วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ISSN 3027-7582 (Print)
ISSN 3027-7590 (Online)

ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2569) Vol.19 No.1 (January - June 2026)



พ้นการรับรองคุณภาพ กลุ่มที่ 2

เชิญชวนส่ง
บทความวิชาการ
และ บทความวิจัย

ใน “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 19 ฉบับที่ 2”

ที่มีเนื้อหาด้าน : รัฐศาสตร์ : รัฐประศาสนศาสตร์ : นิติศาสตร์ : การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : การส่งเสริมธรรมาภิบาล : การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
กระบวนการยุติธรรม : อาชญาวิทยา : คุณธรรม : จริยธรรม

ได้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนถึง **วันที่ 31 กรกฎาคม 2569**

* หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการนำบทความของท่านเข้าสู่การพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับต่อไป

** ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้นิพนธ์บทความไม่ว่ากรณีใด ๆ

ส่งบทความได้ที่

ระบบส่งบทความออนไลน์ ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์

ผ่านการรับรองคุณภาพ กลุ่มที่ 2

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคาร C
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 02 141 9146 Email : anyapatch@ombudsman.go.th



สถิตในใจปวงประชาตราบนิรันดร์

สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าพัชรกิติยาภา นเรนทิราเทพยวดี
กรมหลวงราชสาริณีสิริพัชร มหาวัชรราชธิดา

ด้วยสำนึกในพระกรุณาธิคุณเป็นล้นพ้น
ข้าพระพุทธเจ้า ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
และกองบรรณาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569) Vol. 19 No. 1 (January-June 2026)

ISSN 3027 - 7582 (Print) 3027 - 7590 (Online)

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 2 ของศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย
Thai - Journal Citation Index Centre : TCI

วัตถุประสงค์

เผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม / อาชญาวิทยา คุณธรรม / จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์	นายทรงศัก สายเชื้อ	ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	พลตำรวจเอก สรายุทธ สงวนโภคัย	ผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นายสุจินต์ ไชยชุมศักดิ์	ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ที่ปรึกษา	นายสิริน ชาวเพ็ชรดี	เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นางสาวคมขวัญ กาญจนกุญชร	รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นายเมธี มั่นคง	รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองบรรณาธิการภายนอกหน่วยงาน	ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร. พัชรา สินลอยมา	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
	รองศาสตราจารย์ ดร. ทรงชัย ทองปาน	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
	รองศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ กัลยะจิตร	มหาวิทยาลัยมหิดล
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์	มหาวิทยาลัยมหิดล
	ดร. น้ำแท้ มีบุญสล้าง	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
	ดร. ศักดิ์ณรงค์ มงคล	มหาวิทยาลัยรังสิต
	ดร. สมสุณีย์ ดวงแข	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
	นางสาวชาลินี ถนัดงาน	สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
กองบรรณาธิการภายในหน่วยงาน	นางอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
ผู้ช่วยบรรณาธิการและเลขานุการ	นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
ผู้ช่วยเลขานุการ	นางสาวอรพัฒน์ รัฐกาญจน์	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้นิพนธ์ไม่ว่าในกรณีใด ๆ

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

1. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์	ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี
2. พลตำรวจตรี ดร. ฐากูร นิ่มสมบุญ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
3. พันตำรวจตรี ดร. ปริญญา สีลานันท์	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
4. ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม	ตำบลบางแม่นาง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
5. ศาสตราจารย์ ดร. จำลอง โพธิ์บุญ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
6. ศาสตราจารย์ ดร. ชนินท์ทิรา ณ ถลาง	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ศาสตราจารย์ ดร. ดวงเดือน พันธุมนาวิน	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
8. ศาสตราจารย์ ดร. ดุจเดือน พันธุมนาวิน	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
9. ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
10. ศาสตราจารย์ ดร. บัญชา สมบูรณ์สุข	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
11. ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
12. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรรณชัย บุญบำรุง	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
13. ศาสตราจารย์ ดร. วิลาศ นิติวัฒนานนท์	สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
14. ศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด	มหาวิทยาลัยมหิดล
15. ศาสตราจารย์ ดร. ศิวัช พงษ์เพียจันทร์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
16. ศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
17. ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
18. ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
19. ศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
20. ศาสตราจารย์ ดร. อัญชนา ณ ระนอง	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
21. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
22. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
23. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. กฤษณพงศ์ พูตระกูล	มหาวิทยาลัยรังสิต
24. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจตรี ดร. ดนุวศิน เจริญ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
25. รองศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
26. รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติวัฒน์ จันทร์แจ่มใส	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
27. รองศาสตราจารย์ ดร. คม คัมภิรานนท์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
28. รองศาสตราจารย์ ดร. จิราพร สุทันกิตระ	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
29. รองศาสตราจารย์ ดร. จุฑารัตน์ ชมพันธุ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
30. รองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมวุฒิ ศรีพรหม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
31. รองศาสตราจารย์ ดร. ฐิติวดี ชัยวัฒน์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
32. รองศาสตราจารย์ ดร. เดือนเพ็ญ ธีรวรรณวิวัฒน์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
33. รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
34. รองศาสตราจารย์ ดร. ธัญญธร อินศร	มหาวิทยาลัยมหิดล
35. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
36. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร ปัจฉิมม์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
37. รองศาสตราจารย์ ดร. นรินุช ดำรงชัย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทความวิจัย / บทความวิชาการที่ได้ลงตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้
ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินคุณภาพบทความ รูปแบบ Double Blinded จำนวน 3 คน

38. รองศาสตราจารย์ ดร. นฤมล อรุโณทัย	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
39. รองศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์	มหาวิทยาลัยนเรศวร
40. รองศาสตราจารย์ ดร. บดินทร์ รัศมีเทศ	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
41. รองศาสตราจารย์ ดร. บัญญัติ เศรษฐฐิติ	มหาวิทยาลัยรังสิต
42. รองศาสตราจารย์ ดร. บุญอนันต์ พินัยทรัพย์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
43. รองศาสตราจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
44. รองศาสตราจารย์ ดร. ปฐม มณีโรจน์	มหาวิทยาลัยรังสิต
45. รองศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
46. รองศาสตราจารย์ ดร. พาชิตชนัต ศิริพานิช	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
47. รองศาสตราจารย์ ดร. พักตร์ผจง วัฒนสินธุ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
48. รองศาสตราจารย์ ดร. พนารัตน์ ปานมณี	มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
49. รองศาสตราจารย์ ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
50. รองศาสตราจารย์ ดร. พีรพล เจตโรจนานนท์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
51. รองศาสตราจารย์ ดร. พฤดี หงุ่ยตระกูล	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
52. รองศาสตราจารย์ ดร. ภัคพงศ์ พจนารถ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
53. รองศาสตราจารย์ ดร. ภัทราวดี มากมี	มหาวิทยาลัยบูรพา
54. รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
55. รองศาสตราจารย์ ดร. มาตาลักษณ์ เสรเมธากุล	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
56. รองศาสตราจารย์ ดร. โยธิน แสวงดี	มหาวิทยาลัยมหิดล
57. รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
58. รองศาสตราจารย์ ดร. วชิรศักดิ์ วานิชชา	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
59. รองศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
60. รองศาสตราจารย์ ดร. วิพุธ อ่องสกุล	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
61. รองศาสตราจารย์ ดร. วีนันท์กานต์ รุจิภักดิ์	มหาวิทยาลัยมหิดล
62. รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ เลิศสมพร	มหาวิทยาลัยพะเยา
63. รองศาสตราจารย์ ดร. วัลลภ รัฐฉัตรานนท์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
64. รองศาสตราจารย์ ดร. ศราวุธ แรมจันทร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
65. รองศาสตราจารย์ ดร. ศศิวิมล มีอำพล	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
66. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุทธิกานต์ มีจั่น	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
67. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
68. รองศาสตราจารย์ ดร. สิริโฉม พิเชษฐบุญเกียรติ	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
69. รองศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
70. รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
71. รองศาสตราจารย์ ดร. สุมนทิพย์ จิตสว่าง	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
72. รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
73. รองศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
74. รองศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์	อำเภอบึงกุ่ม กรุงเทพฯ
75. รองศาสตราจารย์ ดร. หลี่ เหรินเหลียง	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ท่านสามารถส่งบทความเพื่อพิจารณาได้ที่

http://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman

76. รองศาสตราจารย์ ดร. อมรรัตน์ กุลสุจริต	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
77. รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
78. รองศาสตราจารย์ ดร. อานนท์ มาเม้า	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
79. รองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
80. รองศาสตราจาร ดร. อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
81. รองศาสตราจารย์ วนิดา แสงสารพันธ์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
82. รองศาสตราจารย์ สาวตรี สุขศรี	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
83. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กฤชวรรธน์ โล่ห์วัชรินทร์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
84. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กรณ์ หุวะนันทน์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
85. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กรศุทธิ์ ขอพ่วงกลาง	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
86. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกียรติพร อำไพ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
87. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กัญญณัฏฐา อิทธินิติวุฒิ	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
88. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฆริกา คันธา	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
89. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จเร สิงหโกวินท์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
90. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิโรจน์ บุรณศิริ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
91. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
92. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตตศุภางค์ ตันติภิรมย์	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
93. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จีรวรรณ พัชรประกิติ	มหาวิทยาลัยแม่โจ้
94. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
95. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชยกฤต อัศวธิตานนท์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
96. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชลิตา บัณฑุวงศ์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
97. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
98. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เชษฐา ทรัพย์เย็น	มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
99. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฐนันดร์ศักดิ์ บวรนันทกุล	มหาวิทยาลัยมหิดล
100. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ตายูดิน อุสมาน	มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา
101. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธณภัทร ชาตินักรบ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
102. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณภัทร ชัยมงคล	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
103. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐวี อุตกฤษฎ์	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
104. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนากร มูลพงศ์	มหาวิทยาลัยมหิดล
105. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนาพร เต็งรัตนประเสริฐ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
106. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนัทเทพ เธียรประสิทธิ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
107. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิฏิรัตน์ พิมลศรี	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
108. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีทัต ชวิศจินดา	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
109. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีรพงษ์ บุญรักษา	มหาวิทยาลัยมหิดล
110. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นรุตม์ เจริญศรี	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
111. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพพร พัชรประกิติ	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
112. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพปฎล สุนทรนนท์	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย
113. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นภารัตน์ กรรณรัตนสูตร	มหาวิทยาลัยมหิดล

เนื้อหา / ข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้นิพนธ์
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

114. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิตยา สินเธาว์ มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด วิทยาเขตเพชรบุรี
115. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. น้ำทิพย์ เสมอเชื้อ มหาวิทยาลัยพะเยา
116. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เบญจมาศ นิลสุวรรณ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
117. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปาณิภา สุขสม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
118. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปนันดา จันทร์สุกรี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
119. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประทีป ฉัตรสุภางค์ มหาวิทยาลัยมหิดล
120. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประพิน นุชเปี่ยม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
121. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา วิจิตรธรรมรส สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
122. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ มหาวิทยาลัยบูรพา
123. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ผุสดี บุญรอด มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
124. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พงศ์ศรัณย์ บุญโญปกรณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
125. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชิต รัชตพิบุลภพ มหาวิทยาลัยบูรพา
126. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชญ์อาภา พิศุทธ์เศรณี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
127. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัชรวรรณ นุชประยูร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
128. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพเราะ มากเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล
129. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยอดมณี เทพานนท์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
130. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยอดชาย ชุติกาโม มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
131. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ระพีพร ศรีจำปา มหาวิทยาลัยบูรพา
132. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติพร ถึงฝั่ง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
133. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรรณภา ลีระศิริ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
134. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรรณฤดี สกุลภักดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
135. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วชิรวิทย์ วิชาสวัสดิ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
136. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วริษา องสุพันธ์กุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
137. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รวีวรรณ แพทย์สมาน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
138. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวลัญช์ โรจนพล มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
139. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วันวร จะนู มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
140. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภกร ปุญญฤทธิ์ มหาวิทยาลัยมหิดล
141. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ศรีสุชาติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
142. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภฤกษ์ สุขสมาน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
143. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
144. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริรักษ์ นิทัศน์เอก มหาวิทยาลัยรามคำแหง
145. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมรักษ์ ชัยสิงห์กานานนท์ มหาวิทยาลัยมหิดล
146. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ เจริญพูล มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
147. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิดา ศิวปฐมชัย มหาวิทยาลัยมหิดล
148. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวิชา เป้าอารีย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
149. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. แสน กีรตินวนันท์ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
150. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. หฤทัย นำประเสริฐชัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
151. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อานุภาพ รักษ์สุวรรณ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

152. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาแว มะแส	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
153. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
154. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อดิลล่า พงศ์ยี่หล้า	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
155. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ เกิดศรี	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
156. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อารณีย์ วิวัฒนาภรณ์	มหาวิทยาลัยรังสิต
157. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรธิชา ดวงรัตน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
158. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรนันท์ กลันทปุระ	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
159. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรุณี สัณฐิติวณิชย์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
160. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัจฉรา บรรจงประเสริฐ	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
161. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
162. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ขนิษ พุกกะเวส	มหาวิทยาลัยมหิดล
163. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
164. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ เอื้ออมรวนิช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
165. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นฐ พชรธนนนท์	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
166. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิชัย ศรีรัตน์	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
167. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุนิษา โอบอ้อม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
168. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สรศักดิ์ มั่นศิลป์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
169. ดร. กมลพร กัญชนะ	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
170. ดร. กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
171. ดร. กีระเกียรติ พระทัย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
172. ดร. ชมเกตุ งามไกวัล	มหาวิทยาลัยมหิดล
173. ดร. ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
174. ดร. ญาดา เดชชัย เธียรประสิทธิ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
175. ดร. ณรุจน์ วศินปิยมงคล	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
176. ดร. ณัฐสุดา รัตตมณี	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
177. ดร. นัษฐิกา ศรีพงษ์กุล	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
178. ดร. บัญชา พุฒิวนากุล	มหาวิทยาลัยพะเยา
179. ดร. บุรเทพ โชคธนานุกูล	มหาวิทยาลัยมหิดล
180. ดร. ปราน จินตะเวช	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
181. ดร. ปิยะมาศ ทัพมงคล	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
182. ดร. ปุริมปรัชญ์ แสงแก้ว	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
183. ดร. ปัญญา อุดชาชน	อำเภอวังทองหลาง กรุงเทพฯ
184. ดร. ปัทมา จันทร์เจริญสุข	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
185. ดร. พัฒนพงษ์ ทองเนื้อสุก	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
186. ดร. พิมพ์กมล กองโภค	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
187. ดร. พิสมัย ศรีเนตร	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
188. ดร. เพียงกมล มานะรัตน์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
189. ดร. ภาคภูมิ โลหวริตานนท์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ท่านสามารถอ่านวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับย้อนหลังได้ที่
http://ombstudies.ombudsman.go.th

190. ดร. ภูมิ เพชรกาญจนาพงศ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
191. ดร. มัธธาณะ รอดยิ้ม	มหาวิทยาลัยมหิดล
192. ดร. มนทกานต์ ฉิมมามี	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
193. ดร. รักเกียรติ อินทับทัน	มหาวิทยาลัยพะเยา
194. ดร. รัชพล อ่ำสุข	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
195. ดร. ฤชากร ไตรรัตนานุสรณ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
196. ดร. วรางคณา รัชตะวรรณ	มหาวิทยาลัยมหิดล
197. ดร. วศิน โกมุท	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
198. ดร. วิศรา ไกรวัฒนพงศ์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
199. ดร. วัชรัศมิ์ ลีละวัฒน์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
200. ดร. ศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน
201. ดร. ศิรดา เขมานิฏฐาไท	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
202. ดร. ศักดา ขจรบุญ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
203. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ	สถาบันพระปกเกล้า
204. ดร. สุขยืน เทพทอง	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
205. ดร. อัญธิกา ณ พิบูลย์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
206. ดร. อรรถพล กาญจนพงษ์พร	มหาวิทยาลัยมหิดล
207. นายกนกนัย ถาวรพานิช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
208. นายกิตติภพ วังคำ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
209. นางจงจิต อรรถยุกติ	สมาคมนักแปลและล่ามแห่งประเทศไทย
210. นายทิฆัมพร ศรีจันทร์	หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ
211. นายทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์	สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)
212. นายพยนต์ สินธุนาวา	กระทรวงยุติธรรม
213. นายพีระพงศ์ สาคริก	มหาวิทยาลัยรังสิต
214. นายสุรเดช แสงเพ็ชร	มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
215. นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์	สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เจ้าของ **สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน** ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคาร C ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพ 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146
Website: http://ombstudies.ombudsman.go.th/

พิมพ์ที่ **บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด** เลขที่ 39/205-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 86341 0155 E-mail: octoberprint50@hotmail.com

ท่านสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
ด้วยการตอบแบบสำรวจความพึงพอใจต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ได้ที่

แบบสอบถามความพึงพอใจ

ท่านสามารถอ่านวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับย้อนหลังได้ที่
http://ombstudies.ombudsman.go.th

Ethics

Of Journal of Thai Ombudsman

จรรยาบรรณของ
บรรณาธิการ

1. ตรวจสอบเนื้อหาของบทความโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงคุณประโยชน์ของบทความที่ได้รับด้วยความโปร่งใส

2. พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นต่อบทความที่ได้รับจากผู้นิพนธ์ด้วยความเป็นกลาง

3. การตัดสินใจของบรรณาธิการต่อการยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของบทความ ความชัดเจนของบทความ ตลอดจนความเกี่ยวข้องกับขอบเขตของนโยบายของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำคัญ

4. การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน และตรงตามความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชา

5. การเต็มใจในการชี้แจงการแก้ไขด้วยความเต็มใจ การทำให้เกิดความกระจ่าง การถอน และการขออภัย หากจำเป็น

6. การพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยคำนึงถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิผู้อ่านประเมินบทความว่าบทความนั้น ๆ ควรนำลงตีพิมพ์ หรือปฏิเสธการลงตีพิมพ์ด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม

จรรยาบรรณของ
ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

1. การประเมินบทความต้องทำด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม มีความเป็นกลางทางวิชาการ และรักษาความลับของบทความที่ต้องประเมิน

2. การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของบทความต้องเป็นไปตามหลักวิชาการของเนื้อหาบทความ

3. การประเมินบทความต้องมีความเห็นต่อบทความอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) การยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข (2) ยอมรับโดยมีเงื่อนไขให้แก้ไข (3) ปฏิเสธการลงบทความเพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

4. การแจ้งขอยกเลิกการเป็นผู้ประเมินต่อกองบรรณาธิการ ในกรณีที่พบว่าบทความที่ต้องประเมินนั้น เป็นเรื่องที่ผู้ประเมินกำลังดำเนินการ หรือ กำลังจะดำเนินการในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน

5. การประเมินบทความต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดเพื่อให้ผู้นิพนธ์ได้มีระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขบทความตามความเห็นได้ทัน

จรรยาบรรณของ
ผู้นิพนธ์

1. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น เป็นผลงานใหม่และไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

2. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งพิมพ์อื่น

3. การต้องไม่นำผลงานของตนเองที่ได้รับการเผยแพร่แล้วมาคัดลอกหรือเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วน ซึ่งอาจจะทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิดคิดว่าผลงานนั้นเป็นผลงานใหม่ของตนเอง

4. การไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น และต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง เมื่อนำผลงานของผู้อื่นมานำเสนอ หรือนำมาอ้างอิงในเนื้อหาภายในบทความของตน

5. การรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดจากการทำวิจัย ไม่บิดเบือนข้อมูล หรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ

6. การไม่นำผลงานไปเผยแพร่ หรือตีพิมพ์ในแหล่งอื่น หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

7. การรับรองชื่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ปรากฏในบทความ จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในผลงานนี้จริง

8. การมีความรับผิดชอบในการอ้างอิงผลงาน ภาพ หรือตาราง หากมีการนำมาใช้ในบทความของตนเอง โดยให้ระบุ “ที่มา” เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ (หากมีกรณีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์แต่เพียงผู้เดียว ทางวารสารจะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น)

9. การเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการจัดทำผลงานทางวิชาการ (ถ้ามี)

10. การปรับแก้ไขบทความตามผลประเมินจากผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นตามที่กำหนดจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป หรือ อาจถูกถอดถอนออกจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

11. การนำเสนอบทความต้องทำให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. เป็นบทความวิจัย และ บทความวิชาการที่มีคุณค่าทางวิชาการ ส่งเสริมให้เกิดการศึกษาค้นคว้าในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชญาวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมในการตีพิมพ์

3. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

4. เนื้อหาต้นฉบับ (ภาษาไทย) มีความยาว 10-20 หน้าพิมพ์ (กระดาษพิมพ์ดีดขนาด A4) ต้นฉบับพิมพ์ด้วยโปรแกรม MS-Words for Windows อักษรภาษาไทย/ภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร ดังนี้ ชื่อเรื่องมีขนาดอักษร 18/ตัวหนา ชื่อผู้นิพนธ์มีขนาดอักษร 14/ปกติ ชื่อสังกัดมีขนาดอักษร 12/ปกติ เนื้อหาส่วนอื่นมีขนาด 16/ปกติ พิมพ์หน้าเดียวแบบ 1 คอลัมน์ กั้นหน้าและกั้นหลัง 3.17 ซ.ม. กั้นหัวและท้ายกระดาษ 2.50 ซ.ม.

5. ในกรณีบทความผู้นิพนธ์ที่เสนอเข้ามาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฯ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

6. ส่วนประกอบของบทความวิจัย

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้นิพนธ์และสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์มือถือ และ E-mail address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขปประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) การวิเคราะห์สรุปผล (Results Conclusion) และข้อเสนอแนะที่สำคัญ (Recommendations) พอสังเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้งวัตถุประสงค์ของงานวิจัยสมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา นิยามศัพท์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ พอสังเขป

(5) วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียบเรียงตามลำดับขั้นตอน พอสังเขป

(6) ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม

(7) สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลของการวิจัยมาศึกษา อธิบาย วิเคราะห์ตามลำดับการเสนอว่าเหมือนหรือแตกต่างจากผลการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ การนำผลมาประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งต่อไป

(8) หากมีการอธิบายขยายความของเนื้อหาในเนื้อเรื่องให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(9) การอ้างอิงต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายบทความ

7. ส่วนประกอบของบทความวิชาการ

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์มือถือ และ E-mail address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ พอสังเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ๆ

(5) เนื้อหา (Body)

(6) สรุป (Conclusion)

(7) หากมีการอธิบายขยายความของเนื้อหาในเนื้อเรื่อง ให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(8) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายเรื่อง

8. การอ้างอิงแบบระบบนามปีแทรกในเนื้อหามีรูปแบบ ดังนี้

(ชื่อ - ชื่อสกุลผู้แต่ง,//ปีที่พิมพ์,//หน้าที่ใช้อ้างอิง) หรือ

(ชื่อผู้แต่งที่เป็นนิติบุคคล,//ปีที่พิมพ์,//หน้าที่ใช้อ้างอิง)

(1) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่งคนเดียว

ผู้แต่งชาวไทย *ตัวอย่าง* (ประเวศ วะสี, 2541, หน้า100) หรือ ประเวศ วะสี (2541, หน้า100)

ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ใส่เฉพาะชื่อสกุล *ตัวอย่าง* (Jensen, 1991, p.8) หรือ (Jensen, 1991, pp.8-11)

(2) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 2 คน

ใช้คำว่า “และ” คั่นระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาไทย *ตัวอย่าง* (มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ อัครพงศ์ อั้นทอง, 2549, หน้า 10)

ใช้คำว่า “and” หรือ “&” คั่นระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาอังกฤษ *ตัวอย่าง* (Samit & Miller, 1997, p.50) (Samit and Miller, 1997, pp.50-53)

(3) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 3-5 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งคนที่ 1 คั่นด้วยเครื่องหมาย (,) ตามด้วยชื่อผู้แต่งคนที่ 2 ไปเรื่อย ๆ และก่อนหน้าชื่อผู้แต่งคนสุดท้ายให้ใช้เครื่องหมาย (&) หรือคำว่า “และ” “and” ก็ได้

ตัวอย่าง (สุวัฒนา วิบูลย์เศรษฐ์, เกื้อ วงศ์บุญสิน, & วิพรรณ ประจวบเหมาะ รูฟโฟโล, 2500, หน้า 125)

(4) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 6 คน หรือมากกว่า

ใส่ชื่อเฉพาะผู้แต่งคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” หรือ “et al.”

ตัวอย่าง (อุบล บุญชู และคณะ, 2555, หน้า 158) (Tarantola, et al., 1998, p.9)

9. รูปแบบการเขียนบรรณานุกรมท้ายบทความ

(1) การอ้างอิงจากหนังสือ

ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่พิมพ์).//**ชื่อหนังสือ.**/ครั้งที่พิมพ์.//สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

เสน่ห์ จามริก. (2540). **การเมืองไทยกับการพัฒนารัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

Nafziger, E.W. (1977). **The economics of developing countries.** 3rd ed. London: Prentice-Hall International.

(2) การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

ชื่อผู้เขียนวิทยานิพนธ์.//(ปีที่พิมพ์).//**ชื่อวิทยานิพนธ์.**/ระดับวิทยานิพนธ์ ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา ชื่อคณะ ชื่อมหาวิทยาลัย.

ตัวอย่าง

อนุสรณ์ อุณโณ. (2541). **วิสามัญฆาตกรรมและการลงทัณฑ์ในสังคมไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Boonmathaya, R. (1997). **Contested concepts of development in rural northeastern Thailand.** Ph.D. Dissertation, Department of Anthropology, University of Washington, U.S.A.

(3) การอ้างอิงจากบทความในหนังสือ

ชื่อผู้เขียนบทความ.//(ปีที่พิมพ์).//ชื่อบทความ./ในชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ). **ชื่อหนังสือ.**/(หน้า-)./ครั้งที่พิมพ์.สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

อุกฤษณ์ แพทย์น้อย. (2530). หลักการที่แท้จริงของทฤษฎีสัญญาประชาคม. ใน ธนศ วงศ์ยานนาวา (บรรณาธิการ). **รัฐศาสตร์: ปรัชญาและความคิด.** (หน้า57-59). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊พ.

Ngo, N.V. (1988). Some aspects of cooperation in the Mekong delta. In D.G. Marr &C.P. White (Eds.). **Postwar Vietnam: Dilemmas in socialist development.** (pp.163-173). NY: Cornel University, Southeast Asia Program.

(4) การอ้างอิงจากบทความในวารสาร

ชื่อผู้เขียนบทความ.//(ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ./**ชื่อวารสาร,/ปีที่**(ฉบับที่),/เลขหน้า.

ตัวอย่าง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2549). แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในประเทศไทย. **วารสารราชบัณฑิตยสถาน, 31**(4), 1140-1149.

(5) การอ้างอิงจากการสัมภาษณ์

ชื่อผู้ถูกสัมภาษณ์.//(วัน เดือน ปีที่สัมภาษณ์).//**สัมภาษณ์.**/ตำแหน่ง(ถ้ามี)./หน่วยงานที่สัดกัดหรือที่อยู่.

ตัวอย่าง

สมควร ดีประเสริฐ. (20 สิงหาคม 2558). **สัมภาษณ์.** ราษฎร. หมู่บ้านโนนม่วง ต.ศิลา อ.เมือง จ.ขอนแก่น.

Skoonchai, S. (2017, August 8). **Interview.** President. Khon Khen University.

(6) การอ้างอิงข้อมูลหรือเอกสารจากอินเทอร์เน็ต

ชื่อผู้แต่ง.//(ปีที่เผยแพร่).//**ชื่อเรื่อง**// ค้นเมื่อ วัน เดือน ปีที่ค้น, จาก URL.

ตัวอย่าง

ราชกิจจานุเบกษา. (2542). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.** ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2559. จาก http://www.moe.go.th/main2/plan/p-r-b42-01.htm

Alavi, Maryam. (2000). **Knowledge Management and Knowledge Systems. ICIS'97.** Retrieved September 8, 2016, from http://www.mbs.edu/is/malavi/icis-97-kms/sld011.htm.>

10. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสมของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร ตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่านประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุมคุณภาพทางวิชาการ จำนวน 3 คน/บทความ ด้วย**วิธีการประเมินแบบ Double Blinded** ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ Thaijo20 โดยผู้นิพนธ์จะต้องแก้ไขบทความตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการ

(3) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาบทความที่ผู้นิพนธ์มิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และกองบรรณาธิการและผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

(4) ผู้นิพนธ์บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน จะได้รับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ จำนวน 2 เล่ม หนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความ และค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

(5) เนื้อหา หรือ ข้อความในบทความถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัวและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

11. อัตราการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้นิพนธ์บทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

(1) <u>อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่ส่งบทความวิชาการ/บทความวิจัย</u> จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมาจ่ายไม่เกิน 6,000 บาท/บทความ

(2) <u>อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่วารสารขอเชิญให้เขียนบทความพิเศษ</u> จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมาจ่ายไม่เกิน 5,000 บาท/บทความ

(3) <u>อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่ส่งบทความพิเศษ</u> จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมาจ่ายไม่เกิน 4,000 บาท/บทความ

12. กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอสงวนสิทธิ์ในการรับบทความที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่ https://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman โดยดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ https://ombstudies.ombudsman.go.th (หัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”)

13. สถานที่ติดต่อ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ โซน C ชั้น 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146 E-mail: anyapatch@ombudsman.go.th ❑

Editor *Note*

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 ภายในเล่มนี้ ได้รวบรวมบทความที่ผ่านการประเมินคุณภาพอย่างเข้มข้นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในรูปแบบ Double Blinded ทั้งหมดจำนวน 14 บทความ ประกอบด้วย *บทความวิจัย 4 บทความ* ที่นำเสนอประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) “การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษากรณีบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (2) “กรอบการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำเชิงบูรณาการสำหรับหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขงเขตหนองคาย” (3) “การพัฒนานวัตกรรมเพื่อยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ” (4) “แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน” นอกจากนี้ ยังมี *บทความวิชาการ 10 บทความ* ที่ครอบคลุมประเด็นกฎหมาย การบริหารจัดการภาครัฐ และสังคมในมิติที่หลากหลาย ได้แก่ (1) “การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ” (2) “ปัญหาและช่องว่างของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในประมวลกฎหมายอาญาไทย” (3) “อาชญากรรม

ในม่านหมอก : บทวิเคราะห์ปัญหาหมอกควันพิษในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยผ่านมุมมองอาชญาวิทยาสีเขียว” (4) “การเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ผูกขาดสู่รัฐผู้กำกับดูแลในกิจการพลังงาน : วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 เปรียบเทียบบทเรียนจากประเทศฝรั่งเศส” (5) “การพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมด้วยระบบ Safe Points เพื่อสร้างพื้นที่ปลอดภัยของประชาชนในยุคดิจิทัล” (6) “ปัญหาการติดตามตรวจสอบการบังคับการตามยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560” (7) “ปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ” (8) “มาตรการควบคุมป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน : กรณีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” (9) “แรงงานข้ามชาติกับกระบวนการทำให้เป็นอาชญากรรม : การวิเคราะห์รูปแบบคดีและมิติพื้นที่ในประเทศไทย” และ (10) “ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลภายใต้กรอบปฏิฐานนิยม : คุณูปการและข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม”

บทความเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามร่วมกันในการพัฒนาและสร้างสรรค์องค์ความรู้ที่มีคุณค่า เพื่อสนับสนุนการทำงานภาครัฐ รวมถึงส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ

ในโอกาสนี้ กองบรรณาธิการใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้การสนับสนุนและติดตามวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยดีเสมอมา ทั้งนี้ ขอเรียนเชิญผู้อ่านทุกท่านร่วมสแกนคิวอาร์โค้ด (QR Code) บริเวณปกหลังด้านใน เพื่อแสดงความคิดเห็นและประเมินความพึงพอใจ ข้อมูลอันมีค่าของท่านจะถูกนำไปใช้พัฒนาคุณภาพวารสารในฉบับต่อ ๆ ไป เพื่อให้วารสารของเราเป็นสื่อกลางแห่งองค์ความรู้ที่เปี่ยมประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนต่อไป ❑

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

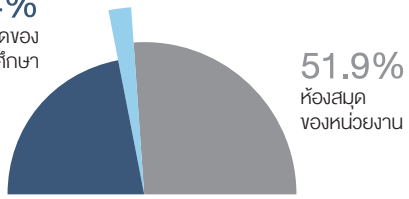
รายงานผลสำรวจความพึงพอใจ
ต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 18 ฉบับที่ 2

เพศ

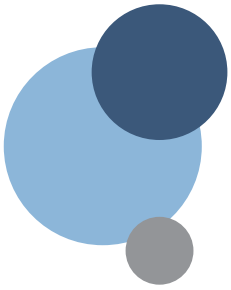


หญิง 55.6%
ชาย 40.7%
ไม่ระบุ 3.7%

อ่านวารสารจากแหล่งใด

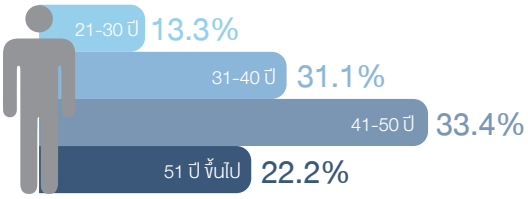


ระดับการศึกษา



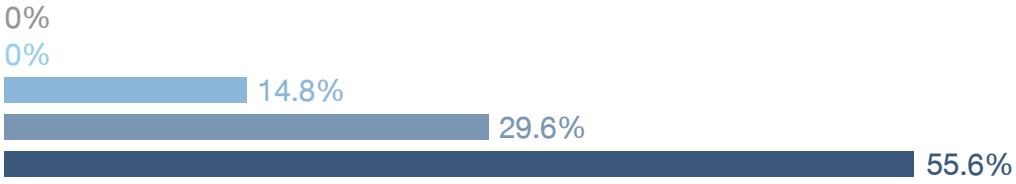
ปริญญาโท 29.6%
ปริญญาตรี 63%
ต่ำกว่าปริญญาตรี 7.4%

อายุ

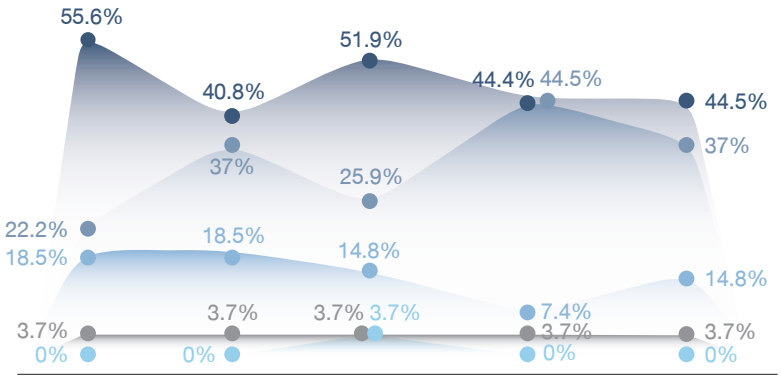




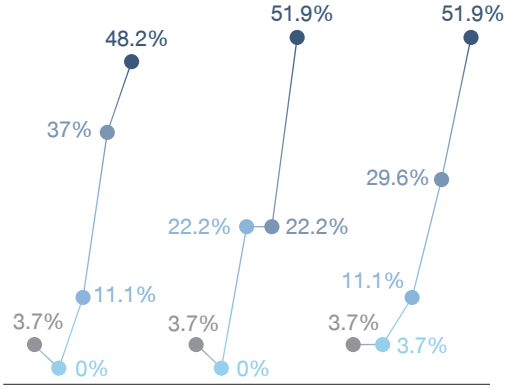
ความพึงพอใจโดยรวมต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



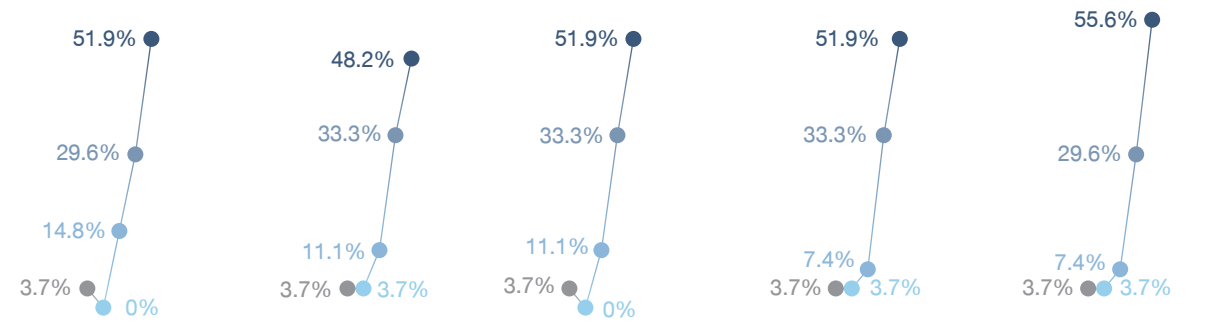
ด้านเนื้อหาของบทความ



ประโยชน์การนำไปใช้



การออกแบบและการจัดรูปแบบ



ง่ายต่อการเข้าใจ | สีสันในการออกแบบมีความเหมาะสม | ขนาดและรูปแบบตัวอักษรอ่านง่าย | ภาพกับเนื้อหาสอดคล้องกันสามารถสื่อความหมายได้ | ขนาดรูปเล่มมีความเหมาะสม

คอลัมน์และบทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทความพิเศษ

3.8% 0% 22.2% 37% 37%
ผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่กับการสอบสวนเชิงระบบเพื่อแก้ปัญหาเชิงรุก

3.7% 0% 18.5% 37% 40.8%
25 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ก้าวต่อไปในการเป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

7.4% 0% 18.5% 40.7% 33.3%
ไตร่ตรองสักนิด หากคิดจะใช้ “ตรวน”

7.5% 0% 18.5% 37% 37%
การคุ้มครองสิทธิของคนพิการเป็นลำดับความสำคัญสูงสุดในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทความวิจัย

3.7% 0% 25.9% 14.8% 55.6%
บทเรียนและวิเคราะห์กลไกการจัดการปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา

3.7% 0% 18.5% 25.9% 51.9%
วิเคราะห์บทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย

3.7% 3.7% 18.5% 22.2% 51.9%
การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา เขตเทศบาลนครนครปฐม

3.7% 3.7% 11.1% 29.6% 51.9%
ยุทธศาสตร์ ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายในการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)

บทความวิชาการ

3.7% 0% 22.2% 25.9% 48.2%
บทวิเคราะห์คดีวินัยทางการคลัง : กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 22/2561

3.7% 3.7% 18.5% 22.2% 51.9%
แนวคิดการกำหนดมาตรการควบคุมปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.7% 3.7% 18.5% 22.2% 51.9%
การคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว : บทเรียนจากต่างประเทศ

3.7% 0% 22.2% 18.5% 55.6%
ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในกรณีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

3.7% 3.7% 22.2% 18.5% 51.9%
หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

7.4% 3.7% 18.5% 22.2% 48.2%
แนวคิดการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทย ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนของประชาชน

3.7% 7.4% 22.2% 18.5% 48.2%
บริษัทนอมินีหรือตัวแทนอำพรางในประเทศไทย : แนวทางแก้ไขและทิศทางในอนาคต

คอลัมน์ประจำ

0% 3.7% 25.9% 14.8% 55.6%
ท่านทราบหรือไม่ ครม. รับลูกผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) แก้กฎหมายติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์เพื่อลดภาระประชาชน

Content

Journal of Thai Ombudsman
ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569)

บทความวิจัย

27 **การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษากรณีบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ**

อดิเทพ อุยยะพัฒน์

57 **กรอบการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำเชิงบูรณาการสำหรับหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย**

แพรภัทรา เขียวชะอุ่ม
พิชัยยุทธ ปาจะกัง

89 **การพัฒนานวัตกรรมเพื่อยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ**

สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา
เอกลักษณ์ นาคพ่วง
กิตติพัฒน์ คงมะกล่ำ
รชต คุณดิลกณัฐวสา
วรเทพ ปิยวัจนาภรณ์
ศักรินทร์ ตันติภัณฑรักษ์
ณัฐธิดา แซ่ด่าน

115 **แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน**

สาธิต ทิพย์มณี

บทความวิชาการ

149 **การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ**

นิติกร จิรฐิติกาลกิจ

193 **ปัญหาและช่องว่างของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในประมวลกฎหมายอาญาไทย**

วิธวินท์ จงจิตเจริญพร

215 **อาชญากรรมในม่านหมอก : บทวิเคราะห์ปัญหาหมอกควันพิษในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยผ่านมุมมองอาชญาวิทยาสีเขียว**

ธนกรณ์ กลิ่นฟุ้ง

245 **การเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ผูกขาดสู่รัฐผู้กำกับดูแลในกิจการพลังงาน : วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 เปรียบเทียบบทเรียนจากประเทศฝรั่งเศส**

อานันท์ กระบวนศรี

287 **การพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมด้วยระบบ Safe Points เพื่อสร้างพื้นที่ปลอดภัยของประชาชนในยุคดิจิทัล**

พงษ์ธร ธัญญสิริ

313 **ปัญหาการติดตามตรวจสอบการบังคับการตามยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560**

เฉลิมชนม์ บุญเกียรติสกุล

345 **ปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ**

ศราวุธ โพธราม

369 **มาตรการควบคุมป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน : กรณีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย**

นพดล ปกรณ์นิมิตดี

399 **แรงงานข้ามชาติกับกระบวนการทำให้เป็นอาชญากรรม : การวิเคราะห์รูปแบบคดีและมิติเชิงพื้นที่ในประเทศไทย**

คชตรัย เจริญสุข
ชารินทร์ เกษร

433 **ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลภายใต้กรอบปฏิฐานนิยม: คุณูปการและข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม**

อับดุลเลาะ ยูฮันนัน

บทความ
วิจัย

การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษากรณีบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ[1]

Constitutional Justice Administration under Section 213 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) : A Case Study of the Role of the Ombudsman in the Constitutional Complaint Mechanism

อดิเทพ อุยยะพัฒน์[2]
Adithep Auiyaput[2]
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ[2]
The Office of the Constitutional Court[2]
E-mail : adithep2dome@gmail.com

Received 20.02.2026 ➢ Revised 29.05.2026 ➢ Accepted 04.06.2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรตัวกลางในการคัดกรองคำร้องก่อนเข้าสู่การ

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์ หัวข้อ “การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213” หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต ประจำปีการศึกษาที่ 2/2568 สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

[2] ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ บทความใช้กรอบแนวคิดการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (constitutional justice administration) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างสิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญของประชาชน (access to constitutional justice) กับความจำเป็นในการบริหารจัดการภาระคดีของศาล (court capacity)

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสารควบคู่กับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ โดยศึกษาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐตุรกี เพื่อประเมินมาตรฐานสากลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การรับคำร้อง (admissibility) และกลไกการคัดกรองคำร้อง (filtering mechanism)

ผลการศึกษาพบว่า แม้กลไกการคัดกรองคำร้องจะเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ แต่ความชอบธรรมและประสิทธิผลของกลไกดังกล่าวขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ความชัดเจนและสามารถคาดหมายได้ของหลักเกณฑ์การรับคำร้อง (2) ความโปร่งใสและการให้เหตุผลของกระบวนการคัดกรอง และ (3) การอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการ (judicial control) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้กลไกดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคเชิงสถาบันที่บั่นทอนสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญของประชาชน

ในบริบทของประเทศไทย บทความชี้ให้เห็นว่าระบบตามมาตรา 213 ยังคงมีข้อจำกัดทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้องที่ชัดเจนและการให้เหตุผลอย่างเป็นระบบในชั้นผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิผล

บทความจึงเสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับแนวปฏิบัติ ระดับกฎหมายลำดับรอง และระดับโครงสร้าง เพื่อให้ระบบมีความสอดคล้องกับหลักการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญและมาตรฐานสากล อันจะช่วยเสริมสร้างทั้งประสิทธิภาพของศาลรัฐธรรมนูญและความชอบธรรมของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในระยะยาว

คำสำคัญ : การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ, การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, การเข้าถึงความยุติธรรม มาตรา 213

Abstract

This article examines the administration of constitutional complaint cases under Section 213 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), with particular emphasis on the role of the Ombudsman as an intermediary institution responsible for filtering petitions before they reach the Constitutional Court. The study adopts the framework of

constitutional justice administration to analyze the structural relationship between individuals' right of access to constitutional justice and the necessity of effective case management within the Constitutional Court.

The research employs a doctrinal and comparative approach, drawing on the experiences of Germany, Austria, the Republic of Korea, and Türkiye to evaluate international standards concerning admissibility criteria and filtering mechanisms.

The findings indicate that while filtering mechanisms are an indispensable component of modern constitutional complaint systems, their legitimacy and effectiveness depend on three key conditions : (1) clarity and predictability of admissibility criteria, (2) transparency and reason-giving in the filtering process, and (3) the exercise of filtering functions under judicial control. These conditions are essential to prevent filtering mechanisms from becoming institutional barriers that undermine the fundamental right of access to constitutional justice.

In the Thai context, the study reveals that the current system under Section 213 suffers from both legal and structural limitations, particularly the absence of clear admissibility standards and the lack of systematic reasoning at the Ombudsman stage. These deficiencies risk constraining individuals' effective access to the Constitutional Court.

The article proposes a three-tier reform framework—covering interpretive practice, subordinate legislation, and institutional structure—to realign the system with the principles of constitutional justice administration and international standards. Such reforms are expected to enhance both the efficiency of case management and the legitimacy of constitutional rights protection in the long term.

Keywords : constitutional complaint, constitutional justice administration, Ombudsman, access to constitutional justice Section 213

1. บทนำ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ มิได้ขึ้นอยู่กับการรับรองสิทธิไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยกลไกเชิงสถาบันและกระบวนการยุติธรรมที่เอื้อต่อการนำสิทธิเหล่านั้นมาใช้และได้รับการคุ้มครองหรือเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญในความหมายสมัยใหม่จึงถูกออกแบบให้เป็นกฎหมายสูงสุดที่มีผล

บังคับใช้ได้จริง มิใช่เป็นเพียงข้อความเชิงอุดมคติในเชิงนามธรรม (Grimm, 2016, p.3 and p.44)

หนึ่งในพัฒนาการสำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ คือ การจัดตั้งกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (constitutional complaint) เพื่อเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เมื่อเห็นว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กลไกดังกล่าวสะท้อนแนวคิดว่าการคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิใช่ภารกิจขององค์กรของรัฐฝ่ายเดียว หากแต่เป็นสิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย (Grimm, 2016, p.262 ; Venice Commission, 2010, p.23)

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ได้รับการออกแบบให้เป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “การกระทำ” ของรัฐได้โดยตรง (รัฐธรรมนูญ 2560, มาตรา 213)

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ กลไกดังกล่าวมิได้ดำเนินไปในลักษณะของการเข้าถึงศาลโดยตรง หากแต่ถูกออกแบบให้ต้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรตัวกลาง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีอำนาจกลั่นกรองและวินิจฉัยเบื้องต้นว่าจะส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ, 2561, มาตรา 46–48)

แม้การมีองค์กรตัวกลางดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่คัดกรองคำร้องและลดภาระของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาสำคัญมิได้อยู่ที่ “การมีตัวกลาง” ในเชิงโครงสร้าง หากแต่อยู่ที่ “การออกแบบและการดำเนินการของกลไกคัดกรอง” ซึ่งยังขาดความชัดเจน โปร่งใส และการเชื่อมโยงกับการควบคุมโดยองค์กรตุลาการอย่างเพียงพอ ส่งผลให้กลไกดังกล่าวมีแนวโน้มทำหน้าที่เป็นอุปสรรคเชิงกระบวนการมากกว่าจะเป็นสะพานเชื่อมการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ (Venice Commission, 2010, p.32)

ในทางทฤษฎี การคุ้มครองสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญมิได้ขึ้นอยู่กับการรับรองสิทธิในเชิงตัวบทเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับการมี “โครงสร้างของการเยียวยา” ที่เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิผล (Barak, 2012, p.131)

บทความนี้จึงเสนอข้อวินิจฉัยหลักว่าปัญหาของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 มิได้เป็นเพียงปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขทางกฎหมายหรือขั้นตอนเชิงเทคนิคของการยื่นคำร้องเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในมิติของหลักเกณฑ์การรับคำร้องไว้พิจารณา (admissibility) และกลไกการคัดกรองคำร้อง ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ (judicial control over admissibility) และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (access to constitutional justice) อันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบการคุ้มครอง

สิทธิในระบอบรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (Grimm, 2016, p.45)

2. แนวคิดการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้การวิเคราะห์การบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของไทยเป็นไปอย่างมีกรอบแนวคิดที่ชัดเจน ส่วนนี้จึงนำเสนอแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องในสองประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นแรก แนวคิดการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ และประเด็นที่สอง แนวคิดว่าด้วยการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นกรอบในการประเมินทั้งบทเรียนจากต่างประเทศและระบบของประเทศไทยในส่วนถัดไป

2.1 แนวคิดการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

แนวคิดการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (constitutional justice administration) ตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่าการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและสิทธิขั้นพื้นฐานจะมีความหมายในเชิงปฏิบัติได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ทั้งในมิติของความเป็นอิสระ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความสามารถในการจัดการภาระงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Grimm, 2016, pp.201–202)

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญมิได้มุ่งเน้นเพียงความถูกต้องของคำวินิจฉัยในเชิงเนื้อหา (substantive correctness) หากแต่ให้ความสำคัญกับ “โครงสร้างของกระบวนการ” ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การรับคำร้อง การกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้อง (admissibility) การคัดกรองคดี (filtering) ตลอดจนการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้กระบวนการโดยรวมมีความเป็นธรรม โปร่งใส และสามารถคาดหมายได้ (Grimm, 2016, p.346)

แนวคิดดังกล่าวสะท้อนความตึงเครียดเชิงโครงสร้าง (structural tension) ระหว่างเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกับความจำเป็นในการจำกัดภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากระบบเปิดกว้างต่อการเข้าถึงศาลโดยไม่มีการจัดการภาระคดีที่เหมาะสม ปริมาณคำร้องที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และคุณภาพของการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญโดยรวม (Venice Commission, 2010, p.58) ในทางกลับกัน หากกลไกการคัดกรองคดีถูกออกแบบในลักษณะที่เข้มงวดหรือคลุมเครือเกินสมควร ก็อาจบั่นทอนสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญของประชาชนได้ (Venice Commission, 2010, p.32)

ด้วยเหตุนี้ แนวคิดการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับการสร้าง “ดุลยภาพเชิงสถาบัน” ระหว่างการเข้าถึงศาล (access to constitutional justice) กลไกการคัดกรองคำร้อง (filtering mechanism) และความสามารถในการบริหารภาระคดีของศาล (court capacity) โดยอาศัยหลักความได้สัดส่วน (proportionality) เป็นเกณฑ์ในการกำหนด

ความเหมาะสมของมาตรการในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดี เพื่อให้การจำกัดสิทธิในการเข้าถึงศาลเป็นไปอย่างจำเป็นและไม่เกินสมควร (Barak, 2012, p.131)

ในท้ายที่สุด แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปเชิงทฤษฎีว่า ระบบการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพมิใช่ระบบที่เปิดกว้างสูงสุดหรือจำกัดอย่างเข้มงวดที่สุด หากแต่เป็นระบบที่สามารถจัดวางกลไกเชิงกระบวนการให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของประชาชนกับศักยภาพของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของ constitutional justice ในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ (Grimm, 2016, p.45)

2.2 แนวคิดเรื่องการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมาธิการยุโรปเพื่อประชาธิปไตยโดยกฎหมาย (European Commission for Democracy through Law) หรือที่เรียกว่า “คณะกรรมาธิการเวนิส” (Venice Commission) ในฐานะองค์กรภายใต้คณะมนตรีแห่งยุโรป มีบทบาทสำคัญในการพัฒนามาตรฐานเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในประเด็นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญของบุคคล (individual access to constitutional justice) ซึ่งหมายถึงกลไกที่เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถนำข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่มีหน้าที่เทียบเท่าได้ (Venice Commission, 2010, p.7)

ในเชิงโครงสร้าง การเข้าถึงดังกล่าวสามารถจำแนกได้เป็นสองรูปแบบหลัก ได้แก่ การเข้าถึงทางอ้อม (indirect access) ซึ่งต้องผ่านองค์กรตัวกลางก่อนเข้าสู่ศาล และการเข้าถึงทางตรง (direct access) ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านบุคคลที่สาม ความแตกต่างดังกล่าวมิใช่เพียงประเด็นเชิงรูปแบบ หากแต่มีนัยสำคัญต่อระดับของการเข้าถึงศาลและลักษณะของการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ (judicial control) ในแต่ละระบบ (Venice Commission, 2010, p.20)

ในบริบทนี้ “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional complaint) จึงเป็นรูปแบบสำคัญของ individual access ซึ่งต้องเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างในการสร้างดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิอย่างมีประสิทธิภาพกับการป้องกันมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับภาระคดีเกินสมควร กล่าวคือ ระบบที่เปิดกว้างมากเกินไปอาจนำไปสู่ปัญหาคดีล้นศาล (overburdening) ในขณะที่ระบบที่กำหนดเงื่อนไขเข้มงวดเกินไปอาจบั่นทอนสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (Venice Commission, 2010, p.58)

ด้วยเหตุนี้ ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องพึ่งพากลไกการพิจารณารับคำร้อง (admissibility) และการคัดกรองคำร้อง (filtering mechanism) ซึ่งทำหน้าที่เป็น “เครื่องมือเชิงสถาบัน” ในการบริหารภาระคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดกรองมักประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญ เช่น ระยะเวลา

ในการยื่นคำร้อง (time-limits) การใช้สิทธิทางศาลอื่นจนถึงที่สุด (exhaustion of remedies) การเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและในปัจจุบัน (direct and current affectation) ตลอดจนข้อห้ามในการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต (abuse of rights) (Venice Commission, 2010, pp.32–35)

อย่างไรก็ดี ในกรอบแนวคิดร่วมสมัย “การเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” มิได้หมายถึงเพียงการเปิดช่องทางในเชิงรูปแบบให้สามารถยื่นคำร้องได้ หากแต่ครอบคลุมถึงการออกแบบโครงสร้างและกระบวนการที่ทำให้สิทธิดังกล่าวสามารถถูกใช้ได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ กลไก admissibility และ filtering ต้องถูกใช้ในลักษณะที่เป็นสัดส่วนและมีเหตุผล มิใช่กลายเป็นอุปสรรคเชิงสถาบันที่ตัดโอกาสในการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องตั้งแต่ต้น (Barak, 2012, p.131)

นอกจากนี้ หลายระบบกฎหมายยังพัฒนากลไกสนับสนุนภายในศาล เช่น การมีบุคลากรผู้ช่วยทางวิชาการหรือฝ่ายเลขานุการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคำร้องเบื้องต้น (preliminary examination) เพื่อคัดกรองคำร้องที่ไม่เข้าเงื่อนไขอย่างชัดแจ้ง (manifestly inadmissible) อย่างไรก็ดี หลักการพื้นฐานที่ได้รับการยืนยันในกฎหมายเปรียบเทียบคือ “อำนาจตุลาการไม่อาจมอบหมายให้ฝ่ายธุรการได้” ดังนั้น ความเห็นของบุคลากรดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นเพียงข้อเสนอแนะ (advisory) ขณะที่การตัดสินใจเกี่ยวกับการรับหรือไม่รับคำร้องต้องคงอยู่ภายใต้ดุลพินิจของผู้พิพากษา เพื่อรักษาหลักการของ judicial control และป้องกันการเกิด “ด่านกั้นเชิงสถาบัน” ที่อยู่นอกกระบวนการตุลาการ (Venice Commission, 2010, p.59)

ในท้ายที่สุด แนวคิดเรื่องการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจึงสะท้อนให้เห็นว่า ประสิทธิผลของการคุ้มครองสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญมิได้ขึ้นอยู่กับการมีสิทธิในการยื่นคำร้องเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับการออกแบบกลไก admissibility และ filtering ที่สามารถรักษาดุลยภาพระหว่างการเข้าถึงศาลกับความสามารถของศาลในการบริหารคดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของ constitutional justice ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ (Grimm, 2016, p.45)

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เป็นฐานในการประเมินบทเรียนจากต่างประเทศ และการวิเคราะห์ระบบการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของไทยตามมาตรา 213 ในหัวข้อต่อไป

3. บทเรียนของต่างประเทศในการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

การศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อการประเมินระบบของประเทศไทย เนื่องจากช่วยให้เห็นรูปแบบการออกแบบเชิงสถาบันและกระบวนการที่แตกต่างกันในการจัดการความตึงเครียดระหว่างสิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนกับความจำเป็นในการบริหารจัดการภาระงานของศาลอย่างมีประสิทธิภาพ บทนี้จึงนำเสนอกรณีศึกษาของประเทศที่มีพัฒนาการด้านการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด ได้แก่ สหพันธ์

สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐตุรกี

3.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verfassungs-beschwerde) ถือเป็นต้นแบบสำคัญของกลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเห็นว่าการกระทำของรัฐละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ปริมาณคำร้องจำนวนมากในแต่ละปีทำให้ประเด็นการบริหารคดีร้องทุกข์เป็นโจทย์เชิงสถาบันที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาอย่างต่อเนื่อง

ในเชิงการบริหารจัดการงานคดี ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้ระบบองค์คณะย่อย (Kammern หรือ chambers) ในการพิจารณาความรับคำร้อง (Admissibility) โดยคำร้องส่วนใหญ่สามารถถูกยุติในชั้นนี้โดยไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะใหญ่ กลไกดังกล่าวช่วยให้ศาลสามารถจัดการภาระงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันยังคงรักษาการควบคุมการคัดกรองคำร้องไว้ภายใต้ดุลพินิจของฝ่ายตุลาการโดยตรง ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

3.1.1 ประสิทธิภาพเชิงปริมาณ องค์คณะย่อยรับผิดชอบคดีเกือบทั้งหมด สถิติ ค.ศ. 2024 แสดงให้เห็นชัดเจนว่าองค์คณะย่อยทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการยุติคดี โดยจากคดีที่พิจารณาเสร็จสิ้นทั้งหมด 4,890 คดี มีถึง 4,539 คดี ที่ตัดสินโดยองค์คณะย่อย (Chambers) และในขณะที่มีเพียง 71 คดี เท่านั้น ที่ต้องเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะใหญ่ (Senates) ตัวเลขนี้สะท้อนว่า หากไม่มีระบบการกลั่นกรองโดยองค์คณะย่อย องค์คณะใหญ่จะไม่สามารถแบกรับภาระงานได้เลย (Federal Constitutional Court of Germany, 2025, p.46 and p.49)

3.1.2 อำนาจหน้าที่และกระบวนการคัดกรอง (Admissibility & Established Case-law) องค์คณะย่อยซึ่งประกอบด้วยตุลาการ 3 ท่าน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใน 2 ลักษณะสำคัญ (Federal Constitutional Court of Germany, 2025, p.6) ได้แก่

ลักษณะที่ 1 การไม่รับคำร้อง (Non-admission) องค์คณะย่อยมีอำนาจตัดสินใจที่จะ “ไม่รับ” คำร้องไว้พิจารณา หากคำร้องนั้นไม่ผ่านเงื่อนไขการรับคำร้อง (Inadmissible) หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะรับไว้วินิจฉัยตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ

ลักษณะที่ 2 การรับและวินิจฉัยคำร้อง (Granting relief) องค์คณะย่อยสามารถ “รับและวินิจฉัยชี้ขาด” ให้ผู้ร้องชนะคดีได้เลย หากประเด็นข้อกฎหมายนั้นได้รับการวินิจฉัยวางบรรทัดฐานโดยศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนแล้ว (Clarified in the Court’s case-law) แต่หากเป็นประเด็นใหม่ที่มีความสำคัญทางรัฐธรรมนูญจะต้องส่งต่อให้องค์คณะใหญ่

3.1.3 ดุลพินิจฝ่ายตุลาการภายใต้เงื่อนไข “เอกฉันท์” (Unanimity) เพื่อรักษามาตรฐานความยุติธรรมและการตรวจสอบถ่วงดุลแม้จะใช้องค์คณะย่อย การตัดสินใจในชั้นนี้มีเงื่อนไขสำคัญคือ ตุลาการทั้ง 3 ท่านต้องมีความเห็นพ้องต้องกัน (Unanimous) แต่หากตุลาการทั้ง 3 ท่าน

ในองค์คณะย่อยมีความเห็นไม่ตรงกัน หรือหากเป็นกรณีที่จำเป็นต้องประกาศให้กฎหมายตกเป็นโมฆะ คดีนั้นจะต้องถูกส่งไปพิจารณาโดยองค์คณะใหญ่ (Senate) ที่มีตุลาการ 8 ท่านแทน ซึ่งกลไกนี้เป็นหลักประกันว่าแม้จะเป็นการคัดกรองเพื่อความรวดเร็ว แต่การตัดสินใจยังคงอยู่ภายใต้ดุลพินิจของตุลาการโดยตรงและมีความรอบคอบสูง (Federal Constitutional Court of Germany, 2025, p.50)

3.1.4 เทคนิคการบริหารเวลา การไม่ระบุเหตุผล (Waiving the Statement of Reasons) ปัจจัยสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่ทำให้องค์คณะย่อยทำงานได้รวดเร็วคือ อำนาจในการสั่งไม่รับคำร้อง “โดยไม่ต้องระบุเหตุผล” (Without Reasons) โดยใน ค.ศ. 2024 จากคำร้องรัฐธรรมนูญที่องค์คณะย่อยพิจารณาเสร็จสิ้น มีการสั่งไม่รับคำร้องโดย ไม่ระบุเหตุผลประกอบถึง 3,558 คดี (คิดเป็นกว่าร้อยละ 81 ของคดีที่เข้าสู่องค์คณะย่อย) ทั้งนี้ หากศาลต้องเขียนเหตุผลประกอบทุกคดี จะทำให้กระบวนการล่าช้าอย่างมาก จนกระทบต่อสิทธิของประชาชนในภาพรวม การไม่ระบุเหตุผลในกรณีที่คำร้องไม่มีน้ำหนักเพียงพอจึงเป็นเครื่องมือบริหารจัดการที่จำเป็นอย่างยิ่ง (Federal Constitutional Court of Germany, 2025, p.52)

นอกจากนั้นยังมีด่านหน้า สารบบทั่วไป (The General Register) นอกเหนือจากองค์คณะย่อยแล้ว ศาลยังมีกลไก “สารบบทั่วไป” เป็นด่านแรกในการคัดกรอง โดยใน ค.ศ. 2024 มีเรื่องส่งเข้ามายังสารบบทั่วไปถึง 8,178 เรื่อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ศาลผู้เชี่ยวชาญจะตรวจสอบเบื้องต้นหากพบว่าคำร้องมีข้อบกพร่องชัดเจน (เช่น ไม่ได้ยื่นภายในกำหนด หรือยังไม่ผ่านศาลยุติธรรมอื่นมาก่อน) จะแจ้งให้ผู้ร้องทราบ ซึ่งส่งผลให้ผู้ร้องจำนวนมาก (ประมาณครึ่งหนึ่ง) ตัดสินใจไม่ยื่นคำร้องต่อ ช่วยลดภาระงานที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของตุลาการได้ตั้งแต่ต้นทาง (Federal Constitutional Court of Germany, 2025, pp.59-60)

รายงานประจำปีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสะท้อนให้เห็นว่าคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde) เป็นจำนวนมากถูกยุติลงตั้งแต่ชั้นการพิจารณาความรับคำร้องโดยองค์คณะย่อย (Chambers) อันเป็นผลจากการออกแบบกระบวนการบริหารคดีที่มุ่งจัดการปริมาณคดีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่กระทบต่อบทบาทหลักของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ โครงสร้างดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่า ระบบการบริหารคดีของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีได้รับการออกแบบขึ้นเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่าง “ประสิทธิภาพในการบริหารคดี” (Efficiency in Case Management) กับ “ประสิทธิผลในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน” (Effective Protection of Fundamental Rights) โดยใช้องค์คณะย่อย ตลอดจนเจ้าหน้าที่วิชาการและผู้ช่วยผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญทำหน้าที่คัดกรองและจัดการคดีส่วนใหญ่ในชั้นต้น เพื่อให้องค์คณะใหญ่ (Senates) สามารถทุ่มเททรัพยากรในการวินิจฉัยคดีที่มีความสำคัญทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

การให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาความรับคำร้องภายในองค์กรศาลเอง เป็นกลไกที่

ช่วยลดความเสี่ยงในการเพิ่มด่านเชิงสถาบันที่อยู่นอกกระบวนการตุลาการ และยังคงรักษาความเป็นเอกภาพของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

3.2 สาธารณรัฐออสเตรีย

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรียมีระบบการกรองคำร้องที่ค่อนข้างชัดเจนและเข้มงวด เพื่อให้สามารถบริหารจัดการคดีที่มีปริมาณมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักเกณฑ์และกลไกการกรองคำร้องที่สำคัญดังนี้

3.2.1 การกรองผ่านระบบศาลปกครองชั้นต้น (The Administrative Court Filter) หลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ “ลำดับชั้น” ของการต่อสู้คดี นับตั้งแต่การปฏิรูปใน ค.ศ. 2014 ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียได้ปรับเปลี่ยนบทบาทตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ (Art. 144 B-VG) โดยกำหนดให้ผู้ร้องต้องผ่านกระบวนการของ ศาลปกครองชั้นต้น (Administrative Courts of First Instance) ก่อน โดยมีหลักเกณฑ์ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะไม่พิจารณาคำสั่งของ “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” โดยตรงอีกต่อไป แต่จะพิจารณาเฉพาะคำพิพากษาหรือคำสั่งของ “ศาลปกครอง” เท่านั้น ซึ่งผลทางปฏิบัติกลไกนี้ทำหน้าที่เป็นตะแกรงร่อนชั้นแรก โดยให้ศาลปกครองตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทั่วไปก่อน หากคู่ความยังเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ จึงจะสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ (Constitutional Court of Austria, 2025, pp.10-11)

นอกจากนั้น ยังมีการกรองผ่านศาลผู้ลี้ภัย (Aslum Court) ตามมาตรา 144a ของรัฐธรรมนูญ (Art. 144a B-VG) ด้วย เมื่อบุคคลที่ต้องขึ้นศาลผู้ลี้ภัยเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลผู้ลี้ภัยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และเป็นเหตุอันก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 129)

3.2.2 ความเข้มงวดเรื่องการบรรยายคำร้องและเหตุผล (Substantiation Requirement) ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียมีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดว่าผู้ร้องต้องอธิบายความเชื่อมโยงของข้อกฎหมายอย่างชัดเจน หากคำร้องคลุมเครือศาลจะสั่งไม่รับคำร้อง (Dismissal/Rejection) ตัวอย่างเช่นในคดีเกี่ยวกับคณะกรรมาธิการไต่สวน (Committee of Inquiry) ศาลยกคำร้องของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ต้องการเรียกเอกสารเพิ่มเติม โดยศาลให้เหตุผลว่าผู้ร้อง “ไม่ได้อธิบายความเชื่อมโยง” (Missing Comprehensible Explanation) ระหว่างหลักฐานที่ต้องการกับหัวข้อการไต่สวนอย่างเพียงพอ กรณีนี้แสดงให้เห็นว่า เพียงแค่การอ้างสิทธิตามกฎหมายไม่เพียงพอ แต่ต้องมี “คำอธิบายที่สมเหตุสมผล” (Comprehensible Explanation) ประกอบด้วย มิเช่นนั้นจะถูกกรองออกทันที (Constitutional Court of Austria, 2025, p.29)

3.2.3 การจัดการคดีที่มีปริมาณมากและรูปแบบซ้ำเดิม (Mass Litigation Management) คดีส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 71-72.3) เป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายผู้ลี้ภัยและคนต่างด้าว

(Asylum and aliens law) ซึ่งศาลมีกลไกการพิจารณาที่รวดเร็วมากโดยใช้เวลาเฉลี่ยเพียง 55 วันในกลุ่มคดีนี้ แม้จะไม่ได้ระบุมาตรากฎหมายที่ใช้ “ปฏิเสธ” (Refusal) ไว้อย่างชัดแจ้งในส่วนนี้ แต่การที่ศาลสามารถปิดคดีจำนวนมหาศาล (กว่า 3,500 คดี) ได้ในเวลาสั้นมาก สะท้อนถึงการใช้กลไกทางกฎหมายในการจำหน่ายคดีที่ไม่มีประเด็นรัฐธรรมนูญที่ซับซ้อน หรือคดีที่ข้อกฎหมายยุติไปแล้ว (Settled case-law) ออกไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้เหลือเวลาพิจารณาคดีสำคัญอื่น ๆ (Austrian Constitutional Court, 2025, pp.5-7)

3.2.4 ขอบเขตอำนาจที่จำกัดเฉพาะประเด็นรัฐธรรมนูญ (Strict Constitutional Jurisdiction) ศาลจะกรองคำร้องโดยพิจารณาว่าประเด็นนั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจของตนหรือไม่ ตัวอย่างเช่น คดีความเชื่อมโยงกับรัฐสภา ศาลปฏิเสธที่จะตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมายของหัวข้อการไต่สวน” ของคณะกรรมาธิการฯ ในขั้นตอนการร้องขอพยานหลักฐาน เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตอำนาจไว้จำกัดเฉพาะบางเรื่อง ศาลจึงไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยในประเด็นที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ (Austrian Constitutional Court, 2025, p.29) หรือในคดีสิทธิส่วนบุคคล ในคดีเตือนนักลงทุน (Investor warnings) ศาลยืนยันว่าตนมีอำนาจตรวจสอบ แต่ชี้แจงว่าองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการเตือนคือหน่วยงานกำกับดูแลตลาดทุน (FMA) ไม่ใช่หน่วยงานคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการจัดระเบียบช่องทางการร้องเรียนให้ถูกช่องทาง (Austrian Constitutional Court, 2025, p.31)

3.2.5 ความชัดเจนของประเภทคดี (Case Types) ที่รับพิจารณาไว้อย่างชัดเจนตามมาตราของรัฐธรรมนูญ ซึ่งช่วยให้ผู้ร้องทราบช่องทางที่ถูกต้อง (Constitutional Court of Austria, 2025, p.7) อันได้แก่ การร้องเรียนคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (Art. 144 B-VG) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย/กฎระเบียบ (Art. 139, 140 B-VG) การคัดค้านผลการเลือกตั้ง (Art. 141 B-VG) และการเรียกร้องค่าเสียหายทางทรัพย์สินจากรัฐ (Art. 137 B-VG)

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียใช้กลไกของศาลปกครองและศาลผู้ลี้ภัยเป็นด่านกลั่นกรองเบื้องต้นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ผู้ร้องต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลเฉพาะทางดังกล่าวเสียก่อนในหลายกรณี ทั้งยังใช้ “ความเข้มงวดในการบรรยายฟ้อง” และการแสดงเหตุแห่งการละเมิดสิทธิรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาความรับคำร้อง ทั้งนี้ เพื่อรักษาประสิทธิภาพในการบริหารคดีและความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ ในเชิงเปรียบเทียบ แนวทางของสาธารณรัฐออสเตรียสะท้อนรูปแบบการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับ “ความชัดเจนของหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย” มากกว่าการเปิดพื้นที่ให้ดุลพินิจขององค์คณะย่อยอย่างกว้างขวาง ซึ่งแตกต่างจากระบบของบางประเทศที่พึ่งพากลไกคัดกรองผ่านองค์คณะย่อยหรือผู้พิพากษาเดี่ยวเป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี แม้รูปแบบเชิงสถาบันจะแตกต่างกัน แต่ทั้งสองแนวทางต่างมีจุดร่วมสำคัญ คือ การคงให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศูนย์กลางของการพิจารณา

ความรับคำร้องและการกำหนดมาตรฐานการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญอันสอดคล้องกับหลักสากลว่าด้วยการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญและหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ

3.3 สาธารณรัฐเกาหลี

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนความท้าทายด้านการบริหารคดีร้องทุกข์อย่างเด่นชัด เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีมีปริมาณคำร้องจำนวนมากในแต่ละปี อันเป็นผลจากการเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในประเด็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ศาลจึงพัฒนากลไกการพิจารณาความรับคำร้องและการคัดกรองคดีที่มีความเป็นระบบสูงเพื่อรองรับภาระงานดังกล่าว

ในเชิงการบริหารคดี ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีใช้กระบวนการพิจารณารับคำร้อง (Admissibility Review) ภายในองค์กรศาล โดยให้ความสำคัญกับเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลหรือกลไกอื่นก่อนหน้า ความชัดเจนของการอ้างการละเมิดสิทธิ และความมีนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญของประเด็นที่ถูกร้อง กลไกดังกล่าวช่วยให้ศาลสามารถจัดลำดับความสำคัญของคดีและรักษาประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาโดยรวม โดยมีหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดกรองคำร้องที่ชัดเจน โดยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีใต้มีกลไกการกรองคดีเพื่อบริหารจัดการปริมาณคดีที่มีจำนวนมาก ดังนี้

