

RANGSIT JOURNAL OF LAW AND SOCIETY

วารสารกฎหมายและสังคมศาสตร์

ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2569)
VOL.8 NO.3 (JULY - SEPTEMBER 2026)

ISSN : 2822-051X (PRINT)
ISSN : 2822-0528 (ONLINE)



วัตถุประสงค์

วารสารกฎหมายและสังคมรังสิตเป็นวารสารวิชาการของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าทางด้านกฎหมายและสังคมและเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการแก่นักวิจัย นักวิชาการ คณาจารย์และนักศึกษา เพื่อสนับสนุนการศึกษา การสอน การวิจัยและงานวิชาการในมหาวิทยาลัยรังสิต และจากสถาบันภายนอก รวมทั้งนักวิชาการและผู้สนใจ โดยเน้นสาขานิติศาสตร์ และสาขาสังคมศาสตร์ เปิดรับบทความภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความที่ดีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารได้ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน โดยแต่ละท่านไม่ได้สังกัดเดียวกันกับผู้เขียน และบทความที่เสนอจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อพิมพ์ลงในวารสารอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะระบบการอ้างอิงและรูปแบบการนำเสนอ

ผลงานที่ส่งมาจะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสาร ทักษะและข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความวารสาร ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความนั้น มิใช่ความคิดของคณะผู้จัดทำ และไม่ถือเป็นทักษะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการ ทั้งนี้กองบรรณาธิการไม่สงวนลิขสิทธิ์ในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแสดงที่มาให้ถูกต้อง กำหนดออกวารสารปีละ 3 ฉบับ (ราย 4 เดือน)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มีนาคม

ฉบับที่ 2 เดือน เมษายน – มิถุนายน

ฉบับที่ 3 เดือน กรกฎาคม – กันยายน

ฉบับที่ 4 เดือน ตุลาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

52/347 อาคารอุไรรัตน์ (ตึก 3) ถนนพหลโยธิน เมืองเอก ตำบลหลักหก

อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

โทร. 02-997-2222 ต่อ 1294 โทรสาร. 02-997-2222 ต่อ 1264

Email: RJLS@rsu.ac.th



ประธานที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร

อดีตรองอธิการบดีสูงสุด, นักวิชาการอิสระ

ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณนารถ

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต

ผู้ช่วยกองบรรณาธิการ

ดร.กฤษฎา แสงเจริญทรัพย์

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

หัวหน้ากองบรรณาธิการ/ผู้จัดการวารสาร

อาจารย์ อนิสมา มานะทน

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

กองบรรณาธิการ

อาจารย์ นนลพัทธ์ พิตรพิบูลปรียา

หัวหน้าหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

อาจารย์ วิเชษฐ์ สันประสิทธิ์กุล

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญาพงศ์ ลิ้มประเสริฐ

อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

อาจารย์ ปุณณดา จงละเอียด

ผู้อำนวยการส่วนสนับสนุนวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครศรีธรรมราช

ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์

รองผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์
พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัศกร ไชยพงษ์

หัวหน้ากลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวณีน ต่อปัญญาชาญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรรณวิภา เมืองถ้ำ

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช



ดร.พลรัฐ วัชร์พิริยชัย

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาทิตยา โภคสุทธิ

อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขวัญศิริ เจริญทรัพย์

ประธานหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ

ปกครองและการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และ

สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัฐอัครธีร์ อัครธีรจิตภูมิ

อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ดร.วิศรุต สำลีอ่อน

อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ฝ่ายกฎหมาย

อาจารย์ วิเชษฐ์ สิ้นประสิทธิ์กุล

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ฝ่ายประสานงาน

นางสาวชนิษฐา จันยัง

เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ออกแบบปก/จัดรูปเล่ม

นางสาวจุติมา สิริจารุธร

เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

พิมพ์ที่

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต

52/347 ถนนพหลโยธิน เมืองเอก ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

Tel. 02-997-2222 ต่อ 5231

บทบรรณาธิการ

วารสารกฎหมายและสังคมรังสิต ฉบับนี้เป็นฉบับที่ 3 ประจำปีพุทธศักราช 2569 บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้เผยแพร่ในวารสารฉบับนี้ เป็นบทความวิจัยจำนวน 7 เรื่อง เล่มนี้เป็นปีที่ 8 ของการจัดทำวารสารของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต และเพื่อเป้าหมายของการทำวารสารให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพวารสารในฐานข้อมูล TCI เพื่อรองรับการประเมินจากศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai Journal Citation Index-TCI) ให้คุณภาพของบทความเป็นไปตามเงื่อนไข และกติกาสากล จึงเปิดโอกาสให้นักวิชาการ นักวิจัย นักศึกษา คณาจารย์ ได้เผยแพร่บทความทางวิชาการหรือบทความวิจัย

กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต ขอขอบคุณท่านผู้เขียน และท่านผู้อ่านที่ให้ความสนใจวารสารของเราและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่ได้เลือกสรรมาตีพิมพ์ จะมีประโยชน์ต่อผู้อ่านทุกท่าน บรรณาธิการขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาอ่านและแนะนำการปรับแก้บทความวิจัยให้มีคุณภาพทางวิชาการยิ่งขึ้น ตลอดจนทีมงานทุกท่านที่เกี่ยวข้องจนวารสารได้สำเร็จได้อย่างสมบูรณ์ทุกประการ

สุดท้ายนี้กองบรรณาธิการหวังอย่างยิ่งว่าเนื้อหาในวารสารฉบับนี้ จะให้มุมมองและแง่คิดต่างๆ ต่อยอดความคิดที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านบ้างตามสมควร หากผู้อ่านจะมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวารสารนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กองบรรณาธิการขอน้อมรับไว้ด้วยความยินดี



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์
บรรณาธิการ

สารบัญ

บรรณาธิการ	(ก)
บทบรรณาธิการ	(จ)

บทความวิจัย : Research Articles

การเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทยด้วยกรอบกฎหมายสนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WCT) และนวัตกรรมบล็อกเชน	1
STRENGTHENING PROTECTION OF THAI SONGWRITERS UNDER THE WIPO COPYRIGHT TREATY (WCT) FRAMEWORK WITH BLOCKCHAIN INNOVATION <i>ประภามารณ์ เอี่ยมอำภา</i>	
ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก	16
FACTORS RELATED TO PUBLIC KNOWLEDGE REGARDING SECTION 137 OF THE THAI CIVIL AND COMMERCIAL CODE: A CASE STUDY OF NONG BUA TAI SUBDISTRICT MUNICIPALITY, TAK PROVINCE <i>ปานใจ ยกกกลีน</i>	
หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการเอื้อให้เกิดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่	33
THE LEGAL CRITERIA IN COLLABORATIVE PROVISION OF PUBLIC SERVICES BY LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS: A CASE STUDY OF FACILITATING THE CREATION OF A LARGE MASS TRANSIT SYSTEM <i>ฉัตรมงคล เนตรสมจิตร</i>	
มาตรการทางกฎหมายในแก้ปัญหาการกลั่นแกล้งกันในสถานศึกษา	51
LEGAL MEASURES FOR ADDRESSING BULLYING IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS <i>สุคนธ์ มณีรัตน์</i>	

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย : Research Articles

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะพิษโดยชุมชน	60
LEGAL PROBLEMS CONCERNING COMMUNITY-BASED TOXIC WASTE DISPOSAL	
สุนิษา จันทะวงษ์	
ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียน ศึกษากรณีการซื้อขายผ่านล้ง	75
LEGAL PROBLEMS IN THE PROTECTION OF DURIAN FARMERS: A CASE STUDY OF TRADING THROUGH PACKING HOUSE (LHONG)	
วรกานต์ แยมสวน	
ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของคณะผู้พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริง	92
ในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัย	
LEGAL ISSUES CONCERNING THE ROLE OF THE ADJUDICATORY PANEL IN FACT FINDING IN CASES WHERE BUDDHIST MONKS ARE ACCUSED OF VIOLATING THE DHAMMA AND THE VINAYA	
สมศักดิ์ สุกเพ็ง, วิชา มหาคุณ, ธาณี วรรณทร์	
คำแนะนำสำหรับผู้เขียน	107



การเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทยด้วยกรอบกฎหมาย
สนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WCT)
และนวัตกรรมบล็อกเชน*

STRENGTHENING PROTECTION OF THAI SONGWRITERS UNDER THE WIPO
COPYRIGHT TREATY (WCT) FRAMEWORK WITH
BLOCKCHAIN INNOVATION

ประธมาภรณ์ เอี่ยมอำภา

Pratamaporn Iamumpha

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี ประเทศไทย

Faculty of Law, Rangsit University, ParthumThani, Thailand

*Corresponding author E-mail: pratamaporn.i@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทยด้วยกรอบกฎหมายสนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WCT) และนวัตกรรมบล็อกเชน” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษากรอบสนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO Copyright Treaty: WCT) ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในยุคดิจิทัล (2) วิเคราะห์ข้อจำกัดและข้อยกเว้นของระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในบริบทดิจิทัล และ (3) เสนอแนวทางการบูรณาการกรอบกฎหมาย WCT กับนวัตกรรมบล็อกเชนเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทย งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายลิขสิทธิ์ของไทย กฎหมายระหว่างประเทศภายใต้กรอบ WCT เอกสารจากองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO) และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ด้วยวิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางกฎหมาย เพื่อนำไปสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนากฎหมายลิขสิทธิ์ไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ผลการวิจัยพบว่า (1) สนธิสัญญา WCT มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานสากลด้านการคุ้มครองสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของผู้ประพันธ์เพลงในสื่อดิจิทัล โดยครอบคลุมสิทธิในการทำซ้ำ การเผยแพร่ และการสื่อสารต่อสาธารณะ รวมถึงการกำหนดมาตรการคุ้มครองทางเทคโนโลยี (Technological Protection Measures: TPMs) และข้อมูลการจัดการสิทธิ (Rights Management Information: RMI) เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ (2) ระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยแม้จะมีข้อยกเว้นตามหลักการใช้โดยชอบธรรม (Fair Use) และการใช้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาและสาธารณะ แต่ยังคงมีข้อจำกัดด้านการบังคับใช้และการรับมือกับการละเมิดลิขสิทธิ์ในสื่อออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ และ (3) การบูรณาการเทคโนโลยีบล็อกเชนสามารถเสริมสร้างกลไกการคุ้มครอง



ลิขสิทธิ์ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเพิ่มความน่าเชื่อถือในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ อันเป็นการสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสามขั้นตอน (Three-Step Test) ภายใต้กรอบของสนธิสัญญา WCT

คำสำคัญ: การคุ้มครอง, ผู้ประพันธ์เพลงไทย, กรอบกฎหมายสนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WCT), นวัตกรรมบล็อกเชน

Abstract

This study entitled “Strengthening the Protection of Thai Songwriters through the WIPO Copyright Treaty (WCT) Legal Framework and Blockchain Innovation” aims to: (1) examine the framework of the WIPO Copyright Treaty (WCT) in protecting the rights of songwriters in the digital era; (2) analyze the limitations and exceptions of Thailand’s copyright system in relation to the protection of songwriters’ rights in the digital context; and (3) propose approaches for integrating the WCT legal framework with blockchain innovation to enhance the effectiveness of copyright protection for Thai songwriters. This research adopts a documentary research methodology by collecting and analyzing data from Thailand’s Copyright Act, international copyright instruments under the WCT framework, documents published by the World Intellectual Property Organization (WIPO), and relevant academic literature. A comparative legal analysis is employed to synthesize policy-oriented recommendations for the development of Thai copyright law in accordance with international standards.

The findings reveal that: (1) the WIPO Copyright Treaty plays a significant role in establishing international standards for the protection of the exclusive rights of songwriters in the digital environment, covering the rights of reproduction, distribution, and communication to the public, as well as providing technological protection measures (TPMs) and rights management information (RMI) to prevent copyright infringement; (2) although Thai copyright law provides exceptions based on the principle of fair use and permits uses for educational and public-interest purposes, it remains limited in terms of enforcement and in effectively addressing copyright infringement in the online environment; and (3) the integration of blockchain technology can strengthen copyright protection mechanisms by enhancing transparency, traceability, and reliability in royalty collection, thereby supporting legal enforcement in accordance with the Three-Step Test under the WCT framework.

Keywords: Protection, Thai Songwriters, WIPO Copyright Treaty, Blockchain Innovation



บทนำ

ปัจจุบัน การละเมิดลิขสิทธิ์เพลงในยุคดิจิทัลนับเป็นความท้าทายสำคัญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประพันธ์เพลงไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจและศักดิ์ศรีในฐานะผู้สร้างสรรค์ เนื่องจากการคัดลอก ดัดแปลง และเผยแพร่ผลงานผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์โดยไม่ได้รับอนุญาตยังคงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยในการปรับตัวให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดิจิทัล (ธีรวัชร แสงไชย, 2562) เพื่อรองรับบริบทดังกล่าว องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization: WIPO) จึงได้จัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ (WIPO Copyright Treaty: WCT) ขึ้น เพื่อส่งเสริมให้รัฐภาคีปรับปรุงกฎหมายภายในให้สามารถคุ้มครองผลงานในรูปแบบดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการนำมาตรการทางเทคโนโลยี เช่น ระบบจัดการสิทธิดิจิทัล (Digital Rights Management: DRM) มาใช้ในการควบคุมการเข้าถึง การคัดลอก และการเผยแพร่ผลงานออนไลน์ (WIPO, 1996)

สำหรับประเทศไทย แม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายลิขสิทธิ์ให้สอดคล้องกับหลักการของ WCT ในระดับเชิงนโยบายแล้ว แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในบริบทของแพลตฟอร์มดิจิทัล ยังคงปรากฏข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพและความโปร่งใส ส่งผลให้ผู้ประพันธ์เพลงจำนวนมากไม่สามารถได้รับค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรมจากการใช้ผลงานออนไลน์ (LaFrance, M., 2015; Chaikornkij, S., 2024) ทั้งนี้ แม้อุตสาหกรรมเพลงไทยจะมีการเติบโตอย่างมีนัยสำคัญ โดยในปี พ.ศ. 2567 มีมูลค่าตลาดกว่า 3,400 ล้านบาท และมีอัตราการเติบโตร้อยละ 18.1 ส่งผลให้ประเทศไทยก้าวขึ้นสู่อันดับที่ 26 ของตลาดดนตรีโลก ซึ่งสะท้อนถึงศักยภาพของอุตสาหกรรมเพลงไทยในฐานะกลไกสำคัญของเศรษฐกิจสร้างสรรค์และ Soft Power ของประเทศ (กระทรวงพาณิชย์, 2568) แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการบริหารจัดการสิทธิในปัจจุบันยังไม่สามารถรองรับความซับซ้อนของธุรกรรมดิจิทัลและรูปแบบการใช้ผลงานสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ประพันธ์เพลงไทยจึงยังคงต้องพึ่งพาหน่วยงานกลาง เช่น องค์กรจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์หรือค่ายเพลงขนาดใหญ่ ซึ่งอาจจำกัดอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลผลงานของตนเอง (Kerdsang, P., & Pongsapan, M., 2022)

จากบริบทดังกล่าว เทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) จึงถูกเสนอในฐานะนวัตกรรมที่มีศักยภาพในการยกระดับระบบบริหารจัดการลิขสิทธิ์ ด้วยคุณสมบัติของระบบสมุดบัญชีดิจิทัลแบบกระจายศูนย์ที่สามารถบันทึกข้อมูลสิทธิ การอนุญาตใช้ และการจัดสรรรายได้อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่สามารถแก้ไขย้อนหลัง รวมถึงการประยุกต์ใช้สัญญาอัจฉริยะ (Smart Contracts) เพื่อสนับสนุนการจ่ายค่าลิขสิทธิ์โดยอัตโนมัติ อันช่วยเพิ่มความเป็นธรรมและความน่าเชื่อถือของระบบดังกล่าว (Brennan, R., 2022; Halgamuge, M. N., & Guruge, D., 2022; Shi, Q., & Zhou, Y., 2025) อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า งานวิจัยด้านกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยในยุคดิจิทัลยังขาดการศึกษาที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างกรอบกฎหมายลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศภายใต้ WCT กับระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทย โดยเฉพาะในมิติของสิทธิแต่เพียงผู้เดียว มาตรการคุ้มครองทางเทคโนโลยี (Technological Protection Measures: TPMs) และข้อมูลการจัดการสิทธิ (Rights Management Information: RMI) ตลอดจนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบการจัดเก็บและกระจายค่าลิขสิทธิ์ ดังนั้น การศึกษารุ่นนี้จึงมุ่งวิเคราะห์กรอบกฎหมายและข้อจำกัดดังกล่าว ควบคู่กับการเสนอแนวทางการบูรณาการระหว่างหลักนิติธรรมกับเทคโนโลยี



Blockchain เพื่อยกระดับประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความเป็นธรรมของการคุ้มครองสิทธิผู้ประพันธ์เพลงไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานของ WCT และรองรับบริบทของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ดิจิทัลอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากรอบสนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO Copyright Treaty: WCT) ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในยุคดิจิทัล
2. เพื่อศึกษาข้อจำกัดและข้อยกเว้นของระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในยุคดิจิทัล
3. เพื่อเสนอแนวทางการบูรณาการกรอบกฎหมาย WCT กับนวัตกรรม Blockchain เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1. การรวบรวมเอกสาร

ผู้วิจัยรวบรวมเอกสารในช่วง พ.ศ. 2537–2568 (ค.ศ. 1994–2025) เพื่อสะท้อนพัฒนาการของกฎหมายลิขสิทธิ์ไทย กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล โดยแหล่งข้อมูลแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กฎหมายและเอกสารภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับระบบลิขสิทธิ์ และการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ (2) กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศ เช่น WCT อนุสัญญาเบิร์น และความตกลง TRIPS และ (3) งานวิจัยและบทความวิชาการร่วมสมัยที่ศึกษาการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนในการคุ้มครองลิขสิทธิ์

2. การคัดกรองเอกสาร

การคัดกรองเอกสารใช้เกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ ความครอบคลุมด้านเวลา ความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองลิขสิทธิ์ผลงานดนตรีและเทคโนโลยีบล็อกเชน ความน่าเชื่อถือของแหล่งเผยแพร่ และการตรวจสอบซ้ำจากหลายแหล่ง (Triangulation) เพื่อยืนยันความถูกต้องและความสอดคล้องของข้อมูล

3. การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์หลักการและกลไกการคุ้มครองลิขสิทธิ์ภายใต้กรอบ WCT กฎหมายลิขสิทธิ์ไทย และแนวทางระหว่างประเทศ ร่วมกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงกฎหมาย เพื่อนำไปสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและรองรับการใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนในบริบทเศรษฐกิจดิจิทัล

ผลการวิจัย

1. กรอบและบทบาทของสนธิสัญญา WCT ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในยุคดิจิทัล ผลการศึกษาพบว่า จากการทบทวนบทบัญญัติของสนธิสัญญา WCT ควบคู่กับงานวิชาการด้านกฎหมายลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ WCT เป็นกรอบกฎหมายที่พัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของการใช้ผลงานเพลงจากระบบสื่อกายภาพไปสู่สภาพแวดล้อมดิจิทัล โดยได้ขยายขอบเขตของสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของผู้ประพันธ์เพลงให้



ครอบคลุมการทำซ้ำ การเผยแพร่ และการสื่อสารต่อสาธารณะผ่านระบบออนไลน์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองลิขสิทธิ์ในเศรษฐกิจดิจิทัลที่ให้ความสำคัญกับ “การเข้าถึงผลงาน” มากกว่าการโอนกรรมสิทธิ์ในตัวสื่อ (Ficsor, M., 2002; WIPO, 1996) ทั้งนี้ WCT มิได้จำกัดบทบาทไว้เพียงการรับรองสิทธิในเชิงหลักการ หากแต่ได้กำหนดกลไกคุ้มครองเสริมผ่านบทบัญญัติมาตรา 11 และ 12 ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองทางเทคโนโลยี (Technological Protection Measures: TPMs) และข้อมูลการจัดการสิทธิ (Rights Management Information: RMI) เพื่อสนับสนุนการบังคับใช้สิทธิในทางปฏิบัติ ซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้ผลงานและลดข้อจำกัดของการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ในสภาพแวดล้อมออนไลน์ (Okediji, R.L., 2006)

ในประเด็นสิทธิในการสื่อสารต่อสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่า WCT ได้ขยายความหมายของสิทธิดังกล่าวให้ครอบคลุมการสื่อสารทางอ้อม (Indirect Communication) อันสอดคล้องกับพฤติกรรมการบริโภคสื่อในยุคดิจิทัล และเอื้อให้ผู้ประพันธ์เพลงสามารถเรียกเก็บค่าลิขสิทธิ์ได้ แม้ไม่มีการทำซ้ำในเชิงเทคนิคแบบดั้งเดิม (Ricketson, S. & Ginsburg, J.C., 2006) ขณะเดียวกัน ในด้านการบังคับใช้พันธกรณีของรัฐภาคี กรณีศึกษาของสหภาพยุโรปสะท้อนให้เห็นว่า การนำบทบัญญัติของ WCT มาปรับใช้ผ่าน EU Copyright Directive 2001/29/EC ควบคู่กับการใช้หลักสามขั้นตอน (Three-Step Test) ตามมาตรา 10 ของ WCT เป็นแนวทางที่มุ่งรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้สร้างสรรค์และประโยชน์ของสาธารณชน ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่ากรอบของ WCT แสดงให้เห็นแนวคิดการคุ้มครองลิขสิทธิ์ในยุคดิจิทัลที่บูรณาการกฎหมายลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศ และบริบทของอุตสาหกรรมดนตรีร่วมสมัยเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

2. ข้อจำกัดและข้อยกเว้นของระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยในการคุ้มครองสิทธิผู้ประพันธ์เพลงในบริบทดิจิทัล

จากการวิเคราะห์องค์ความรู้ด้านหลักการใช้โดยชอบธรรม (Fair Use) ตามมาตรา 32–37 ของพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ผู้วิจัยพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้สังคมสามารถใช้ผลงานลิขสิทธิ์ในบางกรณี เช่น การศึกษา การวิจัย หรือการวิจารณ์ แต่การกำหนดหลักการในลักษณะกว้างและเปิดให้ตีความได้หลากหลายเกินไป ส่งผลให้การบังคับใช้ในทางปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอน โดยเฉพาะการใช้ผลงานดนตรีบนแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีลักษณะก้ำกึ่งระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งองค์ความรู้ด้านกฎหมายชี้ให้เห็นว่า หลักการดังกล่าวนั้นทำหน้าที่ทั้งเป็นกลไกคุ้มครองสาธารณชนและในขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดต่อการบังคับใช้สิทธิของผู้ประพันธ์อีกด้วย (เทพรรัตน์ พิมลเสถียร, 2560; พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537) ในส่วนของประเด็นระยะเวลาการคุ้มครอง ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรา 19 พบว่าการกำหนดระยะเวลาคุ้มครองตลอดชีวิตผู้ประพันธ์และต่อเนื่องอีก 50 ปีหลังถึงแก่กรรมมีความสอดคล้องกับแนวคิดสากล แต่อย่างไรก็ตามองค์ความรู้ด้านกฎหมายดิจิทัลชี้ให้เห็นว่า การสิ้นสุดความคุ้มครองและการเข้าสู่สาธารณสมบัติในบริบทออนไลน์อาจก่อให้เกิดข้อจำกัดในบางส่วน เนื่องจากการเผยแพร่และทำซ้ำผลงานเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง จนยากต่อการควบคุมหรือแยกแยะสถานะทางกฎหมายของผลงานในแต่ละช่วงเวลา (Supasiripongchai, N., 2010) นอกจากนี้จากการศึกษาข้อยกเว้นการใช้ผลงานเพื่อวัตถุประสงค์ทางสาธารณะและไม่แสวงหากำไร ผู้วิจัยพบว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนแนวคิดด้านความเป็นธรรมและการเข้าถึงผลงานของสังคม แต่อาจกลายเป็นช่องว่างทางกฎหมายเมื่อถูกนำไปใช้ในสภาพแวดล้อมดิจิทัลที่เส้นแบ่งระหว่างการใช้



เพื่อสาธารณะกับการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจไม่ชัดเจน โดยเฉพาะกรณีแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีรายได้จากโฆษณา (WIPO, 1996)

จากการวิเคราะห์องค์ความรู้ด้านความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ผู้วิจัยพบว่า กลไกการแจ้งและระงับการเข้าถึง (Notice and Takedown) ตามมาตรา 43/1-43/5 แม้จะช่วยลดภาระความรับผิดชอบของผู้ให้บริการและเอื้อต่อการดำเนินงานของระบบดิจิทัล แต่ยังคงมีข้อจำกัดในการคุ้มครองผู้ประพันธ์อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ประพันธ์ต้องเป็นฝ่ายติดตาม ตรวจสอบ และแจ้งการละเมิดด้วยตนเอง ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะการละเมิดลิขสิทธิ์บนแพลตฟอร์มดิจิทัลขนาดใหญ่ในทางปฏิบัติ (Kuanpoth, J. & Huangsuntonchai, C., 2021) ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างของการคุ้มครองสิทธิผู้ประพันธ์เพลงตามสนธิสัญญา WCT และกฎหมายลิขสิทธิ์ไทย ผู้วิจัยจึงจัดทำตารางเปรียบเทียบ แสดงดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิผู้ประพันธ์เพลงตามสนธิสัญญา WCT และกฎหมายลิขสิทธิ์ไทย

ประเด็นการคุ้มครอง	หลักการตามสนธิสัญญา WCT	บทบัญญัติ/แนวปฏิบัติตามกฎหมายลิขสิทธิ์ไทย
1. หลักการใช้โดยชอบธรรม	ใช้หลักสามขั้นตอน (Three-Step Test) คือ เป็นกรณีเฉพาะ ไม่กระทบการใช้ประโยชน์ปกติ และไม่ละเมิดผลประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าของสิทธิ	มาตรา 32-37 อนุญาตการใช้เพื่อการศึกษา วิจัย วิจัย หรือรายงานข่าว โดยไม่แสวงหากำไร
2. การใช้ผลงานในบริบทดิจิทัลและแพลตฟอร์มออนไลน์	มุ่งคุ้มครองสิทธิในสภาพแวดล้อมออนไลน์ และเปิดให้รัฐกำหนดข้อยกเว้นที่เหมาะสมกับสื่อดิจิทัล	ยังอิงการใช้แบบดั้งเดิม และขาดแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับแพลตฟอร์มดิจิทัล
3. ระยะเวลาการคุ้มครองและการเข้าสู่สาธารณสมบัติ	คุ้มครองตลอดชีวิตผู้ประพันธ์และระยะเวลาหลังเสียชีวิต เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างสิทธิเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ	มาตรา 19 คุ้มครองตลอดชีวิตผู้ประพันธ์และต่ออีก 50 ปีหลังถึงแก่กรรม
4. ข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและกิจกรรมไม่แสวงหากำไร	สนับสนุนข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ภายใต้กรอบ Three-Step Test	ให้ข้อยกเว้นสำหรับการใช้ในกิจกรรมของรัฐ การศึกษา ศาสนา หรือการกุศล
5. ความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต	เปิดทางให้รัฐกำหนดกลไกความรับผิดชอบที่เหมาะสมกับบริบทดิจิทัล	มาตรา 43/1-43/5 ใช้ระบบแจ้งและระงับการเข้าถึง (Notice and Takedown)

3. แนวทางการบูรณาการกรอบกฎหมาย WCT กับเทคโนโลยี Blockchain เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทย

จากการศึกษาพบว่า Blockchain สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเสริมเชิงโครงสร้าง ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ภายใต้ WCT ได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในมิติของการยืนยันสิทธิ



การจัดการข้อมูลลิขสิทธิ์ และการควบคุมการใช้ผลงานในสภาพแวดล้อมดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของผู้ประพันธ์ที่ WCT ให้การรับรอง (WIPO, 1996; Ficsor, M., 2002; Bodó et al., 2018) โดยจากการสังเคราะห์งานวิชาการด้านกฎหมายและเทคโนโลยี ยังพบประเด็นสำคัญถัดมาคือ คุณสมบัติของ Blockchain ในการบันทึกข้อมูลแบบถาวรและกระจายศูนย์สามารถนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลกลางสำหรับการจดทะเบียนและยืนยันความเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ ที่จะช่วยลดความเสี่ยงจากการแก้ไขหรือปลอมแปลงข้อมูล รวมถึงเพิ่มความโปร่งใสในการตรวจสอบสิทธิ และสนับสนุนการเรียกร้องค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ WCT ในการให้อำนาจควบคุมการใช้ผลงานแก่เจ้าของสิทธิในยุคดิจิทัล (WIPO, 1996; Okediji, R.L., 2006) สำหรับมาตรการคุ้มครองทางเทคโนโลยี (TPMs) และข้อมูลการจัดการสิทธิ (RMI) ตามมาตรา 11 และ 12 ของ WCT ยังสนับสนุนการใช้เทคโนโลยี Blockchain เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดเก็บข้อมูลลิขสิทธิ์ เช่น ข้อมูลผู้ประพันธ์ และเงื่อนไขการอนุญาตใช้ผลงาน โดย Blockchain ช่วยให้ข้อมูลมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และลดความเสี่ยงจากการแก้ไขหรือปลอมแปลงข้อมูลในระบบดิจิทัลและประวัติการใช้ผลงานในลักษณะที่ไม่สามารถแก้ไขย้อนหลังได้ ซึ่งช่วยลดปัญหาการลบหรือปลอมแปลงข้อมูล และเพิ่มความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบสิทธิในบริบทดิจิทัล สำหรับสิทธิในการสื่อสารต่อสาธารณะทางอ้อมภายใต้ WCT ผู้วิจัยได้ศึกษาสิทธิที่รวมกับการจัดการสิทธิในระบบดิจิทัลพบว่า Blockchain สามารถนำมาใช้ในการบันทึกและติดตามการใช้งานผลงานเพลงบนแพลตฟอร์มออนไลน์อย่างเป็นระบบ โดยข้อมูลการใช้งานสามารถใช้เป็นหลักฐานทางดิจิทัลเพื่อสนับสนุนการเรียกร้องค่าตอบแทนตามการใช้จริง และเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้สิทธิของผู้ประพันธ์ให้ดียิ่งขึ้น (Ricketson, S. & Ginsburg, J.C., 2006; Wijesekara, P.A.D.S.N., 2025)

จากการเชื่อมโยงองค์ความรู้ด้านกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยกับหลักสามขั้นตอน (Three-Step Test) ของ WCT ทำให้ผู้วิจัยพบศักยภาพเพิ่มเติมของนวัตกรรม Blockchain ว่า ยังสามารถสนับสนุนการบังคับใช้ข้อยกเว้นและข้อจำกัดของกฎหมายลิขสิทธิ์ในทางปฏิบัติ โดยทำหน้าที่บันทึกการใช้ผลงานภายใต้ข้อยกเว้น เช่น การใช้เพื่อการศึกษา วิจัย หรือกิจกรรมไม่แสวงหากำไร ช่วยลดความคลุมเครือในการตีความและเพิ่มความโปร่งใสในการตรวจสอบของหน่วยงานรัฐ (เทพรัตน์ พิมลเสถียร, 2560; Kuanpoth & Huangsuntonchai, 2021; Savelyev, 2018; Cai, 2020; Kuang, Y., & Sanjun, Y., 2023) ดังนั้น การบูรณาการกรอบกฎหมาย WCT กับเทคโนโลยี Blockchain สามารถช่วยสร้างกลไกสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงและประโยชน์สาธารณะในการเข้าถึงผลงาน ผ่านระบบที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ดิจิทัล อันเป็นแนวทางที่สนับสนุนการพัฒนากระบวนกรรมลิขสิทธิ์ของไทยให้มีความทันสมัยและยั่งยืนยิ่งขึ้น

อภิปรายผล

1. ผลการวิเคราะห์การศึกษารอบสนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO Copyright Treaty: WCT) ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในยุคดิจิทัล

จากผลการศึกษาพบว่า สนธิสัญญา WCT มีบทบาทสำคัญในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงให้สอดคล้องกับบริบทของสื่อดิจิทัล โดยรับรองสิทธิแต่เพียงผู้เดียวครอบคลุมการทำซ้ำ การเผยแพร่ และการสื่อสารต่อสาธารณะผ่านช่องทางออนไลน์ ซึ่งเอื้อให้เจ้าของสิทธิสามารถควบคุมการใช้ประโยชน์



จากผลงานได้โดยตรง สอดคล้องกับ Gudisa, S.L. (2022) ที่ชี้ว่า การนำ WCT มาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ช่วยยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองให้รองรับการเผยแพร่ผลงานในสภาพแวดล้อมออนไลน์ที่ไร้พรมแดน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ WCT จะกำหนดกรอบความคุ้มครองที่ชัดเจนในระดับนานาชาติ แต่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติยังเผชิญข้อจำกัดจากการขาดกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการติดตามการใช้ผลงานท่ามกลางการหมุนเวียนของข้อมูลดิจิทัลที่รวดเร็ว ในส่วนของมาตรการคุ้มครองทางเทคโนโลยี (Technological Protection Measures: TPMs) และข้อมูลการจัดการสิทธิ (Rights Management Information: RMI) ภายใต้ WCT ผลการศึกษาพบว่า มาตรการดังกล่าวมีบทบาทในการลดการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการควบคุมการเข้าถึงและการจัดเก็บข้อมูลสิทธิอย่างเป็นระบบ และยังสามารถเสริมประสิทธิภาพได้มากขึ้นด้วยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี Blockchain ร่วมกับระบบ Digital Rights Management (DRM) เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบย้อนหลัง สอดคล้องกับ Frolova, E. และ Kupchina, E. (2023) ที่พบว่า แนวทางดังกล่าวช่วยลดความซับซ้อนของการอนุญาตใช้สิทธิและเพิ่มความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้ Blockchain ยังคงมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะกรณีการบันทึกข้อมูลสิทธิผิดพลาดตั้งแต่ต้น หรือความไม่สอดคล้องระหว่างข้อมูลในระบบ Blockchain กับสถานะสิทธิทางกฎหมายภายใต้การกำกับของรัฐ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้อมูลทางเทคโนโลยีกับสถานะสิทธิทางกฎหมายในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า หลักการสื่อสารต่อสาธารณะทางอ้อม (Indirect Communication to the Public) ตามสนธิสัญญา WCT ได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ครอบคลุมการใช้ผลงานที่ไม่มีการโอนถ่ายไฟล์โดยตรง เช่น การสตรีม หรือการใช้เพลงประกอบเนื้อหาบนสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งช่วยให้กฎหมายสามารถรองรับพฤติกรรมการใช้สื่อในยุคดิจิทัลได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับข้อเสนอของ Naugolnny, B. (2020) อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาสำคัญยังคงอยู่ที่ความคลุมเครือของขอบเขตคำว่า “สาธารณะ” โดยเฉพาะกรณีการแชร์ต่อหรือการเผยแพร่ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ผู้ใช้งานไม่ได้เป็นเจ้าของเนื้อหาโดยตรง ส่งผลให้การตีความสิทธิในการสื่อสารต่อสาธารณะยังไม่เป็นเอกภาพในหลายระบบกฎหมาย

ในเชิงการบังคับใช้พันธกรณีของรัฐภาคี ผลการศึกษาพบว่า การปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับ WCT เป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับ Mimler, M.D. (2023) ที่ชี้ว่าหลายประเทศ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ได้นำหลักการของ WCT ไปปรับใช้ผ่าน EU Copyright Directive เพื่อยกระดับการคุ้มครองผลงานดิจิทัล ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ความแตกต่างด้านโครงสร้างกฎหมายและศักยภาพทางเทคโนโลยีระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียม

เมื่อพิจารณาการบูรณาการเทคโนโลยี Blockchain เข้ากับกลไกการคุ้มครองลิขสิทธิ์ภายใต้กรอบของสนธิสัญญา WCT ผลการศึกษพบว่า Blockchain มีศักยภาพในการเพิ่มความโปร่งใสในการจัดการลิขสิทธิ์ เพิ่มความถูกต้องของการกระจายค่าตอบแทน และลดการพึ่งพาตัวกลาง โดยเฉพาะการใช้สัญญาอัจฉริยะ (Smart Contracts) เป็นกลไกบังคับใช้สิทธิอัตโนมัติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Bodó, B., Gervais, D. และ Quintais, J.P. (2018) นอกจากนี้ งานศึกษาของ Fang, Q. (2024) ยังชี้ให้เห็นว่า การผสมผสาน Blockchain เข้ากับเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ เช่น Deep Belief Network (DBN) สามารถเพิ่มความแม่นยำในการระบุสิทธิและลดความเสี่ยงจากการปลอมแปลงข้อมูลได้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า Blockchain ยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่



ความไม่สอดคล้องที่อาจเกิดขึ้นระหว่างข้อมูลดิจิทัลกับพยานหลักฐานทางกฎหมาย การขาดมาตรฐานสากลด้านการกำกับดูแลธุรกรรมบนบล็อกเชน และความเสี่ยงต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ประพันธ์และผู้ใช้งาน ดังนั้น การนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้จึงจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการพัฒนากลไกทางกฎหมายที่รองรับด้านความปลอดภัยของข้อมูล มาตรฐานการรับรองสิทธิทางดิจิทัล และระบบตรวจสอบที่เป็นอิสระ เพื่อให้ Blockchain สามารถทำหน้าที่เสริมสร้างนิติธรรมดิจิทัลภายใต้เจตนารมณ์ของ WCT ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

2. ผลการวิเคราะห์การศึกษาข้อจำกัดและข้อยกเว้นของระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในยุคดิจิทัล

ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดข้อจำกัดและข้อยกเว้นของกฎหมายลิขสิทธิ์เป็นองค์ประกอบสำคัญในการรักษาดุลยภาพระหว่างสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงกับสิทธิของสาธารณะในการเข้าถึงองค์ความรู้และทรัพยากรทางวัฒนธรรม เนื่องจากการคุ้มครองที่เข้มงวดเกินไปอาจปิดกั้นการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในยุคดิจิทัล สอดคล้องกับ Kuanpoth, J. และ Huangsuntonchai, C. (2021) ที่ชี้ว่า แม้ประเทศไทยจะยังมีได้เป็นภาคีสถิติสัญญา WCT แต่กฎหมายลิขสิทธิ์ไทยได้ออกแบบข้อยกเว้นในลักษณะใกล้เคียงกับหลักการใช้โดยชอบธรรม (Fair Use) เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และการเข้าถึงทรัพยากรทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวยังขาดหลักเกณฑ์เชิงปฏิบัติที่ชัดเจน ส่งผลให้การตีความและการบังคับใช้ในบริบทของแพลตฟอร์มดิจิทัลเกิดความไม่แน่นอน โดยเมื่อพิจารณาหลักการใช้โดยชอบธรรมตามมาตรา 32-37 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พบว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการเปิดโอกาสให้การใช้ผลงานเพื่อการศึกษา การวิจัย หรือการวิจารณ์โดยไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ แต่ในทางปฏิบัติ การตีความของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและศาลไทยยังคงมีลักษณะเคร่งครัด โดยเฉพาะต่อการใช้ผลงานในสื่อดิจิทัลและเนื้อหาที่ผู้ใช้สร้างขึ้น ส่งผลให้ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลระหว่างสิทธิของผู้สร้างสรรค์กับประโยชน์สาธารณะได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Chaikornkij, S. (2024) และ Rosati, E. (2023) ที่เสนอให้ปรับแนวทางไปสู่การตีความแบบยืดหยุ่น (Flexible Fair Use) เพื่อให้กฎหมายสามารถรองรับพฤติกรรมการใช้สื่อในยุคดิจิทัลได้ดียิ่งขึ้น

ในทำนองเดียวกัน ข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การใช้เพื่อการศึกษา ศาสนา กิจกรรมของรัฐ หรือกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร แม้จะสะท้อนแนวคิดการคุ้มครองที่ยืดหยุ่นและเป็นศูนย์กลาง แต่ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาสำคัญคือการขาดแนวทางที่ชัดเจนในการประเมินขอบเขตการใช้ผลงานในสภาพแวดล้อมออนไลน์ ซึ่งอาจเปิดช่องให้เกิดการใช้ข้อยกเว้นเป็นช่องว่างทางกฎหมาย นอกจากนี้ แม้กฎหมายลิขสิทธิ์ไทยจะกำหนดระยะเวลาการคุ้มครองที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและมีเป้าหมายให้ผลงานกลับคืนสู่สาธารณสมบัติ แต่ในบริบทดิจิทัลกลับพบปัญหาการจัดการสิทธิ์รวมและระบบการจัดเก็บค่าตอบแทนที่ขาดความโปร่งใส ส่งผลให้ผู้ประพันธ์เพลงจำนวนมากไม่ได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับ Supasiripongchai, N. (2011) และ Distabanjong, S. (2010) ที่ชี้ว่าการขาดระบบฐานข้อมูลลิขสิทธิ์ดิจิทัลที่มีประสิทธิภาพเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญ

ประการสุดท้าย ในส่วนของบทบัญญัติมาตรา 43/1-43/5 ว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้สร้างสรรค์กับผู้ให้บริการ ผลการศึกษพบว่า กลไกดังกล่าวยังมีความเสี่ยงต่อการละเมิดเนื้อหาเกินความจำเป็นและการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก เนื่องจาก



ขาดระบบตรวจสอบและกลไกอุทธรณ์ที่ชัดเจน สอดคล้องกับ Seng, D.K.B. และ Lim, S. (2021) ที่เน้นความจำเป็นของการใช้เทคโนโลยีตรวจสอบอย่างมีความรับผิดชอบและการกำกับดูแลร่วมกันระหว่างรัฐกับภาคเอกชน ดังนั้น แม้ข้อจำกัดและข้อยกเว้นของกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยจะมีเป้าหมายเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงกับประโยชน์สาธารณะ แต่ในบริบทดิจิทัลกลับสะท้อนข้อจำกัดของระบบกฎหมายในการรองรับรูปแบบการใช้ผลงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งการพัฒนาการตีความและกลไกการบังคับใช้ให้เท่าทันเทคโนโลยีจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการรักษาดุลยภาพดังกล่าวและการสนับสนุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ไทยอย่างยั่งยืนในระยะยาว

3. แนวทางการบูรณาการกรอบกฎหมาย WCT กับนวัตกรรม Blockchain เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทย

ผลการศึกษาพบว่า การบูรณาการเทคโนโลยี Blockchain เข้ากับกรอบกฎหมายลิขสิทธิ์ภายใต้สนธิสัญญา WCT มีศักยภาพในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของผู้ประพันธ์เพลงให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสิทธิในการทำซ้ำ การเผยแพร่ และการสื่อสารต่อสาธารณะผ่านสื่อดิจิทัล ซึ่งเป็นช่องทางหลักของอุตสาหกรรมดนตรียุคปัจจุบัน ทั้งนี้ Blockchain สามารถทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลแบบกระจายศูนย์ที่บันทึกข้อมูลการใช้ผลงานอย่างถาวร ตรวจสอบย้อนกลับได้ และไม่สามารถแก้ไขย้อนหลัง ส่งผลให้ผู้ประพันธ์สามารถติดตามและควบคุมการใช้ผลงานของตนได้โดยตรง สอดคล้องกับ Rahman, K.F., Mittal, M. และ Bali, V. (2024) ที่ชี้ว่า Blockchain ช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการจดทะเบียนสิทธิและการอนุญาตใช้ผลงานผ่านแนวคิด Music Wallet อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่า ประสิทธิภาพทางกฎหมายของระบบดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับการยอมรับข้อมูลที่บันทึกบน Blockchain ในฐานะพยานหลักฐานทางกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องมีกำหนดกรอบนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนรองรับ

ในส่วนของมาตรการคุ้มครองทางเทคโนโลยี (TPMs) และข้อมูลการจัดการสิทธิ (RMI) Blockchain สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเสริมในการจัดเก็บข้อมูลสิทธิ เงื่อนไขการอนุญาต และประวัติการใช้งานในรูปแบบที่มีความน่าเชื่อถือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการลิขสิทธิ์โดยรวม สอดคล้องกับ Zhan, Q. (2023) และ Wang, Z. (2025) ที่พบว่า Blockchain มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบจัดการลิขสิทธิ์ที่ปลอดภัยและโปร่งใส โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การนำ Blockchain มาใช้จำเป็นต้องบูรณาการภายใต้กรอบนิติธรรมดิจิทัลอย่างเหมาะสม มิใช่การนำเทคโนโลยีมาใช้ในลักษณะเป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิคโดยปราศจากการกำกับดูแลทางกฎหมาย

สำหรับการสื่อสารต่อสาธารณะทางอ้อม Blockchain ยังมีศักยภาพในการบันทึกการใช้งานผลงานเพลงในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสตรีม การเปิดเพลงในที่สาธารณะ หรือการเผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์อย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานดิจิทัลเพื่อลดข้อพิพาทและสนับสนุนการจัดเก็บค่าตอบแทนตามการใช้งานจริง สอดคล้องกับ Bosher, H. (2021) และ Greenspan, D. และคณะ (2021) อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่า การนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ควรยึดหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี เพื่อไม่ให้เกิดการบังคับใช้สิทธิกลายเป็นภาระเกินสมควรต่อผู้ใช้งานทั่วไป นอกจากนี้ ในมิติของการบังคับใช้พันธกรณีของรัฐภาคีภายใต้หลักสามขั้นตอน (Three-Step Test) Blockchain ยังสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการตรวจสอบการใช้ผลงานภายใต้ข้อยกเว้นได้อย่างโปร่งใสและเป็นระบบ อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังไม่ให้เกิดการตรวจสอบ



ดังกล่าวเข้มงวดจนบั่นทอนวัตถุประสงค์ของช้อยกเว้นและเสรีภาพในการเข้าถึงผลงานของสาธารณะ ดังนั้น การบูรณาการกรอบกฎหมาย WCT กับนวัตกรรม Blockchain จึงมีศักยภาพในการเพิ่มความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความน่าเชื่อถือของระบบคุ้มครองลิขสิทธิ์ในอุตสาหกรรมเพลงไทย อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของแนวทางดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินควบคู่กับการพัฒนากฎหมายดิจิทัลที่ชัดเจน การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการกำกับดูแลเชิงนโยบายที่รักษาดุลยภาพระหว่างนวัตกรรมกับนิติธรรม เพื่อให้เทคโนโลยีสามารถทำหน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองลิขสิทธิ์อย่างยั่งยืนในระยะยาว

สรุป/ข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุปและวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์การวิจัยแต่ละข้อได้ดังนี้

1) ผลการวิเคราะห์การศึกษากรอบสนธิสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO Copyright Treaty: WCT) ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในยุคดิจิทัล

