่งเสริมทักษะการคิดวิเคราะห์ การสื่อสาร และการทำงานเป็นทีมในสภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลาย ซึ่งเป็นทักษะสำคัญของผู้นำในยุคปัจจุบัน นักศึกษาจึงไม่ได้เป็นเพียงผู้รับความรู้เท่านั้น แต่เป็นผู้สร้างองค์ความรู้ใหม่ที่เชื่อมโยงบริบทในประเทศของตนกับระบบกฎหมายของต่างประเทศได้อย่างเป็นระบบ

6.2 ข้อเสนอแนะสำหรับผู้สนใจเข้าร่วมโครงการ YLP

สำหรับการเตรียมตัวล่วงหน้า ผู้สนใจควรศึกษาหลักเกณฑ์การสมัครของแต่ละหน่วยงาน (สำนักงานศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และสำนักงานอัยการสูงสุด) อย่างละเอียด และควรวางแผนสะสมประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายเศรษฐกิจ หรือการบริหารราชการ เพื่อสร้างความโดดเด่นในการคัดเลือก

ในส่วนของการเขียนเรียงความและการสอบสัมภาษณ์ การเขียนเรียงความควรแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างหัวข้อวิจัย ความสนใจเฉพาะตัว และเป้าหมายในการกลับมาพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนการสัมภาษณ์ควรศึกษาสิ่งที่เขียนในเรียงความอย่างละเอียด และตอบคำถามอย่างมั่นใจ มีตรรกะชัดเจน และแสดงถึงความเข้าใจในบทบาทของกฎหมาย

สำหรับข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานต้นสังกัด โดยเฉพาะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้เขียนควรสนับสนุนและส่งเสริมบุคลากรในการเข้าร่วมโครงการนี้อย่างต่อเนื่อง ทั้งการประชาสัมพันธ์ การให้คำปรึกษาการสมัคร และการสนับสนุนหลังจากจบโครงการ เช่น การมอบหมายงานที่เกี่ยวข้องกับความรู้ที่ได้รับมา หรือเปิดพื้นที่ในการถ่ายทอดองค์ความรู้สู่เพื่อนร่วมงานและสาธารณะ ตัวอย่างเช่น การถ่ายทอดประสบการณ์การเข้าร่วมโครงการ YLP ของสำนักงานศาลยุติธรรม⁶⁹

⁶⁹ สำนักงานต่างประเทศ, โครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์จากการศึกษาและฝึกอบรมในต่างประเทศ ครั้งที่ 5 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 [ออนไลน์], 2 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/10/cid/21/iid/466659>

โครงการ YLP เป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย โดยเฉพาะในด้านกฎหมายระหว่างประเทศและการบริหารราชการสมัยใหม่ ด้วยหลักสูตรที่เข้มข้น หลากหลาย และเชื่อมโยงกับการเรียนรู้ในบริบทนานาชาติ โครงการนี้สามารถสร้างนักกฎหมายรุ่นใหม่ที่มีทั้งวิสัยทัศน์ ความรู้ และความเข้าใจในการขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

รายการอ้างอิง

- สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, ข้อมูลทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (Monbukagakusho:MEXT) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.th.emb-japan.go.jp/itpr_th/jis_study.html?fbclid=IwAR2VSrjq-bQfO_Dc4yLqqSoYgtx82FrMLWAExzsYbDvfkOZbAOc3lrjXb4l
- สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ, ประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงนามความร่วมมือด้านวิชาการ เพื่อส่งผู้พิพากษาไปฝึกอบรมที่มหาวิทยาลัยคิวชู [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://fukuoka.thaiembassy.org/th/content/103058-ประธานสภาผู้แทนราษฎร-ลงนามความร่วมมือด้านวิชาการ-เพื่อส่งผู้พิพากษาไปฝึกอบรมที่มหาวิทยาลัยคิวชู?page=5d84845b15e39c38400061aa&menu=5d84845b15e39c38400061bb>
- สมาคมเครือข่ายโกลบอลคอมแพ็กแห่งประเทศไทย, สหภาพยุโรปผ่านข้อกำหนด CSDDD ด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม กับผลกระทบต่อภาคธุรกิจไทย [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://globalcompact-th.com/news/detail/1525>
- สำนักงานต่างประเทศ, โครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์จากการศึกษาและฝึกอบรมในต่างประเทศ ครั้งที่ 5 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/10/cid/21/iid/466659>
- สำนักงานต่างประเทศ, ประกาศคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อเสนอชื่อขอรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่นโครงการ Young Leaders' Program (YLP) เรื่อง การรับสมัครข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อเสนอชื่อขอรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น โครงการ Young Leaders' Program (YLP) ประจำปี 2567 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/10/cid/21/iid/363802>
- สำนักงานต่างประเทศ, ประกาศรับสมัครทุนรัฐบาลญี่ปุ่น เข้ารับการการศึกษาในระดับปริญญาโทด้านกฎหมาย โครงการ Young Leaders' Program (YLP)

ประจำปี 2024 (พ.ศ. 2567) เดือนตุลาคม ๒๕๖๗ ถึง เดือนกันยายน ๒๕๖๘ ณ มหาวิทยาลัยคิซุประเทศญี่ปุ่น [ออนไลน์], แหล่งที่มา:https://drive.google.com/drive/folders/1T8Nklt_n1PdOzcChgkAPa5qAkKTfKaXN

- Anuwar Ali and others, **Challenges and Prospects of International Law in the 21st Century** [Online], 2 May 2025. <https://doi.org/10.20944/preprints202405.1893.v1>

- Aydin Atilgan, **Global Constitutionalism**, (Berlin: Springer, 2018).

- Center for Government and International Studies (CGIS) South, **Harvard Southeast Asia Studies Graduate Symposium 2025** [Online], Source: <https://asiacenter.harvard.edu/harvard-southeast-asia-studies-graduate-symposium-2025>

- Cheryl L. Daytec, **Till the Judge Do Them Part: The Prospect of Absolute Divorce in the Philippines**, Social Science Research Network, (August 2015).

- Directorate-General for Communication, **Payment Services Directive (PSD2): Regulatory Technical Standards (RTS) enabling consumers to benefit from safer and more innovative electronic payments** [Online], Source: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/memo_17_4961

- FukuokakenBengoshikai, **FUKUOKA BAR ASSOCIATION:ACCESS** [Online], Source: <https://www.fben.jp/map/english.html>

- Graduate School of Law, Kyushu University, **Student Handbook LL.M./YLP 2024-25**, (Fukuoka: Kyushu University, 2024).

- International Programs in Law, Graduate School of Law, Kyushu University, **Courses & Academic Calendar 2024-2025** [Online], Source: <https://www.law.kyushu-u.ac.jp/programsinenglish/html/programs-admissions/courses/>

- International Programs in Law, Graduate School of Law, Kyushu University, **Master Program in Law (JICA-LL.M.)** [Online], Source: <https://www.law.kyushu-u.ac.jp/programs/english/html/programs-admissions/academic-programs/jica-ll-m/>

- James Campbell, **Jurisprudence and Socio-Legal Studies: Intersecting Fields**, Journal of Law and Society, Volume 51 Issue 4 (October 2024).

- Japan International Cooperation Center (JICE), **What is JDS Project?** [Online], Source: <https://jds-scholarship.org/aboutjds/whatJDS.html>

- **Judgments of the Supreme Court Case No. 2009 (Gyo-Hi) 91** [Online], Source: https://www.courts.go.jp/app/hanrei_en/detail?id=1110

- Kyushu University EU Centre, **Requirements for Graduate Students** [Online], Source: <https://eu.kyushu-u.ac.jp/en/eudp/requirement-graduate/>

- Kyushu University Institute for Asian and Oceanian Studies, **ASOC Student E-Conference 2024** [Online], Source: <https://q-aos.kyushu-u.ac.jp/en/events/events-mutual/6227/>

- Kyushu University, **Degree Programs in English** [Online], Source: <https://www.isc.kyushu-u.ac.jp/programs-g.html#:~:text=Launched%20in%201994,M>

- Management Office for the International Programs, Faculty of Law, Kyushu University, **Program Details** [Online], Source: <https://law.kyushu-u.ac.jp/cspa/program/>

- Mannen, **Mannen Law Office** [Online], Source: <https://mannen-sougou.jp/#>

- MEXT, **Application Guidelines Japanese Government (MEXT) Scholarship for 2024 Young Leaders' Program (YLP) Student (LAW)**

[Online], Source: <https://drive.google.com/drive/folders/1tqixbUSmoPZYuwmnlg-hUMyy7KzLFU->

- MEXT, **Essay Questions (Law)** [Online], Source: <https://drive.google.com/drive/folders/1tqixbUSmoPZYuwmnlg-hUMyy7KzLFU->

- MEXT, **Guidelines for Japanese Government (MEXT) Scholarship for 2024 Young Leaders' Program (YLP) Student** [Online], Source: <https://drive.google.com/drive/folders/1tqixbUSmoPZYuwmnlg-hUMyy7KzLFU->

- MEXT, **Recommendation Form** [Online], Source: <https://drive.google.com/drive/folders/1tqixbUSmoPZYuwmnlg-hUMyy7KzLFU->

- Sara L. Seck and Lisa Benjamin, **Evolving Business Responsibilities for Climate-Related Harms under the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights and OECD MNE Guidelines in Corporate Accountability and Liability for Climate Change**, Edited by Elbert de Jong, (England: Edward Elgar Publishing 2024).

- Sergii Vasyliiev and others, **Legal Globalisation and Economic Systems**, Baltic Journal of Economic Studies, (November 2023).

- Stefan Enchelmaier, **Supremacy and Direct Effect of European Community Law Reconsidered, or the Use and Abuse of Political Science for Jurisprudence**, Oxford Journal of Legal Studies, Volume 23 Issue 2 (June 2003).

- THE - Times Higher Education, **Kyushu University** [Online], Source: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/kyushu-university>

- 日本司法支援センター本部所在地, 法テラス福岡 アクセス
[Online], Source: <https://www.houterasu.or.jp/site/chihoujimusho-fukuoka/access.html>

นักกฎหมายเล่าเรื่อง (Storytelling from Lawyer)

ค้อน: สัญลักษณ์และความชอบธรรมของอำนาจตุลาการ

Gavel: The Symbol and Legitimacy of Judicial Authority

ภรณี เกราะแก้ว *

ผู้พิพากษาศาลจังหวัดปัตตานี

ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่ง

ผู้พิพากษาสำนักงานศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรม

Poranee Krawkeo

Judge of Pattani Provincial Court of Justice

Acting Judge of Court of Justice

วันที่รับบทความ 10 มิถุนายน 2568; วันที่แก้ไขบทความ 8 กรกฎาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 8 กรกฎาคม 2568

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; ปัจจุบันอยู่ระหว่างการลาศึกษาต่อระดับปริญญาโท ณ Goethe-Universität Frankfurt am Main สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทุนสำนักงานศาลยุติธรรม ประจำปี 2566; อีเมลติดต่อ k.poraneelaw1994@gmail.com

บทคัดย่อ

“ผู้พิพากษาไทยใช้ค้อนในห้องพิจารณาคดีเหมือนในต่างประเทศหรือไม่?” “ผู้พิพากษาไทยเก็บค้อนไว้ตรงไหน?” “หากไม่มีค้อนแล้วผู้พิพากษาจะควบคุมการพิจารณาคดีอย่างไร?” คำถามเรียงง่ายที่ผู้เขียนมักได้รับจากบุคคลทั่วไป นำไปสู่คำถามต่อไปว่าอะไรคือสิ่งที่สะท้อนถึงอำนาจและความชอบธรรมของอำนาจตุลาการในบริบทประเทศไทย บทความนี้มุ่งเล่าเรื่องประวัติศาสตร์และบทบาทของค้อนในกระบวนการยุติธรรมในอดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีความเอนเอียงเชิงบวก (Positivity Theory) ที่นำเสนอว่าสัญลักษณ์และพิธีกรรมของศาล เช่น ชุดครุย ค้อน อาคราศาลที่โอ่อ่าเหมือนวิหาร คำเรียกขานและพิธีกรรมยกย่อง เป็นต้น เป็นปัจจัยที่สามารถสร้างความรู้สึกระงับของประชาชนที่มีต่ออำนาจตุลาการ ตลอดจนเพิ่มการยอมรับต่อคำพิพากษาแม้ในกรณีที่ประชาชนอาจไม่เห็นด้วยกับผลลัพธ์ของคดีโดยไม่ต้องพิจารณาเหตุผลอย่างลึกซึ้ง อย่างไรก็ตามบทความนี้ชวนผู้อ่านตั้งคำถามต่อไปว่าสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมและความเชื่อมั่นศรัทธาต่ออำนาจตุลาการแท้จริงแล้วคือสิ่งใดกันแน่

คำสำคัญ: ค้อน; อำนาจตุลาการ; สัญลักษณ์ทางตุลาการ; ความชอบธรรม; ทฤษฎีความเอนเอียงเชิงบวก

Abstract

“Do Thai judges use gavels in courtrooms like in foreign countries?” “Where do Thai judges keep their gavels?” “If there is no gavel, how do judges maintain order during proceedings?” These seemingly simple inquiries are commonly directed to the author by members of the public, prompting further questions regarding the elements that embody the authority and legitimacy of the judiciary in the context of Thailand. This article analyzes these questions through the lens of Positivity Theory, which posits that the pageantry of judicial symbols—such as robes, gavels, and cathedral-like court buildings—serve as factors that can foster a positive perception of the judiciary among the public. These symbols can enhance acceptance of judicial decisions, even when the public may disagree with the outcomes, potentially without delving deeply into the reasoning. However, this article invites readers to further question what it truly is that reinforces the legitimacy and public trust in the judicial authority.

Keywords: Gavel; Judicial Authority; Judicial Symbols; Iconography; Legitimacy; Positivity Theory

1. บทนำ

บทความฉบับนี้ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจ¹จากคำถามที่มักได้รับจากนักเรียน นักศึกษาตลอดจนเพื่อนรอบข้างของผู้เขียนว่า “ผู้พิพากษาไทยใช้ค้อนในห้องพิจารณาคดีเหมือนในต่างประเทศหรือไม่?” “ผู้พิพากษาไทยเก็บค้อนไว้ตรงไหน?” จนกระทั่งปัจจุบันที่ผู้เขียนกำลังศึกษาต่อระดับปริญญาโท ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้รับคำถามคานองเดียวกันนี้จากเพื่อนของผู้เขียนซึ่งเป็นชาวต่างชาติทำนองว่าผู้เขียนมีค้อนส่วนตัวไว้ใช้งาน



ภาพค้อนจากเพื่อนของผู้เขียนซึ่งเป็นทนายความประเทศตุรกี

หรือไม่ เมื่อผู้เขียนชี้แจงว่าไม่มี ก็ได้รับคำถามต่อไปว่า “แล้วในฐานะผู้พิพากษาจะควบคุมกระบวนการพิจารณาอย่างไร?” ทำให้ผู้เขียนคิดต่อไปว่าเมื่อไม่มีค้อนเป็นสัญลักษณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของผู้พิพากษาในการควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีแล้วอะไรคือสิ่งที่สะท้อนถึงอำนาจและความชอบธรรมของอำนาจตุลาการ² ในประเทศไทย โดยได้

¹ และขอขอบคุณ คุณกัญจน์ จิระวุฒิพงศ์ เพื่อนของผู้เขียนที่กรุณาอ่านร่างบทความฉบับนี้ต่อเติมความรู้ ชี้แนะในมุมมองที่ต่างออกไปตลอดจนแนะนำเอกสารทางวิชาการที่มีคุณค่า แม้เขตเวลาของโลกของเราจะต่างกันผู้เขียนก็ยังได้รับมิตรภาพที่ดีเสมอมา

² คำว่าตุลาการกับผู้พิพากษานี้เป็นคำที่ใช้ในกฎหมายและหนังสือราชการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เดิมกฎหมายเก่าใช้คำว่า “ตระลาการ” ในบางครั้งใช้เรียกรวมกันกับคำว่า “ผู้พิพากษา” รวมเป็นคำว่า “ผู้พิพากษาศาลาการ” ดังปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 มาตรา 7 คำว่า ตุลาการแปลว่าผู้ตัดสินคดี ส่วน ผู้พิพากษาแปลว่าผู้ตัดสินอรรถคดี คำว่า ผู้พิพากษาหมายถึงผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ส่วนคำว่าตุลาการใช้ในความหมายของตำแหน่งข้าราชการดังที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ส่วนตุลาการปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 10 และยังปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา

วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีความเอนเอียงเชิงบวก (Positivity Theory) นำเสนอโดยศาสตราจารย์ชาวอเมริกันที่ตั้งสมมติฐานจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทประเทศสหรัฐอเมริกาว่า ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาทำอะไรให้ประชาชนยอมรับคำพิพากษาของศาลแม้จะไม่เห็นด้วยในผลของคำพิพากษา ทฤษฎีดังกล่าวมุ่งศึกษาบทบาทของสัญลักษณ์และพิธีกรรมแห่งอำนาจและความชอบธรรมของอำนาจตุลาการ เช่น เสื้อครุย ค้อน อาคราศาลที่ดูคล้ายวิหาร ผลการวิจัยค้นพบว่าสัญลักษณ์และพิธีกรรมดังกล่าวเป็นตัวแปรสำคัญที่กระตุ้นให้ประชาชนสนับสนุนสถาบันและการยอมรับคำพิพากษา แต่อีกนัยหนึ่งการรับรู้สัญลักษณ์และพิธีกรรมดังกล่าวอาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ลดความชอบธรรมมากกว่าสร้างความชอบธรรมแก่อำนาจตุลาการได้เช่นกัน บทความนี้มุ่งเน้นเล่าเรื่องเชิงประวัติศาสตร์และบทบาทของค้อนในกระบวนการยุติธรรม จากนั้นจะนำเสนอทฤษฎีความเอนเอียงเชิงบวกในหัวข้อที่ 3 และจะได้นำเสนอสัญลักษณ์และความชอบธรรมของอำนาจตุลาการในประเทศไทยพร้อมบทวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 4 ตามลำดับดังต่อไปนี้

2. ความหมาย ประวัติศาสตร์ และบทบาทของค้อนในกระบวนการยุติธรรม

เมื่อพูดถึงค้อนในกระบวนการยุติธรรมตรงกันกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Gavel”³ หรือ ค้อนแกเบิล ถูกใช้ในบริบทกฎหมายมาอย่างยาวนาน⁴ ปรากฏหลักฐานว่าคำดังกล่าว

มาตรา 201 และ มาตรา 202 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 188 ยังปรากฏการใช้ถ้อยคำว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการ” ดังนั้น โดยนิยามของถ้อยคำทั้งสองจึงมีความหมายเหมือนกันก็ คือผู้ตัดสินคดีต่างกันเพียงชื่อเรียกในกฎหมาย อ่านต่อได้ใน อุทัย สุภนิตย์, *ผู้พิพากษาหรือตุลาการ*, ดุลพาฬ, ปีที่ 31 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2527), หน้า 7-13. จึงอาจกล่าวได้ว่า คำว่าตุลาการมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่าผู้พิพากษาซึ่งหมายถึงผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมนั่นเอง ในบทความฉบับนี้จึงใช้คำว่า “ตุลาการ” ในความหมายอำนาจในเชิงสถาบัน

³ หมายถึง ค้อนขนาดเล็กที่ประธานในที่ตีไปที่บล็อกไม้หรือโต๊ะเพื่อให้ทุกคนเงียบและตั้งใจฟัง Cambridge University Press, *Gavel* [Online], 10 May 2025. Source: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/gavel>

⁴ James Parker, *The Gavel* [Online], 10 May 2025. Source: https://www.academia.edu/28221183/The_gavel

ถูกใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 725 คือ คำว่า “Gavelkind” หมายถึง ระบบความจงรักภักดีและการถือครองที่ดินตลอดจนกฎหมายมรดกในพื้นที่เขต Kent ซึ่งต่อมาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศอังกฤษ⁵ อย่างไรก็ตามคำว่า Gavel ถูกใช้ในบริบทที่หมายถึงค้อนของผู้มีอำนาจเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1860 และในเวลาต่อมาก็ได้กลายเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะผู้พิพากษา⁶

ภาพค้อนกับผู้พิพากษามักทำให้เรานึกถึงผู้พิพากษาสหรัฐอเมริกาจากภาพสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข่าว ภาพยนตร์ รายการทีวี⁷ หรือซีรีส์ ฯลฯ ถือเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจ⁸ เกียรติยศ และการควบคุมความสงบเรียบร้อยในห้องพิจารณาคดีตลอดจนถูกใช้เป็นสัญลักษณ์ที่สื่อถึงกระบวนการยุติธรรมในการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนอย่างแพร่หลาย⁹ อย่างไรก็ตามโดยประวัติศาสตร์แล้วค้อนมิได้เป็นวัตถุที่มีต้นกำเนิดในสหรัฐอเมริกาแต่มีต้น

⁵ Thomas Robinson, **The Common Law of Kent: or, the Customs of Gavelkind. With an Appendix Concerning Borough-English** [Online], 31 May 2025. Source: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:7:2-0572300500>

⁶ Claude Simpson and Cathie McNeil, **The Gavel**, The Speech Teacher, Volume 20 Issue 2 (March 1971), pp. 143-145.; James Parker, **The Gavel**, p. 7.