3.3.1 กระบวนการพิจารณาชั้นต้น (Prior Review) ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีใช้ระบบ “การพิจารณาชั้นต้น” (Prior Review) เพื่อคัดกรองคำร้องก่อนที่จะส่งเข้าสู่การพิจารณาเต็มรูปแบบ โดยมีขั้นตอนพิจารณาชั้นต้นโดยคณะตุลาการชุดเล็ก (Designated Panels) คำร้องที่ยื่นเข้ามาจะถูกส่งไปยัง “คณะตุลาการชุดเล็ก” ซึ่งประกอบด้วยตุลาการ 3 ท่าน เพื่อทำการตรวจสอบเบื้องต้น หากคณะตุลาการชุดเล็กเห็นว่าคำร้องไม่เป็นไปตามเงื่อนไขทางกฎหมาย ก็สามารถสั่ง “ยกคำร้อง” (Dismissal) ได้ทันที แต่หากคำร้องผ่านเกณฑ์เบื้องต้นก็จะถูกส่งต่อไปยัง “คณะตุลาการชุดใหญ่” (Full Bench) ซึ่งประกอบด้วยตุลาการทั้ง 9 ท่าน เพื่อทำการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป (Constitutional Court of Korea, 2025, pp.20-21)

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานสนับสนุน ภายในศาลยังมีหน่วยงานเฉพาะที่ชื่อว่า “กองวิจัยเพื่อการพิจารณาชั้นต้น” (Research Department for Preliminary Review) เพื่อสนับสนุนข้อมูลในการคัดกรองคดีโดยเฉพาะ (Constitutional Court of Korea, 2025, pp.14-17)

3.3.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความรับคำร้อง (Admissibility Criteria) จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยในเอกสาร ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใช้หลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดในการพิจารณาว่าคำร้องใด “รับพิจารณาได้” (Justiciable) หรือไม่ ดังนี้

(1) ความเกี่ยวข้องกับตนเอง (Self-relatedness/Self-relevance) ผู้ร้องต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำของรัฐหรือกฎหมายนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ในคดีเกี่ยวกับกฎหมายจำกัดชั่วโมงการทำงาน ศาลวินิจฉัยว่าผู้ร้องที่ไม่เข้าข่ายเป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง

ในสถานประกอบการที่กฎหมายบังคับใช้ จะไม่มี “ความเกี่ยวข้องกับตนเอง” และศาลจะสั่งยกคำร้องในส่วนนี้ รวมถึงในคดีเกี่ยวกับการเก็บลายนิ้วมือ ศาลระบุว่าผู้ร้องต้องมีความเกี่ยวข้องโดยตรงและมีความเป็นปัจจุบัน (Self-relatedness and Presentness) กับการละเมิดสิทธิ (Constitutional Court of Korea, 2025, pp.26-47)

หลักเกณฑ์นี้มีลักษณะใกล้เคียงกับหลัก “direct and personal affectation” ในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งกำหนดให้ผู้ร้องต้องได้รับผลกระทบ “ด้วยตนเอง โดยตรง และในปัจจุบัน” (selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen) (Kommers and Miller, 2012, pp.28–31)

(2) ความเป็นปัจจุบันของการละเมิด (Presentness) การละเมิดสิทธินั้นต้องกำลังเกิดขึ้นอยู่ในขณะที่ร้องเรียน ไม่ใช่เรื่องในอดีตที่จบไปแล้วหรือเรื่องในอนาคตที่ยังไม่เกิด (Constitutional Court of Korea, 2025, pp.26-47)

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเฉพาะข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็น “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่แท้จริง” (Actual Constitutional Controversy) เท่านั้น อันเป็นการป้องกันมิให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจวินิจฉัยในลักษณะเป็นการให้ความเห็นทางกฎหมายเชิงนามธรรม (Abstract Advisory Opinion) โดยปราศจากข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพอย่างแท้จริง (Barak, 2006, p.13)

(3) ความเกี่ยวข้องกับคดีมูลฐาน (Relevance to the underlying case) ในกรณีที่มีการร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีในศาลยุติธรรม (Constitutional Complaint under Article 68(2)) ศาลจะพิจารณาว่าผลของการวินิจฉัยจะมีผลต่อการตัดสินคดีในศาลล่างหรือไม่ หากคดีในศาลล่างถึงที่สุดไปแล้วโดยที่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจเปลี่ยนแปลงผลนั้นได้ (เช่น ไม่มีเหตุให้ขอพิจารณาคดีใหม่) ศาลจะถือว่าคำร้องนั้นไม่เข้าเกณฑ์ที่จะรับวินิจฉัย (Non-justiciable) (Constitutional Court of Korea, 2025, pp.26-47)

หลักเกณฑ์ดังกล่าวสะท้อนแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ในเชิงหน้าที่ (Functional Relevance) ของการตรวจสอบกฎหมาย กล่าวคือ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีผลต่อการคุ้มครองสิทธิในทางปฏิบัติ มิใช่เป็นเพียงการวินิจฉัยเชิงนามธรรมเท่านั้น (Ginsburg, 2003, pp.217–220)

(4) ประโยชน์แห่งคดี (Justiciable Interest) ผู้ร้องต้องมีประโยชน์ที่ควรได้รับจากการคุ้มครองสิทธิ หากเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาสิ้นสุดลงแล้ว (เช่น ระยะเวลาประกาศร่างกฎหมายสิ้นสุดลงแล้ว) ศาลอาจมองว่าไม่มีประโยชน์ที่จะวินิจฉัยต่อไป ยกเว้นจะเป็นประเด็นสำคัญที่อาจเกิดขึ้นซ้ำได้ (Constitutional Court of Korea, 2025, pp.26-47)

หลักดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับแนวคิดเรื่องคดีหมดประเด็นพิพาท (Mootness) ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ซึ่งเปิดโอกาสให้ศาลยังคงวินิจฉัยคดีที่แม้ข้อพิพาท

เฉพาะรายจะสิ้นสุดลงแล้ว แต่ยังมีความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะหรือการคุ้มครองสิทธิในอนาคต (Jackson and Tushnet, 2014, p.7)

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีใต้ใช้ระบบคณะตุลาการชุดเล็ก (3 ท่าน) เป็นด่านแรกในการคัดกรองคำร้องตามกฎหมาย โดยใช้หลักเกณฑ์ทางเทคนิคที่เข้มงวด เช่น ความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ร้อง (Self-relatedness) และความเป็นปัจจุบันของการละเมิด (Presentness) เพื่อให้มั่นใจว่าศาลจะใช้ทรัพยากรไปกับการพิจารณาคดีที่มีผลกระทบจริงและเป็นไปตามเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น (Constitutional Court of Korea, 2025, pp.26-47)

ระบบของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นตัวอย่างสำคัญของการใช้กลไกการพิจารณาความรับได้ของคำร้อง (Admissibility Review) เพื่อบริหารจัดการภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตัดโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ แม้จะมีการคัดกรองคำร้องในชั้นต้นอย่างเข้มข้นผ่านองค์คณะพิจารณาเบื้องต้นและระบบผู้ช่วยวิจัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตรง มิได้โอนอำนาจกลั่นกรองไปยังองค์กรภายนอก อันส่งผลให้หลักเกณฑ์การรับคำร้องมีลักษณะเป็นมาตรฐานทางตุลาการ (Judicial Standards) ที่สามารถตรวจสอบความชอบธรรมเชิงเหตุผลได้ในระดับหนึ่ง และยังคงรักษาดุลยภาพระหว่าง “ประสิทธิภาพในการบริหารคดี” กับ “สิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ” ได้อย่างเหมาะสมในเชิงสถาบัน

3.4 สาธารณรัฐตุรกี

สาธารณรัฐตุรกีได้พัฒนาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Individual Application) ในช่วงหลัง โดยเปิดโอกาสให้บุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ระบบดังกล่าวถูกออกแบบขึ้นท่ามกลางบริบทของการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนคำร้อง ซึ่งทำให้ประเด็นการบริหารคดีร้องทุกข์เป็นโจทย์สำคัญตั้งแต่ระยะแรกของการบังคับใช้ระบบนี้

ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีใช้กลไกการพิจารณาความรับคำร้องภายในศาล โดยเน้นการตรวจสอบเงื่อนไขด้านการรับคำร้องไว้วินิจฉัย (Admissibility) เช่น การใช้สิทธิทางศาลอื่นให้ครบถ้วนก่อนการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และการมีลักษณะเป็นประเด็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง กลไกดังกล่าวช่วยให้ศาลสามารถบริหารจัดการปริมาณคดีได้ในระดับหนึ่ง แม้จะยังเผชิญกับภาระงานจำนวนมาก ในการกรองคำร้อง (Filtering) โดยเฉพาะในส่วนของ “คำร้องส่วนบุคคล” (Individual Application) มีความชัดเจนในเชิงโครงสร้างและกระบวนการดังนี้

3.4.1 โครงสร้างการกรองผ่าน “คณะกรรมการ” (The Commissions) ด่านแรกของการกรองคำร้องอยู่ที่หน่วยงานที่เรียกว่า “Commissions” ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบ การรับคำร้องไว้วินิจฉัย (Admissibility) โดยเฉพาะ คณะกรรมการประกอบด้วยตุลาการ 2 ท่าน สังกัดในแต่ละแผนก (Section) (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, pp.18-19) คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบว่า

คำร้องนั้นผ่านเกณฑ์การรับไว้วินิจฉัยหรือไม่ หากคณะกรรมการทั้ง 2 ท่านมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า “ไม่รับคำร้อง” (Inadmissible) คำตัดสินนั้นถือเป็นที่สิ้นสุดและจะแจ้งให้คู่กรณีทราบทันที หากคณะกรรมการมีความเห็นไม่ตรงกัน (ไม่เป็นเอกฉันท์) คำร้องนั้นจะถูกส่งต่อไปยัง “แผนก” (Section) เพื่อพิจารณาความน่ารับวินิจฉัยต่อไป (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, p.24)

3.4.2 เกณฑ์ทางกฎหมายและระเบียบวิธีพิจารณา การพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับคำร้อง ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมาย คำร้องที่จะได้รับการวินิจฉัยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา 45 และมาตรา 47 ของประมวลกฎหมายเลขที่ 6216 (Code no. 6216) (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, p.24)

การตรวจสอบเบื้องต้นทางธุรการ มีสถิติระบุถึงการปฏิเสธคำร้องด้วย “เหตุผลทางธุรการ” (Rejection on Administrative Grounds) ซึ่งใน ค.ศ. 2024 มีจำนวน 269 คำร้อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการกรองเชิงเทคนิคก่อนเข้าสู่การพิจารณาเนื้อหา (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, p.225)

3.4.3 หลักเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญ (Prioritisation Criteria) เนื่องจากปริมาณคดีที่มหาศาล (กว่า 100,000 คดีต่อปี) ศาลจึงมีเกณฑ์ในการเลือกว่าจะหยิบยกคดีใดขึ้นมาพิจารณาก่อนหลัง (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, p.109)

(1) หลักการมาก่อนได้ก่อน (First come, first served) โดยปกติศาลจะพิจารณาตามลำดับการยื่นคำร้อง

(2) ข้อยกเว้นเพื่อความเร่งด่วน ศาลมีอำนาจจัดลำดับการพิจารณาใหม่ หากเรื่องนั้นมีความสำคัญหรือเร่งด่วน โดยอิงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมติที่ประชุมใหญ่ (Plenary decision no. 2015/7 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2015)

3.4.4 หลักการพื้นฐานในการวินิจฉัย (Substantive Filtering Principles) แม้เอกสารจะไม่ได้ระบุรายการตรวจสอบ (Checklist) อย่างละเอียด แต่มีการกล่าวถึงหลักการสำคัญที่ใช้ในการกรองคำร้องทางอ้อมผ่านเนื้อหาการประชุมและคำวินิจฉัย

(1) หลักการความเป็นลำดับรอง (Principle of Subsidiarity) ผู้ร้องต้องใช้กระบวนการเยียวยาภายในประเทศให้ครบถ้วนก่อนจึงจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเป็นหัวข้อสำคัญในการประชุมครบรอบ 12 ปีของกลไกคำร้องส่วนบุคคล (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, p.32 and p.47)

(2) ข้ออ้างที่มีมูล (Arguable claim) ในการพิจารณา (เช่น กรณีเนรเทศ) ศาลระบุว่าข้อกล่าวหาต้องมี “ระดับความร้ายแรงที่แน่นอน” และต้องสนับสนุนด้วยข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง จึงจะถือว่าเป็นข้ออ้างที่รับฟังได้ (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, p.119)

(3) คำร้องที่ไม่มีมูลความจริงอย่างชัดแจ้ง (Manifestly ill-founded) มีการกล่าวถึงการตัดสินว่าคำร้อง “ไม่รับวินิจฉัย” (Inadmissible) ในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลความจริงอย่างชัดเจน (ตัวอย่างใน Source

ที่ศาลยกคำร้องในส่วนนี้) (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, pp.187-188)

3.4.5 การใช้เทคโนโลยีช่วยในการกรอง เนื่องจากภาระงานที่หนักมาก ศาลได้ให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาช่วยในกระบวนการยุติธรรม เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการประเมินคำร้องและจัดระบบการยื่นคำร้องแบบดิจิทัล (Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2025, p.32 and p.34)

กลไกการคัดกรองที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีคือการใช้ระบบ “Commissions” ซึ่งประกอบด้วยตุลาการจำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นด่านหน้าในการพิจารณาความรับได้ของคำร้อง (Admissibility Review) เพื่อให้การคัดกรองคำร้องเบื้องต้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หากคำร้องไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายหรือปราศจากมูลเพียงพอ คำร้องดังกล่าวอาจถูกยุติลงในชั้นนี้ทันทีโดยไม่เข้าสู่การพิจารณาในเนื้อหา ประสบการณ์ของสาธารณรัฐตุรกีสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของประเทศที่นำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Individual Application System) มาใช้ในระยะหลัง โดยเฉพาะปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณคดีและความจำเป็นในการสร้างดุลยภาพระหว่าง “ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดี” กับ “ประสิทธิผลในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน” ของผู้ร้อง ทั้งนี้ การออกแบบกลไกการพิจารณาความรับได้ของคำร้องภายในโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญเอง ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการหลีกเลี่ยงการสร้าง “ด่านเชิงสถาบัน” (Institutional Barriers) ที่อยู่นอกกระบวนการตุลาการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญและความเป็นอิสระของกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ

3.5 บทเรียนเชิงสถาบันจากต่างประเทศในการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาประสบการณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐตุรกี สามารถสังเคราะห์บทเรียนเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระดับโครงสร้างสถาบัน ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างการเข้าถึงศาล (Access) กลไกการคัดกรอง (Filtering) และความสามารถในการบริหารภาระคดีของศาล ได้ดังต่อไปนี้ (Court Capacity) (Venice Commission, 2010, p.58)

ประการที่หนึ่ง ประเทศที่สามารถบริหารภาระงานของคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพล้วนออกแบบ “กลไกการรับคำร้องไว้วินิจฉัยภายในองค์กรศาลรัฐธรรมนูญเอง” (Internal Judicial Filtering) โดยมิได้พึ่งพาหน่วยงานภายนอกเป็นด่านคัดกรองหลัก ไม่ว่าจะเป็นระบบองค์คณะย่อย (Kammern) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระบบองค์คณะตุลาการขนาดเล็กของสาธารณรัฐเกาหลี หรือระบบคณะกรรมการของสาธารณรัฐตุรกี แนวทางดังกล่าวช่วยรักษาความเป็นเอกภาพของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ และคงไว้ซึ่งหลักการของการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Control)

โดยลดความเสี่ยงของการเกิด “ด่านกั้นเชิงสถาบัน” ที่อยู่นอกฝ่ายตุลาการ (Venice Commission, 2010, p.59)

ประการที่สอง กลไกการคัดกรองคดีในประเทศต่าง ๆ สามารถจำแนกได้เป็นสองรูปแบบเชิงสถาบัน ได้แก่ แนวทางที่เน้น “ดุลพินิจเชิงตุลาการ” (Judicial Discretion Model) เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งให้องค์คณะย่อยมีอำนาจกว้างในการพิจารณาความรับคำร้อง และแนวทางที่เน้น “หลักเกณฑ์เชิงโครงสร้าง” (Rule-structured Filter Model) เช่น ในสาธารณรัฐออสเตรีย ซึ่งใช้เงื่อนไขทางกฎหมายและลำดับชั้นของกระบวนการเป็นเครื่องมือคัดกรอง อย่างไรก็ดี แม้รูปแบบจะแตกต่าง แต่ทั้งสองแนวทางต่างมีจุดร่วมสำคัญคือการมุ่งจัดสรรทรัพยากรของศาลไปยังคดีที่มีนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง (Grimm, 2016, p.346)

ประการที่สาม ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า การบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัย “กลไกคัดกรองหลายชั้น” (Multi-layer Filtering) ซึ่งประกอบด้วยการตรวจสอบเบื้องต้นโดยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ (Preliminary Examination) และการพิจารณาความรับคำร้องโดยองค์คณะตุลาการขนาดเล็ก ก่อนที่จะส่งต่อไปยังองค์คณะเต็มรูปแบบ กลไกดังกล่าวช่วยลดภาระงานขององค์คณะใหญ่โดยไม่ลดทอนลักษณะเชิงตุลาการของการตัดสินใจ เนื่องจากอำนาจสุดท้ายยังคงอยู่กับผู้พิพากษา (Venice Commission, 2010, p.59)

ประการที่สี่ หลักเกณฑ์สาระสำคัญที่ใช้ในการรับคำร้องในระบบกฎหมายเปรียบเทียบมีความสอดคล้องกันในหลายประเทศ ได้แก่ หลักความเกี่ยวข้องโดยตรงของผู้ร้อง (Self-relatedness) หลักความเป็นปัจจุบันของการละเมิด (Presentness) หลักความเป็นลำดับรอง (Subsidiarity) และหลักข้ออ้างที่มีมูล (Arguable Claim) ซึ่งสะท้อนแนวคิดพื้นฐานว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรใช้ทรัพยากรในการพิจารณาคดีที่มีความจำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง มิใช่คดีที่ไม่มีนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญ (Venice Commission, 2010, pp.32–35)

ประการที่ห้า ระบบที่มีปริมาณคดีสูง เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐตุรกี แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของ “เทคนิคการบริหารภาระคดี” (Case-management Techniques) เช่น การไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลโดยละเอียดในกรณีไม่รับคำร้อง (Summary Dismissal) หรือการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบดิจิทัลมาใช้ในการจัดการคำร้อง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเพิ่มประสิทธิภาพของศาลรัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบัน (Venice Commission, 2010, p.58)

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพมิได้ขึ้นอยู่กับระดับของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการออกแบบ “โครงสร้างการคัดกรองคดี” ที่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการ และสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการบริหาร

ภาระคดีของศาลได้อย่างเหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความชอบธรรมของระบบมิได้วัดจากจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลเท่านั้น แต่รวมถึงความสามารถของระบบในการคัดเลือกคดีที่มีนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาอย่างมีเหตุผล โปร่งใส และสามารถคาดหมายได้ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่บั่นทอนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญของประชาชน

ตารางที่ 1 : สรุป “กลไกการกรองคดี–ใครเป็นผู้กลั่นกรอง–เงื่อนไขสำคัญ”

ประเด็นเปรียบเทียบ	เยอรมนี (BVerfG)	ออสเตรีย (VfGH)	เกาหลีใต้ (CCK)	ตุรกี (TCC)
ด่านหน้า (ก่อนถึงองค์คณะตุลาการ)	General Register เจ้าหน้าที่ตรวจเบื้องต้น ลดเรื่องเข้าสู่ตุลาการ	ศาลปกครองชั้นต้นเป็น “Filter” โดยโครงสร้าง (post-2014)	หน่วยสนับสนุน Research Dept. for Preliminary Review	ธุรการ/ Administrative Check มีการปัดตกทางเทคนิค
ด่านคัดกรองหลักภายในศาล	Chambers (3 ตุลาการ)	เน้น “Filter” ผ่านศาลปกครอง/ศาลผู้ลี้ภัย + เกณฑ์คำร้องเข้มงวด	Designated Panels (3 ตุลาการ)	Commissions (2 ตุลาการ)
เงื่อนไขสำคัญของการตัดสินในด่านคัดกรอง	ต้อง เอกฉันท์ ใน chamber ; ถ้าไม่เอกฉันท์/เรื่องใหญ่ส่ง Senate	“ลำดับชั้นศาล” + “คำร้องต้องชัดเจน” (Substantiation)	คณะ 3 คนคัดกรองก่อนส่ง Full Bench	ต้อง เอกฉันท์ ใน Commission ; ถ้าไม่เอกฉันท์ส่ง Section
อำนาจ “รับและชนะได้เลย” ในด่านคัดกรอง	มี : ถ้าเป็นเรื่อง established case-law	โดยภาพรวม “เข้มงวดเชิงเกณฑ์” มากกว่าใช้ดุลพินิจลักษณะนี้	มีระบบคัดกรองก่อน แต่การ “ชนะเลย” ขึ้นกับโครงสร้างคดี	โครงสร้างเน้น admissibility ; ชนะในชั้นคัดกรองพบได้น้อยกว่า
เทคนิคบริหารเวลา	ไม่ต้องให้เหตุผลในคำสั่งไม่รับ (ช่วยปิดคดีจำนวนมาก)	ปิดคดีหมู่/ซ้ำรูปแบบได้เร็ว (โดยเฉพาะ Asylum)	Prior Review + Support Unit ช่วยลดภาระ	Prioritisation + แนวโน้มใช้ดิจิทัล/เทคโนโลยีช่วย
ภาพรวมโมเดล	“ตุลาการคุมประตู” + เครื่องมือประหยัดเวลา	“โครงสร้างศาลเป็นตัวกรอง” + เกณฑ์คำร้องเข้ม	“คัดกรองเป็นระบบ” + เกณฑ์ Admissibility ชัด	“คัดกรองหลายชั้น” สำหรับระบบที่คดีมหาศาล

4. การบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อจำกัดทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาบทเรียนจากต่างประเทศดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ 3 จะเห็นได้ว่า ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพมิได้ขึ้นอยู่กับการเปิดหรือปิดช่องทางการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่การออกแบบโครงสร้างและกระบวนการบริหารคดีให้สามารถรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกับการจัดการภาระงานของศาลอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นแก่นของแนวคิดการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (Venice Commission, 2010, p.5 and p.58)

4.1 การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 : โครงสร้างและกระบวนการ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 รับรองสิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เปิดให้ประชาชน (ผู้ร้อง) มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง หากแต่บัญญัติให้ประชาชนต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนในทุกกรณี ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวกลางในการพิจารณาคำร้องในเบื้องต้น ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ร้องเสียเอง หรืออาจมีความเห็นยุติและแจ้งไปยังประชาชน (ผู้ร้อง) เพื่อก่อให้เกิดสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจพิจารณาเรื่องให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่รับคำร้อง กฎหมายก็บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชน (ผู้ร้อง) ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ (อดิเทพ, 2568, หน้า 2-14)

4.1.1 “หลักเกณฑ์” “วิธีการ” และ “เงื่อนไข”

กลไกการฟ้องตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ “หลักเกณฑ์” “วิธีการ” และ “เงื่อนไข” ซึ่งทำหน้าที่ต่างกันชัดเจน กล่าวคือ หลักเกณฑ์ตอบว่า “อำนาจศาลหรือไม่–ใครฟ้องได้–ฟ้องเรื่องอะไร” วิธีการ คือ “ทำอย่างไร–เมื่อใด” และเงื่อนไขคือ “กรอบตัดสิทธิ/ข้อยกเว้น” ที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการกลั่นกรอง เพื่อใช้งานจริง บทความนี้ขอเสนอ “แบบการคัดกรอง 3 ขั้น” (Three-Step) (อดิเทพ อุยยะพัฒน์, 2568, หน้า 24-25) ดังนี้



ขั้นที่ 1 (Step 1) หลักเกณฑ์ (Jurisdiction + Standing + Subject-matter)

อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ คือ ต้องเข้ากรอบ รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (11) มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48

ใครฟ้องได้ คือ ต้องเป็นบุคคลผู้ถูกละเมิดโดยตรง/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฟ้องเรื่องอะไร คือ การใช้อำนาจรัฐที่กระทบสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยตรง หรือเพราะตัวบทกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ

ขั้นที่ 2 (Step 2) วิธีการ (Procedure & Timing)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 คือ ทำให้ถูกขั้นตอนและกติกาเวลา ได้แก่ 90/60/90 วัน รูปแบบคำร้องครบถ้วน แล้วจึงผ่านด่านคัดกรอง

ขั้นที่ 3 (Step 3) เงื่อนไข (Admissibility Filters)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 อันเป็น “ด่านตัดสิทธิ” กล่าวคือ ต้องมีใช่การกระทำทางรัฐบาล ไม่มีช่องทางเฉพาะในกฎหมายอื่น ต้องดำเนินการตามขั้นตอนอื่นให้ครบ และไม่มีคดีที่อยู่ในศาลอื่น ซึ่งช่วยลดความซ้ำซ้อนของระบบ แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่า ขั้นที่ 3 กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงสิทธิฟ้องตรงของประชาชน

4.1.2 สถิติคดีการยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

(1) สถิติคดีในชั้นการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หากพิจารณาจากจำนวนคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 ในชั้นการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 ปีงบประมาณ ได้แก่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2567, หน้า 13-14) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2568, หน้า 134) และปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2569, หน้า 19) มีรายละเอียดตามตาราง ดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ.	ได้รับเรื่องร้องเรียน	เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ	ยุติการพิจารณา
2566	88	15	73
2567	123	1	122
2568	145	-	145

(2) สถิติคดีในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 จำนวนทั้งสิ้น 51 เรื่อง โดยแบ่งเป็น 1 คำวินิจฉัย (คำวินิจฉัยที่ 15/2565) และ 50 คำสั่ง ทั้งนี้ เป็นกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องโดยมิได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน จำนวน 2 คำสั่ง ได้แก่ คำสั่งที่ 1/2566 และคำสั่งที่ 2/2566 ในส่วนที่เหลือจำนวน 48 คำสั่ง เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเนื่องด้วยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2567, หน้า 127-131)

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มีคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 จำนวนทั้งสิ้น 59 คำสั่ง ทั้งนี้ เป็นกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องโดยมิได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน จำนวน 6 คำสั่ง ได้แก่ คำสั่งที่ 56/2567 คำสั่งที่ 11/2567 คำสั่งที่ 29/2567 คำสั่งที่ 32/2567 คำสั่งที่ 33/2567 และคำสั่งที่ 36/2567 ในส่วนที่เหลือจำนวน 53 คำสั่ง เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเนื่องด้วยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2568, หน้า 136-139)

ตัวอย่างของคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเนื่องด้วยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น

กรณีที่ไม่ปรากฏว่าเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เช่น คำสั่งที่ 31/2566 วินิจฉัยโดยวางแนวว่า สิทธิในการได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นสิทธิเฉพาะของบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 และมาตรา 159 มิใช่สิทธิทั่วไปของประชาชนทุกคน ดังนั้น ผู้ร้องซึ่งมิได้อยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้

จากแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมสะท้อนหลัก “ผู้ได้รับความกระทบกระเทือนโดยตรง” (Directly Affected Person) ในคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน กล่าวคือ การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มิได้เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปยื่นคำร้องในลักษณะการฟ้องเพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไป (Actio Popularis) หากแต่จำกัดเฉพาะกรณีที่ผู้ร้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงจากการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น (Kommers and Miller, 2012, pp.12–16)

ในกรณีกระบวนการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาย่อม

เป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 และมาตรา 159 มิใช่สิทธิทั่วไปที่ประชาชนทุกคนอาจกล่าวอ้างได้ ดังนั้น ผู้ร้องซึ่งมิได้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวจึงมิได้อยู่ในฐานะผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและไม่อาจใช้ช่องทางการร้องทุกข์ตามมาตรา 213 ประกอบมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้ ซึ่งอาจเปรียบเทียบกับหลัก “direct and personal affectation” ในคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งกำหนดให้ผู้ร้องต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบ “ด้วยตนเองโดยตรง และในปัจจุบัน” (selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen) มิฉะนั้น คำร้องย่อมไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตาม BVerfGG § 90(1) (Kommers and Miller, *2012*, pp.12–16, p.34, pp.198-200.)

นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เช่น คำสั่งที่ 77/2565 หรือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ เช่น คำสั่งที่ 24/2566 หรือเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองอันอยู่ในความหมายของการกระทำทางรัฐบาล ตามมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เช่น คำสั่งที่ 52/2566 เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เช่น คำสั่งที่ 43/2566 และคำสั่งที่ 53/2567 เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะและผู้ร้องยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วนตามมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เช่น คำสั่งที่ 4/2566 เป็นกรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นหรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เช่น คำสั่งที่ 43/2566 และคำสั่งที่ 50/2567 เป็นกรณีการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 และเป็นกรณีการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เป็นต้น

โครงสร้างที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้ามาทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องก่อนเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในทุกเรื่อง ย่อมสะท้อนแนวคิดในการใช้กลไกเชิงสถาบันนอกศาลเพื่อทำหน้าที่คัดกรองคำร้อง (Filtering) และลดภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้อง

กับแนวคิดการจัดการภาระงานศาลในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ อย่างไรก็ดี การออกแบบให้การคัดกรองคำร้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่อยู่นอกกระบวนการตุลาการ ย่อมส่งผลโดยตรงต่อสิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ (Access to Constitutional Justice) ของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

ในเชิงการบริหารคดี บทบาทดังกล่าวทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสถานะเป็น “ด่านแรก” ของกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติเรื่องและไม่ส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจพิจารณาเรื่องให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่รับคำร้อง ย่อมมีผลเป็นเพียงการชะลอการยื่นคำร้องของผู้ร้องในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากประชาชนผู้ร้องย่อมจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เองอยู่ดี

4.2 ข้อจำกัดทางกฎหมายและเชิงโครงสร้างของการบริหารคดีตามมาตรา 213

ข้อจำกัดประการแรก คือ การขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับคำร้อง (Admissibility) ที่ชัดเจนและเป็นระบบในชั้นการกลั่นกรองโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการพิจารณาไว้โดยละเอียด โดยเหตุนี้ทางผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องนำเอาหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 มาปรับใช้โดยอนุโลม แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บางประการ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2568, หน้า 209-211) ดังนั้นจึงเป็นปัญหาในการใช้กลไกการพิจารณาความรับคำร้องโดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใส อาจบั่นทอนทั้งความแน่นอนทางกฎหมายและความชอบธรรมของกระบวนการคุ้มครองสิทธิทางรัฐธรรมนูญซึ่งอาจทำให้ผู้ร้องไม่สามารถคาดหมายผลของกระบวนการได้ล่วงหน้า

ข้อจำกัดประการที่สอง คือ ในบางกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจพิจารณาเรื่องให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลา 60 วัน นับแต่ได้รับคำร้องจากประชาชน (ผู้ร้อง) เนื่องด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินมีความจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนที่จะมีการวินิจฉัย (ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2568, หน้า 210) ดังนั้น จึงเป็นเหตุทำให้ขาดการให้เหตุผลอย่างเป็นระบบแก่ประชาชน (ผู้ร้อง) ว่าคำร้องของตนอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข อันทำให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ซึ่งจากมาตรฐานสากลที่ให้ความสำคัญกับการให้เหตุผลในชั้นการพิจารณารับคำร้อง (Admissibility) เพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Fairness) และรักษาความชอบธรรมของระบบ (Venice Commission, 2010, pp.58–60)

ข้อจำกัดประการที่สาม เป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เกิดจากการให้องค์กรนอกกระบวนการตุลาการมีอำนาจตัดสินใจในชั้นการคัดกรองคำร้อง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความตึงเครียดกับหลักการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญที่เน้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศูนย์กลางของ

กระบวนการพิจารณาคดี ประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของ Venice Commission ที่เน้นย้ำว่าการพิจารณารับคำร้องควรอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายตุลาการโดยตรง เพื่อลดความเสี่ยงในการเพิ่ม “ด่านเชิงสถาบัน” ที่อาจบั่นทอนสิทธิของผู้ร้อง (Venice Commission, 2010, p.59)

เมื่อเปรียบเทียบกับบทเรียนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐตุรกี จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ระบบที่มอบหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิจารณาความรับคำร้องภายในองค์กรศาลเอง แม้จะมีกลไกการพิจารณารับคำร้อง (Admissibility Review) และมาตรการคัดกรองคำร้อง (Filtering Mechanism) ที่เข้มงวด ก็ยังสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีกับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญได้ดีกว่าในเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ เนื่องจากการคัดกรองดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตรง อันทำให้เกณฑ์การรับคำร้องมีลักษณะเป็นมาตรฐานทางตุลาการ (Judicial Standards) ที่มีเอกภาพ ความต่อเนื่อง และสามารถตรวจสอบความชอบธรรมเชิงเหตุผลได้มากกว่าระบบที่มอบอำนาจกลั่นกรองเบื้องต้นให้แก่องค์กรภายนอกศาลรัฐธรรมนูญ (Grimm, 2016, pp.136–137 ; Venice Commission, 2010, pp.58–61)

5. ข้อเสนอเชิงนโยบายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213

เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 บทความนี้เสนอให้มีการปฏิรูปเชิงสถาบันใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับแนวปฏิบัติ ระดับกฎหมายลำดับรอง และระดับโครงสร้าง ทั้งนี้เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญกับความสามารถในการบริหารภาระคดีของศาล (Venice Commission, 2010, p.58)

5.1 ในระดับแนวปฏิบัติ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้อง (Admissibility Criteria) ให้มีความชัดเจนโปร่งใส และสามารถคาดหมายได้ โดยอาจจัดทำแนวทางสาธารณะเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้อง รวมทั้งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการให้เหตุผลในกรณีที่ไม่ส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมของกระบวนการคัดกรอง (Venice Commission, 2010, p.32)

5.2 ในระดับกฎหมายลำดับรอง ควรกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสถิติคำร้องและผลการพิจารณา เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบของระบบ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของ procedural fairness ในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (Grimm, 2016, p.45)

5.3 ในระดับโครงสร้าง ควรพิจารณาปรับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นองค์กรสนับสนุน (Facilitative Body) มากกว่าการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการรับคำร้อง หรือพิจารณานำกลไกการคัดกรองภายในศาลรัฐธรรมนูญ (Internal Judicial Filtering Mechanism) มาใช้ เพื่อให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการรับคำร้องไว้พิจารณา (Admissibility) อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการโดยตรง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Adjudication) ในระบบกฎหมายเปรียบเทียบ (Venice Commission, 2010, p.59)

ท้ายที่สุด การปฏิรูประบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นเพียงการแก้ไขรายละเอียดของกระบวนพิจารณาหรือการปรับปรุงเทคนิคทางกฎหมาย หากแต่เป็นการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญทั้งระบบ เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญกับขีดความสามารถของศาลในการบริหารจัดการคดีอย่างมีประสิทธิภาพและธำรงไว้ซึ่งความชอบธรรมขององค์กรตุลาการ ทั้งนี้ หากระบบการกลั่นกรองคำร้องไม่สามารถรักษาดุลยภาพดังกล่าวได้ ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญย่อมเสี่ยงต่อการกลายเป็นเพียง “สิทธิในทางรูปแบบ” (Formal Right) ที่ประชาชนไม่อาจเข้าถึงได้อย่างแท้จริง หรือในอีกด้านหนึ่งอาจก่อให้เกิดภาระคดีเกินสมรรถนะของศาล จนกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญโดยรวม ด้วยเหตุนี้ การออกแบบกลไกการรับคำร้องไว้พิจารณา (Admissibility) และระบบการคัดกรองคำร้องจึงต้องตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การคุ้มครองสิทธิและการบริหารภาระคดีมิใช่คุณค่าที่ขัดแย้งกัน หากแต่เป็นองค์ประกอบที่ต้องดำรงอยู่ในภาวะสมดุลเดียวกันภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (constitutional justice) ในระบอบรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (Barak, 2012, p.131)

6. บทสรุป

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมิใช่เพียงกลไกเชิงกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นกลไกเชิงสถาบัน (Institutional Mechanism) ที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานกับการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญโดยรวม การออกแบบและการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ (Grimm, 2016, pp.3–10)

6.1 การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในเชิงทฤษฎี

เมื่อพิจารณาในเชิงทฤษฎี การศึกษานี้เสนอว่า การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญควรถูกทำความเข้าใจผ่านกรอบแนวคิดเรื่อง “ดุลยภาพเชิงสถาบัน” (Institutional Equilibrium) ซึ่งมุ่งรักษาความสมดุลระหว่าง (1) ความสามารถของศาลในการบริหารจัดการภาระคดีและธำรงประสิทธิภาพของ

องค์กรตุลาการ (Institutional Capacity) กับ (2) สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (Access to Constitutional Justice) ภายใต้กรอบดังกล่าว กลไกการพิจารณารับคำร้อง (Admissibility) และการคัดกรองคำร้อง (Filtering) มิใช่เพียงมาตรการเชิงเทคนิคหรือเครื่องมือด้านวิธีพิจารณา หากแต่เป็น “กลไกกำกับความชอบธรรม” (Legitimacy-regulating Mechanisms) ของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญโดยตรง เนื่องจากเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญระหว่างการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกับความสามารถของศาลในการควบคุมปริมาณและคุณภาพของคดีที่เข้าสู่การพิจารณา (Barak, 2012, p.131)

อย่างไรก็ดี กลไกดังกล่าวจะมีความชอบธรรมได้ต่อเมื่อได้รับการออกแบบและบังคับใช้อย่างได้สัดส่วน (Proportionate) โปร่งใส (Transparent) และสามารถคาดหมายได้ (Predictable) โดยไม่บั่นทอนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญของผู้ร้อง ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วยข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญและบทบาทของศาลในการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งเห็นว่าองค์กรตุลาการต้องรักษาดุลยภาพระหว่างการธำรงประสิทธิภาพของสถาบันกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ตามแนวคิดของ Dieter Grimm (Grimm, 2016, pp.61–66 and pp.127–142) รวมทั้งหลักความได้สัดส่วนในกฎหมายรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ตามแนวคิดของ Aharon Barak ซึ่งต่างยืนยันว่าการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบต่อแก่นของสิทธิ (Barak, 2012, pp.131–135)

6.2 การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ในมิติเปรียบเทียบ บทเรียนจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐตุรกี ชี้ให้เห็นแนวโน้มร่วมที่สำคัญ คือ การคงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะ “ศูนย์กลางของกระบวนการคัดกรองคำร้อง” แม้จะมีการใช้กลไกการพิจารณารับคำร้อง (admissibility) และการคัดกรองคำร้อง (filtering) อย่างเข้มข้นก็ตาม รูปแบบดังกล่าวช่วยรักษาความเป็นเอกภาพของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญและลดความเสี่ยงจากการเพิ่ม “ด่านเชิงสถาบันภายนอก” (External Institutional Barriers) ที่อยู่นอกการควบคุมของฝ่ายตุลาการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงศาลของประชาชน ทั้งนี้ สอดคล้องกับข้อเสนอเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับการออกแบบระบบการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (Chakim, 2019, pp.98–100)

6.3 การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213 จะสะท้อนพัฒนาการสำคัญในการรับรองสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่การออกแบบให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตัวกลางในการคัดกรองคำร้องก่อนเข้าสู่ศาลกลับก่อให้เกิดข้อจำกัดเชิงโครงสร้างหลายประการ โดยเฉพาะความไม่ชัดเจน

ของหลักเกณฑ์การพิจารณา ความไม่สามารถให้เหตุผลได้อย่างทั่วถึง และการที่องค์กรนอกกระบวนการตุลาการมีบทบาทในลักษณะที่อาจชะลอหรือจำกัดการเข้าถึงศาลของผู้ร้อง ปัญหาดังกล่าวสะท้อนลักษณะของกลไกกลั่นกรองคำร้องโดยองค์กรภายนอกศาล (External Filtering Mechanism) ที่มีระดับความชอบธรรมต่ำกว่ากลไกที่อยู่ภายในศาล (Venice Commission, 2010, pp.32–35, pp.58–60)

บทความนี้จึงเสนอในเชิงการตีความและจัดระเบียบใหม่ของกฎหมายบนพื้นฐานของหลักบรรทัดฐาน (Normative Reconstruction) ว่าปัญหาหลักของระบบไทยมิได้อยู่ที่ “การมีอยู่” ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากแต่อยู่ที่ “การออกแบบเชิงสถาบัน” (Institutional Design) และ “กระบวนการใช้อำนาจ” (Procedural Operation) ของกลไกการคัดกรองคำร้อง การพัฒนาระบบจึงไม่ควรมุ่งปรับเพิ่มหรือลดอำนาจขององค์กรในเชิงปริมาณ หากแต่ควรมุ่งปรับปรุง (1) ความชัดเจนของกลไกการพิจารณารับคำร้อง (Admissibility) (2) ความโปร่งใสและการให้เหตุผล (Reason-giving) และ (3) การเชื่อมโยงกลไกการคัดกรองเข้ากับศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเข้าถึงความยุติธรรม ความได้สัดส่วน และมาตรฐานสากล

6.4 ข้อเสนอในเชิงนโยบายสาธารณะ

สำหรับในเชิงนโยบายสาธารณะ การพัฒนาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมุ่งสร้างดุลยภาพระหว่าง “การเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” กับ “ขีดความสามารถขององค์กรตุลาการ” ควบคู่กันไป การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนและสามารถคาดหมายได้ การพัฒนาแนวปฏิบัติในการให้เหตุผลเกี่ยวกับการรับหรือไม่รับคำร้องอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการเปิดเผยแนวคำวินิจฉัยหรือแนวปฏิบัติด้านการกลั่นกรองคดีอย่างเพียงพอจะช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ความเชื่อมั่น และความชอบธรรมของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในระยะยาว

นอกจากนี้ ควรปรับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินจากการเป็น “ด่านกีดกันเชิงกระบวนการ” (Procedural Gatekeeper) ไปสู่การเป็น “กลไกเชื่อมโยงเชิงสถาบัน” (Institutional Bridge) ระหว่างประชาชนกับศาลรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นการให้คำแนะนำ การตรวจสอบความครบถ้วนของคำร้อง และการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ มากกว่าการทำหน้าที่คัดกรองในลักษณะที่อาจจำกัดโอกาสในการเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักความเป็นธรรมในสังคมประชาธิปไตยร่วมสมัย

ท้ายที่สุด การปฏิรูปการบริหารคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 213 มิใช่เพียงการปรับปรุงเชิงเทคนิคของกระบวนพิจารณา หากแต่เป็นการทบทวนโครงสร้างเชิงสถาบันของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยตรง ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจึงควรถูกมองว่าเป็น “ดัชนีวัดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม

ในทางปฏิบัติ" (Practical Constitutionalism) กล่าวคือ เป็นตัวชี้วัดว่ารัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิได้จริงเพียงใดในระดับโครงสร้างและกระบวนการ ซึ่งเป็นแก่นของรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ (Alexy, 2002, pp.66–69) ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2563). **อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2567). **รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2568). **รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2569). **รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ศาลรัฐธรรมนูญ. (2567). **รายงานประจำปีศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ. (2568). **รายงานประจำปีศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อดิเทพ อุยยะพัฒน์. (2568). **การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (การฟ้องตรง) โดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213: ศึกษาพัฒนาการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องตรง สถิติและแนวคำวินิจฉัย และวิเคราะห์อุปสรรคเชิงระบบพร้อมข้อเสนอเชิงนโยบาย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ภาษาอังกฤษ

Barak Aharon. (2012). **Proportionality : Constitutional Rights and Their Limitations.** Cambridge : Cambridge University Press.

Barak Aharon. (2006). **The Judge in a Democracy**. Princeton: Princeton University Press.

Constitutional Court of Austria. (2025). **Activity Report 2024**. Vienna: Austrian Constitutional Court.

Constitutional Court of Korea. (2025). **Annual Report 2024.** Seoul : Constitutional Court of Korea.

Constitutional Court of the Republic of Türkiye. (2025). **Annual Report 2024**. Ankara : Constitutional Court of the Republic of Türkiye.

Donald P. Kommers and Russell A. Miller. (2012). **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany**, 3rd ed. Durham: Duke University Press.

Federal Constitutional Court of Germany. (2025). **Annual Report 2024**. Karlsruhe : Federal Constitutional Court of Germany.

Grimm, Dieter. (2016). **Constitutionalism: Past, Present, and Future**. Oxford : Oxford University Press.

M. Lutfi Chakim. (2019). '**A Comparative Perspective on Constitutional Complaint**' 5 *Constitutional Review*.

Robert, Alexy. (2002). **A Theory of Constitutional Rights.** Oxford : Oxford University Press.

Tom Ginsburg. (2003). **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases.** Cambridge: Cambridge University Press.

Venice Commission. (2010). **Study on Individual Access to Constitutional Justice**. Strasbourg : Council of Europe.

Vicki C. Jackson and Mark Tushnet. (2014). **Comparative Constitutional Law**, 3rd ed. New York: Foundation Press.

กรอบการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำเชิงบูรณาการสำหรับหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย[1]

An Integrated Development Framework for Water Surveillance and Security Management of the Mekong Riverine Peacekeeping Unit, Nong Khai Sector

แพรภัทรา เขียวชะอุ่ม[2] และ พิชัยยุทธ ปาจะกัง[3]
Praepattra Kiaochaoum[2] and Pichaiyuht Pajakung[3]
สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม[2]
Department of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences[2]
หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง[3]
Mekong River Unit[3]
E-mail : praepattra@gmail.com and Pichaiyuht3592@gmail.com

Received 12.12.2025 ➢ Revised 08.06.2026 ➢ Accepted 10.06.2026

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบวิจัยเชิงปฏิบัติการ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์สถานการณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย โดยใช้การวิเคราะห์ SWOT และ 2) พัฒนายุทธศาสตร์การเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือดังกล่าว กลุ่มผู้ให้ข้อมูล

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ วิทยาลัยการทัพเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ รุ่นที่ 57 ประจำปีการศึกษา 2568

[2] เลขที่ 85 ถนนมาลัยแมน ตำบลนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม 73000

[3] เลขที่ 2041/1 หมู่ 2 ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี 20180

สำคัญ ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย เลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเลือกแบบเจาะจง จำนวน 20 คน เครื่องมือวิจัยคือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์แก่นสาระ

ผลการวิจัยพบว่า

1. การวิเคราะห์ SWOT ชี้ให้เห็นว่า หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตหนองคายมีจุดแข็งด้านความเชี่ยวชาญของบุคลากร ประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจ และเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ที่เข้มแข็ง ขณะที่จุดอ่อนสำคัญคือข้อจำกัดด้านเครื่องมือและระบบสนับสนุนที่ยังไม่ทันสมัย ส่งผลต่อความสามารถในการตรวจจับและตอบสนองภัยคุกคามอย่างทันท่วงที สำหรับโอกาส ได้แก่ การสนับสนุนเชิงนโยบายระดับภูมิภาคและการเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่วนภัยคุกคามมาจากความซับซ้อนของปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน กลยุทธ์ที่สังเคราะห์ได้ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ กลยุทธ์เชิงรุก (SO) กลยุทธ์เชิงป้องกัน (ST) กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO) และกลยุทธ์เชิงรับ (WT) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำ ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1) การยกระดับศักยภาพด้วยเทคโนโลยีอัจฉริยะ 2) การสร้างระบบป้องกันแบบบูรณาการ 3) การพัฒนาศักยภาพกำลังพล และ 4) การบริหารความเสี่ยงเชิงระบบเพื่อปิดช่องว่างด้านความมั่นคง การดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะส่งผลให้ระบบเฝ้าระวังมีความทันสมัย สามารถตอบสนองต่อภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดนลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน โดยมีกรอบการพัฒนาประกอบด้วย 1 วิสัยทัศน์ 5 พันธกิจ 5 เป้าหมาย 4 ยุทธศาสตร์ และ 22 กลยุทธ์สนับสนุน

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์, การพัฒนา, ระบบเฝ้าตรวจเรือ, หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง, เขตหนองคาย

Abstract

This study employed a qualitative research design using action research. The objectives were to: (1) analyze the operational situation of officers of the Mekong Riverine Unit in Nong Khai Province using SWOT analysis, and (2) develop strategies for surveillance and water security of the unit. Key informants consisted of 20 officers selected through purposive sampling. Data were collected through semi-structured and in-depth interviews. Data credibility was ensured through triangulation. The data were analyzed using content analysis and thematic analysis.

The findings revealed that :

1. The SWOT analysis indicated that the unit's strengths include personnel expertise, operational efficiency, and strong local collaborative networks. However, key weaknesses lie in limitations of equipment and insufficiently modern support systems, which affect the timely detection and response to threats. Opportunities arise from regional policy support and access to emerging technologies, while threats stem from the increasing complexity of border security issues. The synthesized strategies were categorized into four dimensions: aggressive (SO), defensive (ST), corrective (WO), and preventive (WT) strategies, aiming to systematically enhance operational effectiveness.

2. The strategic development of surveillance and water security systems comprises four key strategies : (1) enhancing capacity through smart technologies, (2) establishing integrated defense mechanisms, (3) strengthening personnel capabilities, and (4) implementing systematic risk management to address security gaps. The implementation of these strategies is expected to modernize surveillance systems, improve responsiveness to complex threats, and sustainably enhance security in the Mekong River border areas. The strategic framework consists of 1 vision, 5 missions, 5 goals, 4 strategies, and 22 supporting measures.

Keywords : Strategy, development, surveillance system, the Mekong Riverine Unit, Nong Khai Province

1. บทนำ

ลุ่มแม่น้ำโขงเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตจังหวัดหนองคายซึ่งเป็นแนวชายแดนธรรมชาติที่มีบทบาททั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการค้าชายแดน อย่างไรก็ตาม พื้นที่ดังกล่าวกลับเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่อย่างต่อเนื่อง ทั้งการลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การลักลอบนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่ออธิปไตยของชาติและความปลอดภัยของประชาชน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, หน้า 39) จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2565, หน้า 8) พบว่า พื้นที่ชายแดนแม่น้ำโขงประสบกับภัยคุกคามหลากหลายรูปแบบ ทั้งการลักลอบนำเข้าสินค้า ยาเสพติด และการค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่โดยตรง

หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง (นรข.) เป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงทางน้ำที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบ

เรียบร้อยและปกป้องผลประโยชน์ของชาติบริเวณแนวชายแดนลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีพัฒนาการมาจากหน่วยปฏิบัติการตามลำแม่น้ำโขง (นปข.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในช่วงสถานการณ์ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านความมั่นคงของรัฐ ต่อมาเมื่อบริบทความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไป ภัยคุกคามมีลักษณะเชื่อมโยงข้ามพรมแดนมากขึ้น ทั้งปัญหายาเสพติด การลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ หน่วยงานจึงได้รับการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบันหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงมีภารกิจหลักในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยตามแนวลำน้ำโขง ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทุกรูปแบบให้ความช่วยเหลือประชาชนตามหลักมนุษยธรรม ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสนับสนุนการรักษาความมั่นคงและการพัฒนาพื้นที่ชายแดนอย่างยั่งยืน (หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง, 2567)

หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง (นรข.) เป็นหน่วยเฉพาะกิจของกองทัพเรือ มีภารกิจหลักในการป้องกันและปราบปรามภัยคุกคามดังกล่าวทางน้ำ แต่จากการศึกษาพบว่ายังมีข้อจำกัดในด้านกำลังพล ยุทโธปกรณ์และระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน (กองทัพเรือ, 2560, หน้า 16) ประกอบกับภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนและพลวัตเพิ่มมากขึ้น ทำให้การรักษาความมั่นคงในพื้นที่มีความท้าทายอย่างยิ่ง จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์เฉพาะเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และตอบสนองภัยคุกคามทางน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง หรือ นรข. มีพื้นที่ปฏิบัติการตามริมฝั่งแม่น้ำโขงครอบคลุม 8 จังหวัด คือ เชียงราย เลย หนองคาย บึงกาฬ นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี เป็นระยะทางรวมทั้งสิ้น 928 กิโลเมตร และแบ่งความรับผิดชอบเป็น นรข.เขต 4 เขต ได้แก่ 1. นรข.เขตเชียงราย 2. นรข.เขตหนองคาย 3. นรข.เขตนครพนม 4. นรข.เขตอุบลราชธานี รวมทั้ง 4 เขต มีสถานีเรือทั้งสิ้น 14 สถานีเรือ และ 1 หน่วยเรือ (กองทัพเรือ, 2566, ออนไลน์)

แม้ว่าหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขงจะมีบทบาทสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายตามแนวชายแดนทางน้ำมาอย่างต่อเนื่อง แต่จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงในปัจจุบัน พบว่าภัยคุกคามมีลักษณะซับซ้อน เชื่อมโยงข้ามพรมแดน และอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการดำเนินการมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การลักลอบนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย ตลอดจนภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในมิติไซเบอร์และการใช้เครือข่ายดิจิทัลเพื่อสนับสนุนอาชญากรรมข้ามชาติ ส่งผลให้รูปแบบการเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำแบบดั้งเดิมไม่เพียงพอต่อการรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ขณะเดียวกัน การศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับความมั่นคงตามแนวชายแดนแม่น้ำโขงส่วนใหญ่มุ่งเน้นการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา

การปราบปรามยาเสพติด หรือความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นสำคัญ แต่ยังปรากฏข้อจำกัดในการศึกษาที่เชื่อมโยงการวิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่เข้ากับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังทางน้ำอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในบริบทของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย ซึ่งเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญที่มีความเชื่อมโยงกับการคมนาคม การค้า และความมั่นคงชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน พื้นที่ลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญต่อการคมนาคม การค้า และความมั่นคงของภูมิภาค แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ที่เผชิญกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ และการลักลอบขนสินค้าผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงต้องพัฒนากลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงและการบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน (สิทธินันท์ มานิตกุล, 2561) ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย กล่าวคือ ในเชิงวิชาการเป็นการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ความมั่นคงทางน้ำโดยประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ SWOT และ TOWS Matrix ร่วมกับการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงาน ส่วนในเชิงนโยบาย ผลการวิจัยจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เป็นกรอบในการพัฒนาระบบเฝ้าระวังทางน้ำ การเพิ่มประสิทธิภาพการบูรณาการข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาขีดความสามารถของกำลังพล และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อรองรับภัยคุกคามในอนาคต อันจะส่งผลต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ การคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติ และการพัฒนาพื้นที่ชายแดนลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน

จากการศึกษา ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ด้านความมั่นคง ที่มุ่งพัฒนากองทัพให้ทันสมัย มีสมรรถนะสูง พร้อมปฏิบัติภารกิจป้องกันประเทศ และตอบสนองต่อภัยคุกคามทุกรูปแบบ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, หน้า 22) ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. 2560–2579 ที่เน้นการพัฒนาระบบปฏิบัติการทางเรือด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ และการป้องปรามภัยคุกคามทางทะเลและทางแม่น้ำในทุกมิติ (กองทัพเรือ, 2560, หน้า 8–10) ยุทธศาสตร์กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2560–2579 ที่เน้นการสร้างเสริมความมั่นคงของรัฐด้วยการป้องกันภัยคุกคามแบบบูรณาการ (กระทรวงกลาโหม, 2560, หน้า 12) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่ชายแดนให้มีศักยภาพในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจและมีความมั่นคงยั่งยืน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, หน้า 55) และ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ 16 “สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก” โดยมุ่งเสริมสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และรับผิดชอบต่อประชาชนในทุกระดับ (องค์การสหประชาชาติ, 2560, หน้า 19) เพื่อพัฒนา “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำ” โดยวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคงผ่าน

SWOT Analysis และจัดทำยุทธศาสตร์ที่ตอบสนองต่อปัญหาและข้อจำกัดของหน่วย รวมทั้งให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง มีความสำคัญในฐานะที่เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาแนวทางในการเสริมสร้างสมรรถภาพของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย ให้สามารถเฝ้าระวังภัยคุกคามได้อย่างครอบคลุม ทันสมัย และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติทุกระดับ รวมถึงส่งเสริมความมั่นคงของประเทศตามแนวชายแดนอย่างยั่งยืน ผลลัพธ์ของงานวิจัยสามารถนำไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์หน่วยในระยะยาว และประยุกต์ใช้ในการวางแผนการปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงทางน้ำ รวมถึงอาจต่อยอดสู่การบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งในประเทศและระดับภูมิภาค เพื่อยกระดับประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในระยะยาว

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตหนองคาย โดยใช้ SWOT Analysis

2. เพื่อศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย โดยใช้ทฤษฎีระบบของเดวิส อิสตัน (Easton, 1975, pp.435-457) มาอธิบายเพื่อให้เห็นถึงบริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) ปัจจัยนำออก (Output) และการสะท้อนกลับ (Feedback) Easton อธิบายว่า “ระบบการเมืองหรือระบบองค์กร” เปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตที่ดำรงอยู่ได้ด้วยการรับปัจจัยจากสภาพแวดล้อม (Input) ผ่านกระบวนการภายในระบบ (Process) จนเกิดผลลัพธ์ (Output) และมีการสะท้อนกลับ (Feedback) เพื่อปรับตัวให้ดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง เมื่อประยุกต์กับงานวิจัยนี้ หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง (นรข.) จึงถูกมองเป็น “ระบบความมั่นคงทางน้ำ” ที่ต้องปรับตัวต่อภัยคุกคามและบริบทชายแดนที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. บริบทของระบบ (Context/Environment) ระบบการเฝ้าระวังทางน้ำของ นรข. มิได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่ล้อมรอบด้วยสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา บริบทสำคัญ ได้แก่

- ลักษณะภูมิประเทศของแม่น้ำโขงที่ยาว คดเคี้ยว มีเกาะแก่ง และระดับน้ำเปลี่ยนตามฤดูกาล

- สภาพชายแดนระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นพื้นที่อ่อนไหวด้านความมั่นคง

- การขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ยาเสพติด การลักลอบขนสินค้า และการลักลอบข้ามแดน เป็นต้น

- นโยบายความมั่นคงของรัฐ และยุทธศาสตร์กองทัพเรือ

- ความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ชายแดนต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

บริบทเหล่านี้เปรียบเสมือน “แรงกดดันจากสิ่งแวดล้อม” ที่ทำให้ระบบต้องปรับตัวอยู่เสมอ

2. ปัจจัยนำเข้า (Input) ตามแนวคิดของ Easton ปัจจัยนำเข้า คือ “ความต้องการและแรงสนับสนุน” ที่ถูกส่งเข้าสู่ระบบ สำหรับงานวิจัยนี้ ปัจจัยนำเข้า ได้แก่

- ความต้องการด้านความมั่นคงทางน้ำของรัฐ เช่น ความจำเป็นในการควบคุมพื้นที่ชายแดน และป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ เป็นต้น

- นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติและกองทัพเรือ เช่น แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน และการพัฒนาเทคโนโลยีเฝ้าระวัง เป็นต้น

- ทรัพยากรที่รัฐจัดสรรให้หน่วย นรข. ได้แก่ กำลังพล งบประมาณ เรือ อุปกรณ์ตรวจการณ์ และระบบสื่อสาร

- ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานอื่นและประชาชนในพื้นที่ เช่น ข่าวกรองเกี่ยวกับขบวนการผิดกฎหมาย เป็นต้น

ปัจจัยนำเข้าเหล่านี้คือ “พลังขับเคลื่อน” ที่ผลักดันให้ระบบเฝ้าระวังทางน้ำต้องดำเนินการ

3. กระบวนการภายในระบบ (Process/Conversion) เมื่อปัจจัยนำเข้าสู่ระบบ หน่วย นรข. จะดำเนินกระบวนการแปลงปัจจัยเหล่านั้นให้เป็นการปฏิบัติการจริง ได้แก่ การวางแผนลาดตระเวนทางน้ำ การใช้ระบบเรดาร์ กล้องตรวจการณ์ และระบบติดตามเรือ การวิเคราะห์ข่าวกรอง การประสานงานกับตำรวจน้ำ ศุลกากร และฝ่ายปกครอง การตัดสินใจเชิงยุทธวิธีของผู้บังคับบัญชา กระบวนการนี้เปรียบเสมือน “หัวใจของระบบ” ที่เปลี่ยนทรัพยากรและนโยบายให้กลายเป็นการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่

4. ปัจจัยนำออก (Output) ผลลัพธ์ของระบบสะท้อนออกมาในรูปของการตรวจพบและสกัดกั้นกิจกรรมผิดกฎหมาย การควบคุมพื้นที่ลำน้ำโขงให้ปลอดภัย การลดเหตุอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนชายแดน ภาพลักษณ์ของรัฐที่มีศักยภาพในการรักษาอธิปไตย ผลลัพธ์เหล่านี้คือ “ผลผลิตของระบบ” ที่ตอบสนองต่อความต้องการด้านความมั่นคง

5. การสะท้อนกลับ (Feedback) ตามแนวคิด Easton ระบบจะไม่หยุดนิ่ง แต่จะเรียนรู้จากผลลัพธ์ของตนเอง การสะท้อนกลับในงานวิจัยนี้ ได้แก่ การประเมินประสิทธิภาพระบบเฝ้าระวัง ข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ สถิติเหตุการณ์ที่ยังตรวจไม่พบหรือป้องกันไม่ทัน ข้อมูลเหล่านี้ถูกส่งกลับเข้าสู่ระบบ เพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์การเฝ้าระวังพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ปรับรูปแบบการลาดตระเวน เสริมสร้างขีดความสามารถกำลังพล วงจรนี้ทำให้ระบบมี “พลวัต” และสามารถปรับตัวต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างต่อเนื่อง

ระบบเฝ้าระวังทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เปรียบเสมือนกลไกความมั่นคงที่หายใจไปพร้อมกับลำน้ำโขง รับแรงกดดันจากภัยคุกคามชายแดน (Context) แปลงนโยบายและทรัพยากรของรัฐเป็นการปฏิบัติการ (Input ⟶ Process ⟶ Output) และเรียนรู้จากผลลัพธ์ของตนเอง (Feedback) เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ใหม่ให้เท่าทันความท้าทายที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบสามารถนำมาสร้าง

เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยซึ่งเป็นเพียงแนวทางในการศึกษาในบริบทพื้นที่เท่านั้น โดยอาจจะมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมตามสภาพของความเป็นจริงเชิงบริบท เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่มีคุณภาพ

2. ทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดความมั่นคงสมัยใหม่ (New Security)

แนวคิดความมั่นคงในอดีตมุ่งเน้นการปกป้องอธิปไตยของรัฐจากภัยคุกคามทางทหารเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น แนวคิดความมั่นคงได้ขยายขอบเขตจากมิติทางทหารไปสู่มิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของมนุษย์ โดยมองว่าภัยคุกคามร่วมสมัยมีลักษณะเชื่อมโยงข้ามพรมแดนและไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยกำลังทางทหารเพียงอย่างเดียว (Buzan et al., 1998)

สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำโขง ปัญหาด้านความมั่นคงมีความซับซ้อนมากขึ้นจากการขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การลักลอบขนสินค้าผิดกฎหมาย รวมถึงการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสนับสนุนการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งล้วนเป็นภัยคุกคามที่มีลักษณะไม่เป็นแบบแผน (Non-Traditional Security Threats) และส่งผลกระทบต่อทั้งรัฐและประชาชน (Caballero-Anthony, 2016)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า การจัดการความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนจำเป็นต้องใช้แนวทางบูรณาการที่ครอบคลุมทั้งการป้องกัน การเฝ้าระวัง การข่าว และความร่วมมือระหว่างประเทศมากกว่าการใช้มาตรการด้านกำลังเพียงอย่างเดียว (Acharya, 2014) แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญในการอธิบายความจำเป็นของการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำโขง

2. แนวคิดการบริหารจัดการชายแดนแบบบูรณาการ (Integrated Border Management : IBM)

การบริหารจัดการชายแดนแบบบูรณาการเป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยมุ่งเน้นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานด้านความมั่นคง ภาคประชาชน และประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและรับมือกับภัยคุกคามข้ามพรมแดน (European Commission, 2007)

หลักสำคัญของ IBM ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ (1) การบูรณาการระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ (2) ความร่วมมือระหว่างประเทศ (3) การใช้เทคโนโลยีและระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ และ (4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ชายแดน (European Commission, 2007)

ผลการศึกษาของ Monar (2010) และ Carrera (2011) พบว่า ประสิทธิภาพของระบบรักษาความมั่นคงชายแดนในศตวรรษที่ 21 ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกำลังพลหรืออุทโธปกรณ์เพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร การบริหารจัดการแบบ

เครือข่าย และการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรหลายภาคส่วน นอกจากนี้ พื้นที่ลุ่มน้ำโขงยังเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือแม่โขง–ล้านช้าง (Lancang–Mekong Cooperation : LMC) ซึ่งมุ่งส่งเสริมความร่วมมือด้านความเชื่อมโยง การจัดการทรัพยากรน้ำ ความมั่นคง และการพัฒนาที่ยั่งยืนระหว่างประเทศสมาชิกทั้งหกประเทศ อันสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในระดับภูมิภาค (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2023) เมื่อพิจารณาบริบทของลุ่มน้ำโขง จะพบว่าปัญหาความมั่นคงมีลักษณะข้ามพรมแดนและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน การประยุกต์ใช้แนวคิด IBM จึงมีความเหมาะสมในการอธิบายการพัฒนาระบบเฝ้าระวังทางน้ำที่ต้องอาศัยทั้งเทคโนโลยี การแลกเปลี่ยนข้อมูล และความร่วมมือระหว่างประเทศ

3. แนวคิดการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

การบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการกำหนดทิศทางองค์กรเพื่อให้สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยประกอบด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดยุทธศาสตร์ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล (Wheelen et al., 2018)

Wheelen et al. (2018) อธิบายว่าองค์กรที่ดำเนินงานในสภาพแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอนสูง จำเป็นต้องมีระบบวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เครื่องมือที่ได้รับความนิยมในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ SWOT Analysis และ TOWS Matrix ซึ่งช่วยให้องค์กรสามารถประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม เพื่อนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กร (Weihrich, 1982)

จากการศึกษางานวิจัยด้านความมั่นคงชายแดนในหลายประเทศ พบว่า SWOT และ TOWS Matrix ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์ศักยภาพองค์กรด้านความมั่นคง การบริหารจัดการชายแดน และการพัฒนาระบบเฝ้าระวัง เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาที่สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (Helms & Nixon, 2010)

4. การสังเคราะห์วรรณกรรมและการพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสังเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงแนวคิดได้ว่า พื้นที่ลุ่มน้ำโขงกำลังเผชิญภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนและเชื่อมโยงข้ามพรมแดนตามแนวคิดความมั่นคงสมัยใหม่ (New Security) ขณะเดียวกัน การจัดการภัยคุกคามดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร และการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ตามแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนแบบบูรณาการ (IBM)

อย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวทางพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยเรือรักษา

ความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย จำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร ทั้งในด้านจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม ตามแนวคิดการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงบูรณาการแนวคิดทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยใช้แนวคิดความมั่นคงสมัยใหม่เป็นกรอบอธิบายลักษณะของภัยคุกคาม ใช้แนวคิดการบริหารจัดการชายแดนแบบบูรณาการเป็นกรอบอธิบายกลไกการจัดการ และใช้แนวคิดการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ลุ่มน้ำโขง

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “กรอบการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มุ่งศึกษาสภาพการณ์ ปัญหา และแนวทางการพัฒนาระบบเฝ้าระวังทางน้ำในพื้นที่ชายแดน โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยดำเนินการทบทวนเอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานวิจัย บทความทางวิชาการ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารเชิงนโยบายด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ตลอดจนข้อมูลจากแหล่งสารสนเทศออนไลน์ เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดและกำหนดประเด็นการศึกษา

2. การศึกษาในพื้นที่ (Field Research) การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพแบบหลากหลาย ได้แก่ 1) การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participant Observation) 2) การเก็บข้อมูลจากเรื่องเล่า (Story Telling) 3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) 4) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนาระบบเฝ้าระวังทางน้ำ

3. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคัดเลือกโดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ นโยบาย และการปฏิบัติงานของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย รวมจำนวน 20 คน แบ่งเป็นผู้แทนจากส่วนบัญชาการ จำนวน 4 คน ผู้แทนจากส่วนยุทธบริการ จำนวน 4 คน ผู้แทนจากส่วนกำลังรบ จำนวน 12 คน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลเหล่านี้มีบทบาทโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ จึงสามารถให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์ความมั่นคงทางน้ำ ระบบเฝ้าระวังที่ใช้อยู่ ปัญหาเชิงปฏิบัติ และข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือวิจัยคือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ซึ่งประกอบด้วย

คำถามปลายเปิด ครอบคลุมประเด็น 1) สถานการณ์ความมั่นคงและภัยคุกคามในพื้นที่ลำน้ำโขง 2) แนวทางและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของกองทัพเรือ 3) สภาพการปฏิบัติงานของระบบเฝ้าระวังทางน้ำ 4) แนวทางการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและการรักษาความมั่นคงทางน้ำ

แบบสัมภาษณ์ได้รับการพัฒนาจากการทบทวนเอกสารและกรอบแนวคิดการวิจัย จากนั้นนำไปตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน และประเมินค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย (Index of Item-Objective Congruence : IOC) ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0.67–1.00 ทุกข้อ ก่อนนำมาปรับปรุงจนสมบูรณ์เพื่อใช้ในการเก็บข้อมูลภาคสนาม

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนำมาถอดความแบบคำต่อคำ (Verbatim Transcription) และวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงประเด็น (Thematic Analysis) ตามแนวทางของ Braun และ Clarke (2006) โดยดำเนินการผ่านกระบวนการทำความคุ้นเคยกับข้อมูล การกำหนดรหัสข้อมูล การจัดกลุ่มรหัสเป็นประเด็นหลัก การทบทวนและตรวจสอบประเด็น ตลอดจนการตีความหมายของข้อมูลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย

จากนั้น ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ประกอบด้วย 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และ 3) การตรวจสอบและยืนยันข้อสรุป ตามแนวทางของ ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกูล และสุภาพ ฉัตราภรณ์ (2555, หน้า 184) เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย จากนั้นผู้วิจัยนำผลการสังเคราะห์ไปให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตรวจสอบความถูกต้องของสาระ ก่อนจัดทำข้อสรุปขั้นสุดท้ายและนำเสนอผลการวิจัยด้วยการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

4. ผลการวิจัย

จากการวิจัยสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. วิเคราะห์สถานการณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตหนองคาย โดยใช้ SWOT Analysis

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Analysis) โดยใช้เครื่องมือ SWOT Analysis พิจารณาจากภูมิศาสตร์ สังคมการเมือง ภัยคุกคาม เทคโนโลยี และข้อจำกัดเชิงระบบ มีรายละเอียด ดังนี้

จุดแข็ง (Strengths)

1. ทำเลยุทธศาสตร์แม่น้ำโขง แม่น้ำโขงเป็นเขตแดนธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจ มีฐานปฏิบัติการทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงในหลายพื้นที่

2. ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงเจ้าหน้าที่มีประสบการณ์ด้านการลาดตระเวนทางน้ำ การตรวจค้น และการปฏิบัติการชายแดน มีความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศ และเส้นทางลำน้ำโขงเป็นอย่างดี

3. การปฏิบัติงานของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงในพื้นที่ช่วยรักษาความปลอดภัยของเขตชายแดน และลดการกระทำผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบข้ามแดน การขนส่งยาเสพติด และสินค้าผิดกฎหมาย เป็นต้น

4. ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (สปป. ลาว) มีข้อตกลงความร่วมมือในการควบคุมชายแดนผ่านช่องทาง MOU[4] (United Nations, 2019) หรือการประชุมคณะกรรมการชายแดน (TBC)[5] (Ministry of Foreign Affairs Thailand, 2022)

จุดแข็งเหล่านี้เป็น “ทุนเชิงยุทธศาสตร์” ที่สามารถต่อยอดได้ทันทีในการพัฒนาระบบเฝ้าตรวจ ทั้งด้านบุคลากร การปฏิบัติภารกิจ และการสร้างเครือข่ายภาคีความร่วมมือในพื้นที่

จากการวิเคราะห์จุดแข็ง สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทย โดยเฉพาะหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตหนองคาย มีฐานทางยุทธศาสตร์ที่แข็งแกร่ง ทั้งในด้านภูมิศาสตร์และประสบการณ์ของกำลังพล ทำให้สามารถเป็น “แนวหน้า” ในการเฝ้าระวังชายแดนแม่น้ำโขงได้ดี จุดแข็งเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่ดีในการต่อยอดสู่การพัฒนาเทคโนโลยีหรือนโยบายที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านช่วยเปิดโอกาสสู่การพัฒนาในระดับภูมิภาค (เช่น การลาดตระเวนร่วม เป็นต้น) ที่สำคัญอย่างยิ่ง