สนธิสัญญา WCT มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานสากลด้านการคุ้มครองลิขสิทธิ์ในสภาพแวดล้อมดิจิทัล โดยขยายสิทธิแต่เพียงผู้เดียวให้ครอบคลุมการทำซ้ำ การเผยแพร่ และการสื่อสารต่อสาธารณะผ่านระบบออนไลน์ บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองทางเทคโนโลยี (TPMs) และข้อมูลการจัดการสิทธิ (RMI) ทำหน้าที่เชื่อมโยงกลไกทางกฎหมายกับเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้สิทธิ ขณะเดียวกัน หลักการสื่อสารต่อสาธารณะทางอ้อมยังช่วยให้ผู้ประพันธ์สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนได้ แม้ไม่มีการโอนถ่ายไฟล์โดยตรง อันสอดคล้องกับโครงสร้างของอุตสาหกรรมดนตรียุคดิจิทัล

2) ผลการวิเคราะห์การศึกษาข้อจำกัดและช้อยกเว้นของระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์เพลงในยุคดิจิทัล

ระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไทยมีความสอดคล้องกับหลักการของ WCT ในเชิงโครงสร้าง อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏข้อจำกัดในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการตีความหลักการใช้โดยชอบธรรมตามมาตรา 32-37 ที่ยังไม่สอดคล้องกับรูปแบบการสร้างสรรคเนื้อหาโดยผู้ใช้ในสื่อดิจิทัล ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์กับเสรีภาพในการใช้ผลงาน นอกจากนี้ กลไกความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตตามมาตรา 43/1-43/5 ยังมีความเสี่ยงต่อการลบล้างเนื้อหาเกินความจำเป็น ซึ่งอาจกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงออก

3) แนวทางการบูรณาการกรอบกฎหมาย WCT กับนวัตกรรม Blockchain เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทย

เทคโนโลยี Blockchain มีศักยภาพในการเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ โดยเฉพาะด้านการจดทะเบียนสิทธิ การติดตามการใช้งาน และการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ผ่านสัญญาอัจฉริยะ ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบ อีกทั้งสนับสนุนการบังคับใช้หลักการ TPMs และ RMI อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม Blockchain ยังคงมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น การขาดมาตรฐานสากล ความซับซ้อนทางเทคนิค และความไม่แน่นอนทางกฎหมายในการใช้งานข้ามเขตอำนาจศาล ดังนั้น การนำเทคโนโลยี



ดังกล่าวมาใช้จึงจำเป็นต้องดำเนินควบคู่กับกรอบนโยบายและกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อให้เทคโนโลยีสามารถเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายและยกระดับการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทยได้อย่างยั่งยืน

2. ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยควรพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญา WCT เพื่อยกระดับระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเสริมประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้ประพันธ์เพลงไทยในบริบทเศรษฐกิจดิจิทัลควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านลิขสิทธิ์ดิจิทัล เช่น การจัดตั้งระบบฐานข้อมูลลิขสิทธิ์กลางที่ประยุกต์ใช้เทคโนโลยี Blockchain สำหรับการจดทะเบียนผลงานและการติดตามการใช้สิทธิอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ในขณะเดียวกัน กฎหมายลิขสิทธิ์ไทยควรได้รับการปรับปรุงให้มีความยืดหยุ่นและรองรับรูปแบบการใช้ผลงานในสื่อดิจิทัลมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นการสื่อสารต่อสาธารณะทางอ้อมและการใช้โดยชอบธรรม เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างสิทธิของผู้สร้างสรรค์กับสิทธิของสาธารณะ ทั้งนี้ ผลการวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาระบบต้นแบบการจัดการลิขสิทธิ์ด้วย Blockchain และการเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านกฎหมายดิจิทัล โดยการวิจัยในอนาคตควรมุ่งศึกษาการนำเทคโนโลยีดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติและเปรียบเทียบแนวปฏิบัติของประเทศภาคี WCT เพื่อพัฒนาระบบคุ้มครองลิขสิทธิ์ของไทยให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืนในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงพาณิชย์. (2568). กรมทรัพย์สินทางปัญญาเปิดให้บริการระบบฐานข้อมูลเพลง และระบบตัวแทนจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์และดำเนินคดีละเมิดลิขสิทธิ์ สร้างความโปร่งใส เป็นธรรม อำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการกิจการค้าและการบริการ.
<https://www.moc.go.th/th/gallery/article/detail/id/5/iid/1207>
- กระทรวงพาณิชย์. (2568). Music IP ฤกษ์แจ้งสู่การเติบโตของอุตสาหกรรมเพลงไทย.
<https://www.moc.go.th/th/gallery/category/detail/id/5/iid/1190>
- จิตติมา ศรีภาพร. (2561). การพัฒนาระบบการบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้แผนปฏิบัติการด้านทรัพย์สินทางปัญญาอาเซียน: กรณีศึกษากลุ่มประเทศ CLMV (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล). สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, กระทรวงการต่างประเทศ.
- เทพรัตน์ พิมลเสถียร. (2560). นวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา. ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- ธีรวัชร แสงไชย. (2562). ปัญหากฎหมายลิขสิทธิ์เกี่ยวกับการทำงานอันมีลิขสิทธิ์ประเภทดนตรีกรรมและสิ่งบันทึกเสียงมาดัดแปลงโดยวิธีการ remix. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537. (2537, 21 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนที่ 59 ก. หน้า 1-28.
https://www.ipthailand.go.th/images/3534/2565/Copyright/Copyright_Act2_TH.pdf



- Aronov, A. K. (2024). Protecting copyright in the Internet age: The Kazakhstani perspective. *Bulletin of L. N. Gumilyov Eurasian National University. Law Series*, 149(4), 71–83. <https://doi.org/10.32523/2616-6844-2024-149-4-71-83>
- Bodó, B., Gervais, D., & Quintais, J. P. (2018). Blockchain and smart contracts: The missing link in copyright licensing? *International Journal of Law and Information Technology*, 26(4), 311–336. <https://doi.org/10.1093/ijlit/eay014>
- Bosher, H. (2021). *Copyright in the music industry: A practical guide to exploiting and enforcing rights*. Edward Elgar Publishing.
- Brennan, R. (2022). *Music copyright management using smart contracts and tokenization on the Ethereum blockchain* [Bachelor's thesis, Trinity College Dublin].
- Cai, Z. (2020). Usage of deep learning and blockchain in compilation and copyright protection of digital music. *IEEE Access*, 8, 164144–164154. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2020.30213>
- Chaikornkij, S. (2024). Notice and takedown measures regarding fair use for newly created works derived from copyright works: A comparative study of Thailand, the United States, and Canada. Master's thesis, Thammasat University.
- Distabanjong, S. (2010). *Implementing copyright collective management in Asia: A case study of Thailand*. Doctoral dissertation, University of South Australia.
- Dusollier, S. (2013). The limitations and exceptions to copyright and related rights for libraries, research and teaching uses. European Union. <https://hal.science/hal-03604035>
- Fang, Q. (2023). Designing of music copyright protection system based on deep belief network and blockchain. *Soft Computing*, 28(2), 1669–1684. <https://doi.org/10.1007/s00500-023-09515-9>
- Ficsor, M. (2002). *The law of copyright and the internet: The 1996 WIPO treaties, their interpretation and implementation*. Oxford University Press.
- Frolova, E. E., & Kupchina, E. V. (2023). Digital tools for the protection of intellectual property rights: A case study of blockchain and artificial intelligence. *Perm University Herald. Juridical Sciences*, 61, 479–495.
- Greenspan, D., Dimita, G., & Boyd, S. G. (2022). *Mastering the game: Business and legal issues for video game developers – A training tool*. World Intellectual Property Organization. <https://doi.org/10.34667/tind.45851>
- Gudisa, S. L. (2022). Copyright protection in the digital era. *Indian Journal of Law and Legal Research*, 4(1), 1–11. https://3fdef50c-add3-4615-a675-a91741bcb5c0.usrfiles.com/ugd/3fdef5_40f7727f69bf4d629baf8736436943b5.pdf



- Halgamuge, M. N., & Guruge, D. (2022). Fair rewarding mechanism in music industry using smart contracts on public-permissionless blockchain. RMIT University.
<https://hdl.handle.net/10779/rmit.27561348.v1>
- Kerdsang, P., & Pongsapan, M. (2022). Problems concerning the establishment and management of joint ownership of copyright under the Copyright Act B.E. 2537 (1994). Master's thesis, Thammasat University.
- Kuang, Y., & Sanjun, Y. (2023). Design of digital music copyright protection system based on blockchain technology. In *Advances in computational vision and robotics* (pp. 63–72). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-38651-0_7
- Kuanpoth, J., & Huangsuntonchai, C. (2021). Intellectual property and digital technology in Thailand: Opportunities and challenges. In S. Frankel & M. George (Eds.), *Intellectual property and digital trade in the age of artificial intelligence and big data*. Routledge.
- LaFrance, M. (2015). Are we serious about performers' rights? *Scholarly Works*, Article 1180.
<https://scholars.law.unlv.edu/facpub/1180>
- Mimler, M. (2023). Digital trade and intellectual property. In *Research handbook on digital trade* (pp. 455–473). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800884953.00038>
- Mittal, M., Rahman, K. F., Jha, C. K., & Bali, V. (2024). Bridging policy and practice: A systematic review of blockchain adoption for copyright protection. In *Proceedings of the 2024 International Conference on Communication, Computing and Energy Efficient Technologies (I3CEET)*. IEEE. <https://doi.org/10.1109/I3CEET61722.2024.10993987>
- Naugolnyy, B. (2021). Blockchain in copyright law: Legal analysis of implementation perspectives. Master's thesis, Mykolas Romeris University.
- Nordås, H. K. (2024). Copyright and trade in the digital music industry. In *Economics 2024*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800880627.00019>
- Okediji, R. L. (2009). The regulation of creativity under the WIPO Internet Treaties. *Fordham Law Review*, 77(5), 2379–2414. https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/901
- Ricketson, S., & Ginsburg, J. C. (2006). *International copyright and neighbouring rights: The Berne Convention and beyond*. Oxford University Press.
- Rosati, E. (2023). Copyright reformed: The narrative of flexibility and its pitfalls in policy and legislative initiatives (2011–2021). *Asia Pacific Law Review*, 31(2), 155–176.
<https://doi.org/10.1080/10192557.2022.2117482>
- Savelyev, A. (2018). Copyright in the blockchain era: Promises and challenges. *Computer Law & Security Review*, 34(3), 550–561. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2017.11.008>



- Seng, D. K. B., & Lim, S. (2021). Copyright pluralism or universalism in the digital knowledge economy in Asia and Australasia. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3806310>
- Shadikhodjaev, S. (2021). Technological neutrality and regulation of digital trade: How far can we go? *European Journal of International Law*, 32(4), 1221–1248. <https://doi.org/10.1093/ejil/chab054>
- Shi, Q., & Zhou, Y. (2025). Application of blockchain technology in digital music copyright management: A case study of VNT chain platform. *Frontiers in Blockchain*, 7, Article 1388832. <https://doi.org/10.3389/fbloc.2024.1388832>
- Smith, N. N. (2020). The fourth industrial revolution requires strong intellectual property laws: Where does Thailand stand? *Walailak Journal of Science and Technology*, 17(12), 1294–1306. <https://doi.org/10.48048/wjst.2021.6504>
- Supasiripongchai, N. (2011). Copyright and educational exceptions in Thailand: A comparative study. Doctoral dissertation, The University of Edinburgh. <http://hdl.handle.net/1842/14229>
- Valente, M. (2020). Digital technologies and copyright: International trends and implications for developing countries (Digital Pathways at Oxford Paper Series No. 1). SSRN. <https://ssrn.com/abstract=4098123>
- Wang, Z. (2025). Obligations concerning digital rights management (DRM) in international law: What are the strategies for developing countries to deal with DRM from a legal perspective?. Master's thesis, Lund University.
- Wijesekara, P. A. D. S. N. (2025). A survey on blockchain-driven music industry: Trends, gaps, and future directions. *Science Engineering and Technology*, 5(2). <https://doi.org/10.54327/set2025/v5.i2.223>
- World Intellectual Property Organization. (1996). WIPO Copyright Treaty (WCT). <https://www.wipo.int/treaties/en/ip/wct/>
- Zhan, Q. (2023). The implementation of rights management information provisions in WIPO internet treaties: A comparative law perspective. *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, 13, 153–172.



ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 137 : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก*

FACTORS RELATED TO PUBLIC KNOWLEDGE REGARDING SECTION 137 OF THE THAI CIVIL AND COMMERCIAL CODE: A CASE STUDY OF NONG BUA TAI SUBDISTRICT MUNICIPALITY, TAK PROVINCE

ปานใจ ยกกลิ่น

Panjai Yokklin

คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น ตาก ประเทศไทย

Faculty of Law and Political Science, Northern College, Tak, Thailand

*Corresponding author E-mail: panjaipanjai2013@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ศึกษาประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายและการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก มาตรา 137 เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญในการกำหนดลักษณะของ “ทรัพย์” ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในชีวิตประจำวัน รวมถึงการใช้สิทธิในทรัพย์สินในบริบทของสังคมร่วมสมัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ประชากร ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 355 คน โดยใช้สูตรของ Yamane และสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) ตามเพศ อายุ และระดับการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น แบ่งเป็นข้อมูลทั่วไป แบบวัดความรู้เกี่ยวกับมาตรา 137 ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย โดยผ่านการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (IOC) จากผู้ทรงคุณวุฒิ และมีค่าความเชื่อมั่นอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้สถิติเชิงอนุมานเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยกำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 อยู่ในระดับปานกลาง แม้ว่าจะมีการรับรู้ความสำคัญของกฎหมายในระดับสูง และมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับกฎหมายในระดับหนึ่งก็ตาม นอกจากนี้ ยังพบว่า ระดับการศึกษา ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความรู้จากประสบการณ์ในชีวิตประจำวันมากกว่าการเรียนรู้ทางกฎหมายโดยตรง



จากผลการวิจัย ผู้วิจัยเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยเน้นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน รวมทั้งพัฒนาช่องทางการสื่อสารที่เข้าถึงได้ง่าย เพื่อยกระดับความรู้ทางกฎหมายและส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

คำสำคัญ: ความรู้ทางกฎหมาย, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137, การรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย, ประชาชนในท้องถิ่น

Abstract

This research article aimed to examine the level of public knowledge regarding Section 137 of the Thai Civil and Commercial Code and to investigate the factors related to such knowledge among residents of Nong Bua Tai Subdistrict Municipality, Tak Province. Section 137 is an important legal provision defining the concept of “property,” which affects legal rights and duties and is closely connected to people’s daily lives, particularly in contemporary social and digital contexts.

This study employed a quantitative research design. The population consisted of residents living in Nong Bua Tai Subdistrict Municipality, Tak Province, aged 18 years and above. The sample size was 355 respondents, determined using Yamane’s formula. The samples were selected through stratified random sampling based on gender, age, and educational level. The research instrument was a structured questionnaire developed by the researcher. It was divided into sections including general demographic information, knowledge of Section 137, legal experience, and awareness of the importance of the law. The questionnaire was examined for content validity using the Index of Item-Objective Congruence (IOC) by experts and demonstrated acceptable reliability. Data were analyzed using descriptive statistics, including percentage, mean, and standard deviation, as well as inferential statistics to examine the relationships among variables. The level of statistical significance was set at 0.05.

The findings revealed that the respondents had a moderate level of knowledge regarding Section 137 of the Thai Civil and Commercial Code. Although most participants demonstrated a high level of awareness concerning the importance of the law and had some degree of legal experience, their legal knowledge remained at a moderate level. Furthermore, educational level, legal experience, and awareness of the importance of the law were found to be significantly related to the level of public knowledge. The study also indicated that most respondents acquired legal knowledge primarily through everyday life experiences rather than through formal legal education.



Based on these findings, the study suggests that relevant agencies should promote continuous and accessible legal education programs that are connected to practical situations in daily life. In addition, legal knowledge dissemination should be adapted to contemporary social and digital contexts in order to enhance public understanding and encourage the appropriate exercise of legal rights and duties.

Keywords: Public Legal Knowledge, Section 137, Thai Civil and Commercial Code, Legal Awareness, Local Community

บทนำ

กฎหมายมีบทบาทสำคัญในการกำหนดระเบียบแบบแผน ความสงบเรียบร้อย และความเป็นธรรมของสังคม โดยทำหน้าที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคล รวมถึงเป็นกลไกในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทรัพย์สิน นิติกรรม หรือสัญญา ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง ดังนั้น การที่ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งขั้นพื้นฐานจึงมีความสำคัญต่อการใช้สิทธิและการดำเนินชีวิตในสังคมปัจจุบัน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ทรัพย์สิน” ว่าหมายถึง “วัตถุมีรูปร่าง และรวมตลอดถึงวัตถุไม่มีรูปร่างซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้” ซึ่งถือเป็นหลักพื้นฐานสำคัญในการกำหนดขอบเขตของสิทธิในทรัพย์สิน ทั้งในส่วนของทรัพย์สินที่มีรูปร่างและทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และสิทธิทางดิจิทัลต่าง ๆ นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างยังมีบทบาทสำคัญในสังคมปัจจุบัน เช่น ลิขสิทธิ์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ เครื่องหมายการค้า สิทธิบัตร และสิทธิในทรัพย์สินดิจิทัล ซึ่งแม้ไม่สามารถจับต้องได้ แต่กฎหมายรับรองให้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและสามารถถือเอาได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่มีรูปร่าง ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทนี้จึงมีความสำคัญต่อการใช้สิทธิของประชาชนในยุคดิจิทัลอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมเข้าสู่ยุคดิจิทัล รูปแบบของทรัพย์สินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง แต่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทรัพย์สินดิจิทัล สิทธิในระบบออนไลน์ และทรัพย์สินทางปัญญา ส่งผลให้การทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของ “ทรัพย์สิน” มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้สิทธิหรือการตีความกฎหมายของประชาชนในทางปฏิบัติ

ในปัจจุบัน ประชาชนมีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินในรูปแบบดิจิทัลมากขึ้น เช่น บัญชีผู้ใช้บนแพลตฟอร์มออนไลน์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ สิทธิในการใช้สื่อดิจิทัล และทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งแม้จะไม่มีลักษณะเป็นวัตถุมีรูปร่าง แต่กลับมีมูลค่าทางเศรษฐกิจและมีผลต่อการใช้สิทธิของประชาชนในชีวิตประจำวัน จึงสะท้อนให้เห็นว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายลักษณะทรัพย์สินตามมาตรา 137 ยังคงมีความสำคัญและควรได้รับการอธิบายให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมร่วมสมัย

ในบริบทของสังคมไทย โดยเฉพาะในระดับชุมชนท้องถิ่น ประชาชนจำนวนมากยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงความรู้ทางกฎหมาย ทั้งในด้านโอกาสทางการศึกษา แหล่งข้อมูล และช่องทางการเรียนรู้ ส่งผลให้ประชาชน



บางส่วนยังขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวัน แม้ว่าจะตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายในระดับหนึ่งก็ตาม นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังพบข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินในชีวิตประจำวันเพิ่มมากขึ้น เช่น การซื้อขายออนไลน์ การใช้สิทธิในทรัพย์สินดิจิทัล หรือการครอบครองทรัพย์สินร่วมกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความรู้เกี่ยวกับมาตรา 137 มีความสำคัญต่อประชาชนในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏการศึกษาที่มุ่งวิเคราะห์ระดับความรู้ของประชาชนและปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ในบริบทของประชาชนระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก ซึ่งมีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และอาชีพที่หลากหลาย อันอาจส่งผลต่อระดับความรู้ทางกฎหมายของประชาชนแตกต่างกัน

การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 และศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชน ได้แก่ ระดับการศึกษา ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย เพื่อให้เข้าใจลักษณะการเรียนรู้ทางกฎหมายของประชาชนในบริบทชุมชนท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางในการเผยแพร่และส่งเสริมความรู้ทางกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบันและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ศึกษา

ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ ในการนำข้อมูลไปใช้พัฒนาแนวทางการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทั้งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง ลดปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนทางกฎหมาย และช่วยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งผลการวิจัยยังสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายหรือมาตรการส่งเสริมความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น เพื่อยกระดับความรู้ทางกฎหมายและลดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ทั้งในส่วน of ทรัพย์สินที่มีรูปร่างและทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง ในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินและสิทธิในทรัพย์สินแก่ประชาชนในพื้นที่ศึกษา

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 และศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก



ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวนทั้งสิ้น 3,180 คน (เทศบาลตำบลหนองบัวใต้, 2568) กลุ่มตัวอย่างกำหนดขนาดโดยใช้สูตรของ Yamane (1973) ได้จำนวน 355 คน และคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) โดยจำแนกตามเพศ อายุ และระดับการศึกษา เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างมีความเป็นตัวแทนของประชากรในพื้นที่ศึกษาอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เกณฑ์การคัดเข้า ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปและอาศัยอยู่ในพื้นที่ศึกษา ส่วนเกณฑ์การคัดออก ได้แก่ ผู้ที่ไม่สามารถตอบแบบสอบถามได้ครบถ้วน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 4 ข้อ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ

ตอนที่ 2 แบบวัดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 จำนวน 7 ข้อ ลักษณะคำถามเป็นแบบเลือกตอบ “ถูก-ผิด-ไม่แน่ใจ” โดยออกแบบข้อคำถามให้สะท้อนความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับลักษณะของทรัพย์สินตามมาตรา 137 และการประยุกต์ใช้กฎหมายในชีวิตประจำวัน รวมถึงความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินในสังคมดิจิทัลและทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง

ตัวอย่างข้อคำถาม ได้แก่

- “ทรัพย์สินตามมาตรา 137 หมายถึงวัตถุมีรูปร่าง”
- “บ้านและที่ดินถือเป็นทรัพย์สินตามกฎหมาย”
- “รถยนต์สามารถถือเป็นทรัพย์สินของบุคคลได้”
- “เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตน”
- “การซื้อขายทรัพย์สินอาจก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”
- “สิทธิถือถือเป็นทรัพย์สินที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง”
- “ทรัพย์สินตามกฎหมายหมายถึงเฉพาะสิ่งที่มีรูปร่างและจับต้องได้เท่านั้น”

ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การแปลผลระดับความรู้ความเข้าใจ ดังนี้

- คะแนนร้อยละ 0-59 หมายถึง ระดับต่ำ
- คะแนนร้อยละ 60-79 หมายถึง ระดับปานกลาง
- คะแนนร้อยละ 80-100 หมายถึง ระดับสูง

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับประสบการณ์ด้านกฎหมาย จำนวน 1 ข้อ

ตอนที่ 4 แบบสอบถามเกี่ยวกับการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย จำนวน 1 ข้อ

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย

แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 จากนั้นนำแบบสอบถามเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน เพื่อตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ความสอดคล้องของ



ข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย และความเหมาะสมของภาษา โดยพิจารณาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (IOC) ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0.67–1.00 แสดงว่าแบบสอบถามมีความตรงเชิงเนื้อหาอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try Out) กับประชาชนที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ของเครื่องมือ โดยคำนวณค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.82 ซึ่งอยู่ในระดับที่เหมาะสมสามารถนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยได้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 355 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ภายหลังจากได้รับความยินยอมจากกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้อธิบายวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการตอบแบบสอบถาม และการรักษาความลับของข้อมูล เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจและตอบข้อมูลตามความเป็นจริง การเก็บข้อมูลดำเนินการในช่วงเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2568 โดยผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยลงพื้นที่แจกและเก็บแบบสอบถามด้วยตนเอง จากนั้นนำแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาตรวจสอบความสมบูรณ์ก่อนนำไปวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ โดยแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics)

ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ระดับความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ประสพการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย โดยใช้ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics)

ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล ประสพการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย กับระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 โดยใช้สถิติทดสอบความสัมพันธ์ เช่น Chi-square Test หรือ Pearson's Correlation และกำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับการศึกษาของประชาชนมีความสัมพันธ์กับระดับความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก
2. ประสพการณ์เกี่ยวกับกฎหมายของประชาชนมีความสัมพันธ์กับระดับความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก



3. การรับรู้ความสำคัญของกฎหมายมีความสัมพันธ์กับระดับความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายลักษณะทรัพย์สินและทรัพย์สินมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรในสังคม เนื่องจากทรัพยากรบางประเภทมีอยู่อย่างจำกัด การมีกฎหมายกำหนดสิทธิในทรัพย์สินจึงช่วยสร้างความเป็นระเบียบ ลดข้อพิพาท และป้องกันการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม แนวคิดเกี่ยวกับ “ทรัพย์สิน” และ “ทรัพย์สิน” จึงถือเป็นรากฐานสำคัญของระบบกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับทรัพย์สินในทางกฎหมาย ในทางนิติปรัชญา แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินสามารถอธิบายได้ผ่าน 3 แนวคิดสำคัญ ได้แก่ แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม แนวคิดสังคมนิยม และแนวคิดเสรีนิยม ซึ่งล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดสิทธิในทรัพย์สินในระบบกฎหมาย

แนวคิดอรรถประโยชน์นิยมมองว่าสิทธิในทรัพย์สินมิใช่สิทธิที่มีมาโดยธรรมชาติ แต่เป็นสิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม (Bentham, 1996) โดยการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินจะช่วยสร้างแรงจูงใจในการผลิต การลงทุน และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวยังเน้นว่าการใช้สิทธิในทรัพย์สินต้องไม่ขัดต่อประโยชน์ส่วนรวม (Mill, 2001) ต่อมาแนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาในเชิงเศรษฐศาสตร์กฎหมาย โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Posner, 1973)

ในขณะที่แนวคิดสังคมนิยมมองว่าทรัพย์สิน โดยเฉพาะเครื่องมือการผลิต เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม (Marx & Engels, 1848) จึงเสนอให้ทรัพย์สินบางประเภทอยู่ภายใต้การถือครองของส่วนรวม เพื่อสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคม โดยแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ส่วนแนวคิดเสรีนิยมมองว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติที่เกิดจากแรงงานของบุคคล (Locke, 1980) และเป็นพื้นฐานสำคัญของเสรีภาพทางเศรษฐกิจ โดยรัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของเอกชนและไม่ควรแทรกแซงการใช้ทรัพย์สินเกินความจำเป็น แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาต่อในเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินจะช่วยส่งเสริมการแข่งขันและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Smith, 2007) และในยุคปัจจุบัน แนวคิดเสรีนิยมใหม่ยังให้ความสำคัญกับการลดบทบาทของรัฐเพื่อส่งเสริมเสรีภาพของตลาด (Hayek, 1960; Friedman, 1962)

นอกจากนี้ แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ทางกฎหมายของประชาชน (Legal Literacy) และความสามารถทางกฎหมายของประชาชน (Legal Capability) อธิบายว่า การที่ประชาชนสามารถเข้าถึง เข้าใจ และประยุกต์ใช้กฎหมายในชีวิตประจำวันได้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการใช้สิทธิ การป้องกันข้อพิพาท และการดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ (Plesence & Balmer, 2019) โดยความรู้ทางกฎหมายของประชาชนมิได้เกิดจากการศึกษาในระบบเพียงอย่างเดียว แต่ยังสัมพันธ์กับประสบการณ์ในชีวิตประจำวัน การรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย และโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายร่วมกัน

ในบริบทของสังคมร่วมสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว แนวคิดเกี่ยวกับ “ทรัพย์สิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ซึ่งกำหนดว่าทรัพย์สินหมายถึง “วัตถุมีรูปร่าง” อาจไม่



เพียงพอต่อการอธิบายทรัพย์สินรูปแบบใหม่ เช่น ทรัพย์สินดิจิทัล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งล้วนมีมูลค่าทางเศรษฐกิจและเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชนมากขึ้นในปัจจุบัน

จากแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินมิได้มีเพียงมิติทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และระดับความรู้ทางกฎหมายของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยความสมดุลระหว่างสิทธิของบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม แนวคิดเหล่านี้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับมาตรา 137 ในพื้นที่ศึกษา

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก” ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 355 คน และนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร เพื่ออธิบายผลการศึกษา โดยนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	175	49.30
หญิง	180	50.70
รวม	355	100

จากตารางที่ 1 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 180 คน คิดเป็นร้อยละ 50.70 รองลงมาคือเพศชาย จำนวน 175 คน คิดเป็นร้อยละ 49.30 ตามลำดับ ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างมีความสมดุลด้านเพศ และสามารถสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ศึกษาได้อย่างเหมาะสม

ตารางที่ 2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามช่วงอายุ

ช่วงอายุ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
21–30 ปี	43	12.11
31– 40 ปี	155	43.66
41–50 ปี	93	26.20
มากกว่า 50 ปี	64	18.03
รวม	355	100.00



จากตารางที่ 2 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 31-40 ปี จำนวน 155 คน คิดเป็นร้อยละ 43.66 รองลงมาคือช่วงอายุ 41-50 ปี จำนวน 93 คน คิดเป็นร้อยละ 26.20 ช่วงอายุมากกว่า 50 ปี จำนวน 64 คน คิดเป็นร้อยละ 18.03 และช่วงอายุ 21-30 ปี จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 12.11 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน ซึ่งเป็นช่วงวัยที่มีโอกาสเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในทรัพย์สิน การทำธุรกรรม และการติดต่อทางกฎหมายในชีวิตประจำวันค่อนข้างสูง

ตารางที่ 3 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
มัธยมต้น	59	16.62
มัธยมปลาย	82	23.10
อนุปริญญา	68	19.15
ปริญญาตรี	146	41.13
รวม	355	100.00

จากตารางที่ 3 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี จำนวน 146 คน คิดเป็นร้อยละ 41.13 รองลงมาคือระดับมัธยมปลาย จำนวน 82 คน คิดเป็นร้อยละ 23.10 ระดับอนุปริญญา จำนวน 68 คน คิดเป็นร้อยละ 19.15 และระดับมัธยมต้น จำนวน 59 คน คิดเป็นร้อยละ 16.62 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม ระดับการศึกษาทั่วไปอาจไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อความเข้าใจในกฎหมายเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายทรัพย์สินตามมาตรา 137 ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้เฉพาะทางหรือประสบการณ์ในการนำกฎหมายไปใช้จริง

ตารางที่ 4 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
รับจ้าง	76	21.41
เกษตรกร	97	27.32
ค้าขาย	100	28.17
พนักงานรัฐ	82	23.10
รวม	355	100.00

จากตารางที่ 4 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย จำนวน 100 คน คิดเป็นร้อยละ 28.17 รองลงมาคือเกษตรกร จำนวน 97 คน คิดเป็นร้อยละ 27.32 พนักงานรัฐ จำนวน 82 คน คิดเป็นร้อยละ 23.10 และรับจ้าง จำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 21.41 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอิสระและภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีโอกาสเกี่ยวข้องกับการซื้อขายทรัพย์สิน การเช่าทรัพย์สิน การใช้สิทธิในที่ดิน และธุรกรรมทางเศรษฐกิจในชีวิตประจำวัน จึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายทรัพย์สินตามมาตรา 137 โดยตรง



ตอนที่ 2 แบบวัดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 จำนวน 7 ข้อ
ลักษณะคำถามเป็นแบบเลือกตอบ “ถูก-ผิด-ไม่แน่ใจ”

ตารางที่ 5 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามการตอบคำถามเกี่ยวกับมาตรา 137 รายข้อ

ข้อคำถาม	ตอบถูก (คน)	ร้อยละ	ตอบผิด (คน)	ร้อยละ	ไม่แน่ใจ (คน)	ร้อยละ
ข้อ 1	182	51.27	83	23.38	90	25.35
ข้อ 2	186	52.39	134	37.75	35	9.86
ข้อ 3	221	62.25	28	7.89	106	29.86
ข้อ 4	205	57.75	76	21.41	74	20.84
ข้อ 5	214	60.28	54	15.21	87	24.51
ข้อ 6	230	64.79	50	14.08	75	21.13
ข้อ 7	145	40.85	160	45.07	50	14.08

จากตารางที่ 5 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามตอบถูกมากที่สุดในข้อ 6 ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับ “ลิขสิทธิ์ถือเป็นทรัพย์สินที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง” จำนวน 230 คน คิดเป็นร้อยละ 64.79 รองลงมาคือข้อ 3 จำนวน 221 คน คิดเป็นร้อยละ 62.25 และข้อ 5 จำนวน 214 คน คิดเป็นร้อยละ 60.28 แสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของทรัพย์สินในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันในระดับหนึ่ง

ในทางกลับกัน ข้อ 7 ซึ่งเป็นคำถามว่า “ทรัพย์สินตามกฎหมายหมายถึงเฉพาะสิ่งที่มีรูปร่างและจับต้องได้เท่านั้น” พบว่ามีผู้ตอบผิดจำนวน 160 คน คิดเป็นร้อยละ 45.07 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดของการตอบผิด สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนบางส่วนยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายของทรัพย์สินตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และทรัพย์สินดิจิทัล

โดยภาพรวม ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะทรัพย์สินที่มีรูปร่างและการใช้สิทธิในทรัพย์สินทั่วไป อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างและทรัพย์สินรูปแบบใหม่ในยุคดิจิทัล จึงควรมีการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตและการใช้สิทธิทางกฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

ตารางที่ 6 ระดับความรู้ความเข้าใจโดยรวมเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137

ระดับความรู้	ร้อยละ	การแปลผล
0 – 59	-	ต่ำ
60 – 79	60.10	ปานกลาง
80 – 100	-	สูง

คะแนนเฉลี่ยร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม = 60.10 อยู่ในระดับปานกลาง



จากตารางที่ 6 พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ระดับปานกลาง หมายถึง ประชาชนมีความรู้ในระดับพื้นฐาน สามารถตอบคำถามเกี่ยวกับความหมายของทรัพย์ได้บางส่วน แต่ยังไม่สามารถอธิบายหรือประยุกต์ใช้ในสถานการณ์จริงได้ครบถ้วน

โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 60.10 แสดงให้เห็นว่า ประชาชนสามารถเข้าใจหลักพื้นฐานเกี่ยวกับความหมายของ “ทรัพย์” ตามกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง แต่อาจยังมีข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้กฎหมายกับสถานการณ์จริงในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับทรัพย์สินดิจิทัลและสิทธิในทรัพย์สินรูปแบบใหม่

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับประสบการณ์ด้านกฎหมาย

ตารางที่ 7 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามประสบการณ์เกี่ยวข้องกับมาตรา 137

ประสบการณ์	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เคย	188	52.96
ไม่เคย	167	47.04
รวม	355	100.00

จากตารางที่ 7 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเคยมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับกฎหมายตามมาตรา 137 จำนวน 188 คน คิดเป็นร้อยละ 52.96 และไม่เคยมีประสบการณ์ จำนวน 167 คน คิดเป็นร้อยละ 47.04 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่จำนวนมากเคยเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในทรัพย์สินหรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทรัพย์ เช่น การซื้อขายทรัพย์สิน การเช่าทรัพย์ การถือครองทรัพย์ หรือการทำธุรกรรมผ่านสื่อออนไลน์ ซึ่งประสบการณ์ดังกล่าวมีส่วนช่วยให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และรับรู้เกี่ยวกับกฎหมายจากสถานการณ์จริงในชีวิตประจำวัน

ตอนที่ 4 การรับรู้ความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์

ตารางที่ 8 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามระดับการรับรู้ความสำคัญของมาตรา 137

ระดับความสำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สำคัญมาก	214	60.28
สำคัญปานกลาง	121	34.09
ไม่ค่อยสำคัญ	20	5.63
รวม	355	100.00

จากตารางที่ 8 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 มีความสำคัญมาก จำนวน 214 คน คิดเป็นร้อยละ 60.28 รองลงมาคือสำคัญปานกลาง จำนวน 121 คน คิดเป็นร้อยละ 34.09 และไม่ค่อยสำคัญ จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 5.63 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกัสิทธิในทรัพย์สิน การ



ดำรงชีวิต และการทำธุรกรรมในชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตาม แม้ประชาชนจะรับรู้ถึงความสำคัญของกฎหมายในระดับสูง แต่ระดับความรู้ความเข้าใจยังอยู่ในระดับปานกลาง สะท้อนถึงช่องว่างระหว่าง “การรับรู้ความสำคัญ” กับ “ความเข้าใจเชิงกฎหมาย” ที่ยังต้องได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมอย่างเป็นระบบ

ตอนที่ 5 ปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137

เพื่อศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษา ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย กับระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชน ดังแสดงในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ศึกษากับระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรา 137

ปัจจัยที่ศึกษา	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (r)	Sig. (p-value)	ระดับความสัมพันธ์	การแปลผล
ระดับการศึกษา	.412	.000*	ปานกลาง	มีความสัมพันธ์เชิงบวก
ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย	.537	.000*	ปานกลาง	มีความสัมพันธ์เชิงบวก
การรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย	.468	.001*	ปานกลาง	มีความสัมพันธ์เชิงบวก

มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 9 พบว่า ระดับการศึกษา ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยปัจจัยด้านประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์สูงสุด ($r = .537$) รองลงมาคือการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย ($r = .468$) และระดับการศึกษา ($r = .412$) ตามลำดับ

อภิปรายผล

ผลการวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก” สามารถอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

ประการแรก ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก มีความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 อยู่ในระดับปานกลาง แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีการรับรู้ความสำคัญของกฎหมายในระดับมากก็ตาม ผลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง “การตระหนักรู้” กับ “ความเข้าใจเชิงกฎหมาย” กล่าวคือ ประชาชนอาจเห็นว่ากฎหมายมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการใช้สิทธิในทรัพย์สิน แต่ยังขาดความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายและการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับความรู้ทางกฎหมายของประชาชน (Legal Literacy) ที่อธิบายว่าการรับรู้ถึง



ความสำคัญของกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการสร้างความเข้าใจทางกฎหมาย หากขาดกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นระบบและต่อเนื่อง

ประการที่สอง ผลการวิจัยพบว่า ระดับการศึกษา ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย เป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 โดยเฉพาะประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายในชีวิตประจำวัน ซึ่งมีส่วนช่วยให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และจดจำเนื้อหากฎหมายได้มากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าการเรียนรู้ทางกฎหมายของประชาชนในระดับชุมชนยังคงอาศัยประสบการณ์จริงมากกว่าการศึกษาเชิงวิชาการหรือการเรียนรู้ผ่านระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการ

ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด Legal Capability ที่มองว่าความสามารถในการใช้กฎหมายของประชาชนเกิดจากทั้งความรู้ ประสบการณ์ และโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายร่วมกัน นอกจากนี้ผลการวิจัยยังสะท้อนให้เห็นว่า แม้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะมีระดับการศึกษาค่อนข้างสูง แต่ระดับความรู้เกี่ยวกับมาตรา 137 ยังอยู่เพียงระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าการศึกษาในระบบทั่วไปอาจไม่ได้ทำให้ประชาชนมีความรู้ทางกฎหมายเฉพาะด้านโดยตรง โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินและสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นความรู้เฉพาะทางที่จำเป็นต้องอาศัยการเผยแพร่ข้อมูลหรือการเรียนรู้เพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาร่วมกับแนวคิดเสริมเติมที่ให้ความสำคัญกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จะเห็นได้ว่าการที่ประชาชนยังมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในระดับปานกลาง อาจส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิในทรัพย์สินได้ไม่เต็มที่ หรืออาจนำไปสู่การกระทำที่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่นโดยไม่รู้เท่าทันกฎหมาย จึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการส่งเสริมความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อให้สามารถใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

อีกทั้ง ในบริบทของสังคมร่วมสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และรูปแบบของทรัพย์สินอย่างรวดเร็ว แนวคิดเกี่ยวกับ “ทรัพย์สิน” ตามมาตรา 137 ซึ่งบัญญัติว่าทรัพย์สินหมายถึง “วัตถุมีรูปร่าง” อาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อทรัพย์สินรูปแบบใหม่ เช่น ข้อมูลดิจิทัล ทรัพย์สินอิเล็กทรอนิกส์ หรือสิทธิในระบบออนไลน์ ซึ่งแม้ไม่มีรูปร่างแต่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้น ดังนั้น หากประชาชนยังมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในระดับปานกลาง อาจส่งผลกระทบต่อความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติได้

โดยสรุป ผลการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 มีได้ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่ยังสัมพันธ์กับประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย การรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย และโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายของประชาชนในชุมชน การส่งเสริมความรู้ทางกฎหมายจึงควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับบริบทของชุมชน โดยเน้นการสื่อสารที่เข้าใจง่าย การยกตัวอย่างจากสถานการณ์ในชีวิตประจำวัน และการเผยแพร่ความรู้ผ่านช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้จริง เพื่อให้ประชาชนสามารถนำความรู้ทางกฎหมายไปประยุกต์ใช้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับบริบทของสังคมปัจจุบัน



องค์ความรู้ใหม่

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญ โดยชี้ให้เห็นว่า ความรู้ทางกฎหมายของประชาชนมิได้เกิดจากการศึกษาในระบบเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลจากความสัมพันธ์ร่วมกันของปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ ระดับการศึกษา ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย ซึ่งล้วนมีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับมาตรา 137 อย่างมีนัยสำคัญ

ข้อค้นพบสำคัญของการวิจัย คือ “ประสบการณ์ในชีวิตประจำวัน” เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และเข้าใจกฎหมายมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าการเรียนรู้ทางกฎหมายในบริบทของชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดขึ้นในลักษณะการเรียนรู้นอกระบบ (Informal Learning) ผ่านประสบการณ์จริง การติดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือการเผชิญปัญหาเกี่ยวกับทรัพย์สิน มากกว่าการเรียนรู้เชิงทฤษฎีโดยตรง

นอกจากนี้ การวิจัยยังสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่าง “การรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย” กับ “ระดับความรู้ความเข้าใจเชิงเนื้อหา” กล่าวคือ แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะตระหนักว่ากฎหมายมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตและการใช้สิทธิในทรัพย์สิน แต่ระดับความรู้เกี่ยวกับมาตรา 137 ยังอยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าการตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายเพียงอย่างเดียว ยังไม่เพียงพอต่อการสร้างความเข้าใจทางกฎหมายที่ถูกต้อง หากขาดกระบวนการเผยแพร่ความรู้ที่เหมาะสมและต่อเนื่อง

ดังนั้น องค์ความรู้ใหม่จากการศึกษานี้ คือ การเสนอให้พัฒนาความรู้ทางกฎหมายของประชาชนในลักษณะเชิงบูรณาการ โดยเชื่อมโยงเนื้อหากฎหมายเข้ากับบริบทในชีวิตประจำวันของประชาชน และออกแบบกระบวนการเรียนรู้ทางกฎหมายที่สอดคล้องกับประสบการณ์จริงของคนในชุมชน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าใจและใช้สิทธิทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาแนวทางการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในระดับชุมชน โดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และทรัพย์สินดิจิทัล ซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาชนยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่ในระดับหนึ่ง ผลการวิจัยจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาสามารถออกแบบกิจกรรมหรือสื่อประชาสัมพันธ์ทางกฎหมายที่สอดคล้องกับบริบทของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยลดข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สิน ส่งเสริมการใช้สิทธิทางกฎหมายอย่างถูกต้อง และเสริมสร้างความเข้มแข็งทางกฎหมายให้แก่ชุมชนในระยะยาว

สรุป/ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับมาตรา 137 ศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับความรู้ของประชาชน และเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินแก่ประชาชนในพื้นที่ศึกษา



ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก มีความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 อยู่ในระดับปานกลาง แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีการรับรู้ความสำคัญของกฎหมายอยู่ในระดับมาก และมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับกฎหมายในระดับหนึ่งก็ตาม นอกจากนี้ ยังพบว่า ระดับการศึกษา ประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมาย และการรับรู้ความสำคัญของกฎหมาย เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับมาตรา 137 อย่างมีนัยสำคัญ

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า ความรู้ทางกฎหมายของประชาชนยังคงเกิดจากประสบการณ์ในชีวิตประจำวันมากกว่าการเรียนรู้ทางกฎหมายโดยตรง ส่งผลให้ความรู้ที่ได้รับอาจไม่เป็นระบบและอาจเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินได้ โดยเฉพาะในบริบทของสังคมปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายออนไลน์ ทรัพย์สินดิจิทัล และข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินในชีวิตประจำวันมากขึ้น

ผลการวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับเทศบาลตำบลหนองบัวใต้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนส่งเสริมความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะการจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน การซื้อขายออนไลน์ ทรัพย์สินทางปัญญา และทรัพย์สินดิจิทัล เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น สามารถป้องกันปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สิน ลดความเสียหายจากการไม่รู้กฎหมาย และใช้สิทธิของตนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางกฎหมายให้แก่ชุมชนในระยะยาว

จากผลการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 อย่างต่อเนื่อง โดยจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ที่เชื่อมโยงกับปัญหาในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น ปัญหาทรัพย์สิน การซื้อขายออนไลน์ และสิทธิในทรัพย์สินดิจิทัล
2. ควรพัฒนาช่องทางการสื่อสารความรู้ทางกฎหมายให้เข้าถึงประชาชนได้ง่าย เช่น สื่อออนไลน์ คลิปวิดีโอ สั้น อินโฟกราฟิก หรือกิจกรรมให้ความรู้ในชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึง
3. ควรส่งเสริมการเรียนรู้ผ่านกรณีศึกษาและประสบการณ์จริง เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าใจและประยุกต์ใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น
4. ผู้นำชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชนควรมีบทบาทในการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเบื้องต้นแก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อช่วยลดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินและส่งเสริมการใช้สิทธิทางกฎหมายอย่างเหมาะสม
5. สำหรับการวิจัยในอนาคต ควรขยายพื้นที่ศึกษาไปยังชุมชนหรือจังหวัดอื่น เพื่อเปรียบเทียบระดับความรู้ของประชาชนในบริบทที่แตกต่างกัน และควรใช้การวิจัยแบบผสมผสานรวมกับการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้เข้าใจพฤติกรรมและทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายได้ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

1. หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดโครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น สิทธิในทรัพย์สิน การซื้อขายออนไลน์ และข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สิน



2. ควรพัฒนารูปแบบการสื่อสารความรู้ทางกฎหมายให้เข้าใจง่ายและเข้าถึงได้สะดวก เช่น การจัดทำสื่อออนไลน์ อินโฟกราฟิก คลิปวิดีโอสั้น หรือกิจกรรมอบรมในชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเรียนรู้กฎหมายได้ด้วยตนเอง
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมการเรียนรู้ทางกฎหมายผ่านกรณีศึกษาและสถานการณ์จริง เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถเชื่อมโยงความรู้ทางกฎหมายกับการใช้สิทธิในชีวิตประจำวันได้อย่างถูกต้อง
4. ควรสนับสนุนบทบาทของผู้นำชุมชน อาสาสมัคร หรือเครือข่ายภาคประชาชนในการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเบื้องต้นแก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อช่วยลดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินและเสริมสร้างความเข้าใจทางกฎหมายในระดับชุมชน
5. สถานศึกษาและหน่วยงานท้องถิ่นควรบูรณาการความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายทรัพย์สินและสิทธิของประชาชนเข้าสู่กิจกรรมการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อส่งเสริมการสร้างความรู้ทางกฎหมายอย่างยั่งยืน
6. หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดโครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น สิทธิในทรัพย์สิน การซื้อขายออนไลน์ และข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สิน
7. ควรพัฒนารูปแบบการสื่อสารความรู้ทางกฎหมายให้เข้าใจง่ายและเข้าถึงได้สะดวก เช่น การจัดทำสื่อออนไลน์ อินโฟกราฟิก คลิปวิดีโอสั้น หรือกิจกรรมอบรมในชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเรียนรู้กฎหมายได้ด้วยตนเอง
8. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมการเรียนรู้ทางกฎหมายผ่านกรณีศึกษาและสถานการณ์จริง เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถเชื่อมโยงความรู้ทางกฎหมายกับการใช้สิทธิในชีวิตประจำวันได้อย่างถูกต้อง

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรขยายพื้นที่ศึกษาไปยังชุมชนหรือจังหวัดอื่น เพื่อเปรียบเทียบระดับความรู้และปัจจัยที่สัมพันธ์กับความรู้ของประชาชนในบริบทที่แตกต่างกัน
2. ควรเพิ่มจำนวนและความหลากหลายของกลุ่มตัวอย่าง เช่น กลุ่มวัยรุ่น ผู้สูงอายุ หรือประชาชนในเขตเมืองและชนบท เพื่อให้ผลการวิจัยมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น
3. ควรใช้การวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) โดยเพิ่มการวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึกหรือการสนทนากลุ่ม เพื่อให้เข้าใจทัศนคติ พฤติกรรม และปัญหาการรับรู้กฎหมายของประชาชนได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น
4. ควรศึกษาปัจจัยด้านอื่นเพิ่มเติม เช่น การเข้าถึงสื่อออนไลน์ ความถี่ในการรับข้อมูลทางกฎหมาย หรือบทบาทของสื่อสังคมออนไลน์ ที่อาจมีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ทางกฎหมายของประชาชน
5. ควรมีการศึกษาติดตามผลในระยะยาวเกี่ยวกับการส่งเสริมความรู้ทางกฎหมาย เพื่อประเมินว่าการให้ความรู้สามารถช่วยพัฒนาความเข้าใจและพฤติกรรมการใช้สิทธิของประชาชนได้อย่างต่อเนื่องหรือไม่



เอกสารอ้างอิง

เทศบาลตำบลหนองบัวใต้. (2567). สถิติประชากรจากทะเบียนบ้าน ตรวจสอบข้อมูลแยกรายพื้นที่ ระดับ ตำบล/แขวง. สืบค้น 18 พฤษภาคม 2569, จาก <https://www.nongbuatai.go.th/project-detail?hd=59&id=30263>

Bentham, J. (1996). An introduction to the principles of morals and legislation. Oxford University Press.