⁷ เช่น รายการศาลแนวเรียลลิตีอย่าง Judge Judy ผู้โด่งดังก็มีค้อนวางบนบัลลังก์ IMDB, **Judge Judy** [Online], 30 May 2025. Source: <https://www.imdb.com/title/tt0115227/>

⁸ และถูกใช้เป็นสัญลักษณ์ในเชิงการส่งต่ออำนาจของประธานศาลสูงรัฐฟลอริดา โดยประธานศาลฎีกาที่กำลังจะหมดวาระจะส่งต่อค้อนให้แก่ประธานศาลสูงคนใหม่ในพิธีเข้ารับตำแหน่ง ด้านหนึ่งของค้อนแกะสลักตราสัญลักษณ์ของรัฐฟลอริดา และอีกด้านหนึ่งแกะสลักตราสัญลักษณ์ของศาลสูงแห่งรัฐฟลอริดา ซึ่งเป็นภาพเทพีแห่งความยุติธรรมถือตราชูและปิดตา อ่านต่อได้ใน Florida Supreme Court Historical Society, **History of the Passing of the Gavel in Florida** [Online], 10 May 2025. Source: <https://flcourthistory.org/History-of-Passing-of-Gavel>

⁹ European Court of Human Rights, **Future processing of applications against the Russian Federation** [Online], 10 May 2025. Source: <https://www.echr.coe.int/w/future-processing-of-applications-against-the-russian-federation>

กำเนิดจากประเพณีและพิธีกรรมของกลุ่ม Freemasonry มีต้นกำเนิดในประเทศสกอตแลนด์ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 และแพร่กระจายไปยังประเทศอังกฤษ ยุโรป และสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นศตวรรษที่ 18¹⁰ George F. Fort กล่าวว่า “...ค้อนในมือของหัวหน้าแห่งกลุ่ม Freemasonry เมื่อมันถูกใช้ในการประกาศผลการตัดสินใจใด ๆ เสี่ยงเคาะนั้นก็คือเสียงสะท้อนของอำนาจที่มีมาหลายศตวรรษ ในกระบวนการยุติธรรมผู้พิพากษาในศาลสมัยใหม่ของเราก็นำค้อนไม้ไว้ในมือด้วยพลังแห่งสัญลักษณ์ไม่น้อยไปกว่าหัวหน้าแห่งกลุ่ม Freemasonry...” นอกจากนี้ยังพบตำนานการใช้ค้อนในการพิจารณาคดีตามประวัติศาสตร์สหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนีผ่านงานเขียน Deutsche Rechtsaltertümer¹¹ ของ Jacob Grimm ในปี ค.ศ.1828 อธิบายว่าในยุคกลางได้มีการใช้ค้อนในหลายบริบท เช่น เพื่อแสดงการสิ้นสุดของการซื้อขายหรือเพื่อใช้ในเชิงสัญลักษณ์ของการเริ่มต้นการพิจารณาคดี

¹⁰ James Parker, **The Gavel**, p. 10.

¹¹ Jacob Grimm, **Deutsche Rechtsalterthümer**, (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft).

แม้ก้อนไม้ใช้อุปกรณ์ที่พบได้ทั่วไปในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และมักพบในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law อย่างไรก็ตามในประเทศที่ใช้ระบบ



ภาพก่อนบนบัลลังก์ในการพิจารณาคดีนูเรมเบิร์กเป็นของ Sir Geoffrey Lawrence ผู้พิพากษาชาวอังกฤษ (ชายคนที่สองนับจากซ้าย) ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในการพิจารณาคดี ภาพและข้อมูลจาก James Parker, *The Gavel*, p. 9.

กฎหมาย Common Law บางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร¹² อินเดีย หรือออสเตรเลีย ก็แทบจะไม่พบการใช้ก้อนไม้ในห้องพิจารณาคดี หรือในสถานิติบัญญัติ คงมีเพียงบางประเทศที่ยังคงมีการใช้ก้อนไม้ในห้องพิจารณาคดี¹³ การใช้ก้อนไม้ในห้องพิจารณาคดียังพบในการพิจารณาคดีนูเรมเบิร์ก¹⁴ การพิจารณาคดีของศาลอาญาระหว่างประเทศแห่งวันดา

¹² Elijah Granet, *No Gavels Please, We're British: Six Legal Americanisms that are Meaningless in England and Wales* [Online], 11 May 2025. Source: <https://www.lawsociety.org.uk/topics/blogs/no-gavels-please-were-british>

¹³ จากการสัมภาษณ์นักกฎหมายชาวปากีสถานซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ให้ข้อมูลว่าผู้พิพากษาประเทศปากีสถานบางแห่งใช้ก้อนไม้ในห้องพิจารณาคดีเพื่อควบคุมกระบวนพิจารณา

¹⁴ ศาลทหารระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยประเทศที่ชนะสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อพิจารณาคดีอาชญากรรมสงครามในเมืองนูเรมเบิร์ก (Nuremberg) หรือชื่อเดิม Nürnberg สหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี ปัจจุบันห้องพิจารณาคดีหมายเลข 600 เอกสารตลอดจนเก้าอี้ที่ใช้ในการพิจารณาคดีจริงได้ถูกเก็บรักษาและจัดทำเป็นพิพิธภัณฑ์ให้ประชาชนทั่วไปศึกษาประวัติศาสตร์การพิจารณาคดีดังกล่าวที่มี

(ICTR)¹⁵ เป็นต้น ในกระบวนการยุติธรรมค่อนข้างไม่ใช่แค่อุปกรณ์แต่เป็นสัญลักษณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายไม่ต่างอะไรกับ “ดาบ” ของเทพีแห่งความยุติธรรม (themis; justitia)¹⁶ อย่างไรก็ตามปัจจุบันในหลายประเทศค่อนข้างมองว่าเป็นเพียงวัตถุในเชิงพิธีกรรมมากกว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้อย่างจริงจัง สะท้อนให้เห็นจากบทความหนึ่งในหนังสือพิมพ์ New York Daily News ปี 2011 เขียนไว้ว่า “*ค้อนไม้ที่เคยถูกใช้เรียกสติทนายความที่วุ่นวายไร้ระเบียบให้กลับเข้าสู่ความสงบ...บัดนี้มิใช่ดากรรรมเช่นเดียวกับ “วิกผมขาว” ในอดีต ปัจจุบันผู้พิพากษาในศาลสหรัฐอเมริกาแทบจะไม่มีใครใช้ค้อนอีกต่อไป*”¹⁷ สอดคล้องกันกับข้อมูลที่ได้จากการทนายความที่ว่าความในสหรัฐอเมริกาเองก็ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่าแม้ค้อนยังคงมีอยู่ในห้องพิจารณาแต่ผู้พิพากษาหลายคนกลับไม่ค่อยใช้ค้อนเหล่านี้¹⁸

อิทธิพลต่อพัฒนาการกฎหมายอาญาระหว่างประเทศจนถึงปัจจุบันนี้ อ่านต่อได้ใน Nuremberg Municipal Museums, **Memorium Nuremberg Trials** [Online], 11 May 2025. Source: <https://museums.nuernberg.de/memorium-nuremberg-trials>

¹⁵ James Parker, **The Gavel**, p. 8.

¹⁶ Dennis Curtis and Judith Resnik, **Images of Justice**, The Yale Law Journal, Volume 96 (1987), pp. 1727–1772.

¹⁷ James Parker, **The Gavel**, p.14.

¹⁸ Provincial Court of British Columbia, **Canadian Judges Do Not Use Gavels** [Online], 11 May 2025. Source: <https://provincialcourt.bc.ca/navigating-court-case/information-all-types-cases/courtroom-basics/learning-your-way-around-courtroom/canadian-judges-do-not-use-gavels>

สำหรับในประเทศไทยผู้เขียนได้สืบค้นข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์จากพิพิธภัณฑ์ศาล



ภาพค้อนที่ผู้เขียนได้รับเป็นของที่ระลึกเมื่อครั้งรับราชการ ณ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดนครราชสีมา เนื่องในกิจกรรม 30 ปี ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดนครราชสีมา

ประดับโต๊ะหรือห้องทำงานเท่านั้น อย่างไรก็ตามค้อนได้ถูกใช้อย่างแพร่หลายในฐานะ

ไทยและหอจดหมายเหตุ¹⁹ กฎหมาย
ระเบียบ ตลอดจนประมวลจริยธรรม
ข้าราชการตุลาการ ตลอดจน
สัมภาษณ์ผู้พิพากษาที่มีอาวุโส
บางท่านก็ไม่ปรากฏข้อมูลว่าค้อน
เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดี
หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่ปรากฏ
ข้อมูลว่าผู้พิพากษาประเทศไทยใช้
ค้อนในการควบคุมกระบวนการพิจารณา
คดี จึงอาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรม
ทางการศาลในประเทศไทยนั้นมิได้มีการ
ใช้ค้อนในการควบคุมกระบวนการ
พิจารณาคดี หากจะมีค้อนก็เป็นเพียง
ของที่ระลึกที่ผู้พิพากษาบางท่านมีไว้

¹⁹ พิพิธภัณฑ์ศาลไทยและหอจดหมายเหตุ [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา:

<https://museum.coj.go.th/>

สัญลักษณ์ที่สื่อถึงศาล อำนาจตุลาการและความยุติธรรมในการนำเสนอข่าว²⁰
ภาพประกอบบทความ²¹ หรือเว็บไซต์ของสำนักงานกฎหมาย นามบัตรทนายความ เป็นต้น

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ค้อนจากเดิมที่เคยเป็นเครื่องมือในการควบคุมการพิจารณา
พิพากษาคดีได้เปลี่ยนผ่านมาเป็นเพียงวัตถุทางสัญลักษณ์ที่สะท้อนถึงอำนาจตุลาการ
มากกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบัน

²⁰ ประชาชาติธุรกิจ, ศาลตัดสินจำคุก 54 เดือน หม่อมดัดต๋องภาพไม่เหมาะสม ไม่รอลงอาญา [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://www.prachachat.net/general/news-627554>; มติชน, ‘จุมพล’ อดีตตุลาการศาล รธน. แจงยังไม่เคยรับเงินสีกบาท ตัดสิน ‘แม้ว’ รอดคดี ชุ ก หุ้ น [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/politics/news_3556990; กรุงเทพธุรกิจ, ‘ประสิทธิ์’ หนีศาลฎีกา ตัดสินคดีเช็คเต็ง [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/finance/stock/1111115>

²¹ พงษ์พิพัฒน์ บัญชานนท์, ตุลาการวิวัฒน์: เมื่อศาลเล่นการเมืองผ่านคำพิพากษา – คุยกับ สมชาย ปรีชาศิลปกุล [ออนไลน์], 28 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://thematter.co/social/judicial-activism-in-thai-politics/80191>; เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, ตุลาการก็เป็นมนุษย์: คิดใหม่เรื่องการศึกษากฎหมายและบทบาทผู้พิพากษา [ออนไลน์], 28 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://www.the101.world/judges-as-human/>

3. ทฤษฎีความเอนเอียงเชิงบวก (Positivity Theory)

3.1 หลักการและอิทธิพลของความเอนเอียงเชิงบวก

ในปี 2009 James L. Gibson²² และ Gregory A. Caldeira²³ ได้เสนอทฤษฎีชื่อว่า “Positivity Theory”²⁴ หรือทฤษฎีความเอนเอียงเชิงบวก หมายถึง ความเอนเอียงเชิงบวกเกี่ยวกับความชอบธรรมและความยุติธรรมจากการรับรู้สัญลักษณ์และพิธีกรรมของศาลของประชาชนในบริบทของศาลสูงสุดสหรัฐ (The Supreme Court of the United

²² ศาสตราจารย์ภาควิชารัฐศาสตร์ประจำ Washington University สหรัฐอเมริกา เชี่ยวชาญและสนใจวิจัยเกี่ยวกับการเมืองเชิงตุลาการ จิตวิทยาการเมือง กฎหมายและสังคม เป็นต้น *อ่านต่อได้ใน* Washington University in St. Louis, Department of Political Science, **James L. Gibson** [Online], 14 May 2025. Source: <https://polisci.wustl.edu/people/james-l-gibson>

²³ ศาสตราจารย์ดีเด่นแห่งมหาวิทยาลัย ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายและผู้ดำรงตำแหน่ง Dreher ด้านการสื่อสารทางการเมืองและการคิดเชิงนโยบายประจำ University of Ohio สหรัฐอเมริกา เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเมืองสหรัฐอเมริกา *อ่านต่อได้ใน* The Ohio State University, Department of Political Science, **Gregory A. Caldeira** [Online], 14 May 2025. Source: <https://polisci.osu.edu/people/caldeira.1>

²⁴ James L. Gibson and Gregory A. Caldeira, **Citizens, Courts, and Confirmations: Positivity Theory and the Judgments of the American People**, (Princeton: Princeton University Press, 2009). Gibson และ Caldeira เริ่มต้นเก็บข้อมูลและเสนอทฤษฎีของพวกเขาผ่านการตั้งสมมติฐานและคำถามสำคัญในเชิงรัฐศาสตร์และการเมืองเชิงตุลาการ งานวิจัยของพวกเขาเริ่มต้นในช่วงต้นปี 2001 จนถึงปี 2006 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เต็มไปด้วยความแตกแยกทางการเมืองและคำพิพากษาของศาลสูงที่สร้างความขัดแย้งอย่างมากจากผลของคดี *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000) เป็นประเด็นเรื่องผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี 2000 ระหว่าง George W. Bush (พรรครีพับลิกัน) และ Al Gore (พรรคเดโมแครต) ผลของคดีโดยสรุปคือศาลมีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่ถูกยกเลิก และ George W. Bush ได้รับการประกาศให้เป็นผู้ชนะการเลือกตั้งแม้ว่า Al Gore จะชนะคะแนนเสียงประชาชน (popular vote) ทั่วประเทศ ก่อให้เกิดการวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าศาลสูงตัดสินคดีด้วยแรงจูงใจทางการเมือง หนังสือเล่มดังกล่าวไม่เพียงแต่นำเสนอทฤษฎีแต่กระตุ้นให้ผู้อ่านตั้งคำถามว่าสถาบันที่ทรงพลังนี้สามารถรักษาความชอบธรรมและอำนาจของตนผ่านกาลเวลาจนถึงปัจจุบันได้อย่างไร

States)²⁵ ทฤษฎีดังกล่าวเริ่มต้นจากการสังเกตว่ามีความไม่สมดุลงันระหว่างคำพิพากษาที่ประชาชนพึงพอใจกับคำพิพากษาที่ประชาชนไม่พึงพอใจ กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาในคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สำหรับประชาชนที่เห็นด้วยกับผลของคำพิพากษาพวกเขาแทบจะไม่สงสัยหรือตั้งคำถาม แต่จะยกย่องสถาบันตุลาการว่าพิพากษาคดีได้อย่างชาญฉลาดในทางกลับกันสำหรับประชาชนไม่เห็นด้วยกับผลของคำพิพากษาพวกเขาก็ไม่ได้วิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิสถาบันตุลาการอย่างจริงจังเท่าที่ควร Gibson และ Caldeira จึงเรียกปรากฏการณ์นี้ว่าความเอนเอียงเชิงบวก²⁶

ทฤษฎีนี้นำเสนอต่อไปว่าความเอนเอียงเชิงบวกนี้ได้รับแรงเสริมจาก “สัญลักษณ์เชิงอำนาจตุลาการ”²⁷ เช่น ชุดครุย (Robe)²⁸ ค้อน (Gavel) อาคารศาลที่มีลักษณะคล้ายวิหาร (Cathedral-Like Court Building) คำเรียกขานและพิธีกรรมยกย่อง เช่น การเรียกผู้พิพากษาว่าท่านผู้พิพากษา/ท่านผู้ทรงเกียรติ (Your Honor) รูปปั้นเทพีThemis (Lady Justice; Themis) บัลลังก์ศาลที่สูงกว่าระดับพื้น (Elevated Bench) และตราชู (Balancing Scales Of Justice) มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับความชอบธรรมและความยุติธรรมของศาลแม้ว่าประชาชนอาจไม่เห็นด้วยกับผลลัพธ์ของคดี²⁹ กล่าวคือ สัญลักษณ์เชิงอำนาจของตุลาการเป็นตัวแปรสำคัญที่เชื่อมโยง “ความชอบธรรมของอำนาจตุลาการ” กับ “การยอมรับคำพิพากษา” เข้าด้วยกัน

²⁵ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีและข้อโต้แย้งภายใต้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนมีหน้าที่รับรองคำมั่นสัญญาของประชาชนชาวอเมริกันถึงความยุติธรรมที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นผู้พิทักษ์และผู้ตีความรัฐธรรมนูญ อ่านต่อได้ใน Supreme Court of the United States, **About the Court** [Online], 14 May 2025. Source: <https://www.supremecourt.gov/about/about.aspx>

²⁶ James L. Gibson and others, **Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority**, Law & Society Review, Volume 48 Issue 4 (2014), pp. 775–801, 840.

²⁷ Ibid., p. 840.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.



ภาพอาคารศาลและผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา จากเว็บไซต์ <https://www.supremecourt.gov/>

สำหรับประชาชนที่แทบไม่มีประสบการณ์หรือความคุ้นเคยกับศาลสูงสุดสหรัฐอย่างลึกซึ้งมาก่อน³⁰ การที่พวกเขาได้รับรู้สัญลักษณ์เชิงอำนาจตุลาการ เช่น ชุดครุย ค้อนอาคารศาล หรือคำเรียกขานดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะช่วยเสริมความเชื่อมโยงระหว่างความชอบธรรมของอำนาจตุลาการกับการยอมรับคำพิพากษา กล่าวคือ ยิ่งประชาชนรับรู้หรือสัมผัสสัญลักษณ์เชิงอำนาจตุลาการมากเท่าใดประชาชนก็ยิ่งมีความเอนเอียงในเชิงบวกทั้งในแง่ของการยอมรับอำนาจตุลาการว่ามีความชอบธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีและการยอมรับผลของคำพิพากษาแม้จะไม่เห็นด้วย (Losing But Accepting) อันเป็น “ความเอนเอียงเชิงบวก” เพราะการที่ประชาชนได้รับรู้ถึงสัญลักษณ์ต่าง ๆ ที่มีความชอบธรรมตามหลักนิติธรรมจะยิ่งทำให้ความชอบธรรมของอำนาจตุลาการมั่นคงขึ้น³¹ แม้จะมีการเปิดเผยข้อขัดแย้งเชิงลบเกี่ยวกับศาลก็มีผลต่อความเอนเอียงเชิงบวกต่อศาลค่อนข้างน้อย เพราะศาลถูกมองว่าเป็นผู้มีความชอบธรรมตามกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดี สัญลักษณ์และพิธีกรรมดังกล่าวส่งสัญญาณว่าศาลแตกต่างจากสถาบันการเมืองอื่นและให้ความสำคัญกับความยุติธรรมเชิงกระบวนการ ดังนั้น คำพิพากษาจึงมีความชอบธรรมและสมควรได้รับการเคารพ ก่อให้เกิดหลักการสันนิษฐานว่าจะยอมรับคำพิพากษา

³⁰ หมายถึง ไม่ค่อยได้ติดตามหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับศาล

³¹ Eileen Braman, *Review of Citizens, Courts, and Confirmations: Positivity Theory and the Judgments of the American People* by James L. Gibson and Gregory A. Caldeira, and *Law, Politics, and Perception: How Policy Preferences Influence Legal Reasoning*, *Political Psychology*, Volume 32 Issue 5 (2011), pp. 855–857.

(Presumption Of Acquiescence)³² แต่หากประชาชนไม่ได้รับรู้หรือถูกหลอหลอม³³ จากสัญลักษณ์เหล่านั้น แม้จะยอมรับว่าตุลาการมีความชอบธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายแต่เมื่อไม่เห็นด้วยกับผลของคำพิพากษา ประชาชนก็มีแนวโน้มที่จะยอมรับคำพิพากษานั้นน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด³⁴

อย่างไรก็ตามระดับความเข้มข้นของความเอนเอียงเชิงบวกของแต่ละบุคคลนั้นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทและทัศนคติที่มีอยู่เดิมของแต่ละบุคคล³⁵ เช่น ถ้าประชาชนมองว่าคำพิพากษาของศาลมีแรงจูงใจทางการเมืองเพื่อเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแทนที่จะเป็นการพิพากษาไปตามเหตุผลทางกฎหมาย (ตามบริบทและทัศนคติเดิมที่มีอยู่) แม้จะรับรู้สัญลักษณ์เชิงอำนาจตุลาการความเอนเอียงเชิงบวกจะมีอิทธิพลต่ำส่งผลให้ความเอนเอียงมีระดับความเข้มข้นที่ต่ำลง นอกจากนี้ระดับความเข้มข้นของความเอนเอียงยังขึ้นอยู่กับการรับรู้ผลของคำพิพากษาของประชาชนผ่านบุคคลที่สาม³⁶ หมายถึงสื่อกลางในการนำเสนอข่าว กล่าวคือ รูปแบบการนำเสนอของสื่อเป็นอีกปัจจัยหนึ่งมีผลต่อระดับความเข้มข้นของความเอนเอียงเชิงบวกนั่นเอง

3.2 ความชอบธรรมสำหรับผู้แพคดี

ทฤษฎีดังกล่าวนำเสนอต่อไปว่าความชอบธรรมแห่งอำนาจตุลาการอยู่ที่ความสามารถในการทำให้ประชาชนยอมรับคำพิพากษาแม้จะเป็นฝ่ายแพคดี³⁷ กล่าวคือความชอบธรรมแห่งอำนาจตุลาการมีความสำคัญต่อผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับผลของคำพิพากษาหรือฝ่ายที่แพคดีเนื่องจากฝ่ายที่ชนะคดีมักจะยอมรับผลของคำพิพากษาโดยไม่ต้องการความชอบธรรมเพิ่มเติม ดังนั้น การรักษาความชอบธรรมของอำนาจตุลาการจึงเป็น

³² James L. Gibson and others, *Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority*, p. 840.