จุดอ่อน (Weaknesses)

1. งบประมาณและทรัพยากรจำกัด ขาดงบประมาณต่อเนื่องสำหรับระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่และการซ่อมบำรุง

2. กำลังพลไม่เพียงพอและระบบสับเปลี่ยนเวรไม่สมดุล

3. ภาระงานสูง เจ้าหน้าที่เหนื่อยล้า ส่งผลต่อประสิทธิภาพการลาดตระเวน

4. ระบบสื่อสาร-ข้อมูลไม่ทันสมัย

5. การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานยังล่าช้า ไม่เป็น real time

6. ระบบรายงานหรือ Command Center ยังไม่ครบวงจร

7. การมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ยังไม่เข้มแข็ง ขาดการสร้างเครือข่าย “ผู้สอดส่องเบื้องต้น” จากประชาชน

จุดอ่อนเหล่านี้คืออุปสรรคหลักที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเฝ้าตรวจ หากไม่แก้ไข จะทำให้การตรวจจับและตอบสนองภัยคุกคามล่าช้าและขาดความแม่นยำ จุดอ่อนที่พบไม่ได้เป็น

---

[4] MOU (Memorandum of Understanding) บันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่กำหนดกรอบความร่วมมือ วัตถุประสงค์ ขอบเขตการดำเนินงาน และแนวทางการประสานงานร่วมกัน โดยไม่ถือเป็นสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเต็มรูปแบบ แต่มักใช้เป็นเครื่องมือสร้างความร่วมมือด้านนโยบาย การบริหาร และการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานรัฐหรือระหว่างประเทศ

[5] TBC (Thai–Lao Border Committee : คณะกรรมการชายแดนไทย–ลาว) หมายถึง กลไกความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแล ประสานงาน และแก้ไขปัญหาด้านชายแดนร่วมกัน โดยครอบคลุมประเด็นด้านความมั่นคง การป้องกันอาชญากรรมข้ามแดน การจัดการทรัพยากรตามแนวชายแดน และการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสองประเทศ การประชุม TBC จัดขึ้นเป็นระยะเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคงชายแดน

เพียงข้อจำกัดด้านทรัพยากร หากแต่สะท้อน “ความล้มเหลวเชิงระบบในการพัฒนาโครงสร้างการเฝ้าระวัง” ที่ยังไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับภัยคุกคามยุคใหม่ได้

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า ระบบเฝ้าระวังทางน้ำในปัจจุบันมีลักษณะเป็น “ระบบที่มีศักยภาพเชิงปฏิบัติ แต่ล้มเหลวเชิงระบบ” กล่าวคือ แม้จะมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ แต่ขาดการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและการบูรณาการข้อมูล ส่งผลให้การปฏิบัติงานยังคงเป็นแบบตั้งรับมากกว่าการป้องกันเชิงรุก

นโยบายด้านความมั่นคงชายแดนที่ผ่านมามักเน้นการเพิ่มกำลังและงบประมาณเป็นหลัก (Resource-based Approach) แต่ยังขาดการออกแบบระบบเฝ้าระวังแบบบูรณาการ ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ปัญหาความล่าช้าในการรับรู้สถานการณ์และการตอบสนองภัยคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์จุดอ่อน สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงเขตหนองคาย แม้จะมีศักยภาพพื้นฐาน แต่การพัฒนาในระยะยาวยังถูกจำกัดด้วยทรัพยากร เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ กำลังพลไม่เพียงพอ และขาดโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร ปัญหาเหล่านี้ ส่งผลโดยตรงต่อความรวดเร็วในการตอบสนองต่อภัยคุกคาม นอกจากนั้น จุดอ่อนยังชี้ให้เห็นว่า ต้องการการสนับสนุนจากนโยบายระดับสูงและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพิ่มเติม

ภัยคุกคาม (Threats)

1. กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มค้ายาเสพติด/สินค้าหนีภาษี/ค้ามนุษย์ เปลี่ยนเส้นทางการลำเลียงตามความเคลื่อนไหวของรัฐ ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น GPS ระบบติดต่อสื่อสารทันสมัย เป็นต้น

2. ภัยคุกคามใหม่ (New Threats) การก่อวินาศกรรม การแฝงตัวของกลุ่มแทรกซึม หรือภัยคุกคามไซเบอร์จากระบบควบคุมเรือ

3. สภาพธรรมชาติของลำน้ำ การเปลี่ยนแปลงระดับน้ำอย่างรวดเร็ว (จากเขื่อนจีน) ทำให้การลาดตระเวนเสี่ยงและไม่สม่ำเสมอ

4. ช่องว่างทางกฎหมาย กฎหมายควบคุมเขตแดนทางน้ำยังมีจุดอ่อน เช่น การพิสูจน์สัญชาติเรือหรือผู้โดยสาร เป็นต้น

ภัยคุกคามเหล่านี้เป็น “แรงกดดันจากภายนอก” ที่อาจบั่นทอนเสถียรภาพของพื้นที่อย่างรุนแรง หากไม่มีระบบเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดช่องโหว่ด้านความมั่นคงอย่างมาก

จากการวิเคราะห์ภัยคุกคาม สะท้อนให้เห็นว่าลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ที่ซับซ้อนและเปราะบางต่อภัยคุกคามหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ ความผันผวนของสภาพลำน้ำ หรือเทคโนโลยีขั้นสูงของฝ่ายตรงข้าม ภัยคุกคามเหล่านี้ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและยืดหยุ่นสูง หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตหนองคาย จึงต้องอาศัยระบบเฝ้าระวังที่มีความคล่องตัวและแม่นยำ ยังสะท้อนถึง “ความจำเป็นเร่งด่วน” ในการ

พัฒนาเทคโนโลยีแบบ real-time surveillance[6] (Zhang & Chen, 2020)

โอกาส (Opportunities)

1. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ใช้ AI[7] (Russell & Norvig, 2021) ตรวจจับพฤติกรรมเรือผิดปกติ ใช้ UAV[8] (Austin, 2010) โดรนลาดตระเวน เฝ้าระวังระยะไกล ติดตั้ง IoT Sensor[9] (Atzori, Iera, & Morabito, 2010) ตามจุดยุทธศาสตร์ เพื่อส่งข้อมูลเข้าศูนย์บัญชาการ มีกล้องตรวจจับความร้อนช่วยตรวจจับการเคลื่อนไหวในเวลากลางคืน

2. นโยบายความมั่นคงของรัฐสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อความมั่นคง รัฐบาลมีงบประมาณและโครงการพิเศษสนับสนุนความมั่นคงชายแดน เช่น “Smart Border” “Smart Navy” ความร่วมมือระดับภูมิภาค[10] (Mekong Cooperation) (Asian Development Bank [ADB], 2023) เป็นต้น รวมทั้งการเข้าร่วมโครงการระดับภูมิภาค เช่น GMS[11] (ADB, 2023) (Ministry of Foreign Affairs Thailand, 2022) ACMECS[12] ASEAN[13] (ASEAN Secretariat, 2023) เป็นต้น เพื่อขอรับการสนับสนุนระบบเฝ้าระวังและการฝึกอบรม

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมให้ชุมชนตามลำน้ำโขงมีบทบาทในการแจ้งเบาะแสหรือร่วมเป็น “เครือข่ายตาสับปะรดชายแดน”

โอกาสเหล่านี้คือ “แรงสนับสนุนจากภายนอก” ที่เอื้อให้หน่วยงานสามารถผลักดัน

---

6 Real-time Surveillance (การเฝ้าระวังแบบเวลาจริง) หมายถึง ระบบการตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์เหตุการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เหตุการณ์กำลังเกิดขึ้นจริง โดยอาศัยเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น กล้องตรวจการณ์ เซนเซอร์ IoT ระบบติดตามพิกัด (GPS) เรดาร์ หรือระบบวิเคราะห์ภาพด้วยปัญญาประดิษฐ์ เพื่อให้สามารถตรวจจับความผิดปกติ แจ้งเตือนภัย และสนับสนุนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ได้อย่างทันท่วงที ลดช่องว่างด้านเวลาในการตอบสนองต่อสถานการณ์ด้านความมั่นคงและเหตุฉุกเฉิน

7 AI (Artificial Intelligence) หมายถึง ปัญญาประดิษฐ์ หมายถึงเทคโนโลยีที่ทำให้คอมพิวเตอร์สามารถเรียนรู้ วิเคราะห์ และตัดสินใจคล้ายมนุษย์ ถูกนำมาใช้ในระบบเฝ้าระวังเพื่อวิเคราะห์ภาพ ตรวจจับความผิดปกติ และคาดการณ์ภัยคุกคาม

8 UAV (Unmanned Aerial Vehicle) หมายถึง อากาศยานไร้คนขับที่ควบคุมจากระยะไกลหรือบินด้วยระบบอัตโนมัติ ใช้สำหรับภารกิจเฝ้าระวัง ตรวจการณ์ และเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่เข้าถึงยาก โดยเฉพาะด้านความมั่นคงและการลาดตระเวนชายแดน

9 IoT Sensor (Internet of Things Sensor) หมายถึง อุปกรณ์ตรวจจับที่เชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต สามารถรวบรวมและส่งข้อมูลแบบเรียลไทม์ เช่น ตำแหน่งเรือ ความเร็ว ทิศทาง หรือสภาพแวดล้อม เพื่อนำมาใช้ในระบบเฝ้าระวังอัจฉริยะ

10 ความร่วมมือระดับภูมิภาค (Mekong Cooperation) หมายถึง กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีพื้นที่เชื่อมโยงกับลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งประกอบด้วย ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมา และจีนบางมณฑล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ความมั่นคงชายแดน และการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

11 GMS (Greater Mekong Subregion) หมายถึง ความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ประกอบด้วย ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมา และจีนตอนใต้ เป็นกรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การคมนาคม พลังงาน และความมั่นคงในพื้นที่ลุ่มน้ำโขง

12 ACMECS (Ayeyawady–Chao Phraya–Mekong Economic Cooperation Strategy) หมายถึง กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในลุ่มแม่น้ำอิรวดี เจ้าพระยา และโขง ประกอบด้วย ไทย ลาว กัมพูชา เมียนมา และเวียดนาม มุ่งลดช่องว่างการพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงร่วมกัน

13 ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) หมายถึง สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาค มีเป้าหมายในการส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงของภูมิภาค

การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้ โดยเฉพาะการใช้ความร่วมมือระดับภูมิภาคและเทคโนโลยีใหม่เข้ามาสนับสนุน

จากการวิเคราะห์โอกาส สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตหนองคาย แม้มีข้อจำกัด แต่ยังมี “โอกาสในการยกระดับระบบเฝ้าระวัง” ทั้งจากการพัฒนาเทคโนโลยีโลก เช่น AI IoT UAV เป็นต้น และการสนับสนุนจากภาครัฐ/นานาชาติ แสดงให้เห็นว่าหากสามารถดึงทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ เช่น โครงการ Smart Border หรือความร่วมมือ GMS ก็จะสามารถพลิกจุดอ่อนให้กลายเป็นจุดแข็งได้ อีกทั้งยังเปิดช่องให้เกิดยุทธศาสตร์ความร่วมมือแบบพหุภาคี ระหว่างรัฐ–ทหาร–ชุมชน–ภาคเอกชน

ผลการวิเคราะห์สถานการณ์การปฏิบัติงานของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ทำให้เห็นภาพรวมของระบบการรักษาความมั่นคงทางน้ำในมิติทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกอย่างเป็นระบบ โดยพบว่าหน่วยงานมีจุดแข็งสำคัญด้านความชำนาญพื้นที่ ประสบการณ์การปฏิบัติภารกิจชายแดน และบทบาทเชิงสถาบันด้านความมั่นคงของรัฐ ขณะเดียวกันยังปรากฏจุดอ่อนด้านข้อจำกัดของเทคโนโลยีเฝ้าระวัง งบประมาณ และกำลังพล เมื่อเผชิญกับโอกาสจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง แต่ก็ต้องรับมือกับภัยคุกคามจากอาชญากรรมข้ามชาติและความซับซ้อนของภูมิประเทศชายแดน สะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาระบบเฝ้าตรวจเรือในลุ่มน้ำโขง ไม่ใช่แค่เรื่องของเครื่องมือหรืองบประมาณ แต่ต้องมองอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยฐานที่แข็งแรงจากจุดแข็งที่มีอยู่ บริหารจัดการข้อจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบโต้ภัยคุกคามด้วยเทคโนโลยีและเปิดรับโอกาสจากความร่วมมือในระดับชาติและภูมิภาค

การวิเคราะห์ TOWS Matrix

ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ TOWS Matrix เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์จากการวิเคราะห์ SWOT สู่การกำหนดกลยุทธ์ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยอาศัยการจับคู่ระหว่างปัจจัยภายใน (Strengths และ Weaknesses) กับปัจจัยภายนอก (Opportunities และ Threats) เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบเฝ้าระวังทางน้ำในลุ่มน้ำโขงอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4 มิติ ดังนี้

1) กลยุทธ์เชิงรุก (SO Strategies) : การยกระดับศักยภาพด้วยเทคโนโลยีอัจฉริยะ มุ่งใช้จุดแข็งด้านความเชี่ยวชาญของกำลังพลและความได้เปรียบเชิงพื้นที่ ผสานกับโอกาสจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาระบบลาดตระเวนอัจฉริยะ (Smart Patrol System) โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยี เช่น ปัญญาประดิษฐ์ ระบบเซนเซอร์อัจฉริยะ และอากาศยานไร้คนขับ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเฝ้าระวังและตรวจจับภัยคุกคามเชิงรุก

2) กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO Strategies) : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและศักยภาพกำลังพล มุ่งใช้โอกาสจากการสนับสนุนเชิงนโยบายและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อแก้ไขข้อจำกัดด้านทรัพยากร เทคโนโลยี และทักษะของกำลังพล โดยเน้นการพัฒนาระบบสื่อสารและ

ศูนย์บัญชาการให้ทันสมัย ควบคู่กับการเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรผ่านการฝึกอบรมและการถ่ายทอดองค์ความรู้จากภาคีเครือข่าย

3) กลยุทธ์เชิงป้องกัน (ST Strategies) : การเสริมความมั่นคงเชิงพื้นที่และการเฝ้าระวังเชิงรุก มุ่งใช้จุดแข็งของหน่วยงานในการลดทอนผลกระทบจากภัยคุกคาม โดยพัฒนาระบบเฝ้าระวังแบบบูรณาการและเพิ่มประสิทธิภาพการลาดตระเวนในพื้นที่เสี่ยง โดยเฉพาะช่วงเวลาที่มีความเปราะบาง เช่น เวลากลางคืนและช่วงการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำ เพื่อยกระดับความสามารถในการป้องกันและตอบสนองต่อภัยคุกคามที่มีพลวัตสูง

4) กลยุทธ์เชิงรับ (WT Strategies) : การบริหารความเสี่ยงและลดช่องว่างเชิงระบบ มุ่งลดข้อจำกัดภายในควบคู่กับการบรรเทาภัยคุกคามภายนอก โดยเน้นการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้มีมาตรฐาน (Standard Operating Procedures : SOP) การจัดสรรกำลังพลอย่างเหมาะสม และการพัฒนาระบบปฏิบัติการเคลื่อนที่ในพื้นที่เสี่ยง เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและความพร้อมในการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน

โดยภาพรวม การประยุกต์ใช้ TOWS Matrix ในการกำหนดยุทธศาสตร์ครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาเชิงบูรณาการที่ผสานศักยภาพภายในเข้ากับโอกาสจากภายนอก ควบคู่กับการลดข้อจำกัดและบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ โดยมีการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายและการสนับสนุนเชิงนโยบายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนสู่ความยั่งยืนของระบบเฝ้าระวังทางน้ำ และการเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญและการสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์ SWOT และ TOWS Matrix พบว่า แม้ทุกยุทธศาสตร์มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย แต่สามารถจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินงานได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

ลำดับความสำคัญอันดับแรก คือ การยกระดับศักยภาพหน่วยเรือด้วยเทคโนโลยีอัจฉริยะ เนื่องจากเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการตรวจจับ การเฝ้าระวัง และการตอบสนองต่อภัยคุกคามทางน้ำแบบทันเวลา โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ อากาศยานไร้คนขับ และศูนย์บัญชาการแบบบูรณาการ

ลำดับความสำคัญอันดับที่สอง คือ การสร้างแนวป้องกันแบบบูรณาการร่วม เนื่องจากการรักษาความมั่นคงทางน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคง ภาคประชาชน และประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการตอบสนองต่อสถานการณ์ร่วมกัน

ลำดับความสำคัญอันดับที่สาม คือ การพัฒนากำลังพลสู่ความเป็นมืออาชีพ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความยั่งยืนขององค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนเชิงโครงสร้างที่ช่วยให้การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้น หากมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร

งบประมาณ หรือกำลังพล หน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านเทคโนโลยีเฝ้าระวังและการบูรณาการเครือข่ายความร่วมมือเป็นลำดับแรก ก่อนขยายผลสู่การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการเสริมสร้างความยั่งยืนขององค์กรในระยะต่อไป

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์สามารถสรุปผล ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย ได้ดังนี้

1. วิสัยทัศน์ (Vision)

พัฒนาหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขงสู่หน่วยลาดตระเวนทางน้ำอัจฉริยะที่มีความทันสมัย ปลอดภัย และเชื่อมโยงในระดับสากล

2. พันธกิจ (Mission)

1) เสริมสร้างขีดความสามารถในการตรวจจับและตอบสนองภัยคุกคามทางน้ำอย่างทันท่วงที

2) ป้องกันและสกัดกั้นอาชญากรรมข้ามชาติและการกระทำผิดกฎหมายตามแนวชายแดน

3) สร้างความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำโขง

4) เสริมสร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงานต่อสาธารณะและพันธมิตร

5) ยกระดับมาตรฐานการเฝ้าระวังสู่ระดับสากล

3. เป้าหมาย (Goals)

1) เพิ่มอัตราการตรวจจับกิจกรรมผิดกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญภายในระยะ 2 ปี

2) ลดเหตุการณ์ลักลอบข้ามแดนและค้ายาเสพติดในพื้นที่ลุ่มน้ำโขง

3) พัฒนาระบบเฝ้าระวังให้ครอบคลุมพื้นที่เสี่ยงด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่

4) ยกระดับสมรรถนะกำลังพลให้มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีและการปฏิบัติการ

5) ขยายความร่วมมือในระดับชาติและอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

4. ยุทธศาสตร์หลัก 4 ด้าน

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับศักยภาพหน่วยเรือด้วยเทคโนโลยีอัจฉริยะ (Smart Patrol System)

เป้าหมาย เพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านการเฝ้าระวังและการตอบสนองต่อภัยคุกคามแบบ real-time ด้วยการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

กลยุทธ์สนับสนุน

1.1 ติดตั้งระบบตรวจจับด้วยเทคโนโลยี AI และ IoT เช่น เซนเซอร์ตรวจจับความเคลื่อนไหว ระบบจับใบหน้า กล้อง CCTV ที่ใช้ AI วิเคราะห์พฤติกรรมต้องสงสัย เป็นต้น

1.2 พัฒนาแพลตฟอร์ม Command Center แบบ Real-time เช่น รวมภาพจากโดรน กล้องเรือ เซนเซอร์ และข่าวกรองเข้าสู่ศูนย์บัญชาการกลาง เป็นต้น

1.3 จัดหาโดรน UAV และเรืออัจฉริยะ (Smart Patrol Boat) สำหรับลาดตระเวนและถ่ายทอดภาพแบบสด

1.4 ติดตั้งกล้องตรวจจับความร้อน (Thermal Camera) บริเวณจุดเสี่ยง เช่น จุดลับในการข้ามแดนหรือแนวป่าริมน้ำ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างแนวป้องกันแบบบูรณาการร่วม (Integrated Border Security)

เป้าหมาย เพื่อเสริมความเข้มแข็งของแนวลำน้ำร่วมกับพันธมิตรในประเทศและต่างประเทศ โดยเสริมระบบเฝ้าระวังทั้งจากภาครัฐและประชาชน ควบคู่กับระบบเตือนภัยล่วงหน้า

กลยุทธ์สนับสนุน

2.1 ตั้งจุดสังเกตการณ์ถาวรและเคลื่อนที่ (Forward Observation Posts) ครอบคลุมพื้นที่จุดเสี่ยง

2.2 ใช้ระบบ GuardNet[14] เชื่อมต่ออุปกรณ์ของเจ้าหน้าที่และชาวบ้านแจ้งเหตุได้ทันที

2.3 ส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชน (Community Watch) ผ่านโครงการ “ตาสับปะรดลำน้ำโขง” และแอปพลิเคชันแจ้งเหตุ

2.4 ติดตั้งเสาเฝ้าระวังแบบพลังงานแสงอาทิตย์ในจุดอับสัญญาณ

2.5 จัดตั้งชุดปฏิบัติการร่วมระหว่างไทย-ลาวในพื้นที่ล่อแหลม ร่วมมือกับตำรวจน้ำด่านศุลกากร และหน่วยข่าวกรองชายแดน

2.6 พัฒนา “ฐานข้อมูลผู้กระทำผิดข้ามชาติ” ร่วมกับ GMS (Greater Mekong Subregion)

2.7 จัดทำระบบรายงานภัยคุกคามอัตโนมัติ (Threat Intelligence Sharing Platform)

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมขีดความสามารถและกำลังพล (Human Capital Enhancement)

เป้าหมาย เพิ่มศักยภาพเจ้าหน้าที่หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงผ่านการประสานงานในประเทศและภูมิภาค พร้อมใช้นวัตกรรมร่วมพัฒนาระบบ

กลยุทธ์สนับสนุน

3.1 ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในกรอบ LMC (LanCang–Mekong Cooperation)[15] (Ministry of Foreign Affairs of China, 2023) แลกเปลี่ยนข่าวกรอง และฝึกลาดตระเวนร่วม

3.2 เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลข่าวกรอง (Cross-border Intelligence Sharing)[16] (Interpol, 2023 ; United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2022)

---

[14] GuardNet หมายถึง ระบบเครือข่ายเฝ้าระวังและควบคุมความปลอดภัยแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงอุปกรณ์ตรวจการณ์และฐานข้อมูลเพื่อการติดตามและตอบสนองภัยคุกคามแบบเรียลไทม์

[15] LMC (LanCang–Mekong Cooperation) หมายถึง กรอบความร่วมมือแม่โขง–ล้านช้าง เป็นกลไกความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ริเริ่มโดยสาธารณรัฐประชาชนจีนและประเทศลุ่มน้ำโขง ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม และเมียนมา มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โครงสร้างพื้นฐาน และความมั่นคงในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

[16] ระบบฐานข้อมูลข่าวกรอง (Cross-border Intelligence Sharing) หมายถึง ระบบการรวบรวม วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคงระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและประเทศเพื่อนบ้านแบบเป็นเครือข่าย เพื่อใช้ในการเฝ้าระวัง ตรวจจับ และป้องกันภัยคุกคามข้ามพรมแดน เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบขนยาเสพติด และการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยระบบดังกล่าวช่วยเพิ่มความรวดเร็วในการตัดสินใจและยกระดับประสิทธิภาพการปฏิบัติการด้านความมั่นคงชายแดน

3.3 สร้าง Sandbox[17] การพัฒนานวัตกรรมร่วมกับสถาบันการศึกษาและภาคเอกชน (Public–Private–Military Innovation Hub) บูรณาการความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย วิจัยและอบรมด้าน Smart Border[18] (European Commission, 2022)

3.4 จัดโครงการฝึกเจ้าหน้าที่แบบบูรณาการ เช่น ทหาร–ปกครอง–ตำรวจ–ศุลกากร เป็นต้น

3.5 จัดหลักสูตรฝึกอบรมเทคโนโลยีตรวจการณ์ การใช้ UAV ระบบ IoT

3.6 จัดให้มีการฝึกปฏิบัติการจำลองเหตุการณ์ (Simulation-based Training)

3.7 สร้างแรงจูงใจ เช่น ระบบประเมินผลเลื่อนตำแหน่งจากผลการปฏิบัติงานภาคสนาม เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารความเสี่ยง ปิดช่องโหว่และลดจุดอ่อนเชิงระบบ (Operational Resilience Strategy)

เป้าหมาย ลดความล่าช้า ความไม่พร้อมทางโครงสร้าง และภัยคุกคามที่แฝงตัว

กลยุทธ์สนับสนุน

4.1 ยกระดับระบบสื่อสารภายในให้มีเสถียรภาพ (Secure Tactical Communication)

4.2 เสนอจัดตั้ง “หน่วยยุทธศาสตร์เฉพาะกิจทางน้ำ” เพื่อควบคุมยุทธศาสตร์การพัฒนาลุ่มน้ำโขงโดยเฉพาะ

4.3 ปรับกฎหมายและงบประมาณให้สอดคล้องกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น อาชญากรรมไซเบอร์และน้ำ เป็นต้น

4.4 พัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงรายพื้นที่ (Geo-Risk Mapping) เพื่อวางแผนเฝ้าระวังเชิงรุก

5. การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation)

เพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ควรกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนใน 4 ด้าน ได้แก่

1. การจัดสรรงบประมาณสำหรับเทคโนโลยีเฝ้าระวังอัจฉริยะ

2. การพัฒนาศักยภาพกำลังพลด้านเทคโนโลยีและการข่าว

3. การสร้างกลไกบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคง

4. การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและภาคประชาชน

หน่วยงานรับผิดชอบหลักประกอบด้วยหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง กองทัพเรือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หน่วยงานฝ่ายปกครอง และองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

---

17 Sandbox หมายถึง “พื้นที่ทดลองเชิงควบคุม” หรือ “สภาพแวดล้อมจำลอง” ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อทดสอบระบบ เทคโนโลยี หรือแนวทางปฏิบัติใหม่ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานจริง ใช้กันมากในการพัฒนานวัตกรรมด้านเทคโนโลยี ความมั่นคง และการบริหารจัดการ เพื่อให้สามารถทดลอง ปรับปรุง และประเมินผลก่อนนำไปใช้งานจริง

18 Smart Border Training หมายถึง กระบวนการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านความมั่นคงชายแดน ให้สามารถใช้เทคโนโลยีอัจฉริยะ เช่น ระบบเฝ้าระวังดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ระบบตรวจจับผ่านเซนเซอร์ (IoT Sensor) อากาศยานไร้คนขับ (UAV) และฐานข้อมูลข่าวกรอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุม ตรวจสอบ และตอบสนองต่อภัยคุกคามข้ามแดนอย่างแม่นยำและรวดเร็ว

6. การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

การติดตามและประเมินผลควรกำหนดตัวชี้วัดใน 4 มิติ ได้แก่

1. **มิติประสิทธิภาพการเฝ้าระวัง**
   - อัตราการตรวจจับเหตุผิดปกติ
   - ระยะเวลาการตอบสนองต่อเหตุการณ์
2. **มิติความมั่นคงชายแดน**
   - จำนวนคดีลักลอบข้ามแดน
   - จำนวนคดียาเสพติดและอาชญากรรมข้ามชาติ
3. **มิติความร่วมมือเครือข่าย**
   - จำนวนกิจกรรมความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
   - ระดับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
4. **มิติการพัฒนาองค์กร**
   - จำนวนกำลังพลที่ผ่านการฝึกอบรม
   - ระดับความพร้อมด้านเทคโนโลยีของหน่วยงาน

ทั้งนี้ควรมีการประเมินผลระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อใช้ปรับปรุงยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

5. อภิปรายผล

ผลการศึกษาสามารถนำมาอภิปรายได้ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์สถานการณ์เชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำในปัจจุบันมีลักษณะ “มีศักยภาพเชิงปฏิบัติการ แต่ขาดความเข้มแข็งเชิงระบบ” กล่าวคือ แม้หน่วยงานจะมีจุดแข็งด้านความเชี่ยวชาญในพื้นที่ ประสบการณ์ภาคสนาม และบทบาทเชิงสถาบันด้านความมั่นคงชายแดน แต่ศักยภาพดังกล่าวยังไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็น “ความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์” ได้อย่างเต็มที่ สาเหตุสำคัญมาจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ความไม่ทันสมัยของเทคโนโลยีเฝ้าระวัง ระบบข้อมูลที่ยังไม่เชื่อมโยงแบบเรียลไทม์ และข้อจำกัดด้านงบประมาณและกำลังพล ซึ่งส่งผลให้รูปแบบการปฏิบัติงานยังคงพึ่งพาการลาดตระเวนเชิงกายภาพเป็นหลัก มากกว่าการใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีเป็นฐานในการตัดสินใจ ในขณะเดียวกัน บริบทความมั่นคงชายแดนลุ่มน้ำโขงกำลังเปลี่ยนผ่านสู่สภาวะที่มีความซับซ้อนและพลวัตสูง ทั้งจากอาชญากรรมข้ามชาติที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศ และความไม่แน่นอนเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ส่งผลให้แนวทางการรักษาความมั่นคงแบบเดิมที่เน้น “การตอบสนองภายหลังเหตุการณ์ (Reactive Approach)” ไม่เพียงพอต่อการรับมือภัยคุกคามในปัจจุบัน

ข้อค้นพบนี้นำไปสู่ข้อเสนอเชิงวิชาการที่สำคัญ คือ การพัฒนาระบบเฝ้าระวังทางน้ำจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านจาก “การรักษาความมั่นคงเชิงลาดตระเวน (Patrol-based Security)” ไปสู่ “การรักษาความมั่นคงที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูลและเทคโนโลยี (Intelligence-led and Technology-enabled Security)” ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ด้านที่พัฒนาขึ้นในงานวิจัยนี้มิได้เป็นเพียงข้อเสนอเชิงแนวทางทั่วไป หากแต่เป็น “กลไกเชิงระบบ” ที่ออกแบบมา

เพื่อแก้ไขช่องว่างเชิงโครงสร้างที่ค้นพบอย่างเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ

1. ยุทธศาสตร์ด้านเทคโนโลยี เพื่อแก้ปัญหาการตรวจจับและข้อมูลล่าช้า

2. ยุทธศาสตร์การบูรณาการ เพื่อแก้ปัญหาการทำงานแบบแยกส่วน

3. ยุทธศาสตร์กำลังพล เพื่อแก้ข้อจำกัดด้านทักษะและสมรรถนะ

4. ยุทธศาสตร์ความเสี่ยง เพื่อเพิ่มความสามารถในการรับมือภัยคุกคามเชิงพลวัต

งานวิจัยนี้เสนอว่า การพัฒนาระบบเฝ้าระวังทางน้ำควรถูกมองในฐานะ “ระบบความมั่นคงเชิงบูรณาการ (Integrated Security System)” ที่เชื่อมโยงเทคโนโลยี ข้อมูล และกลไกธรรมาภิบาลเข้าด้วยกัน มิใช่เพียงการเพิ่มทรัพยากรหรือกำลังพล

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นว่า “ความสำเร็จของระบบเฝ้าระวังทางน้ำ” มิได้ขึ้นอยู่กับการเพิ่มทรัพยากรเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับ “การออกแบบระบบการบริหารจัดการแบบบูรณาการ” ที่สามารถเชื่อมโยงเทคโนโลยี กำลังพล และเครือข่ายความร่วมมือเข้าด้วยกันอย่างมีเอกภาพ

ในเชิงทฤษฎี งานวิจัยนี้มีข้อเสนอสำคัญว่า การวิเคราะห์ SWOT และ TOWS Matrix ในบริบทความมั่นคงชายแดน ควรมิได้ใช้เพียงเพื่อจำแนกปัจจัยเชิงสภาพแวดล้อม แต่ควรใช้เป็น “เครื่องมือในการออกแบบระบบ (System Design Tool)” เพื่อสร้างกลไกการปฏิบัติที่ตอบสนองต่อบริบทภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำในลุ่มน้ำโขงจำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะ “การเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ (System Transformation)” มากกว่าการปรับปรุงเชิงส่วนย่อย หากหน่วยงานยังคงดำเนินการภายใต้รูปแบบเดิม ย่อมมีความเสี่ยงที่จะเผชิญภาวะ “ตามไม่ทันภัยคุกคาม (Capability Gap)” ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิผลของภารกิจด้านความมั่นคงในระยะยาว

จากผลการวิเคราะห์การวิเคราะห์ SWOT นำไปสู่การสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนาจำนวน 4 กลยุทธ์ ซึ่งมีลักษณะครอบคลุมและรอบด้าน โดยมุ่งใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและโอกาสที่มีอยู่ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของหน่วยงาน ควบคู่กับการแก้ไขจุดอ่อนและเตรียมการรองรับภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำในพื้นที่ลำน้ำโขง เขตหนองคาย สอดคล้องกับงานวิจัยของนาวิน วุฒิรณฤทธิ์ (2568) พบว่า กำหนดกลยุทธ์ ดังนี้ 1) กลยุทธ์เชิงรุก (SO) ใช้จุดแข็งร่วมกับโอกาส หรือหาประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้น 2) กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO) ชนะจุดอ่อน โดยอาศัยโอกาส 3) กลยุทธ์เชิงป้องกัน (ST) ใช้จุดแข็ง เพื่อหลีกเลี่ยงอุปสรรค 4) กลยุทธ์เชิงรับ (WT) ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงอุปสรรค สอดคล้องกับงานวิจัยของแพรภัทรา เขียวชะอุ่ม จุฑาทิพย์ ถาวรรัตน์ และประสงค์ ตันพิชัย (2568) พบว่า กลยุทธ์การมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) กลยุทธ์เชิงรุก (SO) 2) กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO) 3) กลยุทธ์เชิงป้องกัน (ST) 4) กลยุทธ์เชิงรับ (WT) สอดคล้องกับงานวิจัยของพงษ์ศักดิ์ เพิ่มทรัพย์ (2568) พบว่า การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมภายใน

โดยใช้หลักการ 4M และสร้างเป็น TOWS Matrix เพื่อสังเคราะห์เป็นกลยุทธ์เชิงรุก กลยุทธ์เชิงป้องกัน กลยุทธ์เชิงพัฒนา และกลยุทธ์เชิงรับ รวมทั้งสอดคล้องกับงานวิจัยของสุภาวดี ลีลายุทธ (2568) พบว่า ใช้วิธีการวิเคราะห์ SWOT ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน และใช้การวิเคราะห์ PEST ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก นำข้อมูลที่ได้มาใช้เทคนิค TOWS Matrix เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทัพอากาศ รวมทั้งสอดคล้องกับงานวิจัยของแพรภัทรา เขียวชะอุ่ม (2567) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จมาจากการมีส่วนร่วมของชุมชน การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และการใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการติดตามและประเมินผล ความล้มเหลวเกิดจากข้อจำกัดทางงบประมาณ การขาดความต่อเนื่องในนโยบาย และผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ และงานวิจัยของอำนาจ สารันต์ (2565) พบว่า การวิเคราะห์สถานกาณ์ โดยใช้ SWOT และ TOWS Matrix ทำให้กองทัพบกสามารถประสานความร่วมมือด้านการวิจัยและพัฒนาการทางทหารกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

ผลดังกล่าวสะท้อนลักษณะของ “ระบบงานภาครัฐที่เผชิญแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง” ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของแพรภัทรา เขียวชะอุ่ม (2568) ที่ศึกษาองค์กรภาครัฐในบริบทการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรม และพบว่า หน่วยงานรัฐที่ปฏิบัติงานในบริบทซับซ้อนจำเป็นต้องเข้าใจทั้งปัจจัยภายในและภายนอกอย่างรอบด้าน เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะประเด็น “ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและระบบสนับสนุน” ที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนภารกิจหลักขององค์กร

ในทำนองเดียวกัน หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขงมีภารกิจด้านความมั่นคงที่ต้องตอบสนองต่อภัยคุกคามข้ามพรมแดนอย่างทันท่วงที แต่ยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น เทคโนโลยีที่ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด และการประสานงานข้ามหน่วยงานที่ยังต้องพัฒนาเพิ่มเติม สอดคล้องกับแนวคิดของแพรภัทรา เขียวชะอุ่ม (2568) ที่ชี้ว่า “ความสำเร็จขององค์กรภาครัฐในภารกิจเชิงยุทธศาสตร์มิได้ขึ้นอยู่กับภารกิจหลักเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับระบบสนับสนุน กระบวนการบริหารจัดการและการสร้างความร่วมมือภายในและภายนอกองค์กร” ดังนั้น การวิเคราะห์ SWOT ในการวิจัยนี้ จึงไม่เพียงสะท้อนสถานการณ์ปัจจุบันของการปฏิบัติงาน แต่ยังทำให้เห็น “จุดตั้งต้นเชิงยุทธศาสตร์” สำหรับการกำหนดแนวทางพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำในระยะต่อไปอย่างมีทิศทางและสอดคล้องกับบริบทจริงของพื้นที่ชายแดน อย่างไรก็ตาม หากหน่วย นรข. ไม่สามารถปรับตัวให้เท่าทันพลวัตของภัยคุกคามข้ามชาติและบริบทความมั่นคงชายแดนที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างต่อเนื่อง ย่อมมีแนวโน้มที่จะตกอยู่ในสภาวะการปฏิบัติงานเชิงตั้งรับมากกว่าการดำเนินการเชิงรุก ซึ่งอาจส่งผลต่อประสิทธิผลของภารกิจด้านความมั่นคงทางน้ำในระยะยาว

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย มี 1 วิสัยทัศน์ 5 พันธกิจ 5 เป้าหมาย 4 ยุทธศาสตร์และ 22 กลยุทธ์สนับสนุน มีเป้าหมายหลักในการเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจจับและตอบสนองต่อภัยคุกคามทางน้ำอย่างทันท่วงที โดยมีวิสัยทัศน์ที่จะพัฒนาหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงไปสู่การเป็นหน่วยลาดตระเวนทางน้ำที่ทันสมัย ปลอดภัย และเชื่อมโยงในระดับสากลด้วยระบบเฝ้าตรวจอัจฉริยะ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการเปลี่ยนผ่านจาก “การวางแผนเชิงโครงสร้าง” ไปสู่ “การออกแบบระบบความมั่นคงเชิงบูรณาการ” ที่เชื่อมโยงมิติด้านเทคโนโลยี บุคลากร ความร่วมมือ และการบริหารจัดการเข้าด้วยกันอย่างเป็นองค์รวม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเชิงวิพากษ์ พบว่าปัญหาสำคัญของการพัฒนายุทธศาสตร์ในหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไป มิได้อยู่ที่ “การขาดกรอบยุทธศาสตร์” หากแต่อยู่ที่ “ช่องว่างระหว่างยุทธศาสตร์กับการปฏิบัติ (Strategy–implementation Gap)” กล่าวคือ แม้ยุทธศาสตร์จะมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับบริบทเชิงนโยบาย แต่หากขาดกลไกการขับเคลื่อน การบูรณาการข้อมูล และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบ ยุทธศาสตร์ย่อมมีความเสี่ยงที่จะคงอยู่เพียงในระดับแผน

ในบริบทของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ SWOT และ TOWS Matrix ชี้ให้เห็นว่ายุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นในงานวิจัยนี้มีลักษณะ “มุ่งปิดช่องว่างเชิงโครงสร้าง” อย่างชัดเจน กล่าวคือ การพัฒนา Smart Patrol System มุ่งแก้ปัญหาการขาดระบบเฝ้าระวังแบบเรียลไทม์ การสร้างระบบบูรณาการชายแดน มุ่งลดการทำงานแบบแยกส่วน การพัฒนากำลังพลมุ่งยกระดับสมรรถนะให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ การบริหารความเสี่ยงเชิงระบบมุ่งเพิ่มความยืดหยุ่นต่อภัยคุกคามที่มีพลวัตสูง

ประเด็นสำคัญที่ทำให้งานวิจัยนี้แตกต่างจากงานศึกษาที่ผ่านมา คือ การมิได้หยุดอยู่เพียงการกำหนดองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ (เช่น วิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือเป้าหมาย) แต่ได้เชื่อมโยงยุทธศาสตร์เข้ากับ “กลไกการปฏิบัติ” ผ่านแนวคิดการออกแบบระบบเฝ้าระวังแบบบูรณาการ ซึ่งเน้นการเชื่อมโยงข้อมูล เทคโนโลยี และเครือข่ายความร่วมมือเข้าด้วยกันในลักษณะของระบบเดียว (integrated system)

ในเชิงทฤษฎี ผลการวิจัยสนับสนุนแนวคิดการวางแผนเชิงขีดความสามารถ (Capability-based Planning) ที่มุ่งพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานให้สามารถปรับตัวต่อภัยคุกคามที่ไม่แน่นอน แทนการยึดติดกับรูปแบบการวางแผนที่อิงภัยคุกคามแบบตายตัว (Threat-based Planning) ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทความมั่นคงชายแดนที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จของยุทธศาสตร์มิได้ขึ้นอยู่กับการจัดสรรทรัพยากรเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับ “ความสามารถในการบูรณาการเชิงสถาบัน” (Institutional Integration Capacity) กล่าวคือ ความสามารถของหน่วยงานในการเชื่อมโยงภารกิจ เทคโนโลยี และภาคีเครือข่ายเข้าด้วยกัน

อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นในงานวิจัยนี้จึงมีนัยสำคัญในฐานะ “ยุทธศาสตร์เชิงสถาบัน” ที่มุ่งยกระดับหน่วยงานจากระบบปฏิบัติการแบบแยกส่วน ไปสู่ระบบความมั่นคงทางน้ำแบบบูรณาการ หากสามารถขับเคลื่อนได้อย่างต่อเนื่อง ย่อมมีศักยภาพในการลดช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ และเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐในการรับมือกับภัยคุกคามข้ามพรมแดนในระยะยาว อย่างไรก็ตาม หากขาดกลไกการติดตามประเมินผลและการปรับตัวเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาจเผชิญความเสี่ยงในการไม่สามารถแปลงไปสู่ผลลัพธ์เชิงรูปธรรมได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของการพัฒนาระบบกำกับติดตาม (Monitoring and Evaluation System) ควบคู่กับการดำเนินยุทธศาสตร์

สอดคล้องกับงานวิจัยของนาวิน วุฒิรณฤทธิ์ (2568) พบว่า แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการพัฒนาการใช้กำลังในระดับยุทธศาสตร์ ระดับยุทธการ และยุทธวิธี ส่งเสริมความร่วมมือกับสถาบันวิชาการป้องกันประเทศและเอกชนให้มีประสิทธิภาพดี สอดคล้องกับงานวิจัยของอดุลย์เดช อำนาจดีแจ่มใส (2565) พบว่า ยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 1 วิสัยทัศน์ 5 พันธกิจ 5 เป้าประสงค์ 2 ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ 5 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา สอดคล้องกับงานวิจัยของคำแสน พลสงคราม (2564) พบว่า มี 1 วิสัยทัศน์ 4 พันธกิจ 4 เป้าหมาย 4 ตัวชี้วัด 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ภาพรวมประเมินระดับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์อยู่ในระดับมาก รวมทั้งสอดคล้องกับงานวิจัยของคำรณ พิสณฑ์ยุทธการ (2560) การจัดทำยุทธศาสตร์ทางเรือจะต้องเปลี่ยนการจัดทำจากแบบเน้นภัยคุกคามมาเป็นแบบเน้นขีดความสามารถ ให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในปัจจุบันและอนาคตที่ต้องการความร่วมมือ เพื่อกำหนดนโยบายของกองทัพเรือที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคและในโลก สะท้อน “แนวคิดการพัฒนาองค์กรภาครัฐเชิงยุทธศาสตร์” ที่เน้นการสร้างขีดความสามารถใหม่ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม สอดคล้องกับผลการศึกษาของแพรภัทรา เขียวชะอุ่ม (2568) ที่เสนอว่า ความสำเร็จในการขับเคลื่อนภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องอาศัย (1) การพัฒนากำลังคน (2) การพัฒนาระบบและนวัตกรรมการทำงาน และ (3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในบริบทของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง ยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นมีลักษณะสอดรับกับปัจจัยความสำเร็จดังกล่าวอย่างชัดเจน กล่าวคือ การพัฒนาระบบเฝ้าระวังอัจฉริยะช่วยยกระดับ “ระบบงาน” การอบรมด้าน Smart Border และการใช้เทคโนโลยีใหม่ช่วยเสริม “สมรรถนะบุคลากร” ขณะที่การเชื่อมโยงข้อมูลข่าวกรองกับหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่น ๆ สะท้อน “การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ” ในระดับพื้นที่ชายแดน นอกจากนี้ ความท้าทายสำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในองค์กรภาครัฐ คือ การทำให้ยุทธศาสตร์ไม่หยุดอยู่เพียงระดับแผน แต่สามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติการในงานวิจัยนี้ที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่

มีส่วนร่วมในการออกแบบและปรับปรุงยุทธศาสตร์ด้วยตนเอง ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นมีความเป็นไปได้ในการนำไปใช้จริง และตอบโจทย์ปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย จึงไม่เพียงเป็นข้อเสนอเชิงเทคนิคด้านความมั่นคงทางน้ำ แต่ยังเป็น “ยุทธศาสตร์เชิงสถาบัน” ที่ช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐให้สามารถรับมือกับความท้าทายชายแดนยุคใหม่ได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเชิงวิพากษ์เพิ่มเติม คือ ความเสี่ยงด้านพฤติกรรมเชิงองค์กร (Organizational Behavior Risks) โดยเฉพาะประเด็นการทุจริตหรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของระบบเฝ้าระวังทางน้ำ แม้ว่างานวิจัยนี้จะอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรง แต่ลักษณะของข้อมูลดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในเชิง “อคติจากผู้ให้ข้อมูล” (Response Bias) โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วน

ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะมิติด้านเทคโนโลยีหรือโครงสร้างองค์กรเท่านั้น แต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ “กลไกธรรมาภิบาล (Governance Mechanisms)” ควบคู่กัน ได้แก่ ระบบตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การติดตามประเมินผลแบบโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เสนอในงานวิจัยนี้ควรถูกเสริมด้วยมาตรการด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Accountability) เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบเฝ้าระวังในระยะยาว

6. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

เพื่อให้การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำของหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเสนอให้ดำเนินการตามลำดับความสำคัญใน 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 (เร่งด่วน : 1–2 ปี)

1. พัฒนาระบบเฝ้าระวังด้วยเทคโนโลยีอัจฉริยะ เช่น กล้องตรวจจับความร้อน อากาศยานไร้คนขับ (UAV) และระบบวิเคราะห์ข้อมูลด้วยปัญญาประดิษฐ์ (AI)

2. จัดตั้งศูนย์บัญชาการและศูนย์เชื่อมโยงข้อมูลด้านความมั่นคงทางน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Command Center)

3. พัฒนาระบบฐานข้อมูลและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารแบบ Real-Time ระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคง

เหตุผล : เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการเฝ้าระวัง การตรวจจับ และการตอบสนองต่อภัยคุกคามทางน้ำ

ระยะที่ 2 (ระยะกลาง : 3–5 ปี)

1. พัฒนาศักยภาพกำลังพลด้านเทคโนโลยีการข่าว และการปฏิบัติการทางน้ำสมัยใหม่

2. สร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภาคประชาชนในพื้นที่ชายแดน และพัฒนาระบบแจ้งเหตุผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล

3. ขยายความร่วมมือด้านการข่าวและการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงและประเทศเพื่อนบ้าน

เหตุผล : ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เทคโนโลยีและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบเฝ้าระวังในระดับพื้นที่

ระยะที่ 3 (ระยะยาว : มากกว่า 5 ปี)

1. พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการสมัยใหม่

2. ผลักดันการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือด้านความมั่นคงทางน้ำในระดับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

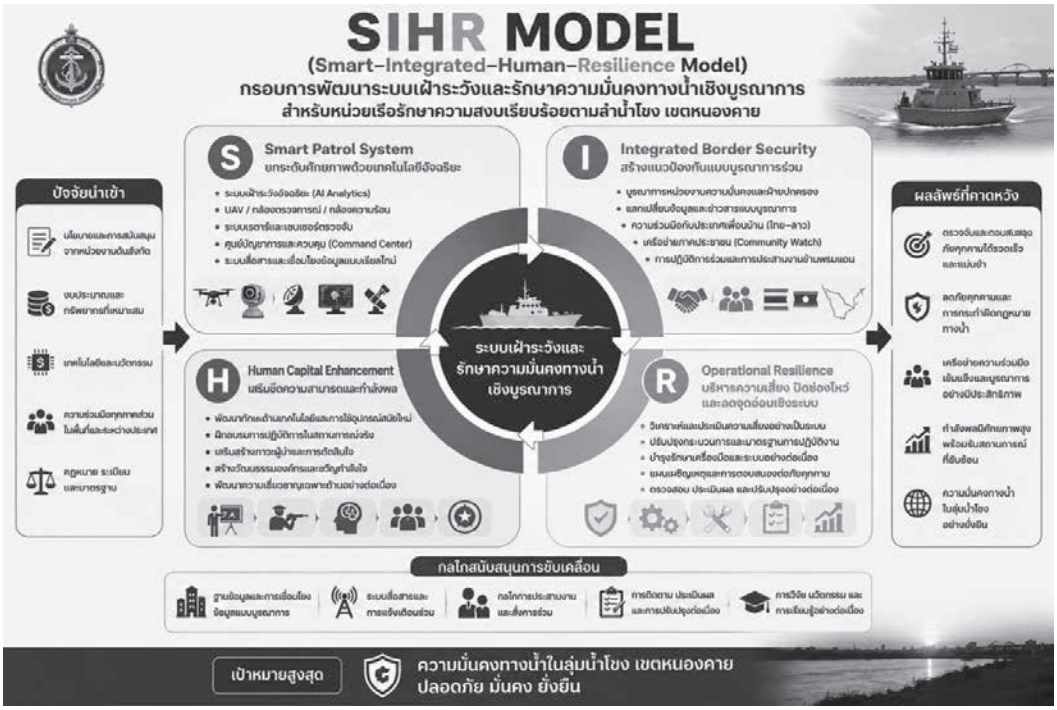
3. สร้างระบบติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคง

เหตุผล : เพื่อเป็นการสร้างความยั่งยืนให้กับระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำในระยะยาว

ข้อเสนอแนะทั้งสามระยะสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำในแม่น้ำโขง มิใช่เพียงการเพิ่มเครื่องมือหรือกำลังพลเท่านั้น หากแต่ต้องอาศัย “การบริหารจัดการเชิงระบบ” ที่เชื่อมโยงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติการเข้าด้วยกันอย่างมีเอกภาพ อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายชายแดนทางน้ำ และการธำรงไว้ซึ่งอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐในระยะยาว

7. บทสรุป

การวิจัยครั้งนี้ได้สังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ในรูปของ “SIHR Model” (Smart–Integrated–Human–Resilience Model) ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำเชิงบูรณาการสำหรับหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง เขตหนองคาย โดยพัฒนาขึ้นจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ด้วย SWOT Analysis และ TOWS Matrix ร่วมกับข้อมูลเชิงประจักษ์จากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ดังภาพ



ภาพที่ 1 : SIHR Model (Smart–Integrated–Human–Resilience Model)

โมเดลดังกล่าวประกอบด้วย 4 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (1) Smart Patrol System การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอัจฉริยะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเฝ้าระวังและการตอบสนองต่อภัยคุกคาม (2) Integrated Border Security การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาคประชาชน และประเทศเพื่อนบ้าน (3) Human Capital Enhancement การพัฒนาศักยภาพกำลังพลให้มีความพร้อมด้านทักษะเทคโนโลยี และการปฏิบัติการสมัยใหม่ และ (4) Operational Resilience การบริหารความเสี่ยงและลดช่องโหว่เชิงระบบเพื่อเพิ่มความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

องค์ความรู้ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและรักษาความมั่นคงทางน้ำในพื้นที่ชายแดนลุ่มน้ำโขงไม่สามารถพึ่งพามิติใดมิติหนึ่งเพียงลำพัง แต่ต้องอาศัยการบูรณาการเทคโนโลยี ความร่วมมือ ทุนมนุษย์ และการบริหารความเสี่ยงเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับประสิทธิภาพการเฝ้าระวัง การป้องกันภัยคุกคาม และการสร้างความมั่นคงทางน้ำอย่างยั่งยืน

ข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัยคือ การยกระดับความมั่นคงทางน้ำจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านจาก “การปฏิบัติการเชิงลาดตระเวน” ไปสู่ “ระบบเฝ้าระวังแบบบูรณาการที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูลและเทคโนโลยี” โดยยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้น

ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ การยกระดับเทคโนโลยีอัจฉริยะ การสร้างความร่วมมือแบบบูรณาการ การพัฒนาศักยภาพกำลังพล และการบริหารความเสี่ยงเชิงระบบ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกในการปิดช่องว่างเชิงโครงสร้างที่ค้นพบจากการวิเคราะห์

งานวิจัยนี้เสนอว่า การใช้ SWOT และ TOWS Matrix ในบริบทความมั่นคงชายแดนควรถูกยกระดับจากเครื่องมือวิเคราะห์สถานการณ์ ไปสู่เครื่องมือออกแบบ “ระบบความมั่นคงเชิงบูรณาการ” ที่เชื่อมโยงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติการ มิติเทคโนโลยี โครงสร้างองค์กร และกลไกธรรมาภิบาลเข้าด้วยกัน ข้อค้นพบดังกล่าวสามารถใช้เป็นกรอบในการพัฒนาระบบความมั่นคงทางน้ำในพื้นที่ชายแดนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะพื้นที่ที่เผชิญความเสี่ยงทั้งเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรมของหน่วยงานรัฐ ซึ่งยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นมิได้เป็นเพียงแนวทางเชิงเทคนิค หากแต่เป็นกรอบการพัฒนาเชิงระบบที่มีศักยภาพในการยกระดับขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามข้ามพรมแดนที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงกลาโหม. (2560). **ยุทธศาสตร์กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2560–2579**. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.

กองทัพเรือ. (2560) . **ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. 2560 – 2579.** กรุงเทพฯ : กองทัพเรือ.

กองทัพเรือ. (2566) . **ผู้บัญชาการทหารเรือตรวจเยี่ยมหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตเชียงราย**. ค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2568. จาก https://www.navy.mi.th/975e36974c2d7e247a5832802b88fc4e

คำรณ พิสณฑ์ยุทธการ. (2560). การปฏิรูปยุทธศาสตร์ทางเรือ. **วารสารรัฏฐาภิรักษ์**, **59**(1), 8-28.

คำแสน พลสงคราม. (2564). **ยุทธศาสตร์การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนแบบมีส่วนร่วม เขตนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์การพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.

นาวิน วุฒิรณฤทธิ์. (2568). การพัฒนาอาวุธต่อต้านอากาศยานไร้คนขับของกองทัพอากาศ. **วารสารนภยาธิปัตย์, 8**(1), 46-66.

ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกูล และสุภาพ ฉัตราภรณ์. (2555). **การออกแบบการวิจัย** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

พงษ์ศักดิ์ เพิ่มทรัพย์. (2568). การพัฒนาระบบการจัดการศึกษาของกองทัพอากาศ. **วารสารนภยาธิปัตย์, 8**(1), 67-81.

แพรภัทรา เขียวชะอุ่ม, จุฑาทิพย์ ถาวรรัตน์ และประสงค์ ตันพิชัย. (2568). กลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาของภาคีเครือข่ายเขตเทศบาลนครนครปฐม. **วารสารปัญญาภิวัฒน์, 17**(3), 289-323.

แพรภัทรา เขียวชะอุ่ม. (2567). ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564 - 2566). **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 17**(2), 289-323.

แพรภัทรา เขียวชะอุ่ม. (2568). ยุทธศาสตร์ ปัจจัยความสำเร็จ และความท้าทายในการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน). **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 18**(2), 189-217.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). **รายงานสถานการณ์ความมั่นคงและภัยคุกคาม พื้นที่ชายแดนแม่น้ำโขง พ.ศ. 2565**. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). **ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี.** กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.

สิทธินันท์ มานิตกุล. (2561). ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในแม่น้ำโขง. **วารสารรัฏฐาภิรักษ์**, **60**(2), 105-106.

สุภาวดี ลีลายุทธ. (2568). การพัฒนาระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทัพอากาศในสถานการณ์ภัยพิบัติ. **วารสารนภยาธิปัตย์, 8**(1), 82-100.

หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง. (2567). **ประวัติความเป็นมาหน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง**. หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง.

องค์การสหประชาชาติ. (2560). **เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs). แปลโดยกระทรวงการต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศ.

อดุลย์เดช อำนาจดีแจ่มใส. (2565). **ยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่สาธารณะชุมชนเมืองในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์การพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.

อำนาจ สารันต์. (2565). **รายงานวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการวิจัยและพัฒนาการทางทหารกองทัพบกเพื่อขับเคลื่อนอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ.** กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการทัพบก.

ภาษาอังกฤษ

Acharya, A. (2014). **Constructing a security community in Southeast Asia** (3rd ed.). Routledge.

ASEAN Secretariat. (2023). **ASEAN overview**. ASEAN Secretariat.

Asian Development Bank (ADB). (2023). **Greater Mekong Subregion cooperation overview**. ADB.

Atzori, L., Iera, A., & Morabito, G. (2010). The Internet of Things: A survey. **Computer Networks, 54**(15), 2787–2805.

Austin, R. (2010). **Unmanned aircraft systems: UAVs design, development and deployment**. John Wiley & Sons.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology, 3**(2), 77–101.

Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). **Security: A new framework for analysis**. Lynne Rienner Publishers.

Caballero-Anthony, M. (2016). **An introduction to non-traditional security studies: A transnational approach.** Sage.

Carrera, S. (2011). **The EU border management strategy: Frontex and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands**. CEPS.

Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. **British Journal of Political Science, 5**(4), 435-457.

European Commission. (2007). **Guidelines for integrated border management in the Western Balkans**. European Commission.

European Commission. (2022). **Smart borders package: Enhancing border security through technology and innovation**. European Union.

Helms, M. M., & Nixon, J. (2010). Exploring SWOT analysis – Where are we now? A review of academic research from the last decade. **Journal of Strategy and Management, 3**(3), 215–251.

Interpol. (2023). **Cross-border intelligence sharing and information exchange for transnational crime prevention**. INTERPOL.

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2023). **LanCang–Mekong Cooperation mechanism.** MFA China.

Ministry of Foreign Affairs Thailand. (2022). **ACMECS cooperation framework**. MFA Thailand.

Ministry of Foreign Affairs Thailand. (2022). **Thailand–Lao PDR bilateral border cooperation framework**. MFA Thailand.

Monar, J. (2010). The external dimension of the EU's area of freedom, security and justice. **College of Europe Studies, 1**(1), 1–25.

Russell, S., & Norvig, P. (2021). **Artificial intelligence: A modern approach** (4th ed.). Pearson.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). **Border management and intelligence-sharing systems for combating transnational organized crime**. UNODC.

United Nations. (2019). **Guidelines on memoranda of understanding and cooperation agreements**. United Nations Secretariat.

Weihrich, H. (1982). The TOWS matrix—A tool for situational analysis. **Long Range Planning, 15**(2), 54–66.

Wheelen, T. L., Hunger, J. D., Hoffman, A. N., & Bamford, C. E. (2018). **Strategic management and business policy: Globalization, innovation and sustainability** (15th ed.). Pearson.

Zhang, Y., & Chen, M. (2020). Real-time surveillance systems and intelligent monitoring for security applications. **Journal of Security and Communication Networks**, 2020, 1–12.

การพัฒนานวัตกรรมเพื่อยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ[1]

Developing Innovations to Enhance Ethics and Morality in Preventing Corruption Among Police Officers in the Performance of Their Duties

สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา[2] เอกลักษณ์ นาคพ่วง[3]
กิตติพัฒน์ คงมะกล่ำ[4] รชต คุณดิลกณัฐวสา[5] วรเทพ ปิยวัจนาภรณ์[6]
ศักรินทร์ ตันติภัณฑรักษ์[7] ณัฐธิดา แซ่ด่าน[7]
Suwanna Kundiloknatthawasa[2] Akkalak Nakphuang[3]
Kittipat Kongmaklom[4] Rachata khundiloknattawasa[5] Worathep Piyawatchanaporn[6]
Sakarin Tantiphantharak[7] Natthida Saedan[8]
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์[234]
Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Sawan Rajabhat University[234]
ตำรวจภูธรจังหวัดนครสวรรค์[5]
Nakhon Sawan Provincial Police[5]
คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ[6]
Faculty of Forensic Science, Royal Thai Police Cadet Academy[6]
กองอัตรากำลัง สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ[7]
Manpower Division, Personnel Bureau, Royal Thai Police[7]

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานการวิจัย เรื่อง การพัฒนานวัตกรรมเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ได้รับทุนอุดหนุนการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

[2] เลขที่ 398 หมู่ 9 ถนนสวรรค์วิถี ตำบลนครสวรรค์ตก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ 60000
[3] เลขที่ 398 หมู่ 9 ถนนสวรรค์วิถี ตำบลนครสวรรค์ตก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ 60000
[4] เลขที่ 398 หมู่ 9 ถนนสวรรค์วิถี ตำบลนครสวรรค์ตก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ 60000
[5] เลขที่ 860 หมู่ 9 ตำบลนครสวรรค์ตก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ 60000
[6] เลขที่ 90 หมู่ 7 ตำบลสามพราน อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม 73110
[7] ถนนพระรามที่ 1 แขวงปทุมวัน เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

วิทยาลัยชุมชนพังงา[8]
Phang Nga Community College[8]
E-mail : Suwanna.k@nsru.ac.th, nakphoung31@gmail.com, nan0935989091@gmail.com
natsawarn@gmail.com, rachata3229@gmail.com, sakarin43@gmail.com,
vorrathepk@gmail.com and natthida7765@gmail.com

Received 11.12.2025 ➢ Revised 10.06.2026 ➢ Accepted 12.06.2026

บทคัดย่อ

การพัฒนานวัตกรรมเพื่อยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ เพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการป้องกันการคอร์รัปชันในข้าราชการตำรวจ ออกแบบและพัฒนาแพลตฟอร์มที่ใช้เป็นสื่อกลางในการส่งเสริมข้าราชการตำรวจที่มีคุณธรรมและจริยธรรมมีความภาคภูมิใจในวิชาชีพตำรวจ กล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงามในการป้องกันการคอร์รัปชันให้แก่ข้าราชการตำรวจ เป็นการวิจัยเชิงผสานวิธี (Mixed Method) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดสนทนากลุ่มย่อย การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และประเมินผลสัมฤทธิ์ระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจ

ผลการศึกษา พบว่า

(1) แพลตฟอร์ม COPDee ที่พัฒนาขึ้นออกแบบมาให้ใช้งานง่ายและปลอดภัย มีฟังก์ชัน ได้แก่ การรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมและการป้องกันคอร์รัปชัน การแจ้งเบาะแสการทุจริตของข้าราชการตำรวจ การยกย่องข้าราชการที่มีคุณธรรม การเปิดเว็บบอร์ดให้แสดงความคิดเห็น และการใช้ Chatbot เพื่อให้ข้อมูลอัตโนมัติผ่านแอปพลิเคชันการส่งข้อความ

(2) ผลการประเมินการใช้งานแพลตฟอร์ม COPDee ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}$ = 4.62, SD. = 0.57)

คำสำคัญ : การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม, การป้องกันการคอร์รัปชัน, การพัฒนานวัตกรรม

Abstract

This research aims to develop innovative approaches to enhance ethics and morality in preventing corruption among police officers. The goal is to raise awareness of anti-corruption among police personnel.

[8] เลขที่ 69 หมู่ที่ 6 ตำบลบ่อแสน อำเภอทับปุด จังหวัดพังงา 82180

A platform was designed and developed to promote ethical conduct, pride in the police profession, and the courage to stand up for what is right in combating corruption. This mixed-method research involved data collection through in-depth interviews, focus group discussions, workshops, and an evaluation of the effectiveness of the application designed to promote ethics, morality, and anti-corruption awareness among police officers.

The findings indicate that :

(1) The developed COPDee platform is user-friendly and secure, with functions including receiving information about anti-corruption activities and prevention, reporting corruption among police officers, recognizing ethical officers, providing a forum for discussion, and using a chatbot to provide automated information via a messaging application.

(2) The overall evaluation of the COPDee platform's usability was at the highest level ($\bar{x}$ = 4.62, SD. = 0.57).