Friedman, M. (1962). Capitalism and freedom. University of Chicago Press.

Hayek, F. A. (1960). The constitution of liberty. University of Chicago Press.

Locke, J. (1980). Two treatises of government. Hackett Publishing.

Marx, K., & Engels, F. (1848). The communist manifesto. Penguin Books.

Mill, J. S. (2001). Utilitarianism. Batoche Books.

Pleasence, P., & Balmer, N. J. (2019). Legal capability and the experience of law. Law & Society Review.

Posner, R. A. (1973). Economic analysis of law. Little, Brown and Company.

Smith, A. (2007). The wealth of nations. Harriman House.

Yamane, T. (1973). Statistics: An introductory analysis (3rd ed.). Harper & Row.



หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการเอื้อให้เกิดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่*

THE LEGAL CRITERIA IN COLLABORATIVE PROVISION OF PUBLIC SERVICES BY LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS: A CASE STUDY OF FACILITATING THE CREATION OF A LARGE MASS TRANSIT SYSTEM

ฉัตรมงคล เนตรสมจิตร์

Chatmongkol Netsomjit

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Faculty of Law, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand

*Corresponding author E-mail: 6480024234@student.chula.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ การเวนคืน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน 2) ศึกษาหน้าที่และอำนาจ ขอบเขตและข้อจำกัดทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ ทั้งในประเทศไทย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย และ 3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับใช้กฎหมายที่เหมาะสม โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการศึกษาเอกสาร

ผลการวิจัยพบว่า แม้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 มาตรา 250 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ชัดเจน แต่อำนาจดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นประกอบด้วย โดยพบประเด็นปัญหาทางกฎหมาย 6 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ 3) การเวนคืนที่ดิน 4) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 5) การระดมทุนสาธารณะ และ 6) การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหล่านี้จะช่วยให้การจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะระยะสั้นโดยการนำกลไกทางกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้วมาปรับใช้ทันทีภายใน 1 ปี ข้อเสนอแนะระยะกลางโดยการออกกฎหมายลำดับรองให้มีผลผูกพันทุกหน่วยงานภายใน 1-3 ปี และข้อเสนอแนะระยะยาวโดยการแก้ไขและบัญญัติกฎหมายใหม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในระยะ 3 ปีขึ้นไป เพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการเฉพาะ



คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, ระบบขนส่งทางราง, การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน, การระดมทุนสาธารณะ, การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

Abstract

This research aims to: 1) examine theoretical concepts and legal criteria governing public service provision, utilization of state-owned land, land expropriation, public-private partnerships (PPPs), crowdfunding, and transit-oriented development (TOD); 2) analyze the duties, powers, scope, and legal constraints of local government organizations in developing large-scale mass transit systems in Thailand, Japan, the United States, and the Commonwealth of Australia; and 3) identify legal problems and propose appropriate legal reform recommendations. The study employs a qualitative documentary research methodology.

The findings reveal that although Section 250 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) and the Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542 (1999) clearly establish duties and powers regarding public service provision, such powers remain insufficient for developing large-scale mass transit systems. Local government organizations must therefore rely on additional legal criteria. Six principal legal issues are identified: 1) duties and powers of local government organizations; 2) utilization of state-owned land; 3) land expropriation; 4) public-private partnerships (PPPs); 5) crowdfunding; and 6) transit-oriented development (TOD). Addressing these legal criteria is essential to enabling local government organizations to develop mass transit systems successfully.

Accordingly, the researcher proposes recommendations across three timeframes. In the short term (within one year), existing executive legal mechanisms, including Cabinet resolutions, ministerial notifications, and inter-agency regulations, should be immediately utilized. In the medium term (one to three years), subordinate legislation with binding effect on all government agencies should be enacted, including ministerial regulations on state-owned land use, PPP contracts, and TOD zoning. In the long term (three years and beyond), new primary legislation should be enacted through the parliamentary process to specifically grant local government organizations authority over state-owned land management, public-private partnerships (PPPs), crowdfunding, and transit-oriented development (TOD).

Keywords: Decentralization, Rail Transport System, Public-Private Partnerships, Crowdfunding, Transit-Oriented Development

บทนำ

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ท้องถิ่นมี



ความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนตามหลักการพัฒนาย่างยั่งยืน ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหน้าที่ และอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความชัดเจน ซึ่งรวมถึงการจัดหาสิ่งสาธารณูปโภค การขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข ไฟฟ้า ประปา และการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529)

โดยที่ในปัจจุบัน การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในหลายพื้นที่อันเนื่องมาจากการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วและไร้ทิศทาง ส่งผลให้เกิดปัญหาการจราจรและมลภาวะตามมา ข้อมูลจากธนาคารโลกระบุว่าในปี พ.ศ. 2567 ประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 54.32 ของประชากรทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (World Bank, 2026) ในขณะที่ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจประมาณ 76,155 - 77,021 บาทต่อคันต่อปี (Beerkaew et al., 2024) จึงเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่มุ่งพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางรางให้เป็นโครงข่ายหลัก และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ที่ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดเพื่อลดปัญหาฝุ่น PM 2.5 (กิจบัติ กองเบญจสุข, 2563) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ (ศันสนัย เกื่อนศิริ, 2543) โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยทั้งกฎหมาย ความยืดหยุ่นในการบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นที่แท้จริงจะต้องมาพร้อมกับการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังและการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน (Omar Azfar, 2006) แต่อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาที่บูรณาการระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการใช้ประโยชน์และการได้มาซึ่งที่ดิน การร่วมลงทุน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งไว้ในกรอบการวิเคราะห์เดียวกันโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีโครงสร้างรัฐที่แตกต่างจากประเทศไทย อันเป็นช่องว่างของงานวิจัย (Research Gap) ที่การวิจัยนี้มุ่งศึกษา

ในทางปฏิบัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการดำเนินการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่พบว่าหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นที่มีอยู่นั้นยังไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของกรุงเทพมหานครกับโครงการรถไฟฟ้า BTS ที่มีการเปิดให้บริการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โครงการรถไฟฟ้ารางเบาเมืองขอนแก่น และโครงการรถไฟฟ้าโมโนเรลเมืองพัทยา ล้วนจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายอื่นที่นอกเหนือไปจากกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยเพื่อให้โครงการดังกล่าวนั้นบรรลุวัตถุประสงค์อย่างเป็นรูปธรรม (ศันสนัย เกื่อนศิริ, 2543) และเพื่อให้โครงการพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนโดยไม่ต้องใช้งบประมาณของรัฐเกินความจำเป็น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทความวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 6 ประเด็น ได้แก่ 1) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ 3) การเวนคืนที่ดิน 4) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 5) การระดมทุนสาธารณะ และ 6) การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน เนื่องจากแม้ว่ากฎหมายจะมอบหน้าที่และอำนาจดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในหลักการ แต่กลไกทางกฎหมายในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ทำให้ท้องถิ่นไม่อาจดำเนินโครงการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐ



ออสเตรเลีย ซึ่งล้วนมีโครงสร้างและระดับการกระจายอำนาจที่แตกต่างจากประเทศไทยและประสบความสำเร็จในด้านการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนโดยท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการปรับใช้และพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิด และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ การเวนคืนที่ดิน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน
2. เพื่อศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจ หลักเกณฑ์ ขอบเขตและข้อจำกัดทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ ทั้งในประเทศไทย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับใช้ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งรวมถึงการศึกษาบทบัญญัติทางกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองฉบับต่าง ๆ เอกสารทางวิชาการ บทความงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการภายใต้กรอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบทางกฎหมาย (Comparative Legal Analysis) โดยมีขอบเขตการศึกษา 6 ประเด็น ได้แก่ 1) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ 3) การเวนคืนที่ดิน 4) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 5) การระดมทุนสาธารณะ และ 6) การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยใช้กฎหมายไทยเป็นกรณีหลัก และนำกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย มาเปรียบเทียบกับแต่ละมติดังกล่าว โดยที่การคัดเลือกประเทศทั้ง 3 นั้น มีเกณฑ์ที่ชัดเจน กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดียวที่มีการกระจายอำนาจสูง ส่วนสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียเป็นสหพันธรัฐที่ท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ซึ่งล้วนมีบทเรียนที่เป็นประโยชน์ต่อบริบทของไทย ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ปัญหาและให้ข้อเสนอแนะในการปรับใช้และพัฒนากฎหมายต่อไป

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกรณีศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนตามหลักการ แต่กลับไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายที่เพียงพอในทางปฏิบัติ โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ 6 มิติ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบประเด็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนโดยท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

มิติการเปรียบเทียบ	ไทย (ปัญหาหลัก)	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย
1. หน้าที่และอำนาจท้องถิ่น	กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้าง ไม่ระบุชัดสำหรับระบบขนส่ง	Local Government Act กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลอิสระในการ	อำนาจท้องถิ่นมาจากรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐ โดยท้องถิ่นมีอำนาจเป็น	Sustainable Planning Act กำหนดอำนาจให้ท้องถิ่น



มิติการเปรียบเทียบ	ไทย (ปัญหาหลัก)	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย
	มวลชนขนาดใหญ่ และต้องพึ่งส่วนกลาง	ดำเนินโครงการระบบขนส่ง มวลชนได้โดยอิสระ	เจ้าของโครงการได้เต็ม รูปแบบ	ในการวางแผนและดำเนิน โครงการไว้อย่างชัดเจน
2.การใช้ที่ดินของรัฐ	แบ่งตามหน่วยงาน เจ้าของที่ดินในแต่ละ ประเภทและมีขั้นตอนที่ ซับซ้อนและแตกต่างกัน	Land Readjustment Act เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหาร จัดการที่ดินได้	กฎหมาย Uniform Relocation Assistance Act ได้กำหนดมาตรฐาน กลางสำหรับการขอใช้ ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ	กฎหมาย EP&AA Act 1979 (รัฐนิวเซาท์เวลส์) สภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา การใช้ประโยชน์ แต่ต้องผ่าน การประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมก่อนได้รับ อนุญาต
3.การเวนคืนที่ดิน	ท้องถิ่นไม่มีอำนาจริเริ่ม การเวนคืนได้ด้วยตนเอง เพราะไม่สามารถออก พระราชบัญญัติกำหนด ที่ดินที่จะเวนคืนได้เอง	Land Expropriation Act 1951 ระบุให้กิจการรถไฟ เป็นกิจการสาธารณะ ท้องถิ่นสามารถขอเวนคืน เพื่อจัดทำกิจการนี้ได้	Fifth Amendment และ Eminent Domain ของ มลรัฐให้อำนาจท้องถิ่น ในการเวนคืนที่ดินได้ โดยตรง	ท้องถิ่นสามารถกำหนด พื้นที่เวนคืนได้ล่วงหน้า ในผังเมือง (Public Acquisition Overlay: PAO) (รัฐวิกตอเรีย)
4.การร่วมลงทุนระหว่าง รัฐและเอกชน (PPPs)	กระบวนการถูกออกแบบ สำหรับโครงการ ระดับชาติต้องผ่านการ พิจารณาจากส่วนกลาง	PFI Act ให้อำนาจท้องถิ่น ริเริ่มโครงการได้โดยอิสระ และให้สิทธิแก่เอกชน สามารถเสนอโครงการ ไปยังท้องถิ่นได้	California Government Code เปิดโอกาสให้เอกชน เสนอโครงการได้เองโดย ไม่ต้องรอให้ท้องถิ่นริเริ่ม โครงการ	กฎหมาย Infrastructure Australia Act 2008 กำหนดให้เมืองครึ่งกลาง ในการประสานงาน เกี่ยวกับการร่วมลงทุน ให้กับรัฐทุกระดับ
5.การระดมทุนสาธารณะ (Crowdfunding)	เฉพาะเทศบาลและ กรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่เปิดการระดมทุนได้ ไม่เกิน 50 ล้านบาท และ ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ	เทศบาลสามารถออกขาย พันธบัตรได้ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เช่น กรณี การขายพันธบัตรเทศบาล ของเมืองโกเบ (Kobe City)	ท้องถิ่นสามารถออกขาย พันธบัตรได้ และมีการให้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อ จูงใจภาคเอกชนให้ร่วมระดม ทุน	ท้องถิ่นสามารถออกขาย พันธบัตรได้ภายใต้กรอบ การกำกับดูแลขององค์กร Australia Infrastructure
6.การพัฒนาพื้นที่รอบสถานี (TOD)	ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ และการทำ TOD ยังไม่ถือ ว่าเป็นประโยชน์ สาธารณะเพราะมี ประโยชน์ของเอกชน เข้ามาผสม	ใช้กฎหมายจัดรูปที่ดินโดย อาศัยความสมัครใจ แทนวิธีการเวนคืนที่ดิน และกฎหมาย Railway Business Act ที่ได้ให้สิทธิ แก่เอกชนทำธุรกิจรถไฟได้	Florida Statutes กำหนด นิยามของ TOD ไว้อย่างชัดเจน และให้เป็นหน้าที่และ อำนาจโดยแท้ของท้องถิ่น	Sustainable Planning Act ให้อำนาจและหน้าที่ แก่ท้องถิ่นดำเนินการได้

1. อำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำระบบขนส่งมวลชน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (26) มาตรา 17 (21) และมาตรา 18 จะได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดทำกิจการขนส่งให้แก่ท้องถิ่นทุกประเภทไว้แล้ว (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2565) แต่ถึงอย่างไรก็ตามหน้าที่และอำนาจเหล่านั้นถูกกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนสำหรับโครงการ



ขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ทุนและทรัพยากรอื่นอย่างมหาศาลส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเจ้าของโครงการได้อย่างแท้จริง จากข้อเท็จจริงในกรณีศึกษาพบว่า โครงการรถไฟฟ้า BTS ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ควบคู่ไปกับกลไกการให้สัมปทานให้แก่เอกชน ส่วนโครงการรถไฟฟ้ารางเบา LRT เมืองขอนแก่น ที่ดำเนินการร่วมกันของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ต้องใช้เวลากว่า 8 ปี ในการขออนุมัติโครงการจากราชการส่วนกลาง (Nation, 2023) และในโครงการรถไฟฟ้าโมโนเรลเมืองพัทยา แม้ว่า จะได้มีการศึกษาความเป็นไปได้แล้วก็ตามก็ต้องรอการอนุมัติจากราชการส่วนกลางเช่นกัน ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญกับกลไกทางกฎหมายในทางปฏิบัติที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยทั้งอำนาจทางกฎหมาย ความยืดหยุ่นในการบริหาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ยังขาดหายไปในระบบกฎหมายไทย

2. ข้อจำกัดทางกฎหมายด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ที่สาธารณประโยชน์ ภายใต้การดูแลโดยกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย 2) ที่ราชพัสดุ ภายใต้การดูแลโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และ 3) ที่ทางหลวง ภายใต้การดูแลโดยกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมซึ่งปัญหาหลักที่พบคือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของแต่ละหน่วยงานมีขั้นตอนที่แตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุญาตใช้ที่ดินตามแต่ละหน่วยงานแยกจากกัน ซึ่งใช้ระยะเวลานานและซับซ้อน (มนตรี แดงศรี และคณะ, 2554) การท้องถิ่นต้องดำเนินการขออนุญาตกับราชการส่วนกลางหลายแห่งแยกกันทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาโครงการเป็นภาระด้านค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ และลดแรงจูงใจของภาคเอกชนในการเข้าร่วมโครงการเนื่องจากความไม่แน่นอนทางกฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่าในประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมาย Land Readjustment Act ที่กำหนดกลไกให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการที่ดินเพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพมากกว่า ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Uniform Relocation Assistance and real Property Acquisition for Federal and Federally Assisted Programs ที่ กำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง (National Archives and Records Administration, 2025) และในส่วนของเครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมาย Infrastructure Australia Act 2008 ที่กำหนดกรอบมาตรฐานในการประเมินและจัดสรรที่ดินของรัฐสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานระดับชาติและท้องถิ่นอย่างชัดเจน (Federal Register of Legislation, 2024)

3. ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษากฎหมายไทย พบว่ามีความย้อนแย้งที่สำคัญระหว่างมาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กล่าวคือ ในมาตรา 4 ได้นิยามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ผู้มีอำนาจเวนคืน แต่มาตรา 8 กลับกำหนดให้การเวนคืนจะต้องกระทำโดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ซึ่งต้องออกโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (ยืนยัต ใจสมุทร, 2566) ส่งผลให้ท้องถิ่นมีสถานะเป็นเพียงผู้ใช้ประโยชน์จากการเวนคืน แต่ไม่ใช่ผู้ริเริ่มกระบวนการ ความย้อนแย้งดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแม้กฎหมายจะยอมรับสถานะของท้องถิ่นในนามของความเป็นผู้มีอำนาจเวนคืน แต่ยังไม่ได้อำนาจที่แท้จริงในทางปฏิบัติ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาของต่างประเทศพบว่า ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมาย Land Expropriation Act 1951 มาตรา 3 ได้กำหนดให้กิจการรถไฟและการขนส่งมวลชนสามารถเวนคืนที่ดินได้อย่างชัดเจน และท้องถิ่นสามารถยื่นขอใบอนุญาตเวนคืน



ที่ดินต่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยตรงผ่านกระบวนการที่มีขั้นตอนชัดเจน อีกทั้งในทางปฏิบัติรัฐจะเจรจาซื้อขายกับเจ้าของที่ดินในราคาเต็มก่อนเสมอและจะใช้อำนาจบังคับเวนคืนที่ดินก็ต่อเมื่อการเจรจาไม่สำเร็จเป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น (Marissa L.L. Lum, 2007) ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข ฉบับที่ 5 (Fifth Amendment) ได้กำหนดหลักการไว้ว่าห้ามนำทรัพย์สินของประชาชนไปใช้ในกิจการสาธารณะประโยชน์โดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม ประกอบกับกฎหมายของแต่ละรัฐและในแต่ละท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินได้โดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน (Eminent Domain) โดยตรง และในเครือรัฐออสเตรเลียรัฐวิกตอเรีย มีลักษณะที่สำคัญคือการให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดพื้นที่ที่จะเวนคืนในรูปแบบของการกำหนดแนวทางการสงวนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Public Acquisition Overlay: PAO) ซึ่งเป็นแผนการใช้ที่ดินที่ระบุไว้ว่ามีที่ดินแปลงใดบ้างที่อาจถูกเวนคืนในอนาคต (The Victorian State Government, 2023) ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเวนคืนที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสให้กับประชาชนได้ว่าที่ดินจะถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไรถูกที่ถูกทาง

4. ข้อจำกัดทางกฎหมายด้านกลไกการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ได้นิยามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หน่วยงานเจ้าของโครงการ” แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการพิจารณาโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาท จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินโครงการของท้องถิ่น และยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ภาคเอกชนที่เข้าร่วมลงทุนในโครงการของท้องถิ่น จึงยังไม่เป็นที่สนใจให้แก่ภาคเอกชน (กฤษณพงศ์ ชาญวิรวงศ์, 2553) กรณีโครงการรถไฟฟ้าโมโนเรลเมืองพัทยาที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วสะท้อนให้เห็นปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจน กล่าวคือ แม้ว่าเมืองพัทยาจะได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและกำหนดรูปแบบทางเลือกการร่วมลงทุนไว้หลายรูปแบบ แต่กลับต้องเผชิญกับความล่าช้าในการอนุมัติโครงการจากส่วนกลาง ต่างจากประเทศญี่ปุ่นมีนโยบาย PFI (Private Finance Initiative) ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มและบริหารโครงการร่วมลงทุนได้เป็นอิสระมากกว่าภายใต้กรอบของกฎหมาย PFI Act และ Guidelines (Cabinet Office of Japan, 2025) และในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นยังได้ให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการเสนอโครงการร่วมลงทุนแก่ท้องถิ่นได้โดยไม่จำเป็นต้องรอการเสนอโครงการโดยท้องถิ่นก่อนแต่อย่างใด หากเห็นว่าท้องถิ่น ใด มีศักยภาพเพียงพอและในเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Infrastructure Australia Act 2008 โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ชื่อว่า Infrastructure Australia (IA) ในฐานะองค์กรอิสระระดับรัฐบาลกลางที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นสื่อกลางและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในทุกๆ ระดับ ในการส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและการประเมินโครงการร่วมลงทุน (Infrastructure Australia, 2024) นอกจากนี้ ในระดับรัฐ เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ ยังมีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นที่ประสงค์ดำเนินโครงการร่วมลงทุนจะต้องปฏิบัติตาม PPP Guidelines ที่มีกระบวนการชัดเจนทุกขั้นตอน จากบทเรียนของทั้งสามประเทศดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในระบบกฎหมายไทยที่ยังขาดกระบวนการที่ชัดเจนในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนต้องพึ่งพาการอนุมัติจากราชการส่วนกลางอยู่มาก

5. โอกาสและความท้าทายของการระดมทุนสาธารณะในรูปแบบใหม่

ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ออกแบบมาเพื่อคุ้มครองการระดมทุนโดยเอกชนที่แสวงหากำไรเป็นหลัก มิใช่สำหรับการระดมทุนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะ อีกทั้งตามมาตรา 57 ตรี



แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94 เปิดช่องให้เฉพาะเทศบาลและกรุงเทพมหานครสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อเปิดการระดมทุนได้เท่านั้น นอกจากนี้ ตามประกาศคณะกรรมการตลาดทุน ที่ ทจ. 21/2562 กำหนดวงเงินการระดมทุนผ่าน Crowdfunding ชนิดรายย่อยรวมกันไม่เกิน 50 ล้านบาทต่อบริษัท ซึ่งไม่สอดคล้องกับการลงทุนในโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินหลายหมื่นล้านบาท

กรณีโครงการรถไฟฟ้ารางเบาเมืองขอนแก่นถือเป็นตัวอย่างที่โดดเด่น ที่ชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นพยายามปรับตัวโดยการรวมตัวกันของเทศบาลทั้ง 5 แห่งร่วมกันจัดตั้งบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) เพื่อเปิดการระดมทุนจากประชาชนทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบดังกล่าวยังอยู่ในพื้นที่สีเทาทางกฎหมายซึ่งยังไม่ค่อยชัดเจนมากนัก เพราะยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่รองรับการระดมทุนสาธารณะโดยท้องถิ่นเป็นการเฉพาะซึ่งมีความแตกต่างจากในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีระบบ Municipal Bond คือการออกพันธบัตรเทศบาลโดยมีผู้ค้ำประกันเป็นรัฐบาลแห่งชาติ และการระดมทุนแบบ Crowdfunding เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อจัดทำระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการระดมทุนผ่านบริษัทตัวกลางภายใต้การควบคุมของสำนักงานกำกับหลักทรัพย์ของอเมริกา ซึ่งการระดมทุนทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าวล้วนได้รับการยกเว้นภาษีจากรัฐบาลกลางจึงเป็นที่ยอมรับและเป็นที่สนใจแก่ผู้ลงทุนจำนวนมาก นอกจากนี้ ในกฎหมาย Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act (MAP-21) ได้เปิดช่องให้รัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมการระดมทุนสาธารณะในระดับท้องถิ่น เช่น Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act (TIFIA) และ กฎหมาย Fixing Americas Surface Transportation Act (FAST Act) ได้เปิดช่องให้ท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำและเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางเพื่อใช้ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ได้ อันเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดหาทุน และไม่ต้องพึ่งพางบประมาณกลางเพียงทางเดียว ในขณะที่การระดมทุนในประเทศญี่ปุ่นนั้นก็มีตัวอย่างกรณีศึกษาที่น่าสนใจ คือกรณีเทศบาลเมืองโกเบ ที่มีการออกพันธบัตรเทศบาลภายใต้การดำเนินการโดยบริษัท Kobe City Company Co., Ltd. ขายให้แก่คนทั่วโลกเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการพัฒนาเมืองและฟื้นฟูเมืองจากการประสบปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ อยู่บ่อยครั้งที่ไม่อาจรองรับงบประมาณจากรัฐบาลได้ (ฤทธิพงษ์ รัตนพลที และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนสุ, 2560) และในเครือรัฐออสเตรเลียมีหน่วยงาน Australian securities and Investments Commission (ASIC) ทำหน้าที่กำกับดูแลการระดมทุนทั้งในภาคเอกชนและภาคสาธารณะ โดยกฎหมายได้เปิดช่องให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถออกพันธบัตรท้องถิ่น (Local Government Bond) เพื่อระดมทุนจากตลาดทุนได้ภายใต้กรอบที่หน่วยงาน Infrastructure Australia (IA) กำหนดไว้

6. ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD)

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) เป็นการเฉพาะ แต่ในเชิงนโยบายและกฎหมายบางฉบับก็ได้ให้การยอมรับแนวคิดดังกล่าวบ้างแล้ว เช่น กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่ในระยะ 500 เมตร รอบสถานีขนส่งมวลชน ที่ได้ให้สิทธิในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและแหล่งการค้ารอบบริเวณดังกล่าวได้อย่างหนาแน่นและหลากหลายเป็นพิเศษเพื่อสนับสนุนการเข้าใช้ระบบขนส่งมวลชน แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ ปัญหาหนึ่งก็คือการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อนำมาพัฒนาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้การเวนคืนจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งโดยลักษณะแล้วการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวมักจะมีประโยชน์ของเอกชนถึงประโยชน์สาธารณะเจือปนอยู่ด้วย จึงอาจถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของเอกชนหรือเกินขอบเขตของความเป็นประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าเจตนารมณ์สุดท้ายจะเป็นไปเพื่อพัฒนาและสนับสนุน



การเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะโดยทางอ้อมในด้านการพัฒนาเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมก็ตาม ส่งผลให้การพัฒนาศูนย์รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด TOD จึงยังไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยวิธีการเวนคืนที่ดินได้อย่างสมบูรณ์ตามกฎหมายปัจจุบัน และอาจถูกโต้แย้งว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 วรรคสองได้ (สหรัฐ อภินิษฐศาสตร์, 2568) เมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในต่างประเทศพบว่า ในประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายจัดรูปที่ดินโดยอาศัยความสมัครใจของเจ้าของที่ดินเป็นกลไกหลักแทนกลไกการเวนคืนที่ดิน ประกอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจรถไฟที่มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามแนวเส้นทางรถไฟ (ศักดิ์สิทธิ์ เถลิ้มพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2559) ในขณะที่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย โดยส่วนใหญ่เน้นมักจะเป็นอำนาจโดยแท้ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรงในการออกกฎหมายเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาที่ดินที่รัฐบาลมตรัฐได้วางเอาไว้ ซึ่งแตกต่างจากบริบทของประเทศไทยที่ยังคงมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในด้านนี้ อย่างชัดเจน (Cervero R. & Murakami J., 2008) ความไม่แน่นอนของกฎหมายไทยดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคต่อการดึงดูดภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสร้างรายได้เพื่อค้ำจุนระบบขนส่งมวลชนให้มีความยั่งยืนทางการเงินเพื่อทดแทนการพึ่งพารายได้จากค่าโดยสารเพียงทางเดียวซึ่งอาจมีความเสี่ยงต่อการขาดทุนได้

อภิปรายผล

การวิจัยนี้อาศัยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ การกระจายอำนาจที่แท้จริงจะต้องมาพร้อมกับการถ่ายโอนอำนาจทางการเงินการคลัง การบริหารจัดการและการตัดสินใจเชิงนโยบาย มิใช่การถ่ายโอนเพียงภารกิจโดยที่ไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายรองรับ (Omar Azfar, 2006) ประกอบกับการอาศัยหลักคิดการจัดบริการสาธารณะที่ดี 4 ประการ ได้แก่ 1) ความเหมาะสมของประเภทบริการสาธารณะ 2) ระดับการแสวงหาประโยชน์และการแสวงหาผลกำไร 3) กลุ่มเป้าหมายของบริการสาธารณะ และ 4) ความสอดคล้องระหว่างประเภทและรูปแบบของบริการสาธารณะ (วุฒิสสาร ตันไชย, 2559) ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวยังขาดหายไปสำหรับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จากผลการวิจัยได้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาหลักในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นไม่ได้เกิดจากข้อจำกัดด้านหน้าที่และอำนาจตามหลักการ แต่เกิดจากข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างของกฎหมายที่ยังออกแบบให้คงอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาผ่านหลักการกระจายอำนาจแล้ว จะพบว่า การกระจายอำนาจคือการอนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มปฏิบัติการใด ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Timothy D. Sisk, 2001) และลักษณะของการกระจายอำนาจที่แท้จริงจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ 1) การแยกเป็นนิติบุคคลที่เป็นอิสระ 2) มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง 3) มีการเลือกตั้งภายในท้องถิ่น และ 4) ความเป็นอิสระในการดำเนินการโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง (เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล, 2564) เมื่อย้อนมองการกระจายอำนาจในบริบทของประเทศไทยจะพบว่าแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจทางพื้นที่และภารกิจแล้วในระดับหนึ่ง แต่ท้องถิ่นก็ยังขาดความสามารถในการริเริ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในทุกมิติ ทั้งในมิติด้านการบริหารจัดการและการได้มาซึ่งที่ดิน การร่วมลงทุน การระดมทุน และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ซึ่งทั้งหมดนี้ยังคงถูกควบคุมและตัดสินใจโดยราชการส่วนกลางแทบทั้งสิ้น จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อันเป็นการกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ



ในประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จากผลการวิจัยพบว่าปัญหาไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนที่ดิน แต่เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายที่แบ่งแยกการถือครองและการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่แยกตามหน่วยงานโดยสิ้นเชิง ซึ่งมีการแบ่งแยกออกเป็นหลายประเภทและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทำให้กระบวนการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐมีความซับซ้อนและล่าช้า (มนตรี แดงศรี และคณะ, 2554) เมื่อพิจารณาผ่านหลักการกระจายอำนาจ สะท้อนให้เห็นปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ แม้ท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำระบบขนส่งมวลชน แต่ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินโครงการกลับยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งการกระจายอำนาจจะมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นได้โดยตรง แต่หากการตัดสินใจยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง การกระจายอำนาจก็ไม่อาจบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติ (Anne Mette Kjaer, 2004) ปัญหาดังกล่าวนี้อาจมีผลกระทบในเชิงนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งมักถูกมองข้ามก็คือความล่าช้าในการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐ ไม่เพียงแต่ทำให้การดำเนินโครงการต้องล่าช้าออกไปเท่านั้น แต่ยังสร้างความไม่แน่นอนที่จะลดแรงจูงใจของภาคเอกชนให้เข้าร่วมดำเนินโครงการกับท้องถิ่นด้วย เนื่องจากภาคเอกชนต้องการความชัดเจนในเรื่องสิทธิการใช้ที่ดินก่อนตัดสินใจลงทุนเสมอ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีต่างประเทศ พบว่าในประเทศญี่ปุ่น กฎหมาย Land Readjustment Act ได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารจัดการที่ดินได้โดยอาศัยกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานในภาพรวม มากกว่าการขออนุญาตเป็นรายกรณีอย่างเคร่งครัด ในขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมาย Infrastructure Australia Act 2008 กำหนดกรอบมาตรฐานในการจัดสรรที่ดินของรัฐเพื่อโครงการโครงสร้างพื้นฐานโดยมี Infrastructure Australia (IA) เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างในทุกระดับ (Federal Register of Legislation, 2024) ความแตกต่างดังกล่าวยืนยันว่าการแก้ไขปัญหานั้นต้องอาศัยการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในระดับโครงสร้างกฎหมาย โดยเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ที่ดินของรัฐเพื่อจัดทำระบบขนส่งมวลชนได้โดยตรงในบางกรณี ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลความปลอดภัย และการรักษาประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจน

ในส่วนของประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงความย้อนแย้งเชิงกฎหมายที่สำคัญ กล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 4 จะนิยามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็น "เจ้าหน้าที" ที่มีอำนาจในการเวนคืนได้ แต่ในทางปฏิบัติ มาตรา 8 กำหนดให้การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (ยืนหยัด ใจสมุทร, 2566) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นเพียง "ผู้ใช้ประโยชน์" ในที่ดินที่ราชการส่วนกลางเวนคืนมาให้เท่านั้นมิใช่อำนาจจริงเริ่มกระบวนการเวนคืนได้โดยตรง เมื่อนำหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นมาพิจารณาประกอบแล้ว พบว่ายังมีความย้อนแย้งในเชิงกฎหมายอยู่ กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ที่รับรองให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกลับส่งมอบอำนาจการเวนคืนที่ดินไว้ที่คณะรัฐมนตรีซึ่งขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรวมถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น (ภิรมย์พร ไซยยนต์, 2557) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อประชาชนต้องการให้มีระบบขนส่งมวลชนขึ้นภายในท้องถิ่นและยินยอมให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อดำเนินโครงการได้ แต่ท้องถิ่นไม่สามารถริเริ่มการเวนคืนได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ดำเนินการได้เอง ท้องถิ่นจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ การที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจริเริ่มการเวนคืนที่ดินทำให้การพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนต้องอาศัยการพิจารณาจากส่วนกลางซึ่งอาจใช้เวลานานหลายปี อีกทั้งในทางปฏิบัติยังพบว่าทางเลือกอื่นในการได้มาซึ่งที่ดิน เช่น การซื้อขายโดยตรงหรือการเช่าในระยะยาว ซึ่งต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูงมากจน



เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเห็นได้ชัดก็ต่อเมื่อท้องถิ่นมีทรัพยากรที่มากพอที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547) สภาพการณ์ดังกล่าวแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 5 (Fifth Amendment) กำหนดหลักการว่าห้ามนำทรัพย์สินของประชาชนไปใช้ในกิจการสาธารณะโดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมและกฎหมายของแต่ละมลรัฐให้อำนาจท้องถิ่นเวนคืนที่ดินได้โดยตรงตามกฎหมาย Eminent Domain ของตน หรือในกรณีของเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐวิกตอเรียที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นกำหนดพื้นที่ที่จะได้มาเพื่อสาธารณประโยชน์ผ่านกลไก Public Acquisition Overlay (PAO) ในผังเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าที่ดินจะถูกเวนคืนเพื่อ อภิการใดในอนาคต (The Victorian State Government, 2023) และในกรณีของประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมาย Land Expropriation Act 1951 มาตรา 3 ได้กำหนดให้กิจการรถไฟและการขนส่งมวลชนเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นสามารถยื่นขอใบอนุญาตเวนคืนได้โดยตรงต่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าการจังหวัดผ่านกระบวนการที่มีขั้นตอนชัดเจน (Marissa L.L. Lum, 2007)

ในประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ถูกออกแบบโดยมีรัฐบาลเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจสำหรับโครงการในระดับชาติโดยเฉพาะ กล่าวคือโครงการที่มีมูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาท จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและมีกระบวนการพิจารณาที่ซับซ้อนและยาวนาน ส่งผลให้ท้องถิ่นมีสถานะเป็น "ผู้ปฏิบัติตามขั้นตอน" มากกว่าการเป็นเจ้าของนโยบายและบริหารจัดการโครงการ จึงไม่เป็นวิธีการที่มุ่งใจให้แก่ภาคเอกชนในการเข้าร่วมลงทุนกับท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการขาดการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นซึ่งเป็นวิธีการที่จะช่วยให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางการนโยบายได้ด้วยตนเอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) แต่กลไกการร่วมลงทุนในปัจจุบันกลับสร้างการพึ่งพิงราชการส่วนกลางมากกว่าที่จะสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่น และขัดต่อหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง กล่าวคือ การกระจายอำนาจจะมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมาพร้อมกับการถ่ายโอนอำนาจทางการเงินและการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน (Omar Azfar, 2006) เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่กฎหมาย PFI Act ได้กำหนดฐานอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถเป็นเจ้าของโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนได้โดยตรง รวมไปถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและการเงินเพื่อดึงดูดภาคเอกชนให้เข้าร่วมลงทุน (กฤษณพงศ์ ขาญวิรวงศ์, 2553) ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่กฎหมาย California Government Code มาตรา 5956 et seq. เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนยื่นข้อเสนอโครงการร่วมลงทุนต่อท้องถิ่นได้เองโดยไม่ต้องรอการริเริ่มจากท้องถิ่นก่อน ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้างกฎหมายการร่วมลงทุนของไทยให้รองรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ผลกระทบเชิงนโยบายที่สำคัญที่สุดของข้อจำกัดด้านการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนคือการที่กลไกนี้ไม่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือเมื่ออำนาจได้ถูกกระจายไปยังท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจการตัดสินใจและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า (Anne Mette Kjaer, 2004) ดังนั้น การปฏิรูปกลไกการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจึงควรมุ่งเน้นไปที่ การลดขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติจากส่วนกลางโดยมีการเพิ่มสัดส่วนการตัดสินใจจากท้องถิ่นเพิ่มเข้าไปด้วยและการเพิ่มสิทธิประโยชน์ที่จะจูงใจภาคเอกชนให้เข้าร่วมลงทุนในโครงการของท้องถิ่น

ในประเด็นโอกาสและความท้าทายของการระดมทุนสาธารณะ ผลการวิจัยพบว่าเป็นอีกวิธีการจัดหาทุนสำหรับท้องถิ่นอีกวิธีหนึ่งที่มีศักยภาพสูง แต่กรอบทางกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่เอื้อต่อการใช้กลไกดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอุปสรรค



และความท้าทายของการระดมทุนสาธารณะพบว่ากฎหมายไทยถูกออกแบบมาเพื่อคุ้มครองการระดมทุนของภาคเอกชนที่แสวงหาผลกำไรเพื่อดำเนินธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางเท่านั้น (SME) (นันทวัฒน์ พรเลิศกชกร และคณะ, 2561) ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อการระดมทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะ และกฎหมายเปิดช่องให้เฉพาะเทศบาลและกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่สามารถเปิดบริษัทจำกัดเพื่อเปิดการระดมทุนได้ แต่กลับไม่ได้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น เมื่อนำหลักการกระจายอำนาจมาพิจารณาประกอบแล้วเห็นได้ว่า ท้องถิ่นยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจในทางการคลังในส่วนของการมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการระดมทุนสาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นโดยตรงซึ่งต่างจากกรณีของเทศบาลนครโกเบในประเทศญี่ปุ่นที่สามารถเปิดการระดมทุนจากนักลงทุนทั่วโลกผ่านรูปแบบการจำหน่ายพันธบัตรเทศบาล (ฤทธิพงษ์ รัตนพลที และศุภวัฒน์กร วงศ์นวนสุ, 2560) หรือในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่มีการให้สิทธิยกเว้นภาษีแก่พันธบัตรเทศบาล ซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ดึงดูดนักลงทุนและลดต้นทุนทางการเงินของท้องถิ่นได้อย่างมีนัยสำคัญ ความแตกต่างดังกล่าวได้ยืนยันความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องพัฒนารอบกฎหมายการระดมทุนสาธารณะที่เป็นการเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกประเภท รวมไปถึงการกำหนดกรอบสิทธิประโยชน์ทางการเงินและภาษีที่เหมาะสมเพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้าร่วมระดมทุนให้ได้มากที่สุด

ประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นปัญหาเชิงตีความกฎหมายที่มีความละเอียดอ่อน กล่าวคือ แม้การพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิด TOD จะมีเจตนารมณ์ขั้นสุดท้ายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะโดยทางอ้อมในด้านการพัฒนาเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่โดยลักษณะแล้วกิจกรรมดังกล่าวมีประโยชน์ของเอกชนกึ่งประโยชน์สาธารณะเจือปนอยู่ด้วย จึงอาจถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์เอกชน หรือเกินขอบเขตของความเป็นประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 37 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งจำกัดวัตถุประสงค์การเวนคืนไว้เฉพาะกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง (สหรัฐ อภินิษฐศาสตร์, 2568) เมื่อวิพากษ์ในเชิงกฎหมายมหาชน ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการตีความกฎหมายค่อนข้างแคบ เคร่งครัดมากเกินไปและไม่มีความสอดคล้องกับหลักพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักที่ว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (le principe d'adaptation) ว่าผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการหรือแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่จะส่งผลต่อการพัฒนาเมืองในหลายมิติ เช่น การลดการใช้ยานพาหนะส่วนตัว เมืองได้รับการพัฒนาอย่างมีทิศทางและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สร้างการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ และเป็นแหล่งรายได้ให้กับเมือง โดยเฉพาะเพื่อการนำรายได้จากการพัฒนาพื้นที่กลับไปอุดหนุนและพัฒนา ระบบขนส่งมวลชนแทนการพึ่งพางบประมาณของรัฐและรายได้จากค่าโดยสารเพียงทางเดียว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดนิยามของ “ประโยชน์ สาธารณะ” ในบริบทของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้มีความชัดเจน เพื่อเปิดทางให้รัฐสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การอภิปรายผลในทุกประเด็นได้ยืนยันข้อค้นพบที่สำคัญว่า ปัญหาหลักในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็น “ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างหลักการกระจายอำนาจกับกลไกทางกฎหมายในทางปฏิบัติ” กล่าวคือ เมื่อพิจารณาตามกรอบทฤษฎีการกระจายอำนาจแล้วจะพบว่าระบบกฎหมายไทยได้กระจายอำนาจทางพื้นที่และกิจกรรมให้แก่ท้องถิ่นในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ได้กระจายอำนาจทางการคลังและยังไม่ได้ถ่ายโอนอำนาจในการริเริ่มและตัดสินใจดำเนินการที่จำเป็นในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ



การเวนคืนที่ดิน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนให้แก่ท้องถิ่นอย่างครบถ้วนส่งผลให้ท้องถิ่นตกอยู่ในสถานะผู้มีหน้าที่และอำนาจตามหลักการ แต่ยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จำเป็นในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องอาศัยการปฏิรูปกฎหมายในทุกประเด็นพร้อมกันอย่างบูรณาการโดยไม่อาจแก้ไขได้โดยลำพังเพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่ง และจะต้องดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรท้องถิ่น การสร้างระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง และการมีกลไกบรรเทาความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นเพื่อเป็นการยกระดับการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้สูงขึ้นอย่างยั่งยืนต่อไป

องค์ความรู้ใหม่

จากการวิจัยสามารถสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ได้ว่า ปัญหาของการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะเป็น “ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างหลักการกระจายอำนาจกับกลไกทางกฎหมายในทางปฏิบัติ” ซึ่งผู้วิจัยสังเคราะห์ได้ออกมาเป็นโมเดล 3 ชั้น ดังนี้

ชั้นที่ 1 (ขั้นฐาน) อำนาจตามหลักการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายการกระจายอำนาจและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทได้มอบหน้าที่และอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไว้แล้ว

ชั้นที่ 2 (ชั้นกลาง) กลไกทางกฎหมายเชิงโครงสร้างทั้ง 6 มิติ ได้แก่ อำนาจของท้องถิ่น การใช้ที่ดินของรัฐ การเวนคืนที่ดิน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ยังคงสงวนอำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จำเป็นในการดำเนินโครงการ

ชั้นที่ 3 (ขั้นบน) ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือท้องถิ่นไม่อาจจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ได้อย่างอิสระและยั่งยืน

จากโมเดลทั้ง 3 ชั้นดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า หากชั้นที่ 2 ไม่สมบูรณ์ อำนาจในชั้นที่ 1 จะไม่อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ในชั้นที่ 3 ได้ ซึ่งโมเดลดังกล่าวนี้สามารถนำไปประยุกต์และวิเคราะห์การจัดทำบริการสาธารณะในประเภทอื่นได้ โดยท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยได้ต่อไป ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 โมเดลกรอบการวิเคราะห์ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย

ชั้นที่ 3 (ขั้นบนสุด) ผลลัพธ์					
ท้องถิ่นสามารถจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และพึ่งพาตัวเองได้					
▲					
ชั้นที่ 2 (ชั้นกลาง) กลไกทางกฎหมายเชิงโครงสร้างทั้ง 6 มิติ					
มิติที่ 1	มิติที่ 2	มิติที่ 3	มิติที่ 4	มิติที่ 5	มิติที่ 6
อำนาจท้องถิ่น	การใช้ที่ดินของรัฐ	การเวนคืนที่ดิน	การร่วมลงทุน	การระดมทุน	การพัฒนาพื้นที่
ให้อำนาจที่ชัดเจนสำหรับโครงการขนาดใหญ่	มีองค์กรกลางในการประสานการใช้ประโยชน์ที่ดิน	ให้อำนาจท้องถิ่นริเริ่มการเวนคืนได้โดยตรง	มีกระบวนการเฉพาะที่เหมาะสมกับท้องถิ่น	ครอบคลุมทุกประเภทของท้องถิ่น และมีวงเงินที่เหมาะสม	มีกฎหมายเฉพาะ
▲	▲	▲	▲	▲	
ขาดกลไกสำหรับโครงการขนาดใหญ่ในบริบทของท้องถิ่น	ต้องขออนุญาตจากหลายหน่วยงานแยกกันรายกรณี	กฎหมายจำกัดให้การเวนคืนเป็นอำนาจเฉพาะส่วนกลาง	กฎหมายออกแบบสำหรับโครงการในระดับชาติเท่านั้น	จำกัดให้เฉพาะเทศบาลและกรุงเทพมหานครเท่านั้น	ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ
▲					
ชั้นที่ 1 (ขั้นฐาน) อำนาจตามหลักการ					



สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีหน้าที่และอำนาจตามหลักการในรัฐธรรมนูญกฎหมาย การกระจายอำนาจ และกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท แต่ยังคงกลไกทางกฎหมาย ที่จะสนับสนุนให้การจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ให้บรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ กระบวนการขออนุญาต ใช้ที่ดินของรัฐทุกประเภทมีความความซับซ้อนและล่าช้าอำนาจการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะยังคงถูกสงวนไว้ที่ ราชการส่วนกลางโดยที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่น้อยมาก กลไกการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนไม่ได้ถูกออกแบบมา สำหรับโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การระดมทุนสาธารณะยังไม่ครอบคลุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทที่จะสามารถเปิดการระดมทุนได้ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนที่ยังไม่มีกฎหมายเป็นการ เฉพาะ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในระยะสั้น มุ่งเน้นการปรับใช้อำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารและกลไกที่มีอยู่แล้วให้เกิด ผลสัมฤทธิ์ได้ทันทีภายในระยะ 1 ปี โดยจัดลำดับความสำคัญไว้ 3 ข้อ ดังนี้

(1.1) กระทรวงมหาดไทยควรมีการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดทำระบบขนส่ง มวลชนโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตีความหน้าที่และอำนาจด้านการขนส่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมถึงระบบขนส่งขนาดใหญ่ในเขตเมือง พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำด้านศักยภาพขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินโครงการควบคู่ไปกับการผลักดันให้คณะรัฐมนตรีออกมติกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างราชการ ส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น

(1.2) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคม ควรมีการออกระเบียบร่วมกัน เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐในทุกประเภทในรูปแบบ One Stop Service แบบเบ็ดเสร็จ หนึ่ง จุดเดียว พร้อมยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับส่วนที่เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อจัดทำกิจการสาธารณะ

(1.3) คณะรัฐมนตรีควรมีการออกมติรับรองแนวคิด TOD เป็นนโยบายระดับชาติและวินิจฉัยให้การพัฒนา พื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในระยะ 500-800 เมตร ถือเป็นกิจการที่อยู่ในขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ

2. ข้อเสนอแนะในระยะกลาง มุ่งเน้นการออกกฎหมายลำดับรองที่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ภายในระยะ 1-3 ปี แบ่งออกเป็น 5 ข้อ ดังนี้

(2.1) กระทรวงการคลังควรออกกฎกระทรวงกำหนดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนของท้องถิ่น และกระทรวงคมนาคมควรมีการออกกฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียม การใช้ที่ทางหลวงสำหรับการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชน

(2.2) สำนักนายกรัฐมนตรีควรมีการออกระเบียบว่าด้วยการมีส่วนร่วมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการเวนคืน เพื่อให้ท้องถิ่นมีสิทธิขอริเริ่มกระบวนการเวนคืนได้ด้วยตนเอง โดยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิยื่นคำขอริเริ่มกระบวนการเวนคืนต่อกระทรวงที่มีอำนาจ และให้กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การ แต่งตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าทีเวนคืนในโครงการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของตน

(2.3) คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนควรมีการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ พิเศษที่เหมาะสมสำหรับโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยกเว้นขั้นตอนการเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีสำหรับ



โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด รวมไปถึงการให้กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การทำสัญญาร่วมลงทุนของท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดให้มีที่ปรึกษาโครงการเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกขั้นตอน

(2.4) คณะกรรมการกำกับตลาดทุนควรออกประกาศขยายเพดานวงเงินการระดมทุนสำหรับนิติบุคคลที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สอดคล้องกับมูลค่าของโครงการที่ได้รับการเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยควรมีการออกกฎกระทรวงขยายอำนาจการจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจให้ครอบคลุมไปถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

(2.5) กระทรวงมหาดไทยควรมีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนไว้ในผังเมืองรวม และออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดรูปที่ดินโดยสมัครใจสำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

3. ข้อเสนอแนะในระยะยาว มุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในรูปแบบของการออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องใช้ระยะเวลา 3 ปีขึ้นไป โดยจัดลำดับความสำคัญไว้ 6 ข้อ ดังนี้

(3.1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มมาตรา 16 (26/1) เพื่อกำหนดให้การจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในเขตเมืองเป็นภารกิจที่สามารถถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ พร้อมกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติขั้นต่ำด้านรายได้บุคลากร และแผนการเงิน และการเพิ่มมาตรา 16/2 เพื่อแบ่งโครงการระดับท้องถิ่นออกจากโครงการระดับชาติให้ชัดเจน

(3.2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยที่ดิน โดยให้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้โดยตรงในบางกรณี โดยเฉพาะการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง

(3.3) การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยให้มีการเพิ่มหมวดใหม่ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มการเวนคืนได้ด้วยตนเอง พร้อมกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ และกลไกการตรวจสอบโดยศาลปกครอง

(3.4) การแก้ไขพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมีการเพิ่มหมวดใหม่ว่าด้วยการร่วมลงทุนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับภาคเอกชนที่เข้าร่วมลงทุนในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรวมถึงการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการเสนอโครงการร่วมลงทุนโดยไม่จำเป็นต้องรอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มโครงการหากเอกชนเห็นว่าท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอ

(3.5) การตราพระราชบัญญัติการระดมทุนสาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... เพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการการระดมทุนให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกประเภท พร้อมทั้งกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีและการเงินให้แก่ลงทุนเพื่อดึงดูดให้เข้าร่วมระดมทุนในโครงการของท้องถิ่น

(3.6) การตราพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เพื่อรองรับแนวคิด TOD และกำหนดให้การเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้เป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน และการกำหนดกลไกการจัดสรรรายได้จากการพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนโครงการระบบขนส่งมวลชน

ทั้งนี้ในการปรับปรุงแก้ไขหรือร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะไว้นั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย



พ.ศ. 2562 ด้วย กล่าวคือ กฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องมีการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น มีความจำเป็น มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านจากประชาชน และต้องระวังไม่ให้เป็นภาระสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป และเมื่อครบระยะเวลา 5 ปี จะต้องมีการกลับมาทบทวนประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่การประกาศใช้แล้วนั้นว่ามีความเหมาะสมกับสังคมในปัจจุบันหรือไม่ สร้างภาระหรือข้อจำกัดเกินความจำเป็นหรือไม่ มีการใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมหรือไม่ และกฎหมายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาและเกิดการพัฒนาดังจริงหรือไม่ เพื่อให้บรรดากฎหมายที่เสนอแนะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนแนวทางสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไปนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงความเหมาะสมความเป็นไปได้ และผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอในบทความวิจัยฉบับนี้ในเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายอย่างรอบด้าน รวมไปถึงการศึกษารูปแบบองค์กรกำกับดูแลและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กฤษฎพงศ์ ชาญวิวงศ์. (2553). ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในรูปแบบหุ้นส่วนวิสาหกิจ (PPPs) ที่ปรากฏในประเทศไทย. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิจปติ กองเบญจกษ. (2563). กฎหมายการคลังและกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ ข้อความคิด. ใน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ พรเลิศกษกร และคณะ. (2561). ปัญหา อุปสรรค และความท้าทายของการระดมทุนสาธารณะ สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี. 12 (ฉบับพิเศษ), 393-404.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มนตรี แดงศรี และคณะ. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน. ใน รายงานการวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ยืนหยัด ใจสมุทร. (2566). พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ฤทธิพงษ์ รัตนพลที และศุภวัฒน์กร วงศ์นวสุ. (2560). ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนากองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น. วารสารการบริหารการปกครอง (Governance Journal). 6 (1), 335-336.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เล่ม 5, (หน้า 6-7). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.



- ศักดิ์สิทธิ์ เถลิงพงศ์ และอภิวัดน์ รัตนวราหะ. (2559). แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย. ใน รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- คันสนีย์ เกื่อนศิริ. (2543). การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2565). หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- สหรัฐ อภินิษฐศาสตร์. (2568). แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) กับความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามาใช้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน: แนวทางเชิงวิเคราะห์ในการตีความของวัตถุประสงค์ของการเวนคืน - กรณีศึกษาโครงการแอชตัน โอโศกตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่). ใน รายงานการวิจัย. คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล. (2564). คำอธิบายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Anne Mette Kjaer. (2004). Governance. (1st Edition). Cambridge: Polity Press.
- Beerkaew et al. (2024). The Cost of Traffic Congestion and Marginal Cost of Delay in Bangkok Metropolis. Asian Journal of Applied Economics. 31, 50-64.
- Cabinet Office of Japan. (2025). Guidelines on PFI Projects Implementation Process. Retrieved From https://www8.cao.go.jp/pfi/en/laws/pdf/en_process_guideline.pdf
- Cervero R. & Murakami J. (2008). Rail + Property Development: A model of sustainable transit finance and urbanism, working paper, UC Berkeley Centre for Future Urban Transport. Retrieved From <http://www.its.berkeley.edu/publications/UCB/2008/VWP/UCB-ITS-VWP-2008-5.pdf>.
- Federal Register of Legislation. (2024). Infrastructure Australia Act 2008. Retrieved From <https://www.legislation.gov.au/C2008A00017/latest/text>
- Infrastructure Australia. (2024). Infrastructure Australia. Retrieved From <https://www.infrastructureaustralia.gov.au/what-we-do>
- Marissa L.L. Lum. (2007). Analysis of Eminent Domain in Japan and America. Asian-Pacific Law & Policy Journal. 8, 463-464.
- Nation, T. (2023). Thailand's first urban rail network outside of Bangkok to be built from 2024. Retrieved From <https://www.nationthailand.com/thailand/general/40025624>
- National Archives and Records Administration. (2025). PART 24—UNIFORM RELOCATION ASSISTANCE AND REAL PROPERTY ACQUISITION FOR FEDERAL AND FEDERALLY ASSISTED PROGRAMS. Retrieved From <https://www.ecfr.gov/current/title-49/part-24>



- Omar Azfar. (2006). Decentralization and Community Empowerment Does community empowerment deepen democracy and Improve service delivery [Paper presentation]. Office of Democracy and Governance USAID Conference, Washington, DC, United states.
- The Victorian State Government. (2023). Public acquisition overlays. Retrieved From <https://www.vic.gov.au/public-acquisition-overlays>
- Timothy D. Sisk. (2001). Democracy at the local level: the international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance. (1st Edition). Stockholm: International Institute for democracy and electoral assistance.
- World Bank. (2026). Thailand - Urban Population (% Of Total). Retrieved From <https://tradingeconomics.com/thailand/urban-population-percent-of-total-wb-data.html>



มาตรการทางกฎหมายในแก้ปัญหาการกลั่นแกล้งกันในสถานศึกษา*

LEGAL MEASURES FOR ADDRESSING BULLYING IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS

สุคนธ์ มณีรัตน์

Sukhon Maneerat

คณะสหวิทยาการจัดการและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Faculty of Interdisciplinary Management and Technology, Kasetsart University, Bangkok, Thailand

*Corresponding author E-mail: jstoy09@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.เพื่อศึกษา แนวคิด/ทฤษฎี และสภาพปัญหาพร้อม ทั้งมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการ กลั่นแกล้งกันของเด็กในสถานศึกษา 2.เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของไทย และศึกษาเปรียบเทียบ มาตรการทางกฎหมายของไทยกับต่างประเทศ ในการป้องกันและแก้ไขการกลั่นแกล้งกันในสถานศึกษา 3. เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นแกล้งของเด็กในสถานศึกษา การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research Method)

จากการศึกษา พบว่า 1. การกลั่นแกล้ง ซึ่งเดิมเป็นคำที่มีความหมายในเชิงบวกในศตวรรษที่ 16 ได้เปลี่ยนความหมายมาเป็นพฤติกรรมก้าวร้าวในศตวรรษที่ 17 โดยโอลเวอุส (Olweus) ได้นิยามการกลั่นแกล้งว่าเป็นการกระทำที่ทำซ้ำ ๆ มีลักษณะของการทำร้ายทั้งทางร่างกายหรือวาจา ในลักษณะที่ผู้ถูกกระทำอ่อนแอกว่า ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสุขภาพจิตและผลการเรียนของเด็กของผู้ถูกกระทำ สำหรับประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการกลั่นแกล้งโดยเฉพาะ มีแต่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเด็กจากการถูกกระทำโดยทั่วไป แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครอง “การกลั่นแกล้ง” ทำให้มาตรการทางกฎหมายขาดประสิทธิภาพ 2.กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการกลั่นแกล้งในสถานศึกษา ต้องใช้กฎหมายคุ้มครองเด็กแทน ซึ่งขาดความชัดเจนและครอบคลุมรูปแบบการกลั่นแกล้งสมัยใหม่ เช่น การกลั่นแกล้งทางไซเบอร์ ต่างจากประเทศสวีเดนและประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายเฉพาะและมาตรการป้องกันเชิงระบบอย่างเข้มงวด. 3. ปัญหาการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาไทยเพิ่มขึ้นและมีรูปแบบหลากหลาย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความผิดของการกลั่นแกล้งไว้เป็นการเฉพาะ ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ในมาตรา 4 โดยการเพิ่มคำนิยาม “การกลั่นแกล้ง” เพื่อจะได้ครอบคลุมความผิด

คำสำคัญ: การกลั่นแกล้งในสถานศึกษา, มาตรการทางกฎหมาย, การคุ้มครองเด็ก



Abstract

This research pursues the following objectives: (1) to examine the concepts, theories, and problem conditions, together with Thai legal measures relating to the protection of children against bullying in educational institutions; (2) to analyze the problems and obstacles in the enforcement of Thai law and to conduct a comparative study of Thai and foreign legal measures for the prevention and remediation of bullying in schools; and (3) to identify pathways for reform and improvement of Thai legal measures concerning bullying among children in educational settings. The study employs a documentary (doctrinal) research method.

Findings 1. The term “bullying,” which originally bore a positive connotation in the sixteenth century, came to denote aggressive behavior in the seventeenth century. Olweus defines bullying as repeated conduct involving physical or verbal harm, characterized by an imbalance of power that leaves the victim relatively weaker; such behavior has severe impacts on children’s mental health and academic performance. In Thailand, there is no specific statute dedicated to bullying prevention. The Child Protection Act B.E. 2546 (2003) provides general protections against harm to children but does not specifically encompass “bullying,” resulting in limited effectiveness of legal measures. 2. Thai law lacks express provisions addressing bullying within educational institutions and instead relies on general child-protection norms, which are insufficiently clear and fail to cover modern forms of bullying, such as cyberbullying. This stands in contrast to countries like Sweden and Japan, which have enacted dedicated legislation and robust, system-wide preventive measures. 3. Bullying in Thai schools has increased and manifests in diverse forms, yet no law currently criminalizes bullying as a distinct offense. It is therefore advisable to amend Section 4 of the Child Protection Act 2003 to add a definition of “bullying,” so as to ensure comprehensive coverage of the conduct in question.

Keywords: School Bullying, Legal Measures, Child Protection

บทนำ

การพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของนักเรียนและเยาวชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยระบบการศึกษามีบทบาทในการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ภายใต้กรอบ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ซึ่งใช้เป็นแนวทางหลักในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานด้านการศึกษา ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ชาติฉบับปัจจุบันมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 อาทิ ความรู้ ทักษะการคิดวิเคราะห์ ความคิดสร้างสรรค์ ทักษะ ดิจิทัล และคุณลักษณะ ความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561) อย่างไรก็ตาม ปัญหาการกลั่นแกล้ง (bullying) ในโรงเรียนยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการ



พัฒนาศักยภาพของนักเรียนในทุกๆด้าน ทั้งในด้านสัมฤทธิ์ผลทางการเรียน สุขภาพจิต และความปลอดภัยของผู้เรียน โดยพฤติกรรมการกลั่นแกล้งสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายบริบท ไม่ว่าจะเป็นในสถานศึกษา หรือในสถานที่ต่างๆ ตลอดทั้ง หรือโลกไซเบอร์ (Cyberspace)ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาและความจำเป็นในการจัดการอย่างเป็นระบบ (กรมสุขภาพจิต, 2564) โดยมีปัจจัยหลายประการ เช่น ความขัดแย้งเชิงความสัมพันธ์ ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพ และสถานะทางสังคม รวมถึงปัจจัยจิตใจของผู้กระทำ เช่น ประสบการณ์การถูกทำร้ายในอดีต ตลอดจนแรงจูงใจจากความอิจฉา กลั่นแกล้งส่งผลกระทบต่อทั้งระยะสั้นและระยะยาวต่อผู้ถูกกระทำ ผู้กระทำ ตลอดจนระบบครอบครัวและชุมชน โดยทำลายสุขภาวะทางกาย จิตใจ และการเรียนรู้ของเยาวชน ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมเชิงระบบหากไม่ได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อมูลของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ทำให้เห็นถึงความรุนแรงและความแพร่หลายของปัญหาการกลั่นแกล้งในกลุ่มเด็กและเยาวชนไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงอายุ 6–25 ปี ซึ่งพบว่ามีสัดส่วนของผู้ที่เคยประสบกับการถูกกลั่นแกล้งสูงถึงประมาณร้อยละ 65 ทั้งนี้ ในกลุ่มผู้ที่ตกเป็นผู้ถูกกระทำดังกล่าว มีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมทำร้ายตนเองมากถึงประมาณหนึ่งในสี่ของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งทำให้เห็นถึงผลกระทบทางจิตใจที่รุนแรงและน่ากังวล นอกจากนี้ ปัญหาการกลั่นแกล้งมิได้จำกัดอยู่เพียงในบริบทของสถานศึกษาเท่านั้น หากยังสามารถเกิดขึ้นได้ในหลากหลายพื้นที่ ทั้งภายในครอบครัวและบนสื่อสังคมออนไลน์ แสดงให้เห็นถึงลักษณะของปัญหาที่แทรกซึมอยู่ในชีวิตประจำวันของเด็กและเยาวชนอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างเด็กและเยาวชนอายุ 7–25 ปี จำนวน 41,944 คน ในปี พ.ศ. 2568 พบว่า เคยถูกกลั่นแกล้งถึงร้อยละ 65.54 เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการกลั่นแกล้ง พบว่ารูปแบบที่เกิดขึ้นบ่อย ได้แก่ (1) การล้อเลียนเกี่ยวกับชื่อบิดามารดาหรือบุคคลในครอบครัว ร้อยละ 40.97 (2) การล้อเลียนรูปร่างหน้าตาหรือบุคลิกภาพ ร้อยละ 37.95 (3) การคุกคามทางกายภาพในลักษณะประชิดตัวจนก่อให้เกิดความอึดอัด ร้อยละ 30.38 (4) การใช้ความรุนแรงทางร่างกาย เช่น การเตะ ตี ต่อย ตบ หรือผลัก ร้อยละ 28.28 และ (5) การกระทำที่ทำให้รู้สึกด้อยค่าหรือถูกเหยียดหยาม เช่น การไม่ยอมรับฟังความคิดเห็น ร้อยละ 26.27 โดยผู้กระทำส่วนใหญ่เป็นเพื่อนในกลุ่มเดียวกัน คิดเป็นร้อยละ 73.53 สำหรับสถานที่ที่เกิดเหตุบ่อยที่สุดคือสถานศึกษา คิดเป็นร้อยละ 83.35 ในด้านผลกระทบเชิงจิตใจ พบว่าเด็กและเยาวชนที่ถูกกลั่นแกล้งมักประสบกับปัญหาทางอารมณ์และจิตใจอย่างชัดเจน โดยมีความรู้สึกอับอาย ร้อยละ 61.53 ความโกรธหรือความต้องการตอบโต้ ร้อยละ 54.52 ความรู้สึกท้อแท้หมดกำลังใจ ร้อยละ 51.38 และที่สำคัญคือ มีความคิดทำร้ายตนเอง มากกว่าหนึ่งในสี่ (ร้อยละ 29.03) ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การ

กลั่นแกล้ง รังแก เป็นปัญหาสังคมที่ส่งผลกระทบต่อทั้งสุขภาวะทางกายและจิตใจของผู้ถูกกระทำ และอาจนำไปสู่ปัญหาสุขภาพจิตในระยะยาว เช่น ภาวะซึมเศร้า ความวิตกกังวล และพฤติกรรมทำร้ายตนเอง ตลอดจนส่งผลกระทบต่อพัฒนาการและคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชนในอนาคต (คลังสื่อประชาสัมพันธ์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, 2568)

จำนวนเด็กและเยาวชนที่ถูกกลั่นแกล้ง ซึ่งมีจำนวนมากและผู้ถูกกลั่นแกล้งก็ได้รับผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจสำหรับในด้านมาตรการป้องกันและแก้ไข จากการศึกษาของ เมธินี สุวรรณกิจ(2560) ที่ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการถูกกลั่นแกล้งในสังคม ออนไลน์ โดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนถูกกลั่นแกล้งในสังคมออนไลน์ พบว่า ประเทศ



ไทยยังไม่มี มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาจากการถูกลั่นแกล้งในสังคมออนไลน์แต่อย่างใดซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วรณัน ดาราพงษ์ (2563) ที่ศึกษาปัญหา ทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการกลั่นแกล้งรังแกทางไซเบอร์(Cyberbullying)ในกรณีเด็กและเยาวชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลควบคุมปัญหาการ กลั่นแกล้งรังแกทางไซเบอร์ (Cyberbullying) ของเด็กและเยาวชน พบว่า การกลั่นแกล้งรังแกของเด็กและเยาวชนในปัจจุบัน ได้เกิดเป็นปัญหาการ กลั่นแกล้งรังแกทางไซเบอร์ (Cyberbullying) อันทวีความรุนแรงและเกิดผลกระทบต่อสภาวะอารมณ์ จิตใจ และร่างกายต่อผู้เสียหายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนที่นำไปสู่ผลกระทบต่อการเรียน และพัฒนาการทางสังคม แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าเห็นได้ปัญหาการกลั่นแกล้งในกลุ่มเด็กและเยาวชนเป็นปัญหาที่มีลักษณะกว้างขวางและส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากในสังคมไทย ทั้งในเชิงปริมาณและความรุนแรงของผลกระทบ โดยพฤติกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ถูกรังแกไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ และพฤติกรรมซึ่งอาจพัฒนาไปสู่ปัญหาสุขภาพกายและสุขภาพจิตในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับในปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สถานศึกษาแต่ละแห่งได้ออกกฎระเบียบแก้ไขปัญหาค่าซึ่งจะเกิดความแตกต่างกันและขาดประสิทธิภาพด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาปัญหาการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาโดยมุ่งวิเคราะห์ช่องว่างทางกฎหมายและข้อจำกัดของมาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันตลอดจนเสนอแนวทางเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าการกลั่นแกล้งในสถานศึกษา อันจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน เพื่อให้มีการพัฒนาการทางด้านการศึกษาของเด็กและเยาวชนเป็นไปในทิศทางที่ดีต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา แนวคิด/ทฤษฎี และสภาพปัญหาพร้อมทั้งมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการกลั่นแกล้งกันของเด็กในสถานศึกษา
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของไทย และศึกษาเปรียบเทียบ มาตรการทางกฎหมายของไทยกับต่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขการกลั่นแกล้งกันในสถานศึกษา
3. เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นแกล้งของเด็กในสถานศึกษา

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาจากเอกสารตำรา หนังสือ รายงานประจำปี หนังสือแปล วิทยานิพนธ์ ประมวล สารคดีวิชา สิ่งพิมพ์รัฐบาล รายงานวิจัย บทความ สารสนเทศบนอินเทอร์เน็ต และวิชาการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค่าการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าการกลั่นแกล้งของไทยตลอดจนการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อจะได้มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป



ผลการวิจัย

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการกลั่นแกล้งในสถานศึกษา โดยการวิเคราะห์สภาพปัญหาในปัจจุบันและนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น เพื่อสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กจากการถูกลั่นแกล้ง สภาพปัญหา และมาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นแกล้ง ในสถานศึกษาปัจจุบัน คำว่า “การกลั่นแกล้ง” หรือ “บูลลี่ (Bullying)” เป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการทางภาษาและความหมายอย่างยาวนาน สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละยุคสมัย เดิมทีคำว่า “bully” ปรากฏในภาษาอังกฤษตั้งแต่ราวคริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยมีรากศัพท์มาจากภาษาดัตช์คำว่า “boele” ซึ่งมีความหมายในเชิงบวก เช่น “ที่รัก” “คนรัก” หรือ “ความเป็นมิตร” แสดงถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและเป็นมิตร อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป ความหมายของคำดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง (Oxford English Dictionary, 2020) ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 คำว่า “bully” เริ่มถูกใช้ในความหมายเชิงลบมากขึ้น เช่น การแสดงความก้าวร้าว การระราน หรือการเป็นอันธพาล ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเชื่อมโยงคำนี้เข้ากับพฤติกรรมเชิงลบ ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 วรรณกรรมอังกฤษเรื่อง Tom Brown’s Schooldays ได้มีบทบาทสำคัญในต่อความหมายของคำว่า “bully” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยใช้เรียกเด็กที่มีพฤติกรรมรังแก ล้อเลียน หรือเอาเปรียบเพื่อนในโรงเรียน ส่งผลให้คำดังกล่าวถูกใช้ในความหมายเชิงลบอย่างแพร่หลาย และเลิกใช้ในความหมายเชิงบวกโดยสิ้นเชิง และในศตวรรษที่ 20 แนวคิดเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยเฉพาะผลงานของโอลเวอุส (Olweus) นักวิชาการชาวสวีเดน ซึ่งถือเป็นผู้ริเริ่มการศึกษา “bully” ที่เกิดขึ้นโรงเรียน โอลเวอุส (Olweus) ได้นิยามการกลั่นแกล้ง “Bully” ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ (2) มีลักษณะของการทำร้ายทั้งทางร่างกายหรือวาจา และ (3) เป็นการกระทำที่เกิดจากความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างผู้กระทำกับผู้ถูกกระทำ แนวคิดนี้ได้กลายเป็นกรอบพื้นฐานที่ใช้ในการศึกษาและกำหนดนโยบายด้านการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาทั่วโลก (Olweus, 1993.)

ในบริบทของประเทศไทย การกลั่นแกล้งถูกนิยามให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยรวมถึงพฤติกรรมที่แสดงออกทั้งทางร่างกาย คำพูด สังคม และทางไซเบอร์ (Cyberbullying) ซึ่งมักเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีความแตกต่างด้านอำนาจหรือสถานะระหว่างบุคคล เช่น นักเรียนที่มีความแข็งแรงหรือมีอิทธิพลมากกว่ากระทำต่อผู้ที่อ่อนแอกว่า พฤติกรรมดังกล่าวส่งผลให้ผู้ถูกกระทำเกิดความเจ็บปวดทั้งทางร่างกายและจิตใจ สูญเสียความมั่นใจในตนเอง และอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการในระยะยาวนอกจากนี้ การกลั่นแกล้งยังถูกมองว่าเป็นพฤติกรรมที่มี “เจตนา” เป็นองค์ประกอบสำคัญ กล่าวคือ ผู้กระทำมีความตั้งใจที่จะสร้างความทุกข์หรือความเจ็บปวดแก่ผู้อื่น เพื่อแสดงอำนาจหรือความเหนือกว่า อีกทั้งพฤติกรรมดังกล่าวมักเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ไม่ใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว

แม้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหการกลั่นแกล้งในโรงเรียน แต่ไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับความผิด “การกลั่นแกล้ง” โดยตรง จึงมีการปรับใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงคือ



พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักที่มุ่งคุ้มครองเด็กจากการทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งต้องอาศัยการตีความ ในการบังคับใช้ และมีการอาศัยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียน พ.ศ. 2548 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดกรอบการจัดการพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักเรียน รวมถึงการกลั่นแกล้ง ซึ่งระเบียบของสถานศึกษาดังกล่าว ไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายแต่อย่างใดและมีความแตกต่างกันในแต่ละสถาบัน

2. การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของไทย และศึกษาเปรียบเทียบ มาตรการทางกฎหมาย ในการป้องกันและแก้ไขปัญหากลั่นแกล้ง ในสถานศึกษากับต่างประเทศ

2.1 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย

เนื่องจากกฎหมายไทยไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะในการแก้ไขปัญหากลั่นแกล้งในสถานศึกษาจึงอาศัยกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงเมื่อกรณีการกลั่นแกล้งเกิดขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายที่คุ้มครองเด็ก ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ถึงแม้กฎหมายดังกล่าวจะเป็นกฎหมายหลักในด้านการคุ้มครองสิทธิของเด็กในประเทศไทย แต่ก็พบว่ายังมีข้อจำกัดในการใช้เป็นมาตรการแก้ไขปัญหากลั่นแกล้ง (Bullying) ในสถานศึกษา โดยเฉพาะประเด็นการไม่ได้ นิยามคำว่า “การกลั่นแกล้ง” ไว้ในมาตรา 4 อย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อจะบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ต้องอาศัยการตีความ นอกจากนี้ คำอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใกล้เคียง เช่น “การทารุณกรรม” หรือ “การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม” ซึ่งก็ไม่ครอบคลุมรูปแบบการกลั่นแกล้งในยุคปัจจุบัน เช่น การกลั่นแกล้งทางออนไลน์ (Cyberbullying) ส่วนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ส่งเสริมความประพฤติของนักเรียนและสถานศึกษา พ.ศ. 2548 เป็นเพียงกฎกระทรวง ในลักษณะกฎหมายภายใน จึงขาดสภาพบังคับที่จะใช้กับบุคคลโดยทั่วไป

2.2 การเปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้แก้ปัญหากลั่นแกล้งในสถานศึกษาระหว่างประเทศไทยกับประเทศสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น จะมีความแตกต่าง 3 ประเด็นหลัก ดังนี้ 1) ความชัดเจนของมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนด “กฎหมายเฉพาะ” ที่นิยามการกลั่นแกล้งไว้อย่างชัดเจน ญี่ปุ่นมีกฎหมายป้องกันการกลั่นแกล้ง (Act on the Promotion of Measures to Prevent Bullying, 2013) ประเทศสวีเดนมีกำหนดไว้ในกฎหมายการศึกษาและกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุม (The Swedish Education Act (2010:800)) กฎหมายฉบับนี้เป็นกรอบหลักในการจัดการศึกษาของสวีเดน ครอบคลุมสิทธิของผู้เรียน หน้าที่ของสถานศึกษา และมาตรการคุ้มครองนักเรียน รวมถึงประเด็นการป้องกันการกลั่นแกล้งและการเลือกปฏิบัติในโรงเรียนด้วย ตรงกันข้ามประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับปัญหากลั่นแกล้ง ทำให้ต้องตีความผ่านกฎหมายทั่วไป ส่งผลให้การบังคับใช้ไม่ชัดเจน 2) เกี่ยวกับแนวทางมาตรการการป้องกันและแก้ไข สวีเดนและญี่ปุ่นเน้น “การป้องกันเชิงระบบ” (preventive approach) โดยกำหนดให้โรงเรียนต้องมีแผนป้องกัน รายงานเหตุ และติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ประเทศไทย จะใช้คู่มือเป็นแนวปฏิบัติจากต้นสังกัด เช่น คู่มือ การจัดทำแนวทางการคุ้มครองและช่วยเหลือนักเรียนสำหรับโรงเรียนเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, 2566) ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปของแต่ละองค์กร และคู่มือดังกล่าว ไม่มีฐานะบังคับ แก่บุคคลโดยทั่วไปอย่างเช่นกฎหมายได้ 3) กลไกความรับผิดชอบซึ่งในประเทศสวีเดนโรงเรียนมี “ความรับผิดชอบ



กฎหมาย” หากเพิกเฉยต่อการกลั่นแกล้ง และผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้ ส่วนญี่ปุ่นกำหนดคณะกรรมการตรวจสอบและรายงานต่อรัฐอย่างเป็นระบบ ขณะที่ประเทศไทยใช้ดุลยพินิจของสถานศึกษาและบุคลากรเป็นหลัก ทำให้มาตรฐานการจัดการแตกต่างกัน

3. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการกลั่นแกล้งในสถานศึกษา เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมาย โดยเฉพาะต่อปัญหาดังกล่าว กรณีที่การที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะแก้ปัญหให้สถานศึกษา โดยการคู่มือในการปฏิบัติงานและให้สถานศึกษาแต่ละแห่งมีการกำหนดระเบียบเพื่อใช้บังคับแก่นักเรียน ระเบียบข้อบังคับดังกล่าวก็ไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมาย และมีความแตกต่างในแต่ละสถาบัน ส่วนกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองเด็กคือพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ก็มีบทบัญญัติไม่ครอบคลุม คุ้มครองนักเรียนเมื่อถูกกลั่นแกล้ง ผู้วิจัยจึงเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 4 โดยการเพิ่มคำนิยาม “การกลั่นแกล้ง” เพิ่มเติมในกฎหมายดังกล่าว

อภิปรายผล

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในแก้ปัญหการกลั่นแกล้งกันเในสถานศึกษา จะเห็นได้ว่า คำว่า “การกลั่นแกล้ง” หรือ “บูลลี่ (bullying)” มีพัฒนาการทางภาษาและความหมายมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยเดิมคำว่า “bully” มาจากภาษาดัตช์ที่มีความหมายเชิงบวก เช่น “ที่รัก” หรือ “คนรัก” แต่ในคริสต์ศตวรรษที่ 17 คำนี้เริ่มมีความหมายเชิงลบ หมายถึงพฤติกรรมก้าวร้าวและการระรานผู้อื่น โดยเฉพาะในปัจจุบันที่เด็กนักเรียนมีการใช้สมาร์ตโฟนกันอย่างแพร่หลาย มีการรังแก ข่มขู่หรือกลั่นแกล้งกัน (Cyberbullying) ข้อมูลล่าสุดของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพชี้ให้เห็นว่าการกลั่นแกล้งในเด็กและเยาวชนไทยวัย 6–25 ปี เป็นปัญหารุนแรงและแพร่หลาย เด็กและเยาวชนเคยถูกกลั่นแกล้งถึงร้อยละ 65 (คลังสื่อประชาสัมพันธ์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, 2568) แต่มาตรการในการแก้ไขปัญห พบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะแก้ไขปัญหการกลั่นแกล้งกันโดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับ เมธินี สุวรรณกิจ (2560) ที่ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหการถูกกลั่นแกล้งในสังคมออนไลน์พบว่า ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมาย สอดคล้องกับ วรณันดาราพงษ์ (2563) ที่ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการกลั่นแกล้งรังแกทางไซเบอร์ (Cyberbullying) ในกรณีเด็กและเยาวชน พบว่า ปัญหาทวีความรุนแรงและเกิดผลกระทบต่อสภาวะอารมณ์ จิตใจ และร่างกายต่อผู้เสียหายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนที่นำไปสู่ผลกระทบต่อการเรียน และพัฒนาการทางสังคม แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับป้องกันและปราบปรามปัญหา จากปัญหาดังกล่าว วิธีการแก้ไขปัญหของประเทศสวีเดนและประเทศญี่ปุ่นจะมีการบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน กล่าวคือประเทศสวีเดนได้นิยามการการบูลลี่ รังแก หรือทำให้อับอายทั่วไปว่าเป็นการปฏิบัติที่ลดทอนศักดิ์ศรี (Offensive or Degrading treatment) (The Swedish Education Act (2010:800) และประเทศญี่ปุ่น ก็มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติเฉพาะในการแก้ปัญหการกลั่นแกล้ง (bullying) คือ Act on the Promotion of Measures to Prevent Bullying, 2013 และกฎหมายนิยาม “การกลั่นแกล้ง”ไว้ชัดเจน ส่วนประเทศไทยเรามีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเด็ก คือพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 แต่ก็ไม่ได้กำหนดบทนิยาม “การกลั่นแกล้ง” ไว้ในกฎหมายดังกล่าว



สรุป/ข้อเสนอแนะ

คำว่า “การกลั่นแกล้ง” หรือ “bullying” มีพัฒนาการทางความหมายจากคำที่มีความหมายเชิงบวกในศตวรรษที่ 16 มาเป็นพฤติกรรมก้าวร้าวและระรานในศตวรรษที่ 17 ปัจจุบัน ปัญหาการกลั่นแกล้งขยายตัวไปสู่รูปแบบใหม่ เช่น การกลั่นแกล้งทางไซเบอร์ (cyberbullying) ที่เพิ่มขึ้นจากการใช้สมาร์ทโฟนอย่างแพร่หลาย ผลกระทบจากการถูกกลั่นแกล้งส่งผลเสียต่อเด็กทั้งทางร่างกายและจิตใจ เด็กอาจมีอาการเครียด ซึมเศร้า วิดกกังวล และรู้สึกโดดเดี่ยว นอกจากนี้ยังส่งผลให้ความมั่นใจในตนเองลดลง มีพฤติกรรมก้าวร้าว หรือถอยห่างจากสังคม บางรายอาจมีความคิดหรือลงมือทำร้ายตัวเอง รวมถึงเกิดปัญหาด้านผลการเรียนและการพัฒนาทางสังคม สถานศึกษาในประเทศไทยส่วนใหญ่ใช้ ระเบียบของสถานศึกษาในการแก้ไขปัญหาการกลั่นแกล้ง โดยเน้นการอบรม ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หรือมีการทำโทษตามระเบียบวินัยของสถานศึกษาซึ่งไม่เพียงพอในการจัดการกับปัญหาการกลั่นแกล้ง โดยเฉพาะในรูปแบบไซเบอร์ (cyberbullying) ทำให้มีผู้ถูกกลั่นแกล้งได้รับผลกระทบเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำหรับการจะไข้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไข ก็ไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความผิดของการกลั่นแกล้งไว้เป็นการเฉพาะ มีกฎหมายที่พอปรับใช้ได้คือพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 แต่ในกฎหมายดังกล่าว ไม่มีคำนิยาม “การกลั่นแกล้ง” ซึ่งจะเป็นความผิดต่อกฎหมายดังกล่าวไว้แต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สำหรับกฎหมายของประเทศสวีเดน และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ก็ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะ ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรที่จะแก้ไขกฎหมายคือพระราชบัญญัติ คุ้มครองเด็ก พ.ศ 2546 โดยบัญญัติเพิ่มเติม บทนิยามในมาตรา 4 ดังนี้

แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 โดยเพิ่มเติมนิยามคำว่า “การกลั่นแกล้ง” ในมาตรา 4 ไว้ดังนี้

นิยามคำว่า “การกลั่นแกล้ง” หมายถึง พฤติกรรมซ้ำ ๆ ที่กระทำต่อเด็กบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดความทุกข์ทางร่างกาย จิตใจ หรือทางเพศ อันได้แก่ การทำร้ายร่างกาย ทารุณกรรม หรือลงมือใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ การล่อลวงละเมิดทางเพศ การข่มขู่ คุกคาม เหยียดหยาม หรือทำให้เสียศักดิ์ศรีรวมถึงการใช้อุปกรณ์เทคโนโลยี สื่อสังคมออนไลน์ หรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อกระทำการข่มขู่ รังแก หรือเผยแพร่ข้อมูล ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือความทุกข์แก่เด็ก ซึ่งแสดงถึงความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ

เมื่อได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว ทางโรงเรียนควรจะทำความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมาย การให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่นักเรียน ปลุกฝังให้นักเรียนเคารพ ในเกียรติและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น เป็นแนวทางป้องกันควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมาย



เอกสารอ้างอิง

- กรมสุขภาพจิต. (2564). คู่มือการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกลั่นแกล้งในเด็กและวัยรุ่น. กระทรวงสาธารณสุข. คลังสื่อประชาสัมพันธ์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ. (2568, 7 มกราคม). สบส.เผยแพร่ผลสำรวจพฤติกรรมถูกลั่นแกล้งพบเด็กไทยเสี่ยงทำร้ายตัวเองมากกว่า 1 ใน 4. จาก <https://prgroup.hss.moph.go.th/info/news/4488>
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546. (2546, 2 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 95 ก. หน้า 1-29.
- เมธินี สุวรรณกิจ. (2560). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการถูกลั่นแกล้งในสังคมออนไลน์. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. จาก <https://so04.tci.thaijo.org/index.php/lawnujournal/article/view/106267>
- ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. 2548. (2548, 28 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 151 ง. หน้า 1-8.
- วรรณัน ดาราพงษ์. (2563). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการกลั่นแกล้งรังแกทางไซเบอร์ในกรณีเด็กและเยาวชน. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. คลังปัญญา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. จาก <https://repository.nida.ac.th/items/b9ce99d9-b7c9-45fb-85b2-d52b09c3bb17>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580. Japanese Law Translation. (2013). Act on the Promotion of Measures to Prevent Bullying. From <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3748/en>
- Olweus, D. (1993). Bullying at school: What we know and what we can do. Blackwell Publishing.
- Oxford English Dictionary. (2020). Bully. In Oxford English Dictionary online. Oxford University Press.
- Sveriges Riksdag. (2010). The Swedish Education Act (2010:800). From https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะพิษโดยชุมชน*

LEGAL PROBLEMS CONCERNING COMMUNITY-BASED TOXIC WASTE DISPOSAL

สุนิษา จันทะวงษ์

Sunisa Janthawong

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จันทบุรี ประเทศไทย

Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University, Chanthaburi, Thailand

*Corresponding author E-mail: gategate027@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะพิษโดยชุมชน 2) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำจัดขยะพิษโดยชุมชน 3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของชุมชนในการจัดการขยะพิษ 4) เพื่อหาข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในการกำหนดความรับผิดชอบและขยายอำนาจให้แก่ชุมชนในการจัดการขยะพิษให้มีความครอบคลุม ชัดเจน และเหมาะสม โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสารจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ตัวบทกฎหมาย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดความรับผิดชอบและมอบอำนาจโดยตรงแก่ชุมชนในการจัดการขยะพิษ จึงต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานส่วนกลางและผลักระให้ภาคเอกชน ขาดความครอบคลุมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมกำกับดูแลและตรวจสอบพื้นที่ส่วนบุคคลอย่างแท้จริง ในขณะที่ต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการกำหนดกลไกการจัดการของเสียและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่า ควรให้มีการตราพระราชบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการจัดการขยะพิษ และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกลไกและขยายอำนาจหน้าที่ของชุมชนและสภาองค์กรชุมชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และติดตามการจัดการขยะพิษอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมแนวปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับชุมชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับผลกระทบจากการจัดการขยะพิษ

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย, การกำจัดขยะพิษ, บทบาทของชุมชน, การกระจายอำนาจ, สภาองค์กรชุมชน



Abstract

This research had the objectives: 1) to examine legal problems concerning community-based toxic waste disposal, 2) to study concepts and theories about community-based toxic waste disposal, 3) to conduct a comparative analysis of Thai and foreign laws concerning the roles and authority of community-based toxic waste disposal, and 4) to propose recommendations or guidelines for developing Thai laws to define responsibilities and empower community-based toxic waste disposal for comprehensiveness, clarity, and appropriateness. A qualitative research approach was employed based on a review of documents, including books, articles, theses, reports, legal texts, and relevant electronic media.

The findings showed that in Thailand, there were no specific laws that directly define responsibilities and empower community-based toxic waste disposal. Therefore, numerous related laws were employed, such as the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) and the Factory Act B.E. 2535 (1992), with power centralized in central agencies and the burden placed on the private sector. It lacks comprehensiveness and is not effective in encouraging local communities to participate in truly regulating and inspecting private areas. In foreign countries, namely the United Kingdom, Japan, and the Federal Republic of Germany, waste disposal mechanisms and the role of LAOs were systematically determined.

For recommendations, a specific law should be enacted on toxic waste disposal, and related laws should be amended to establish a mechanism and expand the authority and duties of community organization councils in monitoring, inspecting, and following up on appropriate toxic waste disposal. Without specific law, relevant agencies should promote guidelines for LAOs to cooperate with communities in monitoring, inspecting, and boosting awareness about the influence of toxic waste disposal.