³³ ผู้เขียน

³⁴ James L. Gibson and others, *Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority*, p. 838.

³⁵ *Ibid.*, pp. 834-844, 849.

³⁶ *Ibid.*, p. 839.

³⁷ *Ibid.*

สิ่งจำเป็นเพื่อให้ประชาชนยอมรับคำพิพากษาแม้ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับผลคำพิพากษา เนื่องจากสถาบันตุลาการไม่ได้มีอำนาจแบบดาบและถุงเงิน³⁸ หมายถึง สถาบันตุลาการไม่มีอำนาจบังคับตามผลของคำพิพากษาและไม่ได้มีงบประมาณโดยตรง อำนาจตุลาการจึงขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของประชาชนจากความชอบธรรม

3.3 ข้อโต้แย้งและการพิสูจน์หักล้าง

ทฤษฎีดังกล่าวถูกตั้งคำถามว่าขาดหลักฐานในเชิงประจักษ์ว่าสัญลักษณ์และพิธีกรรมดังกล่าวมีผลต่อความเอื้อเอียงเชิงบวกเกี่ยวกับความชอบธรรมของอำนาจตุลาการ ในมุมมองของประชาชนอย่างไร รวมถึงสัญลักษณ์และพิธีกรรมดังกล่าวสื่อสารกับประชาชนอย่างไรจึงได้มีการพิสูจน์หักล้างด้วยทฤษฎีการให้เหตุผลทางการเมืองโดยมีแรงจูงใจ (Theory of Motivated Political Reasoning)³⁹ ผ่านงานวิจัยด้านศาสตร์การรับรู้ที่อธิบายว่ากระบวนการรับรู้ของมนุษย์ว่ามนุษย์มีระบบประมวลผลสองระบบ คือ

- **ระบบที่หนึ่ง:** ประมวลผลแบบไม่รู้สำนึก มีลักษณะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ รวดเร็ว ไม่ต้องใช้การคิดไตร่ตรอง กับ
- **ระบบที่สอง:** ประมวลผลแบบรู้สำนึก เป็นการทำงานอย่างมีสติ รับรู้ได้ช้า ไตร่ตรอง และคิดอย่างมีเหตุผล

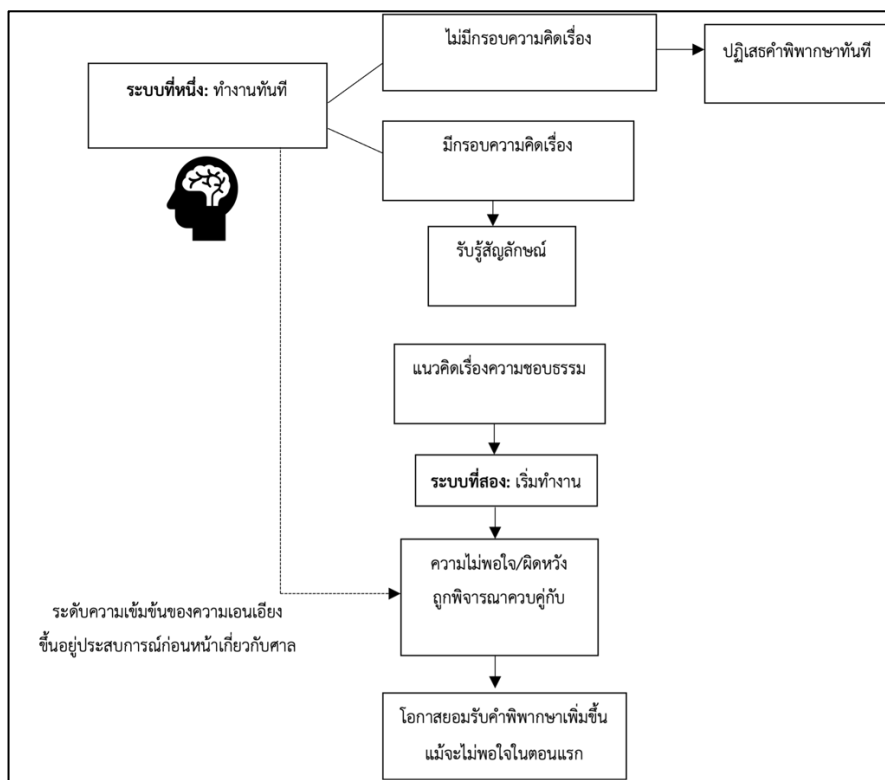
ระบบประมวลผลแบบไม่รู้สำนึกปฏิกิริยาทางอารมณ์และความคิดที่สมองตอบสนองต่อสิ่งเร้าจะถูกกระตุ้นโดยอัตโนมัติและไม่รู้ตัวซึ่งจะจับคู่สิ่งเร้านั้นเข้ากับวัตถุ

³⁸ ประโยคดังกล่าวเป็นคำกล่าวของผู้พิพากษา Felix Frankfurter ปรากฏในความเห็นแย้งของเขาในคดี *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962) ว่า "The Court's authority — possessed of neither the purse nor the sword — ultimately rests on sustained public confidence in its moral sanction..."

³⁹ Milton Lodge and Charles Taber **Three Steps Toward a Theory of Motivated Political Reasoning**, in *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Edited by Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins and Samuel L. Popkin, (New York: Cambridge University Press, 2012), pp. 183-213.; James L. Gibson and others, *Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority*, p. 841.

หรือประสบการณ์ในความจำ จากนั้นความรู้สึกเชิงบวกหรือลบในความทรงจำนั้นจะถูกกระตุ้นและจะแพร่ขยายผ่านเส้นทางการเชื่อมโยงของความคิด⁴⁰ เป้าหมายในการประมวลผลของระบบประมวลผลแบบรู้สึกลึกจึงถูกกำหนดโดยสิ่งที่ถูกเชื่อมโยงเหล่านั้น กล่าวคือ เมื่อประชาชนรับรู้สัญลักษณ์หรือพิธีกรรมเชิงอำนาจตุลาการ (สิ่งเร้า) วัตถุหรือประสบการณ์ในความจำที่ถูกหล่อหลอมโดยสังคม เช่น สถาบันตุลาการเป็นสถาบันที่ให้ความยุติธรรม มีความมั่นคงน่าเชื่อถือก็จะถูกจับคู่เข้าด้วยกันและทำหน้าที่ส่งต่อ “ความคิดที่ชอบธรรม” ให้แก่ระบบประมวลผลที่สองทำให้แรงจูงใจและแนวโน้มในการยอมรับคำพิพากษาของศาลเปลี่ยนไป แม้ว่าผลของคำพิพากษาจะขัดใจแต่ก็ยอมรับได้เนื่องจากสมองถูกตั้งค่าไว้ล่วงหน้าแล้วทั้งนี้เพราะสัญลักษณ์หรือพิธีกรรมได้กระตุ้นระบบการทำงานของสมองในระดับที่ลึกนั่นเอง ดังแผนภาพต่อไปนี้

⁴⁰ Allan M. Collins and Elizabeth F. Loftus, **A Spreading-Activation Theory of Semantic Processing**, *Psychological Review*, Volume 82 Issue 6 (1975).; James Neely, **Semantic Priming and Retrieval from Lexical Memory: Roles of Inhibitionless Spreading Activation and Limited-Capacity Attention**, *Journal of Experimental Psychology: General*, Volume 106 Issue 3 (1975).; James L. Gibson and others, **Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority**, pp. 841-842.



เมื่อนำทฤษฎี ข้อโต้แย้งและข้อพิสูจน์หักล้างดังกล่าวมาประกอบผลการทดลองเชิงประจักษ์⁴¹ สามารถอธิบายการยอมรับคำพิพากษาเมื่อประชาชนต้องเผชิญกับ

⁴¹ จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นประชาชนสัญชาติอเมริกันโดยกำเนิดผ่านแบบสอบถามโดยจำกัดเวลาตอบ ทั้งนี้การออกแบบงานวิจัยมีความน่าสนใจคือ ผู้วิจัยจะให้ผู้ตอบเลือกประเด็นหนึ่งในสามประเด็นที่มองว่าสำคัญที่สุด ได้แก่ หนึ่งรัฐบาลควรมีสหิทธิตรวจสอบประวัติการค้นหาวางอินเทอร์เน็ตของประชาชนโดยไม่ต้องมีหมายศาลหรือไม่ สองรัฐบาลของแต่ละรัฐมีสิทธิบังคับให้ประชาชนชำระภาษีการขายสินค้าทางอินเทอร์เน็ตหรือไม่และสามบุตรของชาวต่างชาติหรือผู้อพยพผิดกฎหมายที่เกิดในสหรัฐฯ ควรได้รับสัญชาติอเมริกันโดยอัตโนมัติหรือไม่ จากนั้นผู้ตอบจะถูกถามว่าพวกเขาคำพิพากษาของศาลที่ขัดแย้งกับคำตอบหรือจุดยืนของตนที่ได้เลือกไว้ก่อนหน้านี้แล้วจะถูกถามว่าพวกเขาจะยอมรับคำพิพากษาที่ไม่เห็นด้วยนี้หรือไม่เพื่อศึกษาการยอมรับคำพิพากษาภายใต้เงื่อนไขของความไม่เห็นด้วยในประเด็นที่มีความสำคัญกับตนเอง

คำพิพากษาที่ไม่เห็นด้วยผ่านสมมติฐานความสัมพันธ์สามทาง ได้แก่ ประสบการณ์เกี่ยวกับศาล ระดับการสนับสนุนสถาบันและการรับรู้สัญลักษณ์อำนาจตุลาการได้ดังนี้

1. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประสบการณ์เกี่ยวกับศาลกับการรับรู้สัญลักษณ์อำนาจตุลาการ
 - กลุ่มคนที่มีประสบการณ์น้อย ความชอบธรรมของอำนาจตุลาการยังคงส่งผลต่อการยอมรับคำพิพากษา ดังนั้น เมื่อไม่รับรู้สัญลักษณ์อำนาจตุลาการเหตุผลที่ว่าเหตุใดจึงควรยอมรับคำพิพากษาของศาลที่ขัดแย้งกับจุดยืนของตนจึงยังไม่ชัดเจน แต่เมื่อได้รับรู้สัญลักษณ์ตุลาการ ความเชื่อมโยงแนวคิดระหว่างความชอบธรรมของอำนาจตุลาการถูกเข้าถึงในระบบประมวลผลทำให้การยอมรับคำพิพากษาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ
 - กลุ่มคนที่มีประสบการณ์มาก มีแนวโน้มเชื่อมโยงแนวคิดระหว่างความชอบธรรมของอำนาจตุลาการกับการยอมรับคำพิพากษาได้อย่างรวดเร็วหรืออัตโนมัติ จึงไม่จำเป็นต้องใช้สัญลักษณ์อำนาจตุลาการเพื่อกระตุ้นหรือเชื่อมโยงแนวคิด⁴²

ผลกระทบดังกล่าวมีความน่าสนใจอย่างยิ่งเนื่องจากการรับรู้สัญลักษณ์อำนาจตุลาการแม้ชั่วขณะเทียบเท่ากับผลของการติดตามข่าวเกี่ยวกับศาลสม่ำเสมอกล่าวคือ สัญลักษณ์อำนาจตุลาการ เช่น ค้อน อาคราศาล สามารถกระตุ้นความรู้สึกของความชอบธรรมจนทำให้ผู้ที่ไม่ค่อยติดตามข่าวเกี่ยวกับศาลยอมรับคำพิพากษาได้ในปริมาณเทียบเท่ากับคนที่สนใจเรื่องศาลมาตลอด⁴³

⁴² James L. Gibson and others, *Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority*, p. 853.

⁴³ *Ibid.*, pp. 854-855.

2. สัญลักษณ์อำนาจตุลาการมีผลต่างกันตามระดับการสนับสนุนสถาบัน

- หากผู้เข้าร่วมวิจัยสนับสนุนสถาบันต่ำ สัญลักษณ์อาจกระตุ้นความคิดในแง่ลบเกี่ยวกับศาล กล่าวคือ การรับรู้เชิงลบเดิมที่มีอยู่อาจถูกกระตุ้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อเห็นสัญลักษณ์และนำไปสู่การไม่ยอมรับคำพิพากษามากกว่าเดิม
- หากผู้เข้าร่วมวิจัยสนับสนุนสถาบันสูง ยังเห็นสัญลักษณ์ก็ยังไม่ยอมรับคำพิพากษา

ดังนั้น ผลของสัญลักษณ์อำนาจตุลาการจึงสามารถให้ผลได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบขึ้นอยู่กับระดับการสนับสนุนสถาบัน⁴⁴

3. สัญลักษณ์อำนาจตุลาการลดผลกระทบของความผิดหวัง

- หากผู้เข้าร่วมวิจัยไม่ได้รับรู้สัญลักษณ์จะยิ่งผิดหวังและยังไม่ยอมรับคำพิพากษา
- หากผู้เข้าร่วมวิจัยรับรู้สัญลักษณ์ แม้จะมีความผิดหวังแต่ความผิดหวังไม่ส่งผลโดยตรงต่อการยอมรับคำพิพากษา เนื่องจากสัญลักษณ์ทำหน้าที่ “ตัดวงจร” ระหว่างอารมณ์ลบกับพฤติกรรมต่อต้าน⁴⁵ กล่าวคือ สัญลักษณ์ไม่ได้ทำให้รู้สึกผิดหวังน้อยลง แต่ช่วยจัดการกับผลกระทบของความผิดหวังไม่ให้กลายเป็นพฤติกรรมที่ต่อต้าน

⁴⁴ Ibid., pp. 856

⁴⁵ Ibid., pp. 857-858.

ดังนั้น สัญลักษณ์และพิธีกรรมเชิงอำนาจตุลาการมีบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการโต้แย้งความรู้สึกผิดหวังให้เปลี่ยนเป็นพฤติกรรมที่ต่อต้านและช่วยให้ประชาชนที่ไม่คุ้นชินหรือมีประสบการณ์กับศาลตอบสนองในแบบเดียวกันกับคนที่มีความประสบการณ์สูง สัญลักษณ์และพิธีกรรมเชิงอำนาจตุลาการเพียงเล็กน้อยจึงสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการตอบสนองทางจิตใจและการเมืองได้อย่างมีนัยสำคัญ⁴⁶ อย่างไรก็ตามยังมีกลุ่มผู้เข้าร่วมวิจัยที่สนับสนุนสถาบันในระดับต่ำและเมื่อได้รับรู้สัญลักษณ์และพิธีกรรมเชิงอำนาจตุลาการกลับยิ่งกระตุ้นความรู้สึกแปลกแยกจากกฎหมายมากยิ่งขึ้น⁴⁷ กล่าวคือ สำหรับผู้เข้าร่วมวิจัยกลุ่มนี้กฎหมายไม่ใช่สิ่งที่สะท้อนคุณค่าร่วมกันของคนในสังคมแต่เป็นเครื่องมือแห่งการกดขี่โดยกลุ่มที่มีอำนาจเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง⁴⁸

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า อิทธิพลของสัญลักษณ์และพิธีกรรมเชิงอำนาจตุลาการต่อความชอบธรรมของศาลขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมีทัศนคติพื้นฐานต่อศาลอย่างไร (Preexisting Levels Of Support) หากมีทัศนคติเชิงบวกสัญลักษณ์และพิธีกรรมก็จะช่วยย้ำความชอบธรรม แต่หากมีทัศนคติเชิงลบก็อาจทำให้ศาลยิ่งดูไม่น่าไว้วางใจ สัญลักษณ์และพิธีกรรมดังกล่าวจึงไม่อาจเปลี่ยนความคิดของประชาชนโดยตรงแต่เป็นตัวกระตุ้นทัศนคติที่มีอยู่ก่อนแล้ว ในบางบริบทสัญลักษณ์และพิธีกรรมดังกล่าวอาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ลดความชอบธรรมมากกว่าสร้างความชอบธรรมแก่อำนาจตุลาการ⁴⁹

⁴⁶ Ibid., pp. 859-860.

⁴⁷ Ibid., pp. 860.

⁴⁸ James L. Gibson and Gregory A. Caldeira, **The Legal Cultures of Europe**, Law & Society Review, Volume 30 Issue 1 (1996), pp. 55-86.; James L. Gibson and others, **Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority**, p. 860.

⁴⁹ James L. Gibson and others, **Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority**, p. 860.

4. สัญลักษณ์และความชอบธรรมของอำนาจตุลาการในประเทศไทย

มีผู้เคยกล่าวไว้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่ว่ากาลเวลาจะผ่านไปนานเพียงใด ศาลยุติธรรม⁵⁰ ยังคงความ น่าเชื่อถือศรัทธาในสายตาประชาชนและเป็นที่พึ่งได้มากกว่าหน่วยงานภาครัฐอื่น⁵¹ แม้จะผ่านวิกฤตศรัทธามากเพียงใดดังคำกล่าวที่ว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน” ตลอดจนมีความพยายามที่จะเป็น “ที่พึ่งแรกของประชาชน”⁵² ผ่านโครงการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามนโยบายของอดีตประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นการปรับกลยุทธในการอำนวยความยุติธรรมจากเชิงรับเป็นเชิงรุกด้วยการส่งเสริมและสร้างพื้นที่ให้ประชาชนสามารถตกลงยุติคดีได้โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังมีผู้วิเคราะห์ต่อไปว่า⁵³ ปัจจัยที่ทำให้ศาลยังคงความศรัทธาได้จวบจนปัจจุบัน คือ

1. พิธีกรรมและสถานที่ของศาลถูกทำให้ดูศักดิ์สิทธิ์อันเป็นสิ่งที่ประชาชนสัมผัสถึงความน่ายำเกรงและอำนาจ เช่น อาคารที่สูงเด่นเหมือนเขาพระสุเมรุ บัลลังก์ศาล ตรารุท ภาพในหลวง⁵⁴ ชุดครุย การใช้สรรพนามเรียกขานผู้พิพากษา เป็นต้น

⁵⁰ บทความฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์ในบริบทของศาลยุติธรรม ไม่รวมศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร ถ้อยคำว่า “ศาล” ที่จะกล่าวต่อไปในบทความฉบับนี้จึงหมายถึง “ศาลยุติธรรม”

⁵¹ มานะ นิมิตรมงคล, “ศาล” จะคงความน่าเชื่อถือได้อย่างไร [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://isranews.org/article/isranews-article/126672-court-3.html>

⁵² ศาลยุติธรรม, ประธานศาลฎีกา เปิดโครงการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องที่พึ่งแรกของประชาชน พร้อมกันทั่วประเทศ เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 28 กรกฎาคม 2567 [ออนไลน์], 12 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://www.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/iid/412871>

⁵³ มานะ นิมิตรมงคล, “ศาล” จะคงความน่าเชื่อถือได้อย่างไร [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://isranews.org/article/isranews-article/126672-court-3.html>

⁵⁴ มานะ นิมิตรมงคล, “ศาล” จะคงความน่าเชื่อถือได้อย่างไร [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://isranews.org/article/isranews-article/126672-court-3.html>

2. วิธีปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในคดีแพ่งและคดีอาญาที่มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของคู่ความในคดี มีระบบการทบทวนคำพิพากษาโดยศาลที่สูงกว่าผ่านการอุทธรณ์/ฎีกา เป็นต้น และ
3. วัฒนธรรมองค์กร กล่าวคือ ผู้พิพากษามีแบบแผนและแบบอย่างในการดำรงตน มีการจัดระเบียบและการใช้อำนาจของผู้พิพากษาให้มีประสิทธิภาพ เป็นอิสระ และตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์ต่อปวาลิ่งที่โดนเด่นมากกว่าองค์กรอื่นคือระบบอาวุโสที่จัดไว้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มรับราชการทำให้ผู้พิพากษาเลื่อนขั้นและเงินเดือนไปตามระบบอาวุโสโดยไม่ต้องวิ่งเต้นเส้นสายเพื่อให้ได้ตำแหน่งที่ต้องการ⁵⁵

ผู้เขียนในฐานะส่วนตัวเห็นว่า ในเบื้องต้นจำต้องแยกพิจารณาถ้อยคำว่า “อำนาจ” “ความชอบธรรม” และ “ความเชื่อถือศรัทธา” ออกจากกันเสียก่อน เพราะมีใช้สิ่งเดียวกัน หากวิเคราะห์ตามเหตุผลที่ได้เคยมีผู้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นนั้นจะเห็นว่า ปัจจัยที่หนึ่งพิธีกรรมและสถานที่ของศาลกับปัจจัยที่สามวัฒนธรรมองค์กร แท้จริงแล้วเป็นเพียงสัญลักษณ์เชิงรูปแบบที่ช่วยเสริมอำนาจและความชอบธรรมให้กับอำนาจตุลาการ มิใช่สิ่งที่ทำให้ประชาชนยังคงความเชื่อมั่นศรัทธาอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลที่ว่าอำนาจมิใช่ความชอบธรรมในตัวเอง กล่าวคือ อำนาจอาจมีอยู่ในความเป็นจริงโดยปราศจากความชอบธรรมส่งผลให้อำนาจนั้นถูกต่อต้านจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงนั้นได้⁵⁶ แต่ความชอบ