Keywords : Promotion of morality and ethics, Corruption prevention, Innovation development

1. บทนำ

การคอร์รัปชันในวงการตำรวจมีลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากการคอร์รัปชันในระบบราชการโดยทั่วไป เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ เป็นเรื่องของการละเมิดผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การคอร์รัปชันส่งผลเสียโดยตรงต่อความชอบธรรมในการปกครอง เพราะถ้าปล่อยให้มีขึ้นในวงการตำรวจก็จะทำให้ประชาชนผู้อ่อนแอและด้อยอภิสิทธิ์[9] เดือดร้อน ไม่ได้รับความยุติธรรม ในขณะเดียวกันความถูกต้องหรือความผิด สามารถซื้อและประมูลกันได้ด้วยเงินตรา เป็นอภิสิทธิ์ของผู้มีกำลังและอำนาจ ผลเสียของคอร์รัปชันหากปล่อยให้ขยายวงกว้างไปจนเกินขอบเขตก็จะเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดของระบบ ทำลายความชอบธรรมและเสถียรภาพของรัฐ จะนำไปสู่ความล่มจมของชาติบ้านเมือง โดยส่วนรวม วงการตำรวจของไทยจะมีพฤติกรรมของคอร์รัปชันมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายในขึ้นอยู่กับข้าราชการตำรวจทุกคนว่าจะมองคอร์รัปชันเป็นเป้าหมายของการทำงานมากน้อยเพียงใด ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกขึ้นอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ ชุมชน และสังคมจะยอมรับหรือสนับสนุนให้ข้าราชการตำรวจคอร์รัปชันเพียงใด ทัศนคติของชุมชนที่เอื้อต่อการคอร์รัปชันเพียงใด สังคมอนุญาตให้มีกิจกรรมนอกกฎหมายและกิจการด้านอบายมุข

[9] กลุ่มบุคคลที่ขาดสิทธิพิเศษ ไม่มีอำนาจในการต่อรอง หรือเข้าถึงทรัพยากร โอกาส และบริการต่าง ๆ ได้ยากกว่าคนกลุ่มอื่นในสังคม ซึ่งตรงข้ามกับ «อภิสิทธิ์ชน»

มากน้อยเพียงใด นักการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ พยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อการทำงานของตำรวจเพียงใด (วรเดช จันทรศร, 2560, หน้า 213)

การกำจัดคอร์รัปชันให้หมดไปในวงการตำรวจเป็นเรื่องยาก หลักการใหญ่ ๆ ที่ควรทำคือต้องทำลายระบบและวัฒนธรรมคอร์รัปชันในวงการตำรวจ หาทางทำให้หน่วยงานตำรวจทั้งหลายมีเป้าหมายส่วนตัวและเป้าหมายองค์กร อันได้แก่ (1) ส่งเสริมให้ตำรวจเปิดเผยกฎลับ ประเด็นปัญหาและเงื่อนไขก็คือ จะทำลายอุปสรรคที่ขัดขวางให้ตำรวจไม่กล้าเปิดเผยได้อย่างไร จะช่วยกันรักษาตำรวจที่เปิดเผยให้อยู่ในวงการตำรวจต่อไปได้หรือไม่ (2) ส่งเสริมให้ผู้ที่ถูกคอร์รัปชันเปิดเผยข้อมูล ถ้าทำได้ และ (3) ส่งเสริมให้องค์กรอื่น ซึ่งได้แก่ โลกสื่อสารออนไลน์ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์วิทยุ ส่วนราชการ บริษัท ธุรกิจขนาดใหญ่และภาคประชาสังคม พร้อมที่จะเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้ การระดมพลังจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จากกลุ่มหลากหลายในการทำลายระบบและวัฒนธรรมคอร์รัปชันในวงการตำรวจ สามารถทำได้หลายประการ เช่น การส่งเสริมให้เกิดแนวร่วมของตำรวจสายเลือดใหม่ให้เกิดขึ้นในวงการตำรวจ ผู้บังคับบัญชาของตำรวจจะต้องใช้นโยบายทางการบริหาร สร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลในการทำงานเพื่อขจัดโอกาสของบุคคลในการคอร์รัปชัน การทำให้ระบบข้อมูลที่เกี่ยวกับผลประโยชน์มีความโปร่งใส ให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายได้มีโอกาสเข้าร่วมทำงานและร่วมตัดสินใจ ใช้นโยบายสืบสวนปราบปราม เพื่อหาคนผิดมาประจานและลงโทษ และใช้นโยบายจูงใจ ให้รางวัลแก่คนทำดียกย่องตำรวจดี ซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งจะเป็นการสร้างแนวร่วมใหม่ให้เกิดข้าราชการตำรวจสายเลือดใหม่ให้มากขึ้น

การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เกิดธรรมาภิบาลโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐ เพื่อประโยชน์สุขของปวงชน จึงจำเป็นต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต มีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม โดยเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการปกครองให้มีความเหมาะสมและเกิดเสถียรภาพ และมีมาตรฐานทางจริยธรรม (มกราพันธ์ จูฑะรสก และ ศุกร์ใจ เจริญสุข, 2562, หน้า 169) และรัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรมและจริยธรรมจึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารงานของข้าราชการและเป็นรากฐานสำคัญแห่งความเจริญรุ่งเรืองความมั่นคงและความสงบสุขของสังคมและประเทศชาติ ผู้ต้องการความสงบสุข

และความมั่นคงปลอดภัยแก่ตัวเองและแก่ประเทศชาติ จึงต้องฝึกฝนตนเองให้มีคุณธรรมและจริยธรรม หากข้าราชการขาดคุณธรรมและจริยธรรมเป็นหลักยึดเบื้องต้นแล้ว ก็ยากที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข ยิ่งกว่านั้นก็คือการขาดคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการมีผลร้ายทั้งต่อตนเองและต่อผู้อื่นหรือก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน เช่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการรับสินบน และอาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมได้ คุณธรรมและจริยธรรมจึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อข้าราชการในหน่วยงานภาครัฐ (อัจฉรา ไชยูปถัมภ์, 2561, หน้า 270)

ดังนั้นงานวิจัยเรื่อง การพัฒนานวัตกรรมเพื่อยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ มีความมุ่งหมายต้องการให้ข้าราชการตำรวจยึดคุณธรรมจริยธรรมและอุดมคติของตำรวจ เป็นแนวทางในการประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุถึงปณิธานของการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ อุทิศตนให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ มีความภาคภูมิใจในวิชาชีพตำรวจ และกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม เพื่อเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรีของความเป็นตำรวจ และต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รวมทั้งไม่ใช้ตำแหน่งอำนาจหรือหน้าที่ หรือยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งอำนาจหรือหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือใช้ไปในทางจูงใจหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ การใช้ดุลพินิจอันเป็นผลให้สูญเสียความยุติธรรม ตลอดจนเป็นผู้บังคับบัญชาต้องประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ดูแล เอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญกำลังใจและสวัสดิการ ตลอดจนปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักการและเหตุผลและเป็นไปตามระบบคุณธรรม สำหรับแอปพลิเคชัน COPDee เป็นการพัฒนาขึ้นมาใหม่เพื่อใช้ในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมให้กับข้าราชการตำรวจ เป็นช่องทางนำเอาผลงานการทำความดีมาเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบ ในส่วนของประชาชนก็ได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นเป็นการยกย่องชมเชยหรือใช้รายงานการกระทำที่ข้าราชการตำรวจได้ให้ความช่วยเหลือ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อพัฒนาแพลตฟอร์ม COPDee สำหรับส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและการป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการตำรวจ

2.2 เพื่อประเมินผลการใช้งานแพลตฟอร์ม COPDee ด้านประโยชน์การใช้งาน ความสะดวก ความสวยงามและการจัดเรียงข้อมูลของแอปพลิเคชัน และด้านความถูกต้องแม่นยำ

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

จากการประมวลเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้นิยามความหมายไว้อย่างหลากหลาย เช่น Jain (2001, pp.71-121) ได้ให้นิยามว่าการทุจริต หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐถูกใช้ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งขัดแย้งกับกฎระเบียบ Shleifer&Vishny

(1993, pp.599-617) ได้ให้นิยามการทุจริตว่าหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐนำทรัพย์สินของรัฐไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งมีความสอดคล้องกับนิยามความหมายของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่ได้ให้คำนิยามการทุจริตว่า หมายถึงการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรโดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตัวเองหรือผู้อื่น หรือการถือเอาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม และสอดคล้องกับนิยามของ Ashforth&Anand (2003, pp.1-52) ที่กล่าวถึงการทุจริตว่าหมายถึง การใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของหน่วยงานและขององค์กร โดยการใช้อำนาจที่ผิดนั้นเป็นการละเมิดบรรทัดฐานของสังคม ในบางกรณีอาจจะถูกมองในความหมายที่แคบและต่างจากการโกง ยักยอก รีดไถ การขู่ โดยมองว่าคอร์รัปชันเป็นการกระทำของคนสองฝ่ายที่หาประโยชน์ร่วมกันจากฝ่ายที่สาม เช่น การติดสินบนองค์การ (Bowles, 1999) นอกจากนี้ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาทั่วโลกที่ส่งผลกระทบต่อพวกเราทุกคน บ่อนทำลายสถาบันและส่งผลกระทบต่อบุคคล ประเทศและสังคม ผลกระทบที่กัดกร่อนของมันทำให้ทรัพยากรหมดไป ทำให้ความเหลื่อมล้ำมีความรุนแรงขึ้น กระตุ้นความขัดแย้งและทำให้ประชาธิปไตยอ่อนแอลง (United Nations Indonesia, 2026) นิพล แสงศรี (2560) ได้ให้ความหมาย “การทุจริตคอร์รัปชัน” คือการกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรมิชอบ ได้แก่ การเบียดบังทรัพย์ของทางราชการมาเป็นของตน หรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ นภธร ศิวารัตน์ และ ภักดี โพธิ์สิงห์ (2561, หน้า 347) ได้ให้ความหมาย “การทุจริตคอร์รัปชัน” คือการกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรมิชอบ ได้แก่ การเบียดบังทรัพย์ของทางราชการมาเป็นของตน หรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ เป็นการให้และรับผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่เกินกว่าที่ควรจะได้ทำให้ระบบคลาดเคลื่อนเสียหาย และทำให้คนส่วนรวมเสียผลประโยชน์

3.2 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ยงยุทธ ไชยพงศ์ และธานี ชัยวัฒน์ (2557) ได้แบ่งรูปแบบการทุจริตออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) ระบบส่งส่วยมีแหล่งสำคัญ เช่น ที่ดิน ตำรวจ ศุลกากร เป็นต้น (2) การจัดซื้อจัดจ้างมีแหล่งสำคัญ เช่น สาธารณสุข ศึกษาธิการเกษตร องค์กรบริหารท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และเทศบาล (3) การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ และ (4) การทุจริตการประมูลโครงการ องค์การเสมือนรางวัลจากข้อตกลง รวมไปถึงการละเมิดระเบียบราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ที่ครอบคลุมถึงเงินส่วนแบ่งที่ได้มาจากโครงการพัฒนาหรือจากบริษัทข้ามชาติ การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมาย การเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) การบังหลวง การกำหนดราคา การจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าความเป็นจริง การสร้างโครงการที่ไม่มีจริง การสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นเท็จ และการทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษี เป็นต้น การจำแนกรูปแบบของการทุจริตใช้เกณฑ์สี (1) การทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึง

ความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ของชนชั้นนำและของมวลชนที่เห็นว่าการกระทำหนึ่งสมควรถูกตำหนิและเห็นว่าควรจะถูกลงโทษ (2) การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่าสมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ และ (3) การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำยอมรับและเห็นว่าพอจะรับได้ คือ ไม่เลวร้ายนัก การทุจริตในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำและมวลชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีความกระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ พูดอีกอย่างหนึ่ง คือ การทุจริตที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่คนในสังคมอาจจะยังไม่ตระหนักถึง เพราะฉะนั้นการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่งแต่อีกในสังคมหนึ่งอาจจะยังไม่ถือว่าเป็นการทุจริตก็ได้ (Heidenheimer, 1978)

3.3 แนวทางการต่อต้านทุจริตและการแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากการทบทวนวรรณกรรมมีทั้งองค์กรระหว่างประเทศและนักวิชาการหลายท่านที่เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ใน พ.ศ. 2541 ภาคเอกชนทั่วโลกได้ก่อตั้งสมาคมต่อต้านการทุจริตสากล (Association of Certificated Fraud Examiners-ACFE) เป็นองค์กรวิชาชีพสากล (Professional organization) สำนักงานใหญ่อยู่ที่เท็กซัสทำงานครอบคลุมทั่วโลก 125 ประเทศ มีสมาชิก 55,000 คน มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านทุจริตอย่างจริงจัง โดยกำหนดหลักการและเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงในเรื่องการทุจริตและมีการจัดทำคู่มือการตรวจสอบทุจริต Fraud Examiners Manual ที่กำหนดแนวทางการทำงานเรื่องต่าง ๆ เช่น รายการทางการเงินและการทุจริตในลักษณะต่าง ๆ (วิไลวัจส์ กฤษณะภูติ, ภูวนิดา คุนผลิน, ลักขณา อินทร์บึง, นุชธิดา โยลัย และทัศนีพร วงชมภู, 2560, หน้า 248) ต่อมาใน พ.ศ. 2543 องค์การสหประชาติได้ตระหนักถึงเครื่องมือทางกฎหมายว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหาการทุจริต จึงได้จัดประชุมเพื่อสรรหาเครื่องมือเหล่านี้ที่เวียนนา ประเทศออสเตรีย สำนักงานใหญ่ the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ต่อมาใน พ.ศ.2546 ที่ประชุม General Assembly ได้ยอมรับผลข้อตกลงการประชุม United Nations Convention against Corruption (UNCAC) และกำหนดให้สำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตเป็นฝ่ายเลขานุการของการประชุม UNCAC (resolution 58/4) และที่ประชุมได้กำหนดให้วันที่ 9 ธันวาคมของทุกปี เป็นวันต่อต้านการทุจริตสากล (International Anti-Corruption Day) เพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริต นอกจากนี้ UNCAC กำหนดให้ประเทศสมาชิกบัญญัติกฎหมาย จัดระเบียบสถาบันเพื่อป้องกันการทุจริต รวมถึงการลงโทษ เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และขอความร่วมมือของศาลให้มีกลไกตรวจสอบทรัพย์สิน พร้อมทั้งให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล (ธิติ มหาเจริญ และคณะ, 2565)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้จัดทำโครงการ “STRONG จิตพอเพียงต้านทุจริต” โดยมีความมุ่งหวังให้ชุมชนเกิดจิตพอเพียงต้านทุจริตร่วมกันพัฒนาชุมชนให้

ก้าวไปข้างหน้าด้วยการประยุกต์และบูรณาการหลักความพอเพียงเชื่อมโยงกับความโปร่งใส โดยมีกระบวนการเผยแพร่หลักการ “STRONG” ไปสู่ชุมชนด้วยการสร้างโค้ช (Coach) ที่มีความสามารถและทักษะเพื่อเป็นตัวแทนของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการคิดแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม ความไม่ทนและความอายต่อการทุจริต และหลักการจิตพอเพียงด้วยวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้ทุกภาคส่วนมีความตระหนักรู้และเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริต อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและเกิดค่านิยมต่อต้านทุจริตในสังคมไทย ตลอดจนเกิดเครือข่ายชุมชนจิตพอเพียงต้านทุจริตและเป็นแกนนำสร้างวัฒนธรรมไม่ทนต่อการทุจริต (มาณี ไชยธีรานุวัฒศิริ, 2562)

3.4 ประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับมติคณะกรรมการข้าราชการตำรวจในการประชุมครั้งที่ 8/2564 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2564 และมติคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมในการประชุมครั้งที่ 4/2564 เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 จึงกำหนดประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจไว้เป็นกรอบแนวทางที่กำหนดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการตำรวจ โดยมุ่งเน้นให้ปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นในความยุติธรรม และรักษาศักดิ์ศรีของการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ประมวลจริยธรรมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนและปรับปรุงภาพลักษณ์องค์กรตำรวจในสังคม รวมทั้งใช้เป็นมาตรฐานกลางสำหรับการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของตำรวจ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณธรรมในหน่วยงานรัฐ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2564)

3.5 การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของตำรวจที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

ประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2564 ข้อ 4 ได้กำหนดให้การจัดทำแนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจตามประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจเป็นไปตามที่คณะกรรมการตำรวจกำหนด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงกำหนดแนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจตามประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจในลักษณะการปฏิบัติที่ควรกระทำ และไม่ควรกระทำ (Do’s & Don’ts) ไว้เพื่อเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติให้ข้าราชการตำรวจประพฤติปฏิบัติตนอย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม พร้อมดำรงตนด้วยการกระทำความดีละเว้นความชั่ว ประพฤติปฏิบัติตนเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง ผู้อื่นและ

ส่วนรวม และดำรงรักษาไว้ซึ่งคุณธรรมจริยธรรมอย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2566)

3.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือวัดระดับคุณธรรมจริยธรรม

มีนักวิชาการได้นิยามความหมายเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมไว้อย่างหลากหลาย อาทิ เช่นสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) (2561) ได้ให้ความหมายคุณธรรมว่าเป็นสิ่งที่บุคคลเห็นว่าดีงามมาก มีประโยชน์มากและเลวน้อย มีประโยชน์น้อยในกาลเทศะหนึ่ง ๆ เช่น ความเอื้อเฟื้อ ความอดทน ความขยันขันแข็ง ความซื่อสัตย์ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ การมีระเบียบวินัย เป็นต้น สิ่งที่เป็นคุณธรรมในแต่ละสังคมอาจจะแตกต่างกัน การที่บุคคลในสังคมจะเห็นว่าสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่นั้นขึ้นกับวัฒนธรรม เศรษฐกิจ ศาสนา และการศึกษาของสังคม วชิระ ไผโสภา (2562) ได้ให้ความหมาย จริยธรรม หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออกให้เห็นถึง การปฏิบัติดี ปฏิบัติถูกต้อง อันเป็นผลมาจากความคิดที่สังคม หรือบุคคลมีความเห็นว่าเป็นการปฏิบัติที่ดี เป็นกรอบกำหนดไว้เพื่อให้สังคมเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความร่มเย็นเป็นสุข มีความรัก ความสามัคคีและมีความปลอดภัยในการดำเนินชีวิต คุณธรรมจริยธรรมจึงเป็นกลไกของสังคมที่ทำหน้าที่เป็นบรรทัดฐานของความประพฤติ เป็นสิ่งที่กำหนดว่าอะไรควรประพฤติปฏิบัติและจะต้องปลูกฝังให้กับคนในสังคมเพราะถ้าคนในสังคม เป็นคนดีแล้วสังคมก็จะมีความสุข แต่ถ้าคนในสังคมไม่ดีก็จะมีความวุ่นวายเดือดร้อนมีการเอารัดเอาเปรียบแก่งแย่งแม้จะมีกฎหมายบังคับไว้คนก็พยายามที่จะหลีกเลี่ยง (สมเดช นามเกตุ, 2562)

ประเภทของเครื่องมือวัดคุณธรรมจริยธรรมส่วนใหญ่ที่นิยมใช้ คือ แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ค่อนข้างสะดวกและไม่กดดันในการตอบคำถาม โดยการเขียนซึ่งอาจเขียนตอบเป็นข้อความหรือเป็นเครื่องหมายตามเงื่อนไขที่กำหนด สิ่งที่วัดโดยแบบสอบถามมีทั้งข้อเท็จจริง ความรู้ ความคิดเห็น เจตคติและพฤติกรรม แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ แบบสอบถามแบบเปิด (Open-ended form) เป็นแบบสอบถามที่ข้อคำถามมีลักษณะเปิดกว้างให้ผู้ตอบตอบอย่างอิสระในขอบเขตคำถามโดยไม่มีการแนะแนวทางในการตอบ และแบบสอบถามแบบปลายปิด (Close-ended form) เป็นแบบสอบถามที่มีคำถามมีลักษณะจำกัดให้ตอบ ผู้ตอบเลือกตอบจากคำตอบที่กำหนดให้ (ณัฏฐภรณ์ หลาวทอง, 2559)

3.7 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและเครื่องมือแพลตฟอร์ม

แพลตฟอร์มระบบการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

ปัจจุบันเทคโนโลยีสำหรับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย เพื่อสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการทุจริต และเพื่อตรวจจับการกระทำผิด โดยใช้เทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นเพื่อคาดการณ์ภัยวิธีแบบเดิม ๆ เปิดเผยแผนการใหม่ๆ และถอดรหัสการฉ้อโกงที่ซับซ้อนมากขึ้นและทำเป็นขบวนการ สิ่งนี้เกี่ยวข้องกันมากกว่าการวิเคราะห์มาตรฐาน ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงคาดการณ์และการปรับตัว (สำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567) เช่น (1) แพลตฟอร์มต้านทุจริตศึกษา (Anti-Corruption Education Platform) (2) แพลตฟอร์มระบบ ITAS (Integrity and Transparency Assessment System) การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (3) แพลตฟอร์มตาสับปะรด (Office of the Election Commission of Thailand) เป็นแอฟพลิเคชันเพื่อใช้ในการติดตามสถานการณ์และป้องปรามการทุจริตเลือกตั้ง (4) แพลตฟอร์ม ACED เป็นแอปพลิเคชันให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (5) แพลตฟอร์ม NACC MOBILE เป็นแอปพลิเคชันที่รวบรวมการบริการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริต ติดตามผลการแจ้งเบาะแสการทุจริต (6) แพลตฟอร์ม WE STRONG-สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นแอปพลิเคชันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนไทยลุกขึ้นมาต่อต้านการทุจริต มาร่วมสร้างประเทศไทยให้ใสสะอาด

แพลตฟอร์มระบบการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศ

หลายประเทศมีแพลตฟอร์มและระบบที่ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีแนวทางที่หลากหลายในการเพิ่มความโปร่งใสและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตัวอย่างแพลตฟอร์มในต่างประเทศ ได้แก่ (1) แพลตฟอร์ม UNDP Anti-Corruption Portal : เป็นศูนย์รวมข้อมูลที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีเครื่องมือและทรัพยากรสำหรับการลดความเสี่ยงจากการทุจริตในระดับโลก ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ (UNDP, 2024) (2) แพลตฟอร์ม Transparency International: องค์กรนี้มีโครงการ Global Anti-Corruption Consortium ที่ทำงานร่วมกับนักข่าวและภาคประชาสังคมเพื่อเปิดโปงการทุจริตระดับนานาชาติ รวมถึงการติดตามการใช้งานทรัพยากรและเงินทุนที่ผิดกฎหมาย เช่น กรณี “Golden Visas” และการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินในยุโรป (Transparency International, 2021) (3) แพลตฟอร์ม International Anti-Corruption Academy (IACA) : เป็นสถาบันการศึกษานานาชาติในออสเตรียที่ให้การศึกษาและฝึกอบรมด้านการป้องกันการทุจริต และช่วยสร้างขีดความสามารถสำหรับองค์กรทั่วโลก (IACA, 2024)

3.8 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการประมวลเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งที่ศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนานวัตกรรมการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการป้องกันการคอร์รัปชัน ดังนี้

สังคม ม่วงนาค (2565) ศึกษาเกี่ยวกับการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมข้าราชการตำรวจตามหลักธรรมาภิบาลของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่า สาเหตุของการกระทำผิด เช่น ค่าตอบแทนน้อย การแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นธรรม การแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลและนักการเมือง ค่านิยมและระบบที่ปฏิบัติต่อ ๆ กันมาในวงการตำรวจ ขาดมาตรการตรวจสอบและลงโทษ

อย่างจริงจังและขาดจิตใจในการให้บริการสังคม ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการละเมิดคุณธรรมจริยธรรมคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) มีระเบียบ/คู่มือ แต่กลับเพิกเฉยไม่ยึดถือความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย ตำรวจส่วนใหญ่ตระหนักเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม แต่อยู่ที่ตัวข้าราชการตำรวจเองว่าปฏิบัติตามคู่มือหรือละเลยปัญหาเชิงโครงสร้าง ทำให้ข้าราชการตำรวจต้องทุจริต เช่น การโยกย้ายตำแหน่งไม่เป็นธรรม การแทรกแซงทางการเมือง การขาดมาตรการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรุงเทพฯ อนึ่ง แนวทางในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมข้าราชการตำรวจนั้นยังไม่เพียงพอต่อสภาพปัญหาและความคาดหวังของประชาชนที่ผู้รักษากฎหมายก็ต้องมีการทำงานที่เข้มแข็งสอดคล้องกับสถานการณ์

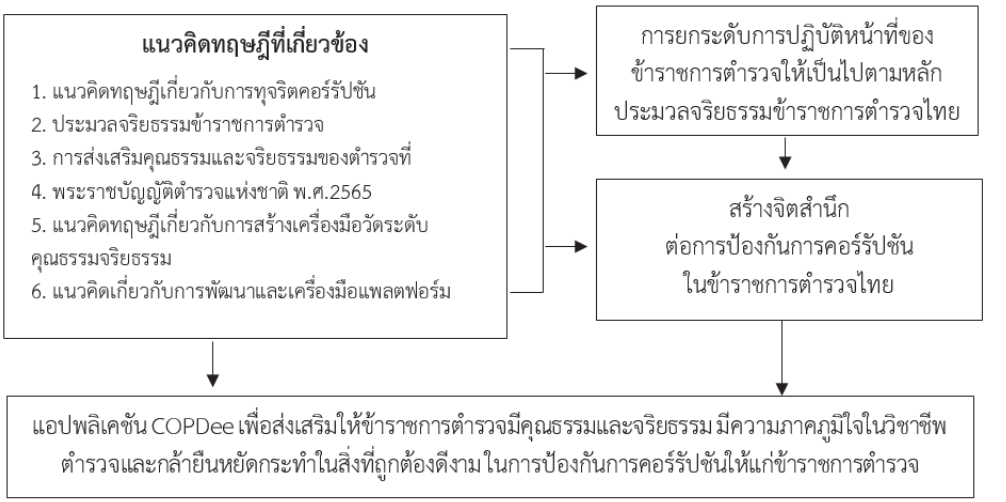
ชัยณรงค์ สิริพรปรีดา และเนตรชนก สูนาสวน (2565) ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารควรยึดระเบียบราชการอย่างเคร่งครัดตามหลักธรรมาภิบาล ควรรวมกลุ่มหรือตั้งชมรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตั้งแต่หมู่บ้านจนถึงระดับประเทศ และควรสร้างหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน : ปัญหาสาเหตุและแนวทางแก้ไข ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา

บุญเลิศ โพธิ์ขำ (2565) ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในมหาวิทยาลัยของรัฐ ผลการวิจัยพบว่า การจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้นำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งประกอบด้วย หลักประสิทธิผล หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาคและหลักมุ่งเน้นฉันทามตินำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อให้การทุจริตคอร์รัปชันหมดไปในที่สุด

Taewoo Nam (2018) ศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบผลการต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลผ่านระบบเทคโนโลยีและผลการกลั่นกรองของวัฒนธรรมแห่งชาติ: การศึกษาข้ามประเทศ ผลการศึกษาพบว่า การวิเคราะห์เส้นทางเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดระดับโลกต่าง ๆ เผยให้เห็นว่าความพร้อมในการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการตรวจสอบการทุจริตมีส่วนช่วยในการควบคุมการทุจริต ทั้งนี้วัฒนธรรมของชาติจะกลั่นกรองผลการต่อต้านการทุจริต ความแตกต่างระหว่างประเทศในด้านการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในผลกระทบของรัฐบาลต่อการควบคุมการทุจริต แม้ว่าจะมีการนำเสนอหลักฐานที่น่าเชื่อถือว่าระบอบประชาธิปไตยที่ร่ำรวยสามารถควบคุมการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศอื่น ๆ แต่การตรวจสอบ

การกลั่นกรองวัฒนธรรมพบว่าวัฒนธรรมของประเทศที่มีการกระจายอำนาจไม่เท่าเทียมกันและการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนนั้นมีผลในการต่อต้านการคอร์รัปชันของรัฐบาลอยู่ในระดับที่ดีมาก สามารถลดการเกิดการทุจริตได้อย่างเป็นรูปธรรม

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในอดีตที่ผ่านมาผู้วิจัยได้ประยุกต์แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ (สังคม ม่วงนาค, 2565) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของตำรวจไทย มากำหนดเป็นตัวแปรต้นในการกำหนดขอบเขตในการศึกษา นำไปสู่การพัฒนาแอปพลิเคชัน COPDee เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจมีคุณธรรมและจริยธรรม มีความภาคภูมิใจในวิชาชีพตำรวจและกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ในการป้องกันการคอร์รัปชันให้แก่ข้าราชการตำรวจไทย

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงผสานวิธี (Mixed Method) โดยผู้วิจัยศึกษาข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) ข้อมูลทุติยภูมิที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร ตำรา หนังสือ บทความวารสาร สื่อสังคมออนไลน์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) และการจัดสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) โดยผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ผสมผสานกับวิธีการอ้างอิงผู้เชี่ยวชาญแบบต่อเนื่อง (Snowball) ซึ่งเป็นตัวแทนผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มี

ความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพัฒนานวัตกรรมการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการป้องกันการคอร์รัปชันให้แก่ข้าราชการตำรวจ รวมทั้งการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) และประเมินผลสัมฤทธิ์ระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจไทย

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลโดยใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง จำแนกผู้ให้ข้อมูลหลักออกเป็น 4 กลุ่มตามลักษณะการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาเครื่องมือวัดระดับคุณธรรมและจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ เพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการป้องกันการคอร์รัปชันในข้าราชการตำรวจไทย จำนวนไม่น้อยกว่า 25 คน หรือมีความอิ่มตัวของข้อมูลจนสามารถนำไปวิเคราะห์เนื้อหาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้อย่างครบถ้วน

2. การสนทนากลุ่มย่อย เพื่อร่วมพัฒนานวัตกรรมส่งเสริมข้าราชการตำรวจที่มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความภาคภูมิใจในวิชาชีพตำรวจและกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงามในการป้องกันการคอร์รัปชันให้แก่ข้าราชการตำรวจไทย จำนวน 30 คน

3. กลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้งานระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจ จำนวน 50 คน โดยใช้เกณฑ์การคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงตัวแทนข้าราชการตำรวจครอบคลุมหน่วยงานจเรตำรวจ ตำรวจนครบาล 1-9 และตำรวจภูธรภาค 1-9 รวมถึงตัวแทนผู้เชี่ยวชาญด้านการออกแบบแอปพลิเคชัน เพื่อเป็นกลุ่มตัวอย่างนำร่องการใช้งานระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจ

4. กลุ่มผู้เข้าร่วมประเมินผลสัมฤทธิ์ระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจไทย จำนวน 1,000 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยกำหนดประเด็นปัญหา เพื่อสร้างคำถามให้ครอบคลุม ถูกต้องและตรงตามวัตถุประสงค์การวิจัย ตามกรอบแนวคิดการวิจัยและนิยามศัพท์ แบ่งออกเป็น 3 แบบสัมภาษณ์ ได้แก่

1. แบบการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาเครื่องมือวัดระดับคุณธรรมและจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ เพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการป้องกันการคอร์รัปชันในข้าราชการตำรวจไทย มีค่าความเที่ยงตรง (IOC : Index of item Objective Congruence) รายข้อเท่ากับ 1.00

2. แบบการสนทนากลุ่มย่อย ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนานวัตกรรมส่งเสริมข้าราชการตำรวจที่มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความภาคภูมิใจในวิชาชีพตำรวจและกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ในการป้องกันการคอร์รัปชัน

ให้แก่ข้าราชการตำรวจ มีค่าความเที่ยงตรง (IOC : Index of item Objective Congruence) รายข้อเท่ากับ 1.00

3. แบบสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เครื่องมือการวิจัยเชิงปริมาณ คือ แบบประเมินผลสัมฤทธิ์ระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจไทย มีค่าความเที่ยงตรง (IOC : Index of Item Objective Congruence) รายข้อเท่ากับ 1.00 และความเชื่อมั่นความสอดคล้องภายในด้วยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า (Alpha Coefficient) มีค่าระดับความเชื่อมั่นแบบสอบถามเท่ากับ 0.75

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ภายหลังจากที่ได้ออกแบบเครื่องมือการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไป คณะผู้วิจัยได้ตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัยโดยการหาความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาโดยนำแบบสอบถามเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง จำนวน 5 คน เพื่อทำการตรวจสอบเนื้อหาและการใช้ภาษาในการสื่อสาร เพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลที่ได้ ตรงกับวัตถุประสงค์และสามารถใช้ตอบปัญหาที่ต้องการศึกษา โดยใช้ค่าดัชนีความสอดคล้องรายข้อ (Index of Objective Congruence : IOC) และคัดเลือกข้อคำถามที่มีค่าความสอดคล้องมากกว่าหรือเท่ากับ 0.70 (สุวิมล ติรกานันท์, 2556) ทั้งนี้เครื่องมือวัดการวิจัยเชิงปริมาณแบบประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ผ่านการตรวจสอบความเชื่อมั่นชนิดความสอดคล้องภายในด้วยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า (Alpha coefficient) ที่ค่าระดับความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเท่ากับ 0.75

สถิติที่ใช้ในการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเชิงคุณภาพ หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์เชิงลึกนำมาวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาเครื่องมือวัดระดับคุณธรรมและจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ เพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการป้องกันการคอร์รัปชันในข้าราชการตำรวจ เพื่อนำไปสู่การจัดสนทนากลุ่มย่อย เพื่อร่วมเสนอแนวทางพัฒนานวัตกรรมส่งเสริมข้าราชการตำรวจที่มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความภาคภูมิใจในวิชาชีพตำรวจและกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงามในการป้องกันการคอร์รัปชันให้แก่ข้าราชการตำรวจ และหลังจากนั้นสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้งานระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจไทย จากนั้นนำข้อมูลมาเรียบเรียงในรูปแบบการพรรณนาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการวิจัย และนำเสนอข้อค้นพบที่น่าสนใจ ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และดำเนินการตรวจสอบข้อมูลตามหลักการตรวจสอบสามเส้า โดยการเปรียบเทียบและตรวจสอบความแน่นอนของข้อมูลโดยนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบ จึงนำข้อมูลทั้งหมดมาทำการตรวจสอบทบทวนความถูกต้อง และดำเนินการสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล ข้อเสนอแนะการวิจัย

การวิจัยเชิงปริมาณ หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ครบถ้วนแล้ว ข้อมูลเชิงปริมาณจะนำข้อมูลที่ได้ไปทำการประมวลผลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป ด้วยสถิติพรรณนา ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดยนำเสนอในรูปตารางเพื่อประกอบการแปลความหมายเชิงบรรยายข้อมูลในด้านต่าง ๆ

5. ผลการวิจัย

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การทบทวนวรรณกรรม การศึกษาเอกสารและเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาแพลตฟอร์ม การออกแบบ โครงสร้าง ที่เหมาะสมและตรงตามความต้องการที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร หนังสือ บทความวารสาร สื่อสังคมออนไลน์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ออกแบบและกำหนดแนวทางในการพัฒนาแพลตฟอร์มที่ใช้เป็นสื่อกลางและช่องทางในการส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจมีคุณธรรมและจริยธรรม มีความภาคภูมิใจในวิชาชีพตำรวจ และกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในรูปแบบโปรแกรมประยุกต์ โดยผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้หลักการของวงจรการพัฒนาระบบ (System Development Life Cycle : SDLC) สำหรับการพัฒนาแพลตฟอร์มการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการป้องกันการคอร์รัปชันให้แก่ข้าราชการตำรวจ

คณะผู้วิจัยได้ทำการออกแบบและพัฒนากระบวนการทำงานของระบบแพลตฟอร์มการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อสร้างจิตสำนึกต่อการป้องกันการคอร์รัปชันให้แก่ข้าราชการตำรวจไว้เบื้องต้น เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องและข้อมูลเข้าออกจากกระบวนการทำงาน โดยเน้นความง่ายและสะดวกต่อผู้ใช้งาน (User Friendly) โดยระบบแพลตฟอร์มจะแบ่งผู้ใช้งานออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มข้าราชการตำรวจ และ (2) กลุ่มประชาชนทั่วไป โดยมีช่องทางและฟังก์ชันหลัก ๆ ดังนี้

1. การพัฒนาช่องทางการรับข้อมูลข่าวสารกิจกรรม ความเคลื่อนไหว ข้อมูลการทำความดีที่สมควรได้รับการยกย่องเชิดชู ข้อมูลการทำความดีของต้นแบบ รวมถึงการแบ่งปันข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการคอร์รัปชัน ทั้งในรูปแบบภาพเคลื่อนไหว และอินโฟกราฟิก

2. การพัฒนาช่องทางการแจ้งเบาะแส เมื่อพบเห็นการกระทำทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการตำรวจ โดยผู้ใช้งานสามารถถ่ายภาพหรืออัปโหลดรูปภาพเหตุการณ์การทุจริตที่ต้องการแจ้งเบาะแสหรือรายงานพร้อมมีช่องทางให้กรอกรายละเอียด คำอธิบาย สถานที่ของเหตุการณ์การทุจริตหรือประพฤติมิชอบนั้น ๆ ที่เป็นข้อเท็จจริง แต่จะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น สำหรับข้อมูลการแจ้งเบาะแสและรายงานการกระทำทุจริตในพื้นที่ ผู้ดูแลระบบหรือผู้รับผิดชอบ (Administrator) จะมีการกลั่นกรองและตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง

3. การพัฒนาช่องทางการรับแจ้งข้าราชการตำรวจที่สมควรได้รับการยกย่องเชิดชู โดยมีผู้ดูแลระบบจะเป็นผู้บริหารจัดการข้อมูลในการนำเข้าข้อมูล ทั้งนี้เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์

ข้อมูลในเชิงบวก (Positive information) ให้สาธารณชนได้รับทราบเกี่ยวกับความพยายามของการจัดการกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต การส่งเสริมขวัญกำลังใจ รวมถึงการเชิดชูเกียรติแก่ข้าราชการตำรวจที่มีคุณธรรมและจริยธรรมอย่างเป็นรูปธรรม

4. การพัฒนาเว็บบอร์ด หรือกระทู้ โดยผู้ใช้งานสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานตำรวจได้โดยอิสระ ภายใต้กรอบการคัดกรองเนื้อหาที่เหมาะสมของผู้ดูแลระบบ

5. การพัฒนากล่องโต้ตอบข้อความแบบ Real Time (Chatbot) โดยการพัฒนาขึ้นมาให้มีบทบาทในการตอบกลับการสนทนาแบบอัตโนมัติ ผ่าน Messaging Application ซึ่งสามารถตอบข้อสงสัยเบื้องต้น และให้ข้อมูลแก่ผู้ใช้งานระบบได้ 24 ชั่วโมง



ภาพที่ 2 : แอปพลิเคชัน COPDee
ที่มา : สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา และคณะ ; สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, 2567

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ออกแบบให้แพลตฟอร์มมีรูปแบบการใช้ที่สามารถใช้งานได้ง่าย ทันสมัย สวยงาม สะดวกต่อการใช้งาน (User Friendly) ตามหลักสากล ส่วนบุคคลใช้เวลาเรียนรู้ได้ในระยะเวลาไม่นาน และสามารถใช้งานผ่านโทรศัพท์แบบสมาร์ทโฟน แท็บเลต และคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ได้พัฒนาให้ระบบมีฟังก์ชันรักษาความปลอดภัยกับผู้ใช้งาน (Data Security) โดยจะไม่มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้งานไม่เกิดความกังวล แต่กรณีที่ผู้ใช้ต้องการเปิดเผยตัวตน จะมีตัวเลือกในการเปิดเผยตัวตน ในส่วนของข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้งาน ผู้พัฒนาจะดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 อย่างเคร่งครัด



ภาพที่ 3 : แนะนำแอปพลิเคชัน COPDee สำหรับข้าราชการตำรวจและประชาชน
ที่มา : สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา และคณะ ; สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, 2567

กระบวนการการใช้งานระบบในภาพรวม เว็บแอปพลิเคชัน “COPDee” สามารถเข้าใช้งานระบบผ่านทางคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟน ทั้งระบบ Android และ IOS มีกระบวนการเข้าใช้งานแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจและสำหรับประชาชน ดังนี้

1) กระบวนการการใช้งานระบบ COPDee ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(1) ทำการเข้าสู่ระบบโดยไปที่ปุ่ม “ล็อกอิน” และใส่ username กับ password กรณียังไม่มี username ให้ทำการสมัครสมาชิกที่หน้าเพจสมัครสมาชิก เมื่อทำการเข้าสู่ระบบแล้ว ให้คลิกปุ่มโปรไฟล์ที่มุมขวามือบนแถบเมนู เพื่อเข้าสู่หน้าโปรไฟล์

(2) เมื่อเข้าสู่หน้าโปรไฟล์ ฟังก์ชันที่เจ้าหน้าที่ตำรวจและอัพเดทข้อมูลส่วนตัว ข้อมูลส่วนตัวที่ทำการแก้ไขได้ จะมี เปลี่ยนรูปภาพโปรไฟล์ อีเมล คำนำหน้า ชื่อ นามสกุล เบอร์มือถือ

(3) เพิ่มเรื่องราวความดี เป็นฟังก์ชันที่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเขียนเรื่องราวความดีของตัวเองได้และเมื่อเขียนเสร็จ เรื่องราวความดีจะถูกส่งไปที่แอดมินเพื่อทำการยืนยันและนำขึ้นแสดงสู่หน้าเว็บไซต์

(4) เพิ่มรางวัลและเกียรติยศ เป็นฟังก์ชันที่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เพิ่มรางวัลหรือเกียรติยศส่วนตัวของตัวเอง เพื่อแสดงไว้ที่หน้าโปรไฟล์

(5) สามารถประเมินเจ้าหน้าที่ได้โดยให้ไปหน้าเพจแบบประเมินเจ้าหน้าที่และสามารถคลิกเลือกเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องการประเมิน



ภาพที่ 4 : คู่มือการใช้งานแอปพลิเคชัน COPDee สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ที่มา : สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา และคณะ ; สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, 2567

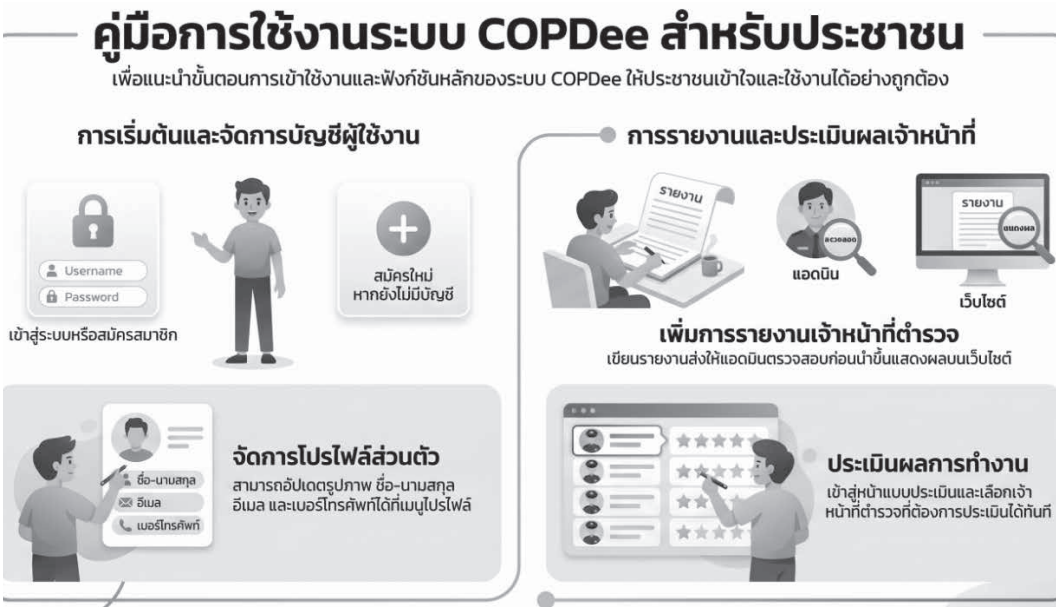
2) กระบวนการการใช้งานระบบ COPDee ของประชาชน

(1) ทำการเข้าสู่ระบบ โดยไปที่ปุ่ม “ล็อกอิน” และใส่ username กับ password กรณียังไม่มี username ให้ทำการสมัครสมาชิกที่หน้าเพจสมัครสมาชิก เมื่อทำการเข้าสู่ระบบแล้ว ให้คลิกปุ่มโปรไฟล์ที่มุมขวามือบนแถบเมนูเพื่อเข้าสู่หน้าโปรไฟล์

(2) เมื่อเข้าสู่หน้าโปรไฟล์ ฟังก์ชันที่ประชาชนอัปเดตข้อมูลส่วนตัว ข้อมูลส่วนตัวที่ทำการแก้ไขได้ จะมี เปลี่ยนรูปภาพโปรไฟล์ อีเมลคำนำหน้า ชื่อ นามสกุล เบอร์มือถือ

(3) เพิ่มการรายงานเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นฟังก์ชันที่ให้ประชาชนสามารถเขียนรายงานเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ และเมื่อเขียนเสร็จ รายงานนี้จะถูกส่งไปที่แอดมินเพื่อทำการยืนยันและนำขึ้นแสดงผลสู่หน้าเว็บไซต์

(4) สามารถประเมินเจ้าหน้าที่ได้ โดยให้ไปหน้าเพจแบบประเมินเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยคลิกเลือกเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะประเมิน



ภาพที่ 5 : คู่มือการใช้งานแอปพลิเคชัน COPDee สำหรับประชาชน
ที่มา : สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา และคณะ ; สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, 2567

เมื่อได้ทำการพัฒนาระบบส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจไทย หรือ “COPDee” ได้มีการนำไปทดสอบระบบกับข้าราชการตำรวจสังกัดตำรวจภูธรภาค 1-9 กองบัญชาการตำรวจนครบาล และประชาชน เพื่อทราบปัญหาข้อขัดข้องจะได้นำมาแก้ไขก่อนที่จะนำไปส่งมอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเว็บแอปพลิเคชัน “COPDee” สามารถเข้าใช้งานระบบผ่านทางคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟน ทั้งระบบ Android และ IOS ในการทดสอบครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดระดับความพึงพอใจต่อการประเมินระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจ ใน 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านประโยชน์การใช้งานแอปพลิเคชัน (2) ด้านความสะดวกในการใช้งาน (3) ด้านความสวยงามและการจัดเรียงข้อมูลของแอปพลิเคชัน และ (4) ด้านความถูกต้องแม่นยำในการใช้แอปพลิเคชัน ผลปรากฏว่า ระดับความพึงพอใจต่อการประเมินระบบแอปพลิเคชันส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมสร้างจิตสำนึกป้องกันการคอร์รัปชันแก่ข้าราชการตำรวจอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}$=4.62, SD.=0.57) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : ผลการประเมิน แอปพลิเคชัน COPDee

รายการ	ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD.)	แปลผล
(1) ด้านประโยชน์การใช้งานแอปพลิเคชัน	4.62	0.58	มากที่สุด
(2) ด้านความสะดวกในการใช้งาน	4.67	0.62	มากที่สุด
(3) ด้านความสวยงามและการจัดเรียงข้อมูลของแอปพลิเคชัน	4.64	0.57	มากที่สุด
(4) ด้านความถูกต้องแม่นยำในการใช้แอปพลิเคชัน	4.56	0.56	มากที่สุด
รวม	4.62	0.57	มากที่สุด

ที่มา : สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา และคณะ ; สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, 2567

แอปพลิเคชัน COPDee ที่ได้พัฒนาขึ้นมาครั้งนี้ จะได้มีการนำไปทดลองใช้งานเพื่อนำไปประยุกต์ใช้การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมให้กับข้าราชการตำรวจ ซึ่งคณะผู้วิจัยมีแผนการดำเนินการในระยะที่ 2 ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะประสานขอความร่วมมือจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อนำแอปพลิเคชัน COPDee ไปทดลองใช้ที่กองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.)

6. อภิปรายผลการวิจัย

การพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ เป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบโปรแกรมประยุกต์ (Web-Based Application) โดยมีการนำหลักการของวงจรการพัฒนาระบบ (SDLC) มาใช้ในการสร้างแพลตฟอร์มนี้เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการคอร์รัปชันให้กับข้าราชการตำรวจ ซึ่งการพัฒนาระบบประกอบด้วยขั้นตอนหลักหลายขั้นตอน เริ่มต้นตั้งแต่การค้นหาปัญหาเพื่อกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาระบบ การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาวิธีแก้ไข การออกแบบระบบที่ตอบสนองความต้องการผู้ใช้งาน การทดสอบระบบเพื่อประเมินประสิทธิภาพและการนำไปใช้จริง รวมถึงการบำรุงรักษาให้ระบบทันสมัยและสมบูรณ์ตลอดเวลา ทั้งนี้แพลตฟอร์มนี้จะใช้เป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการตำรวจและประชาชนทั่วไปเพื่อประชาสัมพันธ์ยกย่องชมเชยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ มีช่องทางการเผยแพร่ผลงานต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดมุมมองและภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร ได้ทำการแบ่งผู้ใช้งานออกเป็น 2 กลุ่ม มีฟังก์ชันสำคัญหลายประการ เช่น การรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมและการป้องกันคอร์รัปชัน การแจ้งเบาะแสการทุจริตของข้าราชการตำรวจ การยกย่องข้าราชการที่มีคุณธรรม การเปิดเว็บบอร์ดให้แสดงความคิดเห็น และการใช้ Chatbot เพื่อให้ข้อมูลอัตโนมัติผ่านแอปพลิเคชันการส่งข้อความ ระบบออกแบบให้ใช้งานง่ายและปลอดภัยด้วยการรักษาความปลอดภัยข้อมูลส่วนบุคคล

ของผู้ใช้งานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของจริยา เกิดไกรแก้ว จุฬารัตน์ ดวงจันทร์ อาลาดี แมเลาะ และโนร์ฟาตีฮะห์ เจ๊ะอูมา (2564) ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาสื่อดิจิทัลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศ ผลการวิจัยพบว่า เครื่องมือในการพัฒนาประกอบด้วย Adobe Flash Professional CS6 และ Sony Vegas Pro 16 เครื่องมือรวบรวมข้อมูลใช้แบบประเมินคุณภาพสื่อดิจิทัลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทยและแบบประเมินความพึงพอใจจากการรับชมสื่อดิจิทัลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าร้อยละ ผลการพัฒนาพบว่าสื่อดิจิทัลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย ประกอบด้วย 3 ตอน คือ (1) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย (2) ผลกระทบที่เกิดจากการคอร์รัปชันในประเทศไทยและ (3) การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า 1) ผลการประเมินคุณภาพสื่อดิจิทัลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทยมีค่าเฉลี่ย 4.23 อยู่ในระดับมากที่สุด และ 2) ผลการประเมินความพึงพอใจจากการรับชมสื่อดิจิทัลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทยมีค่าเฉลี่ย 4.01 อยู่ในระดับมากผลของการศึกษาสามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาสื่อดิจิทัลสำหรับหัวข้ออื่น ๆ ที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ต่อสังคมได้ต่อไปในอนาคต และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Isabelle & Mihály (2021) ศึกษาเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่กับการป้องกันการทุจริตในสถานะของพยานหลักฐาน ผลการศึกษา พบว่าการพิจารณาหลักฐานทั้งในด้านประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตของ Information and Communication Technology (ICT) และใช้ในทางที่ผิดเพื่อการคอร์รัปชัน จากความเหมือนกันของเทคโนโลยีต่าง ๆ พบว่า ICT สามารถรองรับการต่อต้านการทุจริตโดยส่งผลกระทบต่อการตรวจสอบของสาธารณะในหลาย ๆ ด้าน ช่วยให้สามารถรายงานการทุจริตได้ ส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของประชาชน และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและพลเมือง อย่างไรก็ตาม ICT ยังสามารถให้โอกาสในการคอร์รัปชันใหม่ ๆ ผ่านเว็บมืด สกุลเงินดิจิทัล หรือการใช้เทคโนโลยีในทางที่ผิด เช่น ฐานข้อมูลแบบรวมศูนย์ การนำเครื่องมือ ICT มาใช้ไม่ได้แปลผลการต่อต้านการทุจริตโดยอัตโนมัติ ค่อนข้างจะส่งผลกระทบต่อคำถามประเภทเลือกตอบระหว่างเครื่องมือ ICT และบริบทท้องถิ่น รวมถึงการสนับสนุนและทักษะในการใช้เทคโนโลยี

7. องค์ความรู้จากการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนานวัตกรรมเพื่อยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ได้พัฒนาแพลตฟอร์ม COPDee เป็นสื่อกลางในการส่งเสริมและเผยแพร่พฤติกรรมดีของข้าราชการตำรวจ ทั้งยังเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการยกย่องข้าราชการตำรวจที่กระทำความดีผ่านฟังก์ชันกดไลก์ กดแชร์ และประเมินจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้โดยตรง ซึ่งที่ผ่านมาข้าราชการตำรวจที่ช่วยเหลือ

ประชาชนในยามเดือดร้อนมีเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ค่อยได้รับการนำเสนอต่อสาธารณะแตกต่างกับการกระทำผิดหรือการประพฤติตนไม่เหมาะสมของข้าราชการตำรวจไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กน้อย เช่น การนำรถจักรยานยนต์ไปรับ-ส่งลูกที่โรงเรียนระหว่างทางขณะไปปฏิบัติหน้าที่ก็จะถูกนำเสนอ แต่ในทางตรงกันข้ามข้าราชการตำรวจไปประสพเหตุประชาชนได้รับความเดือดร้อนและได้ช่วยเหลือจนปลอดภัย ไม่มีผู้ใดสนใจที่จะนำเสนอความดีที่ได้กระทำทำให้เกิดความท้อแท้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีแพลตฟอร์ม COPDee เป็นสื่อกลางนำเสนอจึงถือเป็นนวัตกรรมสำคัญที่ช่วยยกระดับภาพลักษณ์ของข้าราชการตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ดีขึ้นในสายตาของสังคมและประชาชนทั่วไป

ในบทความนี้คำว่า ตำรวจ และ ข้าราชการตำรวจ มีความหมายที่แตกต่างกัน เช่น วงการตำรวจ หมายถึงองค์กร ส่วนข้าราชการตำรวจหมายถึงตัวบุคคลหรือตัวข้าราชการตำรวจ

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

8.1.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรกำหนดนโยบายด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจเป็นวาระเร่งด่วน โดยบังคับให้หน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้แอปพลิเคชัน COPDee เป็นส่วนหนึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ

8.1.2 สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรกำหนดนโยบายและข้อบังคับที่เป็นแนวทางชัดเจนในการประเมินคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ เพื่อให้เกิดมาตรฐานที่เป็นรูปธรรมในการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ โดยควรคำนึงถึงหลักการสำคัญ อาทิ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน การสร้างระบบประเมินผลที่เป็นธรรมและโปร่งใส การบูรณาการเทคโนโลยีเข้ากับการประเมิน การติดตามและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และการบังคับใช้ผลการประเมินอย่างจริงจัง

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้

8.2.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรนำแอปพลิเคชัน COPDee ไปใช้ในการส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจที่มีคุณธรรมจริยธรรมได้รับการยกย่องชมเชยและปรากฏต่อสาธารณชนทั่วไป

8.2.2 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่มุ่งเน้นการยกย่องข้าราชการตำรวจที่มีความประพฤติและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดีเยี่ยมระดับสถานีตำรวจ ได้รับการเผยแพร่ชื่อเสียงในสื่อสาธารณะเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ข้าราชการตำรวจ

8.2.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีการนำเอาแอปพลิเคชัน COPDee ไปทดลองใช้เพื่อพัฒนาเป็นองค์กรต้นแบบด้านส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่ข้าราชการตำรวจ

8.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

8.3.1 ควรทำการศึกษาในประเด็นของปัจจัยหรือแรงจูงใจที่ทำให้ข้าราชการตำรวจที่ยึดมั่นและปฏิบัติตามจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจที่ควรนำมาเป็นแบบอย่างให้แก่ข้าราชการตำรวจได้ยึดถือและปฏิบัติตาม

8.3.2 ควรทำการศึกษาในประเด็นของแนวทางในการส่งเสริมคุณธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจเพื่อให้การลงทัณฑ์ข้าราชการตำรวจลดลง ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

จริยา เกิดไกรแก้ว จุฬารัตน์ ดวงจันทร์ อาลาดี แมเลาะ และโนร์ฟาตีฮะห์ เจ๊ะอูมา. (2564). การพัฒนาสื่อดิจิทัลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศ. **วารสารเทคโนโลยีภาคใต้, 14**(1), 25-34.

ชัยณรงค์ สิริพรปรีดา และเนตรชนก สูนาสวน. (2565). ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร. **วารสารวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน, 4**(3), 51-65.

ณัฏฐภรณ์ หลาวทอง. (2559). **การสร้างเครื่องมือการวิจัยทางการศึกษา.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธิติ มหาเจริญ และคณะ. (2565). **โครงการสำรวจการรับรู้การทุจริตในประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ เปเป้เน็ต.

นภธร ศิวารัตน์ และภักดี โพธิ์สิงห์. (2561). ทิศทางการคอร์รัปชันในประเทศไทย. **วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 5**(2), 154-171.

นิพล แสงศรี. (2560). **คอร์รัปชัน (การทุจริตที่ต้องห้าม).** ค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566. จาก https://www.islammore.com/view/3434.

บุญเลิศ โพธิ์ขำ. (2565). ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในมหาวิทยาลัยของรัฐ. **วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม, 12**(2), 105-123.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ยงยุทธ ไชยพงศ์ และธานี ชัยวัฒน์. (2557). **คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

มาณี ไชยธีรานุวัฒศิริ. (2562). **STRONG Model จิตพอเพียงต้านทุจริต**. ค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566. จาก https://www.nacc.go.th/we/?c=page&f=id&id=12

มกราพันธ์ จูฑะรสก และ ศุกร์ใจ เจริญสุข. (2562). การพัฒนารูปแบบการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในองค์กร. **วารสารวิชาการธรรมทรรศน์, 19**(4), 169.

วชิระ ไผ่โสภา. (2562). **ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการได้รับการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมของนักเรียน โรงเรียนแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร**. หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2566. จาก https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2019/TU_2019_5805033064_8527_11733.pdf

วรเดช จันทรศร. (2560). การทำลายระบบและวัฒนธรรมคอร์รัปชันในวงการตำรวจ. **วารสารด้านการบริหาร รัฐกิจและการเมือง, 6**(1), 212-220.

วิไลวัจส์ กฤษณะภูติ, ภูวนิดา คุนผลิน, ลักขณา อินทร์บึง, นุชธิดา โยลัย และทัศนีพร วงชมภู. (2560). การพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิตในบริบทธรรมาภิบาลของกลุ่มสตรีกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี จังหวัดขอนแก่น. **วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์, 34**(3), 247-268.

สุวิมล ติรกานนท์. (2556). **ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ : แนวทางสู่การปฏิบัติ**. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา, เอกลักษณ์ นาคพ่วง, กิตติพัฒน์ คงมะกล่ำ, รชต คุณดิลกณัฐวสา, วรเทพ ปิยวัจนาภรณ์, ศักรินทร์ ตันติภัณฑรักษ์ และณัฐธิดา แซ่ด่าน. (2567). **แผนงานการพัฒนานวัตกรรมเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในการป้องกันการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

สังคม ม่วงนาค (2565). การเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมข้าราชการตำรวจตามหลักธรรมาภิบาลของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.**วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 1**(2), 13-28.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). **คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน**. ค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566. จาก https://www.ocsc.go.th/?post_type=knowledge&p=15269

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2567). **ระบบแพลตฟอร์มต้านทุจริต.** ค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566. จาก https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019112010234822/20240212160018

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2564). **ประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2564**. กรุงเทพฯ : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2566). **แนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจตามประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ**. ค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566. จาก https://criminal.police.go.th/ documents/DUT2568040902.pdf

สมเดช นามเกตุ. (2562). **การสร้างจิตสำนึกทางคุณธรรมจริยธรรมในองค์กร.** สารนิพนธ์พุทธศาสตรบัณฑิต 2562. ค้นเมื่อ 1 กันยายน 2566. จาก http://ir.mcu.ac.th/content/2562/26.pdf

อัจฉรา ไชยูปถัมภ์. (2561). การพัฒนาตัวบ่งชี้คุณธรรมจริยธรรมและแนวทางปฏิบัติ เพื่อเสริมสร้างความเป็นบัณฑิตที่พึงประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาในเครือข่าย สถาบันอุดมศึกษาเขตภาคกลาง. **วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 46**(3), 268-286.

ภาษาอังกฤษ

Ashforth, B. E., & Anand, V. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. **Research in Organizational Behavior, 25**(1), 1-52.

Bowles, R. (1999). Corruption. **School of Social Sciences University of Bath**. **Retrieved** February 25, 2025, from https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/8500-corruption.pdf

Heidenheimer, A. J. (1978). **Political Corruption : Cases in Comparative Analysis**. New Brunswick: Transaction.

IACA. (2024). **International Anti-Corruption Academy**. **Retrieved** February 25, 2025, from https://www.iaca.int/

Jain, A. K. (2001). Corruption A Review. **Journal of Economic Surveys, 15**(1), 71-121.

Isabelle, A & Mihály, F. (2021). **Are emerging technologies helping win the fight against corruption? A review of the state of evidence**. Information Economics and Policy, Elsevier, vol. 57(C). DOI: 10.1016/j.infoecopol.2021.100950

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. **Quarterly Journal of Economics, 108**(3), 599-617.

Taewoo, N. (2018). Examining the anti-corruption effect of e-government and the moderating effect of national culture: A cross-country study. **Government Information Quarterly, vol. 35**(2), 273-282.

Transparency International. (2021). **Global Corruption Barometer: European Union 2021**. Transparency International. Retrieved February 25, 2025, from https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021.

UNDP. (2024). **Anti-corruption**. United Nations Development Programmer. Retrieved March 5, 2025, from https://www.undp.org/governance/inclusive-and-future-smart-public-goods-and-services/anti-corruption

United Nations Indonesia. (2026). **Corruption-Definition and Facts**. Retrieved March 15, 2026, from https://indonesia.un.org/en/308676-corruption-definition-and-facts.

แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน[1]

Approaches to Public Personnel Management in the Digital Era and the Polycrisis Context

สาธิต ทิพย์มณี[2]
Satit Tipmanee[2]
กองคลังแพทย์ กรมแพทย์ทหารบก[2]
Depot Division Royal Thai Army Medical Department[2]
E-mail: satit_tipmanee@yahoo.com

Received 18.12.2025 ➢ Revised 11.06.2026 ➢ Accepted 15.06.2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา ผลกระทบ และเสนอแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน (Polycrisis) ซึ่งครอบคลุมความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และรูปแบบการทำงานสมัยใหม่ โดยเชื่อมโยงบทเรียนจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 สู่การออกแบบระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐในศตวรรษที่ 21 งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์ข้อมูลจากตำรา งานวิจัย บทความวิชาการ เอกสารขององค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายและแนวนโยบายด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้และข้อเสนอเชิงเปรียบเทียบ ผลการวิจัยพบว่าปัญหาสำคัญของการบริหารบุคลากรภาครัฐได้แก่ การปรับโครงสร้างและกระบวนการทำงานไม่ทันต่อเทคโนโลยี การลดลงของ

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน เพื่อนำเสนอผลงานวิจัยในการขอตำแหน่งทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกริก ประจำปี พ.ศ. 2569

[2] เลขที่ 8/1 ถนนพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10300

ความสัมพันธ์และทุนทางสังคมภายใต้การทำงานแบบไฮบริด การคิดเชิงแยกส่วนในการกำหนดนโยบาย ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากร และการขาดการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์และการคาดการณ์อนาคตในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารงานลดลงและไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของสังคม งานวิจัยนี้เสนอ “แนวทาง BIIRR” ในฐานะกรอบนวัตกรรมเชิงบูรณาการ (Integrated and Innovative Framework) สำหรับการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน ประกอบด้วย Big Data Importance Integration Relationships และ Remedies ซึ่งเชื่อมโยงมิติด้านข้อมูล ยุทธศาสตร์ โครงสร้างองค์กร ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน และการสร้างภูมิคุ้มกันของบุคลากรเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ โมเดลดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการของ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) และองค์การระหว่างประเทศ และสามารถประยุกต์ใช้เป็นกรอบเชิงนโยบายเพื่อยกระดับความยืดหยุ่น สมรรถนะดิจิทัล และความยั่งยืนของระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐในบริบทประเทศไทย

คำสำคัญ : การบริหารบุคลากรภาครัฐ, รัฐบาลดิจิทัล, วิกฤติซ้ำซ้อน, การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่, การทำงานแบบยืดหยุ่น

Abstract

This research article aims to examine the problems, impacts, and propose approaches for public personnel management in the digital era and the context of polycrisis, encompassing challenges arising from technological transformation, economic change, and modern working arrangements. The study builds upon lessons learned from the COVID-19 pandemic and extends them to the design of public human resource management systems in the twenty-first century. This research adopts a qualitative documentary approach. It analyzes academic literature, research studies, reports of international organizations, and relevant legal and policy frameworks in Thailand and selected foreign countries in order to develop comparative policy recommendations. The findings reveal that major problems in public personnel management include the inability of organizational structures and work processes to keep pace with technological change, the decline of workplace relationships and social capital under hybrid working conditions, compartmentalized thinking in personnel policy formulation, deteriorating quality of working life and mental health, and the insufficient use of Big Data and foresight in policy decision-making. These challenges lead to reduced

administrative efficiency and outcomes that fail to meet societal expectations. This study proposes the "BIIRR Model" as an Innovative and Integrated Framework for public personnel management in the digital and polycrisis context. The model consists of Big Data, Importance, Integration, Relationships, and Remedies, integrating data-driven decision-making, strategic human resource management, whole-of-government coordination, workplace social capital, and personnel resilience into a unified framework. The BIIRR Model aligns with public sector reform principles advocated by the OECD and other international organizations, emphasizing flexibility, digital competencies, and hybrid work arrangements. It provides a practical policy framework for enhancing adaptability, sustainability, and effectiveness of public personnel management systems in Thailand.

Keywords : Public Personnel Management, Digital Government, Polycrisis, Big Data Analytics, Flexible Work Arrangements

1. บทนำ

ทศวรรษหลัง ค.ศ. 2020 ภาครัฐทั่วโลกเผชิญภาวะ "วิกฤติซ้ำซ้อน" (Polycrisis) ซึ่งหมายถึงการเกิดวิกฤติหลายมิติพร้อมกันและเสริมแรงกัน เช่น วิกฤติด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ภาวะดังกล่าวทำให้รัฐต้องรับมือกับทั้งความไม่แน่นอนสูงและแรงกดดันในการปรับตัวอย่างรวดเร็ว (United Nations, 2021, pp.1–4)

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้รูปแบบการทำงานของภาครัฐเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน เช่น การทำงานทางไกล (Remote Work) การทำงานแบบผสม (Hybrid Work) และการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลในการให้บริการสาธารณะ และการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ประกอบการตัดสินใจ (ธัญวรัตน์ แจ่มใส และสุละดา บุตรอินทร, 2564, หน้า 47 ; OECD, 2023, pp.17–21) เช่น การประชุมราชการผ่านระบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ การยื่นคำร้องหรือขอรับบริการผ่านแอปพลิเคชันของรัฐ และการใช้ระบบฐานข้อมูลเพื่อบริหารกำลังคนและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน แนวโน้มดังกล่าวไม่ได้ยุติลงเมื่อสถานการณ์โควิด-19 คลี่คลาย หากกลับถูกทำให้กลายเป็นวิถีการบริหารงานใหม่ ของการบริหารราชการแผ่นดินในศตวรรษที่ 21 แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับการพัฒนาทฤษฎีรัฐร่วมสมัยที่มองว่าความท้าทายของภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยกรอบการบริหารแบบเชิงเสถียรภาพ (Stability-Oriented Governance) อีกต่อไป แต่ต้องอาศัย "Adaptive Governance" และ "Resilient Institutions" ที่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงแบบไม่เชิงเส้น (Non-linear Change)

รายงานของ OECD ว่าด้วย Public Employment and Management 2023 เน้นว่า

“ความยืดหยุ่นของกำลังคนภาครัฐ” ทั้งในเชิงการเคลื่อนย้ายบุคลากร การพัฒนาทักษะ และรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น กำลังเป็นหัวใจของการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคลของประเทศสมาชิก (OECD, 2023, pp.34–38) รายงานของ OECD (2023 ; 2024) ชี้ว่า การเปลี่ยนผ่านสู่ Digital Government มิได้เป็นเพียงการนำเทคโนโลยีมาใช้ แต่เป็น “การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบของภาครัฐ” (Systemic Transformation) ที่ต้องอาศัยการปรับโครงสร้างองค์กร วัฒนธรรม และระบบทรัพยากรบุคคลควบคู่กัน (OECD, 2023, pp.17–21 ; OECD, 2024, pp.26–28) ขณะที่องค์การสหประชาชาติชี้ว่าการเสริมสร้างสมรรถนะดิจิทัลของข้าราชการ และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในบริบทหลังวิกฤติโควิดและวิกฤติอื่น ๆ ที่ตามมา (United Nations, 2021, pp.33–36)

สำหรับประเทศไทย การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล การปฏิรูประบบราชการ และการเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ทำให้ “ระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐ” ต้องเผชิญโจทย์ใหม่อย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) การออกแบบโครงสร้างและระบบกำลังคนให้รองรับการทำงานแบบยืดหยุ่นและการบริหารราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ (ภคภัค สังขสุนทร, 2563, หน้า 3-4 ; ภัทรนันท สุรชาตรี, 2562, หน้า 101-102) (2) การรักษาและต่อยอดทุนทางสังคม (Social Capital) และความสัมพันธ์ในที่ทำงานภายใต้สังคมออนไลน์ (รัชนียา ลีพิลา, 2564, หน้า 1-2) (3) การพัฒนาและใช้ Big Data รวมถึงการคาดการณ์อนาคตเพื่อวางนโยบายกำลังคนภาครัฐระยะยาว (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2563, หน้า 15-18) และ (4) การดูแลคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากรภาครัฐในสภาพแวดล้อมที่กดดันสูง (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 1-2 ; สอาด บรรเจิดฤทธิ์, 2565, หน้า 297)

อย่างไรก็ดี แม้การปฏิรูประบบราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในยุคดิจิทัลจะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศไทย แต่การปรับตัวของภาครัฐไทยยังเผชิญข้อจำกัดสำคัญในการรองรับความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและไม่แน่นอน โดยเฉพาะในบริบทของการทำงานแบบยืดหยุ่น การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และแรงกดดันจากวิกฤติซ้ำซ้อน และบทเรียนจากสถานการณ์โควิด-19 ในระยะยาวยังมีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้ขาดกรอบแนวคิด และแนวทางเชิงนโยบายที่สามารถอธิบายและรองรับการบริหารบุคลากรภาครัฐได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน ภายใต้บริบทดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหา ผลกระทบ และสังเคราะห์แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐไทยเพื่อรองรับการทำงานแบบยืดหยุ่นในยุคดิจิทัล โดยใช้บริบทวิกฤติซ้ำซ้อนเป็นกรอบอธิบายและเปรียบเทียบเชิงนโยบาย โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับแนวโน้มสากล เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาปัญหาของการบริหารบุคลากรภาครัฐยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน

2) เพื่อศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

3) เพื่อเสนอแนวทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ทันสมัย

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของไทยในภาพรวม และเปรียบเทียบกับแนวโน้มสากล โดยครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบการทำงาน การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล คุณภาพชีวิตในการทำงาน และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อออกแบบแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่ทันสมัย สำหรับประเทศไทย

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาปัญหา ผลกระทบ และแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย (1) ตำรา งานวิจัย และบทความวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และกฎหมายปกครอง (2) รายงานและกรอบนโยบายจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น OECD, United Nations และ UNDP และ (3) กฎหมายและแนวนโยบายด้านการบริหารบุคลากรภาครัฐของไทย สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี จากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและเชิงเปรียบเทียบ เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อค้นพบและข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับบริบทของประเทศไทย

การรวบรวมข้อมูล รวบรวมจาก

ตำรา งานวิจัยและบทความวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารทรัพยากรบุคคล และกฎหมายปกครอง (Gary Dessler, 2017 ; Christopher Hood, 1991)

รายงานและกรอบนโยบายจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น OECD, UNDP, United Nations (OECD, 2023 ; OECD, 2024 ; United Nations, 2021)

กฎหมายและแนวทางเชิงนโยบายด้านการทำงานแบบยืดหยุ่นและการบริหารบุคลากรภาครัฐของสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี (Ministry of Manpower Singapore, 2025 ; Acas, 2024 ; Korea National Assembly, 2022)

จากนั้นทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ก่อนสังเคราะห์เป็นเสนอแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่ทันสมัย โดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาแบบตีความ (Interpretive Content Analysis) และ “การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเชิงนโยบาย” (Comparative Policy Analysis) เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่มีน้ำหนักเชิงวิชาการและสามารถอธิบายปรากฏการณ์ในระดับระบบได้อย่างลึกซึ้ง

5. ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 แนวคิดและฐานกฎหมายไทยว่าด้วยการบริหารบุคลากรภาครัฐและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การศึกษาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนไม่อาจอาศัยเพียงทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่จากต่างประเทศเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาฐานคิดทางกฎหมายมหาชนของไทยควบคู่กันโดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบของรัฐ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งได้รับการวางหลักสำคัญไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้รับการทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนารัฐไทยในเชิงสถาบัน โดยยกระดับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ให้เป็นทั้งหลักนโยบายของรัฐและสิทธิของประชาชน เช่น มาตรา 76 กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำแผนพัฒนา และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ขณะที่มาตรา 60 รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่การกระทำทางปกครองอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของตน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 60 และมาตรา 76)

นัยสำคัญของหลักการตามรัฐธรรมนูญ 2540 ต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐ คือ การทำให้การบริหารราชการมิใช่เพียงเรื่องของประสิทธิภาพภายในหน่วยงาน แต่ต้องสัมพันธ์กับหลักการตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม และการตอบสนองต่อประชาชน ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นฐานความคิดของธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในกฎหมายลำดับรองของไทย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงมีความสำคัญในฐานะกฎหมายที่เปลี่ยนหลักการเชิงรัฐธรรมนูญให้เป็นแนวปฏิบัติของฝ่ายบริหาร โดยมาตรา 6 วางเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ว่า ต้องมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, มาตรา 6)

เมื่อพิจารณาในเชิงสาระ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีนัยต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐอย่างชัดเจน เพราะทำให้การบริหารงานบุคคลไม่อาจจำกัดอยู่เพียงเรื่องตำแหน่ง อัตรากำลัง หรือระเบียบวินัย แต่ต้องเชื่อมโยงกับประสิทธิผลของภารกิจรัฐ คุณภาพการให้บริการประชาชน และการปรับปรุงระบบงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งเป็นฐานกฎหมายสำคัญของการพัฒนาระบบราชการไทยในเวลาต่อมา

ดังนั้น ในบริบทของงานวิจัยนี้ แนวคิดเรื่องการบริหารบุคลากรภาครัฐจึงควรถูกทำความเข้าใจบนฐานคิด 2 ชั้นที่เชื่อมโยงกัน คือ

(1) ชั้นของหลักการรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิด และการตอบสนองต่อประชาชน และ

(2) ชั้นของกฎหมายบริหารราชการ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า และการปรับระบบงานให้ทันต่อสถานการณ์

ซึ่งทั้งสองชั้นนี้เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาแนวทาง BIIRR Model ในงานวิจัยฉบับนี้

5.2 ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐสมัยใหม่

แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ Dessler แบ่งหน้าที่ของการบริหารทรัพยากรบุคคลออกเป็น 5 ด้านหลัก ได้แก่ การวางแผนกำลังคน การสรรหาและคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนา การบริหารค่าตอบแทน และการบริหารแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทภาครัฐเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการให้บริการสาธารณะ (Gary Dessler, 2017, pp.4-7)

ขณะเดียวกัน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ของ Hood เน้นการบริหารภาครัฐเชิงธุรกิจ มุ่งผลสัมฤทธิ์ เน้นผลลัพธ์ และการใช้เทคโนโลยีในการลดขั้นตอน แนวคิดของ Hood แม้จะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันประสิทธิภาพภาครัฐ แต่งานวิจัยร่วมสมัยชี้ว่า NPM มีข้อจำกัดในการรับมือกับปัญหาที่มีความซับซ้อนสูงและเชื่อมโยงหลายมิติ เช่น Polycrisis เนื่องจากเน้น “ประสิทธิภาพเชิงแยกส่วน” มากกว่าการบูรณาการเชิงระบบ (Hood, 1991, pp.6-8) อย่างไรก็ดี ในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน จำเป็นต้องขยับไปสู่แนวคิดการกำกับดูแลภาครัฐในยุคดิจิทัล (Digital-Era Governance) ที่เน้นการบูรณาการ ข้อมูล และการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน (OECD, 2023, pp.56-59 ; United Nations, 2021, pp.22–25)

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนจึงควรขยับจากกรอบ NPM แบบดั้งเดิมไปสู่กรอบที่บูรณาการมากขึ้น ได้แก่ การกำกับดูแลภาครัฐในยุคดิจิทัล (Digital-Era Governance), การบริหารแบบบูรณาการทั้งภาครัฐ (Whole-of-Government) และธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งสามารถเชื่อมโยงได้ทั้งกับข้อเสนอของ OECD และกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามกฎหมายไทย

5.3 กรอบระหว่างประเทศด้านการบริหารบุคลากรภาครัฐยุคดิจิทัล

รายงาน Public Employment and Management 2023 ของ OECD ชี้ให้เห็นว่าประเทศสมาชิกควรพัฒนา “ความยืดหยุ่นของกำลังคนภาครัฐ” ผ่านความคล่องตัวของกำลังคน การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น (OECD, 2023, pp.40-44) ส่วนรายงาน Developing Skills for Digital Government เน้นการพัฒนาทักษะดิจิทัลของข้าราชการ ทั้งด้านการวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบบริการดิจิทัล และการทำงานข้ามสายงาน (OECD, 2024, pp.26-28) ดังนั้น แนวคิด Digital-Era Governance และ Whole-of-Government Approach

จึงถูกเสนอเป็นกรอบใหม่ที่เน้นการบูรณาการข้อมูล การทำงานข้ามหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน (OECD, 2023, pp.56–59)

รายงาน World Public Sector Report 2021 ขององค์การสหประชาชาติ เน้นการปรับตัวเชิงสถาบัน การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และการทำงานแบบยืดหยุ่นเพื่อให้บริการสาธารณะในช่วงและหลังวิกฤติโควิด-19 ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับการออกแบบระบบบุคลากรภาครัฐในอนาคต (United Nations, 2021, pp.54–60)

หากมองในเชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่ากรอบของ OECD และ United Nations ซึ่งเน้นความยืดหยุ่นของกำลังคน การใช้ข้อมูล การพัฒนาทักษะดิจิทัล และการทำงานแบบบูรณาการ มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของไทยในสาระสำคัญ กล่าวคือ ต่างมุ่งให้รัฐสามารถตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่กรอบสากลให้รายละเอียดเชิงเครื่องมือและเชิงระบบมากกว่า ขณะที่กฎหมายไทยให้ฐานความชอบธรรมเชิงหลักการแก่การปฏิรูปดังกล่าว

5.4 กรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

สิงคโปร์ มีแถลงการณ์ร่วม Tripartite Statement on Flexible Work Arrangements ที่กำหนดหลักการและแนวทางการจัดการรูปแบบการทำงานยืดหยุ่นในภาครัฐและเอกชน โดยเน้นการใช้ Hybrid Work และการเสริมทักษะของผู้บังคับบัญชาในการบริหารทีมแบบไฮบริด (Ministry of Manpower Singapore, 2025, p.2 ; Civil Service College Singapore, 2022, pp.6-7)

สิงคโปร์ได้พัฒนาแนวทางล่าสุดในรูปของ Tripartite Guidelines on Flexible Work Arrangement Requests ซึ่งกำหนด minimum requirements สำหรับการขอและการพิจารณา flexible work และสะท้อนการยกระดับเรื่องนี้จาก “แนวปฏิบัติ” ไปสู่ “มาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องถือปฏิบัติ” (Ministry of Manpower Singapore, 2024, pp.2–3) ขณะเดียวกัน รายงานสภาพการทำงานปี 2024 ของ Ministry of Manpower ยังสะท้อนว่า Flexible Work ได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดสภาพการทำงานร่วมสมัยในสิงคโปร์ (Ministry of Manpower Singapore, 2025, p.6)

สหราชอาณาจักร ปรับปรุง Code of Practice on Requests for Flexible Working ให้ลูกจ้างรวมถึงบุคลากรภาครัฐสามารถยื่นคำขอทำงานแบบยืดหยุ่นได้ตั้งแต่เริ่มงาน (Acas, 2024, p.1) ขณะเดียวกัน Civil Service Management Code วางกรอบด้านจริยธรรม มาตรฐานการปฏิบัติงาน และการจัดรูปแบบการทำงานให้สมดุลระหว่างภารกิจของรัฐกับคุณภาพชีวิตของบุคลากร (Cabinet Office, 2016, pp.12-14)

สาธารณรัฐเกาหลีได้ปรับกฎหมาย National Public Officials Act และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการทำงานแบบเวลายืดหยุ่นและตำแหน่ง “Time-selective Public Officials” เพื่อดึงดูดบุคลากรที่ต้องการเวลาในการดูแลครอบครัวและเสริมความยั่งยืนของกำลังคนภาครัฐ (Korea National Assembly, 2022, p.2)