Keywords: Legal Problems, Toxic Waste Disposal, Role of the Community, Decentralization, Community Organization Council

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการพัฒนาทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการขยายตัวของเศรษฐกิจนี้ส่งผลให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ตามการเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมนำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นเกินความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ นำไปสู่ความต้องการใช้พลังงานที่สูงขึ้นตามลำดับ ในขณะที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ช่วยส่งเสริมให้นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ทำได้ง่ายขึ้นและในปริมาณที่มากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของ



ประชากรอย่างรวดเร็วมีผลกระทบต่อหลายด้าน ทั้งการขาดแคลนอาหาร ที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข การศึกษา และปัญหาการว่างงาน ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งพัฒนาด้านการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมให้มากยิ่งขึ้น เทคโนโลยีใหม่ๆจึงถูกนำมาใช้ในภาคการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ยเคมี สารกำจัดศัตรูพืช รวมถึงเทคนิคการเพาะปลูกแบบใหม่ อย่างไรก็ตามการใช้สารเคมีและกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่ขาดการควบคุมที่เหมาะสมอาจนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษทางอากาศจากควันเสียและฝุ่นละอองจากโรงงาน มลพิษทางเสียงจากเครื่องจักรอุตสาหกรรม และมลพิษทางน้ำจากของเสียที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำโดยไม่ผ่านการบำบัดที่ได้มาตรฐาน มนุษย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาวะมลพิษในระบบนิเวศทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งความเจริญทางเทคโนโลยียิ่งเพิ่มขึ้นเท่าใด ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก็ยิ่งทวีความรุนแรงตามไปด้วย ปัญหาดังกล่าวมีความสัมพันธ์โดยตรงกับปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการบริโภคของประชาชน โดยรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2567 ของกรมควบคุมมลพิษ ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2567 ประเทศไทยมีขยะมูลฝอยชุมชนเกิดขึ้นประมาณ 27.20 ล้านตัน หรือประมาณ 74,529 ตันต่อวัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2566 ซึ่งมีประมาณ 26.95 ล้านตัน (กรมควบคุมมลพิษ, 2567) โดยขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นมีการคัดแยกและนำกลับมาใช้ประโยชน์ประมาณ 10.51 ล้านตัน และนำไปกำจัดประมาณ 15.15 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็น การกำจัดอย่างถูกต้องประมาณ 10.42 ล้านตัน และไม่ถูกต้องประมาณ 4.73 ล้านตัน ส่งผลให้เมื่อพิจารณาในภาพรวมมีขยะมูลฝอยที่ได้รับการกำจัดไม่ถูกต้องประมาณ 6.27 ล้านตัน หรือร้อยละ 23 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมด (กรมควบคุมมลพิษ, 2567) นอกจากขยะมูลฝอยชุมชนแล้ว ของเสียจากภาคอุตสาหกรรมเป็นอีกประเด็นสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมรายงานว่า ในปี พ.ศ. 2567 มีภาคอุตสาหกรรมที่เป็นของเสียไม่อันตรายประมาณ 39.28 ล้านตัน และของเสียอันตรายประมาณ 1.86 ล้านตัน (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2568) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาระในการบริหารจัดการของเสียและความจำเป็นในการมีกลไกควบคุม กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการขนส่ง การบำบัด และการกำจัดของเสียอันตรายอย่างเป็นระบบ ปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งขึ้นเมื่อเกิดการลักลอบทิ้งหรือกำจัดของเสียไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยตรง ตัวอย่างเช่น จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและมีชุมชนอยู่ใกล้เคียง ปรากฏกรณีไฟไหม้บ่อขยะในพื้นที่เอกชน โดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 13 รายงานเมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2568 ถึงเหตุไฟไหม้บ่อขยะว่างเปล่าในพื้นที่เอกชนบริเวณซอยอุทอง หลังหมู่บ้านบางปูริลา จังหวัดสมุทรปราการ และได้ลงพื้นที่ติดตามตรวจสอบสถานการณ์ กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีกลไกกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดการของเสียในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ การกล่าวถึงแหล่งที่มา องค์ประกอบของขยะ หรือผลกระทบต่อสุขภาพควรอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและมีหลักฐานรองรับ

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสียอันตราย พบว่าการบริหารจัดการมิได้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียว แต่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานหลายระดับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (กรมควบคุมมลพิษ, 2535) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2535) และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2535) ส่งผลให้การจัดการของเสียต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับตามลักษณะของแหล่งกำเนิดและประเภทของของเสีย ขณะที่อำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ และดำเนินมาตรการตาม



กฎหมายส่วนใหญ่ยังเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายกำหนด ในส่วนของชุมชน แม้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551) จะกำหนดบทบาทให้ สภาองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังมีได้ กำหนดอำนาจโดยตรงในการตรวจสอบหรือบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะพิษใน

ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร มีการกำหนดหลักกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Act 1990) (U.K. Government, 1990) และแนวคิด "หน้าที่ในการดูแล" (Duty of Care) ควบคู่กับพระราชบัญญัติ Localism Act 2011 ที่รับรองสิทธิของชุมชนในการทำนายเพื่อเข้าดำเนิน บริการสาธารณะแทนรัฐ และมอบอำนาจให้สภาชุมชนท้องถิ่นในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และออกคำสั่งทาง กฎหมายเพื่อระงับเหตุรำคาญหรือสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้ หรือในประเทศญี่ปุ่น (Government of Japan, 1970) และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundesministerium der Justiz, 2012) ที่มีการบัญญัติ กฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนและระบบการกำกับดูแลแบบหลายระดับ ที่กำหนดความรับผิดชอบอย่าง ชัดเจนและมอบอำนาจอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาชุมชนระดับรากฐานในการบริหารจัดการ และจัดระเบียบของเสียอันตรายภายในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พบว่า การจัดการขยะพิษไม่ได้เป็นเพียง ประเด็นด้านการควบคุมและกำจัดของเสีย แต่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารจัดการ การใช้อำนาจของ หน่วยงานภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยแนวคิดชุมชนนิยมและแนวคิดการบริหารจัดการ ตนเองของชุมชนให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างบทบาทของชุมชนในการกำหนดแนวทางและจัดการปัญหาที่ เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง ขณะที่ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาให้ความสำคัญกับการนำกฎหมายมาใช้เป็น เครื่องมือในการจัดระเบียบและสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกชน มหาชน และสังคม รวมทั้ง การปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคมเมื่อพิจารณาแนวคิดดังกล่าวกับบริบทของการ จัดการขยะพิษ จึงเห็นได้ว่า การจัดการปัญหามีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีกลไกที่เชื่อมโยงบทบาทของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล การวางแผน การตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบ และการกำกับดูแลการจัดการขยะพิษในพื้นที่ของตนเอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะพิษโดยชุมชน
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการการกำจัดขยะพิษโดยชุมชน
3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ของชุมชนในการจัดการขยะพิษ
4. เพื่อหาข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในการกำหนดความรับผิดชอบ การกระจายอำนาจ และขยายขอบเขตหน้าที่ให้แก่ชุมชนและสภาองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการขยะพิษ



ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำราวิชาการ บทความวิชาการและบทความวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย กฎหมายภายในประเทศ กฎหมายต่างประเทศ อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะพิษโดยชุมชน โดยกฎหมายต่างประเทศที่เลือกนำมาศึกษา ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกจากประเทศที่มีบทบัญญัติและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการและกำกับดูแลของเสียที่มีความชัดเจน มีพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา และมีบทบัญญัติที่ใช้บังคับในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ได้แก่ สหราชอาณาจักร ซึ่งมีกฎหมายและกลไกในการกำกับดูแลการจัดการของเสีย และมลพิษทางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดโครงสร้างและการแบ่งบทบาทหน้าที่ในการจัดการของเสียระหว่างรัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล รวมทั้งมีการจำแนกประเภทของเสียเป็นของเสียทั่วไป และของเสียอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการจัดการของเสียในระดับท้องถิ่นภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศและสหภาพยุโรป ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและรวบรวมมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย โดยพิจารณาใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ปัญหาการไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการขยะพิษ (2) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและบทบาทของชุมชนในการจัดการขยะพิษ และ (3) ปัญหาการกำกับดูแลในการจัดการขยะพิษโดยชุมชน

ผลการวิจัย

จากการศึกษาและค้นคว้าวิจัยเอกสารทางกฎหมาย สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดระบบการจัดการขยะพิษในระดับชุมชนไว้อย่างเป็นเอกภาพ แต่การจัดการขยะพิษในปัจจุบันต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับตามประเภทแหล่งกำเนิด และลักษณะของของเสีย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์และกลไกการบังคับใช้ที่ไม่สอดคล้องกัน ดังปรากฏในกฎหมายสำคัญ 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (กรมควบคุมมลพิษ, 2535) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมในฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2535) กำหนดให้คำว่า "ขยะพิษ" ถูกจัดรวมอยู่ในความหมายกว้างของคำว่า "มูลฝอย" ซึ่งเป็นคำที่ครอบคลุมของเสียทั่วไปทุกประเภท ส่งผลให้ขาดความชัดเจนในการจำแนกประเภท และไม่อาจนำมาตราการควบคุมที่มีมาตรฐานความปลอดภัยขั้นสูงมาบังคับใช้กับขยะพิษที่มีอันตรายร้ายแรงได้อย่างตรงจุด พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) มุ่งเน้นการควบคุมวัตถุเคมีที่มีคุณสมบัติเป็นอันตรายสูงในเชิงอุตสาหกรรม แต่ขอบเขตบทนิยามยังไม่ครอบคลุมถึงขยะพิษที่ปะปนในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น ขยะอิเล็กทรอนิกส์ หรือแบตเตอรี่เสื่อมสภาพ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2535) ซึ่งมีขอบเขตการบังคับใช้แตกต่างกันตามประเภทของเสียแหล่งกำเนิด และลักษณะกิจกรรม ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดด้านการจำแนกประเภทของขยะพิษ ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และช่องว่างในการกำกับดูแล โดยเฉพาะขยะพิษจากครัวเรือนและภาคเกษตรกรรม โครงสร้างกฎหมายที่มีอยู่ยังมิได้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และจัดการขยะพิษไว้อย่าง



ชัดเจน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการมูลฝอยตามกฎหมายสาธารณสุข แต่ยังขาดกรอบกฎหมายเฉพาะที่กำหนดระบบการจัดการขยะพิษในระดับพื้นที่อย่างครบวงจร จึงสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายให้มีความชัดเจนทั้งด้าน การจำแนกประเภทของเสีย การกำหนดความรับผิดชอบ การควบคุมการขนส่งและกำจัด และการมีส่วนร่วมของชุมชน

สำหรับกฎหมายของต่างประเทศพบว่า สหภาพยุโรปซึ่งให้ความสำคัญกับการควบคุมผลกระทบในระดับข้ามพรมแดนผ่าน Waste Shipment Regulation (EU-WSR) โดยมีการวางกลไกการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายของเสียทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการสกัดกั้นไม่ให้ประเทศสมาชิกส่งออกขยะพิษไปปลั๊กการแก่ประเทศนอกกลุ่มสหภาพยุโรปที่ขาดแคลนเทคโนโลยีจัดการอันได้มาตรฐาน ผ่านระบบการแจ้งล่วงหน้าและขอความยินยอม ควบคู่กับการสร้างระบบติดตามตรวจสอบที่ครอบคลุม เพื่อขับเคลื่อนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและสร้างความปลอดภัยในระดับสากล ขณะที่ สหราชอาณาจักร ได้มีกรอบกฎหมายแม่บทภายในประเทศผ่าน Environmental Protection Act 1990 (EPA 1990) (U.K. Government, 1990) เพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เคยกระจายโดยบูรณาการการควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศ น้ำ และดินไว้ภายใต้ระบบใบอนุญาตเดียว กฎหมายฉบับนี้วางรากฐานสำคัญด้วยหลักการ “ภาระหน้าที่ในการดูแลตลอดสาย” ซึ่งกำหนดให้ผู้ก่อหรือผู้ครอบครองของเสียต้องรับผิดชอบขยะตั้งแต่จุดกำเนิดจนถึงการจัดขั้นสุดท้าย ตลอดจนการบังคับใช้หลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ในการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารเคมีในอดีต

สำหรับประเทศญี่ปุ่น มีนวัตกรรมทางกฎหมายเกิดขึ้นจากบทเรียนวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมและข้อจำกัดด้านพื้นที่ จนนำไปสู่การตรา Waste Management and Public Cleansing Act (Government of Japan, 1970) ซึ่งมีจุดเด่นในการจำแนกประเภทของเสียอย่างเด็ดขาดระหว่าง “ขยะทั่วไป” กับ “ขยะอุตสาหกรรม” เพื่อให้วางมาตรการรับมือได้อย่างตรงจุด พร้อมทั้งใช้ระบบใบกำกับกับการขนส่ง (Manifest System) ในการตรวจสอบขยะอุตสาหกรรม ยิ่งไปกว่านั้น ญี่ปุ่นยังวางโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจผ่านหลัก “การจัดการของเสียภายในพื้นที่ตนเอง” ที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดการขยะในเขตรับผิดชอบ และกำหนดภาระหน้าที่ที่ชัดเจนให้แก่ภาคประชาชนในการแยกขยะ และภาคเอกชนในการรับผิดชอบต่อขยะจากสินค้าของตน

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและบทบาทการจัดการขยะพิษโดยชุมชน กฎหมายไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 กำหนดให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีกลไกในการดำเนินการและการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้น ปัญหาของกฎหมายไทยมิใช่การไม่มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการที่อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับของเสียแต่ละประเภทกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และยังไม่มียุทธศาสตร์สำหรับการจัดการขยะพิษในระดับชุมชนอย่างเป็นเอกภาพ ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ และอำนาจของเจ้าพนักงานและหน่วยงานของรัฐในการควบคุมมลพิษ จึงเป็นระบบที่แบ่งความรับผิดชอบระหว่างผู้ก่อกำเนิดหรือผู้ครอบครองของเสียกับอำนาจกำกับดูแลของรัฐ มิได้เป็นระบบที่ให้อำนาจแก่ภาคเอกชนหรือชุมชนโดยตรง สำหรับชุมชน แม้จะมีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551) แต่บทบัญญัติตามมาตรา 21 กำหนดให้ชุมชนมีบทบาท



เพียงการ “ให้ความร่วมมือ เสนอแนะ หรือร้องเรียน” ซึ่งต้องพึ่งพาการอนุมัติและการตัดสินใจจากรัฐเป็นหลัก ไม่อาจถือว่ามีความอำนาจทางปกครองเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ บทบาทของสภาองค์กรชุมชนจึงต้องพิจารณาตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และแยกออกจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเกิดกรณีการลักลอบนำขยะพิษมาทิ้งในพื้นที่เอกชน ชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงกลับไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการเข้าไปตรวจสอบหรือระงับยับยั้งภัยคุกคามได้ด้วยตนเอง ก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม

ในขณะที่สหราชอาณาจักร ได้จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัคร เช่น Environmental Watchdog Groups อย่าง Friends of the Earth หรือ Local Waste Watch เพื่อทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานรัฐในการติดตามการทิ้งขยะพิษที่ผิดกฎหมาย เช่น การปล่อยสารเคมีอันตราย การฝังกลบขยะอันตรายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการรั่วไหลของสารพิษจากโรงงานและสถานที่กำจัดของเสีย นอกจากนี้ กฎหมายในหลายประเทศ เช่น มาตรา 79(1) ของ Environmental Protection Act 1990 ของสหราชอาณาจักร ยังให้อำนาจชุมชนและสภาท้องถิ่นสามารถร้องเรียนและแจ้งเตือนหน่วยงานรัฐเพื่อนำไปสู่การสอบสวนและดำเนินคดี

ซึ่งประเทศญี่ปุ่น ก็ได้มีการใช้โครงสร้างการกระจายอำนาจที่แบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนตาม Waste Management and Public Cleansing Act (Government of Japan, 1970) โดยกำหนดให้ระดับจังหวัด (โทโดฟุเคน) กำกับดูแลขยะอุตสาหกรรมในภาพรวม ในขณะที่ระดับเทศบาล (ชิโจซัง) รับผิดชอบขยะทั่วไปและการส่งเสริมการลดขยะในครัวเรือน จุดเด่นสำคัญของญี่ปุ่นคือการคุมเข้มการจัดตั้งสถานที่กำจัดของเสีย ที่บังคับให้ผู้ประกอบการต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ตั้งแต่ขั้นวางแผน พร้อมทั้งจัดเวทีเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนายกเทศมนตรีในพื้นที่ก่อนอนุญาต เพื่อให้โรงงานกำจัดขยะสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างปลอดภัย

ส่วน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้วางรากฐานการจัดการบนหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยมอบสถานะนิติบุคคลสาธารณะให้แก่เทศบาล ทำให้เทศบาลมีอำนาจในการตราข้อบังคับท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการขนส่งขยะอันตราย และบริหารจัดการโรงกำจัดขยะในเขตพื้นที่ของตนได้อย่างอิสระ นอกจากนี้ เยอรมนียังสร้างนวัตกรรมทางกฎหมายด้วยการดึงภาคเอกชนเข้าร่วม “รับผิดชอบเชิงโครงสร้าง” บังคับให้โรงงานและผู้ขนส่งขยะพิษต้องมีระบบควบคุมภายใน และจัดทำเอกสารกำกับเคลื่อนย้ายอย่างเข้มงวดภายใต้การกำกับดูแลของรัฐทุกระดับ

3. ปัญหาการกำกับดูแลในการจัดการขยะพิษโดยชุมชน แม้กฎหมายไทยจะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียให้แก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงกลไกที่เชื่อมโยงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเข้ากับระบบกำกับดูแลการจัดการขยะพิษอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะกรณีที่รัฐมอบหมายหรือให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดการของเสียในพื้นที่ ซึ่งอาจทำให้การติดตาม ตรวจสอบ และรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้รับมอบหมายหรือผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้สภาองค์กรชุมชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551) รับรองบทบาทของสภาองค์กรชุมชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสนอแนะ และการร้องเรียน



ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวยังไม่ทำให้สภาองค์กรชุมชนมีอำนาจทางปกครองในการควบคุม ตรวจสอบ หรือสั่งการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการเอกชนโดยตรง จึงทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการขยะพิษยังต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศญี่ปุ่น มีการบริหารจัดการของเสียอันตรายดำเนินการอยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและการรักษาความสะอาด ค.ศ. 1970 (Government of Japan, 1970) ซึ่งแบ่งสรรอำนาจตามระดับการปกครองไว้อย่างเป็นระบบ โดย รัฐบาลกลาง มีอำนาจในเชิงนโยบายและมาตรฐานสากล เช่น การวางแผนภาพรวม การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค และการสนับสนุนงบประมาณและเทคโนโลยี โดยมีได้ลงไปปฏิบัติการในพื้นที่โดยตรง ขณะที่ระดับจังหวัด (โทโดฟุเคน) ได้รับมอบหมายอำนาจสำคัญในการกำกับดูแล จัดความเสี่ยง และออกใบอนุญาตเกี่ยวกับขยะอุตสาหกรรมและขยะพิษ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงต่อสิ่งแวดล้อม และทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ท้องถิ่น ส่วนในระดับเทศบาล (ชิโจซัง) ถือเป็นผู้ใช้อำนาจเชิงปฏิบัติการโดยตรงในการจัดการขยะทั่วไปจากประชาชน การคัดแยก และการตั้งระบบเก็บขน ทั้งนี้ การใช้อำนาจของท้องถิ่นญี่ปุ่นยังถูกกำกับด้วยหลักการสำคัญคือ “หลักการจัดการของเสียภายในพื้นที่ตนเอง” ซึ่งผูกมัดให้ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบขยะที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจของตนเองอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการโอนหรือผลักภาระมลพิษไปให้แก่ชุมชนอื่น

ในส่วนของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้พึ่งพาสภาชุมชนในรูปแบบเฉพาะ แต่ใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ เทศบาล (Gemeinde) บทบาทของ “ชุมชน” ในประเทศเยอรมนีในการกำจัดขยะ หากตีความตามโครงสร้างทางการปกครองของประเทศ จะไม่ได้หมายถึง “กลุ่มประชาชนในนามกลุ่มชุมชน” แบบไม่เป็นทางการเหมือนในประเทศไทย แต่หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Gemeinde หรือเทศบาล) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการขยะ รวมถึงของเสียอันตรายหรือขยะพิษภายในพื้นที่ของตน เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน ภายใต้หลักการ “การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น” ที่ได้รับคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจหมุนเวียนและการจัดการของเสียของเยอรมนี (Bundesministerium der Justiz, 2012) มอบอำนาจให้เทศบาลบริหารจัดการขยะครัวเรือนได้อย่างมีอิสระ ทั้งการจัดทำระบบคัดแยก การออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ตลอดจนการลงโทษผู้ฝ่าฝืน ทว่าในกรณีของ “ขยะพิษหรือของเสียอันตราย” กฎหมายเยอรมนีได้จำกัดขอบเขตอำนาจของเทศบาลให้ทำหน้าที่เพียง “ผู้จัดการและประสานงานในระดับพื้นที่” เช่น การจัดตั้งจุดรับทิ้งขยะพิษ และการส่งต่ออย่างปลอดภัย ส่วนอำนาจการออกใบอนุญาต การกำหนดมาตรฐานเทคนิคเชิงลึก และการกำกับโรงงานอุตสาหกรรมจะถูกรวมศูนย์ไว้ที่ หน่วยงานระดับรัฐ และระดับสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อรับประกันว่าการใช้อำนาจของเทศบาลจะเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความได้สัดส่วน



อภิปรายผล

จากผลการวิจัยข้างต้น สามารถนำประเด็นสำคัญมาอภิปรายผลร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายได้ ดังนี้

1. ลักษณะของกฎหมายในประเทศไทย

จากผลการวิจัยพบว่า จากผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังไม่มี “กฎหมายแม่บทเฉพาะ” ที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการขยะพิษไว้โดยตรง การกำกับดูแลในปัจจุบันอาศัยบทบัญญัติจากกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์และขอบเขตการบังคับใช้แตกต่างกัน ประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามและขอบเขตของ “ขยะพิษ” เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดนิยามขยะพิษไว้เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมกำหนดการจัดการของเสียไว้ภายใต้กรอบของ “มูลฝอย” ซึ่งมีขอบเขตกว้าง ขณะที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มุ่งควบคุมวัตถุหรือสารที่มีคุณสมบัติเป็นอันตราย และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มุ่งควบคุมของเสียที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงงานเป็นสำคัญ ส่งผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการจัดการขยะพิษที่เกิดจากภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม และกิจกรรมอื่นนอกภาคอุตสาหกรรมยังไม่เป็นระบบเดียวกัน ประการที่สอง ปัญหาการบังคับใช้และการติดตามตรวจสอบ แม้กฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐและกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการเก็บรวบรวม ขนส่ง บำบัด หรือกำจัดของเสีย แต่กลไกการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบยังแยกอยู่ตามกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ส่งผลให้การควบคุมการจัดการขยะพิษตลอดห่วงโซ่ยังขาดความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ และเป็นข้อจำกัดต่อการป้องกันการลักลอบขนย้ายหรือทิ้งขยะพิษ จากปัญหาดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การมีกฎหมายหลายฉบับมิได้ทำให้การกำกับดูแลขยะพิษมีประสิทธิภาพโดยอัตโนมัติ หากกฎหมายแต่ละฉบับยังขาดความเชื่อมโยงและไม่สามารถกำหนดกลไกการจัดการที่ครอบคลุมตั้งแต่การก่อให้เกิด การคัดแยก การเก็บรวบรวม การขนส่ง การบำบัด การกำจัด และการนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นระบบ

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวผ่านทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาและแนวคิดวิศวกรรมสังคมของ Roscoe Pound (เฉลิมชัย กักเกียรติกุล, 2562) ซึ่งมองว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบและควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ตลอดจนจัดสรรและประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม กฎหมายจึงควรสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น เมื่อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถกำหนดกลไกการจัดการขยะพิษให้ครอบคลุมและเชื่อมโยงตลอดกระบวนการจัดการ จึงควรพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดนิยามและประเภทของขยะพิษ มาตรฐานการจัดการ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ระบบติดตามและตรวจสอบ ตลอดจนมาตรการบังคับใช้ไว้อย่างเป็นระบบ ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ การพัฒนาระบบการจัดการขยะพิษควรคำนึงถึงพันธกรณีและแนวทางภายใต้อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด และอนุสัญญามินามาตะว่าด้วยปรอท โดยเฉพาะแนวทางด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล การรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ทั้งนี้ อนุสัญญาบาเซลให้ความสำคัญกับระบบการแจ้ง การให้ความยินยอม และ



การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตราย ขณะที่อนุสัญญามีนามาเตให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของปรอทต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญา ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศได้ เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ Environmental Protection Act 1990 ของสหราชอาณาจักร (U.K. Government, 1990) และ Waste Management and Public Cleansing Act ของญี่ปุ่น (Government of Japan, 1970) พบว่า ทั้งสองประเทศมีกฎหมายที่กำหนดกรอบการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ โดยครอบคลุมการจำแนกประเภทของเสีย การกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง การควบคุมการจัดการของเสีย การติดตามตรวจสอบ และมาตรการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งยังมีการกำหนดกลไกสำหรับการจัดการของเสียที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเป็นพิเศษ จากการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการขยะพิษจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างกฎหมายที่มีความชัดเจนและเชื่อมโยงตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง ทั้งในด้านประเภทและขอบเขตของของเสีย การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน มาตรฐานการจัดการ ระบบติดตามและตรวจสอบ และมาตรการบังคับใช้ เพื่อให้กฎหมายสามารถตอบสนองต่อปัญหาขยะพิษที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. โครงสร้างการกระจายอำนาจและบทบาทของกฎหมายในประเทศไทย

จากผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างการบริหารจัดการขยะพิษของประเทศไทยพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับมอบหมายภารกิจด้านการจัดการขยะตามกฎหมาย แต่การกำหนดนโยบาย มาตรฐาน การควบคุม และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษและของเสียอันตรายยังมีหน่วยงานส่วนกลางเข้ามามีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขณะที่บทบาทของประชาชนและชุมชนยังเน้นการมีส่วนร่วมในลักษณะการเสนอความคิดเห็น การร้องเรียน และการให้ความร่วมมือ มากกว่าการมีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำกับดูแลโดยตรง ผลดังกล่าวจึงสะท้อนว่า การกระจายอำนาจที่มีอยู่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของชุมชนได้อย่างเต็มที่

เมื่อวิเคราะห์ผ่านแนวคิดชุมชนนิยมและแนวคิดการป้องกันตนเองและการบริหารจัดการตนเองของชุมชน (ศาสตราจารย์โกวิท พวงงาม, 2553) ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนในการป้องกันและจัดการปัญหาที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม พบว่า ปัญหาขยะพิษเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบในระดับพื้นที่ ชุมชนจึงเป็นกลุ่มที่สามารถรับรู้ เผชิญ และสะท้อนปัญหาได้อย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ชุมชนมีบทบาทเพียงการร้องเรียนหรือเสนอความคิดเห็น โดยยังขาดช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ย่อมทำให้ศักยภาพของชุมชนในการป้องกันและเผื่อระวังปัญหาไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Roscoe Pound ซึ่งเห็นว่ากฎหมายควรเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบและประสานประโยชน์ของบุคคลและกลุ่มต่างๆ ในสังคม ดังนั้น เมื่อโครงสร้างทางกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไว้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นหลัก แต่กำหนดช่องทางการมีส่วนร่วมและบทบาทของชุมชนไว้อย่างจำกัด ย่อมสะท้อนถึงการจัดสรรบทบาทระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนที่ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ การพัฒนากฎหมายจึงควรมุ่งสร้างความ



สมดุลระหว่างอำนาจกำกับดูแลของรัฐ การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจบังคับใช้กฎหมายแก่ชุมชนในลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า สหราชอาณาจักรภายใต้ Localism Act 2011 ให้ความสำคัญกับการเพิ่มบทบาทของประชาชนและชุมชนในการจัดการกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นภายใต้ Waste Management and Public Cleansing Act มีการกำหนดบทบาทในการจัดการของเสียระหว่างรัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาลอย่างชัดเจน และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบการ และประชาชน แนวทางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละระดับให้ชัดเจน ประเทศไทยจึงควรพัฒนาระบบกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการขยะพิษควรคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยกำหนดบทบาทของชุมชนให้มีความชัดเจน

3. การกำกับดูแลในการจัดการขยะพิษโดยชุมชน

จากผลการวิจัยพบว่า หากพิจารณาตามทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ของ Émile Durkheim และ Talcott Parsons (Blogger.com, 2555) สังคมสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพเมื่อสถาบันและกลไกต่างๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนและประสานเชื่อมโยงกันอย่างเหมาะสม โดยภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนต่างมีบทบาทที่สัมพันธ์กันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาส่วนรวม จากผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างการจัดการขยะพิษของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการประสานบทบาทระหว่างภาคส่วนต่างๆ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแล ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนยังมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และการเข้าถึงข้อมูล ส่งผลให้การเฝ้าระวังและติดตามการจัดการขยะพิษในระดับพื้นที่ที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ ข้อค้นพบดังกล่าวสามารถอธิบายได้ตามทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ว่า เมื่อแต่ละภาคส่วนมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน แต่ยังขาดกลไกเชื่อมโยงและประสานการทำงานที่ชัดเจน ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพของระบบโดยรวม ดังนั้น การกำกับดูแลการจัดการขยะพิษจึงควรกำหนดบทบาทของแต่ละภาคส่วนให้มีความชัดเจนและสามารถเชื่อมโยงกันได้ โดยงานวิจัยเสนอให้เสริมสร้างบทบาทของ “สภาองค์กรชุมชน” ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้มีบทบาทตามกฎหมายในการเฝ้าระวัง ติดตาม และสะท้อนปัญหาการจัดการขยะพิษในระดับพื้นที่ รวมทั้งเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ การเพิ่มบทบาทของชุมชนไม่ได้หมายความว่าต้องถ่ายโอนอำนาจบังคับใช้กฎหมายจากรัฐไปยังชุมชนทั้งหมด แต่ควรกำหนดขอบเขตบทบาทของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน โดยให้ชุมชนมีบทบาทด้านการเข้าถึงข้อมูล การเฝ้าระวัง การติดตาม และการแจ้งหรือร้องเรียน ขณะที่อำนาจตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ส่วนหน่วยงานส่วนกลางควรทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐาน สนับสนุนองค์ความรู้และข้อมูล ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการกระจายบทบาทให้แก่พื้นที่กับการรักษามาตรฐานด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ขณะที่ต่างประเทศแนวทางการจัดการของเสียของสหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น เยอรมนี และสหภาพยุโรป ต่างสะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งบทบาทระหว่างส่วนกลางกับระดับพื้นที่ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในระดับที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการกำหนดบทบาทของหน่วยงานระดับท้องถิ่นควบคู่กับการกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานจากส่วนกลาง แนวทางดังกล่าวจึงสนับสนุนข้อค้นพบของการวิจัยว่า การจัดการขยะพิษไม่ควรอาศัยการดำเนินงาน



ของหน่วยงานรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ควรมีกลไกที่เชื่อมโยงการกำกับดูแลของรัฐ การบริหารจัดการในระดับพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้าด้วยกัน

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะพิษโดยชุมชน พบว่า กฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหลักที่กำหนดระบบการจัดการขยะพิษโดยตรงและครอบคลุมตลอดวงจรของของเสีย ส่งผลให้การจัดการต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจแตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ ความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และช่องว่างในการกำกับดูแล โดยเฉพาะในระดับชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากขยะพิษโดยตรง นอกจากนี้ ยังพบข้อจำกัดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของชุมชน ทั้งด้านอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรองค์ความรู้ทางวิชาการ และกลไกการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้ข้อเสนอแนะสอดคล้องกับปัญหาและผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งศึกษาปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้มีการจัดทำ กฎหมายเฉพาะว่าด้วยการจัดการขยะพิษ เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลางสำหรับการจัดการขยะพิษ โดยอาจดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติฉบับใหม่ หรือปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะพิษอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ควรกำหนดสาระสำคัญอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดนิยามและประเภทของขยะพิษให้ชัดเจน ควรกำหนดนิยามของ “ขยะพิษ” หรือ “ของเสียอันตราย” รวมทั้งประเภทและระดับความเป็นอันตรายให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับลักษณะทางวิทยาศาสตร์และเทคนิค เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และชุมชนสามารถใช้เกณฑ์เดียวกันในการจำแนกและจัดการของเสีย และลดปัญหาการตีความที่แตกต่างกันระหว่างกฎหมายแต่ละฉบับ

(ข) กำหนดระบบการจัดการขยะพิษตลอดวงจรชีวิต ควรกำหนดหลักเกณฑ์ตั้งแต่การก่อให้เกิดการคัดแยก การเก็บรวบรวม การเก็บรักษา การขนส่ง การบำบัด การนำกลับมาใช้ประโยชน์ และการกำจัดขั้นสุดท้าย โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะพิษและผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ควรนำหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ” มาใช้เป็นหลักในการกำหนดความรับผิด เพื่อไม่ให้อภาระในการจัดการและค่าใช้จ่ายตกแก่รัฐหรือชุมชนโดยไม่เป็นธรรม สำหรับกรณีที่ขยะพิษมีแหล่งกำเนิดจากวัตถุอันตราย ควรกำหนดกลไกเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะพิษกับ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดหน้าที่ของผู้ครอบครองหรือผู้ก่อให้เกิดของเสียเมื่อวัตถุอันตรายสิ้นสภาพการใช้งานและกลายเป็นของเสีย ให้เข้าสู่ระบบการจัดการที่ถูกต้องและสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปยังแหล่งกำเนิดได้



(ค) กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัดเจน ควรกำหนดในกฎหมายเฉพาะให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดมีอำนาจกำหนดนโยบาย หน่วยงานใดมีอำนาจกำกับ ตรวจสอบ ออกใบอนุญาต และหน่วยงานใดมีหน้าที่ดำเนินการในระดับพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ที่เกิดจากการใช้กฎหมายหลายฉบับร่วมกัน

(ง) กำหนดระบบใบอนุญาต การตรวจสอบ และการตรวจสอบย้อนกลับ ควรกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดขยะพิษ ผู้ขนส่ง และผู้รับบำบัดหรือกำจัด อยู่ภายใต้ระบบการขึ้นทะเบียนหรือใบอนุญาตตามระดับความเสี่ยง พร้อมกำหนดหน้าที่ในการจัดทำข้อมูลและรายงานปริมาณและเส้นทางของขยะพิษตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง โดยนำระบบดิจิทัลหรือเทคโนโลยีตรวจสอบย้อนกลับมาใช้ เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจสามารถติดตามของเสียได้ และลดความเสี่ยงจากการลักลอบทิ้งหรือกำจัดโดยมิชอบ

(จ) กำหนดมาตรการบังคับใช้และความรับผิดชอบที่ได้สัดส่วนกับความเสียหาย ควรกำหนดมาตรการทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญาให้เหมาะสมกับลักษณะและระดับความร้ายแรงของการกระทำ โดยควรให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูความเสียหายและการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบควบคู่กับการลงโทษ ทั้งนี้ การกำหนดความรับผิดชอบควรครอบคลุมผู้ก่อให้เกิดของเสีย ผู้ขนส่ง และผู้รับบำบัดหรือกำจัดตามระดับของการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบที่แท้จริง

2. ข้อเสนอแนะการกระจายอำนาจ และการกำหนดขอบเขตอำนาจของชุมชน

ในระหว่างที่กระบวนการตรากฎหมายเฉพาะยังไม่แล้วเสร็จ การบริหารจัดการขยะพิษในระดับพื้นที่ควรได้รับการปรับปรุงควบคู่กัน โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำหนดบทบาทของชุมชนให้ชัดเจน ดังนี้

2.1 ควรปรับปรุงกลไกการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับภารกิจด้านการจัดการขยะพิษ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการวางแผน ตัดสินใจ และดำเนินการจัดการขยะพิษภายในพื้นที่ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสามารถกำหนดมาตรการให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและลักษณะของพื้นที่โดยไม่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางในทุกกรณี ทั้งนี้ การใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานส่วนกลาง และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ และองค์ความรู้ที่เพียงพอ เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

2.2 การกำหนดบทบาทและขอบเขตอำนาจของชุมชน ควรส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทเป็น “ผู้มีส่วนร่วมและผู้เฝ้าระวัง” โดยกำหนดสิทธิในการแจ้งเหตุ ร้องเรียน รวบรวมข้อมูล เสนอความคิดเห็นต่อแผนการจัดการขยะพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อำนาจของชุมชนควรอยู่ภายใต้หลักความจำเป็นและได้สัดส่วน โดยไม่ควรให้อำนาจเข้าตรวจสอบ ตรวจสอบค้น หรือเข้าพื้นที่เอกชนโดยพลการ รวมถึงการออกคำสั่งหรือใช้มาตรการบังคับที่กระทบต่อสิทธิและทรัพย์สินของบุคคล เนื่องจากเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ชุมชนพบการลักลอบทิ้งหรือการจัดการขยะพิษ



ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อม ให้สามารถแจ้งข้อมูลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ เพื่อดำเนินการตรวจสอบและใช้มาตรการตามกฎหมาย เช่น อำนาจตามมาตรา 27 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้วแต่กรณี โดยการตรวจสอบพื้นที่เอกชนหรือการออกคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายและเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด โดยส่งเสริมบทบาทของหน่วยงานรัฐด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขในฐานะผู้กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล และสนับสนุนองค์ความรู้แก่ท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการจัดการขยะพิษให้เป็นไปตามหลักวิชาการ และกฎหมาย โดยการเก็บรวบรวม การขนส่ง การบำบัด และการกำจัดขยะพิษควรดำเนินการโดยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ขณะที่ชุมชนควรมีสติรับรู้ข้อมูล มีส่วนร่วมในการให้ความเห็น และติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน โดยไม่มอบหมายให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการจัดการขยะพิษโดยตรง

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรมุ่งให้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการขยะพิษอย่างชัดเจนและครอบคลุมตลอดวงจรของเสีย ได้แก่ (1) กำหนดนิยามและหลักเกณฑ์การจำแนก “ขยะพิษ” หรือ “ของเสียอันตราย” ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักวิทยาศาสตร์ รวมถึงกำหนดระบบการจัดการตั้งแต่การก่อให้เกิด การคัดแยก การเก็บรวบรวม การขนส่ง การบำบัด และการกำจัดขั้นสุดท้าย โดยยึดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ (2) พัฒนาระบบกำกับดูแลและฐานข้อมูลกลาง โดยจัดให้มีการขึ้นทะเบียนและจัดเก็บข้อมูลแหล่งกำเนิด ผู้ก่อให้เกิด ผู้ขนส่ง และผู้รับบำบัดหรือกำจัดขยะพิษ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลและตรวจสอบย้อนกลับ พร้อมทั้งส่งเสริมความรู้ด้านกฎหมายและการจัดการขยะพิษแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชน และ (3) ส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมและเฝ้าระวัง โดยให้ชุมชนสามารถแจ้งเหตุ ร้องเรียน และติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ขณะที่การตรวจสอบพื้นที่และการใช้อำนาจบังคับให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อ ลดความซ้ำซ้อนและช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล ป้องกันการลักลอบทิ้งหรือกำจัดขยะพิษ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กรมควบคุมมลพิษ. (2535). พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. จาก

<https://www.pcd.go.th/lawstype/>

กรมควบคุมมลพิษ. (2567). รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย. จาก <https://www.pcd.go.th>

กรมควบคุมมลพิษ. (2567). ระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน. จาก

https://thaimsw.pcd.go.th/report_country.php?year=2567

กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2535). พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. จาก

<https://www.diw.go.th/webdiw/law-fac/>

กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2568). ข้อมูลกากอุตสาหกรรมในระบบการขออนุญาตนำส่งกากอุตสาหกรรมไปบำบัด.

จาก <https://www.diw.go.th/webdiw/>

โกวิทย์ พวงงาม. (2553). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์วิญญูชน.



- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม. (2535). พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535. สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2568, จาก <https://www.shecu.chula.ac.th/home/content1.asp?Cnt=683>
- เจริญ โฆษณานันท์. (2550). นิติปรัชญาแนววิพากษ์ (พิมพ์ครั้งที่ 1, น. 255-256). นิติธรรม.
- เฉลิมชัย กักเกียรติกุล. (2562, 19 มีนาคม). รอสโค พาวด์ (Roscoe Pound). จาก <http://chalermchainbtc.blogspot.com/2013/roscoe-pound-27.htm?m=1>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2535). พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2568, จาก <http://web.krisdika.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. Blogger.com (2555). ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่ (ออนไลน์). เรียกใช้เมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2568. จาก <https://supawong.blogspot.com/2012/02/structural-functionalism.html>
- Bundesministerium der Justiz. (2012). Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Retrieved March 5, 2025, from <https://www.bmuv.de>
- Dudley Council. (2011). The Localism Act 2011. Retrieved March 15, 2025, from <https://www.dudley.gov.uk/council-community/get-involved/community-engagement/community-right-to-bid/the-localism-act-2011/>
- Government of Japan, Ministry of the Environment. (1970). Waste management and public cleansing act (Act No. 137 of 1970). Retrieved March 5, 2025, from <https://www.env.go.jp/en/laws/recycle/01.pdf>
- U.K. Government. (1990). Environmental Protection Act 1990. Retrieved March 5, 2025, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents>
- United Nations Environment Programme. (2021). Guide for the implementation of the Basel Convention. Retrieved March 15, 2025, from <https://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>



ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียน ศึกษากรณี การซื้อขายผ่านล้ง*

LEGAL PROBLEMS IN THE PROTECTION OF DURIAN FARMERS: A CASE STUDY OF TRADING THROUGH PACKING HOUSE (LHONG)

วรกานต์ แยมสวน

Worakan Yamsuan

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จันทบุรี ประเทศไทย

Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University, Chanthaburi, Thailand

*Corresponding author E-mail: worakan_9563@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการซื้อขายผลไม้ที่มีมูลค่า 3) เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายผลไม้ที่มีมูลค่าในประเทศไทยและต่างประเทศ 4) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการซื้อขายทุเรียน 5) เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมายในการซื้อขายทุเรียน การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาค้นคว้าเอกสาร หนังสือ ตำรา วารสาร รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า แม้ทุเรียนจะเป็นผลไม้เศรษฐกิจอันดับที่ 1 ที่สร้างรายได้จากการส่งออกให้แก่ประเทศไทยมากกว่าหนึ่งแสนล้านบาทต่อปี แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเพื่อการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทยซึ่งยังประสบปัญหาทางกฎหมายอยู่หลายด้าน ทำให้ต้องปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยไม่ครอบคลุมถึงปัญหาการที่ผู้ประกอบการล้งหรือไม่ขึ้นทะเบียนใบอนุญาต ปัญหาการที่กฎหมายไม่สามารถควบคุมดูแลรูปแบบของสัญญาซื้อขาย สัญญาซื้อขายล่วงหน้าและบทลงโทษ ปัญหาการที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐในการเข้ามาควบคุมดูแลบริหารจัดการสัญญาการซื้อขายทุเรียน ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม ในขณะที่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศญี่ปุ่น มีการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะสำหรับสินค้าเกษตรรวมถึงการคุ้มครองเกษตรกรโดยตรง ทำให้ทราบถึง สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ บทลงโทษ และเกษตรกรนั้นได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่า รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินมาตรการทางกฎหมายพิเศษเป็นการเฉพาะสำหรับการซื้อขายทุเรียนโดยการตรากฎหมายเฉพาะ หรือการออกมาตรการทางกฎหมายตามแนวทางของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นการลดระยะเวลาในกระบวนการยุติธรรม สร้างความเป็นธรรม ความโปร่งใส เพื่อกำกับดูแลระบบการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทยในปัจจุบันและในอนาคตสร้างความน่าเชื่อถือของทุเรียนไทยในตลาดโลกอย่างยั่งยืน



คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย, การซื้อขายทุเรียน, ผู้ประกอบการล้ง, การคุ้มครองเกษตรกร, สัญญาซื้อขายล่วงหน้า, การระงับข้อพิพาท

Abstract

This research aimed to 1) examine legal problems concerning durian trading in Thailand, 2) examine concepts and theories related to the trade of high-value fruits, 3) examine Thai and foreign laws governing the trade of high-value fruits, 4) analyze problems arising from durian trading, and 5) provide conclusions and recommendations for addressing legal problems concerning durian trading. This study employed a qualitative research methodology based on documentary research involving relevant documents, books, textbooks, journals, research reports, and electronic sources.

The findings reveal that although durian is Thailand's leading economic fruit, generating more than 100 billion baht annually in export revenue, Thailand has no specific legislation governing domestic durian trading. Consequently, various legal problems remain, requiring the application of several related laws. These laws do not adequately address issues concerning unregistered or unlicensed packing house operators, the lack of legal control over the forms and conditions of sales contracts and futures contracts, insufficient penalties, and the absence of a government agency responsible for supervising and managing durian trading contracts. As a result, farmers do not receive adequate and fair protection. In contrast, the United States, the Socialist Republic of Vietnam, and Japan have enacted specific laws governing agricultural products and directly protecting farmers, clearly establishing their rights, duties, responsibilities, and penalties, thereby providing fair protection.

The research recommends that the government consider adopting specific legal measures for durian trading, either by enacting dedicated legislation or implementing measures based on the Sugar Cane and Sugar Act B.E. 2527 (1984). Such measures would reduce the duration of legal proceedings, promote fairness and transparency, and effectively regulate the durian trading system in Thailand both at present and in the future, thereby strengthening the credibility and sustainable competitiveness of Thai durians in the global market.