⁵⁵ มานะ นิมิตรมงคล, “ศาล” จะคงความน่าเชื่อถือได้อย่างไร [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://isranews.org/article/isranews-article/126672-court-3.html>

⁵⁶ ตามแนวคิดของ Max Weber นักปรัชญาและนักกฎหมายชาวเยอรมนีซึ่งอธิบายว่า อำนาจที่ชอบธรรมมีสามประเภทคือ อำนาจแบบดั้งเดิม (Traditional Authority) หมายถึง อำนาจที่ได้รับการยอมรับจากประเพณีและขนบธรรมเนียมโบราณ เช่น กษัตริย์หรือผู้นำเผ่า อำนาจแบบบารมี (Charismatic Authority) หมายถึง อำนาจที่เกิดจากคุณลักษณะพิเศษหรือความสามารถเฉพาะตัวของผู้นำ เช่น ผู้นำทางศาสนาหรือผู้นำปฏิวัติ และอำนาจแบบกฎหมายและเหตุผล (Rational-Legal Authority) หมายถึง อำนาจที่มาจากกฎหมาย เช่น องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ในกรณีนี้อำนาจตุลาการคืออำนาจที่ชอบธรรมอันมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ อ่านต่อได้ใน Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, (Oakland:

ธรรมเป็นเงื่อนไขสำคัญของอำนาจและหากความชอบธรรมนั้นมาจากความเชื่อถือศรัทธาก็จะยิ่งเสริมความชอบธรรมแห่งอำนาจนั้นให้มั่นคงยิ่งขึ้นนั่นเอง

การสร้างและรักษาความเชื่อมั่นศรัทธาแก่ประชาชนที่มีต่อศาลยุติธรรมเป็นสิ่งที่ศาลให้ความสำคัญมาโดยตลอดสะท้อนให้เห็นผ่านนโยบายประธานศาลฎีกา ยกตัวอย่างเช่น นโยบายประธานศาลฎีกาปี 2567-2568⁵⁷ ข้อ 3. ส่งต่ออย่างยั่งยืน ข้อ 1. การสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาให้แก่ประชาชนโดยการปฏิบัติหน้าที่และดำรงตนอย่างสง่างามตามประมวลจริยธรรม ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม ยกตัวอย่างเช่น แผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม 2565-2568 ยุทธศาสตร์ TRUST โดยอักษร “T” หมายถึง ความเชื่อมั่นศรัทธาในการอำนวยความยุติธรรม (Trusted Justice) เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาในการอำนวยความยุติธรรมของศาล เสริมสร้างความสงบสุขเรียบร้อยและสันติสุขในสังคม⁵⁸ เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีความเอนเอียงเชิงบวกดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3. สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงสัญลักษณ์เชิงอำนาจตุลาการซึ่งมีอิทธิพลต่อการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับความชอบธรรมของอำนาจตุลาการในประเทศไทยตลอดจนการยอมรับคำพิพากษา⁵⁹ อาจแบ่งได้เป็นสองประการ ประการแรกสัญลักษณ์และพิธีกรรมของศาลประการที่สองระเบียบและวัฒนธรรมองค์กร กล่าวคือ

University of California Press, 1978). ฉบับภาษาเยอรมัน Max Weber, **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie**, (Tübingen: Mohr (Siebeck), 1922).

⁵⁷ กองสารนิเทศและประชาสัมพันธ์, นโยบายประธานศาลฎีกา ปี 2567-2568 [ออนไลน์], 30 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://iprd.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/iid/446974>

⁵⁸ สำนักแผนงานและงบประมาณ, แผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2565–2568 [ออนไลน์], 30 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/12363/iid/264689>

⁵⁹ ซึ่งอาจให้ผลได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบขึ้นอยู่กับทัศนคติเดิมที่มีอยู่โดยผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ต่อไป

4.1 สัญลักษณ์และพิธีกรรมของศาล

4.1.1 ตราสัญลักษณ์ศาล มีองค์ประกอบและความหมายดังนี้⁶⁰



- ดวงตราพระมหาพิชัยมงกุฎครอบเหนือบูชาโลม หมายถึง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
- ดอกบัว หมายถึง ความบริสุทธิ์ผุดผ่อง
- ตราชูตพาหหรือตราชุดชั้นมีพระ
- แท่นรองรับพาน หมายถึง ความยุติธรรมที่มีรากฐานมั่นคง
- มีครุฑจับนาค หมายถึง แผ่นดิน

4.1.2 เสื้อครุย เป็นผ้าคลุมที่ผู้พิพากษารวมถึงตะโตะยุติธรรมสวมเมื่อออกนั่งพิจารณาคดีสื่อถึงเกียรติยศและหน้าที่ในพระราชพิธีมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์ (พ.ศ. 2199-2231)⁶¹ ปัจจุบันมีลักษณะเป็นผ้าคลุมสีดำยาวเหนือข้อเท้าพอประมาณ มีตราสัญลักษณ์ศาลาลงสีทองติดที่หน้าอกด้านซ้าย เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2541 เป็น

⁶⁰ ศาลยุติธรรม, ความหมายตราสัญลักษณ์ [ออนไลน์], 30 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา:

<https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/10>

⁶¹ ช.ข้างหัวหน้า, เสื้อครุยตุลาการ, วารสารยุติธรรม, ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2541), หน้า 1-3.

ต้นมาจนถึงปัจจุบัน⁶² เสื้อครุยเป็นสิ่งที่ผู้พิพากษาทุกคนจะได้รับมอบจากประธานศาลฎีกา



ภาพอดีตท่านประธานศาลฎีกาเป็นประธานในพิธีเปิดการศึกษอบรมหลักสูตร “ผู้ช่วยผู้พิพากษา” รุ่นที่ 79 และพิธีสวมเสื้อครุยตุลาการ จากเว็บไซต์ <https://www.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/iid/395961>

ในพิธีสวมเสื้อครุยตุลาการ⁶³ เพื่อใช้สวมในเวลาออกนั่งพิจารณาพิพากษาคดี⁶⁴ เป็นหลักและอาจมีการส่วนการสวมในโอกาสอื่น เช่น พิธีการสำคัญที่ศาลจัดให้มี⁶⁵ หรือโอกาสอื่นตามประกาศของสำนักงานศาลยุติธรรมโดยความเห็นชอบของประธานศาลฎีกา⁶⁶ เป็นต้น

4.1.3 การถวายสัตย์

ปฏิญาณตน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560⁶⁷ ได้กำหนดให้ผู้พิพากษาและตุลา

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁶³ กองสารนิเทศและประชาสัมพันธ์, นโยบายประธานศาลฎีกา ปี 2567-2568 [ออนไลน์], 30 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://iprd.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/iid/446974>

⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการสวมหรือใช้เสื้อครุยตามพระราชบัญญัติเสื้อครุยข้าราชการตุลาการและคณะตุลาการ พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2563 ข้อ 3

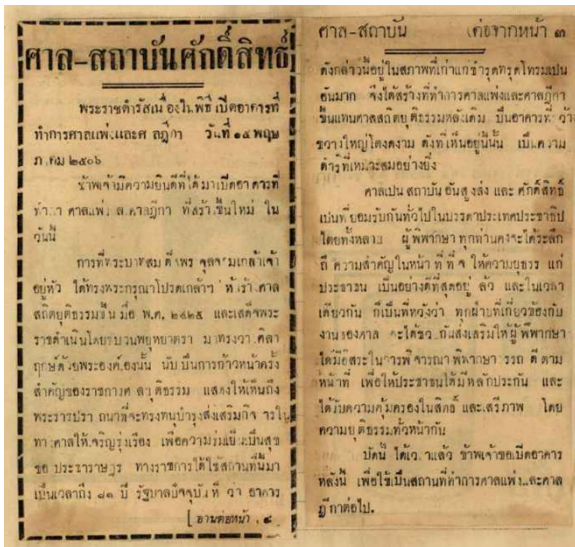
⁶⁵ ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการสวมหรือใช้เสื้อครุยตามพระราชบัญญัติเสื้อครุยข้าราชการตุลาการและคณะตุลาการ พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2563 ข้อ 4

⁶⁶ ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการสวมหรือใช้เสื้อครุยตามพระราชบัญญัติเสื้อครุยข้าราชการตุลาการและคณะตุลาการ พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2563 ข้อ 5

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 191

การต้องถวายสัตย์ปฏิญาณ⁶⁸ ต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่อันเป็นการแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นประมุขแห่งราชอาณาจักรไทย⁶⁹

4.1.4 อาคาร ห้องพิจารณาคดีและบัลลังก์ศาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันงานสถาปัตยกรรมอาคารศาลถูกกำหนดและออกแบบไปตามสังคมแต่ละยุคสมัยตอบสนองทั้ง



พระราชดำรัสเนื่องในพิธีเปิดอาคารที่ทำการศาลแพ่งและศาลฎีกา

ด้านกายภาพ คือประโยชน์ใช้สอยและด้านจิตวิทยาที่สื่อสารออกมาในเชิงสัญลักษณ์อาคารที่โอ้อ่าเพื่อสื่อเข้าไปในอารมณ์และความรู้สึกของประชาชนแสดงให้เห็นถึงความเคารพน่าเชื่อถือศรัทธาแก่ผู้พบเห็น⁷⁰ สืบเนื่องจากแนวคิดที่ว่าศาลเป็นสถาบันสูงส่งและศักดิ์สิทธิ์ดังความในพระราชดำรัสของ

⁶⁸ ผู้พิพากษาในต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี ก็ต้องสาบานตนเช่นเดียวกัน ส่วนพิธีการในเชิงรูปแบบและถ้อยคำย่อมแตกต่างกันไปตามความเชื่อและค่านิยมในประเทศนั้น ๆ อ่านต่อได้ใน Supreme Court of the United States, Oaths of Office [Online], 30 May 2025. Source: <https://www.supremecourt.gov/about/oath/oathsofoffice.aspx>; Federal Ministry of Justice and Federal Office of Justice, German Judiciary Act (DRiG) [Online], 30 May 2025. Source: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_drigr/englisch_drigr.html

⁶⁹ อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า และ สุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์, การถวายสัตย์ปฏิญาณ [ออนไลน์], 29 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://library.parliament.go.th/th/node/4183>

⁷⁰ นครินทร์ สุพรรณไพบูลย์, ทิศทางจากอดีตสู่ปัจจุบันของงานสถาปัตยกรรมอาคารศาลยุติธรรม, (2558), หน้า 1.

พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตรเนื่องในพิธีเปิดอาคารที่ทำการศาลแพ่งและศาลฎีกาเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2506⁷¹ ทุกองค์ประกอบของอาคารศาลล้วนมีความหมายในเชิงสัญลักษณ์ เช่น ครุฑ⁷² เสาลอยด้านหน้าอาคารศาลซึ่งเป็นทางเข้าหลักถูกออกแบบให้เป็นเสาหกต้น มีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากสถาปัตยกรรมยุคคณะราษฎร หมายถึง หลัก 6 ประการของคณะราษฎร⁷³ คือ เอกราช เศรษฐกิจ เสมอภาค เสรีภาพการศึกษา ซึ่งอาคารศาลหลายแห่งปัจจุบันยังคงใช้แปลนเสา 6 ต้น ดังกล่าวในการก่อสร้างศาล เช่น ศาลแพ่ง ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ศาลจังหวัดพังงาและศาลจังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น ตลอดจนห้องพิจารณาและบัลลังก์ศาลมักถูกสร้างให้ยกยกระดับสูงจากพื้นห้อง⁷⁴ นอกเหนือจากเหตุผลเรื่องความปลอดภัยของผู้พิพากษาแล้วอาจด้วยเหตุผลในเชิงจิตวิทยาที่ว่าอาจก่อให้เกิดความละอายหรือเกรงกลัวในการจะการคำเท็จหรือปิดบังความจริง⁷⁵ และดูสง่าน่าเคารพเนื่องจากเป็นสถานที่ที่ผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐตามหลักแบ่งแยกอำนาจ เป็นสถานที่ค้นหาความจริงและชี้ถูกปิดเพื่อความเป็นธรรม และเพื่อให้ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องเกิดความรู้สึกว่าสถานที่นี้มีความเข้มแข็งจริงจึงมีอำนาจและมีความเป็นธรรมอยู่ทุกขณะ⁷⁶ การสร้างบรรยากาศในห้อง

⁷¹ พิพิธภัณฑศาลไทยและหอจดหมายเหตุ, สร้างศาลฎีกาและศาลแพ่ง ตอนที่ 6 [ออนไลน์], 29 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://museum.coj.go.th/th/archival.html>

⁷² มีที่มาจากคติความเชื่อพราหมณ์-ฮินดูเรื่องสมมติเทพและเทวราชาที่เข้ามาในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาว่าพระมหากษัตริย์คือพระนารายณ์อวตารมีพญาครุฑเป็นพาหนะ ดังนั้น ครุฑจึงเป็นสัญลักษณ์ที่สื่อถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ และยังสื่อถึงสถาบันพระมหากษัตริย์

⁷³ นครินทร์ สุพรรณไพบูลย์, ทิศทางจากอดีตสู่ปัจจุบันของงานสถาปัตยกรรมอาคารศาลยุติธรรม, หน้า 6.

⁷⁴ ยกเว้นบัลลังก์ศาลเยาวชนและครอบครัวที่จะเสมอกับพื้นห้องพิจารณาคดีด้วยเหตุผลทางจิตวิทยาว่าไม่ต้องการให้เด็กหรือเยาวชนเกิดความกลัว

⁷⁵ สัญญา ธรรมศักดิ์, คำบรรยายเรื่องลักษณะของห้องพิจารณาของศาลตามหลักวิชาการ, (2538), หน้า 3.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

พิจารณาคดีให้คู่สงบ⁷⁷ เรียกร้อย ตลอดจนพระบรมรูปของในหลวงเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้ห้องพิจารณาคดีมีความสง่างามน่าเคารพ⁷⁸ และเป็นความหมายในเชิงสัญลักษณ์ว่าผู้พิพากษาได้ปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁷⁹ สอดคล้องกับรูปแบบคำพิพากษาของศาลไม่ว่าคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีพินัยจะต้องเริ่มต้นจากโครงสร้างเชิงรูปแบบว่าอันประกอบไปด้วยตราครุฑและถ้อยคำว่าในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ตลอดจนส่วนสุดท้ายของคำพิพากษาจะต้องมีการประทับตราแผ่นดินหรืออาร์มแผ่นดิน⁸⁰ และชื่อศาลปรากฏอยู่ส่วนล่างท้ายลายมือชื่อผู้พิพากษา

⁷⁷ เมื่อครั้งผู้เขียนประกอบอาชีพทนายมักมีความรู้สึกรู้ว่าบรรยากาศในห้องพิจารณาเยือกเย็นส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะอุณหภูมิจากเครื่องปรับอากาศที่เจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์ปรับอุณหภูมิเอาไว้ ต่อมาเมื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาจึงได้เข้าใจและตั้งข้อสันนิษฐานไปเองว่าชุดครุยผู้พิพากษาที่ต้องสวมทับชุดทำงานปกตินี้เองที่อาจเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้พิพากษารู้สึกร้อนหากไม่รักษาอุณหภูมิในห้องให้ต่ำ มิได้มาจากความตั้งใจที่จะทำให้บรรยากาศในห้องดูเยือกเย็นน่าเกรงขามแต่อย่างใด

⁷⁸ สัญญา ธรรมศักดิ์, คำบรรยายเรื่องลักษณะของห้องพิจารณาของศาลตามหลักวิชาการ, หน้า 4.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁸⁰ เป็นตราประจำประเทศที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้ให้ตราแผ่นดินเป็นตราประจำประเทศ แม้ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนมาใช้เครื่องหมายครุฑพ่าห์เป็นตราแผ่นดินแทนก็ตามศาลก็ยังคงใช้ตราแผ่นดินดังกล่าวประทับในคำพิพากษา/คำสั่ง ตลอดจนหมายต่าง ๆ ของศาล เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติและน้อมรำลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปฏิรูประบบกฎหมายและวางรูปแบบการศาลไทยให้มีความเจริญทัดเทียมนานาอารยประเทศ *อ่านต่อได้ใน* พิพิธภัณฑศาลไทยและหอจดหมายเหตุ, *รอยประวัติศาสตร์ไทย ‘ตราแผ่นดิน: อาร์มแผ่นดิน’* [ออนไลน์], 29 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://museum.coj.go.th/upload//1626762770.pdf>

4.1.5 วัฒนธรรมในเชิงรูปแบบ เมื่อผู้พิพากษาเดินเข้ามาในห้องพิจารณาเจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์จะเปล่งเสียงให้ทุกคนยืนขึ้นเพื่อเป็นการแสดงความเคารพต่อกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมิใช่ต่อผู้พิพากษาคณหนึ่งคนใด⁸¹

4.2 ระเบียบและวัฒนธรรมองค์กร

4.2.1 ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ⁸² เป็นหลักในการครองตน ครองคน และครองงานของผู้พิพากษา เช่น อุดมการณ์ของผู้พิพากษา จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ในทางคดีและในทางธุรการ เป็นต้น แม้ประมวลจริยธรรมจะไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายคงเป็นเพียงธรรมเนียมแนวปฏิบัติที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจของผู้พิพากษาให้ตระหนักและแสดงออกให้เห็นถึงจริยธรรมดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนคงความเชื่อถือศรัทธา อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 หมวด 5 วินัย การรักษาวินัย การลงโทษและการร้องทุกข์ มาตรา 62 บัญญัติว่า “ข้าราชการตุลาการต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและประเพณีปฏิบัติของทางราชการและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมกำหนด” จึงกล่าวได้ว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการเป็นได้ทั้งกลไกตรวจสอบภายในจิตใจของผู้พิพากษา

⁸¹ วัฒนธรรมดังกล่าวในประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิบัติในทำนองเดียวกันกับประเทศไทย โดยเสมียนศาลจะเป็นผู้เปล่งเสียงว่า “All rise” หรือกล่าวคำว่า “Oyez, Oyez” หมายถึง โปรดฟัง อ่านต่อได้ใน George Nyavor, U.S. Courtroom Traditions: Robes, Gavel, and the Formalities That Uphold Judicial Authority [Online], 23 May 2025. Source: <https://americanlawreporter.com/2024/10/23/u-s-courtroom-traditions-rob-gavel-and-the-formalities-that-uphold-judicial-authority/>

⁸² สำนักงานต่างประเทศ, ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ [ออนไลน์], 18 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8028/cid/8150/iid/93938>

ไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบและยังเป็นกลไกตรวจสอบภายนอกที่มีสภาพบังคับโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้⁸³

4.2.2 หลักอาวุโส หลักเกณฑ์การโยกย้ายผู้พิพากษาในประเทศไทยใช้หลักอาวุโสเป็นหลัก หมายถึง ลำดับที่ที่สอบเข้ารับราชการได้ซึ่งจะคงติดตัวไปตลอดจนเกษียณอายุราชการยกเว้นกระทำผิดวินัยอันเป็นการรับประกันความมั่นคงก้าวหน้าในสายอาชีพของผู้พิพากษาเช่นเดียวกับต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ⁸⁴ ด้วยเหตุผลที่ว่าในการสอบคัดเลือกผู้พิพากษาเข้ามาทำงานได้มีการคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเป็นเรื่องหลักอยู่แล้ว เมื่อมาปฏิบัติงานก็มีการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและผู้พิพากษาเหล่านั้นต่างสั่งสมประสบการณ์จากการปฏิบัติตามกรอบและทิศทางเดียวกัน⁸⁵ เว้นแต่ตำแหน่งในกลุ่มศาลชำนาญพิเศษ กองผู้ช่วยผู้พิพากษา ศาลอุทธรณ์ และกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา ที่ให้ความสำคัญถึงความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานและความเหมาะสมยิ่งไปกว่าหลักอาวุโส⁸⁶ และตำแหน่งบริหารงานศาลที่ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถประกอบกันด้วย⁸⁷

⁸³ ภิรม ธารสันติ, การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 86-89.

⁸⁴ สุภิญญา พรหมทรัพย์ และคณะ, การพัฒนาระบบการย้ายข้าราชการตุลาการ: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานศาลยุติธรรม, สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรพิพัฒนศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร: 2556).