เปรียบเทียบกับประเทศไทย แม้มีกฎหมายสำคัญด้านข้าราชการและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่การใช้เครื่องมืออย่าง Flexible Work HRIS และ Big Data ยังอยู่ในช่วงพัฒนา เมื่อเทียบกับตัวอย่างประเทศข้างต้น (ภคภัค สังขสุนทร, 2563, หน้า 3-4 ; ภัทรนันท สุรชาตรี, 2562, หน้า 101-102)

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถสังเคราะห์ได้ว่า การบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนไม่ควรถูกมองเพียงในกรอบการจัดการทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่เท่านั้น แต่ต้องตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนไทยด้วย โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ และการปรับระบบงานให้ทันต่อสถานการณ์ องค์ความรู้จากต่างประเทศจึงควรถูกนำมาใช้ในลักษณะของ “การต่อยอดบนฐานกฎหมายไทย” มิใช่การถ่ายโอนเชิงกลไกโดยตรง และประเด็นนี้เองเป็นเหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนา BIIRR Model ในฐานะกรอบเชิงบูรณาการของงานวิจัยฉบับนี้

5.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและรูปแบบการทำงานต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดย Dave Ulrich และคณะ ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของฝ่ายทรัพยากรบุคคลในองค์กรภาครัฐและเอกชนต้องเปลี่ยนจาก “หน่วยสนับสนุนเชิงธุรการ” ไปสู่ “หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Partner) ที่มีหน้าที่เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรในการรับมือกับความไม่แน่นอนและวิกฤติที่ซับซ้อน โดยเน้นความยืดหยุ่น การพัฒนาทักษะใหม่ และการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ งานวิจัยของ Ulrich et al. (2020) ชี้ให้เห็นว่า HR ต้องเปลี่ยนบทบาทเป็น “Strategic Partner” อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในภาครัฐยังมีข้อจำกัด เนื่องจากข้อจำกัดเชิงกฎหมาย โครงสร้างราชการ และวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างจากภาคเอกชน (Ulrich et al., 2020, pp.45–47)

ในทำนองเดียวกัน งานวิจัยของ Pollitt และ Bouckaert ซึ่งศึกษาการปฏิรูประบบราชการในประเทศพัฒนาแล้ว พบว่าการบริหารบุคลากรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องปรับตัวจากรูปแบบลำดับชั้นแบบดั้งเดิมไปสู่การบริหารแบบเครือข่ายและการบูรณาการ (Integrated and Network-based Governance) เพื่อรองรับปัญหานโยบายที่มีลักษณะซับซ้อนและเชื่อมโยงหลายมิติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Polycrisis ในปัจจุบัน (Pollitt & Bouckaert, 2017, pp.123–125)

สำหรับงานวิจัยเชิงประจักษ์ด้านการทำงานแบบยืดหยุ่น Kim และ Kang ศึกษาการใช้ Flexible Work Arrangements ในภาครัฐเกาหลีใต้ พบว่าการทำงานแบบเวลายืดหยุ่นและการทำงานทางไกลช่วยเพิ่มความพึงพอใจในการทำงานและลดอัตราการลาออกของข้าราชการ แต่ความสำเร็จของมาตรการดังกล่าวขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์กร ความพร้อมของผู้นำ และระบบการประเมินผลที่เน้นผลลัพธ์มากกว่าการควบคุมเวลา งานของ Kim&Kang แสดงให้เห็นว่า Flexible Work ช่วยเพิ่ม

Productivity แต่ผลลัพธ์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับ “institutional readiness” และ “leadership capacity” ซึ่งเป็นปัจจัยที่หลายประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงไทย ยังมีข้อจำกัด (Kim&Kang, 2021, pp.301–303)

ในบริบทของประเทศไทย งานวิจัยของสุมาลี สุกใส ศึกษาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรภาครัฐในช่วงและหลังการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า ปัจจัยด้านสุขภาพจิต ความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน และความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประสิทธิภาพการทำงานและความผูกพันต่อองค์กร ซึ่งสะท้อนว่าการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลไม่อาจมุ่งเฉพาะประสิทธิภาพเชิงโครงสร้าง แต่ต้องคำนึงถึงมิติด้านมนุษย์อย่างรอบด้าน (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 8–10)

นอกจากนี้ งานศึกษาของ OECD ยังชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบบริหารบุคลากรภาครัฐหลังวิกฤติโควิด-19 มักให้ความสำคัญกับการใช้ Big Data และระบบ HRIS เพื่อวางแผนกำลังคนระยะยาว ควบคู่กับการพัฒนาทักษะดิจิทัลและการออกแบบเส้นทางอาชีพที่ยืดหยุ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความยั่งยืนของระบบราชการในบริบทวิกฤติซ้ำซ้อน (OECD, 2023, pp.56–59)

จากการทบทวนทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สามารถเห็นได้ว่าแนวโน้มการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนจำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงมิติด้านโครงสร้าง เทคโนโลยี นโยบาย และคุณภาพชีวิตของบุคลากร ซึ่งเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

6. ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาพบว่า การบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนเกี่ยวข้องกันทั้งในมิติโครงสร้าง เทคโนโลยี รูปแบบการทำงาน และคุณภาพชีวิตของบุคลากร ผลการวิจัยจึงนำเสนอตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐ (2) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง และ (3) แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในรูปแบบ BIIRR Model

6.1 ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารและการสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับแนวโน้มสากล พบว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบ ไม่ใช่เพียงปัญหาเชิงเทคนิค หรือปัญหาเฉพาะด้านทรัพยากรบุคคล หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี รูปแบบการทำงาน และบริบทการบริหารราชการแผ่นดินในศตวรรษที่ 21 อย่างใกล้ชิด ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า ระบบบริหารบุคลากรภาครัฐจำนวนมากยังตั้งอยู่บนสมมติฐานของความมั่นคงและความคาดการณ์ได้ ขณะที่บริบทปัจจุบันมีความไม่แน่นอนสูงและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และการซ้อนทับกันของวิกฤติหลายมิติ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในบริบท

ดังกล่าวมิใช่ปัญหาเฉพาะด้านทรัพยากรบุคคล หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบที่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างระบบราชการแบบเดิมกับสภาพแวดล้อมการทำงานใหม่ที่มีความไม่แน่นอนสูงและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว (United Nations, 2021, pp.1–4 ; OECD, 2023, pp.17–21) โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

6.1.1 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการทำงานไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

องค์กรภาครัฐจำนวนมากยังคงใช้โครงสร้างแบบลำดับชั้นและกระบวนการทำงานที่ออกแบบมาสำหรับยุคเอกสารกระดาษ เมื่อเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การทำงานทางไกล และการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล จึงเกิดช่องว่างระหว่าง “รูปแบบงานใหม่” กับ “โครงสร้างและระเบียบเดิม” ส่งผลให้การจัดสรรกำลังคน การกำหนดบทบาทหน้าที่ และการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานจริง (ภคภัค สังขสุนทร, 2563, หน้า 3–4) ตัวอย่างเช่น บางหน่วยงานยังคงกำหนดให้การอนุมัติเอกสารต้องใช้ลายมือชื่อหลายชั้น แม้จะมีระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์แล้วก็ตาม ส่งผลให้การทำงานผ่านระบบออนไลน์ไม่คล่องตัวและเกิดความล่าช้า

6.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและทุนทางสังคมลดลง

การทำงานแบบ Remote และ Hybrid ช่วยลดเวลาเดินทางและเพิ่มความยืดหยุ่น แต่ก็ทำให้การพบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการและกิจกรรมสร้างสัมพันธ์ลดลง ส่งผลให้ “เครือข่ายไม่เป็นทางการ” ซึ่งเป็นทุนสำคัญของราชการไทยอ่อนตัวลง ความไว้เนื้อเชื่อใจและความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าขององค์การลดลง (รัชนียา ลีพิลา, 2564, หน้า 1–2) เช่น การลดลงของการหารือแบบไม่เป็นทางการระหว่างหัวหน้างานและผู้ปฏิบัติงาน หรือการที่ข้าราชการรุ่นใหม่ไม่สามารถเรียนรู้งานจากรุ่นพี่ผ่านการทำงานร่วมกันในสถานที่จริงได้อย่างเต็มที่

6.1.3 การคิดแยกส่วน (Compartmentalized Thinking)

การกำหนดมาตรการด้านทรัพยากรบุคคลมักถูกออกแบบแยกกันตามกรม/กระทรวงหรือหน่วยงาน โดยขาดการเชื่อมโยงในระดับนโยบาย ทำให้มาตรการด้านการสรรหา พัฒนา ประเมินผล และค่าตอบแทนไม่สอดประสานกันเท่าที่ควร เมื่อเผชิญวิกฤติหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานจึงเกิดความสับสนซ้ำซ้อน และล่าช้า (Hood, 1991, pp.16–18) เช่น หน่วยงานหนึ่งอนุญาตให้ทำงานแบบ Hybrid Work ได้ แต่ระบบประเมินผลยังคงยึดการลงเวลาปฏิบัติงานในสำนักงานเป็นหลัก จึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องเชิงนโยบาย

6.1.4 ปัญหาคุณภาพชีวิตในการทำงานและสุขภาพจิต

แรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การต้องเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ การทำงานภายใต้ข้อจำกัดเชิงทรัพยากร และความคาดหวังของสังคมที่สูงขึ้น ส่งผลให้บุคลากรภาครัฐจำนวนไม่น้อยเผชิญความเครียดและเหนื่อยหน่าย (Burnout) ซึ่งสัมพันธ์กับงานวิจัยในไทยที่พบว่ามาตรการทำงานจากบ้าน การใช้เทคโนโลยี และความสมดุลชีวิต–งานเป็นตัวแปรสำคัญของคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยเฉพาะในบริบทที่การทำงานยืดหยุ่นยังขาดระบบสนับสนุนที่

เหมาะสม (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 8–10) เช่น บุคลากรต้องพร้อมตอบข้อความและรับคำสั่งงานผ่านหลายแพลตฟอร์มตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถแยกเวลางานออกจากเวลาส่วนตัวได้อย่างชัดเจน

6.1.5 การขาด Big Data และ Foresight ในการบริหารบุคลากร

แม้หลายหน่วยงานมีระบบสารสนเทศบุคลากร แต่ข้อมูลยังแตกกระจาย ไม่เชื่อมโยงเป็นระบบเดียว การตัดสินใจด้านกำลังคนจึงยังอาศัยข้อมูลเชิงประสบการณ์หรือข้อมูลรายส่วนมากกว่าการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่และการคาดการณ์อนาคตเพื่อวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2563, หน้า 15–18) เช่น การวางแผนอัตรากำลังที่ยังไม่เชื่อมโยงข้อมูลอายุราชการ ทักษะดิจิทัล และแนวโน้มการเกษียณในอีก 5–10 ปี ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์การขาดแคลนกำลังคนได้ล่วงหน้า

จากข้อค้นพบในหัวข้อ 6.1.1–6.1.5 จะเห็นได้ว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนมิได้กระจายตัวแบบไร้ทิศทาง หากสามารถจัดกลุ่มเชิงวิเคราะห์ได้เป็น 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติโครงสร้าง มิติกระบวนการ และมิติมนุษย์ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ของปัญหาแต่ละด้านอย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงสรุปสาระสำคัญเป็นตาราง 1 ดังนี้

ตาราง 1 : สรุปภาพรวมเชิงวิเคราะห์ ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐสามารถจัดกลุ่มเป็น 3 มิติหลัก

มิติ	ลักษณะปัญหา	ตัวอย่าง
โครงสร้าง (Structural)	ระบบราชการล้าสมัย	โครงสร้างลำดับชั้น
กระบวนการ (Process)	การทำงานไม่สอดคล้องเทคโนโลยี	Hybrid Work
มนุษย์ (Human)	คุณภาพชีวิตและความสัมพันธ์	Burnout

ตาราง 1 แสดงให้เห็นว่า ปัญหาในแต่ละมิติไม่ได้แยกขาดจากกัน แต่มีความสัมพันธ์เป็นลำดับ กล่าวคือ ความไม่พร้อมเชิงโครงสร้างส่งผลต่อกระบวนการทำงาน และท้ายที่สุดไปกระทบต่อบุคลากรในระดับคุณภาพชีวิต แรงจูงใจ และความผูกพันต่อองค์กร

การจำแนกดังกล่าวช่วยให้เห็นว่า ปัญหาไม่ได้เกิดจาก “บุคลากร” เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจาก “ระบบโดยรวม”

โดยสรุป ผลการวิจัยในหัวข้อปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้เป็นปัญหาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ตั้งแต่ความไม่สอดคล้องดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างระหว่าง “รูปแบบการทำงานใหม่” กับ “โครงสร้างเดิม” ส่งผลต่อการจัดสรรกำลังคน การกำหนดบทบาท และการประเมินผลการ

ปฏิบัติงาน การเสื่อมถอยของความสัมพันธ์และทุนทางสังคมภายในองค์การ การกำหนดนโยบายทรัพยากรบุคคลแบบแยกส่วน ไปจนถึงปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากร รวมทั้งการขาดการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ขนาดใหญ่และการคาดการณ์อนาคตในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ปัญหาเหล่านี้สะท้อนข้อจำกัดของระบบบริหารบุคลากรภาครัฐที่ยังยึดโยงกับสมมติฐานและเครื่องมือของบริบทเดิม ขณะที่สภาพแวดล้อมการบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอน ผลการศึกษาดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจผลกระทบที่ตามมา และนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทของยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนในลำดับต่อไป ปัญหาเหล่านี้สะท้อนข้อจำกัดของระบบบริหารบุคลากรภาครัฐที่ยังยึดโยงกับโครงสร้างและเครื่องมือของบริบทเดิม ขณะที่บริบทการบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว จึงเป็นฐานสำคัญที่นำไปสู่ผลกระทบในระดับบุคลากร องค์กร และระบบราชการโดยรวม

6.2 ผลกระทบของปัญหาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐ

จากผลการวิจัยในประเด็นปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนดังกล่าว สามารถเห็นได้ว่าปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบมิได้หยุดอยู่เพียงระดับนโยบายหรือการออกแบบระบบทรัพยากรบุคคลเท่านั้น หากแต่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐ การทำงานขององค์กร และประสิทธิภาพโดยรวมของระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ได้สร้างทั้งโอกาสและข้อจำกัดใหม่ให้กับการบริหารบุคลากรภาครัฐในเวลาเดียวกัน จากปัญหาดังกล่าว ผลการวิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐในหลายระดับ ดังนี้

6.2.1 ความสับสนระหว่างโครงสร้างเดิมกับการปฏิบัติจริง

การที่ระเบียบและโครงสร้างเดิมยังไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานใหม่ ทำให้บุคลากรเกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน และเกิดความลังเลในการตัดสินใจ (OECD, 2023, pp.18–21) เช่น ผู้ปฏิบัติงานไม่แน่ใจว่างานประชุมออนไลน์ งานลงนามอิเล็กทรอนิกส์ หรือการรายงานผลผ่านระบบดิจิทัลจะถือเป็นการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์ตามระเบียบเดิมหรือไม่

6.2.2 ประสิทธิภาพการประสานงานและการบูรณาการนโยบายลดลง

การลดลงของความสัมพันธ์และความไว้วางใจในองค์กร ส่งผลให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานล่าช้า และลดความสามารถในการขับเคลื่อนนโยบายแบบบูรณาการ (Kim& Kang, 2021, pp.301–303) เช่น การประสานข้อมูลระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคต้องใช้หลายช่องทาง ทั้งหนังสือราชการ โทรศัพท์ และระบบออนไลน์ ทำให้ข้อมูลไม่เป็นเอกภาพ

6.2.3 การปฏิรูปทรัพยากรบุคคลปรับตัวได้ช้า

การคิดเชิงแยกส่วนทำให้มาตรการปฏิรูปด้านบุคลากรขาดเอกภาพ ไม่สามารถตอบสนองต่อวิกฤติและการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบ (Pollitt&Bouckaert, 2017, pp.123–125)

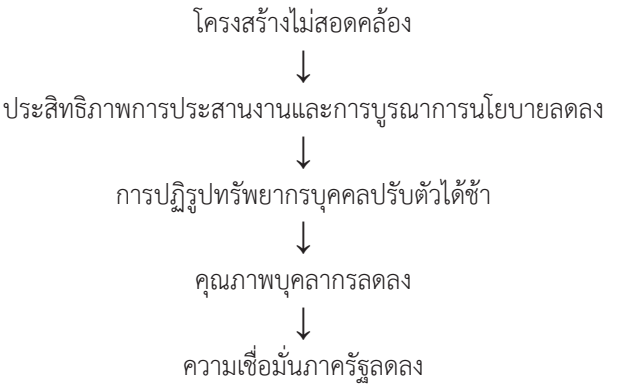
6.2.4 คุณภาพบุคลากรลดลงและเสี่ยงต่อการสูญเสียคนที่มีศักยภาพ

ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตส่งผลต่อแรงจูงใจในการทำงาน คุณภาพ และความตั้งใจอยู่ในระบบราชการในระยะยาว (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 8–10 ; สอาด บรรเจิดฤทธิ์, 2565, หน้า 297–300) เช่น บุคลากรที่มีทักษะดิจิทัลสูงอาจเลือกย้ายไปยังองค์กรที่มีระบบการทำงานยืดหยุ่นและมีแรงจูงใจที่เหมาะสมกว่า

6.2.5 การตัดสินใจด้านกำลังคนขาดหลักฐานเชิงประจักษ์

การไม่ใช้ Big Data และ Foresight ทำให้การกำหนดนโยบายด้านกำลังคนยังขาดความแม่นยำและไม่สามารถตอบสนองต่อมาตรฐานสากลได้อย่างเต็มที่ (OECD, 2023, pp.56–59) ทำให้ความเชื่อมั่นภาครัฐลดลง

จากข้อค้นพบในหัวข้อ 6.2.1–6.2.5 ผู้วิจัยพบว่า ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานมีลักษณะต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันในเชิงเหตุ–ผล มิได้เกิดขึ้นแบบแยกส่วน เพื่อให้เห็นลำดับของผลกระทบดังกล่าวอย่างชัดเจน จึงสรุปเป็นแผนภาพ 1 ดังนี้



แผนภาพ 1 : อธิบายผลกระทบเชิงระบบ สามารถสรุปเป็นลำดับเหตุ–ผล (Impact Chain)

การวิเคราะห์เชิงลำดับดังกล่าวช่วยให้เห็น “ผลกระทบเชิงลูกโซ่ (Systemic Impact)” ซึ่งไม่สามารถแก้ไขด้วยมาตรการเฉพาะจุดได้

ผลการวิจัยในหัวข้อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐ

สะท้อนให้เห็นว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีลักษณะเชื่อมโยงและเสริมแรงกันในหลายระดับ ตั้งแต่ความสับสนในการปฏิบัติงานอันเกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างกติกาเดิมกับแนวปฏิบัติใหม่ การลดลงของความสัมพันธ์และความไว้วางใจ ซึ่งบั่นทอนประสิทธิภาพการประสานงานและการบูรณาการนโยบาย การชะลอตัวของการปฏิรูปทรัพยากรบุคคลอันเนื่องมาจากการคิดเชิงแยกส่วน ไปจนถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพจิต และผลิตภาพของบุคลากรภาครัฐ ตลอดจนความอ่อนแอของการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านกำลังคนจากการขาดข้อมูลเชิงประจักษ์ขนาดใหญ่ ผลกระทบดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่ในระดับบุคคลหรือหน่วยงาน หากแต่สะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบบริหารบุคลากรภาครัฐโดยรวมในการรองรับบริบทของยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน ผลการศึกษานี้จึงชี้ให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่มีลักษณะบูรณาการ ยืดหยุ่น และตั้งอยู่บนฐานข้อมูล เพื่อเสริมสร้างความสามารถของระบบราชการในการรับมือกับความท้าทายในอนาคตอย่างยั่งยืน ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีลักษณะเชื่อมโยงและเสริมแรงกัน ตั้งแต่ระดับการปฏิบัติงานของบุคลากรไปจนถึงประสิทธิภาพของระบบราชการโดยรวม จึงชี้ให้เห็นความจำเป็นของการพัฒนาแนวทางบริหารบุคลากรภาครัฐที่มีลักษณะบูรณาการ ยืดหยุ่น และตั้งอยู่บนฐานข้อมูล

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า แต่ละประเทศแม้ใช้เครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายแตกต่างกัน แต่มีแนวโน้มร่วมกันคือ การใช้ข้อมูลเป็นฐาน การยกระดับ HR เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารแบบบูรณาการ และการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบของ BIIRR Model ซึ่งได้แสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 : เปรียบเทียบกรอบ BIIRR กับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

มิติ BIIRR	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร	สาธารณรัฐเกาหลี	การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย
B–Big Data	ใช้ระบบ HR Analytics และ Digital Government Data Platform เชื่อมโยงข้อมูลกำลังคนและสมรรถนะ	ใช้ People Analytics ใน Civil Service และ Open Data เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย	พัฒนาระบบ E-HRM เชื่อมข้อมูลข้าราชการส่วนกลาง	มี HRIS แยกส่วน ควรยกระดับสู่ HR Big Data ระดับชาติ
I–Importance (Strategic HRM)	กำหนด HR เป็นกลไกยุทธศาสตร์รัฐ (Whole-of-Government HR)	Civil Service HR เชื่อมยุทธศาสตร์รัฐบาลและผลลัพธ์สาธารณะ	ใช้ HR เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาโครงสร้างประชากรและแรงงาน	ยังมอง HR เชิงธุรการ ต้องยกระดับเป็น Strategic Partner

มิติ BIIRR	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร	สาธารณรัฐเกาหลี	การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย
I–Integration	บริหารกำลังคนแบบบูรณาการข้ามกระทรวง	ใช้ Cabinet Office เป็นศูนย์กลางกำหนดมาตรฐาน HR	บูรณาการ HR กับนโยบายครอบครัวและตลาดแรงงาน	โครงสร้างกระทรวงแยกส่วน ควรใช้ Whole-of-Government HR
R–Relationships	พัฒนาผู้นำและวัฒนธรรมทีมใน Hybrid work	เน้น Trust-based management และผลลัพธ์	ส่งเสริม Work–life balance เพื่อรักษาคน	วัฒนธรรมลำดับชั้นสูง ต้องเสริมทุนทางสังคมในองค์กร
R–Remedies	Flexible work + Upskilling + Well-being	สิทธิขอ Flexible Work ตามกฎหมาย	Time-selective Officials และมาตรการครอบครัว	มาตรการกระจัดกระจาย ควรออกแบบระบบเยียวยาเชิงโครงสร้าง

ตาราง 2 แสดงให้เห็นว่า BIIRR Model มีฐานจากบทเรียนเชิงเปรียบเทียบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่มีจุดร่วมเดียวกัน คือ การเชื่อมข้อมูล ยุทธศาสตร์ การบูรณาการความสัมพันธ์ และการดูแลบุคลากรให้ทำงานร่วมกันในระดับระบบ

ผลการวิจัยในหัวข้อแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐตามกรอบ BIIRR Model และการเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนจำเป็นต้องอาศัยกรอบเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงมิติด้านข้อมูล ยุทธศาสตร์ โครงสร้างการบริหาร ความสัมพันธ์ในองค์การ และการดูแลบุคลากรเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ การเปรียบเทียบกับกรณีของสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลีสะท้อนแนวโน้มสากลร่วมกัน ได้แก่ การใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เป็นฐานการตัดสินใจ การยกระดับบทบาทของ HRM เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐการบริหารแบบบูรณาการทั้งรัฐบาล การส่งเสริมความไว้วางใจและความยืดหยุ่นในการทำงาน และการให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและความยืดหยุ่นของบุคลากร ผลการวิจัยชี้ว่ากรอบ BIIRR Model มีความสอดคล้องกับแนวโน้มดังกล่าวและสามารถทำหน้าที่เป็นกรอบกลางในการสังเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศเพื่อประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ การนำ BIIRR Model ไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยการปรับเชิงนโยบายและเชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับระบบบริหารบุคลากรภาครัฐไทยให้มีความยืดหยุ่น ทันสมัย และสามารถรองรับวิกฤติในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

6.3 แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐ : BIIRR Model และเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

จากผลการวิจัยในหัวข้อปัญหาและผลกระทบของการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนดังกล่าวข้างต้น

สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐไม่อาจอาศัยมาตรการเฉพาะด้านหรือการปรับปรุงเชิงส่วนย่อยได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องมีกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการที่สามารถเชื่อมโยงมิติด้านข้อมูล โครงสร้าง การกำหนดยุทธศาสตร์ ความสัมพันธ์ในองค์การ และการดูแลบุคลากรเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ เพื่อรองรับบริบทของความไม่แน่นอนสูงและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ 21 ผลการวิจัยนี้จึงเสนอ “แนวทาง BIIRR Model” ในฐานะ กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการระดับแนวคิด (Integrative Conceptual Framework) สำหรับการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน โดยโมเดลดังกล่าวเป็นการสังเคราะห์และต่อยอดองค์ความรู้ที่มีอยู่แล้วในวรรณกรรมด้าน Strategic HRM, Digital Government, Whole-of-Government, Workplace Social Capital และ Resilience เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ มิได้อ้างว่าเป็นทฤษฎีใหม่ที่ตัดขาดจากองค์ความรู้เดิม เป็นกรอบการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน โดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นฐานการตัดสินใจ การยกระดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของระบบทรัพยากรบุคคล การบริหารแบบบูรณาการทั้งระบบ การเสริมสร้างความสัมพันธ์และทุนทางสังคมในองค์การ และการออกแบบมาตรการเยียวยาและเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้บุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อเสนอเชิงแนวคิดดังกล่าวมีความชัดเจนและมีน้ำหนักเชิงนโยบาย งานวิจัยนี้ยังนำกรอบ BIIRR ไปเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อสะท้อนแนวโน้มสากลและประเมินความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทย ก่อนนำเสนอรายละเอียดในหัวข้อย่อยต่อไป เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและผลกระทบดังกล่าว BIIRR Model เป็นกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการสำหรับการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน โดยประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก ดังนี้

6.3.1 B–Big Data

พัฒนาระบบฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐแบบรวมศูนย์เชื่อมโยง (Integrated HR Big Data) ที่สามารถวิเคราะห์โครงสร้างกำลังคน ทักษะ สมรรถนะ และแนวโน้มการเกษียณ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนกำลังคนระยะสั้น–กลาง–ยาว รวมทั้งพัฒนาระบบ Foresight เพื่อประเมินความต้องการทักษะใหม่ ๆ เช่น ทักษะดิจิทัลและ AI ในอนาคต (OECD, 2023, pp.56–59 ; OECD, 2024, pp.26–28)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่องการขาดข้อมูลเชิงประจักษ์และการคาดการณ์อนาคตในการบริหารบุคลากรภาครัฐ ซึ่งปรากฏชัดในข้อค้นพบเรื่องระบบข้อมูลบุคลากรที่แตกกระจาย การวางแผนอัตรากำลังที่ไม่เชื่อมโยงข้อมูลทักษะ และการตัดสินใจด้านกำลังคนที่ยังพึ่งข้อมูลเฉพาะส่วนมากกว่าการวิเคราะห์เชิงระบบ

6.3.2 I–Importance (Strategic HRM)

ยกระดับการบริหารบุคลากรภาครัฐจากบทบาทเชิงธุรการ (administrative HR) ไปสู่บทบาทเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partner) โดยเชื่อมโยง HRM กับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการ

ปฏิรูปประเทศ และเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน (Dessler, 2017, pp.15–18 ; Ulrich et al., 2020, pp.45–47)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง การที่งานบริหารบุคลากรถูกมองเป็นภารกิจเชิงธุรการมากกว่ากลไกเชิงยุทธศาสตร์ ส่งผลให้การพัฒนาสมรรถนะ การจัดการกำลังคน และการทำงานแบบยืดหยุ่นไม่เชื่อมกับเป้าหมายหลักของหน่วยงาน

6.3.3 I–Integration (Whole-of-Government HR)

ปรับกระบวนการกำหนดนโยบาย HR ให้เป็นแบบบูรณาการระดับรัฐบาล (Whole-of-Government) โดยเชื่อมโยงนโยบายการสรรหา พัฒนา ประเมินผล และค่าตอบแทนเข้าด้วยกัน รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (Cabinet Office, 2016, pp.12–14)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง การคิดแยกส่วนและการขาดการเชื่อมโยงนโยบายด้านบุคลากร ซึ่งทำให้การสรรหา การพัฒนา การประเมินผล และค่าตอบแทนดำเนินไปคนละทิศ และไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้

6.3.4 R–Relationships (Workplace Social Capital)

ออกแบบนโยบายและกิจกรรมที่เสริมสร้างความสัมพันธ์และทุนทางสังคม เช่น การออกแบบสำนักงานแบบ Activity-Based การจัดกิจกรรมสัมพันธ์ทั้งออนไลน์และออฟไลน์ การสร้างชุมชนนักปฏิบัติ และการพัฒนาทักษะการสื่อสารเชิงรุกของหัวหน้างาน (Civil Service College Singapore, 2022, pp.6–7)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง การลดลงของความสัมพันธ์ ความไว้วางใจ และทุนทางสังคมในองค์การ ภายใต้การทำงานแบบทางไกลและแบบผสมผสาน ซึ่งกระทบโดยตรงต่อการประสานงาน การเรียนรู้ร่วมกัน และความผูกพันต่อองค์กร

6.3.5 R–Remedies (Well-being& Resilience)

จัดมาตรการดูแลสุขภาพกายและจิตของบุคลากร เช่น กิจกรรมสนับสนุนพนักงาน (EAP) การให้คำปรึกษา การออกแบบเวลาทำงานยืดหยุ่น และการ Work from Home อย่างมีระบบ ควบคู่กับการให้รางวัลและระบบประเมินที่ให้ความสำคัญกับผลการทำงานและพฤติกรรมตามค่านิยมของรัฐ (Ministry of Manpower Singapore, 2024, pp.2–3)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง คุณภาพชีวิต สุขภาพจิต และความเสี่ยงในการสูญเสียบุคลากรที่มีศักยภาพ ซึ่งเกิดจากแรงกดดันของงานยุคดิจิทัลและข้อจำกัดของระบบสนับสนุนภายในหน่วยงาน

กล่าวโดยสรุป BIIRR Model มิได้เกิดจากการนำแนวคิดทางทฤษฎีมาจัดเรียงใหม่เท่านั้น หากแต่เกิดจากการสังเคราะห์ pain points ที่ค้นพบจากผลการศึกษาแต่ละมิติให้กลายเป็นกรอบเชิงระบบสำหรับการบริหารบุคลากรภาครัฐไทย

6.4 ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ BIIRR Model กับหน่วยงานภาครัฐ

เพื่อให้เห็นศักยภาพเชิงประยุกต์ของโมเดลอย่างเป็นรูปธรรม อาจยกตัวอย่างกรณีของ

หน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจบริการประชาชนและงานนโยบายควบคู่กัน เช่น สำนักงานระดับกรมแห่งหนึ่งที่ต้องปรับเข้าสู่การทำงานแบบ hybrid work หลังสถานการณ์โควิด-19 แต่ยังประสบปัญหาเอกสารหลายชั้น ระบบประเมินผลที่ยึดเวลาปฏิบัติงาน และบุคลากรรุ่นใหม่ขาดความผูกพันกับองค์กร

ในกรณีดังกล่าว หน่วยงานสามารถประยุกต์ใช้ BIIRR Model ได้ดังนี้

B–Big Data : จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนและภาระงานของแต่ละกลุ่มงาน เพื่อดูว่างานใดเหมาะกับการทำงานแบบ hybrid และงานใดต้องปฏิบัติในสถานที่

I–Importance : กำหนด “การรองรับ flexible/hybrid work อย่างมีประสิทธิภาพ” เป็นยุทธศาสตร์ด้านบุคลากรของหน่วยงาน

I–Integration : ปรับระบบประเมินผลให้เน้นผลลัพธ์ของงานแทนการควบคุมเวลา และเชื่อมโยงกับการพัฒนาสมรรถนะดิจิทัล

R–Relationships : กำหนด onsite day รายสัปดาห์เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหัวหน้างานกับบุคลากรรุ่นใหม่

R–Remedies : จัดโปรแกรมดูแลสุขภาพจิต การให้คำปรึกษา และกำหนดหลักเกณฑ์การติดต่อหลังเวลางานให้ชัดเจน

ตัวอย่างนี้สะท้อนว่า BIIRR Model สามารถใช้เป็นทั้งเครื่องมือวิเคราะห์ปัญหา เครื่องมือออกแบบมาตรการ และเครื่องมือติดตามผลการปรับระบบบริหารบุคลากรภาครัฐได้ในหน่วยงานจริง

7. อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

7.1 ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐไม่ได้เกิดจากข้อจำกัดด้านเทคนิคเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างองค์กรกับบริบทการเปลี่ยนแปลง เมื่อระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ทันจะเกิดความล่าช้าในการดำเนินงานและประสิทธิภาพขององค์กรลดลง ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนมีลักษณะเชิงโครงสร้างและเชิงระบบ ได้แก่ การปรับตัวของโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและรูปแบบการทำงานแบบยืดหยุ่น การลดลงของความสัมพันธ์และทุนทางสังคมภายในองค์การ การคิดแยกส่วนในการกำหนดนโยบายทรัพยากรบุคคล ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากร และการขาดการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ขนาดใหญ่ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย

ผลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Pollitt และ Bouckaert ที่ชี้ว่าปัญหาการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ไม่ได้เกิดจากประสิทธิภาพเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิมกับบริบทปัญหาที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงหลายมิติ ผลการวิจัยยืนยันว่า

ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลมิใช่เพียง “Gap ทางเทคโนโลยี” แต่เป็น “Institutional Mismatch” ระหว่างโครงสร้างราชการแบบลำดับชั้น กับบริบทการทำงานแบบเครือข่ายและดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Pollitt&Bouckaert (2017) ที่ชี้ว่าการปฏิรูประบบราชการในศตวรรษที่ 21 ต้องเปลี่ยนจาก “Hierarchical Governance” ไปสู่ “Network Governance” (Pollitt& Bouckaert, 2017, pp.123–125) นอกจากนี้ รายงานของ OECD ยังระบุว่าระบบบุคลากรภาครัฐในหลายประเทศประสบปัญหาการปรับตัวไม่ทันต่อ Digital Transformation และการทำงานแบบ Hybrid ซึ่งส่งผลต่อทั้งประสิทธิภาพองค์กรและขวัญกำลังใจของบุคลากร (OECD, 2023, pp.18–21)

ในบริบทของประเทศไทย ปัญหาดังกล่าวสะท้อนผลการศึกษาของ สุมาลี สุกใส ที่พบว่าการทำงานแบบยืดหยุ่นโดยขาดระบบสนับสนุนที่เหมาะสม ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานและความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรภาครัฐ (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 8–10) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐมิใช่เพียงประเด็นเชิงเทคนิค แต่เป็นปัญหาเชิงนโยบายและเชิงโครงสร้างที่ต้องการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ประเด็นสำคัญที่งานวิจัยนี้ชี้เพิ่มเติมคือ ปัญหาของไทยมิได้อยู่ที่ “การขาดเทคโนโลยี” เพียงอย่างเดียว แต่เป็น “การขาดกรอบคิดเชิงระบบ” ในการเชื่อมโยงโครงสร้าง กระบวนการ และบุคลากรเข้าด้วยกัน

7.2 ผลกระทบของปัญหาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนก่อให้เกิดผลกระทบในหลายระดับ ได้แก่ ความสับสนในการปฏิบัติงาน ความล่าช้าในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การชะลอตัวของกิจกรรมการบริหารราชการ คุณภาพชีวิตในการทำงานที่ลดลง และประสิทธิภาพโดยรวมของระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่ถดถอยลง

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Hood ที่ชี้ว่า เมื่อระบบราชการไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ได้ จะเกิดต้นทุนด้านการบริหารเพิ่มขึ้นและผลลัพธ์เชิงนโยบายลดลง (Hood, 1991, pp.10–12) อีกทั้งสอดคล้องกับรายงานขององค์การสหประชาชาติที่ระบุว่า ภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนส่งผลให้ข้าราชการต้องเผชิญแรงกดดันด้านภาระงาน ความไม่แน่นอน และความเครียดสะสม ซึ่งกระทบต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะในระยะยาว (United Nations, 2021, pp.71–75)

ในบริบทของประเทศไทย สอาด บรรเจิดฤทธิ์ พบว่าผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานและความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ขวัญกำลังใจของบุคลากรลดลงและส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานโดยรวมขององค์กร (สอาด บรรเจิดฤทธิ์, 2565, หน้า 297–300) ผลการศึกษานี้จึงยืนยันว่าผลกระทบของปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐมีลักษณะ

เชื่อมโยงทั้งในระดับบุคคล องค์กร และระบบราชการโดยรวม ดังนั้น ผลกระทบที่ค้นพบในงานวิจัยนี้จึงมิได้เป็นเพียงผลข้างเคียงจากการเปลี่ยนแปลง หากแต่เป็นสัญญาณว่าระบบบริหารบุคลากรภาครัฐไทยจำเป็นต้องปรับเชิงสถาบันอย่างจริงจัง

7.3. แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐ : BIIRR Model และเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

จากผลการวิจัยในหัวข้อปัญหาและผลกระทบดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนมีลักษณะของ “ความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้าง” (Structural Misalignment) ระหว่างรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมกับบริบทของความไม่แน่นอนสูงและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในเชิงวิพากษ์จะพบว่า แนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาซึ่งได้รับอิทธิพลจาก New Public Management (NPM) และ Digital Government ยังมีข้อจำกัดสำคัญ คือ การเน้น “ประสิทธิภาพเชิงเทคนิค” มากกว่าการออกแบบ “ความยืดหยุ่นเชิงระบบ” (Systemic Resilience)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิรูปจำนวนมากมุ่งลดขั้นตอน เพิ่มเทคโนโลยีหรือปรับโครงสร้างเฉพาะจุด แต่ยังไม่สามารถตอบโจทย์ปัญหาที่มีลักษณะเชื่อมโยงหลายมิติ (Interconnected Problems) ซึ่งเป็นหัวใจของสภาวะ Polycrisis ได้อย่างแท้จริง ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงเสนอ “BIIRR Model” เป็นกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการ

“BIIRR Model” เป็นกรอบการบริหารบุคลากรภาครัฐที่ประกอบด้วย Big Data Importance Integration Relationships และ Remedies ซึ่งสามารถอธิบายและตอบโจทย์ปัญหาและผลกระทบที่ค้นพบจากการวิจัยได้อย่างเป็นระบบ

แนวคิด Big Data สอดคล้องกับข้อเสนอของ OECD ที่เน้นการใช้ HR Analytics และระบบ HRIS เพื่อการวางแผนกำลังคนระยะยาวและการตัดสินใจเชิงนโยบายบนฐานข้อมูล (OECD, 2023, pp.56–59) ขณะที่มิติ Importance และ Integration สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Ulrich และคณะที่เสนอให้ฝ่ายทรัพยากรบุคคลมีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์และทำงานแบบบูรณาการกับภารกิจหลักขององค์กร (Ulrich et al., 2020, pp.45–47)

ในส่วนของ Relationships และ Remedies ผลการวิจัยสอดคล้องกับงานศึกษาทั้งในและต่างประเทศที่ชี้ว่าการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในที่ทำงาน การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การดูแลสุขภาพจิต และการออกแบบรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น เป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความยั่งยืนของกำลังคนภาครัฐในสภาวะวิกฤติ (Kim & Kang, 2021, pp.301–303; United Nations, 2021, pp.58–60)

ดังนั้น แนวทาง BIIRR จึงมิใช่เพียงข้อเสนอเชิงแนวคิด แต่เป็นกรอบเชิงบูรณาการที่มีฐานจากทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการพัฒนาระบบบริหารบุคลากรภาครัฐของประเทศไทยให้สอดคล้องกับบริบทของยุคดิจิทัล

และวิกฤติซ้ำซ้อนในศตวรรษที่ 21 BIIRR Model ที่เสนอในงานวิจัยนี้ มิได้เป็นเพียงการรวบรวมองค์ประกอบของ HRM แบบเดิม หากแต่เป็น “Integrative and Adaptive Framework” ที่สังเคราะห์ แนวคิด Digital Government แนวคิด Strategic HRM และแนวคิด Resilience เข้าด้วยกันในบริบทของ Polycrisis

แม้ BIIRR Model จะถูกออกแบบให้เป็นกรอบแนวคิดใหม่ในการบริหารบุคลากรภาครัฐ แต่ผู้วิจัยเห็นว่า โมเดลดังกล่าวมิได้เป็นเพียง “เครื่องมือเชิงนโยบาย” (Policy Tool) หากแต่เป็น “กรอบการเปลี่ยนกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) จากการบริหารแบบแยกส่วนไปสู่การบริหารแบบเชื่อมโยงทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม โมเดลนี้ยังมีข้อท้าทายเชิงปฏิบัติอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

1. ความพร้อมด้านโครงสร้างข้อมูล (Data Infrastructure Readiness)

2. วัฒนธรรมองค์กรแบบลำดับชั้น (Hierarchical Culture)

3. ข้อจำกัดเชิงกฎหมายและระเบียบราชการ

ดังนั้น การนำ BIIRR Model ไปใช้จึงไม่อาจดำเนินการในลักษณะ “เชิงเทคนิค” เพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional Transformation) ควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ก้าวไปไกลกว่าการสรุปแนวคิดเดิม โดยเสนอว่า BIIRR Model ควรถูกมองเป็น “กรอบยุทธศาสตร์เชิงระบบ” มากกว่าเป็นเพียงเครื่องมือเชิงเทคนิค เพราะหัวใจของการปฏิรูปไม่ได้อยู่ที่การเพิ่มเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่การออกแบบความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูล นโยบาย และบุคลากรให้ทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ

องค์ความรู้จากการวิจัย

จากผลการวิจัยทั้ง 3 ส่วน ได้แก่

(1) ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน

(2) ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงาน และ

(3) แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐ

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ข้อค้นพบทั้งหมดให้เป็น “องค์ความรู้จากการวิจัย” ในรูปของ BIIRR Model ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการสำหรับอธิบายและพัฒนาแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน

องค์ความรู้ดังกล่าวมิใช่เพียงการรวบรวมประเด็นจากผลการวิจัยมาวางเรียงต่อกัน แต่เป็นการสังเคราะห์เชิงระบบที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง

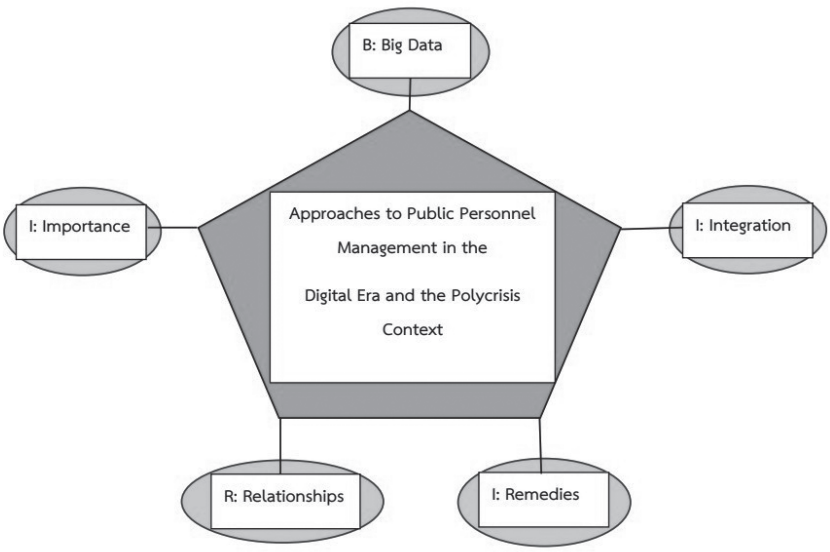
- สาเหตุของปัญหา
- ผลกระทบที่เกิดขึ้น และ
- กลไกที่จำเป็นต่อการแก้ไขและพัฒนาระบบ

กล่าวคือ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหลักของการบริหารบุคลากรภาครัฐไทยเกิดจากการขาดความพร้อมเชิงโครงสร้าง การบริหารแบบแยกส่วน การเสื่อมถอยของความสัมพันธ์ในองค์การ การละเลยสุขภาวะของบุคลากร และการไม่ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างจริงจัง ปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่ผลกระทบในระดับบุคลากร

องค์กร และระบบราชการโดยรวม ดังนั้น การจัดการปัญหาดังกล่าวจึงไม่อาจใช้มาตรการเฉพาะด้าน แต่ต้องอาศัยกรอบคิดที่บูรณาการทั้งข้อมูล ยุทธศาสตร์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ และการเยียวยาเข้าด้วยกัน

ภายใต้การสังเคราะห์ดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอว่า BIIRR Model คือองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ โดยประกอบด้วย 5 องค์ประกอบที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยแต่ละมิติของ BIIRR สามารถจัดวางเป็นวงกลม 5 ชั้นที่ซ้อนกันจากแกนในสู่แกนนอก (จาก Big Data สู่ Remedies) เพื่อแสดงให้เห็นว่า

1. Big Data เป็น “ฐานข้อมูล–ฐานคิด”
2. Importance เป็น “กรอบยุทธศาสตร์”
3. Integration เป็น “กลไกเชื่อมโยง”
4. Relationships เป็น “พลังขับเคลื่อนในองค์การ”
5. Remedies เป็น “กลไกสร้างภูมิคุ้มกันและความยั่งยืน”



รูปที่ 1 : แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน

แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐ : BIIRR Model ในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน

1. B–Big Data

พัฒนาระบบฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐแบบรวมศูนย์เชื่อมโยง (Integrated HR Big Data) ที่สามารถวิเคราะห์โครงสร้างกำลังคน ทักษะ สมรรถนะ และแนวโน้มการเกษียณ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนกำลังคนระยะสั้น–กลาง–ยาว รวมทั้งพัฒนาระบบ Foresight เพื่อประเมินความต้องการทักษะใหม่ ๆ เช่น ทักษะดิจิทัล และ AI ในอนาคต ทั้งนี้ ข้อเสนอนี้มีฐานรองรับโดยตรงจาก OECD ซึ่งเน้นการใช้ HR Analytics และ HRIS เพื่อกำหนดนโยบายกำลังคนบนฐานข้อมูล มากกว่าการตัดสินใจแบบแยกส่วนหรือ

อาศัยประสบการณ์เฉพาะหน้า (OECD, 2023, pp.56–59 ; OECD, 2024, pp.26–28)

2. I–Importance (Strategic HRM)

ยกระดับการบริหารบุคลากรภาครัฐจากบทบาทเชิงธุรการ (Administrative HR) ไปสู่บทบาทเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partner) โดยเชื่อมโยง HRM กับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน ข้อเสนอนี้ตั้งอยู่บนแนวคิด Strategic HRM ของ Dessler และ Ulrich et al. ที่ชี้ว่าหาก HR ยังถูกมองเพียงเป็นงานสนับสนุนเชิงธุรการ ระบบราชการจะไม่สามารถใช้กำลังคนเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง (Dessler, 2017, pp.15–18 ; Ulrich et al., 2020, pp.45–47)

3. I–Integration (Whole-of-Government HR)

ปรับกระบวนการกำหนดนโยบาย HR ให้เป็นแบบบูรณาการระดับรัฐบาล (Whole-of-Government) โดยเชื่อมโยงนโยบายการสรรหา พัฒนา ประเมินผล และค่าตอบแทนเข้าด้วยกัน รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอนี้มีฐานจากวรรณกรรมว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการและการกำกับดูแลแบบเครือข่าย ซึ่งเห็นพ้องกันว่าปัญหานโยบายร่วมสมัยไม่สามารถจัดการได้ด้วยระบบราชการแบบแยกส่วน (Pollitt&Bouckaert, 2017, pp.123–125 ; Cabinet Office, 2016, pp.12–14)

4. R–Relationships (Workplace Social Capital)

ออกแบบนโยบายและกิจกรรมที่เสริมสร้างความสัมพันธ์และทุนทางสังคม เช่น การออกแบบสำนักงานแบบ Activity-Based การจัดกิจกรรมสัมพันธ์ทั้งออนไลน์และออฟไลน์ การสร้างชุมชนนักปฏิบัติ และการพัฒนาทักษะการสื่อสารเชิงรุกของหัวหน้างาน ข้อเสนอนี้มีฐานรองรับจากทั้งงานศึกษาของไทยและต่างประเทศที่ชี้ว่าความไว้วางใจ ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน และการสื่อสารของผู้นำ เป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำงานแบบ hybrid work ที่มีประสิทธิภาพ (รัชนียา ลีพิลา, 2564, หน้า 1–2 ; Civil Service College Singapore, 2022, pp.6–7)

5. R–Remedies (Well-Being& Resilience)

จัดมาตรการดูแลสุขภาพกายและจิตของบุคลากร เช่น โปรแกรมสนับสนุนพนักงาน (EAP) การให้คำปรึกษา การออกแบบเวลาทำงานยืดหยุ่น และการ Work from Home อย่างมีระบบควบคู่กับการให้รางวัลและระบบประเมินที่ให้ความสำคัญกับผลการทำงานและพฤติกรรมตามค่านิยมของรัฐ ข้อเสนอนี้ตั้งอยู่บนหลักฐานจาก United Nations เรื่อง Resilience และ Well-being ของบุคลากรภาครัฐ รวมถึงแนวปฏิบัติของสิงคโปร์ที่กำหนด Flexible Work เป็นมาตรการเชิงระบบ มิใช่เพียงสวัสดิการเฉพาะกรณี (United Nations, 2021, pp.54–60 ; Ministry of Manpower Singapore, 2024, pp.2–3)

ด้วยเหตุนี้ องค์ความรู้จากการวิจัยครั้งนี้จึงอาจอธิบายได้ว่า BIIRR Model เป็นกรอบเชิงบูรณาการที่เชื่อม “ข้อมูล–ยุทธศาสตร์–ระบบ–คน–ความยั่งยืน” เข้าด้วยกัน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมกับบริบทของยุคดิจิทัลและวิกฤติ

ซ้ำซ้อน กล่าวโดยสรุป องค์ความรู้จากการวิจัยครั้งนี้ไม่ใช่เพียงข้อเสนอเชิงนโยบายทั่วไป แต่เป็นกรอบแนวคิดเชิงสังเคราะห์ที่ได้จากการเชื่อมโยงผลการวิจัยทุกส่วนเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ และสามารถใช้เป็นทั้ง

(1) กรอบในการอธิบายปัญหาและผลกระทบของการบริหารบุคลากรภาครัฐ และ

(2) กรอบในการออกแบบแนวทางเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติสำหรับการพัฒนาระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐไทยในอนาคต

องค์ความรู้จากการวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า BIIRR Model ไม่ได้ทำหน้าที่เพียงเป็นกรอบอธิบายปัญหา หากยังเป็นกรอบเชิงสังเคราะห์ที่เชื่อมผลการวิจัยทุกส่วนเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การวินิจฉัยปัญหา การทำความเข้าใจผลกระทบ ไปจนถึงการออกแบบแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทไทยในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน ด้วยเหตุนี้ บทสรุปของการวิจัยจึงมิใช่เพียงการทบทวนข้อค้นพบอีกครั้ง แต่เป็นการยืนยันคุณค่าของ BIIRR Model ในฐานะกรอบเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติที่สามารถนำไปต่อยอดได้ในอนาคต

8. สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัยเชิงเอกสารและการสังเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวโน้มสากล สามารถสรุปได้ว่า การบริหารบุคลากรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องคำนึงถึงบริบทของยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ ความไม่แน่นอนสูงและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่อาจจำกัดกรอบอยู่เพียงการจัดการภายหลังวิกฤติโควิด-19 หากแต่ต้องมองจากบริบท “ยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน” ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความไม่แน่นอนสูง และความเชื่อมโยงกันของปัญหาหลายมิติ

ปัญหาหลักของระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐไทยประกอบด้วย การปรับตัวไม่ทันต่อรูปแบบงานและเทคโนโลยี การเสื่อมถอยของความสัมพันธ์ในที่ทำงาน การคิดแยกส่วนในการกำหนดมาตรการด้านบุคคล ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากร และการไม่ใช้ Big Data และ Foresight อย่างจริงจัง ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน การประสานงานล่าช้า การชะลอตัวของกิจกรรมการบริหารงาน คุณภาพชีวิตในการทำงานลดลง และประสิทธิภาพของการบริหารบุคลากรภาครัฐถดถอย

งานวิจัยนี้จึงเสนอ BIIRR Model เป็นกรอบเชิงบูรณาการสำหรับการพัฒนาระบบบริหารบุคลากรภาครัฐไทย โดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลเป็นฐาน การยกระดับ HRM เชิงยุทธศาสตร์ การบูรณาการทั้งระบบ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ในองค์กร และการดูแล Well-being กับ Resilience ของบุคลากร ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐไทยมีความทันสมัย ยืดหยุ่น และพร้อมรับมือกับวิกฤติในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

ผลการวิจัยชี้ว่า หากประเทศไทยสามารถออกแบบและนำ “BIIRR Model” ไปใช้จริง คือ (1) ขับเคลื่อนการใช้ Big Data และ Foresight ในการตัดสินใจ (2) ยกระดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของระบบ HRM (3) ปรับการบริหารงานบุคคลให้เป็นแบบบูรณาการทั้งระบบ (4) สร้างความสัมพันธ์และทุนทางสังคมในองค์การ

และ (5) กำหนดมาตรการเยียวยา–เสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้บุคลากรภาครัฐอย่างจริงจัง ก็จะทำให้การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐไทยมีความทันสมัย เท่าทันโลก และรองรับวิกฤติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ทั้งยังสอดคล้องกับแนวโน้มของ OECD และองค์การระหว่างประเทศที่เน้นความยืดหยุ่น สมรรถนะดิจิทัล และรูปแบบการทำงานยืดหยุ่นในภาครัฐ

ในภาพรวม งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ความท้าทายของการบริหารบุคลากรภาครัฐไทยในปัจจุบันมิได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากการที่ระบบบริหารราชการยังไม่สามารถเชื่อม “ข้อมูล–โครงสร้าง–นโยบาย–คน” เข้าด้วยกันได้อย่างสอดประสานในบริบทที่มีความไม่แน่นอนสูงและวิกฤติซ้ำซ้อน ปัญหาดังกล่าวทำให้การปฏิรูประบบบุคลากรภาครัฐจำเป็นต้องก้าวพ้นกรอบการปรับปรุงเชิงส่วนย่อยไปสู่การออกแบบเชิงระบบที่มองทั้งประสิทธิภาพ ความยืดหยุ่น และความยั่งยืนควบคู่กัน

ในบริบทนี้ BIIRR Model มีคุณค่าในฐานะกรอบเชิงสังเคราะห์ที่ช่วยแปลงข้อค้นพบจากวรรณกรรม กฎหมาย และแนวนโยบายให้กลายเป็นภาพรวมที่ชัดเจนและนำไปใช้ได้จริงมากขึ้น กล่าวคือ Big Data ทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลและฐานคิด Importance ทำหน้าที่กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ Integration ทำหน้าที่เชื่อมโยงระบบราชการให้ทำงานอย่างประสานกัน Relationships ทำหน้าที่สร้างพลังภายในองค์การ และ Remedies ทำหน้าที่รักษาความยั่งยืนของกำลังคนภาครัฐ เมื่อองค์ประกอบทั้งห้านี้ทำงานร่วมกัน BIIRR Model จึงสามารถใช้เป็นทั้งกรอบวิเคราะห์และกรอบออกแบบมาตรการสำหรับหน่วยงานภาครัฐไทยในอนาคต

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้มิได้เสนอเพียงคำอธิบายเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนเท่านั้น แต่ยังพยายามยกระดับการอภิปรายไปสู่การเสนอกรอบเชิงปฏิบัติที่มีศักยภาพในการต่อยอดสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ ตลอดจนการออกแบบมาตรการบริหารบุคลากรภาครัฐที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

8.1 ข้อเสนอแนะ

8.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) มาตรการด้านข้อมูลกำลังคนภาครัฐ (B-Big Data)

การตราและปรับปรุงกฎหมายรองรับการทำงานแบบยืดหยุ่นของบุคลากรภาครัฐ ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.)และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการศึกษาทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำกฎหมายหรือระเบียบกลางว่าด้วยการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible/Hybrid work) สำหรับบุคลากรภาครัฐ โดยกำหนดสิทธิขั้นต่ำ หลักเกณฑ์การพิจารณา และข้อยกเว้นตามลักษณะภารกิจของหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดกลไกกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับบริการควบคู่กัน

ให้สำนักงาน ก.พ. เป็นเจ้าภาพหลัก ร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำแผนพัฒนาฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐแบบเชื่อมโยง ภายในระยะสั้น 1 ปี สำหรับการออกแบบระบบ และระยะกลาง 2–3 ปี สำหรับการเชื่อมโยงข้อมูลนำร่องระหว่างส่วนราชการหลัก

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : จำนวนหน่วยงานที่เชื่อมข้อมูลบุคลากรเข้ากับระบบกลาง ร้อยละของข้อมูลกำลังคนที่สามารถใช้วิเคราะห์อายุราชการ ทักษะ และแนวโน้มการเกษียณได้ ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำรายงานกำลังคนเชิงนโยบายลดลง

2) มาตรการยกระดับ HR เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ (I–Importance)

การจัดทำยุทธศาสตร์ Big Data ด้านทรัพยากรบุคคลภาครัฐระดับชาติ ให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA) ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดทำ “ยุทธศาสตร์ Big Data ด้านทรัพยากรบุคคลภาครัฐ” โดยพัฒนาฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐแบบเชื่อมโยงทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ร่วมกับเครื่องมือ HR Analytics และ Foresight เพื่อสนับสนุนการวางแผนกำลังคนระยะสั้น กลาง และยาวในระดับประเทศ

ให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานต้นสังกัด กำหนดให้ “การบริหารบุคลากรภาครัฐเพื่อรองรับการทำงานแบบยืดหยุ่นและการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล” เป็นประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการภายใน ระยะสั้น 1 ปี สำหรับการกำหนดกรอบนโยบาย และ ระยะกลาง 2 ปี สำหรับการนำไปผูกกับแผนพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : จำนวนหน่วยงานที่บรรจุประเด็น Digital HR/Flexible Work ในแผนบุคลากรประจำปี จำนวนหลักสูตรพัฒนาสมรรถนะดิจิทัลที่ผูกกับสายงาน ร้อยละของผู้บริหารที่ผ่านการอบรมด้าน Strategic HR

3) มาตรการบูรณาการนโยบาย HR ทั้งระบบ (I–Integration)

การเสริมสร้างหน่วยงานกลางด้าน Public HRM เชิงยุทธศาสตร์ ให้สำนักงาน ก.พ. ปรับบทบาทจากหน่วยงานกำกับด้านระเบียบไปสู่หน่วยงานยุทธศาสตร์ด้าน Public HRM โดยทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางด้านสมรรถนะดิจิทัล รูปแบบการทำงานยืดหยุ่น การพัฒนาอาชีพ และการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากรภาครัฐ พร้อมทั้งประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานกำกับเฉพาะด้านและหน่วยงานผู้ใช้กำลังคนในแต่ละกระทรวง

ให้สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกันทบทวนระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Work) และการทำงานแบบผสมผสาน (Hybrid Work) ภายใน ระยะกลาง 2 ปี เพื่อให้ระบบการสรรหา การประเมินผล การกำหนดภาระงาน และการพัฒนาบุคลากรสอดคล้องกับรูปแบบการทำงานใหม่

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : การมีคู่มือหรือแนวปฏิบัติกลางด้าน Flexible/Hybrid Work สำหรับหน่วยงานรัฐ จำนวนหน่วยงานนำร่องที่ใช้ระบบ

ประเมินผลแบบเน้นผลลัพธ์ จำนวนระเบียบที่ได้รับการปรับปรุงให้รองรับการทำงานแบบยืดหยุ่น

4) มาตรการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจในองค์การ (R–Relationships)

การบูรณาการการมีส่วนร่วมของบุคลากรภาครัฐในการออกแบบนโยบาย HRM ให้สำนักงาน ก.พ.ร. และ หน่วยงานต้นสังกัด จัดตั้งกลไกการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ เช่น เวทีรับฟังความคิดเห็นเชิงนโยบาย การสำรวจออนไลน์ และแพลตฟอร์มดิจิทัล เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐในกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ ข้าราชการรุ่นใหม่ (Gen Z) ข้าราชการอาวุโส และบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย HRM

ให้หน่วยงานต้นสังกัดทุกแห่ง โดยเฉพาะระดับกรมและจังหวัด จัดทำ แผนเสริมสร้างความสัมพันธ์ในที่ทำงาน ภายใน ระยะสั้น 6–12 เดือน เช่น การกำหนดวันทำงานร่วมกันในสำนักงาน การสร้างชุมชนนักปฏิบัติ การประชุมทีมแบบผสมผสาน และการพัฒนาทักษะการสื่อสารของหัวหน้างาน

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : ระดับความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากร ความถี่ของกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ คะแนนความพึงพอใจต่อการสื่อสารภายใน อัตราการคงอยู่ของบุคลากรรุ่นใหม่

5) มาตรการดูแลสุขภาวะและความยืดหยุ่นของบุคลากร (R – Remedies)

การยกระดับสมรรถนะดิจิทัลของบุคลากรภาครัฐ ให้สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (สพร.) และ หน่วยงานฝึกอบรมของแต่ละกระทรวง พัฒนาหลักสูตรสมรรถนะดิจิทัลให้สอดคล้องกับกรอบของ OECD และเชื่อมโยงผลการพัฒนาทักษะกับเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ โดยส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์

ให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานต้นสังกัด จัดทำกรอบมาตรการดูแลสุขภาวะในการทำงานของบุคลากรภาครัฐ ภายใน ระยะสั้น 1 ปี สำหรับแนวปฏิบัติขั้นต่ำ และ ระยะกลาง 2–3 ปี สำหรับการพัฒนาระบบช่วยเหลือในหน่วยงานขนาดใหญ่

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : จำนวนหน่วยงานที่มีช่องทางให้คำปรึกษาด้านสุขภาพจิต ร้อยละของบุคลากรที่เข้าถึงมาตรการ Flexible Work ระดับความสมดุลชีวิต–งาน อัตราการลาออกก่อนเกษียณ

8.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) การพัฒนาและใช้ระบบ HRIS แบบบูรณาการให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง พัฒนาและใช้ระบบ HRIS ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลภายในองค์กร และเชื่อมต่อกับระบบกลางของรัฐ พร้อมจัดทำแดชบอร์ด (DASHBOARD) ข้อมูลสำหรับผู้บริหาร เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจด้านการจัดสรรกำลังคนและการประเมินผลการทำงาน

2) การจัดทำคู่มือด้าน Hybrid Work และ Flexible Work ให้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำคู่มือหรือ Playbook กลางด้านการทำงานแบบ Hybrid และ Flexible Work สำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยประยุกต์จากแนวปฏิบัติของสิงคโปร์ และเปิดโอกาสให้

หน่วยงานปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทภารกิจของตน

3) การจัดตั้งระบบดูแลสุขภาพจิตและคุณภาพชีวิตในการทำงาน ให้กระทรวงสาธารณสุข ร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัด จัดตั้งโปรแกรมดูแลสุขภาพจิตของบุคลากรภาครัฐ เช่น Employee Assistance Program (EAP) ระบบให้คำปรึกษา และกิจกรรมส่งเสริม Well-Being อย่างต่อเนื่อง

4) การสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบเน้นผลลัพธ์และความไว้วางใจให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ ปรับระบบประเมินผลการปฏิบัติงานให้เน้นผลลัพธ์และพฤติกรรมตามค่านิยมของรัฐ ลดการควบคุมเชิงเวลา และส่งเสริมการสื่อสารอย่างโปร่งใสและสร้างความไว้วางใจในองค์กร

8.1.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) การศึกษาการนำ BIIRR Model ไปใช้จริง ควรมีการศึกษาผลลัพธ์เชิงประจักษ์จากการนำ BIIRR Model ไปทดลองใช้ในหน่วยงานภาครัฐประเภทต่าง ๆ เช่น หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้านกฎหมายและนโยบาย HRM ควรศึกษากฎหมายและนโยบายด้านการบริหารบุคลากรภาครัฐของไทยเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักร สิงคโปร์ และสาธารณรัฐเกาหลี โดยเน้นประเด็น Flexible Work และ Digital HRM ในเชิงลึก

3) การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการบริหารบุคลากรภาครัฐสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ควรศึกษาว่า นโยบาย เครื่องมือและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรแต่ละกลุ่ม เช่น ข้าราชการรุ่นใหม่ (Gen Z) ข้าราชการท้องถิ่น หรือบุคลากรสายวิชาชีพเฉพาะ ควรมีลักษณะอย่างไร เพื่อให้สามารถออกแบบ (ปรับ) นโยบายด้านบุคลากรและมาตรการ HRM เฉพาะกลุ่ม ที่สอดคล้องกับความแตกต่างด้านบทบาท ภารกิจ และบริบทการทำงานได้อย่างเหมาะสม ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2563). **มองภาพอนาคตประเทศไทย : แนวทางการรับมือวิกฤตในโลกที่เปลี่ยนแปลง.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.).

ธัญวรัตน์ แจ่มใส และสุละดา บุตรอินทร์. (2564). กลไกขับเคลื่อนการจัดการภาวะวิกฤติของการบริหารราชการไทย: กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19). **วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 5**(3), 45–60. ค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2568. จาก https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JLGISRRU/article/view/254584.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, หน้า 1–16.

ภคภัค สังขสุนทร. (2563). **กลยุทธ์ฟื้นฟูองค์กร หลังพ้นวิกฤต COVID-19**. ค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2568. จาก Facebook Page ของ PMAT HR Society. https://www.facebook.com/pmatHRsociety/ posts/กลยุทธ์ฟื้นฟูองค์กร-หลังพ้นวิกฤต-covid-19จากการระบาดของ-covid-19-ทำให้กว่า-4-ใน-/ 2988164071237180.

ภัทรนันท สุรชาตรี. (2562). การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อก้าวสู่ประเทศไทย 4.0. **วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า, 3**(1), 99–108.ค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2568. จาก https://so01.tci-thaijo.org/index.php/rdi-aru/article/view/186735.

รัชนียา ลีพิลา. (2564). **ความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นระหว่างเพื่อนร่วมงานช่วยเสริมทุนทางสังคมได้อย่างไร?**. ค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2568. จาก https://happily.ai/blog/th/strong-friendships-at-work-play-an-important-role-in-employee-engagement-th.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114 ตอน 55 ก, หน้า 1–99.

สอาด บรรเจิดฤทธิ์. (2565). ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์และองค์กรธุรกิจในประเทศไทย. **วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์, 12**(2), 293–307.

สุมาลี สุกใส. (2564). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019**. ในรวมบทความวิจัยการศึกษาอิสระของนักศึกษา โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (หน้า 1–16). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาษาอังกฤษ

Acas. (2024). **Code of practice on handling requests for flexible working.** Advisory, Conciliation and Arbitration Service. Retrieved December 2, 2025. from https://www. acas.org.uk/acas-code-of-practice-on-handling-requests-for-flexible-working.

Cabinet Office. (2016). **Civil Service Management Code.** UK Government. Retrieved December 3, 2025. from https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions.

Civil Service College Singapore. (2022). **The Leader's Playbook to Hybrid Work.** [Internal /organizational publication]. Singapore: Civil Service College.

Dessler, G. (2017). **Human resource management (15th ed.).** Harlow, England: Pearson.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? **Public Administration, 69**(1), 3–19.

Kim, S., & Kang, M. (2021). Flexible work arrangements and public employees' outcomes: Evidence from the Korean public sector. **International Review of Administrative Sciences, 87**(2), 300–315.

Korea National Assembly. (2022). **Amendments related to flexible working and time-selective public officials under the National Public Officials Act** [Legislative document]. Seoul: Korea National Assembly.

Ministry of Manpower Singapore. (2024) **Tripartite Guidelines on Flexible Work Arrangement Requests.** Singapore: Ministry of Manpower.

Ministry of Manpower Singapore. (2025). **Report on Employees' Working Conditions 2024. Singapore**: Manpower Research and Statistics Department, Ministry of Manpower.

OECD. (2023). **Public employment and management 202 3: Towards a more flexible public service.** Paris: OECD Publishing.

OECD. (2024). **Developing skills for digital government** (OECD Working Paper No. DELSA /ELSA /WD/SEM (2024)1). Paris: OECD. Retrieved December 3, 2025. from https://www.oecd. org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/02/

developing-skills-for-digitalgovernment _ea7d9105/f4dab2e9-en.pdf.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). **Public management reform: A comparative Analysis—Into the age of austerity (4th ed.).** Oxford, UK: Oxford University Press.

Tripartite Alliance for Fair & Progressive Employment Practices (TAFEP). (2022). **Tripartite statement on flexible work arrangements.** Singapore: TAFEP. Retrieved December 3, 2025. from https://www.tal.sg/tafep/employment-practices/work-life-harmony /tripartite-guidelines-on-flexible-work-arrangement-requests.

Ulrich, D., Younger, J., Brockbank, W., & Ulrich, M. (2020). **Reinventing the organization: How companies can deliver radically greater value in fast-changing markets.** Boston, MA: Harvard Business Review Press.

United Nations. (2021). **World public sector report 2021: National institutional arrangements for implementation of the SDGs—A five-year stocktaking.** New York, NY: United Nations.

บทความ

วิชาการ

การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ[1]

The Constitutional Court's Interpretations on the Exercise of Executive's Authority and the Protection of People's Rights and Liberties nder Public Emergency Situations

นิติกร จิรฐิติกาลกิจ[2]
Nitikon Jirathitikankit[2]
กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Foreign Constitution Division, Office of the Constitutional Court
E-mail : niji.ballz@gmail.com

Received 16.01.2026 ➢ Revised 27.05.2026 ➢ Accepted 08.06.2026

บทคัดย่อ

ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ บทความนี้จึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงเอกสารที่มุ่งหมายจะศึกษาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2568

[2] เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ถนนแจ้งวัฒนะ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

และเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

จากการสืบค้นและวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ปรากฏว่าในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงแนวการตีความอยู่ 2 ลักษณะ คือ แบบ “Duty-based Approach” หรือเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน และแบบ “Rights-based Approach” หรือเป็นการตีความที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ดังนั้น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ที่พึ่งสุดท้าย” ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนในทุกสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้จะมีข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นศาลรัฐธรรมนูญ บนพื้นฐานมุมมองเชิงอัตวิสัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะก็อาจยึดแนวการตีความแบบที่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งอาจมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถพิจารณาวินิจฉัยไปในทิศทางที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ : การตีความของศาลรัฐธรรมนูญ, สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ, การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

Abstract

As judicial organization established under the spirit of the Constitution that intended to be mechanism for overseeing the exercise of state’s authority and protecting rights and liberties, the Constitutional Court thus performed the role in safeguarding people’s rights and liberties from the exercise of executive’s

authority under public emergency situations based on duties and powers provided in the Constitution. This article, based on documentary analysis, aimed at examining judgments of the Constitutional Court regarding the protection of rights and liberties under public emergency situations in order to analyze the interpretations of the Thai Constitutional Court regarding types of emergency situation, the exercise of the Executive's authority and rights and liberties of people under public emergency situations.

After searching for the related judgments of the Constitutional Court, whether it was a ruling or an order, it was found that the interpretations of the Constitutional Court regarding types of emergency situation, the exercise of the Executive's authority and rights and liberties of people under public emergency situations illustrated two approaches of interpretation namely 'duty-based approach' which the Constitutional Court emphasized the utilization of special power based on law of public emergency by the Executive and 'right-based approach' which human rights was received more important by the Constitutional Court than the former one. Additionally, the analyzed interpretations also illustrated legal limitations regarding the rules, procedures, and conditions of Constitutional Court's procedures that caused an ineffectiveness of the protection of right and liberties of people from the exercise of State's power under emergency situations by the Constitutional Court.

In order to perform the role as 'the last resort' in protecting rights and liberties in any circumstances in accordance with the spirit of the Constitution, the Constitutional Court, based on subjective aspect of individual Justice consisted in a panel, should adopt 'right-based interpretation approach' even there were some legal limitations regarding the rules, procedures, and conditions of the Constitutional Court's procedures. Moreover, such legal limitations would be revised in order to provide feasible way for the Constitutional Court to protect people's rights and liberties once the Court had to consider the case of constitutional review of any law or act under emergency situation that drastically violated rights and liberties.