Keywords: Legal Problems, Durian Trading, Packing House Operators (Lhong), Farmer Protection, Futures Contracts, Dispute Resolution



บทนำ

ด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตร้อน ภูมิภาคและสภาพอากาศมีลักษณะแบบอากาศร้อนชื้น ซึ่งเหมาะแก่การทำเกษตรกรรม การเพาะปลูก แม้ว่าแต่ละภูมิภาคของประเทศไทยนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้การประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมนั้นแตกต่างกันเช่นเดียวกันกับ พืชเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็น นาข้าว พืชไร่ หรือ พืชสวน ในแต่ละภูมิภาคนั้น จะไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่เหมือนกันได้ เนื่องจากลักษณะของภูมิประเทศและสภาพอากาศ ด้วยภาคตะวันออกและภาคใต้มีลักษณะสภาพภูมิอากาศแบบร้อนชื้นจึงเหมาะแก่การปลูกพืชสวน อาทิ การเพาะปลูกผลไม้เศรษฐกิจหลากหลายชนิด แต่ที่มีการเพาะปลูกกันอย่างแพร่หลายในภาคตะวันออกและภาคใต้ คือทุเรียน ที่มีการขนานนามว่าเป็น “ราชาผลไม้” และถือเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศไทย โดยในปี พ.ศ. 2568 ทุเรียนนั้น สร้างมูลค่าจากการส่งออกประมาณ 125,868 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2569) ปัจจุบันการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทยนั้นเป็นลักษณะการซื้อขายผ่าน “ล้ง” ซึ่งมีหน้าที่เป็นตัวกลางในการซื้อขายทุเรียน เพื่อดำเนินการขายส่งออกไปต่างประเทศต่อไป ล้งที่เป็นตัวกลางนั้นมีหลายสถานะด้วยกันไม่ว่าจะในรูปแบบของ นายหน้า การซื้อมาขายไป หรือการซื้อขายล่วงหน้า การซื้อขายทุเรียนนั้น นอกจากผู้ซื้อและผู้ขายแล้ว ยังมีบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องอีกหลายสถานะ อาทิ มือตัดทุเรียน มือคัดทุเรียน แฉงซื้อขายทุเรียน นายหน้า พ่อค้าคนกลาง ฯ บุคคลเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทในการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นตัวแปรสำคัญอีกประการหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการของการส่งออกทุเรียนว่าได้คุณภาพหรือไม่ ซึ่งการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทยนั้นเป็นการซื้อขายแบบตลาดเสรี ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ขาย และความพึงพอใจของผู้ซื้อ แต่การที่ตัวกลางเข้ามามีส่วนในกระบวนการซื้อขายนั้น ทำให้เมื่อเกิดประเด็นข้อพิพาทว่าจะเป็นเรื่องของ ราคาซื้อราคาขาย คุณภาพของผลผลิต หรือเงื่อนไขของสัญญา ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรเอง หรือผู้ประกอบการล้งเอง จะหาผู้ที่เข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้ เพราะความผิดพลาดที่ทำให้เกิดความเสียหายนั้น ไม่สามารถระบุความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องได้ การซื้อขายทุเรียนในประเทศไทยจึงเกิดข้อพิพาทที่ร้ายแรง และรุนแรงขึ้นทุกปี

จากการขยายตัวของตลาดในต่างประเทศ โดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาชนจีนส่งผลให้ระบบการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทยพัฒนาจากการซื้อขายในท้องถิ่นไปสู่ระบบซื้อขายผ่าน “ล้ง” หรือโรงคัดบรรจุผลไม้เพื่อการส่งออก แม้ทุเรียนจะสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล แต่ระบบการซื้อขายทุเรียนในปัจจุบันซึ่งดำเนินการภายใต้รูปแบบการค้าเสรีกลับประสบปัญหาทางกฎหมายและสร้างความเสียหายแก่เกษตรกรอย่างต่อเนื่อง ประการแรกผู้ประกอบการล้งจำนวนมาก พ่อค้าคนกลาง นายหน้า ตลอดจน สายตัด หรือมือตัดทุเรียน ไม่ได้เข้าสู่ระบบการจดทะเบียนขึ้นทะเบียนใบอนุญาต ในปี พ.ศ. 2568 ประเทศไทยมีโรงคัดบรรจุทุเรียนสดที่ขึ้นทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตรจำนวนทั้งสิ้น 1,709 ราย โดยกระจายอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ (กรมวิชาการเกษตร, 2568) และยังมีผู้ประกอบการที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนเป็นทางการอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนใบอนุญาต เนื่องจากกฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้ประกอบการล้งต้องขึ้นทะเบียนใบอนุญาต ทำให้เมื่อเกิดกรณีการซื้อขายทุเรียนอ่อนหรือทุเรียนไม่ได้คุณภาพออกสู่ตลาดส่งผลกระทบต่อราคาทุเรียนในภาพรวม และสร้างความเสียหายต่อชื่อเสียงของประเทศ โดยไม่อาจจะระบุตัวผู้รับผิดชอบทางกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายทุเรียนผ่านล้งโดยตรง หรือการซื้อขายผ่านตัวกลางในสถานะต่างๆ ทำให้ราคาการซื้อขายทุเรียนนั้น ไม่มีความ



แน่นอน เนื่องจากไม่มีราคากลาง จากข้อเท็จจริงเมื่อความต้องการของตลาดที่เพิ่มมากขึ้นจึงทำให้ราคานั้นสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ผลผลิตที่มีนั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด ทำให้เกิดการเลือกสรรทุเรียนที่ไม่ได้คุณภาพ ออกสู่ท้องตลาด รวมถึงการส่งผลผลิตที่ไม่ได้คุณภาพสู่ตลาดต่างประเทศด้วย เมื่อผลผลิตที่ไม่ได้คุณภาพออกสู่ตลาด ทำให้ราคาทุเรียนเกิดความผันผวนของราคา นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรชาวสวนทุเรียนและผู้ประกอบการลง ความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้อันเป็นความเสียหายที่ประเมินค่าไม่ได้ และไม่อาจหาบุคคลใดมารับผิดชอบได้ ประการที่สองเมื่อเกิดข้อพิพาทการผิดสัญญาซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายล่วงหน้า การนำบทบัญญัติว่าด้วยการซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือพระราชบัญญัติการซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 มาบังคับใช้ มักเกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมซึ่งไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของทุเรียน เนื่องจากทุเรียนเป็นผลไม้ที่เน่าเสียง่ายและด้วยระยะเวลาการของกระบวนการยุติธรรมนั้นมีความล่าช้า การชดเชยความเสียหายนั้นจึงล่าช้าตามไปด้วย อีกทั้งเมื่อเกิดข้อพิพาทและเกิดปัญหากับผู้ประกอบการลง ไม่ว่าจะเป็นการเลิกกิจการ การล้มละลาย หรือการปิดตัวลงของผู้ประกอบการ จึงไม่สามารถนำคู่สัญญาที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญามารับผิดในทางแพ่งได้ทันที จากข้อเท็จจริงเกษตรกรชาวสวนทุเรียนนั้นเป็นระบบเงินหมุนเวียน เงินที่ได้จากการขายทุเรียนนั้น จะนำมาลงทุนในฤดูกาลต่อไปรวมถึงการชำระหนี้ของสถาบันการเงินด้วย และประการที่สาม การที่ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานภาครัฐเข้ามาควบคุมดูแลและบริหารจัดการสัญญาซื้อขายทุเรียนเป็นการเฉพาะ ทำให้เกษตรกรซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าต้องตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบและไม่ได้รับการเยียวยาอย่างทันที ด้วยการทำสัญญาซื้อขายทุเรียนไม่ว่าจะเป็นสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาซื้อขายล่วงหน้า มักมีข้อจำกัดของสัญญา มีเงื่อนไขของสัญญาที่มากกว่าสัญญาอย่างอื่น รวมถึงมูลค่าของการซื้อขายทุเรียนในแต่ละสัญญามีมูลค่ามากพอเมื่อเทียบกับการซื้อขายอาหารริมทรัพย์ และแม้ว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทจะมีหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หรือเป็นสมาคมทุเรียนไทยที่เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ท้ายที่สุดแล้วก็ยังคงต้องดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมเช่นเดิม ปัญหาที่กล่าวมานั้นเป็นปัญหาปลายเหตุ ปัญหาเรื่องของสัญญาซื้อขายทุเรียน หรือสัญญาซื้อขายล่วงหน้านั้นจึงต้องมีรูปแบบที่ชัดเจนมากกว่าสัญญาทั่วไปและควรได้รับการควบคุมดูแลจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต สร้างความเชื่อมั่นให้คู่สัญญาว่าจะได้รับความยุติธรรมสูงสุด

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดมาตรฐานด้านการผลิตและการควบคุมคุณภาพทุเรียน โดยกำหนดให้เกษตรกรชาวสวนขึ้นทะเบียนแหล่งผลิตที่ผ่านมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practices : GAP) และการขึ้นทะเบียนโรงคัดบรรจุที่ผ่านมาตรฐานการผลิตที่ดี (Good Manufacturing Practices : GMP) (กรมวิชาการเกษตร, 2568) มาตรฐานดังกล่าวเป็นเพียงข้อกำหนดของภาครัฐที่กำหนดเพื่อควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของผลผลิตเท่านั้น ซึ่ง GAP จะมุ่งเน้นด้านแหล่งผลิตคุณภาพและความปลอดภัยของผลผลิตเป็นสำคัญ ไม่ได้เป็นมาตรฐานที่มีไว้ให้เกษตรกรชาวสวนนั้นมีอำนาจต่อรองราคา เงื่อนไขของการซื้อขายได้ เช่นเดียวกัน GMP ก็เป็นเพียงมาตรฐานการผลิตที่โรงคัดบรรจุปฏิบัติตามมาตรฐานเท่านั้น มุ่งเน้นการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของผลผลิต เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภคและตลาดส่งออก หากพิจารณาในเรื่องของการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียนนั้น ด้านการซื้อขายทุเรียน หรือด้านความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างเกษตรกรชาวสวนทุเรียนกับผู้ประกอบการลง มาตรการดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมในเงื่อนไขของราคา เงื่อนไขการซื้อขาย เงื่อนไขของสัญญาการซื้อขายและสัญญาซื้อขายล่วงหน้า



รวมถึงอำนาจต่อรองระหว่างเกษตรกรชาวสวนทุเรียนกับผู้ประกอบการล้งด้วย ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้เกษตรกรชาวสวนทุเรียนซึ่งเป็นผู้ผลิตต้นทางต้องแบกรับความเสี่ยงของความผันผวนของตลาดในหลากหลายด้าน

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 1 ว่าด้วยการซื้อขาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, 2535) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย เกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย สิทธิหน้าที่ของคู่สัญญา การส่งมอบทรัพย์สิน การชำระราคา รวมถึงความรับผิดชอบของคู่สัญญา เป็นกฎหมายที่คุ้มครองคู่สัญญาเบื้องต้นแต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียน พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและป้องกันการใช้ข้อสัญญาที่เอาเปรียบฝ่ายที่อ่อนแอ ป้องกันไม่ให้คู่สัญญานั้นใช้อำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจทำให้อีกฝ่ายต้องรับภาระเกินสมควร เป็นกฎหมายที่อาจนำมาปรับใช้ได้เพื่อควบคุมความเป็นธรรมของสัญญา พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานบังคับ เช่น การออกมาตรฐาน GAP มาตรฐาน GMP ที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งได้มีการกำหนดมาตรฐานของทุเรียนซึ่งเป็นผลผลิตที่สร้างมูลค่าให้แก่ประเทศไทย แต่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียนโดยตรง พระราชบัญญัติการซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายสำหรับการซื้อขายล่วงหน้า เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความโปร่งใสทางการค้า เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้า พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้รับรองการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าของภาคเกษตรกรรม ซึ่งทุเรียนถือเป็นผลผลิตด้านเกษตรกรรม ด้วยการซื้อขายทุเรียนที่มีข้อจำกัด มีเงื่อนไขของผลผลิต หากเกิดกรณีข้อพิพาทเกษตรกรไม่สามารถนำพระราชบัญญัตินี้มาบังคับใช้ได้ จากกฎหมายที่ได้กล่าวมานั้น กฎหมายเหล่านี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียน รวมถึงรูปแบบลักษณะการซื้อขายทุเรียนในปัจจุบัน ซึ่งยังคงต้องนำกฎหมายหลายตัวเพื่อมาปรับใช้ให้เกิดความเป็นธรรมกับเกษตรกรชาวสวนทุเรียนมากที่สุด ซึ่งต้องใช้เวลา ใช้เงินเป็นจำนวนมากกว่าจะได้มาซึ่งการบรรเทาความเสียหายและความยุติธรรม ด้วยทุเรียนนั้นเป็นผลผลิตที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยมหาศาลต่อปี เป็นผลผลิตที่มีเงื่อนไข และข้อจำกัดในหลายประการ ที่ต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส การที่มีกฎหมายที่เป็นบทกฎหมายเฉพาะนั้นสำหรับทุเรียนนั้น ถือเป็นการสร้างความมั่นใจ ความเชื่อมั่นให้กับเกษตรกรผู้ผลิตรวมถึงผู้ประกอบการล้งด้วย อีกทั้งยังสร้างความน่าเชื่อถือในสายตาของตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เป็นตลาดส่งออกหลักและการก้าวสู่ความยั่งยืนในระดับนานาชาติต่อไปในอนาคต ในขณะที่ต่างประเทศมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเกษตรกรขึ้นมาโดยเฉพาะ เช่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเกษตรกร มีชื่อว่า Law On Crop Production เพื่อกำหนดกรอบกฎหมายสำหรับการผลิตพืชของประเทศให้เป็นระบบ ตั้งแต่กระบวนการผลิต การเก็บเกี่ยว การแปรรูป มุ่งส่งเสริมการผลิตพืชที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและความปลอดภัย ตลาดจนสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการ โดยผ่านการร่วมมือ การผลิตตามสัญญา เพื่อสร้างความมั่นคงและเพิ่มมูลค่าให้แก่ภาคการผลิตพืชคือเกษตรกรในประเทศ นอกจากนี้สหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่าย ซึ่งทุเรียนเป็นหนึ่งในสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่ายและมีมูลค่าสูง สหรัฐอเมริกา จึงได้บัญญัติกฎหมายที่มีชื่อว่า Perishable Agricultural Commodities Act of 1930 เพื่อสร้างความเป็นธรรมและความ



ข้อสัถยในการซื้อขายสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่าย เป็นการกำหนดกรอบการกำกับดูแลการค้าสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่าย อีกทั้งป้องกันการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมในตลาด ตลาดจนคุ้มครองสิทธิของผู้ขายให้ได้รับการชำระค่าสินค้า สร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ระบบการซื้อขายสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่าย ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ ยังมีการกำหนดมาตรการการควบคุมพฤติกรรมทางการค้า เช่นการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจ รวมไปถึงกลไกการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และในส่วนของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติกฎหมายที่มีชื่อว่า Agricultural Cooperative Association Act of 1947 เป็นกฎหมายที่วางกรอบการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้เกษตรกรสามารถรวมกลุ่มดำเนินการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกรในตลาดได้ด้วย และกฎหมายอีกฉบับหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น ที่มีชื่อว่า Wholesale Market Act ถึงแม้ว่ากฎหมายนี้จะไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกรโดยตรงแต่เป็นการกำหนดให้ในตลาดค้าส่งดำเนินการค้าอย่างเป็นธรรม จัดการให้ตลาดมีระบบตลาดที่เป็นระเบียบ มีประสิทธิภาพและสภาพแวดล้อมทางการค้าที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้ผลิตต้นน้ำ

จากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าการกำกับดูแลการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายปกติ หรือการทำสัญญาซื้อขาย หรือการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ยังคงเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่มีความละเอียดซับซ้อนและมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าระบบการซื้อขายทุเรียนผ่าน “ล้ง” ที่เป็นตัวกลางไม่ว่าอยู่ในสถานะใดก็ตาม ยังขาดกลไกทางกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรม ยืดหยุ่น และคุ้มครองฝ่ายเกษตรกรได้อย่างครอบคลุม (อุดม งามเมืองสกุล, 2561) การซื้อขายทุเรียนยังคงดำเนินการภายใต้หลักการค่าเสรี ที่รัฐไม่ได้เข้ามาควบคุมราคาการซื้อขาย ประกอบกับข้อจำกัดทางกายภาพและคุณภาพของผลผลิต รวมไปถึงปัญหาการขาดความชัดเจนของสัญญาซื้อขาย ทั้งรูปแบบสัญญาซื้อขายทั่วไป หรือรูปแบบสัญญาซื้อขายล่วงหน้า และระบบเกษตรพันธสัญญา ในทางกลับกันเกษตรกรชาวสวนทุเรียนต้องตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจต่อรองได้ ส่งผลให้เกษตรกรต้องแบกรับความเสี่ยงและเสียเปรียบจากการค้าที่ขาดการคุ้มครองตามกฎหมายที่เพียงพอ นักวิชาการและงานวิจัยหลายท่านจึงได้มีการเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียนภายใต้กรอบแนวคิดทางนิติศาสตร์และทฤษฎีสัญญา สิทธิในความเสมอภาคของคู่สัญญา สิทธิในการได้รับการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอ และสิทธิในอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ตามหลักนิติรัฐในการวางรากฐานและมาตรการเพื่อคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาทบทวนนิติของประเทศไทยที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่าสามารถนำมาพิจารณาปัญหาการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียน กรณีการซื้อขายทุเรียนไทยผ่านล้งในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายในการสร้างมาตรการพิเศษของรัฐ ให้เกษตรกรชาวสวนทุเรียนได้รับความคุ้มครองในทุกด้านยกระดับมาตรฐานการซื้อขายทุเรียนที่โปร่งใส และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบการซื้อขายทุเรียนของประเทศไทยอย่างยั่งยืนสู่การพัฒนาต่อไปในระดับสากล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการซื้อขายผลไม้ที่มีมูลค่าในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายผลไม้ที่มีมูลค่าในประเทศไทยและต่างประเทศ



4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย
5. เพื่อให้ได้ข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมายในการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษาจากหนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ ตั๋วบทกฎหมาย รวมถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเกษตรกร และการซื้อขายผลไม้ที่สร้างมูลค่าสูงในกับประเทศ อีกทั้งข้อมูลทุติยภูมิโดยผู้เขียนพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐที่น่าเชื่อถือ สำหรับกฎหมายต่างประเทศที่นำมาศึกษาในงานวิจัยนี้ผู้เขียนใช้วิธีการพิจารณาจากประเทศที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองเกษตรกรและการซื้อขายผลไม้ ซึ่งผู้วิจัยเล็งเห็นว่ากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลการซื้อขายผลไม้ รวมไปถึงการให้การคุ้มครองเกษตรกรผู้ผลิตด้วยซึ่งมีประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย และมีผลบังคับใช้แล้วในขณะที่ยังทำการศึกษา ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการผลิตพืช ค.ศ.2018 ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบกฎหมายของการผลิตพืชของประเทศให้เป็นระบบ ตั้งแต่การผลิต การเก็บเกี่ยว การแปรรูป การส่งเสริมการผลิตพืชที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและความปลอดภัย พระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่าย ค.ศ.1930 ของสหรัฐอเมริกา เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากในการคุ้มครองความเป็นธรรมในการซื้อขายสินค้าทางการเกษตรที่เน่าเสียง่าย ครอบคลุมไปถึงการให้การคุ้มครองเกษตรกรผู้ขายสินค้าเกษตรด้วย และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองในกลไกของตลาด และกฎหมายเกี่ยวกับการวางระบบของตลาดสินค้าให้เกิดความเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนได้นำข้อมูลที่ได้ศึกษามานี้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ปัญหาการที่ผู้ประกอบการล้มไม่ขึ้นทะเบียนใบอนุญาต (2) ปัญหาการที่กฎหมายไม่สามารถควบคุมดูแลและมีบทลงโทษที่ชัดเจนไว้สำหรับการกระทำที่ผิดสัญญาทางแพ่งเกี่ยวกับการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย (3) ปัญหาการที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐในการเข้ามาควบคุมดูแลบริหารจัดการสัญญาการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย อันนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายในการสร้างมาตรการพิเศษของรัฐ ให้เกษตรกรชาวสวนทุเรียนได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมต่อไปในอนาคต

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียนโดยเฉพาะ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำกับดูแลกระบวนการซื้อขายทุเรียนและการประกอบธุรกิจโรงคัดบรรจุ (ล้าง) โดยตรง การควบคุมและกำหนดความรับผิดชอบของคู่สัญญา ต้องอาศัยการปรับใช้กฎหมายหลายบทร่วมกันตามข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี การพิจารณาข้อพิพาทในแต่ละกรณีจึงพิจารณาได้จากหลายบทกฎหมายด้วยกัน ได้แก่ 1) ประมวลกฎหมายแพ่ง



และพาณิชย์ ว่าด้วยซื้อขาย นายหน้า เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญา สิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของคู่สัญญา ตามมาตรา 456 ได้มีการกำหนดให้การซื้อขายสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าตั้งแต่ 20,000 บาทขึ้นไป ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือมีการชำระหนี้บางส่วน จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีได้ ในทางปฏิบัตินั้น การซื้อขายทุเรียนจำนวนมากไม่ได้ทำเป็นหนังสือแต่เป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายตามความพอใจ เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างการซื้อขายขึ้น ไม่อาจกำหนดบุคคลที่จะรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากไม่มีสัญญา หรือมีสัญญาที่ไม่ได้ระบุความรับผิดชอบที่ชัดเจน 2) พระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและป้องกันการใช้ข้อสัญญาที่เอาเปรียบฝ่ายที่อ่อนแอ (พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, 2540) ตามมาตรา 4 ได้กำหนดกลไกทางกฎหมายที่เข้ามาแทรกแซง เสริมภาพในการทำสัญญา โดยกำหนดให้ข้อสัญญาที่มีลักษณะเอาเปรียบเอาเปรียบฝ่ายที่อ่อนแอกว่า มีผลบังคับใช้ได้ เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น การซื้อขายทุเรียนที่เกษตรกรชาวสวนทุเรียนยังถูกเอาเปรียบ จากคู่สัญญา พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นเครื่องมือในอำนาจต่อรองของเกษตรกร และป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการล้ง นั้นเอาเปรียบเกษตรกร 3) พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 15 ที่ให้อำนาจ คณะกรรมการในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานกระบวนการผลิตของโรงคัดบรรจุ แต่กฎหมายดังกล่าวเพียงมุ่งเน้นการรับรองมาตรฐานของสินค้าเท่านั้น (พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551, 2551) และมาตรา 21 เปิดให้ผู้ประกอบการขอรับการรับรองมาตรฐานการส่งออกได้ แต่ไม่ได้กำหนดให้ ผู้ประกอบการล้ง นายหน้า พ่อค้าคนกลาง มือตัด มือคัด ต้องขึ้นระบบการอนุญาตหรือการขึ้นทะเบียนใบอนุญาต ของผู้ประกอบการไว้โดยเฉพาะ ส่งผลให้ผู้ประกอบการล้งจำนวนมากสามารถดำเนินการได้โดยไม่อยู่ภายใต้ ระบบการกำกับดูแลของรัฐ และ 4) พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ รับรองผลทางกฎหมายของสัญญาซื้อขายล่วงหน้าให้มีผลผูกพันและบังคับใช้ได้จริง เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถใช้ เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้า (พระราชบัญญัติสัญญา ซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546, 2546) ตามมาตรา 3 สัญญาที่คู่สัญญาดตกลงจะส่งมอบสินค้าหรือชำระส่วนต่างราคา ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต ตามจำนวนและราคาที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้รับการรับรองการทำ สัญญาซื้อขายล่วงหน้าของภาคเกษตรกรรม ซึ่งทุเรียนถือเป็นผลผลิตด้านเกษตรกรรม หากเกิดกรณีข้อพิพาท เกษตรชาวสวนต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกระบวนการของศาลยุติธรรมเช่นเดิม

สำหรับกฎหมายต่างประเทศพบว่า สหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลการซื้อขายสินค้าเกษตรสดที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ โดยมีกฎหมายสำคัญคือ พระราชบัญญัติสินค้าเกษตรที่เน่าเสีย ง่าย (Perishable Agricultural Commodities Act: PACA) บัญญัติขึ้นเพื่อกำกับดูแลการค้าผัก ผลไม้ และสินค้า เกษตรสดที่เน่าเสียง่ายโดยเฉพาะ (Perishable Agricultural Commodities Act, 1930) กฎหมายดังกล่าวมุ่ง สร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสในตลาด โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการซื้อขาย สินค้าเกษตรสด เช่น ผู้ค้าส่ง นายหน้า (Brokers) หรือผู้รวบรวมสินค้าเกษตร ต้องได้รับใบอนุญาต (License) จาก รัฐก่อนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจได้ เพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบพฤติกรรมทางการค้าและป้องกันความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้นแก่เกษตรกร นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดมาตรฐานพฤติกรรมทางการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trading Practices) โดยห้ามมิให้ผู้ประกอบการปฏิเสธการรับสินค้าหรือปฏิเสธการชำระเงินโดยไม่มีเหตุผลอัน สมควร ห้ามบิดเบือนคุณภาพและปริมาณของสินค้า และต้องชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งยังมีกลไก



ระงับข้อพิพาทเฉพาะด้านสินค้าเกษตรในลักษณะกึ่งตุลาการ เพื่อให้ยื่นคำร้อง สอบสวน และพิจารณาข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วแทนการฟ้องคดีแพ่งในศาล พร้อมทั้งกำหนดมาตรการทางปกครอง เช่น การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้ฝ่าฝืน แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ปล่อยให้การซื้อขายสินค้าเกษตรเป็นเพียงเรื่องของเอกชนระหว่างคู่สัญญา แต่รัฐได้เข้ามาวางกลไกกำกับดูแลอย่างเป็นระบบเพื่อคุ้มครองเกษตรกรและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเกษตรในระยะยาว

นอกจากนี้ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้ตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลภาคเกษตรกรรม ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการผลิตพืชผล (Law on Crop Production No. 31/2018/QH14) ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายแม่บทครอบคลุมกระบวนการผลิตพืชผลทางการเกษตรทั้งระบบ ตั้งแต่การผลิตและควบคุมคุณภาพเมล็ดพันธุ์ การเพาะปลูก การจัดการหลังเก็บเกี่ยว การขึ้นทะเบียนพืชผล ตลอดจนการส่งเสริมการตลาดและการสนับสนุนจากภาครัฐ กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะสำคัญคือการยกระดับนโยบายเกษตรกรรมจากการเป็นเพียงข้อเสนอแนะเชิงสมัครใจ (Soft Law) ขึ้นเป็นกรอบกฎหมายที่มีสภาพบังคับโดยตรง (Binding Legal Framework) ทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลต่อการกำกับดูแลและการยกระดับศักยภาพของเกษตรกรรายย่อย (Law on Crop Production, 2018) โดยเฉพาะผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจสำคัญ เช่น ทุเรียน ในด้านสิทธิของเกษตรกรและบทบาทของรัฐ กฎหมายรับรองสิทธิพื้นฐานของเกษตรกรไว้อย่างครอบคลุม ทั้งสิทธิในการเข้าถึงเมล็ดพันธุ์พืชคุณภาพ เทคโนโลยีการเกษตร สมัยใหม่ การรับการฝึกอบรม และข้อมูลข่าวสารทางการตลาด โดยกำหนดบทบาทของรัฐให้เป็นผู้สนับสนุนเชิงรุก ผ่านการจัดสรรงบประมาณวิจัยพืชเฉพาะถิ่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการสนับสนุนสินเชื่อทางการเกษตรผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนากรเพื่อการเกษตรและพัฒนาชนบทเวียดนาม (VBARD) ให้เข้าถึงระดับหมู่บ้านและตำบล ตลอดจนส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรรายย่อยในรูปแบบสหกรณ์หรือวิสาหกิจชุมชนเกษตรอย่างเป็นรูปธรรม โดยรับรองสถานะทางกฎหมายให้สหกรณ์สามารถเข้าทำสัญญาซื้อขายผลิตผลทางการเกษตร (Contract Farming) และขึ้นทะเบียนเป็นผู้ส่งออกได้โดยตรง แสดงให้เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการผลิตพืชผลของเวียดนามได้วางโครงสร้างทางกฎหมายที่เน้นเกษตรกรเป็นศูนย์กลาง (Farmer-Centric Legal Framework) เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรรายย่อยในห่วงโซ่อุปทาน

สำหรับประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างทางกฎหมายที่เข้มแข็งในการจัดสรรตลาดและการควบคุมคุณภาพผลิตผลทางการเกษตร โดยเน้นการส่งเสริมบทบาทของสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น (Japan Agricultural Cooperatives: JA) ให้เป็นตัวกลางหลักในห่วงโซ่อุปทาน โดยมีกฎหมายสำคัญที่ใช้วางกรอบการกำกับดูแล ได้แก่ พระราชบัญญัติตลาดค้าส่ง (Wholesale Markets Act) ซึ่งบัญญัติกลไกการบริหารจัดการตลาดกลางค้าส่งสินค้าเกษตรอย่างเป็นระบบ มุ่งเน้นการคุ้มครองเกษตรกรผู้ผลิตจากการเอารัดเอาเปรียบและลิดีพิลลของพ่อค้าคนกลาง ผ่านการจัดให้มีระบบการประมูลซื้อขายที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ รวมทั้งการกำหนดมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาเพื่อป้องกันความผันผวนของราคาผลิตผลในตลาดอย่างรุนแรง (Wholesale Markets Act, 1971) ประเทศญี่ปุ่นยังมี พระราชบัญญัติสหกรณ์การเกษตร (Agricultural Cooperative Association Act) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทในการรับรองสถานะ การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์การเกษตร (JA) กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจสหกรณ์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพและคัดเกรดผลไม้นี้ ตลอดจนสินค้าเกษตรกรรมอย่างเข้มงวด (Agricultural Cooperative Association Act, 1947) เพื่อให้สอดคล้องกับ



ข้อกำหนดของตลาดภายในประเทศและตลาดส่งออก ทั้งยังมอบหมายภารกิจแก่สหกรณ์ในการให้บริการสนับสนุนทางเทคนิค การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต การสนับสนุนทางการเงินแก่สมาชิก และการเป็นตัวแทนเจรจาต่อรองทางการค้าในตลาดกลาง ซึ่งช่วยลดปัญหาการกดราคารับซื้อจากพ่อค้าคนกลางรายย่อย และเพิ่มศักยภาพในการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรโดยตรง

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศญี่ปุ่นแล้ว พบว่า สหรัฐอเมริกามีระบบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับสินค้าที่เป็นสินค้าทางการเกษตร อีกทั้งยังให้การคุ้มครองเกษตรกรได้เป็นอย่างดี มีบทลงโทษสำหรับผู้กระทำผิดไว้อย่างชัดเจน ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นซึ่งมุ่งเน้นในการรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่เกษตรกร และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามจะเป็นรูปแบบของการควบคุมผลผลิตตั้งแต่แต่การสร้างองค์ความรู้ให้แก่เกษตรกร กระบวนการผลิต ตลอดจนการขายกระจายสินค้า ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้อยู่ในการดูแลของภาครัฐ

2. ปัญหาด้านข้อจำกัดด้านการทำสัญญาและการเยียวยาความเสียหาย การซื้อขายทุเรียนในปัจจุบันมีทั้งรูปแบบซื้อมาขายไป การซื้อขายผ่านนายหน้าและการซื้อขายล่วงหน้า เมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา เช่น ลักลอบทิ้งสัญญา ไม่มารับซื้อ หรือเกษตรกรนำทุเรียนไปขายให้ผู้อื่น กระบวนการดำเนินคดีทางแพ่งตามมาตรา 456 หรือการฟ้องร้องทางศาลย่อมใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งไม่ทันต่อการเน่าเสียของผลผลิต ทำให้เกษตรกรต้องแบกรับความเสียหายเพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งการดำเนินคดียังคงต้องใช้กฎหมายหลายบทในการนำมาปรับใช้กับกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาแล้ว สหรัฐอเมริกายังคงเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับสัญญาซื้อขายสินค้าทางการเกษตร ตามพระราชบัญญัติสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่าย ค.ศ. 1930 (Perishable Agricultural Commodities Act: PACA) ลักษณะ 7 (7 U.S.C. §§ 499a – 499t) เป็นการกำหนด ข้อห้ามเรื่องการผิดสัญญาซื้อขายอย่างเข้มงวด เช่น ห้ามปฏิเสธการรับมอบสินค้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร, ห้ามผิมนัดชำระเงินตามสัญญา, และห้ามบิดเบือนคุณภาพหรือเกรดของสินค้า กำหนดให้เงินและสินทรัพย์ที่ได้จากการขายสินค้าเกษตรสดมีสถานะเป็น "ทรัพย์สิน" เพื่อประโยชน์ของเกษตรกร ส่งผลให้เกษตรกรมีสิทธิได้รับชำระหนี้ตามสัญญาก่อนเจ้าหนี้รายอื่นแม้ผู้ซื้อจะล้มละลาย กำหนดกลไกให้ เกษตรกรผู้ได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญาซื้อขาย สามารถยื่นคำร้องต่อกระทรวงเกษตรฯ (USDA) เพื่อให้สอบสวน ไกล่เกลี่ย และวินิจฉัยชดเชยค่าเสียหายได้อย่างรวดเร็ว พร้อมสิทธิสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้กระทำผิด จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับสินค้าทางการเกษตรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของสัญญาที่มีการบัญญัติข้อกำหนดไว้เป็นการเฉพาะทำให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครองสูงสุด และยังมีบทลงโทษที่ชัดเจนไว้สำหรับผู้กระทำผิดอีกด้วย

3. ปัญหาการขาดการควบคุมและดูแลจากหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการสัญญาและระงับข้อพิพาท เนื่องจากรัฐมองว่าการซื้อขายทุเรียนในประเทศเป็นรูปแบบการค้าเสรี จึงไม่มีการกำหนดแบบสัญญามาตรฐานรูปแบบเฉพาะสำหรับการซื้อขายทุเรียน (Standard Contract) และไม่มีหน่วยงานกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเร่งด่วน ทำให้เมื่อเกิดปัญหา สมาคมทุเรียนหรือหน่วยงานท้องถิ่นสามารถทำได้เพียงการช่วยประสานงานแต่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบความเสียหาย ในปัจจุบันการซื้อขายทุเรียนใน



ประเทศไทย เกิดข้อพิพาทขึ้นในทุกปีทำให้การดำเนินคดีในทางแพ่งของคู่สัญญา เกิดความล่าช้า อีกทั้งเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ค่อนข้างมาก ซึ่งเกษตรกรต้องแบกรับความเสียหายกับมูลค่ามหาศาล

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า สหรัฐอเมริกานั้นเป็นประเทศที่มีการควบคุมดูแลจากภาครัฐและกลไกการระงับข้อพิพาทชัดเจน โดยให้อำนาจอธิปไตยว่าการกระทรวงเกษตรฯ ในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการ ออกคำสั่งวินิจฉัยชดเชยค่าเสียหาย (Reparation Order) แก่ผู้ร้องเรียน โดยหากผู้ประกอบการหรือนายหน้าผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งชดเชยค่าเสียหายภายในระยะเวลาที่กำหนด ใบอนุญาตประกอบธุรกิจจะถูกสั่งพักหรือเพิกถอนโดยอัตโนมัติ และบุคคลดังกล่าวจะถูกตัดสิทธิ์จากการเป็นผู้ประกอบการหรือตัวกลางในตลาดสินค้าเกษตรทั่วประเทศทันที จนกว่าจะชำระค่าสินไหมทดแทนครบถ้วน สำหรับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมีกลไกการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษผู้กระทำผิด เวียดนามได้ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำกับดูแลอย่างเข้มงวด โดยผู้ประกอบการ พ่อค้าคนกลาง หรือเกษตรกรที่ฝ่าฝืนข้อกำหนด เช่น การปลอมแปลงหรือลักลอบใช้รหัสพื้นที่เพาะปลูก (Grower Code) และรหัสโรงคัดบรรจุ (Packing House Code) การสวมสิทธิ์ผลผลิตเพื่อส่งออก หรือการบิดเบือนมาตรฐานความปลอดภัยสินค้าเกษตร ย่อมต้องรับโทษทางปกครองตาม Decree No. 31/2023/ND-CP ว่าด้วยมาตรการลงโทษทางปกครองในด้านการคุ้มครองพันธุ์พืชและการผลิตพืชผล ซึ่งกำหนดโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ 5,000,000 ดอง ไปจนถึง 100,000,000 หรือคิดเป็นเงินไทยประมาณ 6,375 บาท ถึง 127,495 บาท โดยคำนวณจากอัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน มูลค่า 1 ดอง เป็นเงินประมาณ 0.0001278 บาท (Wise, n.d.) ควบคู่กับมาตรการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบรับรองมาตรฐาน GAP และรหัสส่งออกเป็นการชั่วคราวหรือถาวรสำหรับประเทศญี่ปุ่น การฝ่าฝืนระเบียบของสหกรณ์การเกษตร (JA): สหกรณ์การเกษตรมีอำนาจตามกฎหมายในการตัดสิทธิ์การส่งออก ตัดสิทธิ์การเข้าใช้บริการระบบตลาดกลาง ตลอดจนการขับออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์สำหรับผู้ผลิตหรือผู้ค้าที่ส่งผลผลิตไม่ได้มาตรฐานออกสู่ตลาด

อภิปรายผล

จากการศึกษาและวิเคราะห์ผลการวิจัยเกี่ยวกับการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกรอบแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศญี่ปุ่น มีประเด็นสำคัญที่นำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ลักษณะและโครงสร้างของกฎหมายในประเทศไทย

จากผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ถูกตราขึ้นเพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจและการทำสัญญาซื้อขายทุเรียนโดยตรง การควบคุมดูแลการซื้อขายทุเรียนในปัจจุบันจำต้องนำกฎหมายหลายบทมาปรับใช้ เพื่อให้ได้ความเป็นธรรมสูงสุดแก่เกษตรกร เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ถูกออกแบบขึ้นเพื่อใช้บังคับกับนิติกรรมทางสัญญาและสินค้าทั่วไป โดยมีได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะทางกายภาพและธรรมชาติของทุเรียนที่เป็นพืชผลทางการเกษตรที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เน้นเสียง่าย มีระยะเวลาการเก็บเกี่ยวที่จำกัด และต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านในการประเมินคุณภาพความแก่-อ่อนของผลผลิต



เมื่อวิเคราะห์ผ่าน ทฤษฎีความยินยอม (Theory of Consent) และ ทฤษฎีเจตจำนงที่แท้จริง (Will Theory) พบว่า สัญญาซื้อขายทุเรียนในปัจจุบันขาดองค์ประกอบความยินยอมเสรีอย่างแท้จริง แม้ในทางรูปแบบจะมีการแสดงเจตนาทำสัญญากันไว้ แต่เนื่องจากทุเรียนเป็นสินค้าที่เสียหายทันทีหากเลยระยะเวลาเก็บเกี่ยวเกษตรกรจึงตกอยู่ในภาวะกดดันที่ไร้ทางเลือกและต้องยอมรับเงื่อนไขสัญญาที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ประกอบการโรงคัดบรรจุ (ล้ง) หรือพ่อค้าคนกลาง ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาตาม ทฤษฎีความเสมอภาคของคู่สัญญา (Principle of Equality of Contracting Parties) และ ทฤษฎีการคุ้มครองฝ่ายอ่อนแอ (Protection of the Weaker Party Theory) บทบัญญัติเรื่องการซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 และมาตรา 456 วางอยู่บนสมมติฐานเรื่องความเสมอภาค (Formal Equality) เท่านั้น ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางอำนาจต่อรองได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา ทฤษฎีผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefit Theory) และ ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) ที่ยึดหลักสิทธิ หน้าที่ และการได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรมของคู่สัญญา การที่พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 มิได้ประกาศให้ทุเรียนเป็นสินค้าเกษตรภายใต้การกำกับดูแลส่งผลให้สัญญาซื้อขายทุเรียนล่วงหน้า หนี้สวน (การเหมาสวน) ขาดกลไกการคุ้มครองสิทธิ ข้อสัญญาที่เกิดขึ้นจึงมักเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการล้งในการยกเลิกสัญญาหรือกดราคารับซื้อเมื่อราคาตลาดตกต่ำ ขณะที่เกษตรกรต้องแบกรับภาระความเสี่ยงภัย ความบกพร่องของผลผลิต และความสูญเสียแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งขัดต่อหลักการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่สมเหตุสมผลตามกฎหมาย

2. ข้อกำหนดการกำกับดูแลผู้ประกอบการล้งซึ่งเป็นตัวกลางในทุกสถานะ

จากผลการวิจัยพบว่า มาตรการกำกับดูแลผู้ประกอบการของไทยมีลักษณะเลือกปฏิบัติเฉพาะผู้ประกอบการโรงคัดบรรจุรายใหญ่หรือผู้ส่งออกที่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์และขอรับการรับรองมาตรฐาน GMP หรือ HACCP เท่านั้น แต่กลับละเลยบุคคลกลางในระดับปฏิบัติตามหนี้สวน ได้แก่ นายหน้า แผงรับซื้อรายย่อย ผู้ประกอบธุรกิจสายตัด ตลอดจนมือตัดและคนคัดทุเรียน การขาดระบบการขึ้นทะเบียนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและการควบคุมมาตรฐานความชำนาญการของบุคคลเหล่านี้ ถือเป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการกว้านซื้อทุเรียนอ่อน การสวมสิทธิ์ผลผลิต และการทุจริตในกระบวนการชั่งน้ำหนัก

เมื่อวิเคราะห์ผ่าน ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Theory of State Sovereignty) และ ทฤษฎีรัฐสวัสดิการ (Welfare State Theory) รัฐมีอำนาจและหน้าที่โดยชอบธรรมในการแทรกแซงกลไกตลาดและจัดระเบียบห่วงโซ่อุปทานเพื่อปกป้องประชาชนและเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555) ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้ Perishable Agricultural Commodities Act (PACA) ได้ใช้อำนาจรัฐวางกลไกควบคุมตัวกลางทางการค้าตามมาตรา 499 (7 U.S.C. § 499c) บังคับให้นายหน้า (Brokers) และตัวกลางคัดซื้อทุกคนต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจากกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา (USDA) ก่อนดำเนินกิจการ มิฉะนั้นจะมีโทษปรับทางปกครองรายวันและถูกตัดสิทธิ์ทางการค้า เช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่ยกระดับมาตรฐาน GAP ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) และการกำหนดรหัสพื้นที่เพาะปลูก ให้เป็นข้อบังคับตามกฎหมาย (Law on Crop Production No. 31/2018/QH14) ตามแนวคิดการพัฒนาเกษตรกรรมที่มีเกษตรกรเป็นศูนย์กลาง (Farmer-Centric Development) พร้อมกำหนดโทษปรับทางปกครองอย่างสูง (Decree No. 31/2023/ND-CP)



และโทษจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญาหากมีการสวมสิทธิ์ห้สสวน ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นเน้นการสถาปนาความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์การเกษตร (JA) ตาม *Agricultural Cooperative Association Act* เพื่อทำหน้าที่คัดเกรดผลผลิตและบริหารจัดการตลาดกลางที่มีระบบการประมูลเปิดเผยตาม *Wholesale Markets Act* การที่ประเทศไทยไร้ซึ่งการใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมนายหน้าและสายตัด จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่อาจจะระบุตัวผู้รับผิดชอบหรือลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การระงับข้อพิพาท

จากผลการวิจัยพบว่า การเยียวยาความเสียหายเมื่อเกิดข้อพิพาททางแพ่ง การที่เกษตรกรชาวสวนทุเรียนจำต้องพึ่งพากระบวนการฟ้องร้องคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อศาลยุติธรรมปกติ ก่อให้เกิดอุปสรรคอย่างยิ่งเนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพสินค้าเกษตรสดที่เน่าเสียง่าย ทำให้การบังคับคดีแพ่งไม่สามารถเยียวยาความเสียหายแก่เกษตรกรได้ทันทั่วทั้งที่สามารถอธิบายผลตามทฤษฎีการบริหารความเสี่ยง (Risk Management Theory) ทฤษฎีสิทธิส่วนบุคคล (Individual Rights Theory) และ ทฤษฎีความมั่นคงของสิทธิ (Security of Rights Theory) ซึ่งยึดหลักว่า กฎหมายต้องวางระบบคุ้มครองสิทธิที่คาดเดาได้ มีความแน่นอน รวดเร็ว และสามารถแบ่งปันภาระความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญาได้อย่างสมดุล ในประเด็นนี้ มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมาย PACA ได้จัดตั้งกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ถึงตุลาการภายในกระทรวงเกษตรฯ (7 U.S.C. § 499f & § 499g) ให้อำนาจรัฐไต่สวนข้อเท็จจริงและออกคำสั่งชดเชยค่าเสียหาย (Reparation Orders) ได้อย่างรวดเร็ว โดยมีมาตรการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นสภาพบังคับทางปกครองหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ควบคู่กับการจัดตั้งระบบทรัสต์ตามกฎหมาย (PACA Trust ตาม 7 U.S.C. § 499e(c)) ที่คุ้มครองให้เกษตรกรมีสิทธิได้รับการชำระหนี้ตามสัญญา ก่อนเจ้าหน้าที่รายอื่นทั้งหมดเมื่อผู้ซื้อล้มละลาย จากการผลการวิจัยข้างต้นยืนยันถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศไทยจะต้องก้าวข้ามการกำกับดูแลแบบกระจาย ไปสู่การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อจัดระเบียบการซื้อขายทุเรียนและการควบคุมผู้ประกอบการทั้งระบบอย่างจริงจัง โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎีการคุ้มครองฝ่ายอ่อนแอ ทฤษฎีการบริหารความเสี่ยง การจดทะเบียนควบคุมตัวกลาง และการจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาททางการเกษตรที่รวดเร็ว เพื่อสร้างความเป็นธรรม คุ้มครองสิทธิของเกษตรกรผู้เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจ และรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมทุเรียนไทยในตลาดโลกอย่างยั่งยืน

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในหาคู่ครองเกษตรกรชาวสวนทุเรียน ในการศึกษากรณีการซื้อขายผ่านล้ง โครงสร้างของกฎหมายไทยที่มีลักษณะกระจายและขาดความเฉพาะเจาะจง กฎหมายไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการคุ้มครองเพียงพอในการควบคุมดูแลการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทยทุกๆด้าน โดยเฉพาะการคุ้มครองเกษตรกรผู้ผลิต ซึ่งเป็นรากฐานในการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยหลักแสนล้านบาทในทุกๆปี ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายและแนวทางเชิงนโยบายเพื่อจัดระเบียบการซื้อขายทุเรียน คุ้มครองสิทธิของเกษตรกรผู้เป็นฝ่ายอ่อนแอในสัญญา และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ ดังนี้



1. ข้อเสนอแนะด้านการจัดทำระบบการขึ้นทะเบียนใบอนุญาตแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดจากการละเลยการกำกับดูแลบุคลากรและตัวกลางในห่วงโซ่อุปทานระดับหน้าสวน ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาทุเรียนไม่ได้คุณภาพ การกวนซื้อทุเรียนอ่อน และการทุจริตในกระบวนการซื้อขาย ผู้วิจัยเสนอแนะดังนี้

1.1 การกำหนดให้ผู้ประกอบการและตัวกลางทุกระดับขึ้นทะเบียนใบอนุญาต รัฐควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่บังคับให้ผู้ประกอบการโรงคัดบรรจุ (ล้าง) ทั้งรายใหญ่และรายย่อย พื่อคัดคนกลางนายหน้า ตลอดจนผู้ประกอบการรายย่อย ต้องขึ้นทะเบียนและได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ (Licensing System) จากหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ (เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือพาณิชย์จังหวัด) โดยนำแนวคิดตามมาตรา 499 กฎหมาย Perishable Agricultural Commodities Act (PACA) ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ เพื่อให้ภาครัฐมีฐานข้อมูลตัวตนและสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน อันเป็นการสร้างกลไกการตรวจสอบ และอำนวยความสะดวกในการติดตามดำเนินคดีหรือบังคับใช้มาตรการทางปกครองเมื่อเกิดข้อพิพาท

1.2 การขึ้นทะเบียนบุคลากรสายตัดและผู้ประเมินคุณภาพ กำหนดให้ผู้ทำหน้าที่ "มือตัดทุเรียน" "คนคัดทุเรียน" และสายตัด ต้องผ่านการฝึกอบรมการประเมินดัชนีความสุกแก่ของผลผลิตตามเกณฑ์มาตรฐานสากล และได้รับการขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองมาตรฐานความชำนาญการ สร้างบรรทัดฐานความรับผิดชอบทางวิชาชีพ ป้องกันการทุจริตคัดทุเรียนอ่อนออกสู่ตลาด และใช้เป็นดัชนีชี้วัดทางกฎหมายในการพิสูจน์ความผิดเมื่อเกิดข้อพิพาทเรื่องความชำรุดบกพร่องของผลผลิต