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁸⁶ ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้ง และการเลื่อนเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ข้อ 11

⁸⁷ ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้ง และการเลื่อนเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ข้อ 10

การโยกย้ายที่ยึดระบบอาวุโสเป็นหลักในแง่หนึ่งจะเป็นหลักประกันแก่ผู้พิพากษาในการทำงานว่าจะไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง⁸⁸ ป้องกันการใช้ระบบพรรคพวก การวิ่งเต้นเพื่อสร้างความก้าวหน้าโดยไม่เป็นธรรมและหรือ/เป็นการกลั่นแกล้ง แต่ในอีกแง่หนึ่งก็มีเสียงสะท้อนว่า⁸⁹ การสอบคัดเลือกยังไม่ใช่หลักประกันว่าจะได้ผู้พิพากษาที่เก่งและชำนาญมีความรู้ความสามารถตลอดไป การพิจารณาจัดระบบอาวุโสควรมีการพิจารณาใหม่เพื่อให้ผู้พิพากษามีมุ่งมั่น ทุ่มเท พัฒนาการทำงานของตนเองควรจัดใหม่เมื่อเลื่อนชั้นศาลจากศาลชั้นต้นเป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาโดยหลักเกณฑ์ใหม่ที่เหมาะสมซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกเถียงกันได้⁹⁰ อย่างไรก็ตามในกลุ่มผู้พิพากษาส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่า⁹¹ การยึดหลัก

⁸⁸ ด้วยเหตุนี้ศาลจึงแยกออกจากกระทรวงยุติธรรมนับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2543 เพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารผ่านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ *อ่านต่อได้ใน ศาลยุติธรรม, ประวัติศาลยุติธรรม* [ออนไลน์], 18 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/>; J. Mark Ramseyer, *The Puzzling (In) Dependence of Courts: A Comparative Approach*, *The Journal of Legal Studies*, Volume 23 Issue 2 (June 1994), pp. 721–747.

⁸⁹ สุภัฏญา พรหมทรัพย์ และคณะ, *การพัฒนาระบบการย้ายข้าราชการตุลาการ: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์*, หน้า 127.

⁹⁰ แม้แต่ในความเห็นของอดีตผู้พิพากษาศาลฎีกาอย่างท่านสมลักษณ์ จัดกระบวนพล เห็นว่าระบบอาวุโสยังคงต้องมีอยู่ แต่อดีตประธานศาลฎีกาและนักวิชาการบางท่านอย่างหลวงจำลองเนติศาสตร์เห็นว่าเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาไปตามความสามารถ *อ่านต่อได้ใน Jiratchaya Chaichumkhun, หากประชาชนหมดศรัทธา ตุลาการจะทำงานไม่ได้” สมลักษณ์ จัดกระบวนพล อดีตผู้พิพากษาศาลฎีกา* [ออนไลน์], 18 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://thematter.co/social/politics/interview-somlak-chatkrabunpol/182154>; หลวงจำลองเนติศาสตร์, *แนวคิดในการปรับปรุงราชการศาลยุติธรรม ใน ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ หลวงจำลองเนติศาสตร์ ม.ป.ช., ม.ว.ม., ท.จ.ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 21 ตุลาคม 2518*, (นครปฐม: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 27.

⁹¹ สุภัฏญา พรหมทรัพย์ และคณะ, *การพัฒนาระบบการย้ายข้าราชการตุลาการ: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์*, หน้า 127.

อวูโสเป็นหลักเกณฑ์ในการโยกย้ายแต่งตั้งมีความเหมาะสมแล้ว⁹²แต่อาจมีหลักเกณฑ์อื่นประกอบได้แต่ต้องยึดหลักอวูโสเป็นหลักและในมุมมองของบุคคลภายนอกก็ยอมรับว่าอันเป็น

⁹² เนื่องจากหลังสอบเข้ารับราชการเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาแล้วสำนักงานศาลยุติธรรมโดยสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมได้จัดให้มีโครงการอบรมผู้พิพากษาเป็นระยะผ่าน ‘โครงการอบรมหลักสูตรผู้ช่วยผู้พิพากษา’ ซึ่งมุ่งส่งเสริมและปลูกฝังทั้งในเรื่องอุดมการณ์ จริยธรรม การดำรงตลอดจนทักษะการปฏิบัติงานโดยเฉพาะหนึ่งในงานที่สำคัญคืองานเขียนคำพิพากษา โดยบรรดาผู้พิพากษาผู้มีอวูโสตามความเชี่ยวชาญในคดีหลากหลายประเภทมาถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ตลอดจนนำข้อเท็จจริงจากคดีที่ถึงที่สุดแล้วมาให้เหล่าผู้ช่วยผู้พิพากษาฝึกฝนร่างคำพิพากษาลงตลอดระยะเวลาหนึ่งปีของการอบรม ต่อมาเมื่อผู้พิพากษาออกไปรับราชการในต่างจังหวัดอาจมีการจัดฝึกอบรมหลักสูตรการเรียงคำพิพากษาศาลชั้นต้นโดยสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาแต่ละภาค ผ่านโครงการเพิ่มศักยภาพข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมอันเป็นการปลูกฝังและขัดเกลาให้ผู้พิพากษาผลิตผลงานวิชาการในรูปคำพิพากษาให้มีคุณภาพอยู่เป็นนิตย์ ตลอดจนเมื่อมีโครงการจัดอบรมเผยแพร่ความรู้กฎหมายรวมถึงแนวคิดทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติผ่านโครงการ ‘วิชาการสัญจร’ เพื่อเพิ่มพูนความรู้แก่ผู้พิพากษาเกี่ยวกับกฎหมายที่กำลังจะมีผลใช้บังคับหรือกฎหมายที่ใช้บังคับใหม่เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และมีแนวทางพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนเมื่อถึงวาระต้องขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาหัวหน้าก็จะต้องเข้ารับการอบรมก่อนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นต้น จึงอาจเป็นหนึ่งในเหตุผลที่ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่าการยึดหลักอวูโสเป็นหลักเกณฑ์ในการโยกย้ายแต่งตั้งมีความเหมาะสมแล้วเพราะต่างมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการไม่ต่างกันมากนัก ส่วนผู้พิพากษาท่านใดจะขวนขวายหาความรู้ความสามารถด้านอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการในแง่การปรับปรุง พัฒนาคุณภาพคำพิพากษา กฎหมาย ระบบงาน ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเรื่องปัจเจกบุคคลที่จะขวนขวายเพื่อประโยชน์ราชการและประชาชน แต่ไม่มีผลโดยตรงต่อความก้าวหน้าในแง่วิชาชีพ *อ่านต่อได้ใน* ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการศึกษาอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษา พ.ศ. 2544; ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสงขลา, ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสงขลา เข้าร่วมอบรมโครงการเพิ่มศักยภาพข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 หลักสูตร “การเรียงคำพิพากษาในศาลชั้นต้น” [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://skljc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/4/cid/22/iid/427220>; สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม, โครงการวิชาการสัญจร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://jla.coj.go.th/th/content/category/articles/id/4/cid/13987>

วัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักอาวุโสนี้เองที่ทำให้ศาลโดดเด่นและน่าเชื่อถือเมื่อเทียบกับองค์กรอื่น⁹³

จากข้อมูลเชิงสถิติที่สำรวจความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อศาลประจำปีงบประมาณ 2567⁹⁴ โดยศาลได้เก็บข้อมูลจากประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ศาลทั่วประเทศ 274 แห่ง จำแนกเป็นกลุ่มศาลสูง⁹⁵ ศาลชั้นอุทธรณ์⁹⁶ ศาลจังหวัด ศาลแขวง ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และศาลชั้นต้นในเขตกรุงเทพมหานคร⁹⁷ ผ่านตัวชี้วัดสองประการคือ ความเชื่อมั่นของประชาชนว่าจะได้รับการอำนวยความสะดวกที่ถูกต้องเป็นธรรม กับความพึงพอใจต่อการได้ใช้สิทธิต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมตามกฎหมาย โดยไม่เลือกปฏิบัติจากศาล ผลปรากฏว่าความเชื่อมั่นฯ อยู่ที่ร้อยละ 94.70 ความพึงพอใจฯ อยู่ที่ร้อยละ 93.56 โดยกลุ่มศาลสูงเป็นศาลที่มีค่าเฉลี่ยระดับความเชื่อมั่นสูงสุดทั้งในแง่ความความเชื่อมั่นฯ และความพึงพอใจฯ⁹⁸

⁹³ มานะ นิมิตรมงคล, “ศาล” จะคงความน่าเชื่อถือได้อย่างไร [ออนไลน์], 11 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://isranews.org/article/isranews-article/126672-court-3.html>

⁹⁴ สำนักแผนงานและงบประมาณ, ผลงานผลสำรวจความเชื่อมั่นและความพึงพอใจเพื่อตอบตัวชี้วัดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2567 [ออนไลน์], 18 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/14152/iid/429916>

⁹⁵ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 – 9 และศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ

⁹⁶ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง ศาลภาษีอากรกลาง ศาลล้มละลายกลาง ศาลแรงงานกลาง ศาลแรงงานภาค 1 – 9

⁹⁷ ศาลอาญา ศาลแพ่ง ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญามีนบุรี ศาลแพ่งมีนบุรี ศาลอาญาพระโขนง ศาลแพ่งพระโขนง ศาลอาญาตลิ่งชัน ศาลแพ่งตลิ่งชัน

⁹⁸ สำนักแผนงานและงบประมาณ, ผลงานผลสำรวจความเชื่อมั่นและความพึงพอใจเพื่อตอบตัวชี้วัดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2567 [ออนไลน์], 18 พฤษภาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/14152/iid/429916>

ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่น และความพึงพอใจ กับปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนที่มาติดต่อราชการมีข้อน่าสนใจดังนี้⁹⁹

1. ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นของประชาชนว่าจะได้รับการอำนวยความสะดวกที่ถูกต้องเป็นธรรมจากศาลยุติธรรมกับปัจจัยส่วนบุคคล จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ กลุ่มศาลที่หน่วยตัวอย่าง

เข้ามาติดต่อราชการ ระดับการศึกษาสูงสุด อาชีพ สถานะในการติดต่อศาลยุติธรรม และผลการพิจารณาพิพากษาคดี ผลปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ปัจจัยส่วนบุคคล	ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์
กลุ่มศาลที่หน่วยตัวอย่างเข้ามาติดต่อราชการ	ความเชื่อมั่น มีความสัมพันธ์ กับกลุ่มศาลที่หน่วยตัวอย่างเข้ามาติดต่อราชการ
ระดับการศึกษาสูงสุด	ความเชื่อมั่น มีความสัมพันธ์ กับระดับการศึกษาสูงสุด
อาชีพ	ความเชื่อมั่น มีความสัมพันธ์ กับอาชีพ
สถานะในการติดต่อศาลยุติธรรม	ความเชื่อมั่น มีความสัมพันธ์ กับสถานะในการติดต่อศาลยุติธรรม
ผลการพิจารณาคดี	ความเชื่อมั่น ไม่มีความสัมพันธ์ กับผลการพิจารณาคดี

2. ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจต่อการได้ใช้สิทธิต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมตามกฎหมาย โดยไม่เลือกปฏิบัติจากศาลยุติธรรมกับปัจจัยส่วนบุคคล จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ กลุ่มศาลที่หน่วย

ตัวอย่างเข้ามาติดต่อราชการ ระดับการศึกษาสูงสุด อาชีพ สถานะในการติดต่อศาลยุติธรรม และผลการพิจารณาพิพากษาคดี ผลปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ปัจจัยส่วนบุคคล	ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์
กลุ่มศาลที่หน่วยตัวอย่างเข้ามาติดต่อราชการ	ความพึงพอใจ มีความสัมพันธ์ กับกลุ่มศาลที่หน่วยตัวอย่างเข้ามาติดต่อราชการ
ระดับการศึกษาสูงสุด	ความพึงพอใจ มีความสัมพันธ์ กับระดับการศึกษาสูงสุด
อาชีพ	ความพึงพอใจ มีความสัมพันธ์ กับอาชีพ
สถานะในการติดต่อศาลยุติธรรม	ความพึงพอใจ มีความสัมพันธ์ กับสถานะในการติดต่อศาลยุติธรรม
ผลการพิจารณาคดี	ความพึงพอใจ ไม่มีความสัมพันธ์ กับผลการพิจารณาคดี

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยส่วนบุคคลทุกด้านยกเว้นผลการพิจารณาคดีมีความสัมพันธ์กับความเชื่อมั่น และความพึงพอใจ กล่าวคือ “ผลการพิจารณาคดี” ไม่มีความสัมพันธ์กับความเชื่อมั่น และความพึงพอใจ

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นของประชาชนว่าจะได้รับการอำนวยความสะดวกที่ถูกต้องเป็นธรรมจากศาลยุติธรรมกับปัจจัยด้านผลการพิจารณาคดี

ปัจจัยด้านผลการพิจารณาคดี n = 4,060	จำนวนหน่วยตัวอย่าง จำแนกตามระดับความเชื่อมั่น			χ^2	p-value
	น้อยที่สุด ถึงปานกลาง	มาก	มากที่สุด		
เป็นฝ่ายชนะคดีหรือได้ประโยชน์ n = 662 (100%)	31 4.7%	204 30.8%	427 64.5%	14.987	.059*
เป็นฝ่ายแพ้คดีหรือเสียประโยชน์ n = 230 (100%)	24 10.4%	69 30.0%	137 59.6%		
อยู่ระหว่างการพิจารณาพยานคดี n = 1,526 (100%)	89 5.8%	444 29.1%	993 65.1%		
ติดต่อสอบถาม/ขอคำปรึกษาด้านกฎหมาย n = 815 (100%)	42 5.2%	243 29.8%	530 65.0%		
ติดต่อศาลยุติธรรมในเรื่องอื่น n = 827 (100%)	40 4.8%	266 32.2%	521 63.0%		

* p-value < 0.05

100

ตารางที่ 18 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจต่อการได้ใช้สิทธิต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมตามกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติจากศาลยุติธรรมกับปัจจัยด้านผลการพิจารณาคดี

ปัจจัยด้านผลการพิจารณาคดี n = 4,060	จำนวนหน่วยตัวอย่าง จำแนกตามระดับความเชื่อมั่น			χ^2	p-value
	น้อยที่สุด ถึงปานกลาง	มาก	มากที่สุด		
เป็นฝ่ายชนะคดีหรือได้ประโยชน์ n = 660 (100%)	35 5.3%	191 28.9%	434 65.8%	10.139	.255
เป็นฝ่ายแพ้คดีหรือเสียประโยชน์ n = 230 (100%)	23 10.0%	65 28.3%	142 61.7%		
อยู่ระหว่างการพิจารณาพยานคดี n = 1,524 (100%)	86 5.6%	437 28.7%	1001 65.7%		
ติดต่อสอบถาม/ขอคำปรึกษาด้านกฎหมาย n = 809 (100%)	43 5.3%	237 29.3%	529 65.4%		
ติดต่อศาลยุติธรรมในเรื่องอื่น n = 819 (100%)	46 5.6%	256 31.3%	517 63.1%		

* p-value < 0.05

101

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนที่มาติดต่อราชการมีความเชื่อมั่น¹⁰⁰ และความพึงพอใจ ในระดับมากที่สุด¹⁰² ความเชื่อมั่น¹⁰¹ กับความพึงพอใจ จึงไม่มี

¹⁰⁰ เรือเดียวกัน

¹⁰¹ เรือเดียวกัน

¹⁰² อย่างไรก็ตาม ในอีกมุมหนึ่งจากการสำรวจความน่าเชื่อถือกระบวนการยุติธรรมไทยในงานวิจัยโครงการแนวทางการสร้างความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางในปี 2565 ที่สำรวจประชาชนทั่วไป

ความสัมพันธ์กับผลการพิจารณาคดี แม้ว่าจะเป็น “ฝ่ายที่แพ้คดีหรือเสียประโยชน์” ก็ยังคงเชื่อมั่นว่าได้รับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ถูกต้องและเป็นธรรมจากศาล หมายความว่าประชาชนยังคงเชื่อมั่นว่าศาลมีความชอบธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีและการยอมรับผลของคำพิพากษาแม้จะไม่เห็นด้วยตามทฤษฎีความเอนเอียงเชิงบวกนั่นเอง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจซึ่งอาจส่งผลต่อการรักษาความชอบธรรมของอำนาจตุลาการในประเทศไทยดังที่ได้วิเคราะห์ไปข้างต้นแท้จริงแล้วเป็นเพียงสัญลักษณ์ในเชิงรูปแบบเท่านั้น ความเชื่อถือศรัทธาผ่านการรับรู้สัญลักษณ์พิธีกรรม ระเบียบ และวัฒนธรรมองค์กรจะให้ผลลัพธ์ในเชิงบวกหรือลบและมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมีทัศนคติพื้นฐานต่อศาลอย่างไร หากมีทัศนคติเชิงบวกสัญลักษณ์ พิธีกรรม ระเบียบ และวัฒนธรรมองค์กรก็อาจช่วยย้าความชอบธรรม แต่หากมีทัศนคติเชิงลบก็อาจยิ่งทำให้ศาลยิ่งดูไม่น่าไว้วางใจ แม้สัญลักษณ์ พิธีกรรม ระเบียบ และวัฒนธรรมองค์กรอาจเป็นตัวแปรที่กระตุ้นความชอบธรรมของอำนาจตุลาการและช่วยเพิ่มความเชื่อถือศรัทธาแต่ก็ไม่มีสิ่งใดจะยืนยันได้ว่าความเชื่อถือศรัทธานั้นจะคงอยู่ในระยะยาว¹⁰³ โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีทัศนคติในเชิงลบต่อศาลไม่ว่าด้วยเหตุผลใด หรือในยุคที่สถาบันตุลาการเป็นเป้าหมายของลัทธิประชานิยม (Populism) ซึ่งมองว่าสถาบันตุลาการเป็นอภิสิทธิ์ชนและเป็นอุปสรรคต่อเจตจำนงประชาชน¹⁰⁴

ดังนั้น ผู้เขียนในฐานะส่วนตัวเห็นว่า การรักษาความเชื่อถือศรัทธาไม่อาจจำกัดอยู่แค่เฉพาะความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ความซื่อสัตย์สุจริต ความรู้ความสามารถ

และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปรกฏว่า กระบวนยุติธรรมอาญาของไทยไม่เป็นที่เชื่อใจของสังคม โดยตัวเลขความน่าเชื่อถือตกต่ำถึงขั้นผู้คนเชื่อมั่นใน ‘กฎแห่งกรรม’ มากกว่า ผลการสำรวจพบว่าประชาชนเชื่อมั่นในการทำงานของพนักงานสอบสวนและอัยการต่ำกว่ากฎแห่งกรรม ส่วนศาลได้รับความเชื่อมั่นมากกว่ากฎแห่งกรรมแต่ก็เพียงเล็กน้อย อ่านต่อได้ใน ต่อกัสสร ยมนาค และคณะ. โครงการแนวทางการสร้างความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์สนับสนุนโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน). 2565.

¹⁰³ James L. Gibson and others, *Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority*, p. 861.

¹⁰⁴ Paula Biglieri and others, *Seven Essays on Populism: For a Renewed Theoretical Perspective*, (Cambridge: Polity Press, 2021).

การปฏิบัติตน และภาพลักษณ์ของความเป็นผู้พิพากษาที่สะท้อนออกมาภายนอกเท่านั้น¹⁰⁵ เนื่องจากสังคมอาจตีความเป็นไปในเชิงบวกหรือลบก็ได้ ปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างความเชื่อถือศรัทธาของอำนาจตุลาการในระยะยาวที่อาจส่งผลให้ทัศนคติของประชาชนต่อสถาบันตุลาการเป็นไปในเชิงบวกและสามารถต้านทานแรงกดดันจากปัจจัยภายนอกไม่ควรมุ่งเน้นที่สัญลักษณ์ พิธีกรรมหรือภาพลักษณ์การวางตนและการปฏิบัติตนในเชิงปัจเจกบุคคลเพียงอย่างเดียวเนื่องจากอาจเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดผลลัพธ์เชิงบวกและเชิงลบได้ในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุที่เป็นอัตวิสัยและเป็นนามธรรม อีกทั้งการรายงานข่าวของสื่อต่าง ๆ มีอิทธิพลอย่างมากต่อการรับรู้ของประชาชนในปัจจุบัน กล่าวคือการรับรู้ของประชาชนของศาลสามารถกำหนดได้โดยผ่านสื่อโดยเฉพาะโซเชียลมีเดียเป็นหลักเนื่องจากเป็นช่องทางที่เข้าถึงง่ายและรวดเร็ว การเผยแพร่ข้อมูลผ่านการรายงานข่าวแบบเลือกสรรและกลยุทธ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน พลังแห่งวาทกรรมและการวิพากษ์วิจารณ์ที่คาดเดากันอย่างรวดเร็วตลอดจนเส้นแบ่งระหว่างความคิดเห็น ความบันเทิงอาจทำให้ประชาชนแยกแยะข้อเท็จจริงได้ยากขึ้น¹⁰⁶ และอาจส่งผลให้เกิดอคติมากขึ้น จึงนับเป็นความท้าทายของศาลปัจจุบันที่จะรักษาสมดุลระหว่าง ‘ความเป็นอิสระ’ กับ ‘การตรวจสอบการทำงานของผู้พิพากษา’ ให้เห็นเป็นรูปธรรมให้ศาลยังคงเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมและรักษาความเชื่อมั่นจากประชาชนได้อย่างแท้จริงในระยะยาว¹⁰⁷

¹⁰⁵ อัครรัฐ สุตรสุวรรณ, *สื่อสังคมกับผู้พิพากษา ใน ผู้พิพากษาที่ดี*, บรรณาธิการโดย สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ ภาพพิมพ์, 2563), หน้า 107.