Keywords : Interpretations of the Constitutional Court, Public Emergency Situations, the Exercise of Executive's Authority, Protection of People's Rights and Liberties

1. บทนำ

การเกิดขึ้นของเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ผ่านมา รวมถึงเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว อุทกภัย หรือแม้กระทั่งเหตุการณ์รัฐประหารและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ได้กลายเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลของหลายประเทศตัดสินใจประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” และใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจนกลายเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดหลักความเป็นนิติรัฐซึ่งให้การยอมรับว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการพึ่งพาการใช้อำนาจฉุกเฉิน (Emergency Powers) เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้บนหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย โดยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกลไกในการแก้ไขเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดวิกฤตหรือความเสียหาย รวมทั้งเพื่อรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดของรัฐ ไม่ว่าเหตุการณ์นั้นจะมีสาเหตุมาจากธรรมชาติหรือฝีมือของมนุษย์ก็ตาม (สมยศ จันทรสมบัติ, 2560, หน้า 170)

อนึ่ง ในทางวิชาการได้มีการอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะว่าเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สภาวะยกเว้น” (State of Exception) อันเป็นสภาวะที่ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติถูกระงับไว้เป็นการชั่วคราว รวมถึงอาจถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในระยะยาว (Rafael Valim, 2018, p.409) นอกจากนี้ ยังเป็นสภาวะที่เกี่ยวข้องกับ “ความจำเป็น” (Necessity) และการตัดสินใจเชิงอัตวิสัยของ “องค์อธิปัตย์” (Sovereign) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าสถานการณ์ใดจำเป็นที่จะต้องกำหนดเป็นสภาวะยกเว้นหรือไม่ (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2553, หน้า 85) ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงเป็นสถานการณ์ที่มาพร้อมกับเอกสิทธิ์ (Prerogatives) หรืออำนาจพิเศษที่มอบให้แก่ผู้ปกครองเมื่อประเทศต้องประสบกับสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการของรัฐหรือต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในวงกว้าง (Rafael Valim, 2018, p.21)

สำหรับกรณีของประเทศไทย ธงชัย วินิจจะกูล ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบกฎหมายของไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับสภาวะยกเว้นเอาไว้ในกฎหมายทุกระดับ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ และต่อมาได้ขยายครอบคลุมไปถึงภารกิจด้านอื่นที่มิได้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง เช่น การพัฒนา การเกษตร และการท่องเที่ยว นั่นจึงทำให้ความมั่นคงของรัฐกลายเป็นสิ่งไม่มีความชัดเจน ลื่นไหล และขึ้นอยู่กับการตีความของรัฐว่าสถานการณ์ใดบ้างที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เป็นเหตุให้รัฐจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ธงชัย วินิจจะกูล, 2566) ทั้งนี้ มุมมองดังกล่าวสอดคล้องกับงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ การที่นิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ในบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ

ในการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือไม่ หรือการที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดมาตรการหรือกระทำการใด ๆ ได้เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายในสถานการณ์ปกติกำหนดไว้ จนนำมาซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เกินสมควร เพียงแค่อ้างความจำเป็นในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ หรือการที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีการบัญญัติกลไกในการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันก็จำกัดอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ไม่มีหลักประกันว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด จนนำไปสู่การทำลายหลักนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตย (ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล, 2549 ; สราวุธ ทับทอง, 2557 ; พีระชัย ชวรัตน์โชติวงศ์, 2558 ; วสันต์ ชมภูศรี, 2559 ; พิเชษฐ ถูกจิตร, 2555)

เมื่อการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ กรณีจึงเป็นการตอกย้ำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินที่โดยปกติก็เลวร้ายสำหรับประชาชนอยู่แล้ว แต่เมื่อผนวกกับปัญหาดังกล่าวก็ยิ่งทำให้สถานการณ์นั้นมีความเลวร้ายมากยิ่งขึ้น (International Commission of Jurists, 2005, pp.7-8) เพราะนอกจากประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากตัวสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ก็ยังได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการที่กำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารด้วย ประกอบกับในกรณีของประเทศไทย เมื่อประชาชนได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพแล้วก็ยังไม่สามารถที่จะพึ่งพากระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมได้ เนื่องจากติดข้อจำกัดทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงตระหนักว่า ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควรจะต้องมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ อันเป็นสถานการณ์สร้างความเปราะบางให้แก่สิทธิและเสรีภาพจนสุ่มเสี่ยงต่อการถูกจำกัดหรือถูกละเมิดจากอำนาจรัฐหรือไม่

แม้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญโดยให้มีหน้าที่และอำนาจหลายประการก็ตาม แต่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีหน้าที่และอำนาจที่อาจจะเกี่ยวข้องอยู่เพียงไม่กี่ประการเท่านั้น ประกอบกับเมื่อสืบค้นข้อมูลคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องดังกล่าวก็พบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินและประกาศของคณะรัฐประหาร ซึ่งถูกโต้แย้งว่ากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอยู่หลายกรณี และเมื่อพิจารณาแนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็พบว่าสะท้อนให้เห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในมิติต่าง ๆ ที่น่าสนใจอยู่หลายประการ

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Analysis) เพื่อให้เห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ซึ่งการตีความดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้ บทความนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกับการใช้อำนาจของรัฐ หลักการอันเป็นรากฐานให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไทย การตีความของศาลรัฐธรรมนูญและข้อสังเกตบางประการ และบทสรุป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2. สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกับการใช้อำนาจของรัฐ

ในการสำรวจตรวจสอบการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในเบื้องต้นจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจโดยสังเขปเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (Public Emergency) แม้จะเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่ยุคสาธารณรัฐโรมัน (the Roman Republic) และสืบทอดมาจนถึงยุคปัจจุบันดังสะท้อนให้เห็นจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ที่บัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ รวมถึงจากกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐภาคีให้สามารถเลี่ยงหรือระงับจากการปฏิบัติตามพันธกรณี เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยคุกคามต่อความเป็นอยู่ของชาติ (a public emergency which threatens the life of the nation) แต่กระนั้นนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกลับยังไม่มีความชัดเจนว่าคืออะไร ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นเหตุผลในการใช้อำนาจพิเศษภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สมยศ จันทรสมบัติ, 2559, หน้า 37–42) นอกจากนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะยังเป็นคำที่ถูกนำมาใช้แทนที่การประกาศกฎอัยการศึก (Martial Law) เนื่องจากคุณลักษณะทางวาทศิลป์ (Rhetoric) ที่มีความยืดหยุ่นและมีความหมายที่กว้างกว่า รวมทั้งยังเป็นคำที่สลายความแตกต่างของสงครามแบบดั้งเดิม (Traditional War) สงครามชนชั้น (Class War) การจลาจล (Insurgency) และสถานการณ์อื่น ๆ เช่น ภัยจากการก่อการร้าย

และเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น (Mark Neocleous, 2007, pp.506–507)

ในงานศึกษาของคณะกรรมาธิการเวนิส (the Venice Commission) ได้ชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเป็นสถานการณ์ที่นำไปสู่การเลี่ยงหรือระงับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทำให้เกิดแนวโน้มของการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (Ergun Özbudun and Mehmet Turhan, 1995, pp.3-4) ขณะที่งานของ Nicos Alivizatos และคณะ (2020) อธิบายว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อประเทศชาติที่มีลักษณะ “ชั่วคราว” (Temporary) และการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ปกติไม่สามารถนำมาใช้จัดการได้ นั่นจึงเป็นเงื่อนไขให้จำเป็นที่จะต้องมีการมอบ “อำนาจพิเศษ” (Exceptional Power) ให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงเป็นสถานการณ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่าง “ความเป็นปกติ” (Normalcy) กับ “การยกเว้น” (Exception)

อนึ่ง ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายระหว่างประเทศมีการให้คำจำกัดความของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (Public Emergency) เอาไว้อย่างน่าสนใจ อาทิ งานของ Alan Greene (2020, p.9) อธิบายไว้ว่าหมายถึงสถานการณ์ที่รัฐกำหนดให้เป็นสถานการณ์วิกฤตที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงจนทำให้รัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการหรือดำเนินการบางอย่างโดยเร่งด่วนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ดี กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ได้มีการระบุถึงสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเอาไว้ในข้อ 4 วรรคหนึ่งว่า “*ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติและการดำรงอยู่ของสถานการณ์นั้นได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีตามกติกานี้อาจบังคับใช้มาตรการที่เป็นการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามกติกานี้ได้เท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์...*”[3] แต่กระนั้นข้อบทดังกล่าวก็มิได้มีคำอธิบายเพิ่มเติมว่าหมายถึงสถานการณ์เช่นใด อย่างไรก็ดี ขอบเขตนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะตามข้อบทดังกล่าวได้รับการขยายความไว้ใน “หลักการสิราคูซาว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับ

[3] The International Covenant on Civil and Political Rights, Article 4.1 ‘In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the State Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not consistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, color, sex, language, religion or social origin.’

ข้อจำกัดและการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง" (The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the ICCPR) หรือ "หลักการสิราคูซา"[4] วรรคที่ 39 ว่าหมายถึงสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชากรโดยรวม ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนของดินแดน และยังเป็นสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความเป็นอิสระทางการเมืองและบูรณภาพแห่งดินแดน รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติของวรรคที่ 40 และวรรคที่ 41 ยังระบุด้วยว่า ความขัดแย้งหรือความไม่สงบภายในประเทศ (Internal Conflict and Unrest) หรือวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic Difficulties) ซึ่งมิได้มีผลกระทบที่รุนแรงจนถึงขั้นที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของชาติ ไม่ถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของชาติตามนัยดังกล่าว (American Association for the International Commission of Jurists, 1985, p.10) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นทั่วไปหมายเลข 29 (General Comment no. 29) ของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Committee : UN CCPR) ที่ระบุไว้ว่า มิได้หมายความว่าสถานการณ์เลวร้ายในทุกกรณีจะถือเป็น "สถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ" (The public emergency which threaten to the life of the nation) เสมอไป (UN CCPR, 2001)

ดังนั้น จะเห็นว่านิยามของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะบางประการของสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐซึ่งมักจะเป็นการใช้ "อำนาจพิเศษ" ตามกฎหมาย บนความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐสามารถจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ดังเช่นที่

[4] "หลักการสิราคูซาว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดและการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง" เกิดขึ้นมาจากการที่สมาคมอเมริกันในคณะกรรมการนักกฎหมายสากล (the American Association for the International Commission of Jurist : AAICJ) ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นว่าหนึ่งในเครื่องมือที่รัฐมักนำมาใช้ในการกดขี่และละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั่นคือ การบังคับใช้กฎอัยการศึกและการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สมาคมจึงได้จัดการประชุมโดยเชิญนักวิชาการทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ จำนวน 31 คนเข้าร่วมประชุมที่เมืองสิราคูซา ประเทศอิตาลี ในช่วงฤดูใบไม้ผลิ ค.ศ. 1984 โดยในการประชุมดังกล่าว ผู้เข้าร่วมประชุมได้ร่วมกันพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขในการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) จนได้เป็นเอกสารหลักการสิราคูซาฯ ที่กำหนดหลักการทั่วไปในการตีความและการบังคับใช้เงื่อนไขในการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว โปรดดู American Association for the International Commission of Jurists, 1985, p.3.

Alan Greene (2020, pp.11–12) ชี้ให้เห็นว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐมักจะเชื่อมโยงกับเหตุผลที่เรียกว่า “ความจำเป็น” (Necessity) ซึ่งอาจหมายถึงการที่รัฐจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากทางเลือกในการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นมีอยู่อย่างจำกัด (a Constraint in Choice) หรืออาจไม่มีทางเลือก หรืออาจเป็นการที่รัฐจำเป็นต้องเลือกแนวทางที่สร้างผลกระทบที่เลวร้ายน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (the Lesser of Two Evils) ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติหรือไม่ในแง่หนึ่งจึงอาจถือได้ว่าเป็น “การตัดสินทางการเมือง” (Political Judgment) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนได้

สำหรับการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะย่อมแตกต่างไปจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ปกติ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะคุณลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้กฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติไม่สามารถที่จะนำมาใช้ควบคุมหรือจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงมีคุณลักษณะเฉพาะบางประการ เช่น เป็นการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ได้เฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเท่านั้น และเป็นการใช้อำนาจที่ยกเว้นการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น รวมถึงเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว (วสันต์ ชมภูศรี, 2559, หน้า 76–78) ขณะที่งานของ Clinton Rossiter (1948, pp.19–20) อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า ในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอาจจำเป็นที่จะต้องอาศัย “เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Dictatorship) เช่นเดียวกับในสมัยสาธารณรัฐโรมันที่สภาซีเนต (Senate) มีมติ (Consultum Senatus) ให้อำนาจแก่กงสุล (Consul) ในการแต่งตั้งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็น “ผู้เผด็จการ” (Dictator) เพื่อแก้ไขปัญหาในสภาวะวิกฤตที่มีต่อสาธารณรัฐ แต่กระนั้นการใช้อำนาจเผด็จการตามรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่อาจแตกต่างไปจากในอดีตเนื่องจากจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเกิดสถานการณ์ร้ายแรง และเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวเท่านั้น รวมถึงเมื่อสถานการณ์เช่นว่านั้นสิ้นสุดลง การใช้อำนาจเผด็จการตามรัฐธรรมนูญก็ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วยเช่นกัน

3. หลักการอันเป็นรากฐานให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

คาร์ล ชมิทท์ (Carl Schmitt) อธิบายไว้ว่า สถานการณ์ฉุกเฉิน (State of Emergency) หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า สภาวะยกเว้น (State of Exception) ถือเป็นสถานการณ์ที่รัฐจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจพิเศษที่อยู่ในระดับที่เหนือหรือมากกว่าอำนาจที่ใช้ในยามปกติเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะต้องมีเหนือกว่ากฎหมาย

ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ประกอบกับในทัศนะของชมิทท์นั้น “องค์อธิปัตย์” (Sovereign) เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในสถานการณ์ฉุกเฉิน หมายความว่า ในสถานการณ์ทางการเมืองที่เลวร้าย องค์อธิปัตย์จำเป็นที่จะต้องมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งรัฐและระบบการเมือง ขณะเดียวกันกฎหมายทั้งหลายก็จะต้องสามารถปรับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย (all law is ‘Situational Law’) (สราวุธ ทับทอง, 2557, หน้า 58)

ขณะที่การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ชมิทท์เห็นว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยล้มเหลวในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว ด้วยเหตุเพราะโครงสร้างที่มีลักษณะกระจายอำนาจไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับระบอบเสรีประชาธิปไตยยึดถือบรรทัดฐานแบบเสรีนิยมอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะภายใต้สถานการณ์ใด ๆ ก็ตาม ดังนั้น ชมิทท์จึงไม่ยอมรับว่าบรรทัดฐานแบบเสรีนิยมจะสามารถขับเคลื่อนได้หากปราศจากผู้รับผิดชอบ และขณะที่ระบอบเสรีประชาธิปไตยมีแนวคิดว่าองค์อธิปัตย์ดำรงอยู่ตลอดเวลาในสถานการณ์ปกติ แต่สำหรับชมิทท์แล้ว องค์อธิปัตย์จะปรากฏตัวขึ้นก็แต่เฉพาะในยามที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ องค์อธิปัตย์จึงไม่มีความสัมพันธ์กับระบบกฎหมายปกติ รวมถึงไม่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 127)

ด้วยเหตุที่อำนาจทางการเมืองถูกควบรวมไว้ที่รัฐหรือองค์อธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้เดียวที่จะสามารถจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น ชมิทท์จึงเสนอว่า องค์อธิปัตย์เช่นว่านั้นคือ “ประธานาธิบดี” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ การที่องค์อธิปัตย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแสดงให้เห็นถึงความสามารถกระทำการได้ทุกอย่างโดยปราศจากข้อจำกัด ซึ่งรวมไปถึงการยับยั้งหรือทำลายระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ณ ขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย และเมื่อเป็นเช่นนั้น ระบบกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป ทำให้ทุกอย่างขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขององค์อธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียว (ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 107)

อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวของชมิทท์ได้ถูกโต้แย้งโดยฮันส์ เคลเซ่น (Hans Kelsen) ซึ่งเห็นว่าไม่มีรัฐบาลใดที่จะมีอำนาจตามกฎหมายที่อยู่นอกกฎเกณฑ์ และวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะก็มิใช่เป็นการพึ่งพาการตัดสินใจขององค์อธิปัตย์ซึ่งมีคุณลักษณะเป็นเผด็จการ หากแต่เป็นการสถาปนา “ศาลรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Court) เพื่อให้การกระทำของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองหรือการบังคับใช้กฎหมายใด ๆ ที่เชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยกลไกทางกฎหมาย และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ก็จะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าสู่อาณาบริเวณทางการเมืองมากจนเกินไป เนื่องจากจะนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่าง

ศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรต่าง ๆ (ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 38)

"ศาลรัฐธรรมนูญ" เป็นหนึ่งในองค์กรตุลาการที่ถูกจัดวางอยู่ในระบบศาลคู่ โดยแยกออกจากศาลยุติธรรม และเนื่องด้วยมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐในฝ่ายอื่น ๆ กล่าวคือ นอกจากจะมีบทบาทในการตรวจสอบความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารแล้ว ก็ยังมีหน้าที่ในฐานะผู้ที่ถูกผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่จะต้องใช้และตีความกฎหมายไปในทางที่ไม่ละเมิดแต่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยปัจจุบันหลายประเทศมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นโดยให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเป็นทั้งองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากถูกจัดตั้งและถูกกำหนดหน้าที่และอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 39–43)

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1920 ณ ประเทศออสเตรีย โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และแม้ว่าการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจะอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากระบบกฎหมาย ปัญหาจากระบบศาล และปัญหาในทางทฤษฎี (กนิษฐา เชี่ยววิทย์, 2533, หน้า 124–128) แต่กระนั้นก็ส่งผลให้ "หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ" (the Supremacy of the Constitution) มีสภาพบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้การปรับใช้ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (Constitutional-reform exercises) โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสำคัญในการได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนในการเสริมสร้างสังคมประชาธิปไตยแบบพหุนิยม ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมักได้รับการยอมรับว่าเป็น "ผู้พิทักษ์ที่จำเป็น" (a Necessary Guardian) สำหรับระบอบประชาธิปไตย หลักรัฐธรรมนูญนิยม และสิทธิมนุษยชน (Andrew Harding, 2017) ขณะเดียวกันข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยแท้แล้ว ยังพบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองที่แปรสภาพให้เป็นข้อพิจารณาทางกฎหมายมาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้ได้ข้อยุติด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในอีกแง่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ส่งเสริมให้เกิดความสงบสุข (Pacification) (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 26–27)

นอกจากจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยบทบาท

ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของ 2 หลักการ ได้แก่ หลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักที่กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐจะต้องเคารพและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพ และจะใช้อำนาจไปในทางที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพมิได้ ซึ่งหากเกิดกรณีที่ดังกล่าวขึ้นแล้ว ก็ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จะต้องตรวจสอบการกระทำดังกล่าว โดยในประเทศที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญก็มักจะกำหนดให้หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ

ขณะที่หลักการอีกประการหนึ่ง คือ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นหลักการที่ถือว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะสูงสุดในระบบกฎหมาย ซึ่งองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับเมื่อสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การละเมิดสิทธิและเสรีภาพจึงย่อมเท่ากับเป็นการล่วงละเมิดรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นหลักประกันให้แก่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยในหลายประเทศได้กำหนดให้หน้าที่ดังกล่าวเป็นของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” นั่นจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 28–29) ด้วยเหตุนี้ แม้จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่การใช้อำนาจดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นัยหนึ่งก็คือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

4. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไทย

ระบบกฎหมายของประเทศไทยได้ให้การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่หลากหลายมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับที่งานของ Björn Dressel (2012, p.82) อธิบายว่าหากพิจารณารัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับก่อน พ.ศ. 2540 จะเห็นว่า มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จะบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ลักษณะของการใช้อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกลับถูกแบ่งไปให้แก่รัฐสภาด้วย อย่างไรก็ดี ด้วยปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่เกิดจากสถานะและบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าองค์กร

ตุลาการ ประกอบกับเจตนารมณ์ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองและต้องการให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ผ่านการถกเถียงกันอย่างเข้มข้นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการที่อ้างอิงตัวแบบมาจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (วรวิทย์ กังศศิเทียม, 2566, หน้า 467–472)

นอกจากเจตนารมณ์ที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง เพิ่มกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดผลได้จริง และแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544, หน้า 33–36) ศาลรัฐธรรมนูญยังจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดที่เห็นว่าอำนาจรัฐในอดีตที่ผ่านมามีอยู่อย่างกว้างขวางจนอยู่เหนือประชาชน ขณะเดียวกันการใช้อำนาจรัฐก็ขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ทำให้จำเป็นที่จะต้องกำหนดกลไกเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่สอดประสานไปกับศาลอื่นและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540, หน้า 28 – 29) และแม้บริบทการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560 ต่างให้การยอมรับตรงกัน นั่นคือศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาที่สำคัญต่อประเทศชาติเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็มีผลกระทบต่อการใช้อำนาจทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างมีนัยสำคัญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 240–241) ดังนั้น แม้จะมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดการเรียกร้องให้ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดให้องค์กรอื่น เช่น รัฐสภา ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง มาใช้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันและความน่าเชื่อถือในคำตัดสินขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งอาจทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะไม่ต่างไปจากกฎเกณฑ์ทั่วไปมิใช่กฎหมายสูงสุด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560 ยังคงบัญญัติให้มี “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 240–241)

อนึ่ง ในทางวิชาการมีการจำแนกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกได้เป็นกลุ่มหลัก ๆ

ได้แก่ การตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Legislation) การกระทำทางปกครอง (Administrative Action) หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันพบว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างกว้างขวางโดยครอบคลุมไปถึงการเสนอร่างกฎหมาย การวินิจฉัยการกระทำของพรรคการเมือง การรับรองสถานการณ์ฉุกเฉิน การวินิจฉัยถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการวินิจฉัยการเลือกตั้ง (Tom Ginsburg and Zachary Elkins, 2009, p.1461) ขณะที่ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น นอกจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมาย และการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นหน้าที่และอำนาจนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว หน้าที่และอำนาจอื่นที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การวินิจฉัยคำร้องของประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถใช้สิทธิด้วยวิธีการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจที่ถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกและเป็นมิติใหม่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550, หน้า 205) ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ขยายสิทธิในการยื่นคำร้องของประชาชนดังกล่าวให้ครอบคลุมไปถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพด้วย โดยประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 366)

ทั้งนี้ หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ตามหลักการ “Principle of Enumeration” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมิใช่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และจะขยายเขตอำนาจออกไปเป็นการทั่วไปมิได้ ดังนั้น จึงอาจสรุปภาพรวมของหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 กลุ่ม ได้แก่

(1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(2) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

(3) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การวินิจฉัยกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

และการวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(4) การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครอง และความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น การวินิจฉัยการร้องขอให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

(5) การวินิจฉัยหนังสือสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่

(6) การวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี การวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ และการวินิจฉัยกรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และ

(7) การพิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การยุบพรรคการเมือง การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมร่วมกับองค์กรอิสระ และการแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นต้น (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548 ; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557 ; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2567)

อาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะความพยายามในการแก้ไขปัญหาจากสถานะและบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และความต้องการที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่กระนั้นเจตนารมณ์ที่สำคัญในการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญนั่นคือการเป็นกลไกในการเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏให้เห็นจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามพัฒนากระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

5. การตีความของศาลรัฐธรรมนูญและข้อสังเกตบางประการ

หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วในแง่หนึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทในการเป็นกลไกสำหรับคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ซึ่งก็อาจมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของสังคมภายใต้สถานการณ์ปกติ แต่หากพิจารณาภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอันเป็นสถานการณ์ที่เป็นเงื่อนไขให้ฝ่ายบริหารสามารถมีอำนาจเพิ่มขึ้น

ตามกฎหมายเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ก็อาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ อันเป็นสถานการณ์ที่ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนสุ่มเสี่ยงที่จะถูกจำกัดหรือถูกละเมิดจากอำนาจรัฐได้แค่ไหนเพียงใด

งานของนภนันทน์ จันทราชโลธร ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญชี้ให้เห็นว่าหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ ได้แก่ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 212 การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และการวินิจฉัยกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 (นภนันทน์ จันทราชโลธร, 2565, หน้า 192–240) อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นด้วยกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนตามที่งานการศึกษาดังกล่าวนำเสนอ แต่กระนั้นก็เห็นว่าในกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนอาจมีอยู่เพียงไม่กี่ประการ อันได้แก่ (1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด (2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ และ (4) การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจทั้ง 4 ประการดังกล่าว จะเห็นว่า มีเพียงการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเท่านั้นที่แตกต่างไปจากหน้าที่และอำนาจที่เหลือ เนื่องจากเป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขณะที่หน้าที่และอำนาจอื่นที่เหลือเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว หากแต่เป็นการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี เหตุที่ผู้เขียนเลือกนำการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดมาศึกษาวิเคราะห์ก็ด้วยเหตุเพราะเห็นว่าพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตราขึ้นได้

โดยอาศัยเงื่อนไขความจำเป็นของสถานการณ์ ดังนั้นจึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะตราพระราชกำหนดหรือไม่โดยอ้างความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ หากไม่มีกลไกที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและปล่อยให้มีการตราและใช้บังคับพระราชกำหนดนั้นกับประชาชน ก็อาจเกิดกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตนเองตราขึ้นไปในทางที่ละเมิดหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพจนเกินสมควร ทั้งที่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นอาจมิได้เป็นกรณีฉุกเฉินหรือเป็นภัยที่กระทบต่อประเทศชาติตามที่ฝ่ายบริหารยกมากล่าวอ้างได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดอาจสะท้อนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั่นเอง

ในการสืบค้นคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจำแนกตามหน้าที่และอำนาจทั้ง 4 ประการดังกล่าว นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ผู้เขียนเลือกหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) จากคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอันเนื่องมาจากสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ เช่น กรณีที่ฝ่ายบริหารอ้างสถานการณ์บางอย่างที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ ซึ่งปรากฏให้เห็นในคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมากำหนดมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาทิ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และคำสั่งหรือประกาศของคณะรัฐประหาร เป็นต้น ซึ่งปรากฏให้เห็นในคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และการวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จากการสืบค้นคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนพบว่ามีคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะในรูปแบบคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ที่สามารถนำมาใช้เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) เพื่อให้เห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 : คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยจำแนกตามหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ	คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ	
	คำวินิจฉัย	**คำสั่ง**
การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 219 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 185 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 173)	คำวินิจฉัยที่ 1/2541 คำวินิจฉัยที่ 14/2546 คำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 คำวินิจฉัยที่ 11/2552 คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 คำวินิจฉัยที่ 13/2562 คำวินิจฉัยที่ 7/2566 (7 คำวินิจฉัย)	ไม่พบว่ามีคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 264 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 211 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212)	คำวินิจฉัยที่ 5/2551 คำวินิจฉัยที่ 12/2552 คำวินิจฉัยที่ 9/2553 คำวินิจฉัยที่ 10-11/2553 คำวินิจฉัยที่ 24/2555 คำวินิจฉัยที่ 2/2562 คำวินิจฉัยที่ 30/2563 คำวินิจฉัยที่ 6/2565 (8 คำวินิจฉัย)	คำสั่งที่ 13-14/2552 คำสั่งที่ 15/2552 คำสั่งที่ 32/2552 คำสั่งที่ 3/2554 คำสั่งที่ 30-31/2554 คำสั่งที่ 63/2565 (6 คำสั่ง)
การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 198 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 245 (1) และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 231 (1))	ไม่พบว่ามีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง	ไม่พบว่ามีคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ	คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ	
	คำวินิจฉัย	**คำสั่ง**
การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213)	ไม่พบว่ามีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง	คำสั่งที่ 41/2552 คำสั่งที่ 13/2553 คำสั่งที่ 24/2553 คำสั่งที่ 25/2553 คำสั่งที่ 4/2561 คำสั่งที่ 26/2561 คำสั่งที่ 57/2564 คำสั่งที่ 5/2565 คำสั่งที่ 20/2566 (9 คำสั่ง)
รวม	**15 คำวินิจฉัย**	**15 คำสั่ง**

อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้เขียนพบว่าสะท้อนให้เห็นถึงแนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจอยู่ 3 กรณี อันได้แก่ ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ทั้งนี้ ผู้เขียนมีสมมติฐานว่าแนวการตีความทั้ง 3 กรณีดังกล่าวมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของประเทศและการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยรวม สถานการณ์ดังกล่าวก็ย่อมเป็นเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจ ทั้งในการตราพระราชกำหนดและใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินในการกำหนดมาตรการเพื่อจัดการหรือแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ แม้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ตาม ในทางกลับกันหากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมิได้มีลักษณะที่ร้ายแรงจนถึงขั้นที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่อ้างเหตุผลและความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นก็ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้และย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับการวิเคราะห์การตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว พร้อมทั้งข้อสังเกตบางประการของผู้เขียนที่มีต่อการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

สำหรับการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะปรากฏให้เห็นในกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ซึ่งโดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดเอาไว้ 2 กรณี คือ (1) พระราชกำหนดทั่วไปซึ่งจะตราขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และ (2) พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะตราขึ้นก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน (อภิวัฒน์ สุดสาว, 2552, หน้า 2–6)

นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการตราพระราชกำหนดหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาว่าสถานการณ์ที่คณะรัฐมนตรีนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดอยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏในตารางที่ 1 จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีการวางหลักไว้ว่าการที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือเป็นสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นภัยพิบัติสาธารณะอันเป็นเงื่อนไขที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตราพระราชกำหนดหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป และการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์ดังกล่าวและจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด

ในส่วนของการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ฝ่ายบริหารจะสามารถใช้ดุลพินิจว่าเป็นเงื่อนไขที่นำไปใช้ตราพระราชกำหนดนั้น จากการศึกษาพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีการตีความลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอยู่หลายกรณี กล่าวคือ ในคำวินิจฉัยที่ 1/2541 คำวินิจฉัยที่ 14/2546 คำวินิจฉัยที่ 11/2552 คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก วิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อ พ.ศ. 2540 และภัยพิบัติจากมหาอุทกภัยเมื่อ พ.ศ. 2554 ถือเป็น **“สถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ”** เนื่องจากเห็นว่า วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นทั่วโลก รวมถึงสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นภายในประเทศล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสภาพคล่องทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยอย่างร้ายแรงและต่อเนื่อง ตลอดจนส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติและประชาชนโดยทั่วไป จนทำให้รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว โดยในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาการตีความดังกล่าว

กับคำอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ปรากฏในพันธกรณีระหว่างประเทศ จะพบว่าแนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่สอดคล้องกับคำอธิบายเกี่ยวกับขอบเขตของ “สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ” (The public emergency which threaten to the life of the nation) ตามที่ปรากฏในหลักการสิราคูซา (the Siracusa Principles) วรรคสี่ 41 ซึ่งอธิบายไว้ว่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic difficulties) ที่มิได้มีผลกระทบที่รุนแรงจนถึงขั้นส่งผลต่อความเป็นอยู่ของชาติ ไม่ถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ ตามนัยของข้อบทที่ 4 วรรคหนึ่งของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

อย่างไรก็ดี นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ในคำวินิจฉัยที่ 29–30/2547 ยังมีการตีความว่า “**สถานการณ์การก่อการร้าย**” ถือเป็นภัยร้ายแรงที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะด้วย เนื่องจากเห็นว่าภัยก่อการร้ายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกอย่างต่อเนื่อง โดยอยู่ในรูปแบบขององค์กรก่อการร้ายที่มีความซับซ้อนเชื่อมโยงกันหลายกลุ่มและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยมุ่งให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ ดังนั้นจึงเป็นภัยที่มีความร้ายแรงที่มีผลต่อทุกประเทศโดยไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดและสถานที่ใด ขณะเดียวกันก็มีแนวโน้มความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทยตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้แนวการตีความดังกล่าวสอดคล้องกับคำอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทย อาทิ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4 ซึ่งกำหนดนิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” โดยครอบคลุมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

อนึ่ง ผู้เขียนมีประเด็นที่อยากจะชี้ชวนให้พิจารณาการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดที่น่าสนใจอยู่บางกรณีเช่น ในคำวินิจฉัยที่ 12/2562 ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562 โดยเห็นว่า การที่ประชาชนถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพและการขาดโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือหรือถูกละเลยถือเป็น “**สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ**” ดังนั้น การตราพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัย

สาธารณะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าประชาชนถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว การไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการและการขาดโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือ จะสามารถถือเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้หรือไม่ เนื่องจากหากพิจารณามุมมองของศาสตราจารย์ อมร จันทรสมบูรณ์ และคณะ ที่ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีจะใช้เป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดในกรณี “ความปลอดภัยของประเทศ” จะพบว่าหมายถึงกรณีที่ประเทศตกอยู่ในสภาวะสงครามหรือเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นภายในประเทศ และกรณี “ความปลอดภัยสาธารณะ” ว่าหมายถึงกรณีที่มีภยันตรายต่อความสงบเรียบร้อย เช่น การก่อกบฏหรือการจลาจล (อมร จันทรสมบูรณ์ และคณะ, 2546, หน้า 176) ประกอบกับหลักการสิราคูซา วรรคที่ 29 ซึ่งอธิบายเกี่ยวกับคำว่า “ความมั่นคงของชาติ” (National Security) ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของชาติ หรือบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือความเป็นอิสระทางการเมือง และวรรคที่ 33 ซึ่งอธิบายคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” (Public Safety) ว่าหมายถึง การป้องกันภยันตรายที่เกิดขึ้นกับความปลอดภัยของบุคคลหรือกับชีวิต ร่างกาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน (American Association for the International Commission of Jurists, 1985, pp.8-9) จะพบว่า คำอธิบายดังกล่าวมิได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะที่ครอบคลุมไปถึงความรุนแรงในครอบครัวและการไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของสังคมดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความเอาไว้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความเกี่ยวกับสถานการณ์ที่ไม่ถือเป็นภาวะวิกฤตหรือมีภยันตรายที่กระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะอยู่ด้วยเช่นกัน ดังปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยที่ 7/2566 ซึ่งเป็นกรณีการวินิจฉัยเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 พ.ศ. 2566 โดยเห็นว่า การที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมาย โดยอ้างถึงเหตุความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์เพื่อใช้ปฏิบัติงานตามกฎหมายไม่อาจถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภาวะวิกฤติหรือมีภยันตรายที่กระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะดังเช่นที่ฝ่ายบริหารยกขึ้นมากล่าวอ้างแต่อย่างใด นอกจากนี้ในคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญบางฉบับยังมีการระบุความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยซึ่งเห็นว่าวิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อ พ.ศ. 2540 ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 14/2546 หรือภัยจากการก่อการร้ายดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้เป็นเหตุในการตราพระราชกำหนดก็ไม่ถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภาวะวิกฤติหรือมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์

ฉุกเฉินสาธารณะ ในแง่หนึ่งจึงขึ้นอยู่กับมุมมองของเชิงอัตวิสัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะพิจารณาในเรื่องนั้นด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ปรากฏให้เห็นในคำตัดสินกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดค่อนข้างมีความหลากหลาย ซึ่งสอดคล้องกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวเอาไว้ในหลายคำวินิจฉัยอาทิ คำวินิจฉัยที่ 11/2552 และคำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ว่าการที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือเป็นสถานการณ์อันเป็นเงื่อนไขที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตราพระราชกำหนดหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะย่อมสัมพันธ์กับการตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

5.2 การตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า นอกจากการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดจะสะท้อนให้เห็นถึงการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอันเนื่องมาจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าสถานการณ์ที่ฝ่ายบริหารอ้างขึ้นเพื่อเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่แล้ว กรณีดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงการตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วย

ในคำวินิจฉัยที่ 14/2546 คำวินิจฉัยที่ 29–30/2547 และคำวินิจฉัยที่ 11/2552 ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่า**เป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด** ซึ่งถือว่าเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดไว้ 2 ขั้นตอน คือ โดยรัฐสภาและโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ ทั้งนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจอันเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ดี แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี แต่ก็มิได้เป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้น การวินิจฉัย

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ในแง่หนึ่งคือการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายโดยอ้างความฉุกเฉินและความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั่นเอง

นอกจากนี้ในคำวินิจฉัยดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญยอมรับ**การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดว่าเป็นการที่ฝ่ายบริหารเข้าไปใช้อำนาจในพรมแดนที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ** และถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่ฝ่ายบริหารจะต้องใช้อย่างจำกัดและจะต้องตีความโดยเคร่งครัด ขณะเดียวกัน การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามต่าง ๆ ก็ถือเป็นเรื่องปกติในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับก็บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับสำหรับแก้ไขวิกฤตการณ์ที่กระทบต่อประเทศชาติและประชาชนภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ อย่างไรก็ดี ในบางคำวินิจฉัย เช่น คำวินิจฉัยที่ 14/2546 และคำวินิจฉัยที่ 29 – 30/2547 ได้มีการระบุความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเอาไว้อย่างน่าสนใจว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่รัฐสภาก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของพระราชกำหนดนั้นได้ และคงทำได้แต่เฉพาะการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น นั่นจึงอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดมากจนเกินไป และอาจส่งผลให้การดุลและคานอำนาจในการตรากฎหมายระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเสียไป และไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

นอกจากนี้ การตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะยังสะท้อนให้เห็นจากการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีด้วย โดยกรณีดังกล่าวถือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วหรือเรียกว่า การตรวจสอบแบบรูปธรรม (Concrete Norm Review) ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมกับการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ตามบทบัญญัติมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญ 2489 (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, หน้า 115) โดยคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว เป็นการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 รวมถึงประกาศของคณะรัฐประหาร ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับ**ความจำเป็นของการมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นว่าเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับกันในระบบกฎหมายสากล** โดยเฉพาะเมื่อเกิดสถานการณ์อันไม่ปกติ มีเหตุฉุกเฉินหรือมีการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย

สาธารณะ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถที่จะบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสถานการณ์ที่อาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันจนกระทบต่อเอกภาพและบูรณภาพแห่งอาณาเขต รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนเสียหายจากสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า หากใช้กระบวนการตามกฎหมายดังเช่นที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติมาใช้กับการแก้ไขสภาวการณ์ดังกล่าวแล้วก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันการณ์จนนำมาซึ่งความเสียหายต่อประเทศได้

ขณะที่คำวินิจฉัยที่ 10-11/2553 และคำวินิจฉัยที่ 6/2565 ได้แสดงให้เห็นถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า **การที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินได้มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารให้สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ว่าถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารในการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะให้ยุติลงโดยเร็ว** เช่น การห้ามบุคคลออกนอกเคหสถาน การห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือการห้ามเสนอข่าวที่มีข้อความอันเป็นเท็จจนอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือมีเจตนาบิดเบือนข้อมูล หรือสามารถมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการ เป็นต้น อย่างไรก็ดี การที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความในลักษณะดังกล่าวก็เนื่องจากเห็นว่า ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้นมีความซับซ้อนและไม่สามารถคาดหมายการเกิดขึ้นหรือระดับความรุนแรง รวมทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติก็ไม่สามารถกำหนดมาตรการที่ชัดเจนได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่กระนั้นในคำวินิจฉัยเดียวกันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ด้วยว่า มาตรการที่ฝ่ายบริหารจะนำมาใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น แม้จะมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ก็จะต้องเป็นมาตรการตามกฎหมายที่สอดคล้องกับเงื่อนไขว่าด้วยการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามความจำเป็นของสถานการณ์ เป็นมาตรการที่ไม่เกินสมควรแก่เหตุและมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงด้วย

เช่นเดียวกันกับในคำวินิจฉัยที่ 12/2552 คำวินิจฉัยที่ 2/2562 และคำวินิจฉัยที่ 30/2563 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะปฏิวัติ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดี นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าประกาศของคณะรัฐประหารดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังเห็นว่า

ประกาศของคณะรัฐประหารดังกล่าว**ถูกตราขึ้นบนพื้นฐานของความจำเป็นตามสภาพการณ์บ้านเมือง ณ ขณะนั้น** ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่คณะรัฐประหารทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศและใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมสถานการณ์เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายในสังคมและจำเป็นต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการเพื่อความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของบ้านเมือง

ขณะที่ในคำวินิจฉัยที่ 6/2565 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ชัดเจน เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารโดยอาศัยเพียงแต่เหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อหลักพอสมควรแก่เหตุและหลักนิติธรรมนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกข้อกำหนดหรือให้อำนาจสั่งการ มิใช่เป็นการให้อำนาจที่ไม่มีขอบเขตและคลุมเครือ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้มีอำนาจที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเมื่อสถานการณ์เลวร้ายสิ้นสุดลงก็ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวโดยเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็น รวมถึงสอดคล้องกับหลักพอสมควรแก่เหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

ในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรีมิได้กระทำโดยลำพังหรือตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย แต่กระนั้นก็เป็นการยากที่การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองคาพยพในฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นการไม่สมเหตุสมผลตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลเท่าใดนัก หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกรณีดังกล่าวกับกรณีของต่างประเทศจะพบว่า บางประเทศกำหนดให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด เช่น กรณีของสาธารณรัฐตุรกีที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1982 มาตรา 119 บัญญัติให้ในกรณีที่เกิดสงคราม การจลาจล การใช้ความรุนแรง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ หรือวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจร้ายแรง ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (State of Emergency) ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือทั่วประเทศโดยมีระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือนได้ แต่จะต้องเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (the Grand National

Assembly) พิจารณาให้ความเห็นชอบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นภายในวันเดียวกัน หรือกรณีของราชอาณาจักรสเปนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1978 มาตรา 116 บัญญัติให้ รัฐบาลมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (State of Emergency) โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร (the Congress of Deputies) ได้เป็นเวลา 15 วัน เป็นต้น

นอกจากการยอมรับความจำเป็นของการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ในคำวินิจฉัยที่ 9/2553 คำวินิจฉัยที่ 24/2555 และคำวินิจฉัยที่ 6/2565 ซึ่งเป็นกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญยังยอมรับด้วยว่า **การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน** แต่กระนั้นประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารยังคงได้รับการคุ้มครองโดยศาลยุติธรรม เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 มีการบัญญัติให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมหรือศาลที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวจึงมิได้เป็นจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด

แม้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นจะยอมรับว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ก็ตาม แต่ในคำวินิจฉัยที่ 9/2553 และคำวินิจฉัยที่ 24/2553 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญกลับให้การ**ยอมรับและให้การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว** โดยเห็นว่า แม้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินจะเป็นกรณีที่สมควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือการดำเนินกิจการในทางปกครองก็ตาม แต่การจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครอง

ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นไปตามความจำเป็นของบ้านเมืองซึ่งเป็นระยะเวลาชั่วคราวจนกว่าจะมีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ผู้เขียนมีข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวว่า หากพิจารณาตามหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการที่เหมาะสม และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ใดก็ตามจะต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวเช่นกันแล้วนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กลับได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจนำไปสู่ประเด็นปัญหาว่าทำให้เกิดการขัดต่อหลักนิติรัฐหรือไม่ และแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรมได้ก็ตาม แต่การกำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วมีลักษณะเป็น “คดีปกครอง” ไปอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ก็อาจประสบปัญหาในเรื่องความชำนาญของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่จะต้องพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงความเหมาะสมในวิธีพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือในเรื่องของคำตัดสินของศาลด้วย (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2549) กล่าวคือ ในเรื่องของการฟ้องคดีนั้น ศาลยุติธรรมถือหลักที่ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองแล้วว่าถูกผู้อื่นโต้แย้งสิทธิหรือกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิของตน ขณะที่ศาลปกครองถือหลักว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียพอสมควรกับเรื่องนั้นก็เพียงพอแล้ว ด้วยเหตุนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในศาลยุติธรรมจึงมีขอบเขตที่แคบกว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีในศาลปกครอง ขณะที่ในเรื่องของคำตัดสินนั้น เมื่อศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วว่ากฎดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีอำนาจแต่เพียงการไม่นำกฎนั้นมาใช้บังคับกับคดีเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจที่จะเพิกถอนกฎ ทำให้กฎนั้นก็ยังคงมีผลใช้บังคับกับบุคคลอื่นต่อไปแม้ว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ขณะที่หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก็จะมีอำนาจเพิกถอนกฎนั้นโดยมีผลเป็นการทั่วไปไม่เพียงแต่เฉพาะในคดีเท่านั้น กรณีดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยองค์กรตุลาการอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณาการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะข้างต้น จะเห็นว่าการตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการตีความที่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ หรือ Duty-based Approach โดยเฉพาะการที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะว่าเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายสากล เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ ณ ขณะนั้นด้วย กล่าวคือ หากเป็นการใช้อำนาจภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือสถานการณ์ไม่ปกติ เช่น สถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะ และความเป็นอยู่ของประชาชน หรือสถานการณ์ภายหลังจากที่มีการรัฐประหารและคณะรัฐประหารสามารถยึดอำนาจการปกครองประเทศและใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กรณีก็ย่อมมีความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมหรือแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว แต่หากว่าสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นสิ้นสุดลงหรือมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีขึ้น การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวก็จะต้องสิ้นสุดลงหรือต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ รวมถึงจะต้องเป็นไปตามหลักการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย

นอกจากนี้ ในแง่ของการใช้สิทธิของประชาชนกรณีที่ถูกละเมิดหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐที่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้บทบัญญัติที่จำกัดอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลว่าเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็วและมีประสิทธิภาพนั้น ในทางกลับกันก็อาจส่งผลกระทบต่อการที่ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม และแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน เนื่องจากประชาชนยังสามารถใช้สิทธิผ่านศาลยุติธรรมได้ แต่การที่ประชาชนจะต้องใช้สิทธิผ่านช่องทางที่ไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกัน ซึ่งในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญอาจต้องมีการพิจารณาทบทวนแนวคำตัดสินในกรณีดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางที่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น

5.3 การตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

นอกจากการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวแล้ว คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญยังสะท้อนให้เห็นถึงการตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วย ซึ่งปรากฏให้เห็นในคำตัดสินกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรายละเอียดในตารางที่ 1

แม้การตีความของศาลรัฐธรรมนูญตามที่ได้อธิบายมาแล้วในหัวข้อ 5.2 จะเห็นว่า การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่กระนั้นในคำวินิจฉัยที่ 12/2552 คำวินิจฉัยที่ 2/2562 และคำวินิจฉัยที่ 30/2563 ซึ่งเป็นกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะรัฐประหาร กลับปรากฏให้เห็นถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยเห็นว่า แม้ประกาศของคณะรัฐประหารจะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น เนื่องจากคณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินและทำหน้าที่ทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน จึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการเพื่อทำให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบ (ดังที่ปรากฏให้เห็นจากแนวการตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 5.2) แต่เมื่อสภาพการณ์ของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะจากการที่บ้านเมืองเข้าสู่สภาวะสงบสุขและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัฒน์ **ประกาศของคณะรัฐประหารที่นำมาใช้บังคับก็ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว และส่งผลให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยประกาศของคณะรัฐประหารไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญหลายประการด้วย เช่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักนิติธรรม และหลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นต้น**

อนึ่ง แม้คำตัดสินดังกล่าวจะแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารก็ตาม แต่ในบางคำตัดสินกลับแสดงให้เห็นถึง “ข้อจำกัด” ที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้เช่นกัน ดังปรากฏให้เห็นจากกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213) หรือที่เรียกกันว่า “การฟ้องตรง”

เมื่อสืบค้นคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยกรณีที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินและประกาศของคณะรัฐประหาร (ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1) ก็พบว่า ล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาทั้งสิ้น เช่น คำสั่งที่ 13/2553 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 หรือในคำสั่งที่ 25/2553 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ร้องมิได้ระบุในคำร้องว่าจะให้พิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 เป็นต้น

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีที่มีความน่าสนใจซึ่งปรากฏให้เห็นในคำสั่งที่ 24/2553 โดยเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคำร้องตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 ที่โต้แย้งว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเห็นว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกระทบต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้ร้องจะยื่นคำร้องได้ แต่กระนั้นข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่ผู้ร้องจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นั่นจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ การที่ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกลายเป็นเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการไม่รับคำร้องในกรณีอื่นเช่นกัน เช่น คำสั่งที่ 41/2552 ซึ่งเป็นกรณีการโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

กรณีเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้จะต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วนั้น เป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย” ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของ “การฟ้องตรง” หรือ “ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” โดยเป็นเงื่อนไขที่กำหนดให้ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อจะต้องใช้สิทธิในกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่เพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐจนสิ้นสุดกระบวนการนั้นเสียก่อน และหากเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของตนยังคงถูกกระทบอยู่หรือยังไม่ได้รับการเยียวยาที่เพียงพอ หรือไม่มีหนทางอื่นที่จะสามารถขจัดการถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของรัฐนั้นได้แล้ว ผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวมักถูกกำหนดไว้ในระบบกฎหมายของรัฐที่มีการจัดตั้งระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐโปแลนด์ และราชอาณาจักรสเปน เป็นต้น (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 48–49)

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 จะกำหนดเงื่อนไขของการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว โดย

มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มีคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากจนเกินไป แต่ในอีกแง่หนึ่งเงื่อนไขดังกล่าวกลับกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้วประชาชนผู้นั้นถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร หากแต่เพียงมิได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อนจนเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณา อย่างไรก็ดี หากพิจารณาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Act on the Federal Constitutional Court) มาตรา 90 (2) จะมีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ว่า หากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เห็นว่ากรณีตามคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งเป็นการทั่วไป หรือหากการใช้สิทธิต่อศาลอื่นก่อนหน้านี้จะทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียเปรียบอย่างร้ายแรงและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การไม่ดำเนินการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดผลร้ายแรงและไม่อาจเยียวยาให้แก่ผู้ร้องได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้โดยมิพักต้องรอให้ผู้ร้องดำเนินการใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดจนเสร็จสิ้น (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 212–213) ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนที่มีข้อเท็จจริงปรากฏโดยชัดแจ้งแล้วว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร ศาลรัฐธรรมนูญอาจพิจารณานำเอาข้อยกเว้นในลักษณะเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมาปรับใช้ในการพิจารณารับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้

ขณะที่ในกรณีของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเอาไว้ อันได้แก่ บุคคลธรรมดา ทั้งที่มีสัญชาติไทยหรือชาวต่างชาติที่ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพประเภทที่เป็นสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในบางกรณี นอกจากนี้ในมาตราเดียวกันยังกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเสียก่อน และจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขที่

กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ดี มาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ยังได้กำหนดเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเอาไว้ด้วย โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง หรือหากผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่องหรือไม่ยื่นคำร้องภายในเวลาที่กำหนด บุคคลดังกล่าวจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องดังกล่าวแล้ว มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ยังได้กำหนด “วัตถุ” ที่จะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยจะต้องเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมหมายรวมถึงการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการด้วย นอกจากนี้ มาตรา 47 ยังได้กำหนด “ข้อยกเว้น” ของการกระทำที่จะเป็นวัตถุในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 เอาไว้อยู่ 6 กรณีด้วยกัน ได้แก่ (1) การกระทำทางรัฐบาล (2) การกระทำที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว (3) การกระทำที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้ครบถ้วน (4) การกระทำที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว (5) การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 และ (6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 100–107)

เมื่อพิจารณาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เป็นการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 จะพบว่า ล้วนแล้วแต่เป็นคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เช่นเดียวกันกับกรณีการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 หากแต่แตกต่างกันที่เหตุผลในการที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกรณี อาทิ คำสั่งที่ 26/2561 โดยผู้ร้องโต้แย้งคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการกระทำของพนักงานสอบสวนที่อาศัยอำนาจตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 คือ ยังมิได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน จึงไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ ยังมีกรณีคำสั่งที่ 4/2561 ซึ่งเป็นการโต้แย้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กรณีคำสั่งที่ 57/2564 ซึ่งเป็นการโต้แย้งเงื่อนไขในการรับเงินช่วยเหลืออันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามโครงการ “ม 33 เรารักกัน” กรณีคำสั่งที่ 5/2565 และคำสั่งที่ 20/2566 ซึ่งเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน โดยเห็นว่า คำร้องดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) กล่าวคือ ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212 หรือใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 231 (1) ได้ ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลมาจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ข้อยกเว้น” ตามมาตรา 47 ที่มีลักษณะกว้างเกินไปและไม่เฉพาะเจาะจงจนครอบคลุมการกระทำของรัฐในทุกกรณี ทำให้การกระทำดังกล่าวไม่สามารถเป็นวัตถุที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 366–374) นอกจากนี้ แม้ว่าผู้ร้องจะดำเนินการตามวิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดว่าจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อนแล้วก็ตาม แต่กระนั้นเมื่อคำร้องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็ยังต้องถูกพิจารณาเสียก่อนว่า การกระทำของรัฐอันเป็นวัตถุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณานั้นเป็นการกระทำที่ได้รับการยกเว้นมิให้อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบการยื่นคำร้องในกรณีดังกล่าวระหว่างศาลรัฐธรรมนูญไทยกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ จะพบว่า กรณีของต่างประเทศไม่มีประเทศใดเลยที่กำหนดข้อยกเว้นเป็นการเฉพาะที่มีขอบเขตกว้างขวางและใช้ถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกันกับของประเทศไทย (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 370)

กล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาแนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ไม่ว่าจะในกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี หรือในกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีแนวการตีความที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การตีความในกรณี

การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี สะท้อนให้เห็นถึงการตีความที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือ “Right-based Approach” ว่าคำสั่งหรือประกาศของคณะรัฐประหารซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ขณะที่การตีความในกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กลับสะท้อนให้เห็นถึง “ข้อจำกัด” ที่เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการที่ผู้ร้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด นั่นจึงอาจทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้มีคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากจนเกินไปเป็นไปในทิศทางที่ขัดแย้งกันเอง

6. บทสรุป

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “ศาลรัฐธรรมนูญ” ในฐานะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการในแง่ของหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะเห็นว่า นอกจากจะมุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในมิติต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญยังเพิ่มบทบาทให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนอย่างมีนัยสำคัญด้วย ดังปรากฏให้เห็นจากหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนผ่านการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ จะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวการตีความอยู่ 3 กรณี อันได้แก่ ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ทั้งนี้ แนวการตีความดังกล่าว

นอกจากจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและข้อจำกัดของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วย

กรณีที่ 1 ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

ในส่วนของการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งปรากฏให้เห็นในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดนั้น นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงการวางหลักว่าการพิจารณาลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารจะต้องเป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังยอมรับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่หลากหลายด้วย อาทิ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่กระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ สถานการณ์การก่อการร้าย และสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า การตีความลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของศาลรัฐธรรมนูญในบางกรณี อาจไม่สอดคล้องกับคำอธิบายทั้งในทางวิชาการและในพันธกรณีระหว่างประเทศที่อธิบายในเรื่องดังกล่าวไว้ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่าการตีความลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยขึ้นอยู่กับมุมมองเชิงอัตวิสัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะพิจารณาในเรื่องนั้นด้วย

กรณีที่ 2 การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

การตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะปรากฏให้เห็นทั้งจากกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี โดยได้สะท้อนให้เห็นถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด ซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่โดยหลักแล้วเป็นของรัฐสภา นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังยอมรับการมีอยู่ของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมถึงยอมรับการที่กฎหมายดังกล่าวมอบอำนาจพิเศษให้แก่ฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ดี ในอีกแง่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญก็ยอมรับด้วยว่า การที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมอบอำนาจพิเศษให้แก่ฝ่ายบริหารนั้นมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญก็ให้การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินที่จำกัดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งโดยหลักแล้วเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

ที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น แนวการตีความดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ หรือ “Duty-based Approach” ซึ่งแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวยังสามารถใช้สิทธิทางศาลผ่านศาลยุติธรรมได้ แต่ก็เป็นการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมผ่านช่องทางที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

กรณีที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

สำหรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้สะท้อนให้เห็นจากการตีความกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีและกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งถูกจำกัดจากประกาศของคณะรัฐประหารอันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ยังคงนำมาใช้บังคับกับประชาชน แม้ว่าจะเป็นสภาพการณ์ของสังคมหลังจากสิ้นสุดการรัฐประหารแล้วก็ตาม นั่นจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ประกาศของคณะรัฐประหารที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งยังขัดกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักนิติธรรม และหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย แนวการตีความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือ “Right-based Approach” มากกว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยอาศัยกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศของคณะรัฐประหาร

นอกจากการตีความดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึง “ข้อจำกัด” ที่เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวปรากฏให้เห็นจากการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกกันว่า “การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ” โดยในบางกรณีนั้นแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะยอมรับว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเข้าเงื่อนไขที่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่หากข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าผู้ร้องยังมิได้ใช้สิทธิด้วยวิธีการอื่นอันเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ เงื่อนไขในการรับคำร้องไว้พิจารณาดังกล่าวได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็น “ข้อยกเว้น” ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา ดังนั้น การตีความในกรณีนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลมาจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิเคราะห์แนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นว่าแนวการตีความทั้ง 3 กรณีนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งส่งผลต่อบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้มากขึ้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะบางประการดังนี้

ประการแรก เนื่องด้วยจากการวิเคราะห์แนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นสะท้อนให้เห็นนัยของการตีความเชิงอัตวิสัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจปรับเปลี่ยนแนวการตีความเสียใหม่ เมื่อต้องพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ มาเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเป็นหลัก เพราะแม้ว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมายได้ก็ตาม แต่กระนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็ควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย เนื่องจากภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่เพียงแต่ได้รับผลกระทบจากตัวสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังถูกตอกย้ำซ้ำเติมจากการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย

ประการที่สอง เนื่องจากปัญหาประการสำคัญที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากติดข้อจำกัดตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วย “ข้อยกเว้น” เรื่องการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (1)–(6) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวได้เนื่องจากคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้มีคำร้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากจนเกินไปศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดแนวการตีความขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถ “**ยกเว้นข้อยกเว้น**” ดังกล่าวได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำร้องว่ามีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างร้ายแรงอัน

เนื่องมาจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ดังเช่นกรณีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญไทย) ที่สามารถมีดุลพินิจในการรับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้โดยที่ผู้ร้องไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามเงื่อนไขบังคับที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน หากเห็นว่าการไม่ดำเนินการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดผลร้ายแรงและไม่อาจเยียวยาให้แก่ผู้ร้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างแท้จริง ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กนิษฐา เชี่ยววิทย์. (2533). **การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). **กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. (2549). **การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน**. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2566). **ปาฐกถาพิเศษ การปกครองด้วยสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย (Rule by Legal Exceptions: RbLE)**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นภนันทน์ จันทราชโลธร. (2565). **การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). **กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264 พิมพ์ครั้งที่ 2.** (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2549). **บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548**. สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2568 จาก http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=886.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2553). “สภาวะยกเว้น” ในความคิดของ Giorgio Agamben.**วารสารฟ้าเดียวกัน**, **8**(1), 84 - 91.

พิเชษฐ ถูกจิตร. (2555). **การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548**. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.

พีระชัย ชวรัตน์โชติวงศ์. (2558). **การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน**. (งานนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2563). **อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.** (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2567). **ข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และตามคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ**. (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.

วรวิทย์ กังศศิเทียม. (2566). ศาลรัฐธรรมนูญไทย ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. **ศาลรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 21** (467 – 507). กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พรินท์.

วสันต์ ชมภูศรี. (2559). **การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์. (2548). **ความคิดทางการเมืองของคาร์ล ชมิทท์ ความเป็นการเมืองสภาวะสมัยใหม่ และเสรี ประชาธิปไตย.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สมยศ จันทรสมบัติ. (2559). **ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ.** (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สมยศ จันทรสมบัติ. (2560). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 10**(1), 167 - 194.

สราวุธ ทับทอง. (2557). **รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552 – 2553.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2548). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2**. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2557). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 12**. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2567). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง) พิมพ์ครั้งที่ 9**. กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.

อภิวัฒน์ สุดสาว. (2552). อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด. **จุลนิติ.** ก.ค. – ส.ค. 52, 1 – 11.

อมร จันทรสมบูรณ์ และคณะ. (2546). **นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ภาษาอังกฤษ

Alan Greene. (2020). **Emergency Powers in A Time of Pandemic**. Bristol: Bristol University Press.

American Association for the International Commission of Jurists. (1985). **The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights**. Retrieved from https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf

Andrew Harding. (2017). **The Fundamentals of Constitutional Courts' International IDEA Constitution Brief**. Retrieved from https://www.idea.int/publications/catalogue/fundamentals-constitutional-courts.

Björn Dressel. (2012). Thailand Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?. In Björn Dressel (Ed.), **The Judicialization of Politics in Asia** (79-97). London: Routledge.

Clinton L. Rossiter. (1948). **Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracy**. Princeton: Princeton University Press.

Ergun Özbudun and Mehmet Turhan. (1995). **Emergency Powers-Science and technique of democracy No. 12**. Retrieved from https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD(1995)012-e.

International Commission of Jurists. (2005). **More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree**. Retrieved from https://www.icj.org/resource/more-power-less-accountability/.

Mark Neocleous. (2007). From Martial Law to the War on Terror. **New Criminal Law Review**, 10(4), 489 - 513.

Nicos Alivizatos et al. (2020). **Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency : Reflections**. Retrieved from https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e.

Rafael Valim. (2018). State of exception: the legal form of neoliberalism. **Zeitschrift Für Politikwissenschaft**, 28(4), 409 - 421.

Tom Ginsburg and Zachary Elkins. (2009). Ancillary Powers of the Constitutional Courts. **Texas Law Review**, 87(7), 1431 - 1461.

UN CCPR. (2001). **General comment no. 29, States of emergency (article 4): International Covenant on Civil and Political Rights**. (UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.11). Retrieved from https://digitallibrary.un.org/record/451555?v=pdf.

ปัญหาและช่องว่างของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในประมวลกฎหมายอาญาไทย

Problems and Loopholes in the Offense of Insulting or Disrespecting a Corpse under the Thai Criminal Code

วิธวินท์ จงจิตเจริญพร[1]
Wittawin Chongchitcharoenporn[1]
ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์[1]
Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University[1]
E-mail : wittawin.c@ku.th

Received 11.02.2026 ➢ Revised 26.05.2026 ➢ Accepted 04.06.2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ศึกษาถึงความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามมาตรา 366/4 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้บุคคลจะสิ้นสุดสภาพความเป็นบุคคลแล้วก็ตาม รวมถึงคุ้มครองสิทธิของครอบครัว เกียรติยศ และชื่อเสียง ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาถึงข้อแตกต่างระหว่างความผิดฐานดูหมิ่น ความผิดฐานหมิ่นประมาทอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา รวมไปถึงความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพของประเทศอื่น เพื่อเปรียบเทียบและพัฒนาความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในการคุ้มครองให้ครอบคลุมมากที่สุด รวมไปถึงปรับปรุงให้ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพสอดคล้องกับความผิดฐานดูหมิ่นและหมิ่นประมาทอื่นในประมวลกฎหมายอาญา โดยการศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพจากข้อมูลเอกสาร บทความ

[1] เลขที่ 50 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

วารสาร หนังสือ กฎหมายทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ

จากผลการศึกษาพบว่า ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพมีลักษณะเป็นความผิดอาญาที่มิใช่ความผิดต่อส่วนตัว แตกต่างจากความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 และความผิดฐานหมิ่นประมาทผู้ตายตามมาตรา 327 อีกทั้งยังมิใช่ความผิดลหุโทษเช่นเดียวกับความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าตามมาตรา 393 นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีการดูหมิ่นต่อสิ่งแทนตัวผู้ตาย ผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตว่าความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพมีลักษณะของการกำหนดโทษ องค์ประกอบความผิด และหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับความผิดซึ่งส่งผลให้การดำเนินคดีอาญามีความเข้มงวดและคดีอาญายากต่อการระงับมากกว่าความผิดฐานดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทต่อบุคคล และความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในปัจจุบันไม่ครอบคลุมถึงสิ่งแทนตัวศพอื่น จึงเห็นสมควรให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงการดูหมิ่นต่อสิ่งแทนตัวศพด้วย

คำสำคัญ : ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ, ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, ความผิดฐานหมิ่นประมาท, นโยบายทางอาญา, การเปรียบเทียบกฎหมาย

Abstract

This academic article examines the offense of insulting or disrespecting a corpse under Section 366/4 of the Thai Penal Code, which aims to protect human dignity even after a person has ceased to exist as a legal person. It also seeks to safeguard the rights of family members, as well as honor and reputation, which are rights guaranteed by the Constitution. The author therefore aims to study the differences between the offense of insult, other defamation-related offenses under the Penal Code, and the offense of insulting a corpse in foreign jurisdictions, in order to compare and further develop this offense to ensure the most comprehensive protection possible. The study also proposes improvements to align the offense of insulting a corpse with other offenses of insult and defamation under the Penal Code. This research employs a qualitative methodology based on documentary sources, including academic articles, journals, books, and legal materials from both Thailand and other countries.

The findings reveal that the offense of insulting a corpse constitutes a public offense rather than a compoundable offense, which distinguishes it from defamation under Section 326 and defamation of the deceased under Section 327. It is also not classified as

a petty offense, unlike the offense of face-to-face insult under Section 393. Furthermore, the provision does not extend to acts of insult directed at representations of the deceased. The author observes that the structure of penalties, elements of the offense, and applicable general principles make criminal proceedings in such cases more stringent and more difficult to settle compared to offenses of insult or defamation against living persons. Additionally, the current scope of the offense does not cover other representations of the deceased. Therefore, it is suggested that the law should be amended to include acts of insult toward such representations in order to provide more comprehensive legal protection.