2. ข้อเสนอแนะด้านการกำหนดมาตรการสัญญาและบทลงโทษทางกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขอุปสรรคจากข้อจำกัดของกฎหมายแพ่งปกติที่ยึดหลักความเสมอภาค และไม่สามารถสร้างความเป็นธรรม ให้แก่เกษตรกรได้ ผู้วิจัยเสนอแนะดังนี้

2.1 การตรากฎหมายพิเศษและกำหนดรูปแบบสัญญาซื้อขายมาตรฐาน รัฐควรพิจารณาตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการซื้อขายทุเรียน (เช่น พระราชบัญญัติการซื้อขายทุเรียนเป็นการเฉพาะ) โดยอาศัยเจตนารมณ์พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 (มาตรา 3 และมาตรา 4) ในการกำหนดรูปแบบ "สัญญาซื้อขายทุเรียน" และ "สัญญาซื้อขายทุเรียนล่วงหน้า" ที่เป็นสัญญามาตรฐาน (Standard Contract) สัญญานี้ต้องระบุรายละเอียดเงื่อนไขเฉพาะของสินค้าเกษตรสดอย่างชัดเจน เช่น เกณฑ์การประเมินความสุกแก่ ปริมาณ สัดส่วนเงินมัดจำ กำหนดเวลาชำระเงินที่ และการแบ่งปันภาระความเสี่ยงภัยในการขนส่ง และการเน่าเสียอย่างสมมูลตามทฤษฎีการบริหารความเสี่ยง โดยห้ามมิให้มีข้อสัญญาข้อยกเว้นความรับผิดที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกร

2.2 การกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายที่รวดเร็วและเด็ดขาด เพิ่มมาตรการลงโทษทางปกครองและบทลงโทษทางแพ่งที่เป็นการลงโทษ (Punitive Damages) สำหรับคู่สัญญาที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา เช่น การปรับทางปกครองในอัตราสูง สภาพบังคับในการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโดยอัตโนมัติเมื่อผิดนัดชำระเงิน หรือการสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นจากจำนวนความเสียหายที่แท้จริงตามที่ศาลเห็นสมควร



ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการละเมิดสัญญา การปฏิเสธการรับมอบสินค้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และการใช้อำนาจเหนือตลาดในการกีดกันการค้า

3. ข้อเสนอแนะด้านการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐเข้ามาควบคุมดูแลและระงับข้อพิพาทเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการสัญญา และอุปสรรคจากกระบวนการทางศาลแพ่งปกติที่ล่าช้าไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของสินค้าเกษตรสด ผู้วิจัยเสนอแนะดังนี้

3.1 การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐเพื่อบริหารจัดการสัญญา รัฐควรจัดตั้งหรือมอบหมายหน่วยงานภาครัฐเฉพาะด้าน ควรกำหนดฐานอำนาจ หน้าที่ และกระบวนการใช้อำนาจของหน่วยงานให้ชัดเจน พิจารณาปรับปรุงแก้ไขหรือจัดทำกฎหมายใหม่ เพื่อกำหนดหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน อันจะนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการสัญญาที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยประยุกต์ใช้แนวคิดเชิงโครงสร้างจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และโมเดลของกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา: USDA ให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล ในการจัดทำรูปแบบสัญญา กำหนดราคารับซื้ออ้างอิง ตรวจสอบการทำสัญญา และควบคุมระบบการซื้อขายทุเรียนระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและความสุจริต

3.2 การกำหนดกลไกระงับข้อพิพาทเป็นการพิเศษ จัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาททางการเกษตรเฉพาะด้านในระดับจังหวัด หรือนำระบบอนุญาโตตุลาการทางการเกษตร มาใช้ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาททางสัญญา โดยให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการไต่สวนข้อเท็จจริง และออกคำสั่งชดเชยค่าเสียหาย ให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็วภายใน 7-15 วัน ก่อนที่ผลผลิตทุเรียนจะได้รับความเสียหาย การระงับข้อพิพาทกึ่งตุลาการนี้เป็นกระบวนการที่เกษตรกรสามารถยื่นคำร้องเรียกค่าเสียหาย จากความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยตรง แทนการยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม และการพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นควรดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเท่านั้น ในที่นี้อาจหมายถึง ผู้เชี่ยวชาญด้านสัญญา ผู้เชี่ยวชาญด้านทุเรียน ซึ่งกระบวนการนี้จะประโยชน์ต่อเกษตรกรที่จะช่วยลดขั้นตอนกระบวนการทางศาลยุติธรรม ประหยัดค่าใช้จ่าย และการเยียวยาความเสียหายแก่เกษตรกรได้อย่างทันท่วงที อีกทั้งยังช่วยรักษาความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการให้อยู่ร่วมกันได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการซื้อขายทุเรียนในประเทศไทย ควรมุ่งเน้นในเรื่องการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สมาคมทุเรียนไทย และสถาบันการศึกษา ในการจัดตั้งระบบฐานข้อมูลกลาง (Big Data) เพื่อลงทะเบียนและจัดเก็บข้อมูลเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงคัดบรรจุ (ล้าง) พ่อค้าคนกลาง นายหน้า ตลอดจนบุคลากรสายตัด มือตัด และคนคัดทุเรียนอย่างเป็นระบบ ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการตรวจสอบยืนยันตัวตน และตรวจสอบประวัติการทำธุรกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายเมื่อเกิดข้อพิพาท ควบคู่กับการส่งเสริมการให้ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายทุเรียนและสัญญาซื้อขายล่วงหน้า เพื่อสร้างความเข้าใจในสิทธิ หน้าที่ และเงื่อนไขสัญญาที่เป็นธรรมแก่เกษตรกร รวมทั้งการบังคับใช้มาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) และมาตรฐานโรงคัดบรรจุ (GMP/HACCP) อย่างเข้มข้น การยกระดับมาตรการเชิงนโยบายเช่นนี้จะช่วยสร้างความโปร่งใส ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทาง



อำนาจต่อรอง ป้องกันการคัดตัดทุเรียนอ่อนและการทุจริตทางการค้าตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างกลไกการบริหารจัดการความเสี่ยงและสร้างความเชื่อมั่นในระบบตลาดทุเรียนไทยได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กรมวิชาการเกษตร. (2566). รายงานการบริหารจัดการและมาตรฐานการผลิตทุเรียนเพื่อการส่งออก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. จาก <https://www.doa.go.th>
- กรมวิชาการเกษตร. (2568). ข้อมูลโรงรวบรวมและโรงคัดบรรจุทุเรียนสดที่ขึ้นทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตร. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. จาก <https://www.doa.go.th>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 4, น. 175–180). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (2535, 8 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 42 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546. (2546, 31 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551. (2551, 22 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 38 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. (2540, 16 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก. หน้า 32.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2569). รายงานสถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญและการส่งออก ปี 2568. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. จาก <https://www.oae.go.th>
- อุดม งามเมืองสกุล. (2561). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 11(2), 79–102. จาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/lawnujournal>
- Agricultural Cooperative Association Act, Act No. 132 of 1947. (1947). Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan. From <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3807>
- Law on Crop Production, Law No. 31/2018/QH14. (2018). National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam. From <https://vanban.chinhphu.vn>
- Perishable Agricultural Commodities Act, 7 U.S.C. § 499a et seq. (1930). U.S. Government Publishing Office. From <https://www.govinfo.gov>
- Wholesale Markets Act, Act No. 35 of 1971. (1971). Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan. From <https://www.japaneselawtranslation.go.jp>
- Wise. (n.d.). Currency converter. From <https://wise.com/th/currency-converter/>



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของคณะผู้พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริง ในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัย*

LEGAL ISSUES CONCERNING THE ROLE OF THE ADJUDICATORY PANEL IN FACT FINDING IN CASES WHERE BUDDHIST MONKS ARE ACCUSED OF VIOLATING THE DHAMMA AND THE VINAYA

สมศักดิ์ สุกเพ็ง^{*1}, วิชา มหาคุณ¹, ธาณี วรภัทร์¹

Somsak Sukpeng^{*1}, Vicha Mahakun¹, Thaneer Voraphatr¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี ประเทศไทย

Faculty of Law, Rangsit University, ParthumThani, Thailand

*Corresponding author E-mail: sukpeng-somsak@hotmail.com

บทคัดย่อ

แม้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคมที่ตราขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวจะให้คณะผู้พิจารณาที่มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี แต่การวิจัยพบข้อจำกัดเชิงโครงสร้างสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การขาดอำนาจบังคับบุคคลภายนอกองค์กรศาสนาให้มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบพยานหลักฐาน (2) การขาดอำนาจให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัย และ (3) การขาดหน่วยงานหรือบุคลากรสนับสนุนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความถูกต้องเป็นธรรมในการวินิจฉัย จากการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบพบว่าระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีขององค์กรศาสนาในต่างประเทศ เช่น ศรีลังกา เมียนมา และศาสนจักรโรมันคาทอลิก ล้วนใช้ระบบใดส่วนโดยให้ผู้วินิจฉัยหรือผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญในการซักถามและรวบรวมพยานหลักฐานอันสะท้อนถึงความมุ่งหมายในการค้นหาความจริงแท้ และเมื่อเทียบกับบริบทของไทยในทางประวัติศาสตร์พบว่ากฎหมายในอดีตเคยมีระบบที่เปิดโอกาสให้คณะสงฆ์ใช้อำนาจบังคับและได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ แต่กฎหมายปัจจุบันกลับลดทอนอำนาจดังกล่าวลง ข้อเสนอเชิงนโยบายทางกฎหมายจึงมุ่งไปที่การปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยให้คณะผู้พิจารณามีสถานะเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามความในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้มีอำนาจเรียกเอกสาร หลักฐาน และบุคคลรวมทั้งสั่งการให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนสนับสนุนการดำเนินการได้ อีกทั้งควรจัดตั้งระบบผู้ช่วยคณะผู้พิจารณาเพื่อช่วยรวบรวมพยานหลักฐานอย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางดังกล่าวจะช่วยให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยมีความน่าเชื่อถือ เป็นธรรม และคงไว้ซึ่งความศรัทธาต่อพระพุทธศาสนาในสังคม

คำสำคัญ: คณะผู้พิจารณา, การแสวงหาข้อเท็จจริง, พระภิกษุ, พระธรรมวินัย, มหาเถรสมาคม



Abstract

Although the Sangha Act B.E. 2505 (1962) and the regulations issued thereunder by the Supreme Sangha Council confer broad authority upon the adjudicatory panel to ascertain facts in ecclesiastical proceedings, this research identifies three significant structural limitations. These include: (1) the absence of statutory power to compel persons outside the religious organization to appear, testify, or produce documentary or other evidentiary materials; (2) the lack of authority to require state agencies or public officials to undertake actions in support of adjudicative proceedings; and (3) the absence of specialized institutional mechanisms or qualified personnel to assist in the systematic collection and evaluation of evidence. Such limitations materially affect both the efficiency and the fairness of ecclesiastical adjudication. A comparative legal analysis demonstrates that fact-finding mechanisms employed by religious institutions in foreign jurisdictions—such as Sri Lanka, Myanmar, and the Roman Catholic Church—predominantly adopt inquisitorial models. Under such systems, adjudicators or ecclesiastical judges assume an active role in examining witnesses and gathering evidence, reflecting a normative commitment to the discovery of substantive truth. Historical examination of the Thai legal context further reveals that prior legislation afforded the Sangha broader coercive authority and institutional support from state agencies. By contrast, contemporary legislation has substantially curtailed such powers. Accordingly, this study advances policy-oriented legal recommendations aimed at amending the Sangha Act B.E. 2505 (1962). It proposes that members of the adjudicatory panel be accorded the legal status of “competent officials in the administration of justice” within the meaning of the Penal Code, thereby enabling them to summon documents, evidence, and witnesses, and to direct state agencies or investigative officers to provide necessary assistance. Furthermore, it recommends the establishment of a formal system of adjudicatory assistants to enhance the effectiveness of evidentiary collection. Such reforms would strengthen the credibility, procedural fairness, and institutional legitimacy of ecclesiastical adjudication, while preserving public confidence in Buddhism within Thai society.

Keywords: Adjudicatory Panel, Fact-Finding, Buddhist Monks, The Dhamma and the Vinaya, The Supreme Sangha Council of Thailand

บทนำ

การแสวงหาข้อเท็จจริงถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทั้งในองค์กรทางโลกและองค์กรทางศาสนา การที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัยจำเป็นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ด้วยความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความลำเอียงหรือการวินิจฉัยที่ปราศจากข้อเท็จจริงอันครบถ้วน แม้



พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคมที่ตราขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะผู้พิจารณาไว้อย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขาดอำนาจบังคับบุคคลภายนอกองค์กรศาสนาให้มาให้ถ้อยคำ การขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่มีผลบังคับให้ส่งมอบพยานหลักฐาน การไม่สามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริง ตลอดจนการไม่มีหน่วยงานสนับสนุนเฉพาะทางในการรวบรวมพยานหลักฐานเช่นในอดีต ข้อจำกัดดังกล่าวไม่เพียงส่งผลให้การพิจารณาของคณะผู้พิจารณาขาดประสิทธิภาพในคดีที่มีความซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานทางเทคนิค หากยังอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อน ขาดความเป็นธรรม และกระทบต่อสิทธิของพระภิกษุผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อเชิงโครงสร้างต่อระบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ และบั่นทอนความศรัทธาของสาธุชนที่มีต่อพระพุทธศาสนาโดยรวม ด้วยเหตุนี้ การศึกษาบทบาทของคณะผู้พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงจึงมีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ เพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของกฎหมายปัจจุบัน วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้น และเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายหรือกลไกที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ความเป็นธรรม และการธำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือของพระพุทธศาสนาในสังคมไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงในทางคดี
2. เพื่อศึกษาบทบาทพระภิกษุผู้วินิจฉัยหรือผู้พิพากษาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีขององค์กรศาสนาในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับบทบาทของคณะผู้พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัยในประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยคัดเลือกข้อมูลจากตัวบทกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของคณะผู้พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กฎมหาเถรสมาคม กฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์ในเชิงประวัติศาสตร์ และคำพิพากษาศาลฎีกา ตลอดจนตำรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ และบทความทางนิติศาสตร์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงเอกสารกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในศรีลังกา เมียนมา และศาสนจักรโรมันคาทอลิก โดยคัดเลือกเอกสารจากเกณฑ์ความเกี่ยวข้อง ความน่าเชื่อถือ และความเหมาะสมต่อการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่กฎหมายไทยในอดีตถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ร่วมกับการตีความเชิงกฎหมายและการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายกฎหมาย

ผลการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงในทางคดี



ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงในทางคดีนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบ คือ (1) ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) เป็นระบบที่ใช้กันในประเทศที่ระบบกฎหมายเป็นคอมมอนลอว์ (Common Law) ศาลจะวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด (Neutrality) ศาลมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติมไม่ว่าในทางเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่คู่ความฝ่ายใด โจทก์กับจำเลยในฐานะตัวความมีบทบาทสำคัญในการพิสูจน์ความจริง ศาลจะไม่ช่วยคู่ความแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมแต่อย่างใด ความจริงที่ปรากฏในระบบนี้อาจเป็นเพียง “ความจริงตามแบบพิธี” ไม่ใช่ “ความจริงแท้” เสมอไป (2) ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มีที่มาจากอิทธิพลวิธีการชำระความของผู้มีอำนาจในศาสนาโรมันคาทอลิก ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี มีอำนาจที่จะสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือดสืบพยานหลักฐาน เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด ศาลอาจใช้ดุลพินิจในการแสวงหาความจริงได้อย่างกว้างขวาง จุดเด่นคือมุ่ง “แสวงหาความจริงแท้” (Truth) มิได้จำกัดการพิสูจน์อยู่ที่การนำเสนอพยานหลักฐานของคู่ความเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ (อุดม รัฐอมฤต, 2568) และ (3) ระบบผสม (Mixed System) เป็นระบบที่ปรับใช้ลักษณะเด่นของทั้งสองระบบ (เข็มชัย ชุติวงศ์, 2565) เช่น การพิจารณาคดีอาจมีลักษณะเปิดเผยต่อหน้าคู่ความตามระบบกล่าวหา แต่ให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงได้อย่างกว้างขวางตามระบบไต่สวน

2. บทบาทพระภิกษุผู้วินิจฉัยหรือผู้พิพากษาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีขององค์กรศาสนาในประเทศไทยและต่างประเทศ

พระภิกษุของไทยนั้นจะต้องรับนิคหกรรมซึ่งหมายถึงโทษตามพระธรรมวินัยก็ต่อเมื่อกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเท่านั้น โดยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ใหมหาเถรสมาคมซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ไทยมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้การลงนิคหกรรมเป็นไปโดยถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม มหาเถรสมาคมจึงได้ตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรมขึ้น โดยข้อ 31 วรรคสอง แห่งกฎหมายมหาเถรสมาคมฯ ดังกล่าว ได้ให้คณะผู้พิจารณาที่มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหลายประการ เช่น ออกหนังสือเรียกพยานหรือบุคคลใดๆ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ฟ้องนั้นมาให้ถ้อยคำ หรือออกหนังสือเรียกเอกสาร หรือวัตถุสิ่งของจากบุคคลผู้ครอบครอง หรือให้ผู้นั้นส่งเอกสารหรือวัตถุสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ ตามข้อ 59 วรรคสาม แห่งกฎหมายมหาเถรสมาคมฯ ดังกล่าว ยังกำหนดให้เมื่อมีความจำเป็นต้องให้ผู้ชำนาญการพิเศษ ยังอาจขอจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชอาณาจักรก็ได้

สำหรับระบบดั้งเดิมในพระพุทธศาสนาเถรวาท กฎเกณฑ์ในพระวินัยปิฎกกำหนดให้พระภิกษุผู้วินิจฉัยอธิกรณ์มีบทบาทซักถามโจทก์ (วิ.ป. (ไทย) 8/360/543-544 มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) และจำเลย (วิ.ป. (ไทย) 8/365/551 มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) โดยตรงเพื่อค้นหาความจริงในคดีที่เกี่ยวข้องกับพระภิกษุผู้ถูกกล่าวหา การดำเนินการลักษณะนี้สะท้อน “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ซึ่งพระภิกษุผู้วินิจฉัยเป็นผู้ควบคุมกระบวนการซักถามและพิจารณา ส่วนองค์กรศาสนาพุทธในศรีลังกา (รามัญนิกาย) การพิจารณาคดี (อธิกรณ์) มีลักษณะคล้ายระบบไต่สวนในศาลยุติธรรมทั่วไป มีอำนาจซักถามพยานและคู่ความเองตามแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ เช่น ซักถามว่าท่านทราบถึงรายละเอียดของความผิดดังกล่าวหรือไม่ ความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดเกี่ยวกับอะไร ท่านกล่าวหาพระภิกษุรูปนี้โดยอาศัยสิ่งที่ท่านเห็นหรือไม่ หรือสิ่งที่ท่านได้ยิน หรือเป็นเพียงข้อสงสัยบางประการ เป็นต้น พระวินัยธรรมมีทั้งบทบาททนายความและผู้พิพากษา กล่าวคือ ช่วยเหลือคู่ความ



ในการจัดทำเอกสารและการอุทธรณ์ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดี อีกทั้งยังมีระบบ “พระภิกษุผู้ช่วยพิจารณาคดี” เพื่อสนับสนุนการรวบรวมพยานหลักฐานและการเจรจาไกล่เกลี่ย (Schonthal, B., 2020) ส่วนองค์กรศาสนาพุทธในเมียนมา มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยแห่งรัฐ (SVC) และคณะกรรมการวินิจฉัยพิเศษแห่งรัฐ (SSVC) (Ashin, J., 2016) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางพระธรรมวินัย พ.ศ. 2523 กระบวนการใช้ระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ โดยคณะกรรมการมีอำนาจสอบถามผู้ถูกกล่าวหา ตรวจสอบพยานหลักฐาน และวินิจฉัยความถูกต้องของคำสอนหรือการปฏิบัติที่เป็นข้อพิพาท ผลการพิจารณาจะถูกรวบรวมเป็นรายงานอย่างเป็นระบบ (Ashin, J. & Crosby, K., 2017) ส่วนองค์กรศาสนาคริสต์ (นิกายโรมันคาทอลิก) ใช้ระบบศาลสงฆ์ตามประมวลกฎหมายพระศาสนจักร (Code of Canon Law 1983) โดยผู้พิพากษามีบทบาทหลักในการซักถามพยาน ตรวจสอบสถานที่ และจัดหาหลักฐานเพิ่มเติม (มาตรา 1561, 1582, 1542, 1557) อีกทั้งยังมีระบบผู้สอบคดีซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากศาล ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำเสนอแก่ผู้พิพากษา คุณสมบัติของผู้สอบคดีเน้นความประพฤติ ความรอบคอบ และความรู้วิชาการ ทั้งนี้สามารถเป็นได้ทั้งพระและฆราวาส (มาตรา 1428) กล่าวได้ว่า องค์กรศาสนาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพระพุทธศาสนาเถรวาทในศรีลังกา เมียนมา หรือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ต่างใช้กลไกที่เน้น “ระบบไต่สวน” โดยพระภิกษุผู้วินิจฉัยหรือผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญในการค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ทั้งการซักถามคู่ความ พยาน และจัดหาพยานหลักฐาน การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเช่นนี้ช่วยให้การพิจารณาคดีมีความโปร่งใส เป็นธรรม และเป็นไปตามหลักคำสอนของศาสนานั้นๆ

3. วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของคณะผู้พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัยในประเทศไทย

บทบาทของคณะผู้พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีมีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางศาสนา เพราะเป็นเครื่องมือในการค้นหาความจริงให้ปรากฏอันจักนำไปสู่คำวินิจฉัยการลงนิคหกรรมที่ถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณารากฐานแนวความคิดทางกฎหมายของไทยแต่เดิมพบว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้นไม่ถือเป็นปัญหาสำหรับกระบวนการยุติธรรมขององค์กรศาสนา เนื่องจากรัฐได้กำหนดให้การละเมิดสิกขาบทที่ร้ายแรงของพระภิกษุนอกจากเป็นความผิดตามพระวินัยแล้วยังเป็นความผิดทางอาญาอีกส่วนหนึ่ง พระภิกษุที่ละเมิดสิกขาบทที่ร้ายแรงนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายพระราชอาณาจักร โดยการกำหนดให้การละเมิดสิกขาบทที่ร้ายแรงเป็นความผิดทางอาญาอีกส่วนหนึ่งนั้นมีบัญญัติไว้ตั้งแต่สมัยอยุธยา เช่น กรณีพระภิกษุเสพเมถุน พระโอยการลักษณะผัวเมีย มาตรา 40 กำหนดว่า “พระครูภิกษุสามเณร ผิดเมียท่านถึงข้าเราชื่อว่าปราชิก ให้สีกออกเสียแล้วให้ใหม่...” และมาตรา 41 กำหนดว่า “ถ้าพระครูภิกษุสามเณรผู้อยู่ในศีล ทำทราจานผิดกิจวินัยทำร้ายด้วยหญิงหาผัวมิได้ถึงข้าเราเปนสังข์ ชื่อว่าปราชิก ให้สีกออกลงโทษ 20 ถึง 25 ที...ส่วนหญิงนั้นให้ทำโทษจุหญิงทำชู้นอกใจผัวนั้นแล” (คุรุสภา, 2505) ความผิดดังกล่าวศาลธรรมการมีอำนาจพิจารณา ตามพระธรรมบัญญัติ มาตรา 10 ซึ่งกำหนดว่า “อนึ่งมีพระธรรมบัญญัติว่า ถ้ากระหัดหาความพระสงฆ์เถรเนน ว่าต้องอหิกรด้วยสัตว์รักษาภักดี รูปชี เสพเมถุนธรรมด้วยพระสงฆ์เถรเนนกระหัดกัฏี ทำผิดสิ่งใดๆ ในสิกขาเปนตระทรวงธรรมการได้พิจารณา ถ้าหัวเมืองเปนตระทรวงธรรมการหัวเมืองได้พิจารณา” (มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2529) ดังนั้น หากคฤหัสถ์กล่าวหาพระภิกษุสามเณรว่าต้องอหิกรณด้วยสัตว์ หรือกล่าวหารูปชี (นักบวชหญิง) เสพเมถุนธรรมกับพระภิกษุ สามเณร คฤหัสถ์ หรือกล่าวหาพระภิกษุสามเณรว่าทำผิดสิ่งใดๆ ในสิกขาบท เป็นอำนาจกระทรวงธรรมการพิจารณา โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเรื่อยมาตลอด 560 ปี (ประมาณ พ.ศ. 1903 – 2463) ถึงปี พ.ศ.



2463 จึงถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติอภิศกปรชฌมปาราชิก พ.ศ. 2463 ความว่า “ตั้งแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้สืบไป ให้ยกเลิกโทษอาชญาฐานปาราชิกในกฎหมายลักษณะผัวเมียมาตรา 40 กับ 41...” นอกจากนี้ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ยังบัญญัติว่า “ตั้งแต่บัดนี้สืบไป ภิษุผู้ละเมิดพระพุทธรูปบัญญัติประฌมปาราชิกถึงเณคดีฟ้องร้องแล้วก็ดี ฤลละเมิดพระพุทธรูปบัญญัตินี้ในการขำงน่ำก็ดี ให้กล่าวหาเณล่ำฟงอภิศกปรชฌมในคณะสงฆ์ แลลงโทษผู้ผิดโดยพระพุทธรูปบัญญัติส่วนเดียว” พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจึงเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายคณะสงฆ์ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระภิษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัยในสิกขาบทที่ร้ายแรง (ประฌมปาราชิก) ภายหลังการปกครองคณะสงฆ์เริ่มเป็นแบบแผนเรียบร้อยพอจะป้องกันและกำจัตภิษุอลัชชีได้ แล้วตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 โดยถือเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายคณะสงฆ์ครั้งแรกในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระภิษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัยในสิกขาบทที่ร้ายแรง (ประฌมปาราชิก) นอกจากกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายคณะสงฆ์ในการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ยังได้ให้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีโดยมีอำนาจบังคับได้แท้จริงแก่ฝ่ายคณะสงฆ์ด้วย ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอภิศกปรชฌมปาราชิก พ.ศ. 2463 ซึ่งกำหนด “ให้คณะสงฆ์พิจารณาอภิศกปรชฌมปาราชิกมีอำนาจสั่งกรรมธรรมการหมายเรียกพยาน ฤให้ผู้ใดส่งหนังสือฤวตัฎมาเณพยาน กับให้เณน่ำที่ของกรรมธรรมการออกหมายเรียกพยานมาเณคความต่อหน้าคณะสงฆ์ แลออกหมายเรียกสรพหนังสือฤวตัฎอย่างใด ๆ สุตแต่คณะสงฆ์จะปรารณนา” และวรรคสองยังกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามว่า “บุคคลผู้ได้รับหมายให้มาเณคความเณพยาน ฤผู้ซึ่งกรรมธรรมการปรารณนาจะให้ส่งหนังสือฤวตัฎมาเณพยาน ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามหมายฤคำสั่งของกรรมธรรมการอันชอบด้วยกฎหมาย โดยมีได้มีเหตุฤข้อแก้ตัวอันสมควร ให้ลงโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 117” ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายคณะสงฆ์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้ผ่าน “กรรมธรรมการ” ต่อมาเมื่อใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ก็ไม่ได้กระทบต่ออำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยและอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของฝ่ายคณะสงฆ์ เนื่องจากมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอภิศกปรชฌม เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะวินัยธร โดยให้ถือว่าพระภิษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะวินัยธรเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ปัจจุบัน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคมที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว พบว่าบทบาทของคณะผู้พิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดียังมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดอำนาจบังคับบุคคลภายนอกองค์กรศาสนา

คณะผู้พิจารณาที่มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี โดยข้อ 31 แห่งกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ได้กำหนดให้คณะผู้พิจารณาที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหลายประการ เช่น (1) ออกหนังสือเรียกพยานหรือบุคคลใด ๆ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ฟ้องนั้นมาให้ถ้อยคำ (2) ออกหนังสือเรียกเอกสาร หรือวัตถุสิ่งของจากบุคคลผู้ครอบครอง หรือให้ผู้ยื่นส่งเอกสารหรือวัตถุสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน (3) ทำการตรวจตัวผู้เสียหายหรือตัวจำเลย ตรวจสถานที่ วัตถุสิ่งของหรือสิ่งอื่นใดซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน เป็นต้น แม้กฎหมายเถรสมาคมฯ ดังกล่าวได้ให้คณะผู้พิจารณาที่มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้เอง แต่ก็ยังพบปัญหาสำคัญ กล่าวคือ คณะผู้พิจารณายังขาดอำนาจบังคับบุคคลภายนอกองค์กรศาสนา เช่น ยังขาดอำนาจบังคับฆราวาสซึ่งเป็นบุคคลภายนอกองค์กรศาสนามาให้ถ้อยคำ



ส่งเอกสาร วัตถุสิ่งของ หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี โดยปัญหาการขาดอำนาจบังคับบุคคลภายนอกองค์กรศาสนา นั้น แม้คณะผู้พิจารณาอำนาจหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือเรียกพยานหรือบุคคลใดๆ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ฟ้องนั้นมาให้ถ้อยคำ แต่หากคณะผู้พิจารณาออกหนังสือเรียกบุคคลภายนอกองค์กรศาสนามาเป็นพยาน หากบุคคลนั้นไม่มาให้การเป็นพยาน หรือหากออกหนังสือเรียกบุคคลภายนอกองค์กรศาสนาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ฟ้องนั้นมาให้ถ้อยคำต่อคณะผู้พิจารณา หากบุคคลนั้นไม่มาให้ถ้อยคำ ก็ไม่สามารถบังคับหรือลงโทษใดๆ บุคคลนั้นได้ อำนาจออกหนังสือเรียกดังกล่าวนี้ จึงขาดสภาพบังคับ หรือหากคณะผู้พิจารณาออกหนังสือเรียกเอกสาร หรือวัตถุสิ่งของจากบุคคลผู้ครอบครอง หรือให้ผู้นั้นส่งเอกสารหรือวัตถุสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน หากบุคคลผู้ครอบครองเอกสารหรือวัตถุสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานไม่ยอมส่งเอกสารหรือวัตถุสิ่งของนั้นและบุคคลนั้นเป็นบุคคลภายนอกองค์กรศาสนา ก็ไม่สามารถบังคับหรือลงโทษใดๆ ได้หากบุคคลนั้นไม่ให้ความร่วมมือ หรือหากคณะผู้พิจารณาประสงค์ทำการตรวจตัวผู้เสียหายหรือตัวจำเลย ตรวจสถานที่ วัตถุสิ่งของหรือสิ่งอื่นใดซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน แต่หากบุคคลนั้นไม่ยินยอมให้ตรวจตัว ตรวจสถานที่ หรือวัตถุสิ่งของนั้น ก็ไม่มีอำนาจบังคับได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น หนังสือเรียกพยานหรือบุคคลก็ดี หนังสือเรียกเอกสารหรือวัตถุสิ่งของก็ดี อำนาจการตรวจตัวบุคคล สถานที่ วัตถุสิ่งของ หรือสิ่งอื่นใดก็ดี จึงไม่มีสภาพบังคับแก่บุคคลใดๆ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดทั้งในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หรือกฎหมายลำดับรองที่บังคับหรือลงโทษหากขัดขึ้นไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกหรือคำสั่งนั้น ส่งผลให้กระทบต่อการรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งอาจพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย และกระทบต่อการค้นหาความจริงในคดี

แนวทางการแก้ไขปัญหาคควรนำรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายเดิมของไทย กล่าวคือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดให้พระภิกษุซึ่งใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญามาเป็นแนวทางการแก้ไข โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ว่า “ให้ถือว่าคณะผู้พิจารณา เป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามความในประมวลกฎหมายอาญา” และเพิ่มเติมบทบัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะผู้พิจารณาอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ” นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติอีกว่า “คณะผู้พิจารณาอำนาจออกหมายใดๆ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติ” หลักการทางกฎหมายในการกำหนดให้พระภิกษุซึ่งใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามความในประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวนี้น สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้พระภิกษุซึ่งใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา การให้เป็นเจ้าพนักงานดังกล่าวย่อมมีผลทั้งเป็นการควบคุมและคุ้มครองในการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายอาญา

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดอำนาจให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยการลงโทษ

สมัยอยุธยา ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ รัชกาลที่ 8 แห่งอาณาจักรอยุธยา มี “ศาลธรรมการ” เป็น 1 ใน 6 ศาล โดยวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องพระสงฆ์ ต่อมาในสมัยสมเด็จพระสรรเพชญ์ที่ 3 รัชกาลที่ 19 แห่งอาณาจักรอยุธยา ก็มี “ศาลธรรมการ” เป็น 1 ใน 14 ศาล พิจารณาเกี่ยวกับคดีพระสงฆ์ เช่น รูปชีเสพเมณด้วยพระสงฆ์ กระทำผิดสิ่งใดในสิกขา (พิณัย ไชยแสงสุกุล, 2537) ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ตาม



มาตรา 10 แห่งพระธรรมนูญ ซึ่งกำหนดว่า “ถ้าคุณศัพท์กล่าวหาพระสงฆ์สามเณรว่าต้องอิทธิกรรมด้วยสัตว์ก็ดี หรือรูปซี (นักบวชหญิง) เสพเมถุนธรรมกับพระสงฆ์ สามเณร คุณศัพท์ก็ดี ทำผิดสิ่งใดๆ ในสิกขา เป็นกระทรวงธรรมการพิจารณา” ดังนั้น เมื่อพระภิกษุถูกกล่าวหาว่าทำผิดสิ่งใดๆ ในสิกขาบทเป็นอำนาจของ “กระทรวงธรรมการ” พิจารณา จึงไม่เป็นปัญหาในเรื่องอำนาจให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยการลงนิคหกรรม เนื่องจากรัฐเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาผ่าน “ศาลธรรมการ” หรือ “กระทรวงธรรมการ” ในเวลาต่อมา โดยการนำระบบกฎหมายของรัฐมาใช้บังคับเพื่อชำระคดีความพระภิกษุกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเรื่อยมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 1903 ถึงปี พ.ศ. 2463 จึงถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติอิทธิกรรมประณมปาราชิก พ.ศ. 2463 อย่างไรก็ตาม ก่อนใช้พระราชบัญญัติอิทธิกรรมประณมปาราชิก พ.ศ. 2463 รัฐก็ได้เริ่มเข้ามาจัดตั้งแบบแผนการปกครองสังฆมณฑลให้เป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อน โดยตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 กล่าวโดยเฉพาะในส่วนของอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัยนั้น พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้มอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะสงฆ์เท่านั้นในการพิจารณาวินิจฉัย เช่น ในการพิจารณาวินิจฉัยในชั้นต้น อิทธิกรรมเกิดขึ้นในวัดใด ให้เจ้าอาวาสวัดนั้นมีอำนาจที่จะพิพากษา (มาตรา 17 ข้อ 2) ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ ให้เจ้าคณะแขวงมีอำนาจที่จะตัดสินข้ออุทธรณ์ในคำสั่งและคำวินิจฉัยของเจ้าอาวาสวัดขึ้นในแขวงนั้น (มาตรา 27 ข้อ 1) ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวนี้นี้ ถือเป็นการกลับหลักการของกฎหมายเดิมซึ่งแต่เดิมอำนาจการพิจารณานี้เป็นอำนาจของฝ่ายพระราชอาณาจักรโดย “ศาลธรรมการ” เปลี่ยนให้เป็นอำนาจการพิจารณาของฝ่าย “พระพุทธรจักร” เท่านั้น และเพื่อให้การพิจารณาของคณะสงฆ์ฝ่ายพระพุทธรจักรเป็นไปโดยเรียบร้อย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 จึงให้เจ้ากระทรวงธรรมการ และเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ได้ช่วยอุดหนุนเจ้าคณะให้ได้กำลังและอำนาจพอที่จะจัดการ ตามมาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า “เป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงธรรมการ และเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ จะช่วยอุดหนุนเจ้าคณะให้ได้กำลังและอำนาจพอที่จะจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” อย่างไรก็ตาม ก็เป็นแต่เพียงการที่คณะสงฆ์ฝ่ายพระพุทธรจักรขอให้ฝ่ายรัฐช่วยอุดหนุนเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยการลงนิคหกรรม แต่ก็เป็นการวางรากฐานแนวคิดทางกฎหมายที่สำคัญ ต่อมาเมื่อใช้พระราชบัญญัติอิทธิกรรมประณมปาราชิก พ.ศ. 2463 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว จึงกำหนดให้คณะสงฆ์ผู้พิจารณาอิทธิกรรมประณมปาราชิกมีอำนาจสั่ง “กรมธรรมการ” ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหมายเรียกพยาน หรือให้ผู้ใดส่งหนังสือหรือวัตถุมาเป็นพยาน กับให้เป็นหน้าที่ของกรมธรรมการออกหมายเรียกพยานมาเบิกความต่อหน้าคณะสงฆ์ และออกหมายเรียกสรรพหนังสือหรือวัตถุอย่างใด ๆ สุดแต่แต่คณะสงฆ์จะปรารถนา ซึ่งบทบัญญัตินี้ถือเป็นการวางรากฐานแนวคิดทางกฎหมายที่สำคัญในการให้คณะสงฆ์ฝ่ายพระพุทธรจักรมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยการลงนิคหกรรมได้ ต่อมาเมื่อใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 แม้พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจักได้คงหลักการการพิจารณาวินิจฉัยอิทธิกรรมให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะสงฆ์ฝ่ายพระพุทธรจักรดังเช่นหลักการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และพระราชบัญญัติอิทธิกรรมประณมปาราชิก พ.ศ. 2463 ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอิทธิกรรม ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะวินัยธร” แต่กลับมิได้ให้คณะสงฆ์ฝ่ายพระพุทธรจักรมีอำนาจสั่งให้



หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยการลงนิคหกรรมดังเช่นพระราชบัญญัติอภินิหารประณมปราชิก พ.ศ. 2463 จึงทำให้ขาดเครื่องมือสนับสนุนทางกฎหมายในเชิงโครงสร้างขาดความต่อเนื่องทางกฎหมาย

สำหรับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ก็ยังคงหลักการ “การพิจารณาวินิจฉัยอภินิหารให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะสงฆ์ฝ่ายพระพุทธจักร” เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งบัญญัติว่า “...ให้มหาเถรสมาคมหรือพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจลงนิคหกรรมแก่พระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย..” ในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัตินั้น กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ซึ่งตราขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ข้อ 59 วรรคสาม แห่งกฎหมายมหาเถรสมาคมฯ ดังกล่าว ระบุว่า “เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้ผู้ชำนาญการพิเศษ ถ้าหากไม่ได้ในฝ่ายคณะสงฆ์จะขอจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชอาณาจักรก็ได้” และข้อ 60 วรรคสาม ระบุว่า “กรณีดังกล่าวข้างต้น คณะผู้พิจารณาอาจแจ้งให้ทางการคณะสงฆ์ ทางราชการ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความลับนั้น มาชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่สมควรให้การหรือส่งพยานหลักฐานดังกล่าวขึ้นโดยขัดแจ้งต่อคณะผู้พิจารณา” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะผู้พิจารณา มีอำนาจแต่เพียงการขอความอนุเคราะห์เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ให้อำนาจคณะผู้พิจารณาฝ่ายพระพุทธจักรมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยการลงนิคหกรรมได้ดังเช่นพระราชบัญญัติอภินิหารประณมปราชิก พ.ศ. 2463 ตัวอย่าง พระภิกษุ ก. ถูกกล่าวหาว่ากล่าวอวดอุตตริมนุสสธรรม ซึ่งหากข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยึดตามที่ถูกละเมิดถือว่าพระภิกษุ ก. ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยปราชิกสิกขาบทที่ 4 พระภิกษุนี้เป็นปราชิก หากสงสัยได้ (วิ.มหา. (ไทย) 1/196/182 มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) และหากได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุดให้ได้รับนิคหกรรมให้สึกต้องสึกภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้นตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยมีคลิปเสียงเป็นหลักฐาน พระภิกษุ ก. ให้การว่าเสียงดังกล่าวมิใช่เสียงของตน เป็นเสียงปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI (Artificial Intelligence) เช่นนี้ การพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์จำเป็นต้องใช้ผู้ชำนาญการพิเศษ คณะผู้พิจารณาฝ่ายพระพุทธจักรซึ่งทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยการลงนิคหกรรมมีอำนาจแต่เพียงขอความอนุเคราะห์จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชอาณาจักรในการขอความเห็นจากผู้ชำนาญการพิเศษตามข้อ 59 แห่งกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชอาณาจักรนั้นจักให้ความร่วมมือหรือไม่ก็ได้ หรือหากคณะผู้พิจารณาประสงค์ให้ทางราชการส่งพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา ก็มีอำนาจแต่เพียงขอความอนุเคราะห์จากทางราชการเท่านั้น หากทางราชการไม่ยอมส่งพยานหลักฐาน แม้กฎหมายมหาเถรสมาคมฯ จักให้คณะผู้พิจารณาแจ้งให้ทางราชการมาชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่สมควรส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อคณะผู้พิจารณาได้ แต่ก็ไม่มีอำนาจบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากกฎหมายมหาเถรสมาคมมีใช้กฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 295/2516) กฎหมายมหาเถรสมาคมซึ่งออกโดยชอบด้วยกฎหมายเพราะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ใช้บังคับได้ พระภิกษุทุกรูปจำเป็นต้องปฏิบัติตาม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3699-3739/2541) แต่กฎหมายมหาเถรสมาคมก็มีใช้กฎหมาย ใช้บังคับได้เฉพาะกับพระภิกษุสามเณรภายในองค์กรศาสนาเท่านั้น นอกจากนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ให้อำนาจคณะผู้พิจารณา มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยการลงนิคหกรรม การนำพยานหลักฐานมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะผู้พิจารณาจึงขาดการตรวจสอบความน่าเชื่อถือโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น



คลิปเสียงหรือวิดีโอที่ไม่ได้รับการพิสูจน์ความถูกต้อง เช่นนี้ ย่อมกระทบต่อการรวบรวมพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์พระภิกษุซึ่งเป็นจำเลย กระบวนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคณะสงฆ์

แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ ควรนำรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายเดิมของไทย กล่าวคือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ช่วยอุดหนุนคณะสงฆ์ให้ได้กำลังและอำนาจพอที่จะจัดการอธิกรณ์ และพระราชบัญญัติอธิกรณ์ประณามปาราชิก พ.ศ. 2463 ซึ่งกำหนดให้คณะสงฆ์ผู้พิจารณามีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาอธิกรณ์ได้มาเป็นแนวทางการแก้ไข โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะผู้พิจารณามีอำนาจขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานสอบสวน ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา วินิจฉัยการลงนิคหกรรมได้”

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานสนับสนุนช่วยรวบรวมพยานหลักฐาน

รากฐานความคิดเรื่องหน่วยงานสนับสนุนในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีสงฆ์ของไทย เริ่มปรากฏตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ซึ่งในกฎพระสงฆ์ที่ 1 – 8 (จ.ศ. 1124 – 1151) เรียกว่า “สังฆการีธรรมการ” ดังความตอนหนึ่งในกฎพระสงฆ์ที่ 2 จ.ศ. 1145 ว่า “กฎให้ไว้แก่สังฆการีธรรมการ...” ส่วนกฎพระสงฆ์ที่ 10 จ.ศ. 1163 เรียกว่า “สังฆการี” สังฆการีมีบทบาทหน้าที่ดังปรากฏในกฎพระสงฆ์ที่ 7 จ.ศ. 1145 ว่า “ห้ามอย่าให้...สังฆการีธรรมการ...เอาเนื้อความสงฆ์อันวิวาทกันด้วยกิจพระวินัย...มาถวายพระพร...แลให้ทูลแก่สมเด็จพระสังฆราช, ราชาคณะอธิการอันดับ” และกฎพระสงฆ์ที่ 8 จ.ศ. 1151 ว่า “ให้สังฆการีธรรมการ สอดแนมจับเอาตัวผู้ถวายเงินทอง แลภิกษุเถรเถรแลรูปชีผู้รับเงินทองให้ได้ เอามาว่ากล่าว แลเถรเถรให้รู้ศึกษาของตัว แลเล่าเรียนพระปริยัติ โยมวัดกับเถรเถรให้ถากขายตายหย้า แล้วถากวัดวาอารามให้เตียน ให้พระสงฆ์เอาตราดกวาดพื้นอาราม ให้ราบรื่นปนพุทธานุชาจำเรฐศรัทธาเทพตามนุษย์ทั้งปวง...ให้สังฆการีธรรมการตรวจทุกอุโบสถ จัดสันชำระมลทินโทษออกเสียจากพระศาสนา ถ้าภิกษุเถรเถรรูปใดอารามใด ต้องอธิกรณ์ถึงอันติมัตถุเปนปาราชิกแล้ว ให้พระราชาคณะตีกเสีย แล้วบอกแก่สังฆการีธรรมการให้แจ้งด้วย จะได้สักหน้าหมายไว้อย่าให้ปลอมอุปสมบทสืบไป...ถ้าเยียวยามิได้จะมีให้อยู่ในหมู่ในคณะแล้ว อย่าให้รับบัพพาชนียกรรมไป จะไปปลอมอยู่เข้าหมู่เข้าคณะด้วยพระสงฆ์อารามอื่น ให้พระราชาคณะอธิการบอกสังฆการีธรรมการ ให้รู้จักตัวไว้ว่า ภิกษุเถรเถรรูปนี้สอนยาก ไม่ให้เข้าหมู่เข้าคณะแล้ว” ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 1 มีระบบสังฆการีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฆราวาสทำหน้าที่ช่วยงานคณะสงฆ์ด้านอธิกรณ์ ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 2 ทรงตั้งกรมสังฆการีแทนสังฆการีธรรมการ ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มชื่อกรมสังฆการีเป็นชื่อ “กรมสังฆการีธรรมการ” ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงโปรดให้กรมสังฆการีธรรมการเปลี่ยนชื่อกลับเสียใหม่ เรียกว่า “กรมธรรมการสังฆการี” มีข้าราชการประจำบริหารงานในครั้งนั้น ดังนี้ (1) จางวาง (2) พนักงานบัญชีพระสงฆ์ (3) พนักงานจัดผลประโยชน์พระอาราม (4) พนักงานจัดผลประโยชน์พระอาราม (5) ตุลาการศาลธรรมการ (6) พนักงานกรมพระราชพิธี ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 6 กรมธรรมการสังฆการี ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง 3 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2454 ได้แยกออกเป็น 2 กรม คือ “กรมสังฆการี” กับ “กรมธรรมการ” กรมสังฆการี มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับพระภิกษุสงฆ์หลายประการ รวมทั้งหน้าที่จะทราบความประพฤติของภิกษุสามเณร ที่จะเป็นไปโดยชอบด้วยสิกขาวิสัยหรือมิชอบ ช่วยเจ้าคณะในกิจต่างๆ ซึ่งจะบังเกิดมีช่วยบำบัดการอนาจาร และปราบปรามอสังขยภิกษุ ผู้ทำความชั่วหมองให้แก่พระศาสนา โดยมุ่งหมายให้เอาใจใส่ยกย่องเชิดชูพระศาสนาให้รุ่งเรืองทุกเมื่อ โดยกรมสังฆการีมี “แผนกอธิกรณ์” มีหน้าที่เกี่ยวกับพิจารณาคดี