¹⁰⁶ Ebenezer Kojo Gyesi Mensah, *Assessing the Role of Media Influence and Public Perception in Legal Decision-Making* [Online], 18 May 2025. Sources: <https://ssrn.com/abstract=4811277> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4811277>

¹⁰⁷ จากงานวิจัยเรื่องความเชื่อมั่นของสถาบันศาล ซึ่งผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลในกลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกาเป็นระยะเวลาสิบปีพบว่าสิ่งที่ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นสถาบันศาลคือ ความเป็นอิสระ การตรวจสอบและการรับรู้ของประชาชน มีข้อสรุปที่น่าสนใจคือสิ่งที่สามารถเพิ่มความเชื่อมั่นสถาบันศาลคือการยกระดับความเป็นอิสระของตุลาการควบคู่กับการส่งเสริมและรักษาสมดุลการตรวจสอบการทำงานของผู้พิพากษา กล่าวคือ หากการตรวจสอบการทำงานมากเกินไปอาจบั่นทอนความเป็นอิสระของผู้พิพากษา แต่ในทางกลับกันหากปราศจากการตรวจสอบการทำงานอาจนำไปสู่ระบบตุลาการปกครองกันเองโดยสมบูรณ์ไม่สามารถยับยั้งการทุจริต การทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพและ

*“The Court should never be influenced by the weather of the day,
but inevitably they will be influenced by the climate of the era.” -*

*Paul Freund*¹⁰⁸

“ศาลไม่ควรเปลี่ยนไปตามสภาพอากาศในแต่ละวัน
แต่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะได้รับอิทธิพลจากภูมิอากาศแห่งยุคสมัย”

ไม่ตอบสนองต่อสังคมได้ อ่านต่อได้ใน Nuno Garoupa and Pedro C. Magalhães, **Public Trust in the European Legal Systems: Independence, Accountability and Awareness**, West European Politics, Volume 44 Issue 3 (February 2020), pp. 690–713. ทำนองเดียวกันกับข้อเสนอจากงานวิจัยภายใต้โครงการจัดทำข้อเสนอนโยบายสำหรับการปรับเงื่อนไขในเชิงสถาบันเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) (“TIJ”) ในหนังสือ ความยุติธรรมใต้ภูเขาน้ำแข็ง : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย นำเสนอว่า การจะฟื้นฟูความยุติธรรมให้เป็นที่ยอมรับแก่สังคมไม่สามารถทำได้ด้วยการแก้ไขกฎหมายหรือเรียกร้องให้สังคมไว้วางใจหน่วยงานยุติธรรม แต่ต้องสร้างสมดุลระหว่างความรับผิดชอบและความเป็นอิสระด้วยการสร้างกลไกตรวจสอบที่อยู่บนฐานของการตรวจสอบถ่วงดุลจากหลายช่องทางแทนที่จะฝากความหวังไว้กับ ‘คนดี’ อ่านต่อได้ใน ฉัตร คำแสง และคณะ, **ความยุติธรรมใต้ภูเขาน้ำแข็ง: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรีน โลฟท์ พรินติ้ง เฮาส์ จำกัด, 2568).

¹⁰⁸ Marcia Coyle, **The Supreme Court and the “Climate of the Era”** [Online], 30 May 2025, Source: <https://constitutioncenter.org/blog/the-supreme-court-and-the-climate-of-the-era>

รายการอ้างอิง

- Allan M. Collins and Elizabeth F. Loftus, **A Spreading-Activation Theory of Semantic Processing**, Psychological Review, Volume 82 Issue 6 (1975).
- Cambridge University Press, **Gavel** [Online], Source: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/gavel>
- Claude Simpson and Cathie McNeil, **The Gavel**, The Speech Teacher, Volume 20 Issue 2 (March 1971).
- Dennis Curtis and Judith Resnik, **Images of Justice**, The Yale Law Journal, Volume 96 (1987).
- Ebenezer Kojo Gyesi Mensah, **Assessing the Role of Media Influence and Public Perception in Legal Decision-Making** [Online], Sources: <https://ssrn.com/abstract=4811277> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4811277>
- Eileen Braman, **Review of Citizens, Courts, and Confirmations: Positivity Theory and the Judgments of the American People** by James L. Gibson and Gregory A. Caldeira, and **Law, Politics, and Perception: How Policy Preferences Influence Legal Reasoning**, Political Psychology, Volume 32 Issue 5 (2011).
- Elijah Granet, **No Gavels Please, We're British: Six Legal Americanisms that are Meaningless in England and Wales** [Online], Source: <https://www.lawsociety.org.uk/topics/blogs/no-gavels-please-were-british>
- Florida Supreme Court Historical Society, **History of the Passing of the Gavel in Florida** [Online], Source: <https://flcourthistory.org/History-of-Passing-of-Gavel>

- IMDB, **Judge Judy** [Online], Source: <https://www.imdb.com/title/tt0115227/>
- J. Mark Ramseyer, **The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach**, The Journal of Legal Studies, Volume 23 Issue 2 (June 1994).
- Jacob Grimm, **Deutsche Rechtsalterthümer**, (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft).
- James L. Gibson and Gregory A. Caldeira, **Citizens, Courts, and Confirmations: Positivity Theory and the Judgments of the American People**, (Princeton: Princeton University Press, 2009).
- James L. Gibson and others, **Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority**, Law & Society Review, Volume 48 Issue 4 (2014).
- James Neely, **Semantic Priming and Retrieval from Lexical Memory: Roles of Inhibitionless Spreading Activation and Limited-Capacity Attention**, Journal of Experimental Psychology: General, Volume 106 Issue 3 (1975).
- James Parker, **The Gavel** [Online], Source: https://www.academia.edu/28221183/The_gavel
- Max Weber, **Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology**, (Oakland: University of California Press, 1978).
- Max Weber, **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie**, (Tübingen: Mohr (Siebeck), 1922).
- Milton Lodge and Charles Taber **Three Steps Toward a Theory of Motivated Political Reasoning**, in **Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality**, Edited by Arthur Lupia, Mathew D.

McCubbins and Samuel L. Popkin, (New York: Cambridge University Press, 2012).

- Nuno Garoupa and Pedro C. Magalhães, **Public Trust in the European Legal Systems: Independence, Accountability and Awareness, West European Politics**, Volume 44 Issue 3 (February 2020).

- Nuremberg Municipal Museums, **Memorium Nuremberg Trials** [Online], Source: <https://museums.nuernberg.de/memorium-nuremberg-trials>

- Provincial Court of British Columbia, **Canadian Judges Do Not Use Gavels** [Online], Source: <https://provinciacourt.bc.ca/navigating-court-case/information-all-types-cases/courtroom-basics/learning-your-way-around-courtroom/canadian-judges-do-not-use-gavels>

- Supreme Court of the United State, **About the Court** [Online], Source: <https://www.supremecourt.gov/about/about.aspx>

- Supreme Court of the United States, **Oaths of Office** [Online], Source: <https://www.supremecourt.gov/about/oath/oathsofoffice.aspx>

- The Ohio State University, Department of Political Science, **Gregory A. Caldeira** [Online], 14 May 2025. Source: <https://polisci.osu.edu/people/caldeira.1>

- Thomas Robinson, **The Common Law of Kent: or, the Customs of Gavelkind. With an Appendix Concerning Borough-English** [Online], Source: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:7:2-0572300500>

- Washington University in St. Louis, Department of Political Science, **James L. Gibson** [Online], Source: <https://polisci.wustl.edu/people/james-l-gibson>

- กองสารนิเทศและประชาสัมพันธ์, นโยบายประธานศาลฎีกา ปี 2567-2568 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://iprd.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/iid/446974>

- เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, ตุลาการก็เป็นมนุษย์: คิดใหม่เรื่องการศึกษากฎหมายและบทบาทผู้พิพากษา [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.the101.world/judges-as-human/>

- ฉัตร คำแสง และคณะ, ความยุติธรรมใต้ภูเขาน้ำแข็ง: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรีน โลฟ พรินต์ติ้งเฮาส์ จำกัด, 2568).

- ช.ช้างหัวหน้า, เลื้อยครุฑตุลาการ, วารสารยุติธรรม, ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2541).

- ต่อภัสสร ยมนา และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการแนวทางการสร้างความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง, สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) (กรุงเทพมหานคร: 2565).

- นครินทร์ สุพรรณไพบูลย์, ทิศทางจากอดีตสู่ปัจจุบันของงานสถาปัตยกรรมอาคารศาลยุติธรรม, (2558).

- พงษ์พิพัฒน์ ปัญชาพันธ์, ตุลาการวิวัฒน์: เมื่อศาลเล่นการเมืองผ่านคำพิพากษา -คุยกับ สมชาย ปรีชาศิลปกุล [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thematter.co/social/judicial-activism-in-thai-politics/80191>

- ภิรม ธารสันติ, การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

- มานะ นิมิตรมงคล, ศาลจะคงความน่าเชื่อถือได้อย่างไร [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://isranews.org/article/isranews-article/126672-court-3.html>

- ศาลยุติธรรม, ความหมายตราสัญลักษณ์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/10>

- ศาลยุติธรรม, ประธานศาลฎีกา เปิดโครงการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องที่พึ่งแรกของประชาชน พร้อมกันทั่วประเทศ เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 28 กรกฎาคม 2567 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/iid/412871>

- ศาลยุติธรรม, ประวัติศาลยุติธรรม [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/3>

- ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสงขลา, ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสงขลา เข้าร่วมอบรมโครงการเพิ่มศักยภาพข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 หลักสูตร “การเรียงคำพิพากษาในศาลชั้นต้น [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://sklj.coj.go.th/th/content/category/detail/id/4/cid/22/iid/427220>

- สัญญา ธรรมศักดิ์, คำบรรยายเรื่องลักษณะของห้องพิจารณาของศาลตามหลักวิชาการ, (2538).

- สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม, โครงการวิชาการสัญญา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://jla.coj.go.th/th/content/category/articles/id/4/cid/13987>

- สำนักงานต่างประเทศ, ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8028/cid/8150/iid/93938>

- สำนักแผนงานและงบประมาณ, แผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2565–2568 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/12363/iid/264689>

- สุกัญญา พรหมทรัพย์ และคณะ, การพัฒนาระบบการย้ายข้าราชการตุลาการ: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานศาลยุติธรรม, สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรบุคคล (กรุงเทพมหานคร: 2556).

- อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า และ สุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์, การถวายสัตย์ปฏิญาณ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://library.parliament.go.th/th/node/4183>

- อัครรัฐ สุตรสุวรรณ, สื่อสังคมกับผู้พิพากษา, ใน ผู้พิพากษาที่ดี, บรรณาธิการ โดย สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์, 2563).

- อุทัย ศุภนิตย์, ผู้พิพากษาหรือตุลาการ, ดุลพาห, ปีที่ 31 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2527).

ปกิณกะกฎหมาย (Legal Miscellaneous)

ความรับผิดชอบของธนาคารกรณีการหลอกลวงให้ทำธุรกรรม ทางการเงินออนไลน์

The Responsibility of Banks in the Case of Online
Financial Fraud

สุวลักษณ์ ขันธุ์ปรีक्षा*

อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายแพ่งและธุรกิจ
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Suwalak Khanpruksa

Lecturer in Civil and Business Law,
School of Law, Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 24 มิถุนายน 2568; วันที่แก้ไขบทความ 4 กรกฎาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 7 กรกฎาคม 2568

* นิติศาสตรบัณฑิต สาขากฎหมายพาณิชย์และธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเปรียบเทียบ มหาวิทยาลัยนาโกย่า ประเทศญี่ปุ่น, อยู่ในระหว่างเขียนวิทยานิพนธ์ในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายเปรียบเทียบ มหาวิทยาลัยนาโกย่า ประเทศญี่ปุ่น; อีเมลติดต่อ suwalak.kha@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรับผิดชอบของธนาคารกรณีการหลอกลวงให้ทำธุรกรรมทางการเงินออนไลน์ โดยประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกิดจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยีที่สร้างความเสียหายทางการเงินแก่ประเทศไทยเป็นมูลค่ามหาศาล และรูปแบบอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับความเสียหายทางการเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบของธนาคาร ผลการศึกษาพบว่า ภัยทางการเงินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก การสวมรอยทำธุรกรรมแทนผู้ใช้บริการทางการเงิน (Unauthorized Payment Fraud) และประเภทที่สอง การหลอกลวงให้ผู้ใช้บริการทางการเงินทำธุรกรรมด้วยตนเองโดยความสมัครใจ (Authorized Payment Fraud) สำหรับภัยทางการเงินประเภทแรก จากแนวคำพิพากษาของศาลชี้ว่า ความแตกต่างของ “ความรับผิดชอบของธนาคาร” กรณีมีฉ้อฉลสวมรอยทำธุรกรรมแทนผู้ใช้บริการทางการเงินใน “แอปพลิเคชันบัญชีเงินฝาก” กับกรณีสวมรอยทำธุรกรรมจาก “แอปพลิเคชันบัตรเครดิต” คือ กรณีสวมรอยทำธุรกรรมในแอปพลิเคชันบัญชีเงินฝากเจ้าของบัญชีและธนาคารต้องร่วมกันรับผิดชอบคนละครึ่ง ส่วนกรณีสวมรอยทำธุรกรรมจากแอปพลิเคชันบัตรเครดิตเป็นความรับผิดชอบของธนาคารแต่เพียงผู้เดียวต่อความเสียหายทั้งหมด ส่วนภัยทางการเงินประเภทที่สองยังไม่มีแนวคำพิพากษาที่วินิจฉัยในประเด็นความรับผิดชอบของธนาคาร แต่ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 มาเพื่อแก้ปัญหาย่างฉุกเฉินเร่งด่วนโดยมุ่งคุ้มครองประชาชนผู้สุจริตซึ่งถูกหลอกลวงจนสูญเสียไปซึ่งทรัพย์สิน ผ่านโทรศัพท์หรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และในพระราชกำหนดที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ล่าสุดในปี พ.ศ. 2568 ได้มีการวางหลักให้สถาบันการเงินร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (Shared Responsibility)

คำสำคัญ: อาชญากรรมทางเทคโนโลยี; คำพิพากษา; ความรับผิดชอบของธนาคาร; การสวมรอยทำธุรกรรมทางการเงิน; การหลอกลวงให้ทำธุรกรรมทางการเงินด้วยความสมัครใจ

Abstract

This article aims to study the responsibility of banks in cases of fraud involving online financial transactions. The legal issues arise from cybercrime, which has caused significant financial detriment to Thailand. The nature of these crimes is directly related to financial losses for which banks may be held responsible. The study discovers that financial threats can be categorized into two types. The first type is “Unauthorised Payment Fraud,” in which transactions are carried out by impersonating the financial service provider. The second type is “Authorized Payment Fraud,” in which the financial service user is deceived into willingly conducting the transaction themselves. For the first type of financial threat, court rulings indicate a distinction in the “liability of banks” between two scenarios involving unauthorized withdrawals by fraudsters through mobile applications. In cases of unauthorized withdrawals from a “deposit account application,” both the account holder and the bank are held jointly liable, each responsible for half of the damages. In cases of unauthorized withdrawals from a “credit card application,” the bank alone is fully liable and must bear the entire loss. As for the second type of financial threat, there are currently no relevant court precedents that address the issue of the bank’s liability. However, the government has enacted the Emergency Decree on Measures for the Prevention and Suppression of Technological Crimes B.E. 2566 (2023) as an urgent response to address the issue. The Emergency Decree intends to protect innocent citizens who are deceived by losing their assets through mobile phones or electronic means. In the most recent amendment to the Emergency Decree in 2025, a new principle has been established, requiring

financial institutions to share responsibility for damage resulting from technology-related crimes.

Keywords: Technological Crimes; Judgement; Responsibility of Banks; Unauthorized Payment Fraud; Authorized Payment Fraud

1. บทนำ

อาชญากรรมทางเทคโนโลยีสร้างความเสียหายทางการเงินแก่ประเทศไทยเป็นมูลค่ามหาศาล จากข้อมูลการฉ้อโกงและหลอกลวงประชาชนผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ พบว่ามีประชาชนไทยถูกหลอกลวง ได้รับความเดือดร้อน และสูญเสียทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลของกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี สถิติความเสียหายสะสมตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2568 - วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2568 ในช่วงเวลาเพียง 6 เดือน มีจำนวนคดีออนไลน์ทั้งสิ้น 170,385 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวมประมาณ 14,390 ล้านบาท¹ และมีแนวโน้มที่การกระทำความผิดดังกล่าวจะขยายตัว ก่อให้เกิดผลร้าย และเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้แบ่งภัยทางการเงินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเภทแรก การสวมรอยทำธุรกรรมแทนผู้ให้บริการทางการเงิน (Unauthorized Payment Fraud) หรือที่รู้จักเป็นการทั่วไปโดยไม่เป็นทางการว่า “แอปพลิเคชัน (แอปฯ) ดูดเงิน”² โดยที่เหยื่อไม่ได้สมัครใจโอนเงินด้วยตนเอง และประเภทที่สอง การหลอกลวงให้ผู้ให้บริการทางการเงินทำธุรกรรมด้วยตนเองโดยความสมัครใจ (Authorized Payment Fraud) ซึ่งในปี พ.ศ. 2568 นี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหแอปฯ ดูดเงินด้วยการออกประกาศด้วยมาตรฐานเกี่ยวกับ “Mobile Banking Security (MBS)”³ โดยได้มีการวางมาตรการ อาทิ ให้สถาบันการเงินจัดส่ง SMS หรืออีเมลที่มีลิงก์แนบ ต้องมี

¹ กองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี, สถิติความเสียหายสะสม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2568 ถึง วันที่ 3 กรกฎาคม 2568 [ออนไลน์], 4 กรกฎาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://www.thaipoliceonline.go.th>

² ผู้เขียนตั้งใจใช้คำว่า “แอปฯ ดูดเงิน” ในบทความปกิณกะกฎหมายเรื่องนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจของบุคคลทั่วไป เนื่องจากเป็นคำที่ใช้อย่างแพร่หลาย แม้ว่าคำดังกล่าวจะไม่ใช่วิชาการ

³ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ 4/2568 เรื่อง การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการให้บริการทางการเงินและการชำระเงินบนอุปกรณ์เคลื่อนที่สำหรับสถาบันการเงิน ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 142 ตอนพิเศษ 55 ง ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2568 มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

การสแกนใบหน้าเพื่อยืนยันตัวตนผู้ใช้บริการทางการเงินในการทำธุรกรรมผ่านบริการ Mobile Banking สำหรับการโอนเงินเกิน 50,000 บาท/ครั้ง หรือเกิน 200,000 บาท/วัน รวมถึงจำกัดให้ผู้ใช้บริการทางการเงิน 1 คน มีเพียง 1 บัญชี Mobile Banking และให้ใช้งานได้เพียงอุปกรณ์เดียวเท่านั้น มาตราการ MBS ช่วยให้ภัยทุจริตจากแอปฯ ดูดเงินลดลงอย่างมากจนแทบไม่เหลือภัยจากแอปฯ ดูดเงินในปัจจุบัน ขณะที่การถูกหลอกให้โอนเงินเองโดยสมัครใจยังคงมีความเสียหายประมาณ 5,000 ล้านบาท ในช่วงไตรมาสที่ 1 ของปี พ.ศ. 2568⁴ ผู้เขียนแบ่งหัวข้อการอธิบายความรับผิดชอบของธนาคารต่อกรณีการหลอกหลวงให้ทำธุรกรรมทางการเงินออนไลน์ตามประเภทของภัยทางการเงิน 2 ประเภท ดังนี้

2. ความรับผิดชอบของธนาคารกรณี “การสวมรอยทำธุรกรรมแทนผู้ใช้บริการทางการเงิน (Unauthorized Payment Fraud)”

จากการศึกษาพบว่าภัยทางการเงินประเภทนี้มีแนวคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับ “ความรับผิดชอบของธนาคาร” กรณีมีจำเลยสวมรอยทำธุรกรรมแทนผู้ใช้บริการทางการเงินในแอปฯ บัญชีเงินฝาก และกรณีมีจำเลยสวมรอยทำธุรกรรมในแอปฯ บัตรเครดิต ซึ่งศาลพิพากษาให้ธนาคารมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 แนวคำพิพากษาของศาลว่าด้วยความรับผิดชอบของธนาคารกรณีแอปพลิเคชันบัญชีเงินฝาก

กรณีนี้ ได้มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของธนาคารกรณีถูกมีจำเลยลักลอบโอนเงินใน “แอปฯ บัญชีเงินฝาก” ของธนาคารผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6233/2564 มีข้อเท็จจริงว่า เหตุการณ์เกิดขึ้นในช่วงกลางดึกของวันที่ 7-8 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 รูปแบบการหลอกหลวงมีลักษณะเป็นการหลอกให้

⁴ พรเพ็ญ สดศรีชัย, ว่าด้วยการ “ร่วมรับผิดชอบ” ความเสียหายจากภัยทางการเงิน [ออนไลน์], 19 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/article-20250513.html>