Keywords : Offense of Insulting or Disrespecting a Corpse, Human Dignity, Defamation, Criminal Policy, Comparative Law

1. บทนำ

ความผิดเกี่ยวกับศพ เป็นความผิดที่ปรากฏอยู่ในลักษณะ 13 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดที่บัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 โดยได้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 366/1 ถึงมาตรา 366/4 ได้แก่ ความผิดฐานกระทำชำเราศพ มาตรา 366/1 ความผิดฐานกระทำอนาจารศพ มาตรา 366/2 ความผิดฐานทำให้ศพเสียหาย มาตรา 366/3 และความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ มาตรา 366/4

ศพถือเป็นร่างของมนุษย์ที่สิ้นสภาพความเป็นบุคคลแล้ว แต่ถึงแม้ว่าจะหมดสิ้นความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงดำรงอยู่ ทั้งนี้ สังคมไทยให้ความเคารพและยกย่องเกียรติของผู้ตายอย่างสูง (สุรัสวดี แสนสุข และพลสิทธิ จิระสันติมโน, 2563, หน้า 77) กฎหมายจึงมีความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีของผู้ตาย โดยกำหนดให้การกระทำบางอย่างต่อศพเป็นความผิดทางอาญา

ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันหรือห้ามการกระทำอันเป็นการดูหมิ่นศพ เนื่องจากการดูหมิ่นถือเป็นการลดทอนคุณค่าของผู้ถูกดูหมิ่น แม้ว่าผู้นั้นจะสิ้นสภาพความเป็นบุคคลแล้วก็ตาม แต่เกียรติยศ ชื่อเสียง และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังคงมีอยู่ เพื่อคุ้มครองผู้ตายและญาติของผู้ตาย รวมทั้งเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำการอันมิบังควรแก่ศพ (อริยพร โพธิใส, 2558, หน้า 175) แต่ในขณะเดียวกันความผิดดูหมิ่นเหยียดหยามศพ กลับก่อให้เกิดข้อถกเถียงเชิงหลักการและเชิงนโยบายทางอาญา ทั้งในฐานความผิด ลักษณะการเลิกคดี วัตถุแห่งการคุ้มครอง และอัตราโทษ

อย่างไรก็ดี ในประมวลกฎหมายอาญายังมีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานดูหมิ่นบุคคลอื่นตามมาตรา 393 ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ โดยคดีสามารถระงับได้เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) นอกจากนี้ ความผิดฐานหมิ่นประมาทบุคคลตามมาตรา 326 และความผิดฐานหมิ่นประมาทผู้ตายตามมาตรา 327 เป็นความผิดอันยอมความได้ ตามมาตรา 333 ซึ่งจัดเป็นความผิดต่อส่วนตัว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) แตกต่างจากความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามมาตรา 366/4 ซึ่งอยู่ในภาค 2 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดต่อแผ่นดิน และมีอัตราโทษจำคุกสูงกว่าความผิดฐานดูหมิ่นบุคคลทั่วไป

การที่ลักษณะการเลิกกันของคดีอาญาเป็นไปได้ยาก และอัตราโทษของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพมีอัตราโทษที่สูงกว่า ย่อมหมายความว่าประมวลกฎหมายอาญานั้นมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองศพมากกว่าบุคคลธรรมดาที่ยังคงมีชีวิตอยู่

นอกจากนี้ ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพจะต้องเป็นการกระทำต่อศพหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของศพเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงสิ่งแทนตัวศพ เช่น สุสาน หลุมฝังศพ หรืออนุสาวรีย์ แตกต่างจากบทบัญญัติกฎหมายอาญาของบางประเทศที่ให้ความคุ้มครองในลักษณะดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตามความประสงค์ของประมวลกฎหมายอาญาที่ต้องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลภายหลังจากเสียชีวิตแล้ว

บทความนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 7 หัวข้อ ได้แก่ ความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ องค์ประกอบความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในต่างประเทศ ความผิดฐานหมิ่นประมาทและความผิดฐานดูหมิ่นอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา การเปรียบเทียบความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ความผิดฐานหมิ่นประมาทและความผิดฐานดูหมิ่นอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา บทสรุป และข้อเสนอแนะ

2. ความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

เดิมการดูหมิ่นเหยียดหยามศพมิได้บัญญัติให้มีลักษณะเป็นความผิด เมื่อมิได้บัญญัติให้ลักษณะการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดแล้ว ย่อมทำให้ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษ จึงเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ผู้ตายรวมถึงญาติของผู้ตาย และการดูหมิ่นเหยียดหยามศพมีลักษณะเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะถือเป็นการกระทำที่ไม่บังควรแก่ศพ ไม่ให้ความเคารพแก่ศพ ทำให้เกิดความอับอายและสร้างความเสียหายแก่ญาติผู้ตายได้ (อริยพร โพธิใส, 2558, หน้า 176) เพื่อคุ้มครองความผิดที่เกี่ยวกับศพ (สุรัสวดี แสนสุข และพลสิทธิ จิระสันติมโน, 2563, หน้า 84)

อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ และชื่อเสียง ซึ่งตามมาตรา 4[2] และมาตรา 35[3] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองไว้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีการเพิ่มเติมลักษณะ 13 ความผิดเกี่ยวกับศพขึ้น

ในสมัยก่อน เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับศพ จะเห็นได้ว่า กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ได้มีการกำหนดการกระทำดังกล่าวให้เป็นความผิดและมีโทษกำหนดไว้แล้ว อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าวถูกกำหนดไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 197

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 197 บัญญัติว่า “ถ้าผู้ใดเจตนาจะซ่อนเร้นความเกิดความตาย และมันลอบเอาศพไปซ่อนไปฝังหรือไปทำลายเสีย ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษานุโทษเป็นสามฐาน คือ ฐานหนึ่งให้จำคุกไม่เกินกว่าปีหนึ่ง ฐานหนึ่งให้ปรับไม่เกินกว่าห้าร้อยบาท ฐานหนึ่งให้ลงโทษทั้งจำทั้งปรับ เช่นว่ามาแล้วด้วยกัน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มุ่งกำหนดความผิดในลักษณะที่เป็นการซ่อนเร้นการเกิดหรือการตาย โดยการลอบนำศพไปซ่อน ฝัง หรือทำลาย ทั้งนี้ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อซ่อนเร้นความเกิดความตาย เป็นองค์ประกอบสำคัญของความผิด

แนวคิดดังกล่าวยังคงปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 โดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127

มาตรา 199 บัญญัติว่า “ผู้ใดลอบฝัง ซ่อนเร้น ย้ายหรือทำลายศพหรือส่วนของศพเพื่อปิดบังการเกิด การตายหรือเหตุแห่งการตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

การที่กฎหมายกำหนดความผิดเกี่ยวกับศพไว้เพียงมาตราเดียวในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้การคุ้มครองทางกฎหมายไม่ครอบคลุมการกระทำบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับศพโดยตรง อาทิ การกระทำชำเราศพ หรือการกระทำอนาจารต่อศพ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติจึงจำต้องนำบทบัญญัติความผิดอื่นซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ทางกฎหมายที่แตกต่างกันมาบังคับใช้แทน

ตัวอย่างเช่น การนำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามมาตรา 358 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพย์สินมาใช้บังคับ ทำให้เกิด

---

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ”

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่าศพจะถือเป็นทรัพย์ตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ หรือการนำความผิดฐานหมิ่นประมาทคนตายตามมาตรา 327 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองชื่อเสียงของบุคคลมาใช้ (สุรัสวดี แสนสุข และพลสิทธิ จิระสันติมโน, 2563, หน้า 82-83)

3. องค์ประกอบความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 บัญญัติลักษณะความผิดเกี่ยวกับศพ ในความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ตามมาตรา 366/4 ไว้ว่า

มาตรา 366/4 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จากมาตราดังกล่าวแยกองค์ประกอบความผิดได้ดังนี้

องค์ประกอบภายนอก

1) ผู้ใด

2) กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยาม

3) ศพ

องค์ประกอบภายใน

เจตนาธรรมดา

3.1 ผู้ใด

ผู้ใด หมายถึง บุคคลใดก็ตามซึ่งกระทำความผิด ทั้งนี้ผู้กระทำการนั้นจะต้องมีสภาพบุคคลตามกฎหมาย คือคลอดและอยู่รอดเป็นทารก ตามมาตรา 15 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ดีผู้กระทำความผิดตามมาตรา 366/4 จะต้องเป็นบุคคลธรรมดา เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจสามารถกระทำความผิดตามลักษณะการกระทำความผิดในฐานนี้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้าได้ (วิธวินท์ จงจิตเจริญพร, 2568, หน้า 2)

3.2 กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยาม

ลักษณะของการกระทำตามมาตรานี้เป็นการกระทำด้วยวิธีการใด ประการใดก็ได้อันเป็นผลให้เกิดการดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

ดูหมิ่น หมายถึง การดูถูก เหยียดหยาม สบประมาท หรือกระทำด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งผู้กระทำแสดงออกต่อตัวศพ อาจเป็นด้วยวาจา กริยา ท่าทาง หรือเป็นลายลักษณ์อักษร (คณพล จันทน์หอม, 2566, หน้า 497) อันเป็นการไม่ให้เกียรติต่อศพ โดยทำให้ชื่อเสียงของผู้ตายเสียหาย หรือลดทอนคุณค่าในสังคม เช่น การถ่มน้ำลายใส่ศพ การปัสสาวะรดศพ การหั่นร่างศพ กล่าวว่าเป็นศพทุเรศเหมือนสุนัขหรือสัตว์เลี้ยคลาน (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2564, หน้า 375) การกล่าวว่าผู้ตายเป็นผีปอบ (คำพิพากษาฎีกาที่ 200/2511)

3.3 ศพ

ศพ หมายถึง ซาก หรือร่างของคนที่สิ้นลมหายใจ หรือสิ้นสภาพการมีชีวิต (สายฝน ปุนหาวงศ์, 2562, หน้า 3-4) ไม่รวมถึงเถ้ากระดูกหรืออัฐิของศพนั้น เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญามาตรา 366/3[4] มีการบัญญัติคำว่า “อัฐิ

[4] มาตรา 366/3 บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทำให้เสียหาย เคลื่อนย้าย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งศพ ส่วนของศพ อัฐิ หรือเถ้าของศพ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

หรือเถ้าของศพ” ออกมาต่างหากจากคำว่าศพ โดยมีข้อสำคัญคือต้องเป็นการดูหมิ่นหรือเหยียดหยามต่อศพโดยตรงเท่านั้น ไม่สำคัญว่าจะมีบุคคลใดพบเห็นหรือได้ยินหรือไม่ก็ตาม แต่หากด่าผู้ตายลับหลัง หรือกระทำต่ออนุสาวรีย์สำหรับระลึกถึงผู้ตาย ก็มิได้เป็นความผิดฐานนี้ หรือการขุดค้นสุสานที่ศพเน่าเปื่อยผุพังไปแล้วก็อาจไม่เข้าองค์ประกอบความผิด (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และรณกรณ์ บุญมี, 2565, หน้า 426) กล่าวคือ การดูหมิ่นเหยียดหยามนั้นต้องกระทำต่อหน้าของศพนั้นเท่านั้น หากเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามลับหลังตัวศพก็มิใช่ความผิดฐานนี้

3.4 เจตนาธรรมดา

นอกเหนือจากองค์ประกอบภายนอกแล้ว ผู้กระทำยังต้องประกอบด้วยเจตนาอันเป็นองค์ประกอบภายใน โดยเป็นเจตนาธรรมดา คือ ผู้กระทำต้องรู้ข้อเท็จจริงว่าร่างดังกล่าวเป็นศพ และรู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยาม กล่าวคือผู้กระทำต้องกระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ และในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น ตามมาตรา 59 วรรคสอง

4. ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในต่างประเทศ

เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาไทย ซึ่งบัญญัติองค์ประกอบความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพไว้ ในต่างประเทศก็ได้บัญญัติถึงความผิดฐานอันเกี่ยวข้องกับการดูหมิ่นเหยียดหยามตัวศพเช่นเดียวกัน โดยผู้เขียนขอนำบทบัญญัติมาเปรียบเทียบทั้งสิ้น 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ Civil Law เช่นเดียวกับประเทศไทย

4.1 ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส

ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ปรากฏความผิดเกี่ยวกับศพในลักษณะ 5 ความผิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมวด 4 การฝ่าฝืนความเคารพนับถือต่อคนตาย มาตรา 225-17 ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดละเมิดสภาพร่างกายของศพ ไม่ว่าด้วยวิธีใดก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร

ผู้ใดลบหลู่หรือทำลายหลุมศพ พื้นที่ฝังศพ หรืออนุสรณ์สถานที่สร้างขึ้นเพื่อรำลึกถึงผู้ตาย ไม่ว่าด้วยวิธีใดก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร

ความผิดตามมาตรานี้ได้กระทำร่วมกับการละเมิดสภาพร่างกายของศพ ต้องระวางโทษจำคุก 2 ปี และปรับ 30,000 ยูโร”

การละเมิดสภาพร่างกายของศพตามวรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้าง กล่าวคือ เป็นการกระทำด้วยประการใดที่เป็นการละเมิดต่อศพ (สายฝน ปุนหาวงศ์, 2562, หน้า 6)

ในส่วนวรรคสองนั้นเป็นความผิดในการลบหลู่ เหยียดหยาม แต่เป็นการกระทำต่อหลุมศพ พื้นที่ฝังศพ หรืออนุสรณ์สถานที่สร้างขึ้นเพื่อรำลึกถึงผู้ตาย แตกต่างจากความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ซึ่งจะเป็นความผิดเฉพาะการกระทำต่อศพโดยตรงเท่านั้น

โดยการกระทำที่ถูกตัดสินว่าเป็นความผิด เช่น การดึงผ้าคลุมศพที่วางอยู่บนโลงศพออก ตามคำพิพากษาศาลเมืองบูร์ฌ เมื่อวันที่ 9

ธันวาคม ค.ศ. 1909 ในกรณีของเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยพระสงฆ์คนหนึ่งซึ่งอ้างว่าครอบครัวที่ไม่ยอมบริจาคเงินบำรุงศาสนจักรไม่มีสิทธิ์ใช้ผ้าคลุมศพ จึงได้กระชากผ้าคลุมที่วางอยู่บนโลงศพออกอย่างรุนแรง การขว้างปาสิ่งของเข้าใส่โลงศพ ตามคำพิพากษาศาลเมืองแรนส์ เมื่อวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1878 การนำสิ่งของเกี่ยวกับพิธีศพออกจากโลงหรือการทุบทำลายสิ่งของเหล่านั้น รวมไปถึงการใช้ไม้เท้าตีลงบนหลุมฝังศพ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญา เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1839 (Philippe Dupuis, 2018) ซึ่งล้วนแต่เป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามทั้งสิ้น

4.2 ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี

ในประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี ปรากฏความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามอันเกี่ยวข้องกับศพในลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรอันเป็นปฏิปักษ์ต่อความรู้สึกทางศาสนา หมวด 2 ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อคนตาย

มาตรา 408 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการดูหมิ่นหลุมฝังศพ สุสาน โลง หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในพิธีกรรมให้แก่ผู้ตาย ในสุสานหรือตามสถานที่ฝังศพอื่น ต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน ถึง 3 ปี”

มาตรา 410 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการดูหมิ่นศพหรือเถ้ากระดูกของผู้ตาย ต้องรับโทษจำคุก 1 ถึง 3 ปี

หากผู้กระทำการทำให้ศพถูกทำลาย ตัดหรือกระทำด้วยความโหดร้ายหรือเวทนา ก็มีโทษจำคุก 3 ถึง 6 ปี”

ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพของประมวลกฎหมายอิตาลี มีความผิดทั้งการกระทำต่อตัวศพโดยตรง รวมไปถึงการดูหมิ่นเหยียดหยามหลุมฝังศพ สุสาน โลง หรือสิ่งอื่นที่มีลักษณะเป็นสิ่งแทนตัวผู้ตายด้วย

4.3 ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน

ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ปรากฏความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ในมาตรา 168 ว่าด้วยการรบกวนความสงบของผู้ตาย บัญญัติว่า

“(1) ผู้ใดโดยมิชอบเอาศพ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของศพ หรืออัฐิของผู้ตาย ออกจากความครอบครองของบุคคลผู้มีสิทธิดูแล หรือผู้ใดกระทำการดูหมิ่นเหยียดหยามต่อสิ่งเหล่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับ

(2) ผู้ใดกระทำการดูหมิ่นเหยียดหยามในสถานที่ฝังศพ หรือสถานที่ระลึกถึงผู้ตาย ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการรำลึกถึงผู้ตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับ”

ในส่วนของ (1) เป็นการกระทำโดยดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ส่วนใดส่วนหนึ่งของศพ หรืออัฐิของผู้ตาย ส่วน (2) เป็นการกระทำโดยดูหมิ่นเหยียดหยามในสถานที่ฝังศพ หรือสถานที่ระลึกถึงผู้ตาย ซึ่งมีลักษณะเป็นสิ่งแทนผู้ตายด้วย

ตัวอย่างเช่น การลักขโมยฟันทองนั้นครบองค์ประกอบความผิดฐานรบกวนความสงบของผู้วายชนม์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 168 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฟันทองนั้นถือเป็น “เถ้ากระดูก” (Asche) ตามความหมายของมาตรา 168(1) โดยคำว่าเถ้ากระดูกหมายความรวมถึง

เศษซากทั้งหมดที่หลงเหลืออยู่หลังกระบวนการเผาศพ ซึ่งรวมถึงส่วนประกอบแปลกปลอมใด ๆ ที่เคยยึดติดอยู่กับเนื้อตัวร่างกายอย่างแน่นหนา และไม่สามารถไหม้ไฟได้ด้วย (BGH 5 StR 71/15-30 มิถุนายน 2015) (Rechtsprechung, n.d.)

4.4 เปรียบเทียบความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

จากความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศเยอรมัน หากนำมาเปรียบเทียบจะพบข้อแตกต่างดังนี้

ตารางที่ 1 : ข้อแตกต่างของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศ/ข้อแตกต่าง	ลักษณะความผิดที่คุ้มครอง	อัตราโทษ
ประเทศไทย	ดูหมิ่นเหยียดหยามต่อตัวศพ ส่วนใดส่วนหนึ่งของศพโดยตรง	จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
ประเทศฝรั่งเศส	ละเมิดสภาพร่างกายศพ ลบหลู่หรือทำลายหลุมศพ พื้นที่ฝังศพ หรืออนุสรณ์สถานที่สร้างขึ้นเพื่อรำลึกถึงผู้ตาย	จำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร
ประเทศอิตาลี	- ดูหมิ่นหลุมฝังศพ, สุสาน, โลง, หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในพิธีกรรมให้แก่ผู้ตาย - ดูหมิ่นศพหรือเถ้ากระดูกของผู้ตาย	- จำคุก 6 เดือน ถึง 3 ปี - จำคุก 1 ถึง 3 ปี
ประเทศเยอรมัน	- ดูหมิ่นเหยียดหยามศพ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของศพ หรืออัฐิของผู้ตาย - ดูหมิ่นเหยียดหยามในสถานที่ฝังศพหรือสถานที่ระลึกถึงผู้ตาย	จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับ

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยมีการคุ้มครองเฉพาะตัวศพหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของศพโดยตรง แต่ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส มีการคุ้มครองร่างกายของศพ รวมไปถึงหลุมศพ พื้นที่ฝังศพ และอนุสรณ์สถานซึ่งรำลึกผู้ตาย เช่นเดียวกันกับประเทศอิตาลีที่คุ้มครองศพ เถ้ากระดูก หลุมฝังศพ สุสาน โลง รวมไปถึงสิ่งอื่นที่ใช้ในพิธีกรรมของผู้ตาย และประเทศเยอรมันที่คุ้มครองศพ ส่วนหนึ่งของศพ อัฐิของผู้ตาย สถานที่ฝังศพและสถานที่ระลึกของผู้ตาย ซึ่งมีลักษณะการคุ้มครองที่ครอบคลุมมากกว่ากฎหมายไทยที่คุ้มครองเฉพาะตัวศพหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของศพโดยตรงเท่านั้น

5. ความผิดฐานหมิ่นประมาท และดูหมิ่นอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา

ในหัวข้อนี้จะขอกล่าวถึงความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา 326) ความผิดฐาน

หมิ่นประมาทคนตาย (มาตรา 327) และความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยาม (มาตรา 393) ซึ่งเป็นความผิดที่มีเป้าประสงค์ในการคุ้มครองชื่อเสียงของบุคคลทั่วไปโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพในมาตรา 366/4

5.1 ความผิดฐานหมิ่นประมาท

มาตรา 326 บัญญัติว่า "ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

องค์ประกอบภายนอก

1) ผู้ใด

2) ใส่ความต่อบุคคลที่สาม

3) ผู้อื่น

4) โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง

องค์ประกอบภายใน

เจตนาธรรมดา

โดยความผิดฐานหมิ่นประมาท มีลักษณะองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในดังต่อไปนี้

5.1.1 ผู้ใด

ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 326 ในที่นี้ต้องมีสภาพบุคคล แต่อาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ (ไกรฤกษ์ เกษมสันต์, 2567, หน้า 186) เนื่องจากนิติบุคคลสามารถมีความรับผิดในการกระทำความผิดฐานนี้ได้ โดยเป็นการแสดงออกการหมิ่นประมาทผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคลนั้น แตกต่างจากความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ อันเป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดต้องกระทำต่อหน้าศพ ซึ่งนิติบุคคลไม่สามารถกระทำความผิดดังกล่าวได้แต่อย่างใด

ตัวอย่างที่ 1 จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นบรรณาธิการผู้พิมพ์ ผู้โฆษณามีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดทำและควบคุมเนื้อหา ข้อความหรือภาพที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ รับผิดชอบในการพิมพ์และรับผิดชอบในการจัดให้สิ่งพิมพ์แพร่หลายด้วยประการใด ๆ แต่จำเลยที่ 2 กลับไม่ได้ใส่ใจตรวจสอบ คัดเลือกหรือควบคุมข่าวที่ลงพิมพ์ โดยปล่อยให้มีการตีพิมพ์ข้อความในหนังสือพิมพ์ ท. ที่ไม่เป็นความจริง กระทบสิทธิและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เป็นการไม่รักษาจริยธรรมของสื่อมวลชน อันเป็นการกระทำการโดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นตาม ป.อ. มาตรา 59 วรรคท้าย ถือได้ว่าจำเลยที่ 2 เป็นตัวการร่วมกระทำความผิดและต้องรับผิดในข้อความที่ลงพิมพ์ หาก ข้อความนั้นเป็นการหมิ่นประมาทโจทก์ตาม ป.อ. มาตรา 83 (คำพิพากษาฎีกาที่ 3493/2562 (ประชุมใหญ่))

ตัวอย่างที่ 2 ข้อความที่จำเลย (นิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด) ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์เป็นข้อความทั่ว ๆ ไป ที่วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติต่อประชาชนที่มาร่วมชุมนุมตามสิทธิที่จะทำได้ในระบอบประชาธิปไตยว่าไม่เหมาะไม่ควรเท่านั้น ไม่มีข้อความตอนใดที่เป็นการกล่าวร้ายใส่ความ แม้จะมีคำว่า คนโรคจิตหรือบ้าอำนาจอยู่ด้วย ก็เป็นถ้อยคำที่จำเลยกล่าวออกมาด้วยความรู้สึกที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรกระทำการใด ๆ รุนแรงต่อประชาชนผู้มาชุมนุมเท่านั้น มิได้กล่าวหาถึงขั้นว่าประพฤติชั่วกระทำการขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง

นอกจากนี้ถ้อยคำดังกล่าวมิได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่าเป็นผู้ใดถึงแม้จะระบุถึงกองปราบปรามอยู่ด้วยก็เป็นกล่าวโดยรวม มิได้ระบุตัวเจ้าพนักงานตำรวจในกองปราบปรามคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะหรือตำรวจหน่วยใดในกองปราบปรามที่ระบุได้แน่นอน ดังนั้นเจ้าพนักงานตำรวจที่สังกัดกองปราบปรามคนใดคนหนึ่งจึงไม่อาจกล่าวอ้างว่าเป็นผู้เสียหายได้ โจทก์ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการสอบสวนกลาง ถึงแม้จะทำหน้าที่กำกับดูแลกองปราบปรามก็ไม่เป็นผู้เสียหายที่จะนำคดีมาฟ้องจำเลยได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 3167/2545)

5.1.2 ใส่ความต่อบุคคลที่สาม

ใส่ความ หมายถึง พูดหรือเขียนให้ร้ายป้ายสีกล่าวหาเรื่องร้ายให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาฎีกาที่ 3252/2543) โดยการใส่ความตามมาตรานี้นั้นต้องเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงอย่างชัดเจน โดยข้อเท็จจริงนั้นจะเป็นความจริงหรือความเท็จก็ได้ และการใส่ความนั้นไม่จำต้องเป็นผู้สร้างความนั้น อาจเป็นการได้ยินเรื่องราวจากบุคคลอื่น และส่งข่าวสารนั้นก็ทำได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 380/2503) หรือโดยวิธีการอื่นซึ่งไม่จำต้องพูด เช่น เขียนจดหมาย แสดงท่าทางกริยาอย่างใดอย่างหนึ่งก็ถือว่าเป็นการหมิ่นประมาทเช่นเดียวกัน

การใส่ความต้องมีลักษณะเป็นการชัดเจนได้ว่าผู้ถูกใส่ความต่อบุคคลอื่น ต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นไปได้ และผู้รับข้อความต้องทราบได้ถึงความหมายที่จะใส่ความได้ ตัวอย่างเช่น ข้อความที่จำเลยเขียนลงในหนังสือพิมพ์รายวันมีความหมายถึงโจทก์มีความว่า “เช็คเอย เช็คเด้ง แม้แต่เช็คเงิน 3 พันบาทของอ้ายเสี่ยบ้ากามก็ยังเด้งมาแล้วดีวันจันทร์ สะอื้นไห้ เฉียบ ชัยณรงค์ ไม่อยากจะเชื่อ เมื่อก่อนยังเป็นจับกัง ไอ้เสี่ยจ่ายเช็ค 3 พัน ก็เด้งเหมือนกันตำรวจไปตามจับพี่แกโกยแนบไปกอดเมีย (เก่า) ร่ำไห้ด้วยความกลัวทุกข์ เรื่องของอ้ายเสี่ยบรรลัยมีมากมายเป็นพะเรอ คนรักใคร่ชอบพอมันทั้งน้ำคอยส่งข่าวความสกปรกให้ฟังไม่ว่างเว้นซักทีเฮ้อกูละเบื่อ” ข้อความที่ว่า “ไอ้เสี่ยบ้ากาม” ก็ดีและที่ว่า “เมื่อก่อนยังเป็นจับกังไอ้เสี่ยจ่ายเช็ค 3 พันก็เด้งเหมือนกัน” ก็ดี มีความหมายทำให้ผู้ที่ได้ยินได้ฟังเกิดความรู้สึกนึกคิดและเข้าใจตัวโจทก์ว่าโจทก์เป็นคนมักมากในกามคุณผิดวิสัยปุถุชนทั่วไป เช็คที่ออกจำนวนเงินเพียง 3,000 บาท ก็ไม่มีเงิน ไม่ผิดอะไรกับครั้งยังเป็นกุลีหาเช้ากินค่ำแสดงให้เห็นและเข้าใจไปได้ว่าโจทก์เป็นผู้มีความประพฤติไม่ดีไม่ควรแก่การยกย่องสมาคม อันเป็นการใส่ความโจทก์โดยประการที่น่าจะทำให้โจทก์เสียชื่อเสียงถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังโดยการโฆษณาด้วยเอกสารในเรื่องส่วนตัว ไม่มีลักษณะไปในทำนองของการติชมอย่างเป็นกลางและเป็นธรรมตามวิสัย เพื่อยังให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน จึงเป็นการหมิ่นประมาทโจทก์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 789/2524)

บุคคลที่สาม หมายถึง บุคคลอื่นที่มิใช่ผู้ถูกใส่ความ (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2564, หน้า 162) โดยบุคคลนั้นต้องฟัง ได้ยินข้อความ และเข้าใจในความหมายของคำนั้นด้วย หากไม่เข้าใจก็เป็นเพียงความผิดฐานพยายามหมิ่นประมาทเท่านั้น และหากใส่ความต่อผู้อื่นโดยไม่มีบุคคลที่สามอยู่ด้วยผู้กระทำก็ไม่มีความผิดแต่อย่างใด เช่น จำเลยมีจดหมายซึ่งมีข้อความหมิ่นประมาท

ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนถึงโจทก์โดยตรงไปยังสำนักงานโจทก์ แสดงเจตนาของจำเลยว่าจะให้โจทก์เท่านั้นทราบข้อความในจดหมาย มิใช่เจตนาเป็นการใส่ความโจทก์ต่อบุคคลที่สาม แม้เสมียนของโจทก์ทราบข้อความจากจดหมายที่จำเลยส่งไปถึงตัวโจทก์นั้น ก็เป็นเรื่องนอกเหนือเจตนาของจำเลย การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และมาตรา 328 (คำพิพากษาฎีกาที่ 110/2516)

5.1.3 ผู้อื่น

ผู้เสียหายหรือผู้ถูกใส่ความนั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ จำนวนผู้ถูกใส่ความจะมากหรือน้อยนั้นไม่ใช่ข้อสำคัญ แต่ต้องทราบได้ว่าหมายถึงใคร

ตัวอย่าง โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และมาตรา 328 โดยกล่าวในฟ้องว่า จำเลยได้โฆษณาด้วยเครื่องกระจายเสียงต่อชุมนุมชนซึ่งมาประชุมกันว่า “ทนายความเมืองร้อยเอ็ดคบไม่ได้ เป็นนกสองหัวเหยียบเรือสองแคม เป็นมวยล้ม ว่าความทีแรกดี ครั้นได้รับเงินแล้วก็ว่าเป็นอย่างอื่น” และได้กล่าวในฟ้องด้วยว่าทนายความจังหวัดร้อยเอ็ดมีอยู่ในวันที่จำเลยกล่าวข้อความนี้เพียง 10 คนและในขณะที่จำเลยกล่าว จำเลยได้เห็นโจทก์ซึ่งเป็นทนายความคนหนึ่งประกอบอาชีพว่าความอยู่ในจังหวัดร้อยเอ็ดเข้าประชุมอยู่ด้วย กลับยืนยันมาในฟ้องว่าการที่จำเลยกล่าวเช่นนั้นก็โดยมีเจตนาหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์และบรรดาผู้ประกอบอาชีพทนายความในจังหวัดร้อยเอ็ดทุกคนให้ได้รับความเสียหายดังนี้เป็นฟ้องที่ควรให้มีการไต่สวนมูลฟ้องฟังข้อเท็จจริงต่อไป (คำพิพากษาฎีกาที่ 295/2505)

5.1.4 โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง

องค์ประกอบภายนอกสุดท้ายของความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้นมิใช่ลักษณะของการกระทำ แต่เป็นพฤติการณ์ประกอบการกระทำ โดยการใส่ความนั้นต้องน่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง เป็นการพิจารณาความรู้สึกของบุคคลธรรมดาที่มีความรู้สึกนึกคิดทั่วไป

5.1.5 เจตนาธรรมดา

ผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนา คือ รู้ข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม และประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลในการกระทำนั้น ตามมาตรา 59 วรรคสาม[5]

5.2 ความผิดฐานหมิ่นประมาทคนตาย

มาตรา 327 บัญญัติว่า “ผู้ใดใส่ความผู้ตายต่อบุคคลที่สาม และการใส่ความนั้นน่าจะเป็นเหตุให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษดังบัญญัติไว้ในมาตรา 326 นั้น”

องค์ประกอบภายนอก

1) ผู้ใด

2) ใส่ความต่อบุคคลที่สาม

3) ผู้ตาย

4) น่าจะเป็นเหตุให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง

[5] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสาม บัญญัติว่า “กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น”

องค์ประกอบภายใน

เจตนาธรรมดา

5.2.1 ผู้ใด

ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 327 เป็นบุคคลที่มีลักษณะเดียวกับมาตรา 326 คือ ต้องมีสภาพบุคคล แต่จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ก็สามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ได้เช่นกัน

5.2.2 ใส่ความต่อบุคคลที่สาม

ลักษณะการกระทำของความผิดตามมาตรา 327 นี้ มีความคล้ายคลึงกับความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 (วิธวินท์ จงจิตเจริญพร, 2568, หน้า 103)

การใส่ความ หมายถึง พูดหรือเขียนให้ร้ายป้ายสี กล่าวหาเรื่องร้ายของผู้ตายให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายได้รับความเสียหาย โดยการใส่ความตามมาตรานี้นั้นต้องเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นความจริงหรือความเท็จก็ตาม

บุคคลที่สาม หมายถึง บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ถูกใส่ความ โดยบุคคลนั้นอาจเป็นบิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายก็ได้

5.2.3 ผู้ตาย

โดยคำว่าผู้ตาย หมายความถึง บุคคลธรรมดาซึ่งสิ้นสภาพบุคคลแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการตายโดยธรรมชาติ หรือศาลสั่งให้เป็นบุคคลสาบสูญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 62

5.2.4 น่าจะเป็นเหตุให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง

เมื่อบุคคลนั้นถึงแก่ความตายแล้ว ย่อมไม่มีการเสียชื่อเสียง (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2564, หน้า 164) ดังนั้นการกระทำความผิดตามมาตรานี้จึงมิใช่การคุ้มครองตัวผู้ตายเอง แต่การใส่ความบุคคลซึ่งถึงแก่ความตายแล้ว อาจมีผลกระทบต่อบุคคลใกล้ตัว ได้แก่ บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายเสียหายได้ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการหมิ่นประมาทต่อบิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตาย ดังนั้นหากการใส่ความผ่านผู้ตายนั้นน่าจะเป็นเหตุให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายที่ชอบด้วยกฎหมายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ย่อมเป็นการทำความผิดตามมาตรา 327 แล้ว แต่หากมิใช่บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของตาย ย่อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีแต่อย่างใด (คณพล จันทน์หอม, 2565, หน้า 288)

5.2.5 เจตนาธรรมดา

ผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนา คือ รู้ข้อเท็จจริงว่ากากระทำดังกล่าวเป็นการใส่ความผู้ตายต่อบุคคลที่สาม และประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลในการกระทำนั้น

5.3 ความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา

มาตรา 393 บัญญัติว่า “ผู้ใดดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

องค์ประกอบภายนอก

1) ผู้ใด
2) ดูหมิ่น
3) ผู้อื่น
4) ซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา

องค์ประกอบภายใน

เจตนาธรรมดา

5.3.1 ผู้ใด

ผู้กระทำความผิดฐานนี้ อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

5.3.2 ดูหมิ่นผู้อื่น

ดูหมิ่น หมายถึง แสดงการเหยียดหยามสบประมาท ดูถูก เป็นการแสดงความรู้สึกต่อผู้ถูกดูหมิ่น (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และรณกรณ์ บุญมี, 2565, หน้า 454) ไม่ได้มุ่งต่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง ไม่ใช่ข้อเท็จจริง เช่น ด่าว่า “อีสัตว์” (คำพิพากษาฎีกาที่ 2220/2518) ด่าว่า “ไอ้หน้าโง่” (คำพิพากษาฎีกาที่ 7572/2542) ด่าว่า “อีดอก” (คำพิพากษาฎีกาที่ 2102/2521) ด่าว่า “ไอทนายกระจอก ทนายเฮงซวย” (คำพิพากษาฎีกาที่ 2324/2518)

5.3.3 ซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา

โดยต้องเป็นการกระทำซึ่งหน้า คือ กระทำต่อหน้าผู้ถูกดูหมิ่น รวมไปถึงการด่าไล่หลังโทรศัพท์ด่ากัน (วิธวินท์ จงจิตเจริญพร, 2568, หน้า 21) และอย่างอื่นในทำนองเดียวกันที่ผู้ถูกดูหมิ่นสามารถรับรู้ได้ หรือด้วยวิธีการโฆษณา คือ กระทำด้วยการทำให้แพร่หลายออกไป โดยไม่จำต้องทำซึ่งหน้า แต่ถ้าด่าในขณะที่ไม่อยู่ในที่เกิดเหตุ การด่ากันโดยห่างโดยระยะทางและไม่สามารถตอบโต้ได้ในทันที เช่น ผ่านทางอีเมล ผ่านทางจดหมาย ไม่ใช่การกระทำความผิดตามมาตรานี้ (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และรณกรณ์ บุญมี, 2565, หน้า 454)

ตัวอย่าง จำเลยด่าโจทก์ซึ่งหน้าว่า “อีหมาไปควักเอากระดูกพ่อกระดูกแม่มึงเจ็ดชั่วโคตรมาสู้กับกู อีหน้าหมูอีหน้าหมา” นั้น เป็นถ้อยคำที่จำเลยดูหมิ่นโจทก์ซึ่งหน้า ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 393 (คำพิพากษาฎีกาที่ 2089/2511)

ตัวอย่าง ถ้อยคำที่จำเลยกล่าวต่อสามเณรสองรูปซึ่งหน้า เพราะเหตุที่ใช้ไปขอเทียนจากพระภิกษุรูปหนึ่งไม่ได้ ว่า “ถ้าไม่ไปเดี๋ยวกูจะเตะลงกุฏิให้หมด” นั้นเป็นถ้อยคำที่จำเลยกล่าวแก่บุคคลที่ประชาชนทั่วไปถือว่าควรเคารพกว่าบุคคลธรรมดา ฉะนั้น จึงไม่แต่เพียงจะเป็นถ้อยคำที่ไม่สุภาพและข่มขู่เท่านั้น หากเป็นการดูหมิ่นตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 393 ด้วย (คำพิพากษาฎีกาที่ 541/2504 (ประชุมใหญ่ 12/2504))

6. เปรียบเทียบความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ความผิดฐานหมิ่นประมาท และความผิดฐานดูหมิ่นอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา

6.1 เปรียบเทียบอัตราโทษ

ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ตามมาตรา 366/4 มีระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในขณะที่ความผิดฐานหมิ่นประมาท และหมิ่นประมาทคนตาย ตามมาตรา 326 และมาตรา 327 มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา ตามมาตรา 393 มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่าความผิดฐานหมิ่นประมาทมีอัตราโทษจำคุกสูงที่สุด ในขณะที่ความผิดฐาน

ดูหมิ่นเหยียดหยามศพมีอัตราโทษจำคุกสูงกว่าความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา ในขณะที่ความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา มีอัตราโทษปรับสูงกว่าความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

6.2 เปรียบเทียบลักษณะการเริ่มต้นและการเลิกคดีอาญา

ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ตามมาตรา 366/4 เป็นความผิดซึ่งบัญญัติอยู่ในภาค 2 ความผิด ลักษณะ 13 ความผิดเกี่ยวกับศพ เมื่อความผิดดังกล่าวมิได้บัญญัติให้เป็นความผิดอันยอมความได้ ความผิดในมาตรานี้จึงเป็นความผิดต่อแผ่นดิน ซึ่งเจ้าพนักงานมีอำนาจสอบสวนแม้ไม่มีการร้องทุกข์ ตามมาตรา 121 วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และแม้ผู้เสียหายจะถอนคดีอาญาออกไปจากศาลแล้ว พนักงานอัยการก็มีสิทธิว่าคดีนั้นต่อไป ตามมาตรา 36 (3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 326 และความผิดฐานหมิ่นประมาทคนตาย ตามมาตรา 327 บัญญัติอยู่ในภาค 2 ความผิด ลักษณะ 11 ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง หมวด 3 ความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 333 บัญญัติว่า “ความผิดในหมวดนี้เป็นความผิดอันยอมความได้” กล่าวคือ ความผิดทั้งสองมาตรานี้เป็นความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนไม่ได้เว้นแต่จะมีการร้องทุกข์ตามระเบียบ ตามมาตรา 121 วรรคสอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องจะระงับเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา 39 (2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา ตามมาตรา 393 เป็นความผิดซึ่งบัญญัติอยู่ในภาค 3 ลหุโทษ ซึ่งผู้พยายามกระทำความผิดและผู้สนับสนุนไม่ต้องรับโทษ ตามมาตรา 105 และมาตรา 106 และคดีเป็นอันระงับไปเมื่อได้เปรียบเทียบตามที่ตำรวจกำหนด ตามมาตรา 37 (3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และความผิดลหุโทษเป็นความผิดที่มีอัตราโทษเบา คือ อัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ความผิดลหุโทษไม่ใช่ความผิดอันยอมความได้หรือเป็นความผิดต่อส่วนตัว (สุภัชลี เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2566, หน้า 69)

6.3 ตารางเปรียบเทียบความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ความผิดฐานหมิ่นประมาท และความผิดฐานดูหมิ่นอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา

หากนำความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ความผิดฐานหมิ่นประมาท และความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณามาเปรียบเทียบเป็นตาราง จะพบความแตกต่างดังนี้

ตารางที่ 2 : ข้อแตกต่างของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ความผิดฐานหมิ่นประมาท และความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้า

ฐานความผิด/ข้อแตกต่าง	อัตราโทษ	ลักษณะการเริ่มต้นและการเลิกกันของคดีอาญา
ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ (มาตรา 366/4)	จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	เป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดิน
ความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา 326)	จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	เป็นความผิดอันยอมความได้ (ความผิดอาญาต่อส่วนตัว)
ความผิดฐานหมิ่นประมาทคนตาย (มาตรา 327)	จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	เป็นความผิดอันยอมความได้ (ความผิดอาญาต่อส่วนตัว)
ความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา (มาตรา 393)	จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	คดีเป็นอันระงับไปเมื่อได้เปรียบเทียบตามที่ตำรวจกำหนด

7. ปัญหาและช่องว่างของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

7.1 ปัญหาของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

จากการเปรียบเทียบความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ รวมไปถึงความผิดฐานหมิ่นประมาท และความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามประมวลกฎหมายอาญาไทย ซึ่งเป็นความผิดที่มีลักษณะกระทบต่อชื่อเสียงของบุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง อย่างไรก็ดี ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพมีอัตราโทษจำคุกที่สูงกว่าความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้า และมีลักษณะการเริ่มต้นคดีที่ง่ายและการเลิกคดีที่ยากกว่าความผิดฐานหมิ่นประมาทและดูหมิ่นอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา จึงกลายเป็นว่าการโทษและกระบวนการยุติธรรมมีการคุ้มครองการดูหมิ่นเหยียดหยามศพมากกว่าความผิดต่อชื่อเสียงอื่น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน”

หากพิจารณาถึงแนวทางการควบคุมอาชญากรรมแล้ว ถึงแม้การกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและโทษ ย่อมเป็นการควบคุมไม่ให้อาชญากรรมนั้นเกิดขึ้น กล่าวคือ กฎหมายเป็นเครื่องมือห้ามปรามการกระทำบางประการไว้ด้วยความผิดและโทษ อย่างไรก็ดี ในการบัญญัติให้การกระทำใดว่าเป็นความผิดและโทษ ก็ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมจึงต้องเป็นไปโดยชอบ รวมทั้งเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ไปควบคู่กันกับการควบคุมอาชญากรรม ดังนั้นการกำหนดความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพซึ่งเป็นการกระทำที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน จึงยังคงต้องดำรงอยู่ แต่การกำหนดกระบวนการก็ต้องเป็นไปโดยชอบ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้กระทำความผิดจนเกินสมควร

ซึ่งหลักที่จะนำมาช่วยพิจารณาประเด็นดังกล่าวนั้นคือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งมีเจตนารมณ์เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากเป็นกรณีกฎหมายที่จะเข้ามารบกวนในสิทธิของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย (กิติมา แก้วนะรา, 2559, หน้า 45) แล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าลักษณะการกระทำของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพดังกล่าวกับโทษที่จะได้รับตามกฎหมายนั้นไม่เหมาะสมกัน โดยหากพิจารณาถึงมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสม และก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดนั้น เนื่องจากความผิดดังกล่าวเป็นความผิดต่อตัวศพ การที่กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดลหุโทษย่อมเป็นวิธีการที่เหมาะสมและได้สัดส่วนมากกว่า (กิติมา แก้วนะรา, 2559, หน้า 46) เพราะสามารถเลิกคดีอาญาซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ง่ายกว่า รวมไปถึงไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากจนเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะในการกระทำความผิด

7.2 ช่องว่างของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยนั้น กำหนดวัตถุแห่งการกระทำไว้เฉพาะการกระทำความผิดต่อศพ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของศพเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงสิ่งแทนตัวศพอื่น ๆ เช่น สุสาน อัฐิ สถานที่ฝังศพ สถานที่เก็บอัฐิ อนุสาวรีย์ รูปปั้น อนุสรณ์สถาน เป็นต้น เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติให้การกระทำต่อวัตถุดังนี้เป็นความผิดตามกฎหมายแล้ว การกระทำอันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามสิ่งแทนตัวศพเหล่านี้ก็ย่อมไม่เป็นความผิดและไม่มีโทษตามกฎหมาย ตามหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย”[6] แตกต่างจากความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศเยอรมัน ที่มีการคุ้มครองถึงสิ่งแทนตัวศพอื่น ๆ แม้จะมีมากน้อยแตกต่างกันก็ตาม ดังที่ได้เปรียบเทียบมาก่อนแล้ว

[6] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

และดังเช่นคำพิพากษาของต่างประเทศที่ส่งผลให้การกระทำความผิดต่อสิ่งแทนตัวศพ หรือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับศพเป็นความผิด

ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพจึงมีช่องว่างในประเด็นดังกล่าว เพราะสิ่งแทนตัวเหล่านี้ถือเป็นสิ่งที่ระลึกถึงตัวผู้ตายแทนร่างของผู้ตายที่ย่อมเน่าเปื่อยไปตามกาลเวลา หากกฎหมายมิได้บัญญัติให้การดูหมิ่นเหยียดหยามสิ่งแทนตัวศพเป็นความผิดไว้ การคุ้มครองการดูหมิ่นเหยียดหยาม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่กฎหมายประสงค์คุ้มครอง ก็ย่อมกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น รวมไปถึงไม่เป็นการคุ้มครองที่ครอบคลุมไปภายหลังการตายได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การดูหมิ่นเหยียดหยามศพที่กฎหมายมีเจตนารมณ์คุ้มครองนั้น ไม่จำเป็นต้องกระทำต่อตัวศพโดยตรง การกระทำที่กระทำต่อสิ่งอื่น ก็อาจเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามศพได้ เช่น การทำลายหลุมฝังศพ ผนังเก็บอัฐิ เป็นต้น ซึ่งเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามศพที่กฎหมายมีเจตนารมณ์คุ้มครองไม่ต่างกัน จึงถือเป็นช่องว่างที่กฎหมายยังคุ้มครองไม่ถึงเช่นเดียวกัน

8. บทสรุป

ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ มีอัตราโทษจำคุกที่สูงมากหากเทียบกับความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา อีกทั้งมีลักษณะการเริ่มคดีอาญาและการเลิกคดีอาญาที่เป็นไปได้ยากกว่าความผิดฐานดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทอื่น ซึ่งหากพิจารณาแล้วความประสงค์ของกฎหมายย่อมประสงค์ให้มีการคุ้มครองคนมีชีวิตมากกว่าคนที่ตายไปแล้ว (สุรัสวดี แสนสุข และพลสิทธิ จิระสันติมโน, 2563, หน้า 77) การบัญญัติเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับประสงค์ดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ กล่าวในหนังสือคำอธิบายกฎหมายอาญา มาตรา 288-366/4 (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2564, หน้า 377) เกี่ยวกับการบัญญัติความผิดเกี่ยวกับศพไว้ว่า

“ความผิดเกี่ยวกับศพนี้ จึงเป็นตัวอย่างอันดีของการแก้ไขกฎหมายที่ทำเฉพาะเรื่องไม่ได้ดูให้สอดคล้องกันทั้งหมด ทำให้กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ควรจะเป็น”

แม้กระนั้น ในความเห็นของผู้เขียน ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ไม่ได้เป็นเพียงแค่ความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งควรให้ผู้เสียหายยอมความได้แต่ฝ่ายเดียว เนื่องจากความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ มีลักษณะบางประการที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การทำร้ายศพ การประจานศพในลักษณะที่เป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความผิดดังกล่าวจึงไม่ควรเป็นเพียงความผิดต่อส่วนตัวเท่านั้น แต่การแก้ไขกฎหมายก็ควรที่จะทำให้สอดคล้องกันทั้งหมด จึงไม่ควรกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิดที่มีลักษณะการเริ่มต้นคดีอาญาเป็นไปได้ง่าย แต่เลิกคดีอาญากันเป็นไปได้ยากแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรให้ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพเป็นความผิดลหุโทษ เพื่อให้ความผิดเกี่ยวกับการดูหมิ่นเหยียดหยามศพไม่หนักกว่าความผิดฐานดูหมิ่นบุคคลซึ่งมีชีวิตอยู่ เพื่อให้คดีนั้นระงับได้โดยไม่จำต้องขึ้นสู่ศาล และคดีอาญาสามารถเลิกกันได้เมื่อเจ้าพนักงานเปรียบเทียบปรับ

นอกจากนี้ ในความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพนั้น มีลักษณะต้องกระทำต่อตัวศพโดยตรงนั้น ไม่รวมไปถึงสิ่งแทนตัวศพอื่น ๆ ซึ่งการดูหมิ่นเหยียดหยามต่อสิ่งแทนตัวของผู้ตายก็เป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นความประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกัน เพราะสิ่งแทนของศพนั้นถือเป็นสิ่งที่ระลึกถึงตัวผู้ตายแทนร่างของศพที่อาจถูกนำไปประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อ หรือเน่าเปื่อยไปและสลายหายไปตามกาลเวลา หากกฎหมายมิได้บัญญัติให้การดูหมิ่นเหยียดหยามสิ่งแทนตัวศพเป็นความผิดไว้ การคุ้มครองการดูหมิ่นเหยียดหยาม ก็จะไม่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองสิ่งแทนตัวศพเหล่านี้ ซึ่งจะทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่กฎหมายประสงค์คุ้มครองย่อมสามารถกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้นภายหลังจากที่ผู้นั้นเสียชีวิตไปแล้วเท่านั้น รวมไปถึงไม่เป็นการคุ้มครองที่ครอบคลุมไปภายหลังการตายได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสาระสำคัญของการคุ้มครองนั้นเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้นมิได้สลายไปพร้อมกันกับร่างของมนุษย์ไปด้วย และเมื่อเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศเยอรมัน ล้วนแล้วแต่มีความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามต่อสิ่งแทนตัวศพที่เป็นการครอบคลุมการคุ้มครองทั้งนั้น

9. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) นำความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพตามมาตรา 366/4 ย้ายไปเป็นความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้สามารถระงับคดีอาญาได้เมื่อเจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) อันจะทำให้การดำเนินคดีมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และทำให้โทษของความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพมีความสอดคล้องกับความผิดฐานหมิ่นประมาทและความผิดฐานดูหมิ่นตามบทบัญญัติอื่นในประมวลกฎหมายอาญา รวมไปถึงไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้กระทำความผิดจนเกินสมควร และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในมาตรา 5 โดยให้มีอัตราโทษในคล้ายคลึงกับความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 393 เพื่อให้การดูหมิ่นเหยียดหยามศพมีการคุ้มครองในลักษณะเดียวกันกับการดูหมิ่นซึ่งหน้า

2) บัญญัติความผิดให้ครอบคลุมถึงการดูหมิ่นต่อสิ่งแทนตัวศพ เช่น สุสาน อัฐิ สถานที่ฝังศพ สถานที่เก็บอัฐิ อนุสาวรีย์ รูปปั้น อนุสรณ์สถาน ให้เป็นความผิดเกี่ยวกับศพอีกประเภทหนึ่ง เพื่อให้กฎหมายสามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีของผู้ตายได้อย่างสมบูรณ์ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองเกียรติยศและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แม้ภายหลังการเสียชีวิต ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิติมา แก้วนะรา. (2559). **หลักความได้สัดส่วนกับบทกำหนดโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดในคดียาเสพติดให้โทษ : ศึกษากรณีแอมเฟตามีน.** วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ไกรฤกษ์ เกษมสันต์. (2567). **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิด มาตรา 288 - มาตรา 366/4.** พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

คณพล จันทน์หอม. (2565). **คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 2.** พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

คณพล จันทน์หอม. (2566). **คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 3.** พิมพ์ครั้งที่ 8. วิญญูชน.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2564). **คำอธิบายกฎหมายอาญา มาตรา 288-366/4 (ฉบับพิมพ์ครั้งเดียว).** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และรณกรณ์ บุญมี. (2565). **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ.** พิมพ์ครั้งที่ 20. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วิธวินท์ จงจิตเจริญพร. (2568). **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิด ลักษณะความผิดต่อบุคคล (มาตรา 288-366/4).** ม.ป.พ.

วิธวินท์ จงจิตเจริญพร. (2568). **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคลหุโทษ.** พิมพ์ครั้งที่ 2. ม.ป.พ.

สายฝน ปุนหาวงศ์. (2562). ข้อสังเกตในการบัญญัติกฎหมายความผิดเกี่ยวกับศพให้เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน, **วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 7**(2), 1-12.

สุภัชลี เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2566). การลดทอนความผิดอาญาและความผิดลหุโทษ: ศึกษาบทบัญญัติซึ่งไม่ครบองค์ประกอบของโครงสร้างของความผิดอาญา, **วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์,** 49(2), 59-74.

สุรัสวดี แสนสุข และพลสิทธิ จิระสันติมโน. (2563). วิวัฒนาการความรับผิดทางอาญาเกี่ยวกับศพในประเทศไทย, **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 13**(2), 73-90.

อริยพร โพธิใส. (2558). การกระทำความผิดต่อศพ : ปัญหาที่รอการแก้ไข, **จุลนิติ**, **12**(1), 175-183.

ภาษาต่างประเทศ

Philippe Dupuis. (2018). **La violation de sépulture et l'atteinte à l'intégrité du cadavre : quand peut-on retenir ces infractions ?.** Retrieved May 21, 2025, from https://www.resonance-funeraire.com/magazine/reglementation/4826-la-violation-de-sepulture-et-l-atteinte-a-l-integrite-du-cadavre-quand-peut-on-retenir-ces-infractions.html

Rechtsprechung. (n.d.). **BGH 5 StR 71/15 - Beschluss vom 30. Juni 2015 (LG Hamburg).** Retrieved May 21, 2025, from https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/5/15/5-71-15.php

อาชญากรรมในม่านหมอก : บทวิเคราะห์ปัญหาหมอกควันพิษในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยผ่านมุมมองอาชญาวิทยาสีเขียว

Crime in the smog: An analytical study of the haze problem in Northern Thailand through the lens of green criminology

ธนภรณ์ กลิ่นฟุ้ง[1]
Thanaporn Klinfung[1]
อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
Hang Dong District, Chiang Mai Province
E-mail : p.thanaporn10@gmail.com

Received 28.10.2025 ➢ Revised 03.06.2026 ➢ Accepted 05.06.2026

บทคัดย่อ

หมอกควันพิษ (Haze) เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังในประเทศไทยเมื่อช่วง พ.ศ. 2550 และกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ผลกระทบของปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศที่อุดมไปด้วยป่าไม้ และพื้นที่ทางการเกษตร ที่ผ่านมานั้นการจัดการกับปัญหาหมอกควันพิษมักจะอยู่บนฐานมุมมองด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ในการแก้ปัญหาหมอกควันพิษ ผ่านกรอบแนวคิด “อาชญาวิทยาสีเขียว” โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) เพื่ออธิบายว่าปัญหาดังกล่าวสามารถพิจารณาในฐานะอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental Crime) ประเภทหนึ่งได้ จากมุมมองทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล และทฤษฎีป้องปราม

[1] เลขที่ 243/3 หมู่ 7 ถนนเชียงใหม่-หางดง ตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ 50230

พบว่า การเผาพื้นที่เกษตรเกิดจากการชั่งน้ำหนักเหตุและผลของผู้กระทำ โดยมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหายังคงดำรงอยู่ และเนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการกับการกระทำดังกล่าวในขณะที่กลไกกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่แม้จะมีการบังคับใช้แต่ยังขาดประสิทธิภาพ เพราะแรงจูงใจทางเศรษฐกิจมีผลต่อการตัดสินใจของผู้กระทำผิดมากกว่าความเกรงกลัวกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การแก้ปัญหาหมอกควันพิษจึงควรถูกกำหนดให้เป็นเรื่องของอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การจัดการกับปัญหานึงควรมุ่งเน้นการแก้ไขเชิงระบบด้วย โดยมิได้มุ่งเน้นแต่การลงโทษปัจเจกบุคคลปลายทางเพียงอย่างเดียว เช่น ควรเพิ่มมาตรการสนับสนุนที่จะช่วยลดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของเกษตร และ/หรือผู้ประกอบการในการเผาในที่โล่ง เพื่อทำให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตรากฎหมายที่มีมาตรการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา (Extended Producer Responsibility) และการเชื่อมโยงการสนับสนุนทางการเงินสีเขียว (Green Finance) เป็นต้น

คำสำคัญ : หมอกควันพิษ, อาชญาวิทยาสีเขียว, อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม, ทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล, ทฤษฎีป้องปราม

Abstract

Haze has been a matter of serious concern in Thailand since 2007, and over the past two decades, the impacts of this problem have become increasingly severe, particularly in the country's northern region, which is rich in forests and agricultural land. Historically, efforts to manage the haze problem have primarily been based on an environmental management perspective. However, this article aims to present a paradigm shift in addressing the haze issue through the conceptual framework of "Green Criminology." By utilizing documentary analysis, it explains how this problem can be considered a type of environmental crime. From the perspectives of rational choice theory and deterrence theory, it is found that agricultural burning stems from perpetrators weighing the costs and benefits, with economic incentives serving as a primary factor that allows the problem to persist. Currently, there are no specific laws addressing these actions. Meanwhile, existing legal mechanisms and regulations, despite being enforced, remain ineffective because economic incentives influence the offenders' decision-making far more than the fear of the law. Consequently, tackling the haze problem should be reframed as an issue of

environmental crime. Nevertheless, managing this problem must also focus on systemic solutions rather than solely penalizing individuals at the end of the chain. For instance, supportive measures should be increased to reduce the economic incentives for farmers and/or entrepreneurs to engage in open burning, which would make law enforcement mechanisms more effective. This includes enacting laws that incorporate Extended Producer Responsibility within contract farming systems and linking these efforts to Green Finance initiatives, among other measures.

Keywords : Haze, Environmental Crime, Green Criminology, Rational Choice Theory, Deterrence Theory

1. บทนำ

พื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยยังคงเผชิญกับหมอกควันพิษ (Haze) อันมีสาเหตุมาจากธรรมชาติ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์ ตัวอย่างสาเหตุของหมอกควันพิษจากธรรมชาติ เช่น ไฟป่า (Wildfire) ในช่วงฤดูแล้ง อนึ่ง จากการรายงานข้อมูลของสื่อมวลชนท้องถิ่นเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านไฟป่าซึ่งรวบรวมโดยศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันไฟป่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่ามีจุดเกิดเหตุไฟป่าระหว่างวันที่ 1 มกราคม–29 มีนาคม 2568 จำนวน 4,064 จุด เทียบกับช่วงระยะเวลาเดียวกันใน พ.ศ.2567 พบจุดไฟป่า 8,382 จุด ใกล้เคียงครึ่งหนึ่งของเหตุเมื่อปีก่อน โดยใน พ.ศ.2568 นั้น พบค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กมาก (Particulate Matters) หรือค่าฝุ่น PM 2.5 จำนวน 3 สถานีเกินมาตรฐาน 29 วัน ในขณะที่ปีที่ผ่านมา พบ ค่าฝุ่น PM 2.5 จำนวน 3 สถานีเกินมาตรฐาน 42 วัน (เชียงใหม่นิวส์, 2568)

หมอกควันพิษยังมีสาเหตุมาจากการเผาไหม้พื้นที่ทางการเกษตร (Agricultural Burning) อันก่อให้เกิดฝุ่นควันปกคลุมพื้นที่ต่าง ๆ (James Moran, Chirada NaSuwan, and Ora-orn Poocharoen, 2019) โดยในเดือนมีนาคม 2568 ศูนย์ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (Climate Change Data Center : CCDC) รายงานค่าฝุ่น PM 2.5 ที่วัดได้พบว่า หลายพื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่มีค่าฝุ่นละอองสูงเกินค่ามาตรฐาน โดยสถานีอนามัยบ้านปางมะเยา ต.ปิงโค้ง อ.เชียงดาว วัดค่าฝุ่น PM 2.5 ได้สูงถึง 625 ไมโครกรัม (Microgram) ต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งถือว่าเป็นระดับที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสุขภาพ (Saksakulkrai et al., 2026) นอกจากการรายงานค่าฝุ่นละอองข้างต้นแล้ว การจัดอันดับคุณภาพอากาศของเมืองใหญ่ทั่วโลกที่เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ IQAir[2] พบว่าจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในอันดับ 4 ของเมืองที่มีคุณภาพอากาศแย่ที่สุดในโลก และยังมีเมืองอื่น

[2] เป็นแพลตฟอร์มระดับโลกที่ให้บริการรายงาน ดัชนีคุณภาพอากาศ (AQI) และปริมาณ ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) แบบเรียลไทม์ ดำเนินงานโดยบริษัทเทคโนโลยีคุณภาพอากาศสัญชาติสวิตเซอร์แลนด์

ของประเทศไทยติดอันดับโลกอีกถึง 6 เมืองในการรายงานการจัดอันดับข้างต้น

ข้อมูลการจัดอันดับคุณภาพอากาศเชิงพื้นที่ในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบน แสดงให้เห็นถึงการสะสม และระดับความรุนแรงของฝุ่นควันพิษในพื้นที่ภาคเหนือโดยไล่เรียงระดับความรุนแรงจากสีแดงถึงสีม่วง (รุนแรงมาก) 10 อันดับแรก ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 : การจัดอันดับคุณภาพอากาศพื้นที่จังหวัดภาคเหนือตอนบน

อันดับ	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ	ค่าฝุ่นละออง (ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)
1	อ.เวียงเหนือ จ.แม่ฮ่องสอน	242
2	อ.แม่ฮี้ จ.แม่ฮ่องสอน	227
3	อ.ปาย จ.แม่ฮ่องสอน	193
4	อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่	182
5	จ.เชียงราย	180
6	อ.สันทราย จ.เชียงใหม่	170
7	อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่	169
8	อ.เมือง จ.เชียงใหม่	166
9	อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา	166
10	อ.หางดง จ.เชียงใหม่	163

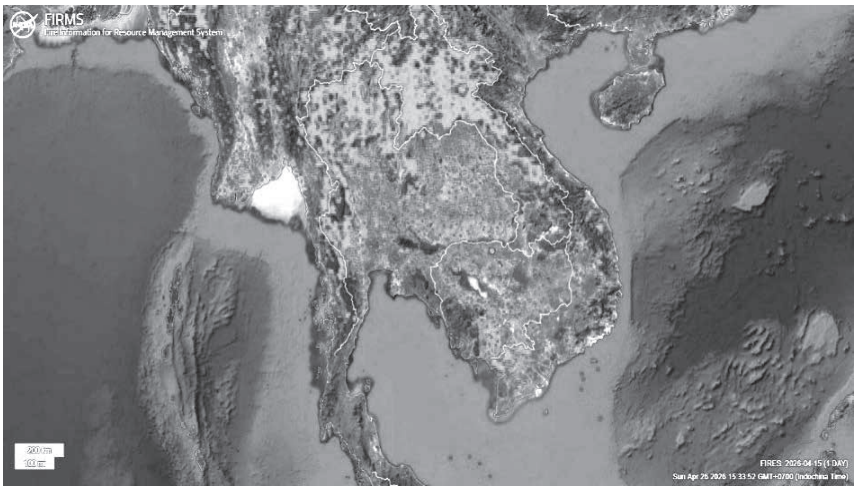
ที่มา : เนชั่นแนล จีโอกราฟฟิก เอเชีย (2568)

ปริมาณค่าฝุ่นละอองที่แสดงในตารางข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นถึง ความเสี่ยง และผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยง เช่น เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ และผู้ที่มีโรคเรื้อรังเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ (เนชั่นแนล จีโอกราฟฟิก เอเชีย, 2568)

ดังที่กล่าวไว้บ้างแล้วข้างต้น สาเหตุของการเกิดไฟป่าในประเทศไทยบ่อยครั้ง เกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการทำเกษตรกรรม การหาของป่า เช่น ไข่มดแดง เห็ด ผักหวาน และไม้ฟืน เป็นต้น ซึ่งการหาของป่าก็มักจะอาศัยการจุดไฟ และ/หรือวางเพลิงเส้นทางเพื่อให้พื้นป่าโล่งสามารถเดินทางได้สะดวก หรือเพื่อใช้ในการชักลากไม้ หรือการเลี้ยงสัตว์ที่สามารถปล่อยให้สัตว์หากินเองตามธรรมชาติ หรือเพื่อให้แสงสว่างในเวลากลางคืน หรือจุดไฟเผาทุ่งหญ้าเพื่อให้หญ้าใหม่แตกระบัด รวมถึงการล่อดักยิงสัตว์ชนิดต่าง ๆ ขณะมากินอาหาร

การเผาไร่เพื่อกำจัดวัชพืชหรือเศษซากพืชที่เหลืออยู่ภายหลังการเก็บเกี่ยว เพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกในรอบต่อไปโดยปราศจากการควบคุม ลามเข้าป่าที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง การแกล้งจุดหรือการกลั่นแกล้งเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ประชาชนในพื้นที่มีปัญหาความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องที่ทำกินหรือถูกจับกุมจากการกระทำผิดในเรื่องป่าไม้ ความประมาท ที่อาจเกิดจากการเข้าไปพักแรมในป่า ก่อกองไฟแล้วลืมดับ หรือการทิ้งก้นบุหรี่ที่ทำให้ประกายไฟลุกลามจนเกิดเป็นไฟป่าขนาดใหญ่ได้ ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อแหล่งอาหารและชีวิตสัตว์ป่า อีกทั้งส่งผลต่อปัญหาหมอกพิษ และค่าฝุ่น PM 2.5 ที่มีสถานการณ์รุนแรงในปัจจุบัน (มติชนออนไลน์, 2568)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าหมอกควันพิษเป็นวิกฤตซ้อนวิกฤต (Polycrisis)[3] (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 3 พฤศจิกายน 2568) แม้รัฐบาลที่ผ่านมาจะออกนโยบาย และตรากฎหมายกำหนดโทษต่อผู้ที่ก่อให้เกิดหมอกควันพิษ เช่น ผู้ที่เผาไร่นา ก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเผาไร่นาได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ข้อมูล Fire Information for Resource Management System ของ NASA ณ วันที่ 15 เมษายน 2569 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงมีการเผาพื้นที่เกษตรมากถึง 5,384 จุด



ภาพที่ 1 พื้นที่เกิดการเผาทางการเกษตร
ที่มา : องค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ (NASA)
https://firms.modaps.eosdis.nasa.gov/map/#d:2026-04-15;v:max;@102.3,14.3,6.0z

[3] "วิกฤตซ้อนวิกฤต (Polycrisis) หรือวิกฤตการณ์หลากมิติ หมายถึง สถานการณ์ที่วิกฤตการณ์หลายอย่าง 16 เกิดขึ้นพร้อมกัน หรือเชื่อมโยงกัน และมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะที่ซับซ้อน ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงยิ่งกว่า 17 ผลรวมของวิกฤตการณ์รายกรณีเป็นสภาวะที่ระบบหลายระบบในบริบททางนิเวศวิทยาที่เชื่อมโยงกัน กำลังเผชิญ กับความเสี่ยงในระดับสูงและทวีความรุนแรงขึ้นในหลากหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่น ๆ"

ที่ผ่านมาการตอบสนองต่อปัญหาหมอกควันพิษของภาครัฐไทยสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่าง (Gap) ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐบาลและส่วนราชการเน้นการนำแนวทาง (Approach) การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management) มาใช้ตามสถานการณ์ ด้วยการนำมาตรการบางประการ เช่น การสั่งห้าม “เผาไร่อ้อย” หรือ การตรวจจับยานพาหนะที่ปล่อย “ควันดำ” ในช่วงที่เกิดปัญหา (บีบีซี ไทย, 2563) ในประเด็นนี้อาจโต้แย้ง (Argue) ได้ว่าแนวทางการตอบสนองต่อปัญหาเป็นแนวทางในเชิง “ตั้งรับ” (Reactive) แฝงไปด้วยการประนีประนอมต่อผู้ก่อเหตุ นำมาซึ่งความล้มเหลวเชิงระบบ

อย่างไรก็ตาม บทความนี้มุ่งที่จะนำเสนอการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) สำหรับการแก้ปัญหาหมอกควันพิษผ่านกรอบแนวคิดที่เรียกว่า “อาชญาวิทยาสีเขียว” หรือ Green Criminology (Brisman, 2014) และทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้เห็นว่าปัญหาหมอกควันพิษเป็นอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental Crime) ประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ การมองปัญหาหมอกควันพิษผ่านแนวคิดที่กล่าวมานี้ช่วยให้การนำเสนอมาตรการแก้ปัญหาครอบคลุมทุกมิติอย่างบริบูรณ์ เพราะปัญหาที่เดิมเคยถูกมองว่าเป็นเพียงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเพียงชั่วครั้งชั่วคราวจะถูกมองว่าเป็น “ภยันตรายทางนิเวศ” (Ecological Threat) ซึ่งจะช่วยนำไปสู่การให้ความสำคัญกับโครงสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่ต้องทั้งสร้างความร่วมมือ และรับมือกับผู้มีอำนาจในห่วงโซ่อุปทาน

บทความฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาปัญหาหมอกควันพิษในฐานะอาชญากรรม 2) เพื่ออธิบายปัญหาหมอกควันพิษผ่านแนวคิดอาชญาวิทยาสีเขียวโดยการนำทฤษฎีอาชญาวิทยามาประยุกต์ 3) เพื่อเสนอแนะแนวมาตรการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษ โดยในส่วนถัดไปของบทความนี้ ประกอบด้วย การทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ นิยามและแนวคิดอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม ทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory) ทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหาหมอกควันพิษ ถัดไปจะเป็นการอภิปรายผลการศึกษา และบทสรุปพร้อมข้อเสนอแนะ

2. การทบทวนวรรณกรรม

2.1 อาชญากรรม และประเภทของอาชญากรรม (Crime and Types of Crime)

Lamond (2007, p.609) นำเสนอว่า “อาชญากรรม” (Crime) ไม่มีนิยามที่เป็นสากล (Universal Definition) ทั้งนี้ การมองว่าอาชญากรรมหมายความถึงสิ่งใดนั้นย่อมขึ้นอยู่ที่มุมมองของแต่ละบุคคล เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย จะมองอาชญากรรมว่าหมายความถึง “สิ่งใดก็ตามที่ถูกห้ามภายใต้ (กรอบของ) กฎหมายอาญา” (Anything Prohibited Under the Criminal Law) หรือหากมองอาชญากรรมผ่านแนวคิด “การทำผิดต่อสาธารณะ” (Public Wrongs) ก็จะให้ความสำคัญกับการกระทำความผิดใด ๆ ที่สร้างผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้าง เช่น การกราดยิง (Mass Shooting) อย่างไรก็ตาม

หากมองอาชญากรรมผ่านมุมมองอาชญาวิทยาแล้ว อาชญากรรม มิได้เป็นเพียงการกระทำผิดกฎหมายที่ต้องอาศัยการกระทำผิดเป็นฐาน (Fault-based) เท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาถึงบริบทของสังคมในวงกว้างด้วย

อย่างไรก็ดี นิยาม และคำอธิบาย อาชญากรรม ก็มักจะยึดโยงกับ "ความเป็นอาญา" (Criminality) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดกรอบ และขอบเขต โดยเฉพาะกับการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทางราชบัณฑิตยสถาน (2554) เอง ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า อาชญากรรม ว่าหมายความถึง การกระทำผิดทางอาญา โดยคำว่าอาชญา เป็นคำนาม หมายถึง โทษ มักใช้สำหรับพระเจ้าแผ่นดิน หรือเจ้านาย เช่น พระราชอาชญา โทษหลวงหรือโทษที่กระทำผิดต่อประเทศชาติหรือสังคม เช่น คดีอาญา ความอาชญา คำว่า อาชญากรรม จึงมีความหมายถึง ปรากฏการณ์หนึ่งทางสังคม ที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคล ซึ่งการกระทำนั้นกฎหมายได้บัญญัติเป็นข้อห้าม ถือว่าเป็นความผิดซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการลงโทษ นอกจากความหมายที่บัญญัติโดยราชบัณฑิตยสถานแล้ว สำนักงานกิจการยุติธรรม (2561, หน้า 10) ก็อธิบายความหมายของอาชญากรรม ในทำนองเดียวกันว่า "อาชญากรรมเป็นพฤติกรรม หรือการกระทำใดที่เป็นอันตรายต่อสังคม...และ [เป็น]การละเมิดกฎหมายอาญา" จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น บทความนี้ขอนำเสนอ **อาชญากรรม** ว่าหมายความถึง ***การกระทำ และ/หรือพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นความผิด ฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมาย โดยก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน และ/หรือสังคม***

อันที่จริงแล้ว หมอกควันพิษเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานาน แต่กลายเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเมื่อช่วง พ.ศ. 2550 และกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาปัญหานี้ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยที่อุดมไปด้วยป่าไม้ และพื้นที่ทางการเกษตร (Saengas and Harnkiattiwong, 2025; James Moran, Chirada NaSuwan, Ora-orn Poocharoen, 2019) จากการศึกษาปัญหาหมอกควันพิษในพื้นที่อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ โดย Saengas และ Harnkiattiwong (2025) พบว่าสาเหตุของปัญหามาจากไฟป่า และการเผาในที่โล่ง (Open Burning) โดยปัญหาจะทวีความรุนแรงมากในช่วงฤดูร้อน สำหรับการเผาในที่โล่งนั้น ผลการศึกษาพบว่า ชาวบ้านที่นิยมเก็บของป่าไปขายจะเผาพื้นที่ป่าบางส่วนประมาณหนึ่งสัปดาห์ เพื่อที่จะให้หน่อของพืชแตกออกมาในภายหลัง และชาวบ้านก็จะเข้าไปเก็บเพื่อนำไปค้าขาย และ/หรือบริโภคก็ตาม

จากการศึกษาของ ดามร คำไตรย์ (2561) พบว่า หมอกควันพิษที่เป็นปัญหาในประเทศไทยนั้นมิได้มีบ่อเกิดภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังเกิดจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศเมียนมา ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ที่อยู่ใกล้กับเขตแนวชายแดนประเทศไทยมากที่สุด ทั้งสามประเทศนี้ประกอบอาชีพหลักคือทำการเกษตร เมื่อมีการเผาเพื่อทำการเกษตรเกิดขึ้น กลุ่มควันที่เป็นมลพิษก็ปลิวผ่านทางอากาศมายังประเทศไทย จึงต้องมีมาตรการแก้ไขและการทำข้อตกลงร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านในการป้องกันการเกิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านด้วยเช่นกัน

2.2 อาชญาวิทยาสีเขียว (Green Criminology)

Ruggiero และ South (2013, หน้า 360) อธิบายว่า อาชญาวิทยาสีเขียว หมายความถึง "...กรอบ [Framework] เชิงภูมิปัญญา เชิงประจักษ์ และทางการเมืองที่มีต่ออันตราย การกระทำความผิด และอาชญากรรม ทั้งในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ ซึ่งส่งผลกระทบในทางที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ สิ่งมีชีวิตหลากหลายสายพันธุ์ (ทั้งมนุษย์และไม่ใช่มนุษย์) และโลกของเรา"

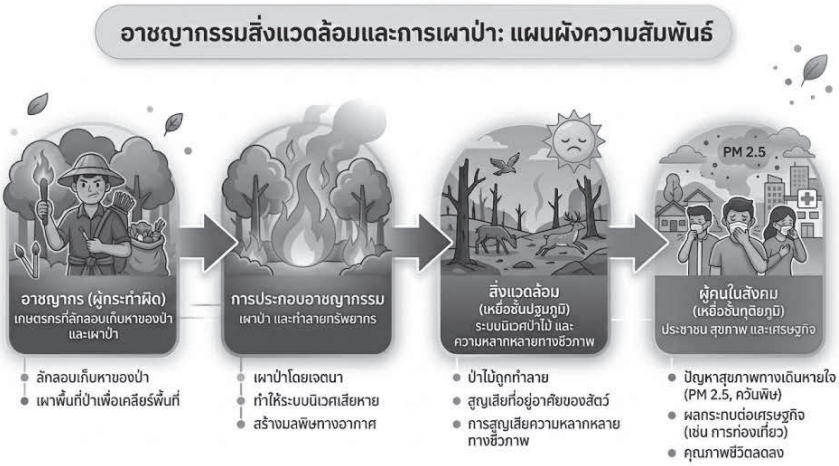
ดังนั้น เมื่อพิจารณาอาชญากรรมผ่านแนวคิดอาชญาวิทยาสีเขียวจึงทำให้มุมมองกว้างกว่าการมองอาชญากรรมผ่านอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Crime) เท่านั้น เพราะอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมเน้นมุมมองกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดั้งเดิม (Traditional Criminal Justice) ในขณะที่อาชญาวิทยาสีเขียวรวมการละเมิดกฎหมายอาญา (Crime) เข้ากับแนวคิดเรื่อง อันตราย (Harm) โดยเฉพาะต่อระบบนิเวศ สุขภาพของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การขยายขอบเขตเหยื่อ (Expanded Victimization) เหยื่อของอาชญากรรมไม่ได้จำกัดเฉพาะมนุษย์ แต่รวมถึงสัตว์ป่า พืชพรรณ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศโดยรวม ซึ่งแบ่งลำดับชั้นของเหยื่อเป็น เหยื่อชั้นปฐมภูมิ (Primary Victim) คือ ธรรมชาติ พืช สัตว์ป่า และ เหยื่อชั้นทุติยภูมิ คือ มนุษย์ (Secondary Victim) (โปรดดูภาพที่ 2 ประกอบ)

2. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) เน้นการศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับผลกระทบจากมลพิษหรือการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยมักพบว่าชุมชนที่เปราะบางและด้อยโอกาสได้รับผลกระทบมากที่สุด

3. อาชญากรรมของรัฐและองค์กร (State and Corporate Crime) ให้ความสำคัญกับอาชญากรรมที่กระทำโดยองค์กรขนาดใหญ่และภาครัฐ ซึ่งมักเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง เช่น การปล่อยมลพิษ การตัดไม้ทำลายป่า หรือการละเลยการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

4. แนวคิดไบโอเซนทริกและอีโคเซนทริก (Biocentric/Ecocentric) เป็นมุมมองที่เชื่อว่าสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศมีความสำคัญในตัวของมันเอง ไม่ใช่แค่การมีอยู่เพื่อประโยชน์ของมนุษย์เท่านั้น (ต่างจากมุมมองแบบ Anthropocentric ที่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง)



ภาพที่ 2 : อาชญาวิทยาสีเขียวกรณีการเผาป่า และเหยื่อของอาชญากรรม

อาชญาวิทยาสีเขียวมองว่าการทำลายป่าไม้และการเผาที่ดินเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตราย (Harm) ต่อสิ่งแวดล้อม สัตว์ที่ไม่ใช่มนุษย์และระบบนิเวศโดยรวม แม้ว่าบางการกระทำอาจไม่ได้ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนก็ตาม (Lynch, 1990 อ้างถึงใน White, 2008) ในด้านปัญหาหมอกควันพิษนั้น แนวคิดที่กล่าวมาช่วยขยายขอบเขตการเป็นเหยื่อให้รวมถึงผู้ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงและคนรุ่นหลังที่ต้องเผชิญกับผลกระทบระยะยาวจากหมอกควันพิษ