เรื่องราวคณะสงฆ์เป็นการเฉพาะ ส่วนกรมธรรมการจักมีหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของวัดและศาสนสมบัติ ส่วนครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2459 ได้แยกเป็นกรมธรรมการกับกรมศึกษาธิการ โดยกรมสังฆการียังมีอยู่ตามเดิม แต่มีฐานะเป็นกรมย่อยขึ้นกับกรมธรรมการ กรมสังฆการีดังกล่าวมี 11 แผนก รวมทั้งแผนกอธิการ ส่วนครั้งที่ 3 ระหว่าง พ.ศ. 2460 – 2462 กรมธรรมการและกรมสังฆการีได้แยกออกจากกระทรวงธรรมการไปตั้งเป็นกรมอิสระสมทบอยู่ในทรวงวัง (กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, 2555) ทั้งนี้ ก่อนมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งภายหลังจากมีพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว การปกครองคณะสงฆ์ก็เริ่มเป็นระเบียบแบบแผน การพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ก็ได้ให้อำนาจแก่คณะสงฆ์ เช่น ให้เจ้าอาวาสมีอำนาจที่จะพิพากษาอธิกรณ์ที่เกิดขึ้นในวัด (มาตรา 17 ข้อ 2) หากมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัย เจ้าคณะแขวงมีอำนาจที่จะตัดสินข้ออุทธรณ์ (มาตรา 27 ข้อ 1) หากมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อไปอีก เจ้าคณะเมืองมีอำนาจที่จะตัดสินข้ออุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าคณะแขวง (มาตรา 32 ข้อ 3) เป็นต้น ในส่วนหน่วยงานสนับสนุนช่วยรวบรวมพยานหลักฐานนั้น ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ก็กำหนดแต่เพียงให้เจ้ากระทรวงธรรมการและเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ช่วยอุดหนุนเจ้าคณะเท่านั้น เจ้าอาวาสหรือเจ้าคณะซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอธิกรณ์ไม่มีอำนาจสั่งเจ้ากระทรวงธรรมการหรือเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ใดโดยตรง ต่อมาจึงได้มีพระราชบัญญัติอธิกรณ์ประณตปาราชิก พ.ศ. 2463 บัญญัติให้คณะสงฆ์ผู้พิจารณาอธิกรณ์ประณตปาราชิกมีอำนาจสั่งกรมธรรมการให้รวบรวมพยานหลักฐานได้โดยมาตรา 7 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ให้คณะสงฆ์ผู้พิจารณาอธิกรณ์ประณตปาราชิกมีอำนาจสั่งกรมธรรมการหมายเรียกพยาน ฤาให้ผู้ใดส่งหนังสือฤาวัตถุมาเปนพยาน กับให้เปนหน้าที่ของกรมธรรมการออกหมายเรียกพยานมาเบิกความต่อหน้าคณะสงฆ์ แลออกหมายเรียกสรรพหนังสือฤาวัตถุอย่างใดๆ สุดแต่แต่คณะสงฆ์จะปรารภณา” อย่างไรก็ตามอำนาจดังกล่าวยังจำกัดเฉพาะอธิกรณ์ประณตปาราชิก (เสพเมถุน) เท่านั้น แต่ก็ถือเป็นรากฐานแนวคิดทางกฎหมายที่สำคัญในการที่รัฐให้มีหน่วยงานสนับสนุนช่วยรวบรวมพยานหลักฐานในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัย

ต่อมาเมื่อใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 การพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะวินัยธร ส่วนวิธีพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์นั้น มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว กำหนดให้เป็นไปตามสังฆานัติ ซึ่งได้แก่ สังฆานัติให้ใช้ประมวลระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ พ.ศ. 2486 ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายทั้ง 2 ฉบับในทุกมาตรา ไม่ปรากฏ “กรมสังฆการี” หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใดเป็นหน่วยสนับสนุนช่วยรวบรวมพยานหลักฐานดังเช่นกฎหมายเดิมอีกต่อไป รากฐานแนวคิดทางกฎหมายในการที่รัฐให้มีหน่วยงานสนับสนุนช่วยรวบรวมพยานหลักฐานในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัยจึงขาดความต่อเนื่องทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตรา 147 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ พ.ศ. 2486 ซึ่งระบุว่า “เมื่อจำเป็น คณะวินัยธรมีอำนาจไปเองหรือตั้งการกสงฆ์หรือพระภิกษุผู้สามารถรูปใดรูปหนึ่งไปเดินเผชิญสืบพยาน...” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีการวางรากฐานแนวคิดทางกฎหมายใหม่ กล่าวคือ มีการตั้ง “การกสงฆ์” ขึ้นเป็นครั้งแรกแทน “สังฆการี” (หรือ “ธรรมการ” ในเวลาต่อมา) คำว่า “การกสงฆ์” ตามประมวลระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ฯ ดังกล่าวมิได้ให้ความหมายไว้ อย่างไรก็ตาม พระวินัยปิฎกได้ให้ความหมายของคำว่า “การกสงฆ์” หมายถึง สงฆ์หมู่หนึ่งผู้ดำเนินการในกิจสำคัญ (วิ.ป. (ไทย) 8/229/283 มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) ซึ่งตามประมวลระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ฯ กำหนดให้คณะวินัยธรมีอำนาจตั้ง “การกสงฆ์” ไปเดินเผชิญสืบพยานแทนได้ โดยให้การกสงฆ์ผู้เดินเผชิญสืบมีอำนาจและหน้าที่ดังคณะวินัยธร ดังนั้น บทบาทอำนาจหน้าที่ของ “การกสงฆ์” คือ การเดินเผชิญสืบพยานแทนคณะวินัยธรตามที่พระวินัยธร



มอบหมาย ซึ่งถือเป็นความพยายามในการสร้างหน่วยงานภายในที่มีอำนาจดำเนินการสืบหาข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม อำนาจของการทรงอำนาจยังคงอยู่ในวงจำกัด ไม่อาจเข้าถึงหรือใช้อำนาจต่อบุคคลภายนอกได้อย่างหน่วยงานของรัฐ

ต่อมาพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และประมวลระเบียบวิธีพิจารณาวิญญ์อธิกรณ์ พ.ศ. 2486 ได้ถูกยกเลิก และใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการลงนิคหกรรม อันได้แก่ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) กฎมหาเถรสมาคมฯ ดังกล่าวจึงเป็นการตรามาทดแทนประมวลระเบียบวิธีพิจารณาวิญญ์อธิกรณ์ พ.ศ. 2486 โดยข้อ 24 แห่งกฎหมายมหาเถรสมาคมฯ ดังกล่าวกำหนดให้การพิจารณาวิญญ์การลงนิคหกรรมเป็นอำนาจของคณะผู้พิจารณา อีกทั้งข้อ 31 แห่งกฎหมายมหาเถรสมาคมฯ ดังกล่าวยังกำหนดให้การพิจารณาวิญญ์การลงนิคหกรรม ให้คณะผู้พิจารณารวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย หรือพยานหลักฐานที่คณะผู้พิจารณาเห็นสมควรนำมาสืบซึ่งอาจพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยเอง นอกจากนี้ยังให้คณะผู้พิจารณาที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นอีก เช่น ออกหนังสือเรียกพยานหรือบุคคลใดๆ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ฟ้องนั้นมาให้ถ้อยคำ หรือออกหนังสือเรียกเอกสาร หรือวัตถุสิ่งของจากบุคคลผู้ครอบครอง หรือให้ผู้นั้นส่งเอกสารหรือวัตถุสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน หรือทำการตรวจตัวผู้เสียหายหรือตัวจำเลย ตรวจสถานที่ วัตถุสิ่งของหรือสิ่งอื่นใดซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ โดยคณะผู้พิจารณาต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ข้างต้นเอง ซึ่งในบางคดีที่เป็นการกระทำ ความผิดครุภาพคดีก็มีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อน ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น คดีการเสพเมถุนที่มีพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีระบบ “ผู้ช่วยคณะผู้พิจารณา” หรือ “สังฆการี” เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยรวบรวมพยานหลักฐานที่มีทักษะเฉพาะ ส่งผลให้การรวบรวมพยานหลักฐานขาดประสิทธิภาพ

แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ ควรนำรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายเดิมของไทยเกี่ยวกับระบบ “สังฆการี” เจ้าหน้าที่ (ฆราวาส) ช่วยงานคณะสงฆ์ด้านอธิกรณ์ หรือระบบ “การทรงอำนาจ” พระภิกษุช่วยงานคณะสงฆ์ด้านอธิกรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับระบบ “พระภิกษุผู้ช่วยพิจารณาคดี” ขององค์กรศาสนาพุทธในศรีลังกา และระบบผู้สอบคดีขององค์กรศาสนาในต่างประเทศมาเป็นแนวทางการแก้ไข โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หรือกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม ให้คณะผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้ช่วยคณะผู้พิจารณาได้ โดยให้ผู้ช่วยคณะผู้พิจารณาที่มีอำนาจหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานตามคำสั่งของคณะผู้พิจารณา และเมื่อรวบรวมแล้วมอบให้คณะผู้พิจารณา ผู้ช่วยคณะผู้พิจารณาอาจเป็นพระภิกษุ (การทรงอำนาจ) หรือฆราวาส (สังฆการี) ก็ได้ โดยบุคคลนั้นต้องโดดเด่นในด้านความประพฤติที่ดี ความรอบคอบ และวิชาการ

อภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ได้วิเคราะห์บทบาทของคณะผู้พิจารณาในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี โดยเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายในอดีตของไทยและองค์กรศาสนาในต่างประเทศ ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกฎหมายปัจจุบัน ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ซึ่งยังขาดกลไกทางกฎหมายในการบังคับใช้และการสนับสนุนจากรัฐ ทำให้การพิจารณาวิญญ์การลงนิคหกรรมของคณะสงฆ์ยังไม่สามารถเข้าถึง “ความจริงแท้”



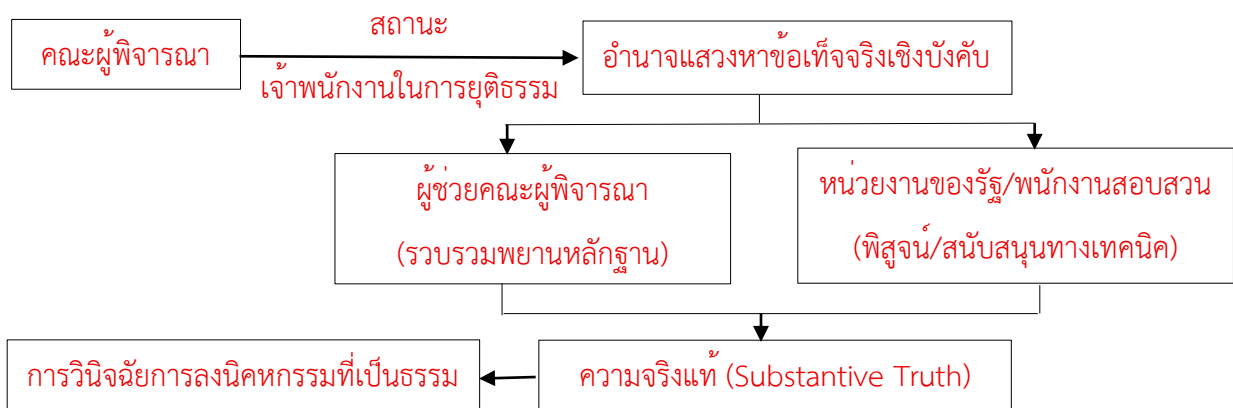
ได้อย่างสมบูรณ์ โดยผลการวิจัยพบว่า แม้คณะผู้พิจารณาจะได้รับอำนาจกว้างขวางในการดำเนินการตามกฎหมายเถรสมาคม แต่ยังไม่สามารถบังคับบุคคลภายนอกให้ให้อัยคำหรือส่งมอบหลักฐานได้ อีกทั้งยังไม่สามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐสนับสนุนการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างจากระบบในอดีต เช่น พระราชบัญญัติอิทธิกรณประณมปราชิก พ.ศ. 2463 ที่เคยให้อำนาจคณะสงฆ์ผู้พิจารณาสั่ง “กรรมธรรมการ” ออกหมายเรียกพยานและเอกสาร รวมถึงมีโทษอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม จึงถือเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงความเข้มแข็งของกลไกสนับสนุนในระบบกฎหมายเดิมของไทย และเมื่อเปรียบเทียบกับระบบของต่างประเทศ เช่น ศรีลังกา เมียนมา และศาสนจักรโรมันคาทอลิก พบว่าระบบเหล่านี้ใช้ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)” ที่ให้ผู้พิพากษาหรือคณะผู้พิจารณามีบทบาทหลักในการซักถาม ตรวจสอบ และรวบรวมพยานหลักฐานด้วยตนเอง อีกทั้งยังมีหน่วยงานหรือบุคลากรสนับสนุนเฉพาะทาง เช่น “พระภิกษุผู้ช่วยพิจารณาคดี” หรือ “ผู้สอบคดี (Investigator)” ซึ่งมีความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางศาสนา ส่งผลให้กระบวนการพิจารณามีความโปร่งใสและยุติธรรมมากกว่า ผลการวิจัยจึงชี้ให้เห็นว่า การที่ประเทศไทยยังขาดกลไกดังกล่าว ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยขาดประสิทธิภาพและอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการพิจารณาในสายตาสาธารณชน ดังนั้น ข้อเสนอในการบัญญัติให้คณะผู้พิจารณามีสถานะเป็น “เจ้าพนักงานในการยุติธรรม” จึงเป็นแนวทางสำคัญที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) เพื่อให้สามารถใช้กระบวนการทางกฎหมายของรัฐ เช่น การออกหมายเรียก การขอพยานหลักฐาน หรือการอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานของรัฐในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้อย่างมีอำนาจทางกฎหมาย นอกจากนี้ การเสนอให้จัดตั้งระบบ “ผู้ช่วยคณะผู้พิจารณา” หรือ “สังฆการี” ถือเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบายทางกฎหมายที่ตอบสนองต่อปัญหาการขาดบุคลากรสนับสนุนในการรวบรวมพยานหลักฐาน และเป็นการประยุกต์แนวคิดจากทั้งระบบกฎหมายเดิมของไทยและระบบสากล โดยมีลักษณะคล้าย “ผู้สอบคดี” ของศาลสงฆ์คาทอลิก ซึ่งเน้นความรู้ ความรอบคอบ และความเป็นกลางทางจริยธรรม โดยผลการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวคิดของ อุดม รัฐอมฤต ที่ระบุว่าระบบไต่สวนช่วยให้การพิจารณาคดีมุ่งไปสู่ “ความจริงแท้” มากกว่าเพียง “ความจริงตามแบบพิธี” รวมถึงสอดคล้องกับแนวคิดของ เชื้อชัย ชุตินวงศ์ ที่เสนอว่าการผสมผสานระบบกล่าวหาทักกับระบบไต่สวนจะช่วยเพิ่มความยุติธรรมในกระบวนการพิจารณาได้มากขึ้น ทั้งนี้ ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับการศึกษาของ Schonthal, B และ Ashin, J. ที่ศึกษากระบวนการยุติธรรมทางศาสนาในศรีลังกาและเมียนมา พบว่าการให้พระภิกษุผู้วินิจฉัยหรือพระวินัยธรมีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงในองค์กรศาสนาช่วยเพิ่มความถูกต้องและความเชื่อถือในกระบวนการพิจารณา อีกทั้งยังเป็นไปตามหลักคำสอนของศาสนานั้นๆ

องค์ความรู้ใหม่

งานวิจัยนี้ได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ในลักษณะกรอบแนวคิดเชิงนโยบายทางกฎหมายว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าละเมิดพระธรรมวินัย โดยยกระดับบทบาทของคณะผู้พิจารณาจากผู้วินิจฉัยภายในองค์กรศาสนา ไปสู่ระบบไต่สวนเชิงรุกที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายและกลไกสนับสนุนอย่างเป็นระบบ เพื่อมุ่งสู่การค้นหาความจริงแท้ โดยกรอบแนวคิดใหม่นี้ประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลักที่เชื่อมโยงกันเป็นโมเดล (Model) เดียวกัน ได้แก่ (1) การยกระดับสถานะของคณะผู้พิจารณาเป็น “เจ้าพนักงานในการ



ยุติธรรม” โดยกรอบแนวคิดใหม่ที่ทำให้คณะผู้พิจารณามีสถานะเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมนี้ เพื่อให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้อัยคำได้อย่างมีผลบังคับ ซึ่งเป็นการฟื้นฟูรากฐานแนวคิดทางกฎหมายเดิมของไทยและเสริมความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (2) การสร้างกลไกความร่วมมือเชิงโครงสร้างกับหน่วยงานของรัฐ องค์ความรู้ใหม่นี้เสนอให้จัดวางความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างคณะผู้พิจารณากับหน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวน โดยเปิดโอกาสให้คณะผู้พิจารณาสามารถร้องขอหรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาวินิจฉัยการลงโทษคดีอาญาได้ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ รูปแบบนี้ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางศาสนาไม่ถูกตัดขาดจากระบบยุติธรรมของรัฐ แต่ยังคงเอกภาพและความเป็นอิสระของฝ่ายพระพุทธรังจักร และ (3) การจัดตั้งระบบผู้ช่วยคณะผู้พิจารณา เพื่อการรวบรวมพยานหลักฐาน งานวิจัยได้สร้างองค์ความรู้ใหม่โดยการสังเคราะห์แนวคิดจากระบบ “สังฆการี” และ “การกสงฆ์” ในกฎหมายไทยดั้งเดิม ผสมผสานกับระบบ “ผู้สอบคดี” ในองค์กรศาสนาต่างประเทศ จนเกิดเป็นกรอบแนวคิดของ “ผู้ช่วยคณะผู้พิจารณา” ซึ่งอาจเป็นพระภิกษุหรือฆราวาสที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานภายใต้คำสั่งของคณะผู้พิจารณา รูปแบบนี้ช่วยลดภาระของคณะผู้พิจารณา เพิ่มความเป็นมืออาชีพ และเพิ่มความแม่นยำในการค้นหาความจริง องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดเชิงภาพได้ดังนี้



สรุป/ข้อเสนอแนะ

การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่พระภิกษุถูกกล่าวหาว่าล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ต้องอาศัยระบบที่มีทั้งความถูกต้องตามพระธรรมวินัยและความน่าเชื่อถือในเชิงนิติศาสตร์ การเปรียบเทียบกับระบบของต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าการให้คณะผู้พิจารณามีบทบาทในการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด ทั้งนี้ระบบของไทยควรได้รับการปรับปรุงให้คณะผู้พิจารณามีอำนาจในทางปฏิบัติและได้รับการสนับสนุนจากกลไกของรัฐ เพื่อให้การวินิจฉัยการลงโทษคดีอาญาเป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรม

การศึกษานี้ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) ในระดับเชิงปฏิบัติ ควรตั้งหน่วยงานสนับสนุน “ผู้ช่วยคณะผู้พิจารณา” ซึ่งอาจเป็นฆราวาสก็ได้ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการรวบรวมพยานหลักฐานตามคำสั่งของคณะผู้พิจารณา ในเชิงกฎหมาย ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หรือกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงโทษอาญา ให้คณะผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้ช่วยคณะผู้พิจารณาได้ โดยให้ผู้ช่วยคณะผู้พิจารณา มีอำนาจหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานตามคำสั่งของคณะผู้พิจารณา และ (2) ควรเสริมสร้างอำนาจบังคับของคณะผู้



พิจารณาในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยควรเพิ่มมาตราในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 45 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ว่า “มาตรา 45 ทวิ ให้ถือว่าคณะผู้พิจารณา เป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามความในประมวลกฎหมายอาญา

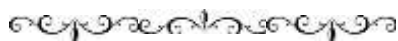
ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะผู้พิจารณามีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานสอบสวน ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาวินิจฉัยการลงนิคมกรรมได้

คณะผู้พิจารณามีอำนาจออกหมายใดๆ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติ” อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวควรดำเนินการผ่านกลไกตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยต้องมีการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. (2555). กรมการศาสนา. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. เข้มชัย ชุตินวงศ์. (2565). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (พิมพ์ครั้งที่ 11). บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด. ครุสภา. (2505). กฎหมายตราสามดวง (เล่ม 2). โรงพิมพ์ครุสภา. พิธินัย ไชยแสงสุขกุล. (2537). กฎหมายแห่งอาณาจักรสยาม: วิจัยพื้นฐาน. บริษัทสามเจริญพาณิชย์ จำกัด. มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง. (2529). ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวง ตรา 3 ดวง (เล่ม 1). โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์. อุทุม รัฐอมฤต. (2568). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. วิญญูชน. Ashin, J. (2016). The life and posthumous trial of Shin Ukkattha, a pioneering Burmese monk during a tumultuous period in a nation's history. Doctoral dissertation, University of London. Ashin, J., & Crosby, K. (2017). Heresy and monastic malpractice in the Buddhist court cases (Vinicchaya) of modern Burma (Myanmar). *Contemporary Buddhism*, 18(1), 199–261. Code of Canon Law. (n.d.). Vatican. Retrieved October 3, 2024, from https://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic_index_en.html Schonthal, B. (2020). Judging in the Buddha's court: A Buddhist judicial system in contemporary Asia. *Asian Journal of Law and Society*, 8(2), 206–225.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน



1. นโยบายการตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต

วารสารกฎหมายและสังคมรังสิตเป็นวารสารวิชาการของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าทางด้านกฎหมายและสังคมและเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการแก่นักวิจัย นักวิชาการ คณาจารย์และนักศึกษา เพื่อสนับสนุนการศึกษา การสอน การวิจัยและงานวิชาการในมหาวิทยาลัยรังสิต และจากสถาบันและภายนอก รวมทั้งนักวิชาการและผู้สนใจ โดยเน้นสาขานิติศาสตร์ และสาขาสังคมศาสตร์ เปิดรับบทความภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารได้ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อย 3 ท่าน บทความที่เสนอจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อพิมพ์ลงในวารสารอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะระบบการอ้างอิงและรูปแบบการนำเสนอ

ผลงานที่ส่งมาจะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสาร ทศณะและข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความวารสาร ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความนั้น มิใช่ความคิดของคณะผู้จัดทำ และไม่ถือเป็นทศณะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการ ทั้งนี้กองบรรณาธิการไม่สงวนลิขสิทธิ์ในการคัดลอกแต่ให้อ้างอิงแสดงที่มาให้ถูกต้อง กำหนดออกวารสารปีละ 4 ฉบับ (ราย 3 เดือน)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มีนาคม

ฉบับที่ 2 เดือน เมษายน – มิถุนายน

ฉบับที่ 3 เดือน กรกฎาคม – กันยายน

ฉบับที่ 4 เดือน ตุลาคม – ธันวาคม

2. ประเภทของผลงานที่ตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต

1) บทความวิจัย (Research Article) เป็นบทความที่นำเสนอการค้นคว้าวิจัย เกี่ยวกับกฎหมาย สังคมศาสตร์ สังคมศาสตร์ทั่วไป

2) บทความวิชาการ (Academic Article) เป็นบทความวิเคราะห์ วิจัยหรือเสนอแนวคิดใหม่

3. รูปแบบของการจัดเตรียมต้นฉบับ

1) ต้นฉบับบทความต้องมีความยาว 9 - 15 หน้ากระดาษ A4 หรือ B5 (รวมเอกสารอ้างอิง) พิมพ์บนกระดาษหน้าเดียว ใช้ตัวอักษรแบบ THSarabunPSK เท่านั้น ตั้งค่าหน้ากระดาษโดยเว้นขอบบน ขอบซ้าย 1 นิ้ว และขอบขวา ขอบล่าง 1 นิ้ว กำหนดระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 และเว้นบรรทัดระหว่างแต่ละย่อหน้า การนำเสนอรูปภาพและตาราง ต้องนำเสนอรูปภาพและตารางที่มีความคมชัดพร้อมระบุหมายเลขกำกับรูปภาพไว้ด้านล่าง พิมพ์เป็นตัวหนาเช่นตาราง 1 หรือ Table 1 และ รูป 1 หรือ Figure 1 รูปภาพที่นำเสนอต้องมี



รายละเอียดของข้อมูลครบถ้วนและเข้าใจได้โดยไม่ต้องกลับไปอ่านที่เนื้อความอีก ระบุลำดับของรูปภาพ
ทุกรูปให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่อยู่ในต้นฉบับ โดยคำอธิบายต้องกระชับและสอดคล้องกับรูปภาพที่น่าเสนอ

2) ชื่อเรื่องต้องมีภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พิมพ์ไว้หน้าแรกตรงกลาง

3) ชื่อผู้เขียน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พร้อมระบุชื่อสังกัดหรือหน่วยงาน และ Email.

4) มีบทคัดย่อภาษาไทย จำนวนคำอยู่ที่ประมาณ 300-350 คำ

5) กำหนดคำสำคัญ (Keywords) 3-5 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

6) การเรียงหัวข้อ หัวข้อใหญ่สุด ให้พิมพ์ชิดขอบด้านซ้าย หัวข้อย่อยเว้นห่างจาก หัวข้อใหญ่ 3-5
ตัวอักษร พิมพ์ตัวที่ 6 และหัวข้อย่อยขนาดเดียวกัน ต้องพิมพ์ให้ตรงกัน เมื่อขึ้นหัวข้อใหญ่ ให้เว้นระยะห่าง 1
บรรทัด

7) การใช้ตัวเลขคำย่อ และวงเล็บ ควรใช้ตัวเลขอารบิกทั้งหมด ใช้คำย่อที่เป็น สากลเท่านั้น(ระบุคำเต็ม
ไว้ในครั้งแรก) การวงเล็บภาษาอังกฤษ ควรใช้ดังนี้ (Student centred learning

บทความวิจัย ให้เรียงลำดับสาระ ดังนี้

1) บทคัดย่อ (Abstract) เสนอวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการวิจัยและผลการวิจัยโดยสรุปมี
ความกะทัดรัด และสั้น

2) บทนำ (Introduction) ระบุความสำคัญของปัญหาการวิจัยกรอบแนวคิดและระบุ
วัตถุประสงค์การวิจัย

3) ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology) ระบุแบบแผนการวิจัยการได้มาซึ่งกลุ่ม
ตัวอย่างและการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการ
วิเคราะห์ข้อมูล

4) ผลการวิจัย/ผลการทดลอง (Results) เสนอผลที่พบตามวัตถุประสงค์การวิจัยตามลำดับ
อย่างชัดเจน ควรเสนอในรูปตารางหรือแผนภูมิ

5) อภิปรายผล/วิจารณ์ (Discussion) เสนอเป็นความเรียง ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของ
ผลการวิจัยกับกรอบแนวคิด และงานวิจัยที่ผ่านมา ไม่ควรอภิปรายเป็นข้อ ๆ แต่ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของ
ตัวแปรที่ศึกษาทั้งหมด

6) องค์ความรู้ใหม่ (ถ้ามี) (Originality and Body of Knowledge) ระบุองค์ความรู้อันเป็น
ผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการวิจัย สังเคราะห์ออกมาในรูปแบบโมเดล พร้อมคำอธิบายรูปแบบ/โครงสร้างของโมเดล
อย่างกระชับ เข้าใจง่าย

7) สรุป (Conclusion) /ข้อเสนอแนะ (Recommendation) ระบุข้อสรุปที่สำคัญและ
ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ และประเด็นสำหรับการวิจัยต่อไป

8) เอกสารอ้างอิง (References) ต้องเป็นรายการที่มีการอ้างอิงไว้ในเชิงบรรณานุกรม

บทความวิชาการ ให้เรียงลำดับสาระ ดังนี้

1) บทคัดย่อ (Abstract)

2) บทนำ (Introduction)



- 3) เนื้อเรื่อง (Content) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอตามลำดับ
- 4) สรุป (Conclusion)
- 5) เอกสารอ้างอิง (Reference) การอ้างอิงในเนื้อเรื่องใช้ระบบ APA

4. ระบบการอ้างอิงและเอกสารอ้างอิงทางวิชาการ

เอกสารที่นำมาอ้างอิงควรได้มาจากแหล่งที่มีการตีพิมพ์ชัดเจน อาจเป็นวารสาร หนังสือหรือข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตทั้งนี้ผู้เขียนบทความต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความถูกต้องของเอกสารอ้างอิงทั้งหมดก่อนส่งต้นฉบับ ผู้เขียนบทความควรตรวจสอบถึงความถูกต้อง ของการอ้างอิงเอกสาร เพื่อป้องกันความล่าช้าในการตีพิมพ์ บทความ เนื่องจากบทความที่มีการอ้างอิงไม่ถูกต้องจะไม่ได้รับการส่งต่อเพื่อพิจารณาโดยผู้ทรงคุณวุฒิจนกว่า การอ้างอิงเอกสารจะได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์

การอ้างอิงในเนื้อหาบทความ

รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อเรื่องและท้ายเล่มใช้วิธีการอ้างอิงระบบนาม – ปี ตามรูปแบบของ American Psychological Association (APA) ให้ใช้ระบบตัวอักษรโดยใช้วงเล็บ เปิด-ปิด แล้วระบุชื่อ-นามสกุลของ ผู้เขียนและปีที่ตีพิมพ์ กำกับท้ายเนื้อความที่ได้อ้างอิง ตัวอย่างเช่น การปฏิวัติทางอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (Industry 4.0) ภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมจะต้องเตรียมพร้อมในหลาย ๆ ด้านและสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การ เตรียมพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมใหม่และเศรษฐกิจยุคใหม่ เป็นการพัฒนาคมนวัตกรรมขนาดต เชื่อมโยงทรัพยากรบุคคล ความรอบรู้ นวัตกรรมทางความคิด และเทคโนโลยีดิจิทัล เป็น หนึ่งเดียวกับการขับเคลื่อนอุตสาหกรรม (ธนิต โสรัตน์, 2559) โดยเอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการอ้างอิงในบทความ จะต้องปรากฏในเอกสารอ้างอิงท้ายบทความทุกรายการ โดยรูปแบบของเอกสารอ้างอิง มีดังนี้

อ้างอิงจากเอกสารภาษาไทย

- 1) พระไตรปิฎกและอรรถกถาให้อ้างชื่อคัมภีร์ / เล่มที่/ข้อที่/เลขหน้า แล้วตามด้วยชื่อหน่วยงานผู้จัดทำ ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) พร้อมปีที่พิมพ์ ตัวอย่าง เช่น “ภิกษุทั้งหลายรูปเวทนา สัญญา สังขาร และ วิญญาณ เป็นอนัตตา ภิกษุทั้งหลาย ถ้ารูปเวทนา สัญญา สังขาร วิญญาณนี้จักเป็นอัตตาแล้วไซ้รูปเวทนา สัญญา สังขาร วิญญาณนี้ไม่พึงเป็นไปเพื่ออาพาธ” (วิ.ม. 4/20/27) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539)
- 2) ผู้แต่งหนึ่งราย ให้อ้างชื่อ-นามสกุลผู้แต่ง แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (ธานี วรภัทร์, 2557)
- 3) ผู้แต่งสองราย ให้อ้างชื่อ-นามสกุลของผู้แต่งทั้งสองรายโดยใช้คำว่า “และ” ในการเชื่อมผู้เขียนทั้งสองแล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (ธานี วรภัทร์ และอิงคริต ดลเจิม, 2561)
- 4) ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 2 รายให้อ้างชื่อ-นามสกุลของผู้แต่งรายแรก แล้วเพิ่มคำว่า “และคณะ” แล้วตาม ด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (ธานี วรภัทร์ และคณะ, 2563)



5) กรณีที่เนื้อความเป็นเรื่องเดียวกัน หรือผลการวิจัยเหมือนกัน แต่มีผู้อ้างอิงหลายคนให้ใช้รายการอ้างอิงที่ใกล้เคียงกับปัจจุบันมากที่สุด (ค้นพบล่าสุด) หรือหากเป็นแนวคิดทฤษฎีก็ควรอ้างอิงเจ้าของแนวคิดทฤษฎี หรือบุคคลผู้เป็นที่ยอมรับของวงการวิชาการส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

อ้างอิงจากเอกสารภาษาอังกฤษ

1) ถ้ามีผู้แต่งหนึ่งราย ให้อ้างนามสกุลของผู้แต่ง ตามด้วยอักษรตัวย่อของชื่อภาษาอังกฤษ ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Kiarash, A., 2007)

2) ถ้ามีผู้แต่งสองราย ให้อ้างนามสกุลของผู้แต่งรายแรก ตามด้วยอักษรตัวย่อของชื่อภาษาอังกฤษ ตามด้วยเครื่องหมายแอนด์ (&) คั่นกลาง ตามด้วยนามสกุลของผู้แต่งรายที่สองและตามด้วยอักษรย่อของชื่อภาษาอังกฤษ แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Werker, J. F. & Desjardins, R. N, 2004)

3) ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 2 รายให้อ้างนามสกุลของผู้แต่งรายแรก ตามด้วยอักษรตัวย่อของชื่อภาษาอังกฤษตามด้วย et al. ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Bloom, B. S., et al.)

เอกสารอ้างอิงท้ายเล่ม

(1) พระไตรปิฎก อรรถกถา

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อพระไตรปิฎกอรรถกถา.// สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

(2) หนังสือ

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อหนังสือ.// (ครั้งที่พิมพ์).// สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

ธานี วรภัทร์. (2558). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

(3) บทความในหนังสือ

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ).// ชื่อเรื่อง/ (เลขหน้าที่ย่อ).// สถานที่พิมพ์: /สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

พระสุริยา คงคาไหว. (2560). การสร้างความคิดนามธรรมในวัฒนธรรมไทย ใน ปวีตร ว่องวีระ. ทฤษฎี และวิธีวิทยาของการวิจัยวัฒนธรรม. (หน้า 112). กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์.



(4) บทความจากวารสาร

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ชื่อวารสาร.// ปีที่/(ฉบับที่), /เลขหน้าแรก ที่ตีพิมพ์-เลขหน้าสุดท้ายที่ตีพิมพ์.

ตัวอย่าง :

ธานี วรภัทร์. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการลดอันตรายจากการใช้กัญชาทางการแพทย์. วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม, 5(2), 35-49.

(5) บทความในสารานุกรม

รูปแบบ : ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ใน ชื่อสารานุกรม,/(เล่มที่อ้าง, หน้า เลขหน้าที่อ้าง). สถานที่พิมพ์: /สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

สนธิ อาจพันธ์. (2560). หม้อคอกควาย. ใน สารานุกรมของใช้พื้นบ้านไทยในอดีตเขต หัวเมืองฝ่ายเหนือ, (หน้า 274-275). กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

Sturgeon, T. (2010). Sciencefiction. In *The encyclopaedia America*, (Vol. 24, pp.390-392). Danbury, CT: GrolierPress.

(6) หนังสือพิมพ์

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (วันที่ เดือน ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ชื่อหนังสือพิมพ์,/เลขหน้า.

ตัวอย่าง :

สุชาติ เมือกสกนธ์. (9 มิถุนายน 2560). ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. *ผู้จัดการรายวัน*, น.13.

(7) วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง รายงานการวิจัย

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อวิทยานิพนธ์./ใน/ ระดับวิทยานิพนธ์/ชื่อมหาวิทยาลัยที่พิมพ์

ตัวอย่าง :

ธานี วรภัทร์. (2552). กฎหมายบังคับโทษในประเทศไทย: การบังคับโทษจำคุก. ใน ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ธานี วรภัทร์. (2564). ห้องบริโภคนยาเสพติด. ใน รายงานการวิจัย. กองพัฒนานวัตกรรมการยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

(8) สัมภาษณ์

รูปแบบ:

ชื่อผู้ที่ได้รับการสัมภาษณ์.// (วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์).// ชื่อเรื่องที่สัมภาษณ์.// (ชื่อผู้สัมภาษณ์)

ตัวอย่าง :



คณิต ณ นคร. (31 ต.ค. 2560). กระบวนการยุติธรรมกับระบบทุนนิยม. (ธานี วรภัทร์, ผู้สัมภาษณ์)

(9) สื่อออนไลน์

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.//(ปีที่เผยแพร่).// ชื่อเรื่อง.//เรียกใช้เมื่อ/ จาก แหล่งที่มาของข้อมูล (URL)

ตัวอย่าง :

ฤทัยชนก จริจจิตร. (2555). กลยุทธ์ข้าวไทยบนฐาน AEC เพื่อก้าวสู่การเป็น Trading Nation เรียกใช้เมื่อ 1 สิงหาคม 2563 จาก <http://www.tpsoc.moc.go.th/sites/default/files/862-img.pdf>
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. (2561). เลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน คำสั่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ที่ 593/2562 . เรียกใช้เมื่อ 15 มกราคม 2562 จาก <http://www.onab.go.th/category/news/คำสั่ง-ประกาศ/>

(10) ราชกิจจานุเบกษา

รูปแบบ:

ชื่อกฎหมาย.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อเรื่อง(ถ้ามี).//ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่/ตอนที่/หน้า/(วันเดือนปี). ตัวอย่าง:

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1 (6 เมษายน 2560).

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 97 ง หน้า 1 (20 มิถุนายน 2555).

ตัวอย่างเอกสารอ้างอิง

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงสาธารณสุข. (2558). คู่มือเฝ้าระวังและส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย Developmental Surveillance and Promotion Manual (DSPM) Promotion Manual (DSPM). เชียงใหม่: สยามพิมพ์นานาชาติ.
ธานี วรภัทร์ และอิงครัต ดลเจิม. (2562). กระบวนการยุติธรรมกับระบบทุนนิยม. ใน รายงานการวิจัย. สำนักพระตำริในพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา.
พระสุตริภักษ์ วิสุทโธ และเดชชาติ ตริทรัพย์. (2561). บทบาทของผู้สูงอายุในการพัฒนาชุมชนในตำบลทรายขาว อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดนครราชสีมา. วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม, 2(2), 8-13.
พระราชบัญญัติราชทัณฑ์. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 21 ก หน้า 1 (18 กุมภาพันธ์ 2560).
วิชา มหาคุณ. (2549). การใช้เหตุผลทางกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.
สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดพัทลุง. (2563). ศิลปะการแห่งโนราห์. เรียกใช้เมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2563 จาก https://www.m-culture.go.th/phatthalung/ewt_news.php?nid=508&filename=index.



Dunst, C. J. & Triette, C. M. (1996). Empowerment, effective helping practices and family-Centered care. *Pediatr Nurs*, 22(2), 334-337.

Elizabet, B. (1990). *Ecotourism: The Potentials and Pitfalls*. Vol.1 and 2. World Wildlife Fund. Washington, D.C.

Sandel, Michael J. (2010). *Justice*. U.S.A.:Penguin Books.

5. หลักเกณฑ์การส่งต้นฉบับบทความเพื่อได้รับการตีพิมพ์

การส่งในระบบ (Online Submission) สามารถส่งเข้าระบบออนไลน์ได้เว็บไซต์ ของวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต ได้ที่ www.rsu.ac.th/law เมื่อส่งเข้าระบบสำเร็จให้แจ้งข้อมูลเพิ่มเติมทาง Email : RJS@rsu.ac.th

6. ขั้นตอนการนำบทความลงตีพิมพ์ลงในวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต

ต้นฉบับบทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารให้อยู่ในรูปแบบของไฟล์เอกสาร *.docx ของ Microsoft Word Version 2010 หรือมากกว่า หากต้นฉบับประกอบ ด้วยภาพ ตาราง หรือสมการ ให้ส่งแยกจากไฟล์เอกสาร ในรูปแบบไฟล์ภาพ สกุล *.PDF*.JPG*.GIF หรือ *.bmp ความยาวของต้นฉบับต้องไม่เกิน 15 หน้า (ไม่รวมเอกสารอ้างอิง) กองบรรณาธิการจะพิจารณาบทความเบื้องต้น เกี่ยวกับความถูกต้องของรูปแบบทั่วไป ถ้าไม่ผ่านการพิจารณาจะส่งกลับไปแก้ไข ถ้าผ่านจะเข้าสู่การพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อผลการประเมินผ่านหรือไม่ผ่านหรือมีการแก้ไข จะแจ้งผลให้ผู้เขียนทราบ โดยการพิจารณาบทความเพื่อลงตีพิมพ์ได้จะคำนึงถึงความหลากหลายและความเหมาะสม

7. สิทธิของบรรณาธิการ

ในกรณีที่กองบรรณาธิการหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งได้รับเชิญให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิผู้ตรวจประเมินบทความมีความเห็นว่าควรแก้ไข กองบรรณาธิการจะส่งคืนเพื่อให้เจ้าของบทความแก้ไข โดยจะยึดถือข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิผู้ตรวจประเมินเป็นเกณฑ์หลัก และหรือขอสงวนสิทธิ์ที่จะพิจารณาไม่ตีพิมพ์ ในกรณีที่รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยไม่ตรงกับแนวทางของวารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม หรือไม่ผ่านการพิจารณาของกองบรรณาธิการหรือผู้เชี่ยวชาญเมื่อบทความที่ได้รับการตีพิมพ์ผู้เขียนจะได้รับวารสารลิงค์ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ พร้อมกับหนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความในวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต



ตัวอย่างการเตรียมต้นฉบับบทความวิจัย

ชื่อบทความ (ไทย) (20 pt)

ชื่อบทความ (อังกฤษ) (18 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ไทย) (14 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (อังกฤษ) (12 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (ไทย) (14 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (อังกฤษ) (12 pt)

E-mail: (12 pt)

บทคัดย่อ (18 pt) (300 คำ)

(16 pt).....วัตถุประสงค์ของการวิจัย ระบุประเภทของวิจัย ประชากรกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการวิจัย ที่พบ (เลือกนำเสนอเฉพาะผลการวิจัยที่มีความน่าสนใจมากที่สุด).....

.....

.....

.....

.....

คำสำคัญ: 3-5 คำ

Abstract (18 pt)

.....(16 pt) ให้ตรงตามบทคัดย่อภาษาไทย.....

.....

.....

.....

.....

Keywords: 3-5 words

**บทนำ (18 pt) (ไม่ควรเกิน 4 ย่อหน้า)**

(16 pt) 1. กล่าวถึงความเป็นมาแล้วความสำคัญของปัญหา โดยกว้าง ๆ (อ้างนโยบาย กฎหมาย หรือแนวคิดทฤษฎีมารองรับ)

2. กล่าวถึงสภาพปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้น (อ้างอิงงานวิจัยหรือทฤษฎีมารองรับ)

3. กล่าวถึงสภาพปัญหาของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษา

4. สรุปความเป็นมาทั้งหมดชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (16 pt)

1. (16 pt)

2. (16 pt)

3. (16 pt)

วิธีดำเนินการวิจัย (18 pt)

(16 pt) ระบุรูปแบบของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง วิธีการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล



ภาพที่ 1 (ชื่อภาพ) (ถ้ามี)

This image shows a full page of primary-ruled paper. It features ten sets of horizontal dashed lines, each set consisting of three parallel lines. These lines are evenly spaced across the entire page, providing a guide for letter height and placement for young learners. The background is white, and there are no margins or additional markings.



ตารางที่ 1 (ชื่อตาราง) (ถ้ามี)

.....

.....

.....

.....

อภิปรายผล (18 pt)

(16 pt) อภิปรายผลการวิจัยที่พบตามวัตถุประสงค์ ผลการวิจัยสอดคล้องหรือไม่ สอดคล้องกับผลการวิจัยของใคร สามารถนำมาอภิปรายได้ทั้งหมด.....

[illegible]

**องค์ความรู้ใหม่ (18 pt) (ถ้ามี)**

(16 pt).....ระบอบองค์ความรู้อันเป็นผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการวิจัย สักระยะที่ออกมาในรูปแบบโมเดล พร้อมคำอธิบายรูปแบบ/โครงสร้างของโมเดลอย่างกระชับ เข้าใจง่าย.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

สรุป/ข้อเสนอแนะ (18 pt)

...(16 pt)สรุปผลการวิจัยทั้งหมด สั้น ๆ กระชับรัดกุมได้ใจความ.....พร้อมข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย.....และการนำผลการวิจัยไปใช้ รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการวิจัยครั้งต่อไป.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



กิตติกรรมประกาศ (18 pt) (ถ้ามี) (ให้ใส่เฉพาะกรณีที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัย หรือ
กรณีซื้อบทความมีชื่อเรื่องไม่ตรงกับงานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์)

...(16 pt) ตัวอย่าง เช่น ขอขอบคุณทุนสนับสนุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2559 และข้อมูลจากโครงการวิจัยย่อย เรื่องสภาพปัญหาและ
ความต้องการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุในบริบทภาคใต้ตอนล่าง.....

เอกสารอ้างอิง (18 pt)

(16 pt).....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



ตัวอย่างการเตรียมต้นฉบับบทความวิชาการ

ชื่อบทความ (ไทย) (20 pt)

ชื่อบทความ (อังกฤษ) (18 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ไทย) (14 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (อังกฤษ) (12 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (ไทย) (14 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (อังกฤษ) (12 pt)

E-mail: (12 pt)

บทคัดย่อ (18 pt) (300 คำ)

(16 pt).....

.....

.....

.....

.....

.....

คำสำคัญ: 3-5 คำ

Abstract (18 pt)

.....(16 pt).....

.....

.....

.....

.....

Keywords: 3-5 words

.....(16 pt).....

[illegible]

เนื้อหา (18 pt)

(16 pt)



สรุป (18 pt)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

เอกสารอ้างอิง (18 pt)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

.....

RJLS



RANGSIT JOURNAL OF LAW AND SOCIETY
FACULTY OF LAW, RANGSIT UNIVERSITY

WWW.RSU.AC.TH/LAW



02-997-2222 ต่อ 1294