โจทก์คลิกลิงก์ที่ส่งมาทางอีเมลซึ่งเชื่อมต่อไปยังเว็บไซต์ทำที่เลียนแบบธนาคารจำเลย (Phishing Email) เพื่อลวงให้โจทก์ ผู้เสียหาย กรอกชื่อผู้ใช้ (Username) รหัสผ่าน (Password) และหมายเลข OTP (One Time Password) ในเว็บไซต์ปลอมดังกล่าว เป็นเหตุให้มิจฉาชีพสามารถนำชื่อผู้ใช้ รหัสผ่าน และหมายเลข OTP ของโจทก์ไปสมัครใช้บริการแอปพลิเคชันของธนาคารในสมาร์ตโฟนได้สำเร็จ และมีการโอนเงินจากบัญชีเงินฝากของโจทก์ไปยังบัญชีอื่นจำนวน 3 บัญชี รวม 12 ครั้ง เป็นเงินทั้งหมด 1,099,999 บาท โจทก์จึงฟ้องให้ธนาคารรับผิดชอบในเงินจำนวนดังกล่าว ศาลฎีกาได้วินิจฉัยความรับผิดชอบของธนาคารไว้ สรุปได้ว่า ธนาคารจำเลยประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ จึง “เป็นผู้รับฝาก” ซึ่งเป็นผู้มีวิชาชีพเฉพาะกิจการค้าขายหรืออาชีวะ จำต้องใช้ความระมัดระวังและใช้ฝีมือเท่าที่เป็นธรรมดาจะต้องใช้และสมควรจะต้องใช้ในกิจการค้าขายหรืออาชีวะอย่างนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 659 วรรคสาม⁵ การโอนเงินที่เป็นการโอนจำนวนย่อยหลายครั้งติดต่อกันในช่วงเวลาเดียวกันในเวลากลางคืน จากบัญชีเงินฝากของโจทก์ไปยังบัญชีเงินฝากของบุคคลอื่นโดยเป็นบัญชีเดียวกันหรือชื่อบัญชีเดียวกัน ย่อมเป็นพฤติกรรมในการทำธุรกรรมทางการเงินที่ผิดปกติ จำเลยซึ่งเป็นผู้มีวิชาชีพเฉพาะกิจการค้าขายหรืออาชีวะต้องทราบถึงวิธีการดังกล่าวและย่อมสังเกตได้ว่าเป็นเรื่องผิดปกติและอาจเป็นการกระทำของมิจฉาชีพผู้ประกอบอาชญากรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ จำเลยจึงควรมีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันการกระทำธุรกรรมทางการเงินโดยไม่ชอบดังกล่าวด้วย

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 659 บัญญัติว่า “ถ้าการรับฝากทรัพย์เป็นการทำให้เปล่าไม่มีบำเหน็จไซ้ร ทานว่าผู้รับฝากจำต้องใช้ความระมัดระวังสงวนทรัพย์สินซึ่งฝากนั้นเหมือนเช่นเคยประพฤติในกิจการของตนเอง

ถ้าการรับฝากทรัพย์นั้นมีบำเหน็จค่าฝาก ทานว่าผู้รับฝากจำต้องใช้ความระมัดระวังและใช้ฝีมือเพื่อสงวนทรัพย์สินนั้นเหมือนเช่นวิญญูชนจะพึงประพฤติโดยพฤติการณ์ดั่งนั้น ทั้งนี้ ย่อมรวมทั้งการใช้ฝีมืออันพิเศษเฉพาะการในที่ซึ่งพึงใช้ฝีมือเช่นนั้นด้วย

ถ้าและผู้รับฝากเป็นผู้มีวิชาชีพเฉพาะกิจการค้าขายหรืออาชีวะอย่างหนึ่งอย่างใดก็จำต้องใช้ความระมัดระวังและใช้ฝีมือเท่าที่เป็นธรรมดาจะต้องใช้และสมควรจะต้องใช้ในกิจการค้าขายหรืออาชีวะอย่างนั้น”

แม้ธนาคารจำเลยจะเคยแจ้งเตือนลูกค้าผู้ใช้บริการต่าง ๆ ให้ระมัดระวังอีเมลหลอกลวงจากมิจฉาชีพมาก่อนแล้วก็ตาม มาตรการดังกล่าวก็เป็นข้อควรระวังในด้านของลูกค้า แต่มาตรฐานของจำเลยในการป้องกันการโอนเงินที่เป็นการทำธุรกรรมทางการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ชอบควรจะมีอยู่อย่างไร จำเลยควรจะป้องกันหรือระงับยับยั้งการโอนเงินที่มีความผิดปกติเมื่อมีการโอนเงินผ่านไปแล้วก็ครั้ง และเหตุใดพนักงานของจำเลยเพิ่งจะโทรศัพท์แจ้งเตือนไปยังโจทก์หลังจากที่มีการโอนเงินครั้งที่ 12 และโอนเงินไปแล้วถึง 1,099,999 บาท ซึ่งมาตรการในการป้องกันความเสียหายที่เหมาะสมหรือสมควรนั้นอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยฝ่ายเดียว จำเลยจึงมีภาระการพิสูจน์ในส่วนนี้ แต่จำเลยกลับแสดงให้เห็นว่าจำเลยไม่ได้มีมาตรการในการป้องกันหากเกิดการโอนเงินหรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ชอบในส่วนนี้เลย และไม่ปรากฏว่าจำเลยมีมาตรการในการป้องกันความเสียหายในส่วนนี้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ได้ความว่าโจทก์มิใช่รายแรกที่ถูกลอกลวงในลักษณะนี้และมีอีกหลายรายที่ถูกหลอกลวงในลักษณะเดียวกัน ย่อมแสดงให้เห็นว่าจำเลยทราบถึงพฤติกรรมการหลอกลวงและวิธีการโอนเงินโดยไม่ชอบเช่นเดียวกับคดีนี้มาก่อน ทั้งเหตุยังเกิดซ้ำ ๆ กับลูกค้าจำนวนมาก จำเลยซึ่งเป็นผู้มีวิชาชีพเฉพาะกิจการค้าขายหรืออาชีพและในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมระบบมีความสามารถในการตรวจสอบหรือทราบถึงความผิดปกติในการทำรายการต่าง ๆ ได้แต่เพียงฝ่ายเดียว ยิ่งต้องเพิ่มความระมัดระวังและหามาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายดังเช่นที่เกิดในคดีนี้อีก ดังนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าจำเลยได้ใช้ความระมัดระวังและใช้ฝีมือเท่าที่เป็นธรรมดาจะต้องใช้และสมควรจะต้องใช้ในกิจการค้าขายหรืออาชีพอย่างนั้นแล้ว จำเลยจึงต้องรับผิดชอบเงินให้ผู้เสียหาย

อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ศาลฎีกามองว่าโจทก์ ผู้เสียหาย มีส่วนในความผิดด้วยเช่นกัน เนื่องจากโจทก์เป็นผู้ใช้บริการธุรกรรมทางการเงินอิเล็กทรอนิกส์ผ่านทางอินเทอร์เน็ตก่อนเกิดเหตุเป็นเวลากว่า 10 ปี ทั้งตามใบแจ้งรายการบัญชีออมทรัพย์โจทก์ก็ได้ทำธุรกรรมทางการเงินอิเล็กทรอนิกส์ผ่านทางอินเทอร์เน็ตหลายครั้ง โจทก์ย่อมมีความเข้าใจในการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านช่องทางดังกล่าวและย่อมทราบถึงค่าเตือนของจำเลยตามที่ปรากฏในเว็บไซต์ของจำเลย โจทก์จึงควรมีความระมัดระวังในการตรวจสอบก่อนทำธุรกรรมดังกล่าวมากกว่าที่ปรากฏในคดีนี้ จึงถือว่าโจทก์มีส่วนทำให้เกิดความ

เสียหายด้วย พฤติกรรมของโจทก์และจำเลยจึงถือว่ามีส่วนทำให้เกิดความเสียหายในคดีนี้ ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันและเห็นสมควรให้จำเลยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่โจทก์ 550,000 บาท ซึ่งนับเป็นครึ่งหนึ่งของเงินที่ถูกโอนไป หมายความว่า กรณีมีฉ้อฉลพลิกกลับโอนเงินในบัญชีเงินฝากของธนาคารผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตนั้น เจ้าของบัญชีและธนาคารร่วมกันรับผิดชอบคนละครึ่ง ซึ่งจะต่างจากความรับผิดชอบของธนาคารกรณีมีฉ้อฉลพลิกกลับโอนเงินจากแอปฯ บัตรเครดิต ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งเพิ่งมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในกรณีนี้เมื่อปี พ.ศ. 2567 ที่ผ่านมา

2.2 แนวคำพิพากษาของศาลว่าด้วยความรับผิดชอบของธนาคารกรณีแอปพลิเคชันบัตรเครดิต

เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2567 ศาลแขวงระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ผบE 6791/2567 ได้มีคำพิพากษายกฟ้องกรณีผู้ถือบัตรเครดิตถูกมีฉ้อฉลเข้าถึงแอปพลิเคชันบัตรเครดิต KTC และเบิกถอนเงินสดออกไปยังบัญชีธนาคารกรุงไทย อีกทั้งยังดูเงินออกจากบัญชีดังกล่าว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า จำเลย ผู้ถือบัตรเครดิต ได้แจ้งโจทก์ บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ออกบัตรเครดิต ว่าถูกมีฉ้อฉลซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่ดิน หลอกให้กดลิงก์เว็บไซต์ ดาวน์โหลดแอปพลิเคชัน และให้ทำตามขั้นตอนในแอปพลิเคชันซึ่งเป็นการกรอกข้อมูลส่วนตัวเพื่อจะชำระค่าภาษีที่อยู่อาศัยผ่านช่องทางออนไลน์ ระหว่างนั้น มีฉ้อฉลได้สั่งให้มีการโอนเงินจากบัญชีบัตรเครดิตของจำเลยไปยังบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทยของจำเลยซึ่งเป็นบัญชีที่จำเลยผูกไว้กับบัตรเครดิตดังกล่าว จากนั้น มีฉ้อฉลได้โอนเงินจากบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทยของจำเลยไปยังบัญชีอื่น จำเลยจึงได้โทรศัพท์แจ้งโจทก์และแจ้งความไว้ด้วย แต่ต่อมาจำเลยกลับถูกโจทก์ฟ้องเนื่องจากจำเลยไม่ได้ชำระค่าบริการตามรายการที่ถูกมีฉ้อฉลเบิกถอนเงินจากบัญชีบัตรเครดิต ศาลแขวงระยองได้พิพากษายกฟ้องโดยสรุปสาระสำคัญของเหตุผลประกอบการวินิจฉัยได้ 4 ประการ⁶ กล่าวคือ ประการแรก หลังจากเกิดเหตุ จำเลย ผู้ถือบัตรเครดิต ได้รับแจ้ง

⁶ สภาองค์กรของผู้บริโภค, **ชนะคดี! ผู้บริโภคถูกแบงก์ฟ้อง โดนหลอกดูเงินบัตรเครดิต [ออนไลน์]**, 19 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: https://www.tcc.or.th/17092567_consumer-sued_news/

โจทก์ ผู้ออกบัตรเครดิต ทันที้ ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันว่าผู้ถือบัตรเครดิตได้รับดำเนินการเมื่อทราบเหตุ แต่เมื่อบริษัทผู้ออกบัตรเครดิตทราบเรื่องแล้วกลับเพียงแค่แจ้งให้ผู้ถือบัตรเครดิตไปแจ้งความกับตำรวจและไม่ได้ดำเนินการอื่นใดเพิ่มเติมเพื่อปกป้องไม่ให้เงินถูกถ่ายโอนไปยังบัญชีอื่น ๆ ต่อไป ประการที่สอง เงินที่ถูกโจรกรรมเป็นเงินของธนาคารผู้ออกบัตรเครดิตไม่ใช่เงินของผู้ถือบัตรเครดิต ประการที่สาม ธนาคารผู้ออกบัตรเครดิตเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ให้บริการทางการเงินและเป็นเจ้าของเงินที่ถูกมิฉฉาชีพโจรกรรมไปสามารถสร้างเครือข่ายร่วมกับธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นเพื่อระงับหรืออายัดเงินดังกล่าวไว้ชั่วคราวเพื่อตรวจสอบได้ แต่กลับไม่รวมกลุ่มกันเพื่อยกระดับการป้องกันภัยทุจริตดังกล่าว และประการที่สี่ แนวนโยบายการบริหารจัดการภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ระบุถึงเรื่องการบริหารจัดการภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมการชำระเงินผ่านบัตร โดยข้อ 3.2 กำหนดชัดเจนว่า “กรณีเหตุการณ์ทุจริตที่มีผู้ถือบัตรได้รับความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมชำระเงินผ่านบัตร และมีเหตุอันเชื่อได้ว่าไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ถือบัตรหรือผู้ถือบัตรไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้ให้บริการต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถือบัตรอย่างครบถ้วน” ขณะที่มิฉฉาชีพสั่งโอนเงินออกจากบัญชีบัตรเครดิตของจำเลย จำเลยไม่ทราบถึงการทำธุรกรรมดังกล่าว ทั้งมิใช่เป็นผู้ทำธุรกรรมการเงินดังกล่าวด้วยตนเอง ประกอบกับเงินที่โอนออกไปนั้นไม่ใช่เงินของจำเลย การที่โจทก์จะเอาสัญญาสำเร็จรูปมาอ้างว่าธุรกรรมการเงินที่เกิดขึ้นดังกล่าวถือเป็นการกระทำของจำเลยและจำเลยต้องรับผิดชอบหนี้บัตรเครดิตดังกล่าวให้แก่โจทก์ย่อมเป็นการใช้สิทธิที่ขัดต่อมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “การใช้สิทธิแห่งตนก็ดี การชำระหนี้ก็ดี ผู้ประกอบธุรกิจต้องกระทำด้วยความสุจริต โดยคำนึงถึงมาตรฐานทางการค้าที่เหมาะสม ภายใต้ระบบธุรกิจที่เป็นธรรม” จึงพิพากษายกฟ้อง ดังนั้น ธนาคารผู้ออกบัตรเครดิตจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้น

คำพิพากษาศาลแขวงระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ผบE 6791/2567 ดังกล่าวกลายเป็นบรรทัดฐานเรื่องความรับผิดชอบของธนาคารกรณีมิฉฉาชีพลักลอบดูดเงินจากแอปฯ

บัตรเครดิต ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยในเดือนกันยายน พ.ศ. 2567 ศาลแขวง เชียงใหม่ได้มีคำพิพากษายกฟ้องในกรณีที่ใกล้เคียงกัน ข้อเท็จจริงคือ จำเลย ผู้ถือบัตร เครดิต ถูกมิจฉาชีพโทรศัพท์ติดต่อมาแอบอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่จากกรมที่ดิน ลวงให้เข้า เว็บไซต์กรมที่ดินปลอมและให้ดาวน์โหลดติดตั้งแอปพลิเคชันกรมที่ดินปลอม ภายหลัง ติดตั้งพบว่าโทรศัพท์มือถือไม่สามารถใช้งานได้ เครื่องค้าง และพบว่ามีการทำธุรกรรม ทางการเงินที่ผิดปกติ 3 ครั้ง คือ มีการเบิกถอนเงินสดจากบัตรเครดิต ครั้งละ 40,000 บาท รวมจำนวนเงิน 120,000 บาท เข้าบัญชีจำเลย ผู้เสียหาย ที่ผูกไว้กับธนาคาร หลังจากนั้นมีการแจ้งเตือนว่ามีการโอนเงินจากบัญชีผู้เสียหายไปยังบัญชีมิจฉาชีพ จำนวนเงิน 120,000 บาท เมื่อผู้ถือบัตรเครดิตได้รับความเสียหายทราบเรื่องจึงรีบแจ้งไปยังธนาคารผู้ออกบัตร เครดิตและรีบแจ้งความกับตำรวจโดยทันที แต่เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2568 กลับถูกโจทก์ ธนาคารผู้ออกบัตรเครดิต ฟ้องเรียกให้ชำระเงินจำนวนทั้งสิ้น 142,000 บาท (รวมดอกเบี้ย ค่าติดตามทวงถาม และค่าธรรมเนียมเบิกถอน) หลังจากได้มีการพิจารณาคดี ศาลแขวง เชียงใหม่ได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ในเหตุผลประกอบการวินิจฉัยมีประเด็นที่น่าสนใจสาม ประเด็น⁷ ได้แก่ หนึ่ง การแจ้งความและร้องทุกข์ของจำเลยแสดงถึงความสุจริตและการ ปฏิบัติตนอย่างเหมาะสมของผู้ถือบัตรเครดิต สอง บัญชีปลายทางที่มีการถูกอายัดแสดงว่า เคยมีประวัติการฉ้อโกง ซึ่งช่วยเพิ่มความเป็นธรรมให้ผู้ถือบัตรเครดิต และสาม การเบิกเงิน เกิน 40,000 บาท โดยผู้ถือบัตรเครดิตไม่เคยใช้ในลักษณะนี้ ธนาคารผู้ออกบัตรเครดิตควร ตรวจสอบและสังเกตความผิดปกติเพื่อลดการฉ้อโกง

อีกกรณี ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568 ศาลแขวงขอนแก่นได้มีคำพิพากษายก ฟ้องในคดีที่ผู้ถือบัตรเครดิตถูกดูดเงินในบัตรเครดิต โดยมีจมาชีพอ้างตัวเป็นเจ้าหน้าที่การ ไฟฟ้าแจ้งให้เหยื่อเปลี่ยนมิเตอร์ไฟฟ้าเป็นระบบดิจิทัลและหลอกให้ติดตั้งแอปพลิเคชัน ปลอมที่สามารถเข้าควบคุมโทรศัพท์มือถือและแอปฯ บัตรเครดิตจากระยะไกลได้ ส่งผลให้ จมาชีพสามารถถอนเงินสดจากแอปฯ บัตรเครดิตไปโดยที่ผู้ถือบัตรเครดิตไม่รู้ตัว เมื่อ

⁷ สภาองค์กรของผู้บริโภค, ศาลเชียงใหม่ยกฟ้อง! กรณีไม่จ่ายหนี้บัตรเครดิต หลังผู้บริโภค โดนดูดเงิน [ออนไลน์], 19 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://www.tcc.or.th/dismiss-creditcard-fraud/>

ทราบว่าถูกดูดเงิน จำเลย ผู้ถือบัตรเครดิต ได้รับแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนที่สถานีตำรวจภูธรเมืองขอนแก่น และติดต่อโจทก์ บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อยืนยันว่าตนไม่ได้เป็นผู้ทำธุรกรรมด้วยตัวเอง แต่บริษัทผู้ออกบัตรเครดิตกลับยื่นฟ้องผู้ถือบัตรเครดิตให้ชำระหนี้จำนวน 100,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ซึ่งศาลแขวงขอนแก่นได้มีคำพิพากษายกฟ้องโดยสรุปเหตุผลได้ว่า หลังจากเกิดเหตุผู้ถือบัตรเครดิตได้รับแจ้งความที่สถานีตำรวจว่าถูกหลอกลวง เป็นการยืนยันว่าผู้เสียหายได้รับดำเนินการเมื่อทราบเหตุ และผู้ถือบัตรเครดิตถูกขโมยรหัสลับเฉพาะบุคคล (Personal Identification Number: PIN) ผ่านเครื่องมือควบคุมโทรศัพท์เคลื่อนที่ระยะไกลโดยไม่ได้ยินยอมที่จะให้ข้อมูลนั้นกับบุคคลอื่น ศาลยังได้วินิจฉัยว่า ข้อตกลงและเงื่อนไขในคำขอเบิกสินเชื่อที่กำหนดให้ผู้ถือบัตรเครดิตต้องรับผิดชอบในธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการใช้รหัสประจำตัวของบริษัทผู้ออกบัตรเครดิตในทุกกรณี เป็นข้อตกลงและเงื่อนไขที่ทำให้ผู้ถือบัตรเครดิตเสียเปรียบเกินสมควร “เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม” นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานยืนยันเชื่อได้ว่าการทำธุรกรรมถอนเงินสดที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดขึ้นโดยที่ผู้ถือบัตรเครดิตเป็นผู้ทำรายการด้วยตัวเอง⁸

2.3 บทวิเคราะห์คำพิพากษา

จากคำพิพากษาของศาล ความแตกต่างของ “ความรับผิดชอบของธนาคาร” กรณีถูกมิจฉาซีฟลักลอบดูดเงินใน “แอปฯ บัญชีเงินฝาก” กับกรณีถูกมิจฉาซีฟดูดเงินจาก “แอปฯ บัตรเครดิต” คือ กรณีถูกดูดเงินจากแอปฯ บัญชีเงินฝากเจ้าของบัญชีและธนาคารต้องร่วมกันรับผิดชอบคนละครึ่ง ส่วนกรณีถูกมิจฉาซีฟลักลอบดูดเงินจากแอปฯ บัตรเครดิตเป็นความรับผิดชอบของธนาคารผู้ออกบัตรเครดิตแต่เพียงผู้เดียวต่อความเสียหายทั้งหมด โดยแนวคำพิพากษากรณีลักลอบดูดเงินจากแอปฯ บัตรเครดิตทั้ง 3 คดี มีข้อเท็จจริงที่ยืนยันถึงความสุจริตของผู้เสียหายที่เมื่อทราบเหตุก็รีบติดต่อผู้ออกบัตรเครดิตและแจ้งความเพื่อดำเนินคดี ทั้งนี้ การฝากเงินในธนาคารและการใช้บัตรเครดิตมีฐานของสัญญาที่ต่างกัน เงินฝากในธนาคารอยู่ภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วย “สัญญาฝาก

⁸ สภาองค์กรของผู้บริโภค, ศาลยกฟ้อง กรณีถูกดูดเงินในบัตรกรุงไทยฯ [ออนไลน์], 20 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://www.tcc.or.th/dismiss-consumer-fraud/>

ทรัพย์” ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 672⁹ วางหลักไว้ว่าผู้รับฝากเงินไม่จำเป็นต้องส่งคืนเงินตราอันเดียวกันกับที่ฝาก แต่จะต้องคืนเงินให้ครบจำนวน ส่วนสัญญาบัตรเครดิตเป็นสัญญาประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ระบุไว้เป็นเอกเทศตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงนับเป็นสัญญาไม่มีชื่อที่เกิดขึ้นโดยหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) สัญญาบัตรเครดิตมีลักษณะเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับคู่สัญญาทั้งหมดสามฝ่าย ประกอบด้วย ผู้ออกบัตรเครดิต ผู้ถือบัตรเครดิต และร้านค้าหรือสถานบริการผู้รับบัตรเครดิต มีสาระสำคัญคือ เมื่อผู้ถือบัตรเครดิตนำบัตรเครดิตที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันที่ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตไปแสดงต่อร้านค้าหรือสถานบริการต่าง ๆ ที่ได้มีข้อตกลงกับผู้ออกบัตร ผู้ถือบัตรเครดิตจะสามารถใช้บัตรเครดิตนั้นซื้อสินค้าหรือบริการจากร้านค้าหรือสถานบริการต่าง ๆ นั้นได้โดยที่ผู้ถือบัตรเครดิตไม่ต้องชำระเป็นเงินสด ซึ่งร้านค้าหรือสถานบริการจะเรียกเก็บเงินจากผู้ออกบัตรเครดิต เมื่อผู้ออกบัตรเครดิตได้ชำระเงินให้แก่ร้านค้าหรือสถานบริการไปแล้ว ผู้ออกบัตรเครดิตจึงจะเรียกเก็บเงินจากผู้ถือบัตรเครดิตต่อไปในภายหลัง โดยผู้ถือบัตรเครดิตต้องชำระเงินคืนให้แก่ผู้ออกบัตรเครดิตภายในกำหนดระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้¹⁰ แม้ว่าความรับผิดชอบของธนาคารกรณีถูกฉ้อโกงอาจซับซ้อน ลักลอบดูดเงินในแอปฯ บัญชีเงินฝาก กับกรณีถูกฉ้อโกงดูดเงินจากแอปฯ บัตรเครดิต จะแตกต่างกัน แต่ความรับผิดชอบของธนาคารทั้ง 2 กรณีนี้ ต่างก็เกิดจากการสวมรอยทำธุรกรรมแทนผู้ใช้บริการทางการเงิน (Unauthorized Payment Fraud) ที่เหยื่อหรือผู้เสียหายไม่ได้สมัครใจโอนเงินด้วยตนเองเหมือนกัน

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 672 บัญญัติว่า “ถ้าฝากเงิน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้รับฝากไม่พึงต้องส่งคืนเป็นเงินทองตราอันเดียวกันกับที่ฝาก แต่จะต้องคืนเงินให้ครบจำนวน

อนึ่ง ผู้รับฝากจะเอาเงินซึ่งฝากนั้นออกใช้ได้ แต่หากจำต้องคืนเงินให้ครบจำนวนเท่านั้น แม้ว่าเงินซึ่งฝากนั้นจะได้สูญหายไปด้วยเหตุสุดวิสัยก็ตาม ผู้รับฝากก็จำต้องคืนเงินเป็นจำนวนดังว่านั้น”

¹⁰ มนูญธรรม ปรียาโว, ความรับผิดชอบแพ่งจากการใช้บัตรเครดิต (กรณีมีเชลลิสลิป), วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 5 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2555), หน้า 29.

3. ความรับผิดชอบของธนาคารกรณี “การหลอกลวงให้ผู้ใช้บริการทางการเงินทำธุรกรรมด้วยตนเองโดยความสมัครใจ (Authorized Payment Fraud)”

ในขณะที่ภัยทุจริตจากแอปฯ ดูดเงินกำลังลดลงเรื่อย ๆ แต่ภัยทางการเงินอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งก็คือ “การหลอกลวงให้ผู้ใช้บริการทางการเงินทำธุรกรรมด้วยตนเองโดยความสมัครใจ” ยังคงมีมูลค่าความเสียหายสูงมาก และมีเหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นชาวสะเทือนใจผ่านสื่อให้เห็นอยู่เสมอ โดยเฉพาะการถูกหลอกให้โอนเงินโดย “แก๊งคอลเซ็นเตอร์” กรณีโดนหลอกให้โอนเงินโดยสมัครใจนี้แม้จะยังไม่มีแนวคำพิพากษาที่วินิจฉัยในประเด็นความรับผิดชอบของธนาคาร แต่ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 มาเพื่อแก้ปัญหาย่างฉุกเฉินเร่งด่วน เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองประชาชนผู้สุจริตซึ่งถูกหลอกลวงจนสูญเสียไปซึ่งทรัพย์สิน ผ่านโทรศัพท์หรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พระราชกำหนดฉบับนี้มีสาระสำคัญ 4 ประการ¹¹ ได้แก่ ประการแรก กำหนดให้สถาบันการเงิน ผู้ให้บริการโทรคมนาคม ผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานรัฐบางหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) มีอำนาจเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีและธุรกรรมของลูกค้าผ่านระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นหน่วยงานจัดทำระบบฐานข้อมูลกลางเท่าที่จำเป็น ประการที่สอง กำหนดให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงินมีหน้าที่ระงับยับยั้งธุรกรรมต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและนำข้อมูลเข้าสู่ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อให้ผู้รับโอนทุกทอดทราบและระงับการทำธุรกรรมนั้นทันที ประการที่สาม ประชาชนที่ถูกหลอกลวงหรือสงสัยว่าตกเป็นเหยื่อของมิจฉาชีพสามารถแจ้งธนาคาร

¹¹ ฝ่ายนิติกรรมการเรียนรู้และสื่อสารองค์กร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, ทำความรู้จัก พ.ร.ก. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 และ (ร่าง) พรก. ไซเบอร์ [ออนไลน์], 20 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา : <https://www.up.ac.th/NewsReadBlog2.aspx?itemID=33995>

หรือสถาบันการเงินผ่านศูนย์รับแจ้งเหตุภัยทางการเงินเพื่อยับยั้งการทำธุรกรรมการเงินที่ต้องสงสัยชั่วคราวได้ และสามารถแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ณ สถานีตำรวจได้ทุกท้องที่ทั่วประเทศ หรือแจ้งต่อพนักงานสอบสวนของกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บช.สอท.) ที่รู้จักในชื่อ “กองบัญชาการตำรวจไซเบอร์” หรือแจ้งผ่านระบบการรับแจ้งความออนไลน์ www.thaipoliceonline.com ภายในระยะเวลา 72 ชั่วโมง เพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการติดต่อให้สถาบันการเงินอายัดเงินในบัญชีภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ และประการที่สี่ มีการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาสำหรับการเปิด เป็นธุระจัดหา โฆษณา หรือโฆษณา เพื่อให้มีการซื้อหรือขาย “บัญชีม้า” และ “ซิมม้า” เพื่อนำไปใช้กระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวอาจต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 200,000-500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีการกำหนดความรับผิดสำหรับผู้ที่ใช้หรือถือครอง” บัญชีม้าหรือซิมม้าที่แท้จริง¹²

เมื่อไม่นานมานี้ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2568 เพื่อเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 กฎหมายใหม่ได้เพิ่มเติมนิยามของคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” ให้มีความรวมถึง “กระเป๋าสินทรัพย์ดิจิทัล” และ “บัญชีเงินอิเล็กทรอนิกส์” มีการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล เปิดเผยหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับเลขที่กระเป๋าสินทรัพย์ดิจิทัล รวมถึงการแจ้งรายชื่อบุคคลหรือเลขที่กระเป๋าสินทรัพย์ดิจิทัลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาชญากรรมทางเทคโนโลยี กฎหมายยังกำหนดให้มีการตรวจสอบเพื่อคัดกรองเนื้อหาการ

¹² ศิริวิช สุขชัย และปริญญญา ศรีเกตุ, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี: ศึกษากรณีการอายัดบัญชีและการกำหนดความรับผิดของผู้ว่าจ้างและผู้ใช้บัญชีม้า, วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย, ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2567), หน้า 1876.

บริการ SMS ที่อาจเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยีให้อำนาจสำนักงาน กสทช. สั่งให้ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์ ผู้ให้บริการโทรคมนาคมอื่น หรือผู้ให้บริการอื่นที่เกี่ยวข้อง ระบุการให้บริการโทรคมนาคมเมื่อปรากฏพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อกระทำความผิดอาชญากรรมทางเทคโนโลยีให้อำนาจสำนักงาน ปปง. ในการพิจารณาคืนเงินให้แก่ผู้เสียหายกรณีที่มีบัญชีเงินฝากหรือบัญชีเงินอิเล็กทรอนิกส์ของบุคคลดังกล่าวได้รับการพิจารณาและพิสูจน์แล้วว่าไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดหน้าที่ให้สถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์ ผู้ให้บริการโทรคมนาคมอื่น ผู้ให้บริการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ให้บริการสื่อสังคมออนไลน์ “มีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยี” เว้นแต่หน่วยงานหรือผู้ให้บริการข้างต้นจะพิสูจน์ได้ว่า ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานหรือมาตรการเพื่อป้องกันอาชญากรรมทางเทคโนโลยีตามที่กำหนดแล้ว¹³ ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานสำหรับสถาบันการเงิน (ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ) และผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินที่ได้รับใบอนุญาตประเภทการให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหากสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวละเลยการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด จะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายแก่ลูกค้า ตัวอย่างมาตรฐานที่จะถูกกำหนดในประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วย “Shared Responsibility” อาทิ เพื่อการจำกัดความเสียหายและจัดการบัญชีม้า สถาบันการเงินต้องแจ้งเตือนการทำธุรกรรมทุกครั้งเมื่อมีการโอนเงินออกจากบัญชีผ่านช่องทางใดช่องทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็น Mobile Banking, LINE, SMS, หรืออีเมล โดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย ระบุการทำธุรกรรมและนำส่งข้อมูลตามแนวทางที่ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ศปอท.) กำหนด และเมื่อได้รับรายชื่อบุคคลที่เป็นเจ้าของบัญชีม้าดำ (บัญชีของบุคคลที่เข้าข่ายการกระทำความผิดตามฐานข้อมูลสำนักงาน ปปง.) หรือรายชื่อบุคคลที่เป็นเจ้าของบัญชีม้าเทาเข้ม (บัญชีของบุคคลที่เกี่ยวข้องในเส้นทางการเงินทุจริตและถูกแจ้งความ) หรือบัญชีม้าเทา

¹³ อริสรา กาญจนอุดม, ยกระดับมาตรการรับมือภัยไซเบอร์ ด้วย พ.ร.ก. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 [ออนไลน์], 20 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://www.senate.go.th/view/386/News/Latest/320/TH-TH>

อ่อน (บัญชีของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเส้นทางการเงินทุจริต) จากระบบ Central Fraud Registry (CFR) ให้สถาบันการเงินดำเนินการให้สอดคล้องกับระดับความเสี่ยง เช่น ระบุเงินเข้าและออกทุกบัญชีของบุคคลที่เป็นเจ้าของบัญชีม้า รวมทั้งปฏิเสธการเปิดบัญชีใหม่ให้กับบุคคลที่เป็นเจ้าของบัญชีม้า เป็นต้น¹⁴

¹⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธปท. กำหนดมาตรฐานของภาคธนาคารในการร่วมรับผิดชอบตาม พ.ร.ก. มาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี [ออนไลน์], 20 มิถุนายน 2568. แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/th/news-and-media/news/news-20250428.html>

รายการอ้างอิง

- กองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี, **สถิติความเสียหายสะสม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2568 ถึง วันที่ 3 กรกฎาคม 2568** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.thaipoliceonline.go.th>

- ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธปท. **กำหนดมาตรฐานของภาคธนาคารในการร่วมรับผิดชอบตาม พ.ร.ก. มาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/th/news-and-media/news/news-20250428.html>

- ฝ่ายนวัตกรรมการเรียนรู้และสื่อสารองค์กร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, **ทำความรู้จัก พ.ร.ก. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 และ (ร ำ ง) พ ร ก . ไ ช เ บ อ ร ์** [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <https://www.up.ac.th/NewsReadBlog2.aspx?itemID=33995>

- พรเพ็ญ สดศรีชัย, **ว่าด้วยการ “ร่วมรับผิดชอบ” ความเสียหายจากภัยทางการเงิน** [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/article-20250513.html>

- มนูญธรรม ปรีชาไว, **ความรับผิดชอบทางแพ่งจากการใช้บัตรเครดิต (กรณีมีเซลล์ลิป), วารสารกระบวนกรายุติธรรม, ปีที่ 5 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2555).**

- ศีรวิษ สุขชัย และปริญญา ศรีเกตุ, **มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี: ศึกษากรณีการอายัดบัญชีและการกำหนดความรับผิดของผู้ว่าจ้างและผู้ใช้บัญชีม้า, วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย, ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2567).**

- สภาองค์กรของผู้บริโภค, **ชนะคดี! ผู้บริโภคถูกแบงก์ฟ้อง โดนหลอกดูเงินบัตรเครดิต** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.tcc.or.th/17092567_consumer-sued_news/

- สภาองค์กรของผู้บริโภค, **ศาลเชียงใหม่ยกฟ้อง! กรณีไม่จ่ายหนี้บัตรเครดิต หลังผู้บริโภคโดนดูเงิน** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.tcc.or.th/dismiss-creditcard-fraud/>

สภาองค์กรของผู้บริโภค, **ศาลยกฟ้อง กรณีถูกดูเงินในบัตรกรุงไทย** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.tcc.or.th/dismiss-consumer-fraud/>

อริสรา กาญจนอุดม, **ยกระดับมาตรการรับมือภัยไซเบอร์ ด้วย พ.ร.ก. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.senate.go.th/view/386/News/Latest/320/TH-TH>

๙ กระบวนการตีพิมพ์บทความ ๙

วารสารมีกระบวนการตีพิมพ์บทความดังต่อไปนี้

- (1) ผู้นิพนธ์ส่งบทความเข้าสู่ระบบ
- (2) บรรณาธิการแจ้งให้ผู้นิพนธ์ทราบว่า “ได้รับบทความแล้ว”
- (3) ตรวจสอบรายการอ้างอิงของบทความ (ทั้งรายการอ้างอิงในรูปแบบเชิงอรรถและรายการอ้างอิงท้ายบทความ) ว่าถูกต้องตามรูปแบบที่ระบุไว้ใน “คำแนะนำสำหรับผู้นิพนธ์” หรือไม่

(3.1) หากถูกต้อง ดำเนินการตามข้อ (4) ต่อไป

(3.2) หากไม่ถูกต้อง บรรณาธิการแจ้งให้ผู้นิพนธ์แก้ไขให้ถูกต้อง ถ้าผู้นิพนธ์แก้ไขจนถูกต้องแล้ว ดำเนินการตามข้อ (4) ต่อไป แต่ถ้าผู้นิพนธ์ไม่แก้ไขให้ถูกต้อง บรรณาธิการแจ้งให้ผู้นิพนธ์ทราบว่า “ไม่รับบทความไว้พิจารณา”

(4) คณะผู้จัดทำวารสารพิจารณาบทความ และบรรณาธิการแจ้งผลการพิจารณาบทความให้ผู้นิพนธ์ทราบตามแต่กรณีดังต่อไปนี้

(4.1) กรณีรับบทความไว้พิจารณา แจ้งให้ผู้นิพนธ์ทราบว่า “รับบทความไว้พิจารณา” และดำเนินการตามข้อ (5) ต่อไป

(4.2) กรณีไม่รับบทความไว้พิจารณา แจ้งให้ผู้นิพนธ์ทราบว่า “ไม่รับบทความไว้พิจารณา” พร้อมทั้งระบุเหตุผลที่ไม่รับบทความไว้พิจารณาให้ผู้นิพนธ์ทราบ

(5) คณะผู้จัดทำวารสารพิจารณาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความ (peer reviewer) เพื่อประเมินคุณภาพบทความ และบรรณาธิการแจ้งให้ผู้นิพนธ์ทราบว่า “บทความอยู่ระหว่างการประเมินคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิ”

หมายเหตุ สำหรับ “บทความวิจัย” และ “บทความวิชาการ” คณะผู้จัดทำวารสารพิจารณาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความจำนวน 3 ท่านต่อบทความ ส่วน “บทความประเภทอื่น ๆ” นั้นคณะผู้จัดทำวารสารพิจารณาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความจำนวน 2 ท่านต่อบทความ

(6) ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความประเมินคุณภาพบทความแบ่งออกเป็น 3 ระดับดังต่อไปนี้

(6.1) เห็นสมควรให้ตีพิมพ์ โดยไม่ต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติม

(6.2) เห็นสมควรให้ตีพิมพ์ แต่ต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมก่อน

(6.3) เห็นสมควรให้ปฏิเสธการตีพิมพ์

หมายเหตุ กรณี “บทความวิจัย” และ “บทความวิชาการ” หากผลการประเมินคุณภาพบทความไม่เป็นเอกฉันท์ ให้ถือตามเสียงข้างมากของผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความ ส่วนกรณี “บทความประเภทอื่น ๆ” นั้นหากผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความท่านหนึ่งเห็นสมควรให้ตีพิมพ์ แต่ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความอีกท่านหนึ่งเห็นสมควรให้ปฏิเสธการตีพิมพ์ คณะผู้จัดทำวารสารจะพิจารณาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความท่านที่ 3 เพื่อประเมินคุณภาพบทความดังกล่าว ทั้งนี้ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความท่านที่ 3 ให้ถือเป็นที่ยุติ

(7) บรรณาธิการแจ้งผลการประเมินคุณภาพบทความตามข้อ (6) ให้ผู้นิพนธ์ทราบ

(7.1) กรณีตามข้อ (6.1) ดำเนินการตามข้อ (8) ต่อไป

(7.2) กรณีตามข้อ (6.2) ตรวจสอบว่าภายหลังจากที่บรรณาธิการแจ้งให้ผู้นิพนธ์ทำการแก้ไขเพิ่มเติม ผู้นิพนธ์ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ดำเนินการตามข้อ (8) ต่อไป แต่ถ้าไม่ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร บรรณาธิการแจ้งให้ผู้นิพนธ์ทราบว่า “ปฏิเสธการตีพิมพ์”

(8) พิสูจน์อักษรและจัดหน้ากระดาษ

(9) ตีพิมพ์บทความ

⚖️ จริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ ⚖️

บทบาทและหน้าที่ของผู้นิพนธ์

1. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าบทความเป็นผลงานของผู้นิพนธ์แต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นผลงานของผู้นิพนธ์และผู้นิพนธ์ร่วมตามที่ระบุไว้
2. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าบทความไม่เคยได้รับการตีพิมพ์มาก่อนทั้งในลักษณะรูปเล่มสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์
3. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าบทความไม่ได้ละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น
4. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าบทความมีเนื้อหาถูกต้องตามหลักวิชาการ
5. ผู้นิพนธ์ต้องจัดทำบทความให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ใน “คำแนะนำสำหรับผู้นิพนธ์”
6. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าจะไม่ส่งบทความให้วารสารอื่นพิจารณาตีพิมพ์ซ้ำซ้อนภายในระยะเวลา 2 เดือนนับจากวันที่ผู้นิพนธ์ส่งบทความให้กับวารสาร
7. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าจะไม่ถอนบทความจากการพิจารณาตีพิมพ์ เว้นแต่มีเหตุผลอันสมควร

บทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการ

1. บรรณาธิการต้องพิจารณาว่าขอบเขตเนื้อหาของบทความอยู่ในขอบเขตของวารสารหรือไม่
2. บรรณาธิการต้องพิจารณาคุณภาพของบทความว่าสมควรที่จะได้รับการตีพิมพ์ในวารสารหรือไม่
3. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้นิพนธ์และผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องตลอดระยะเวลาของการประเมินคุณภาพบทความ
4. บรรณาธิการต้องปราศจากอคติกับผู้นิพนธ์และผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความ
5. บรรณาธิการต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้นิพนธ์และผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความ

บทบาทและหน้าที่ของผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความ

1. ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความต้องประเมินคุณภาพบทความด้วยตนเอง
2. ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความต้องประเมินคุณภาพบทความด้วยความรู้และความสามารถทางวิชาการที่ตนมีอย่างเต็มที่
3. ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความต้องไม่สืบทว่าผู้นิพนธ์คือผู้ใด
4. ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความต้องไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาในบทความแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องตลอดระยะเวลาของการประเมินคุณภาพบทความ
5. ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความต้องปราศจากอคติกับผู้นิพนธ์
6. ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบบทความต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้นิพนธ์

⚖ คำแนะนำสำหรับผู้พิมพ์ ⚖

โปรดดูรายละเอียดในเว็บไซต์ของวารสาร





วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุต อําเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100
เว็บไซต์ <https://so08.tci-thaijo.org/index.php/MFULJ>
อีเมล journal.law@mfu.ac.th
เฟซบุ๊ก www.facebook.com/lawjournal.mfu.ac.th