ในกรณีของการเผาพื้นที่ป่าและพื้นที่ทางการเกษตรในภาคเหนือนั้น เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน สาเหตุดั้งเดิมของการเผาเพราะวิธีการนี้ง่าย เสียค่าใช้จ่ายน้อย เมื่อเทียบกับวิธีอื่น เช่น ในกรณีการทำนาซึ่งเมื่อชาวนาเกี่ยวข้าวแล้วจะเหลือตอซังที่ต้องทำลาย โดยวิธีการเผานั้นง่าย รวดเร็ว เสียค่าใช้จ่ายน้อย จึงนิยมทำเช่นนี้กันมาแต่โบราณ (ชุติมณฑน์ สิริอินทร์, 2567) นอกจากนี้ การเผาพื้นที่เกษตรในภาคเหนือของประเทศไทย ยังมีสาเหตุจากการทำการเกษตรเชิงเดี่ยว และการได้รับการจ้างงานจากนายทุนแหล่งใหญ่ในการเผาเพื่อการผลิตสินค้าเกษตรพันธสัญญา[4] (Contact Farming) (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์ จังหวัดเชียงใหม่, 24 มกราคม 2565) (อัจฉรีย์ ทิพธนธรณินทร์, 2558)

ในการผลิตวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมอาหารสัตว์และเผาเพื่อต้องการที่ดินในการทำเกษตรที่เพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้เกิดฝุ่นจากการเผาจนเกิดฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เรียกว่า PM2.5 ซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า ฝุ่นที่มีขนาดเล็กเหล่านี้สามารถเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจ

[4] ระบบการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ หรือการเพาะปลูกพืช ที่มีการทำสัญญาซื้อขายผลผลิตล่วงหน้าระหว่างฝ่ายเกษตรกร หรือเจ้าของฟาร์ม กับคู่สัญญา คือ “ผู้รับประกัน” ซึ่งมักเป็นบริษัทเอกชนที่สัญญาว่าจะซื้อผลผลิตคืนจากอีกฝ่ายในราคาที่ตกลงกันตั้งแต่ต้น เรียกว่า “ราคาประกัน” ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อครบกำหนดสัญญา

ของเราได้โดยที่ไม่สามารถถูกดักจับโดยกลไกการป้องกันของร่างกาย ยิ่งฝุ่นมีขนาดเล็กมากจะสามารถเข้าไปได้ลึกในระดับถุงลมปอด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพได้ นอกจากนี้การเผายังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่ของคนในเมือง (Saksakulkrai et al., 2026)

ผลกระทบของการก่ออาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อมของไทยจากการเผากับการแสวงหาผลประโยชน์จากป่าไม้ในภาคเหนือ *ผลกระทบทางตรง* อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อป่าไม้ในภาคเหนือ ซึ่งก่อให้เกิดมลภาวะต่าง ๆ เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ สัตว์ป่าธรรมชาติและเผ่าพันธุ์ ทำให้เกิดความเสียหายของป่าไม้จากการเผาเพื่อทำการเกษตร เผาเพื่อล่าสัตว์ป่า หรือตัดไม้ ทำลายแหล่งแม่น้ำ เป็นต้น *ผลกระทบทางอ้อม* อาชญากรรมที่ไม่ได้กระทบต่อป่าไม้โดยตรง ทำให้เกิดผลทางอ้อม เช่น เมื่อเกิดการเผา แผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตร ส่งผลกระทบต่อมลพิษอากาศที่ทำให้ค่าฝุ่นละออง (PM2.5) เกินมาตรฐาน ส่งผลกระทบถึงคนชุมชนเมืองที่อาศัยใกล้ ๆ บริเวณนั้นหรืออาจส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ซึ่งในด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพในระบบทางเดินหายใจที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาลเพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงด้านสังคมในการใช้ชีวิตประจำวัน การออกนอกบ้านไปทำงานก็จะต้องมีอุปกรณ์ที่ช่วยป้องกันฝุ่นหรือแม้แต่ในบ้านก็ต้องมีอุปกรณ์ช่วยในการฟอกอากาศ ด้านการศึกษาที่มีผลกระทบต่อสมาธิในการเรียน เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

2.2.1 กรณีหมอกควันพิษข้ามพรมแดน (Transboundary Haze Pollution)

บทความนี้ อธิบาย และอภิปรายปัญหาหมอกควันพิษข้ามพรมแดน (Transboundary Haze Pollution) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อสะท้อนความสำคัญของปัญหา และชี้ให้เห็นถึงบทเรียนสำคัญ (Key Lessons Learned) โดยปัญหาที่กล่าวมานี้ถือเป็นหนึ่งในวิกฤตสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนสูงและมีลักษณะเป็น “ปัญหาสาธารณะเชิงโครงสร้าง” ที่เชื่อมโยงระหว่างมิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และประเทศไทย ปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถอธิบายผ่านแนวคิด Transboundary Pollution ซึ่งสะท้อนถึงการแพร่กระจายของมลพิษที่ไม่สามารถจำกัดอยู่ภายในเขตแดนรัฐชาติได้

สาเหตุของปัญหาหมอกควันเกิดจากการเผาป่าและการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะการปลูกปาล์มน้ำมันและเยื่อกระดาษ (Tacconi, 2016) นอกจากนี้ปัจจัยทางธรรมชาติ เช่น ปรากฏการณ์ El Niño ยังมีส่วนทำให้สถานการณ์รุนแรงขึ้น เนื่องจากทำให้เกิดภาวะแห้งแล้งและเพิ่มความเสี่ยงของไฟป่า ในมิติทางเศรษฐกิจ การเผาป่าถือเป็นวิธีที่มีต้นทุนต่ำสำหรับผู้ประกอบการ ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการกระทำดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับกรอบแนวคิด Political Economy ที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจและระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมักเอื้อให้ภาคธุรกิจมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายของรัฐ

ทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุสภาพปัญหาในภูมิภาคที่มีความคล้ายคลึงกันอยู่ไม่น้อย

งานศึกษาของ Edwards และ Heiduk (2015) และ Tacconi (2016) ล้วนชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวด้านธรรมาภิบาล (Governance Failure) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาหมอกควันยังคงดำรงอยู่ โดยเฉพาะในกรณีของอินโดนีเซียที่มีข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการทำไร่พืชเศรษฐกิจ ค.ศ. 2004 (Plantation Law [Law No. 18 of 2004]) ในทางปฏิบัติแม้กฎหมายดังกล่าวจะมีการแก้ไขบทบัญญัติให้เข้มข้นขึ้นในหลายครั้งหลังจากการบังคับใช้ก็ตาม มีการทุจริตในระบบการเมืองท้องถิ่นทำให้การกำกับดูแลการห้ามเผาในที่โล่งไม่ได้ผล และการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ ขณะเดียวกัน Alan Khee-Jin Tan (2005) วิเคราะห์ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียนยังมีลักษณะ Soft Law ซึ่งขาดกลไกการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้รัฐไม่สามารถควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษได้อย่างแท้จริง

ในด้านความร่วมมือระดับภูมิภาค ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลง ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าข้อตกลงดังกล่าวที่เน้นการป้องกัน ติดตาม (Monitoring) การเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Assistance) และ การดำเนินการประสานงาน (Coordination) ยังไม่อาจปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อตกลงดังกล่าว ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน อาเซียนยังคงยึดหลักไม่แทรกแซงกิจการภายใน การขาดกลไกตรวจสอบและบังคับใช้ผลลัพธ์ (Tan, 2005)

โดยสรุป ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นผลลัพธ์ของปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อน ทั้งในมิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการเมือง การขาดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายระดับชาติและระดับภูมิภาค จึงเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการพัฒนากลไกธรรมาภิบาลที่เข้มแข็ง และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.3 ทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผล (Rational Choice Theory)

ทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลนั้นเป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากเศรษฐศาสตร์ และได้รับความนิยมนำมาประยุกต์กับการอธิบายการตัดสินใจในการลงมือกระทำความผิดของอาชญากร โดยในแง่ของนิยามนั้น ทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล อธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ โดยมีสมมติฐานหลักว่า บุคคลกระทำการโดยมีเหตุผล และพยายามจะเพิ่มผลประโยชน์สูงสุด (Maximize Utility) ให้แก่ตนเอง โดยการประเมินเปรียบเทียบระหว่างต้นทุน (Costs) และ ผลประโยชน์ (Benefits) ที่จะได้รับจากการเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง บุคคลย่อมทำในสิ่งที่คิดว่าตนเองได้ประโยชน์จากการกระทำสิ่งนั้น ประกอบด้วยค่านิยม ทัศนคติที่เห็นพ้องตรงกับเป้าหมายหรือความต้องการ โดยคำนึงถึงประโยชน์และโทษที่จะได้รับมากกว่าการคำนึงถึงความถูกต้องหรือการได้รับโทษ (จอห์น เอลส์เตอร์ อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2556)

ทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล เชื่อว่าการตัดสินใจใด ๆ ของบุคคล รวมถึงการกระทำความผิดทางอาญา เกิดจากกระบวนการคิดดังนี้

1. การคิดอย่างมีเหตุผล (Rationality) บุคคลสามารถประเมินทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ

2. การเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) ก่อนกระทำการใด ๆ บุคคลจะชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Benefits) เช่น เงิน ความพึงพอใจ สถานะทางสังคม เป็นต้น และต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Expected Costs) เช่น โทษทางกฎหมาย ความเสี่ยงที่จะถูกจับ ความเสียหายต่อชื่อเสียง ความพยายามที่ต้องใช้ เป็นต้น

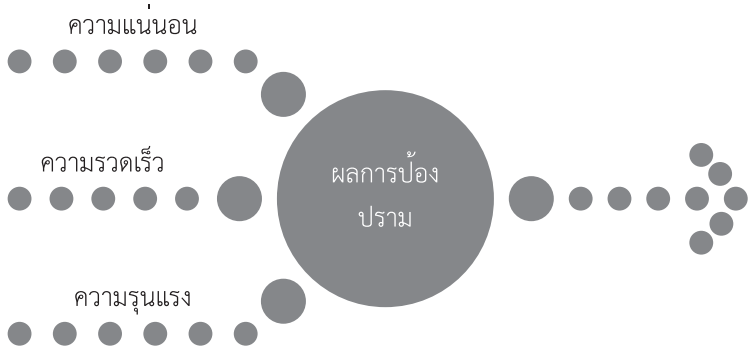
3. การแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) บุคคลจะเลือกทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) สูงสุด หรือทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่เท่ากัน

เมื่อพิจารณาแก่นของทฤษฎีข้างต้นกับสาเหตุของปัญหาหมอกควันพิษ จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจบุกรุกป่าหรือการเผาเพื่อทำเกษตรเป็นการเลือกอย่างมีเหตุผล โดยเกษตรกรหรือผู้ประกอบการจะชั่งน้ำหนักระหว่าง ต้นทุน (ความเสี่ยงถูกจับ ค่าปรับ) และ ผลประโยชน์ (ผลกำไร การลดต้นทุนและความรวดเร็วในการปรับที่ดินเพื่อการเพาะปลูก) จากการกระทำผิด (Becker, 1968) การกระทำความผิดจะเกิดขึ้นเมื่อผู้กระทำประเมินแล้วว่าผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีมากกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะต้องเสียไป อย่างไรก็ตามในบริบทของประเทศไทย การตัดสินใจเผาของเกษตรกร อาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับการคำนวนต้นทุนกับผลประโยชน์เท่านั้น แต่ได้รับอิทธิพลกับโครงสร้างตลาดเกษตรและระบบการเกษตรพันธสัญญาดังที่กล่าวไว้แล้ว ซึ่งลดทางเลือกของเกษตรกรในการจัดการเศษวัสดุโดยไม่ใช่การเผา

2.4 ทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory)

ทฤษฎีป้องปรามเป็นหลักในสาขาอาชญาวิทยาและปรัชญากฎหมายอาญาที่เชื่อว่า การลงโทษที่มีประสิทธิภาพและรุนแรงเพียงพอจะสามารถยับยั้ง บุคคลไม่ให้กระทำความผิดอาญาได้ เนื่องจากผู้ที่มีแนวโน้มจะกระทำผิดจะประเมินความเสี่ยงและผลตอบแทนตามหลักการคิดอย่างมีเหตุผล (Rational Choice) ทฤษฎีการยับยั้งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่ามนุษย์เป็นผู้มี เจตจำนงเสรี (Free Will) และสามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำความผิดได้ โดยจะประเมินต้นทุนและผลประโยชน์จากการกระทำนั้น ๆ ดังนั้น การกำหนดโทษที่รุนแรง รวดเร็ว และแน่นอน จึงเป็น “ต้นทุน” ที่สำคัญที่ทำให้บุคคลเลือกที่จะไม่กระทำผิด

การป้องปรามจะได้ผลเมื่อประกอบด้วยองค์ประกอบหลักทั้ง 3 ประการ ดังนี้



ภาพที่ 3 : องค์ประกอบหลักที่ส่งผลต่อการป้องปรามอาชญากรรม

ความแน่นอน (Certainty) หมายความถึง การลงโทษต่อการกระทำความผิดที่มีความแน่นอน เนื่องจาก หากผู้กระทำความผิดสามารถลอยนวลจากการถูกลงโทษ ผู้อื่นที่คิดจะทำความผิดเช่นเดียวกันย่อมจะไม่เกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิด

ความรวดเร็ว (Celerity) หมายความถึง การลงโทษเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วหลังการกระทำผิด ความรวดเร็วในที่นี้แท้จริงแล้ว คือ ความไม่ล่าช้าจนเกินไป ดั่งเช่นภาษิตกฎหมายที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ ความอยุติธรรม (Justice Delayed is Justice Denied) นั่นเอง

ความรุนแรง (Severity) หมายความถึง โทษที่ลงต่อผู้กระทำความผิดพึงจะต้องมีความรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้เกิดความเข็ดหลาบ โทษที่ได้รับอันมีความหนักหน่วงและน่ากลัวจึงมักจะสร้างผลการป้องปรามได้มากกว่าโทษเพียงเล็กน้อย

ประเภทของการป้องปราม แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ

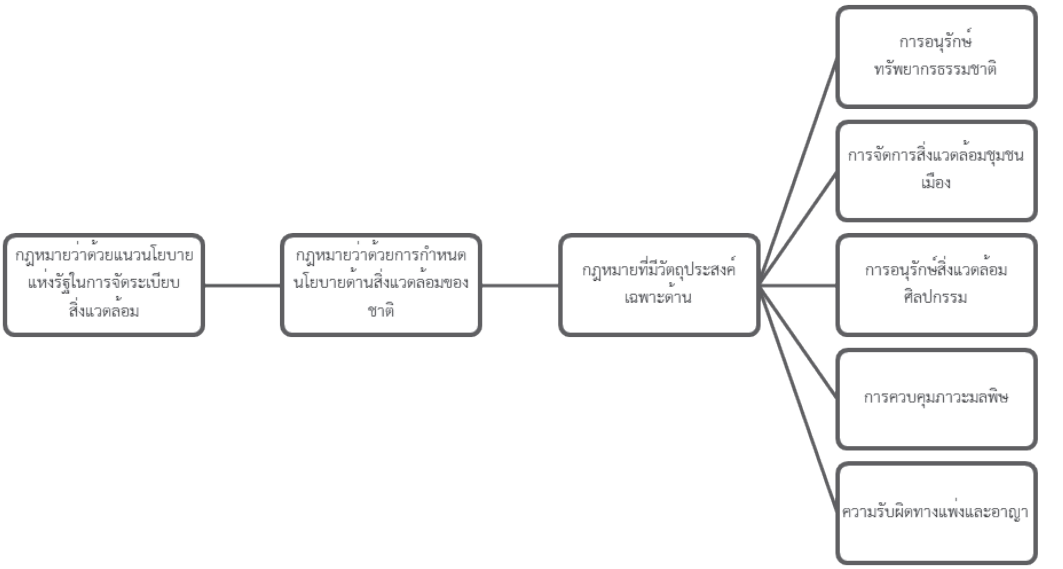
1. การป้องปรามทั่วไป (General Deterrence) การลงโทษผู้กระทำความผิดคนหนึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างให้แก่บุคคลอื่น ๆ ในสังคมเกิดความเกรงกลัวต่อโทษและไม่กล้ากระทำความผิดตาม

2. การป้องปรามเฉพาะรายบุคคล (Specific/Individual Deterrence) การลงโทษผู้กระทำความผิดคนนั้น ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ตัวผู้กระทำผิดเอง เกิดความเข็ดหลาบและไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

ในบริบทของอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม การเพิ่มความแน่นอนในการตรวจจับและการลงโทษให้สูงขึ้นถือเป็นกลไกสำคัญในการป้องปรามพฤติกรรมการกระทำความผิด (Gibbs, 1968)

2.4 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหาหมอกควันพิษ

ภาพรวมกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมหมอกควันพิษ



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย
ที่มา: อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2566), หน้า 55

1) กฎหมายว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่สำคัญที่รัฐมักนิยมนำมาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 เป็นครั้งแรก (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2566) ในส่วนของบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ตัวอย่างเช่น

มาตรา 57 บัญญัติว่า รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญข้างต้นได้วางหลักการในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงการบริหารจัดการที่สร้างสมดุลและยั่งยืนเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดต่อสังคมในวงกว้าง

2) กฎหมายว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ

ในด้านของกฎหมายที่มุ่งเน้นในการวาง

กรอบด้านนโยบายในภาพรวมกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ว่าเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง เพราะเป็นกฎหมายที่อธิบายเกี่ยวกับนิยามของสิ่งแวดล้อม มลพิษ กำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญ ยังกำหนดให้มีการจัดทำ “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” และ “การประกาศเขตควบคุมมลพิษ” ด้วย ตัวอย่างเช่น

มาตรา 35 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

มาตรา 59 ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้

จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้มีแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันปัญหาหมอกควันพิษได้

3) กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

3.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

มาตราที่เกี่ยวกับควบคุมไฟป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2560 *มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการ ทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็น ประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่*

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และ ปรับตั้งแต่ 30,000-100,000 บาท

3.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 *มาตรา 14 กำหนดว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของ ป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย*

มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

พระราชบัญญัติทั้งสองข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายนี้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่สำคัญเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งมีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากการประกอบการของโรงงาน

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา ๗ ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ...

(2) ...

(3) ...

(4) ...

(5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

แม้ว่าบทบัญญัติข้างต้นจะช่วยควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานได้ แต่ในปัจจุบัน ประเทศไทยก็ยังขาดพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาด

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง

3.3.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(1) ...

(2) ...

(3) ...

(4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาตรา 26 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่

เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

มาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

3.4 การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

มาตรา 32 ทวิ เจ้าของอาคารดังต่อไปนี้

(1) อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ

(2) อาคารชุมนุมคน

(3) อาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม แล้วแต่กรณี ทำการตรวจสอบสภาพอาคาร โครงสร้างของตัวอาคาร อุปกรณ์ประกอบต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบไฟฟ้า และการจัดแสงสว่าง ระบบการเตือน การป้องกันและการระงับอัคคีภัย การป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุชุลมุนวุ่นวาย ระบบระบายอากาศ ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบเครื่องกล หรือระบบอื่น ๆ ของอาคารที่จำเป็นต่อการป้องกันภยันตรายต่าง ๆ ที่มีผลต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แล้วรายงานผลการตรวจสอบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาผลการตรวจสอบสภาพอาคารตามวรรคหนึ่งโดยมิชักช้า เพื่อพิจารณาออกใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารหรือดำเนินการตามมาตรา 46 หรือมาตรา 46 ทวิ แล้วแต่กรณี ต่อไป

กฎหมายนี้เป็นการจัดการความเกี่ยวข้องกับการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม รวมทั้งสถานที่ทางธรรมชาติ

3.5 ความรับผิดทางแพ่งและอาญา

3.5.1 ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 220 ผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใด ๆ แม้เป็นของตนเอง จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์ของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

3.5.2 มาตรการทางกฎหมายของท้องถิ่น

ตัวอย่าง ประกาศจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการเผาในที่โล่งทุกชนิดและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม – 30 เมษายน พ.ศ. 2563 ดังนี้

(1) ในพื้นที่เขตชุมชนห้ามมิให้กำจัดวัชพืช ขยะ หรือสิ่งอื่นใดโดยการเผาอย่างเด็ดขาด

(2) ในพื้นที่การเกษตร เมื่อมีความจำเป็นต้องเผาวัชพืชในพื้นที่เกษตร ก่อนมีการประกาศห้ามเผาเด็ดขาด ให้ราษฎรต้องขออนุญาตจากกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในเขตปกครองที่นั้น ๆ เพื่อแจ้งต่อนายอำเภอก่อนจะดำเนินการเผาทุกครั้ง พร้อมกับต้องจัดทำแนวกันไฟและควบคุมไฟมิให้ลุกลามไปยังพื้นที่อื่น ๆ โดยให้ประสานกับหน่วยงานควบคุมไฟป่าที่ใกล้ที่สุดในท้องที่

(3) หากราษฎรผู้ใดไม่แจ้งขออนุญาตต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือขออนุญาตแล้วแต่ไม่จัดทำแนวกันไฟ และมิได้ควบคุมไฟให้อยู่ในพื้นที่ที่ตนถือครอง จนเป็นเหตุให้ไฟลุกลามไหม้ป่า ให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านแจ้งต่อนายอำเภอท้องที่เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ราษฎรที่ฝ่าฝืนหรือปล่อยปละละเลยโดยเฉียบขาดทุกราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่บุกรุกเข้าไปแผ้วถางป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จังหวัดจะพิจารณาใช้นโยบายทวงคืนพื้นที่ดังกล่าวตามที่เห็นสมควร และจะดำเนินคดีตามความผิดที่เกิดขึ้น

(4) การจุดไฟเผาในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่การเกษตร ให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา หากพบผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไข ฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, 2535) มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่นแสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อพบว่าบุคคลใดได้ก่อเหตุรำคาญขึ้น เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญนั้น ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นจะมีโทษความผิดตามมาตรา 74 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าประเทศไทยมีกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมในหลายระดับ ทั้งในระดับรัฐ กฎหมายเฉพาะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมาตรการเชิงบริหารและท้องถิ่น โดยในระดับสูงสุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา คุ้มครอง และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน ในขณะที่พระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีบทบัญญัติที่มุ่งควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ และห้ามการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงการเผาป่า นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังให้อำนาจใน

การควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ เช่น ฝุ่นละอองและควัน ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน และประมวลกฎหมายอาญา ที่มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดเพลิงไหม้ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาหมอกควัน อีกทั้งยังมีมาตรการทางปกครองที่ให้อำนาจรัฐในการเรียกค่าเสียหายและสั่งให้มีการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมถึงมาตรการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดเขตควบคุมการเผาในที่โล่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดอาชญาวิทยาสีเขียว (Green Criminology) ซึ่งมุ่งวิเคราะห์อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมในเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ พบว่าปัญหาสำคัญของการจัดการหมอกพิษในประเทศไทยมิได้อยู่ที่การขาดแคลนกฎหมาย หากแต่อยู่ที่ช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement Gap) และความล้มเหลวเชิงธรรมาภิบาล (Governance Failure) กล่าวคือ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่กำหนดข้อห้ามและบทลงโทษอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับยังคงพบการเผาในพื้นที่ภาคเหนืออย่างต่อเนื่อง สะท้อนถึงข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นการควบคุมและลงโทษผู้กระทำในระดับปัจเจก โดยเฉพาะเกษตรกรหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในระดับปลายเหตุมากกว่าการจัดการปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น ระบบการผลิตทางการเกษตรเชิงเดี่ยว หรือแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในห่วงโซ่อุปทาน อันสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ (Selective Enforcement) ในอาชญาวิทยาสีเขียว

กล่าวโดยสรุป แม้ว่ากรอบกฎหมายของประเทศไทยจะมีความครอบคลุมในเชิงเนื้อหาและมีเครื่องมือทางกฎหมายที่หลากหลายในการจัดการปัญหาหมอกพิษ แต่ภายใต้มุมมองอาชญาวิทยาสีเขียว พบว่าการแก้ไขปัญหายังขาดการบูรณาการเชิงโครงสร้าง และยังไม่สามารถจัดการกับรากเหง้าของปัญหาได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ปัญหาหมอกพิษยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนานโยบายสาธารณะและกลไกการกำกับดูแลที่มุ่งเน้นความเป็นธรรม ความยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

3. อภิปรายผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ปัญหาหมอกควันพิษผ่านมุมมองอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม พบว่าปัญหาหมอกควันพิษในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยไม่ได้เป็นเพียงปัญหามลพิษทางอากาศเท่านั้น แต่ในหลายกรณีเป็นการกระทำด้วยเจตนาของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทราบดีถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเผาพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นถึงอาชญากรรมเชิงโครงสร้าง (Structural Crime) ที่เกิดจากการละเลยของรัฐ การขาดการบังคับใช้กฎหมาย และการปล่อยให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือผู้ประกอบการบางรายแสวงหาผลประโยชน์จากการเผาป่าโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อม กรณีที่กล่าวมานี้คล้ายกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนิเซีย โดยพบว่า การละเลยของภาครัฐ รวมถึงการรับสินบนของผู้บริหารท้องถิ่นจากนายทุน และ/หรือเกษตรกร ทำให้การแก้ไขปัญหาการเผาพื้นที่เกษตรกรรมไม่สำเร็จผล

(Edwards and Heiduk, 2015) ประเด็นที่สำคัญเช่นเดียวกัน คือ ผลกระทบของหมอกควันพิษมีลักษณะข้ามพรมแดน (Transboundary Crime) โดยเป็นปัญหาร่วมของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมา ลาว และกัมพูชา โดยละอองฝุ่นและควันจากการเผาในพื้นที่ชายแดนสามารถลอยเข้าสู่ประเทศไทย ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ (ASEAN Transboundary Haze Agreement) (ASEAN Secretariat, 2023) ในขณะเดียวกันการอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนี้ก็จำต้องพึ่งพาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศบางประเทศก็ยังไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการควบคุมการเผายังประสบข้อจำกัดด้านทรัพยากรและศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้มาตรการในระดับพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งงานวิจัยของ Edwards and Heiduk (2015) ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในกรณีการจัดการปัญหาหมอกควันพิษข้ามพรมแดนของประเทศอินโดนีเซียนั้น เผชิญกับความล้มเหลวเพราะการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากเครือข่ายการอุปถัมภ์ของเจ้าของที่ดิน เจ้าของไร่ กับผู้บริหารท้องถิ่น

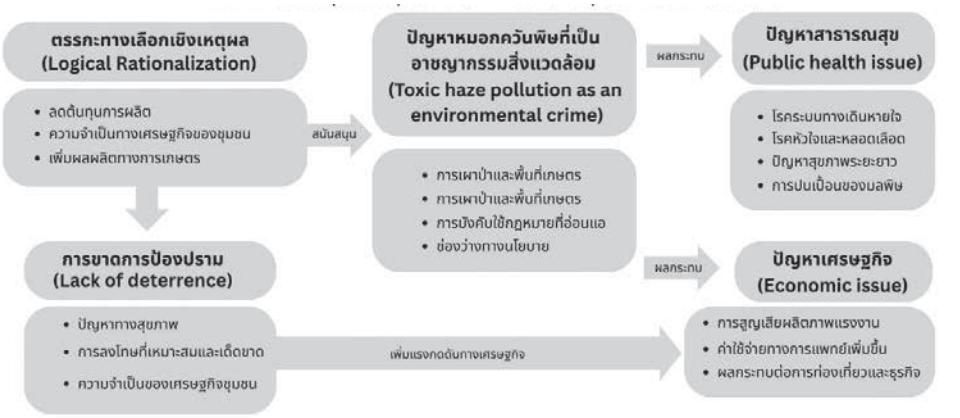
เมื่อประยุกต์ทฤษฎีอาชญาวิทยามาอธิบายปัญหาหมอกพิษ พบว่า อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental Crime) การกระทำที่ละเมิดกฎหมายอาญา (Crime) ที่นำไปสู่แนวคิดอันตราย (Harm) ซึ่งการแสวงหาประโยชน์จากป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็น การแผ้วถางเพื่อหาของป่า การล่าสัตว์ การเผาที่ดิน การทำเกษตรกรรมในพื้นที่ที่เป็นเขตอนุรักษ์ ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อระบบนิเวศเป็นอย่างมาก สุขภาพของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ โดยที่เหยื่อของอาชญากรรมไม่ได้จำกัดแค่เฉพาะมนุษย์ แต่รวมถึงสัตว์ป่า พืชพรรณ และระบบนิเวศโดยรวม โดยทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผล (Rational Choice Theory) อธิบายว่าการตัดสินใจของอาชญากรในการกระทำความผิดการบุกรุกป่าหรือการเผาเพื่อทำเกษตรเกิดจากการคิดอย่างมีเหตุผลผ่านกระบวนการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุน (Costs) และผลประโยชน์ (Benefits) ที่จะได้รับ โดยเลือกทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สูงสุด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เกษตรกรหรือผู้ประกอบการที่ตัดสินใจเผาหรือบุกรุกป่าเพื่อเผาได้ประเมินแล้วว่าผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เช่น ผลกำไรการลดต้นทุนในการเตรียมพื้นที่เพาะปลูก การหาของป่าสะดวกขึ้น มีมากกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะต้องเสียไป เช่น ความเสี่ยงถูกจับ ค่าปรับหรือโทษทางกฎหมาย โดยมาตรการที่เสนอควรเน้นการ เพิ่มต้นทุนของการกระทำผิด เช่น เพิ่มความเสี่ยงถูกจับ เพิ่มความรุนแรงของโทษปรับ/จำคุก และลดผลประโยชน์จากการเผา เช่น ให้การสนับสนุนทางเลือกในการกำจัดเศษซากพืชที่ไม่ใช่การเผา เพื่อให้ผู้กระทำผิดตัดสินใจว่าการไม่กระทำความผิดจะให้ผลประโยชน์ที่ดีกว่า ในมิติของความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ยังพบว่ากลุ่มชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีข้อจำกัดด้านทางเลือกในการดำรงชีพกลับถูกกำหนดให้เป็นผู้กระทำผิด ในขณะที่

ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมหรือระบบเศรษฐกิจกลับไม่ได้รับการควบคุมอย่างเท่าเทียม ดังตัวอย่างในเรื่อง รูปแบบการจ่ายผลตอบแทนของชาวไร่อ้อย ที่จะได้รับเงินสดทันทีเมื่อส่งอ้อยสดเข้าโรงงาน และยังมีแรงจูงใจเพิ่มเติมจากภาครัฐ เช่น เงินช่วยเหลือ 120 บาทต่อไร่ สำหรับผู้ที่ไม่เผาอ้อยก่อนตัด ในทางตรงกันข้าม ชาวนาที่ตัดสินใจไถกลบแทนการเผา ได้ผลตอบแทนกลับมาไม่ใช่เงินสดทันที หากเป็นเพียงการประหยัดต้นทุนค่าปุ๋ย (ประมาณ 100–170 บาทต่อไร่) และต้องรอรายได้จากการขายข้าวเปลือกนานกว่า 110–120 วันหลังการเก็บเกี่ยว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ให้คุณค่ากับเงินสดที่ได้รับทันที มากกว่าผลตอบแทนที่ต้องรอแม้จะมากกว่าในระยะยาว ในขณะเดียวกันพื้นที่ไร่อ้อยของเกษตรกรรายย่อยมักมีลักษณะไม่เรียบเสมอกัน ส่งผลให้ผู้ให้บริการเครื่องจักรต้องเก็บเกี่ยวผลผลิตโดยเว้นระยะจากพื้นดินพอสมควร เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายที่อาจเกิดกับเครื่องมือจากการกระแทกกับหน้าดิน ซึ่งทำให้เหลือตออ้อยในไร่ค่อนข้างสูง จึงต้องเผาเพื่อกำจัดตออ้อย อีกทั้งปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะพื้นที่ที่ห่างไกลจากกัมพูชาที่เป็นแหล่งผลิตแรงงานในภาคเกษตรสำคัญของไทยแห่งหนึ่ง เนื่องจากแรงงานภาคเกษตรที่เป็นชาวไทยมีอยู่จำกัด แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมาก การขาดแคลนแรงงานจึงมีผลต่อการตัดสินใจเผาของชาวไร่อ้อย (สุทธิภัทร ราชคม, 2567) ซึ่งการที่มาตรการของรัฐ เช่น การให้เงินอุดหนุนหรือแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ สามารถลดพฤติกรรมการเผาได้อย่างมีนัยสำคัญ ยังสะท้อนให้เห็นว่าผู้กระทำมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามโครงสร้างของต้นทุนและผลประโยชน์ (Wongpakaran and Jintanakul, 2023) อันเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับข้อสมมติฐานสำคัญของทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล

นอกจากนี้ จากการประยุกต์ทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory) พบว่า การที่ผู้กระทำผิดถูกจับกุมและดำเนินคดีแล้ว สำหรับการลงโทษที่มีความแน่นอน (Certainty) ความรวดเร็ว (Celerity) และความรุนแรง (Severity) สามารถช่วยยับยั้งการกระทำผิดในระยะยาวได้ ซึ่งในวิธีการตรวจจับผู้ที่กระทำผิดมีความซับซ้อน เนื่องจากหาตัวผู้กระทำผิดที่ชัดเจนยาก อีกทั้งยังขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยและจำเป็นต่อการใช้งานในพื้นที่ เช่น การใช้ระบบดาวเทียมเพื่อระบุพิกัดและผู้กระทำผิดซ้ำซากได้อย่างแม่นยำและรวดเร็ว เพื่อเพิ่มโอกาสในการถูกจับกุมที่มีความแน่นอน การสื่อสารเชิงรุกที่ภาครัฐและสื่อมวลชนต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินคดีและการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างโปร่งใสและต่อเนื่อง เพื่อให้สาธารณชนรับรู้ถึงความแน่นอนและความรุนแรงของการลงโทษ รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายที่รุนแรงและครอบคลุม เช่น มาตรการทางปกครองที่กระทบต่อเศรษฐกิจ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการหรือการเรียกค่าเสียหายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป

เมื่อพิจารณาผ่านกรอบของทฤษฎีอาชญาวิทยาสีเขียว (Green Criminology) พบว่า การเผาป่าและการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ถือเป็นอาชญากรรมที่ไม่มีเหยื่อชัดเจน (Victimless Crime) ในสายตาสังคม แต่ในความเป็นจริงแล้ว

เหยื่อมีทั้งมนุษย์และสิ่งแวดล้อม การกระทำเหล่านี้เป็นอาชญากรรมโดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐอาจมีส่วนร่วมโดยไม่ตั้งใจ ผ่านนโยบายที่ส่งเสริมการเกษตรเชิงเดี่ยวหรือการพัฒนาเชิงพาณิชย์ที่ผลักภาระความเสียหายให้กับธรรมชาติทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลและทฤษฎีป้องปราม จึงสามารถอธิบายพฤติกรรมผู้กระทำผิดได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้นได้ประโยชน์กว่าความเสี่ยงที่จะถูกลงโทษมากกว่า ผู้เขียนจึงสรุปเป็นดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4 : ความเชื่อมโยงเชิงทฤษฎีและปัญหาหมอกควันพิษ กับผลพวงของปัญหา

จากการอภิปรายปัญหาข้างต้น บทความนี้มีข้อโต้แย้งหลัก (Key Argument) กล่าวคือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการแก้ปัญหาหมอกควันพิษในเชิงการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมาเป็นการจัดการอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมจะช่วยยกระดับ และเพิ่มมิติการแก้ไขปัญหาได้

มาตรการแก้ไขปัญหาพึงจะต้องทำให้การเผาพื้นที่เกษตรอันนำไปสู่หมอกพิษที่มีราคาสูงและมีค่าตอบแทนต่ำ (High Cost and Low Return) ตามหลักทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล และเน้นการบังคับใช้กฎหมายที่ได้มรรคผล ตามหลักทฤษฎีป้องปราม ดังนี้

1) เพิ่มมาตรการสนับสนุนที่จะช่วยลดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของเกษตร และ/หรือผู้ประกอบการในการเผาในที่โล่ง เพื่อทำให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะในปัจจุบันแรงจูงใจในแง่การลดต้นทุนการผลิตทำ ให้เกษตรกรยังเลือกที่จะเผาอยู่ แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดโทษไว้ก็ตาม

2) ยกระดับความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียน โดยผลักดันข้อตกลง “ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution” ให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และกำหนดบทลงโทษในลักษณะของการคว่ำบาตรประเทศสมาชิกที่ไม่ให้ความร่วมมืออย่างชัดเจนในการป้องกันการเกิดปัญหาหมอกควันพิษ และสร้างคณะกรรมการร่วมระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือด้านการป้องกัน

การเผา (ASEAN Secretariat, 2023)

3) สร้างระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยล่วงหน้าโดยใช้เทคโนโลยีดาวเทียมตรวจจับจุดความร้อน (Hotspot) แบบเรียลไทม์เชื่อมโยงกับหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อระบุพื้นที่เสี่ยงและผู้กระทำผิดได้รวดเร็ว

4) ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมและโดรนตรวจจับเพื่อเพิ่มความแน่นอนในการจับกุม

5) เพิ่มต้นทุนของการกระทำผิดเพิ่มโทษปรับและโทษจำคุกให้เหมาะสมกับมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

6) ลดผลประโยชน์จากการเผา สนับสนุนงบประมาณให้ชุมชนใช้เทคโนโลยีไถกลบเศษพืชหรือการผลิตปุ๋ยชีวภาพจากเศษวัสดุเหลือใช้ พร้อมส่งเสริมการตลาดเกษตรปลอดการเผาให้มีมูลค่าเพิ่ม

7) เสริมสร้างการรับรู้ทางสังคมสื่อสารสาธารณะให้เห็นถึงผลกระทบของหมอกควันในฐานะอาชญากรรมต่อชีวิต

8) ส่งเสริมหลักความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ทุกคนตระหนักถึงความไม่เท่าเทียมของผลกระทบ

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นอกจากมาตรการแก้ไขปัญหาที่นำเสนอไปแล้วข้างต้น การแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษในภาคเหนือของประเทศไทยจำเป็นต้องอาศัยนโยบายในมิติต่าง ๆ ที่บูรณาการเข้ากันทั้งในมิติกฎหมาย การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และความร่วมมือระหว่างประเทศ เพราะปัญหานี้มีลักษณะซับซ้อน

แม้ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะด้านการบริหารจัดการคุณภาพอากาศที่มีผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม แต่ได้มีความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาดอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2568 สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภายหลังการยุบสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2568 ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2568) ต่อมา คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2569 ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2569) ซึ่งสาระสำคัญของร่างกฎหมาย มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อดำเนินการพัฒนาและบูรณาการระบบการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนให้เป็นระบบ เพื่อป้องกันการปล่อยมลพิษ ฝุ่น ควัน กลิ่น เข้าสู่สภาพแวดล้อม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายให้เกิดการวางแผน การบริหารจัดการ การควบคุม กำกับ ติดตามและประเมินผล รวมถึงการบูรณาการเชิงระบบของหน่วยงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งในอนาคตจะมีขอบเขตอำนาจในการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพิ่มเติมดังนี้

4.1 นโยบายเชิงป้องกัน (Preventive Policy)

การป้องกันสามารถควบคุมไม่ให้เกิดการเผาได้ตั้งแต่ต้นทาง จะช่วยลดต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายและการเยียวยาผลกระทบในภายหลังได้อย่างมาก ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

1) จัดทำเขตปลอดการเผา โดยกำหนดพื้นที่ห้ามเผาเด็ดขาด เช่น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ เขตชุมชน และพื้นที่เกษตรใกล้เขตเมือง และใช้ระบบใบอนุญาตเผา โดยให้เผาได้เฉพาะช่วงเวลาที่เหมาะสมและอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่อย่างเข้มงวด

2) ระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยล่วงหน้า โดยนำเทคโนโลยีดาวเทียมตรวจจับจุดความร้อน (Hotspot) แบบเรียลไทม์ และเชื่อมโยงข้อมูลกับศูนย์บัญชาการของจังหวัด พร้อมทั้งมีการแจ้งเตือนอัตโนมัติผ่านแอปพลิเคชันหรือ SMS ให้กับประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่เสี่ยง

3) การส่งเสริมเทคโนโลยีเกษตรปลอดการเผา โดยอาจมีการสนับสนุนการใช้เครื่องจักรทางการเกษตร เช่น รถไถกลบเศษพืช เครื่องย่อยชีวมวล และการทำปุ๋ยหมักชีวภาพ หรือจัดตั้งกองทุนเกษตรปลอดการเผา เพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงเงินทุนและอุปกรณ์ทางเลือก

4.2 นโยบายเชิงบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Policy)

การบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามทฤษฎีการป้องปราม (Deterrence Theory) ความแน่นอนของการถูกจับกุมและความรุนแรงของการลงโทษเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้กระทำผิดได้คิดก่อนทำมาแล้ว ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

1) เพิ่มโทษและค่าปรับให้เหมาะสมกับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม โดยประเมินมูลค่าความเสียหายจากการเผา เช่น ค่ารักษาพยาบาล ความเสียหายต่อป่าไม้ และระบบนิเวศ แล้วกำหนดค่าปรับตามสัดส่วนจริงให้สอดคล้องกับเงินเฟ้อและสร้างต้นทุน (Cost) ในการก่อเหตุให้มากขึ้น (เขมภัทร ทฤษฎิคุณ และฉัตรฑริกา นภาธนาพงศ์, 2567) ตัวอย่างเช่น บทลงโทษใน พ.ร.บ.ป่าไม้ มาตรา 54 วรรคท้าย *“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และ ปรับตั้งแต่ 30,000-100,000 บาท”* จะเห็นได้ว่าค่าปรับหนึ่งแสนบาทไม่มีความคุ้มค่ากับพื้นที่ป่ามากกว่า 25 ไร่ ที่ต้องสูญเสียไป

2) จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจสำหรับอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม มีการบูรณาการการทำงานระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมควบคุมมลพิษ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานฯ และใช้เทคโนโลยีโดรนและดาวเทียมระบุตำแหน่งผู้กระทำผิดซ้ำซากพร้อมฐานข้อมูลกลางระดับประเทศ

3) เผยแพร่ผลการบังคับใช้กฎหมายอย่างโปร่งใส โดยอาจมีการเผยแพร่รายชื่อผู้ถูกดำเนินคดีในคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคม ให้สื่อมวลชนร่วมสังเกตการณ์และรายงานผลต่อสาธารณะ

4) ตรากฎหมายที่มีมาตรการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา (Extended Producer Responsibility) และการเชื่อมโยงการสนับสนุนทางการเงินสีเขียว

(Green Finance) แทนการมุ่งลงโทษปัจเจกบุคคลปลายทางเพียงอย่างเดียว

4.3 นโยบายเชิงเศรษฐกิจและแรงจูงใจ (Economic Incentive Policy)

สาเหตุหลักของการเผาที่สำคัญ คือ แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ดังนั้น หากภาครัฐสามารถสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้กับเกษตรกรและผู้ประกอบการ จะช่วยลดแรงผลักดันให้เกิดการเผา มีแนวทาง ดังนี้

1) ระบบคาร์บอนเครดิต ที่ให้สิทธิ์คาร์บอนเครดิตแก่เกษตรกรที่ลดการเผาและปลูกพืชที่ช่วยดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ หรือมีการเปิดตลาดซื้อขายคาร์บอนเครดิตระดับท้องถิ่นเพื่อสร้างรายได้เสริมแก่เกษตรกร

2) การสนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียนส่งเสริมการใช้เศษวัสดุเหลือจากการเกษตรผลิตพลังงานชีวมวล หรือวัตถุดิบอุตสาหกรรมและสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อยในการพัฒนาเทคโนโลยีรีไซเคิลเศษชีวมวล

3) เงินอุดหนุนและกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยอาจจัดตั้งกองทุน Green Fund สนับสนุนโครงการชุมชนที่ลดการเผา มอบรางวัลชุมชนปลอดหมอกควันเพื่อสร้างแรงจูงใจทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพและร่วมกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ทำ Corporate Social Responsibility (CSR) การรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ อยู่เป็นประจำ อนึ่ง กองทุนที่เสนอให้จัดตั้งข้างต้นนั้นแตกต่างจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่แล้วเพราะจะมุ่งเน้นการแก้ปัญหาหมอกควันพิษและฝุ่น PM2.5 เป็นการเฉพาะ

4.4 นโยบายเชิงสังคมและการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation Policy)

ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากหมอกควัน ดังนั้น การแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นวางแผนไปจนถึงการติดตามผล มีแนวทาง ดังนี้

1) จัดการทรัพยากรโดยชุมชน โดยให้สิทธิชุมชนในการดูแลและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนอาจมีการจัดตั้งอาสาสมัครพิทักษ์ป่าและหมอกควันเพื่อเฝ้าระวังไฟป่าได้

2) สร้างเครือข่ายชุมชนปลอดหมอกควันให้ความรู้ด้านสุขภาพและผลกระทบของฝุ่น PM 2.5 ส่งเสริมกิจกรรมชุมชน เช่น วันปลอดการเผา หรือสัปดาห์อากาศสะอาด

3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและสื่อมวลชน โดยให้ภาคธุรกิจในพื้นที่ร่วมสนับสนุนงบประมาณในการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตร ให้สื่อมวลชนทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวังสาธารณะเพื่อร่วมกันตรวจสอบและรายงานผล

4.5 นโยบายเชิงการศึกษาและการสื่อสารสาธารณะ (Education and Communication Policy)

การสร้างความเข้าใจและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชน ซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาวสำหรับการป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม มีแนวทาง ดังนี้

1) บรรจุหลักสูตรสิ่งแวดล้อมและอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมในระบบการศึกษาให้ความรู้เกี่ยวกับ Green Criminology และ

ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมในระดับมัธยมและมหาวิทยาลัย พร้อมจัดอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสอนเรื่องผลกระทบของหมอกควันพิษ

2) ใช้สื่อสาธารณะและโซเชียลมีเดียในการรณรงค์ ผลิตสื่ออินโฟกราฟิก วิดีโอสารคดี และแคมเปญออนไลน์ เพื่อสื่อสารถึงอันตรายจากฝุ่น PM2.5 ใช้ Influencer และสื่อชุมชนในการกระตุ้นพฤติกรรมเชิงบวก เช่น การไม่เผา การรายงานจุดไฟป่า เป็นต้น และมีการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จัดอบรมให้เกษตรกรและผู้นำชุมชนมีความรู้ในการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตรอย่างปลอดภัย ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ และฉัตรฑริกา นภาธนาพงศ์. (2567). **ปฏิรูป 'โทษปรับ' เพิ่มประสิทธิภาพสร้างความเป็นธรรม.**กรุงเทพธุรกิจ. ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.bangkokbiznews.com/health/social/1139249.

ชุติมณฑน์ สิริอินทร์. (2567). **แนวทางกฎหมายทางเลือกเพื่อลดการเผาในที่โล่งในประเทศไทย** (การค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เชียงใหม่นิวส์. (2568). **พบไฟป่าสะสมของแม่ฮ่องสอนกว่า 4 พันจุด ทะยานพุ่งเกือบครึ่งของปีก่อน.** ค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2568. จาก https://www.chiangmainews.co.th/social/3621673/.

ดามร คำไตรย์. (2561). มลพิษหมอกควันข้ามแดนอาเซียนกับการแก้ไขปัญหาด้วยข้อบังคับระดับท้องถิ่นไทย. **วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 1**(11), 87-109.

เนชั่นแนล จีโอกราฟฟิก เอเชีย. (2568). **ไฟป่าภาคเหนือยังวิกฤต จุดความร้อนพุ่ง – ค่าฝุ่นเกินมาตรฐาน.** ค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2568. จาก https://ngthai.com/environment/77233/march-2025-wildfire/.

บีบีซี นิวส์ ไทย. (2563). **ฝุ่น PM 2.5 กลับมาวิกฤต รัฐบาลทำอะไรไปแล้วบ้างหลังประกาศเป็น "วาระแห่งชาติ".** ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.bbc.com/thai/thailand-51030236.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2556). วิพากษ์การอธิบายทางเลือกเชิงเหตุผล. **วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, 1**(1), 143-180.

มติชนออนไลน์. (2568). **รัฐบาล ฮึ่มเผาป่า เจอโทษหนัก คุก 20 ปี ปรับ 2 ล้าน เรียกค่าชดเชยไร่ละ 2 แสน.** ค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2568. จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_5113447.

ราชกิจจานุเบกษา. (2484). **พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.** ค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2568, จาก https://searchlaw.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/NUxMV1R4MWNSdHRUM1BYY2Y4VUEvQT09

ราชกิจจานุเบกษา. (2499). **ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.** ค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2568, จาก https://searchlaw.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/K2dTMURyaDllOXJVWVZqZGJLK09pdz09

ราชกิจจานุเบกษา. (2507). **พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.** ค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2568, จาก https://searchlaw.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/YkswVjJ4dE0rR0pVS2hWR2N3V2IrQT09

ราชกิจจานุเบกษา. (2535). **พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.** ค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2568, จาก https://searchlaw.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/bmdYQUOQkI3U0hNUTVWRThuU09ZUT09

ราชกิจจานุเบกษา. (2535). **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.** ค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2568, จาก https://searchlaw.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/SXU5bUYyN0w1Z29BeTZ4UVc4bXZXdz09

ราชกิจจานุเบกษา. (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.** ค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2568, จากhttps://shorturl.asia/p57Bz.

ราชบัณฑิตยสถาน, (2554). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.** กรุงเทพฯ ; นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

สุทธิภัทร ราชคม. (2567). **การลดการเผาสำหรับชาวไร่อ้อยรายเล็ก.** ค้นเมื่อ 28 เมษายน 2569. จาก https://tdri.or.th/2025/05/sustainable-biomass-management-rice-sugarcane-part3/.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2569). **มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 พฤษภาคม 2569.** ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.thaigov.go.th/th/news/163726.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2561). **รายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2561**. ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.oja.go.th/wp-content/uploads/2019/10/WhitePaperonCrimeJustice2018.pdf.

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (3 พฤศจิกายน 2568). **ระบบบริหารจัดการเพื่อสุขภาวะในวิกฤตซ้อนวิกฤต.** ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.nationalhealth.or.th/storage/downloads/f69ce68d-d0d2-4c8b-b476-2de534aa8293/main4polycrisis.pdf.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550). **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554.** ค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2568, จาก https://www.onep.go.th/ebook/spd/environment-plan-2550-2554.pdf.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (24 มกราคม 2565). **เกษตรพันธสัญญาคืออะไร.** ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.opsmoac.go.th/chiangmai-article_prov-preview-441891791876.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2568). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร.**

อัจฉรีย์ ทิพธนธรณินทร์. (2558). แนวทางการแก้ปัญหาหมอกควันสำหรับจังหวัดเชียงใหม่. **วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 1**(4). 72-105.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2566). **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.** สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ภาษาอังกฤษ

ASEAN Secretariat. (2023). ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. **Jakarta: ASEAN Secretariat.** 1-24.

Avi Brisman. (2014). Of Theory and Meaning in Green Criminology. **International Journal for Crime, Justice and Social Democracy, 3**(2), 21-34.

Becker GS. (1968). Crime and punishment: an economic approach, **J Polit Econ 76**(2), 169–217.

Edwards, Scott Adam, and Felix Heiduk. (2015). Hazy Days: Forest Fires and the Politics of Environmental Security in Indonesia, **Journal of Current Southeast Asian Affairs. 34**(3), 65–94.

Gibbs, J. P. (1968). Crime, Punishment and Deterrence. **Southwestern Social Science Quarterly, 48**, 515-530.

James Moran, Chirada NaSuwan, and Ora-orn Poocharoen. (2019). The haze problem in Northern Thailand and policies to combat it: A review. **Environmental Science & Policy, 97**(21), 1-15.

Lamond, G. (2007). What is a crime?. **Oxford Journal of Legal Studies, 27**(4), 609–632.

Ruggiero, V., and South, Nigel. (2013) Green Criminology and Crimes of the Economy: Theory. Research and Praxis. **Critical Criminology, 21**(3), 359-373.

Saengas, T., and Harnkiattiwong, T. (2025). Haze problems in Samoeng district, Chiang Mai, Thailand. **International Journal of Environmental Quality, 68**, 21–27.

Saksakulkrai, S., Chantara, S., Kraisitnitikul, P., Srivastava, D., and Shi, Z. (2026). Unveiling the origins of Northern Thailand's haze: Comprehensive chemical characterization and source apportionment of PM2.5 using targeted molecular markers. **Journal of Environmental Sciences, 159**, 635–648.

Tacconi, L. (2016). Preventing fires and haze in Southeast Asia. **Nature Climate Change, 6**(7), 640–643.

Tan, A. K. J. (2005). The ASEAN agreement on transboundary haze pollution: Prospects for compliance and effectiveness in post-Suharto Indonesia. ***NYU Envtl. LJ***, *13*, 647-722.

White, R. (2008). **Crimes against nature: Environmental criminology and ecological justice.** Cullompton: Willan. (Edition 1). https://www.routledge.com/Crimes-Against-Nature-Environmental-Criminology-and-Ecological-Justice/White/p/book/9781843923619.

Wongpakaran, N., and Jintanakul, K. (2023). Policy incentives and open burning reduction in Northern Thailand. **Journal of Social Innovation and Development, 15**(2), 45–60.

การเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ผูกขาดสู่รัฐผู้กำกับดูแลในกิจการพลังงาน : วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 เปรียบเทียบบทเรียนจากประเทศฝรั่งเศส

From "State Monopoly" to "Regulatory State" in the Energy Sector : An Analysis of Thai Constitutional Court Ruling No. 1/2566 and Lessons from the Energy Transition of the French Republic

อานันท์ กระบวนศรี[1]
Anan Krabuansri[1]
สำนักงานศาลปกครอง[1]
Office of the Administrative Courts[1]
E-mail : anan.travailler@gmail.com[1]

Received 24.01.2026 ➢ Revised 05.06.2026 ➢ Accepted 08.06.2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของ "การผลิตไฟฟ้า" ในระบบกฎหมายไทยตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 โดยเปรียบเทียบกับสถานะทางกฎหมายตามพัฒนาการของกฎหมายพลังงานประเทศฝรั่งเศส เริ่มตั้งแต่ "รัฐบัญญัติเลขที่ 2000-108 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ว่าด้วยการสร้างความทันสมัยและการพัฒนาบริการสาธารณะด้านไฟฟ้า" ในฐานะกฎหมายแม่บทที่วางรากฐานการปฏิรูปกิจการพลังงาน ก่อนจะมีการจัดหมวดหมู่และบัญญัติไว้อย่างเป็นระบบใน

[1] เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ประมวลกฎหมายพลังงานที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนเพื่อชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของบทบาทหน้าที่ของรัฐจาก “รัฐผู้ประกอบการ” หรือ “รัฐผู้ผูกขาด” สู่ “รัฐผู้กำกับดูแล” ในบริบทของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ท่ามกลางข้อถกเถียงถึงความชอบธรรมทางกฎหมายของการลดสัดส่วนความเป็นเจ้าของของรัฐในภาคการผลิตไฟฟ้าให้ต่ำกว่าร้อยละ 51

ผลการศึกษาพบว่าในประการแรก คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่ตีความว่า “การผลิตไฟฟ้า” มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องผูกขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 นั้น สอดคล้องกับหลักการสากลว่าด้วย “การแยกกิจการ” ที่ปรากฏในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ซึ่งจำแนกสถานะทางกฎหมายของ “การผลิต” ให้เป็นกิจกรรมที่แข่งขันเสรี แยกออกจาก “โครงข่าย” ที่เป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ ในประการต่อมา ผลการศึกษายืนยันว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิใช่การละทิ้งหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นการสะท้อนสถานะการเป็นรัฐผู้กำกับดูแลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงทางพลังงานผ่านกลไกการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ (กกพ.) และการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (PDP) แทนการยึดถือกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตแบบดั้งเดิม

คำสำคัญ : กฎหมายมหาชน, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กฎหมายปกครอง, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, กฎหมายพลังงาน, ศาลรัฐธรรมนูญ, การเปิดเสรีพลังงาน, การแยกกิจการพลังงาน, การกำกับดูแล, กฎหมายพลังงานฝรั่งเศส

Abstract

This article aims to analyze the legal status of “electricity generation” within the Thai legal system following Constitutional Court Ruling No. 1/2566. It conducts a comparative study with the evolution of French energy law, commencing with Law No. 2000 - 108 of 10 February 2000 on the Modernization and Development of the Public Electricity Service This Act served as the foundational legislation for reform before being systematically codified into the current Energy Code. Furthermore, the study aims to demonstrate the paradigm shift in the State’s role from an “Operator State” or “State Monopoly” to a “Regulatory State” within the context of public economic law, amidst debates on the legal legitimacy of reducing state ownership in the electricity generation sector to below 51 percent.

The findings reveal, firstly, that the Thai Constitutional Court interpreted that “electricity generation” does not constitute a basic utility or network requiring a state monopoly under Section

56 of the Constitution, which aligns with the international principle of "Unbundling" found in the French legal system. This principle legally distinguishes "generation" as a competitive activity from "network operation," which remains a natural monopoly. Secondly, the study confirms that such a transformation does not constitute an abandonment of state duties ; rather, it reflects the concrete status of a Regulatory State. In this model, the State focuses on maintaining energy security through regulatory mechanisms via an independent regulator (ERC) and strategic planning (PDP), instead of maintaining traditional ownership over the means of production.

Keywords : Public Law, Constitutional Law, Administrative Law, Public Economic Law, Energy Law, Constitutional Court, Energy Liberalization, Energy Unbundling, Regulation, French Energy Law

1. บทนำ

พลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มิอาจขาดได้ในการดำรงชีวิตและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งในอดีตรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย ได้วางรากฐานการบริหารจัดการกิจการพลังงานไว้บนสมมติฐานที่ว่า "ความมั่นคงทางพลังงาน" (Sécurité énergétique) จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐเป็นผู้ผูกขาดดำเนินการ (Monopole d'État) และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีบริการสาธารณะแบบดั้งเดิมที่มองว่าไฟฟ้าเป็น "บริการสาธารณะแห่งชาติ" ที่ต้องจัดทำโดยองค์กรของรัฐเพื่อป้องกันการแสวงหากำไรเกินควร นอกจากนี้การจัดวางกิจการไฟฟ้าให้อยู่ภายใต้หลักบริการสาธารณะมิได้เกิดจากเหตุผลเชิงอุดมการณ์เท่านั้น หากยังมีฐานมาจากลักษณะทางเทคนิคและเศรษฐศาสตร์ของระบบไฟฟ้าเอง กล่าวคือลักษณะทางกายภาพของไฟฟ้าแทบจะไม่สามารถกักเก็บได้ในปริมาณมากภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม (Non-stockable) การให้บริการไฟฟ้าจึงต้องใช้วิธีการผลิตไฟฟ้าส่งเข้าสู่ระบบ และใช้ไฟฟ้าในเวลาใกล้เคียงกัน การรักษาสมดุลระหว่างกำลังผลิตกับความต้องการใช้ไฟฟ้าจึงต้องอาศัยการวางแผน การควบคุมระบบ และโครงข่ายที่มีเสถียรภาพ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเข้ามามีบทบาทสูงในกิจการไฟฟ้ามาตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา พัฒนาการของเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้า (Technologies de production) ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างก้าวกระโดด จากเดิมที่ต้องพึ่งพาโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ (Centrales de production centralisée) มาสู่การกระจายศูนย์การผลิต (Production décentralisée) และการเกิดขึ้นของพลังงานหมุนเวียนที่ใครก็สามารถเป็นผู้ผลิตได้ สภาพการณ์ทางเทคโนโลยีและเศรษฐศาสตร์ที่เปลี่ยนไปนี้ได้สร้างแรงกดดันให้เกิดการ "ถอดรื้อโครงสร้างการผูกขาด"

(Démonopolisation) ในระดับสากล เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและการแข่งขัน

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 วรรคสอง ได้บัญญัติคุ้มครองกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานไว้ว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ... รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้”[2] บทบัญญัตินี้ได้กลายเป็นประเด็นข้อพิพาททางกฎหมายครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์พลังงานไทย เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ 1/2566 โดยผู้ร้องโต้แย้งว่า การที่รัฐดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan หรือ PDP) จนทำให้สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ลดต่ำกว่าร้อยละ 51 เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและทำลายความมั่นคงของชาติ ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวมีความคล้ายคลึงอย่างยิ่งกับการปฏิรูปพลังงานของประเทศฝรั่งเศสในช่วง ค.ศ. 2000 ที่มีการตรารัฐบัญญัติเลขที่ 2000-108 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ว่าด้วยการสร้างความทันสมัยและการพัฒนาบริการสาธารณะด้านไฟฟ้า[3] เพื่ออนุวัติการตามกฎหมายของประชาคมยุโรป (สหภาพยุโรปในปัจจุบัน) โดยเฉพาะข้อบังคับที่ 96/92/CE[4] ที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนสถานะของกิจการผลิตไฟฟ้า (Generation) จากภารกิจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศส (EDF) มาสู่ระบบการแข่งขันที่ควบคุมโดยรัฐ หรือ “ระบบใบอนุญาต” (Régime d’autorisation)

บทความนี้จึงมุ่งศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 ผ่านมิติกฎหมายเปรียบเทียบกับจุดเปลี่ยนทางกฎหมายของฝรั่งเศส เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของการผลิตไฟฟ้า และชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของบทบาทหน้าที่ของรัฐ จาก “รัฐผู้ประกอบการ” (L’État opérateur) สู่ “รัฐผู้กำกับดูแล” (L’État régulateur) ในบริบทของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งตอบคำถามสำคัญว่า การตีความคำว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน” ตามมาตรา 56 ของศาลรัฐธรรมนูญไทย

---

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

[3] Loi n° 2000 - 108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l’électricité.

[4] Directive n° 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l’électricité.

สอดคล้องกับหลักการสากลเรื่องการแยกกิจการ (Dissociation) หรือไม่ และกลไกทางกฎหมายภายใต้รูปแบบรัฐผู้กำกับดูแลมีความชอบธรรมทางนิติศาสตร์เพียงพอที่จะทดแทนระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในการดูแลภารกิจด้านความมั่นคงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ การศึกษานี้จะเน้นวิเคราะห์กฎหมายพลังงานของฝรั่งเศส ค.ศ. 2000 และประมวลกฎหมายพลังงาน (Code de l'énergie)[5] ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและสถานะทางกฎหมาย เพื่อขยายพรมแดนความรู้ด้านการแยกกิจการพลังงานและนำเสนอคำอธิบายทางนิติศาสตร์ที่สนับสนุนความสอดคล้องทางทฤษฎีระหว่างบริบทของไทยและสากล อันจะเป็นประโยชน์ในการยกระดับโครงสร้างกิจการพลังงานของไทยต่อไป

จากการศึกษาเปรียบเทียบเบื้องต้นพบว่า ทั้งระบบกฎหมายไทยและประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการในการจำแนกสถานะทางกฎหมายของกิจการพลังงานที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะการแยกกิจกรรมการผลิตออกจากกิจการโครงข่าย ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดให้การผลิตไฟฟ้าเป็นกิจกรรมที่เปิดกว้างสำหรับการแข่งขัน ขณะที่โครงข่ายระบบส่งยังคงเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติที่รัฐต้องควบคุมอย่างเข้มงวด สอดคล้องกับบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 ที่ระบุว่า "กำลังการผลิตไฟฟ้า" มิใช่โครงสร้างพื้นฐานที่รัฐต้องมีกรรมสิทธิ์เกินกึ่งหนึ่ง บรรทัดฐานนี้ส่งผลให้การผลิตไฟฟ้ามีสถานะเป็น "กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปิดเสรี" อันเป็นการรับรองหลักการแยกกิจการ (Unbundling) ให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยอย่างเป็นรูปธรรม การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่รัฐมิได้ลดทอนหน้าที่ในการดูแลประโยชน์สาธารณะ แต่เปลี่ยนจากการ "สั่งการในฐานะเจ้าของ" มาเป็นการ "กำกับดูแลในฐานะผู้วางกติกา" ผ่านองค์ประกอบสำคัญอย่างคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และแผน PDP ของประเทศไทย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบบของฝรั่งเศสที่ใช้กลไกกำกับดูแลและแผนการลงทุนระยะยาวในการรักษาดุลยภาพระหว่างความมั่นคงทางพลังงานและการแข่งขันที่แท้จริงในยุคสมัยใหม่

ด้วยเหตุนี้ ประเด็นหลักของบทความจึงมิได้อยู่เพียงการตอบคำถามว่า "รัฐต้องถือครองกำลังการผลิตไฟฟ้าเกินกึ่งหนึ่งหรือไม่" หากแต่อยู่ที่การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างว่า "รัฐสมัยใหม่สามารถรักษาความมั่นคงทางพลังงานโดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายอื่นนอกเหนือจากกรรมสิทธิ์ของรัฐได้หรือไม่" ในทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ การลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ประกอบกิจการโดยตรงมิได้หมายความว่ารัฐถอนตัวจากภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่หมายถึงการเปลี่ยนรูปแบบของอำนาจรัฐจากการเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินกิจการ ไปสู่การเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางแผน ออกใบอนุญาต ควบคุมการเข้าถึงโครงข่าย และกำกับการแข่งขันผ่านองค์กรกำกับดูแลเฉพาะทาง

[5] Code de l'énergie.

(Jean-Paul Valette, 2015, pp.28-35, pp.65-91, and pp.127–150) กรอบคิดดังกล่าวสอดคล้องกับพัฒนาการของกิจการสาธารณูปโภคแบบเครือข่ายในยุโรป ซึ่งมิได้เป็นกระบวนการ “ยกเลิกการกำกับดูแล” แต่เป็นการสร้าง “ระเบียบกำกับดูแลแบบใหม่” เพื่อรองรับตลาดที่เปิดให้แข่งขันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่ประกอบด้วยสองส่วนที่มีธรรมชาติต่างกัน กล่าวคือ *“ส่วนที่แข่งขันได้”* หรือมีลักษณะเป็น “การให้บริการ” โดยแท้ เช่น การผลิตและการจัดหาไฟฟ้า กับ *“ส่วนที่ยังมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ”* หรือมีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดทำ “บริการสาธารณะ” เช่น ระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Jean Bergougnoux, 2000, pp.19-26, and pp.35–72) การวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 จึงต้องตั้งอยู่บนฐานคิดนี้ มิใช่บนสมมติฐานแบบดั้งเดิมที่เท่ากับว่า “ความมั่นคง” จะมีได้เฉพาะเมื่อรัฐเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตโดยตรงเท่านั้น

2. นวัตกรรมทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจในการแปรรูปโครงสร้างและสถานะของกิจการพลังงานในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

การเปลี่ยนแปลงกิจการพลังงานของประเทศฝรั่งเศสมิใช่เพียงการปรับนโยบายเศรษฐกิจ หากเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างทางกฎหมายของบริการสาธารณะด้านพลังงานจากระบบผูกขาดโดยรัฐไปสู่ระบบที่เปิดให้แข่งขันในบางกิจกรรม และคงการกำกับอย่างเข้มงวดในกิจกรรมที่เกี่ยวกับโครงข่าย เป็นการปฏิวัติโครงสร้างทางกฎหมายที่สั่นคลอนรากฐานของกฎหมายมหาชนดั้งเดิม จากเดิมที่รัฐเคยผูกขาดกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกขั้นตอนภายใต้ทฤษฎีบริการสาธารณะ (Service Public) มาสู่ระบบใหม่ที่รัฐต้องถอยฉากออกมาเป็นเพียง “รัฐผู้กำกับดูแล” ในบทที่สองนี้จะวิเคราะห์กระบวนการทางกฎหมายในการแยกกิจกรรมที่แข่งขันได้ (Activités concurrentielles) ออกจากกิจกรรมผูกขาดโดยธรรมชาติ (Monopoles naturels) ตามแรงกดดันของกฎหมายสหภาพยุโรป (Droit de l’Union européenne) และการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายพลังงาน (Code de l’énergie) ฉบับปัจจุบัน

2.1 อิทธิพลของกฎหมายยุโรปและการปฏิรูปกฎหมายใน ค.ศ. 2000 – 2004

ก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายพลังงาน ประเทศฝรั่งเศสมีจารีตประเพณีการปกครองของรัฐเดี่ยวแบบรวมศูนย์ซึ่งฝังรากลึกอยู่ในประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของฝรั่งเศสและการยึดถือความเป็นหนึ่งเดียวของอำนาจรัฐเป็นสำคัญ กิจการพลังงานถูกมองว่าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจ จุดเริ่มต้นสำคัญจากการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางผ่านรัฐบัญญัติการโอนกิจการเป็นของรัฐ ค.ศ. 1946 (Loi de nationalisation de 1946)[6]

[6] Loi n° 46 - 628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l’électricité et du gaz.

รัฐบัญญัติที่ 46 – 628 ว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐ ค.ศ. 1946 มาตรา 1 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า นับแต่การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ให้โอนกิจการดังต่อไปนี้เป็นของรัฐ (Nationalisés) (1) การผลิต การส่ง การจำหน่าย การนำเข้า และการส่งออกไฟฟ้า (2) การผลิต การส่ง การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกก๊าซเชื้อเพลิง[7] มาตรา 2 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การบริหารจัดการวิสาหกิจไฟฟ้าที่ถูกโอนเป็นของรัฐนั้น ให้มอบหมายแก่องค์การมหาชนระดับชาติที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมซึ่งมีชื่อเรียกว่า “การไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศส (EDF)”[8] EDF จึงถือกำเนิดขึ้นและมีสถานะเป็น “องค์กรทางกฎหมายมหาชนในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์” (Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)) ระดับชาติที่มีอำนาจผูกขาดด้านพลังงานเพื่อตอบสนองต่อพันธกิจทางสังคมอย่างชัดเจนในการบรรลุเป้าหมายที่มุ่งเน้นการสร้างความสมานฉันท์ทางสังคมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดนผ่านการรับประกันการเข้าถึงบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึงด้วยเอกสิทธิ์ในกิจการพลังงานแต่เพียงผู้เดียว อำนาจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจคือ รัฐมีอำนาจเหนือทรัพย์สินของเอกชนหากทรัพย์สินนั้นจำเป็นต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ถึงแม้ว่าเอกชนนั้นจะไม่ได้เป็นบริษัทพลังงานโดยตรงก็ตาม เพราะฉะนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบังคับใช้หลักการเข้าถึงอย่างเสมอภาคและที่สำคัญที่สุด คือ หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขทางราคาที่อนุญาตให้มีการจัดเก็บรายได้จากพื้นที่ที่มีความหนาแน่นและต้นทุนต่ำมาอุดหนุนเพื่อชดเชยต้นทุนที่สูงของการขยายโครงข่ายไปยังพื้นที่ชนบทห่างไกล เพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนทุกคนจะสามารถเข้าถึงไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติได้ในราคาและคุณภาพเดียวกันทั่วทั้งดินแดน กฎหมายฉบับนี้มิใช่เพียงเครื่องมือทางเศรษฐกิจ แต่มีสถานะเสมือนกฎหมายรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจที่ได้สถาปนาให้กิจการพลังงานมีสถานะเป็นบริการสาธารณะแห่งชาติที่ศักดิ์สิทธิ์ โดยรัฐมีหน้าที่ผูกพันต่อพลเมืองในการสร้างความสมานฉันท์ทางสังคมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน ผ่านกลไกการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนในรูปแบบองค์กรทางกฎหมายมหาชนในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์ (Pierre Esplugas-Labatut, 2023, pp.147-151 ; Pierre Delvolvé, 2025, pp.33–34 and pp.543-546 ;

---

[7] Article 1 alinéa 1er de la Loi n° 46 - 628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l’électricité et du gaz : « A partir de la promulgation de la présente loi, sont nationalisés : 1° La production, le transport, la distribution, l’importation et l’exportation d’électricité ; 2° La production, le transport, la distribution, l’importation et l’exportation de gaz combustible. ».

[8] Article 2 alinéa 1er de la Loi n° 46 - 628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l’électricité et du gaz : « La gestion des entreprises nationalisées d’électricité est confiée à un établissement public national de caractère industriel et commercial dénommé “Electricité de France (E.D.F.), Service National”. ».

Jean Bergougnoux, 2000, pp.19-20 et pp.58-59 ; Pierre Sablière, 2014, p.45 ; Gilles Jeannot, 2017, pp.24-25 ; Pierre Bauby, 2016, pp.7–23, and pp.133-141 ; Jean-Paul Valette, 2015, pp.33-35)

จุดเปลี่ยนสำคัญเริ่มขึ้นเมื่อสหภาพยุโรปออก Directives (Paquet énergie) ชุดที่ 1 และ 2 เพื่อบังคับให้รัฐสมาชิกเปิดเสรีตลาดพลังงาน กฎหมายฝรั่งเศสจึงต้องปรับตัวอย่างรุนแรงผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อลดทอนอำนาจผูกขาดของรัฐในการผลิตไฟฟ้า โดยดำเนินการผ่านกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ที่เป็นกลไกหลักในการปฏิรูปโครงสร้างกิจการพลังงานอย่างเป็นระบบ (Pierre Delvolvé, 2025, p.617 ; Jean Bergougnoux, 2000, pp.64-65)

2.1.1 รัฐบัญญัติเลขที่ 2000-108 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ว่าด้วยการสร้างความทันสมัยและการพัฒนาบริการสาธารณะด้านไฟฟ้า

กฎหมายฉบับนี้ คือ จุดเริ่มต้นของการเปิดเสรีที่ริเริ่มทำลายหลักการผูกขาดการผลิตที่เคยเป็นของ EDF มายาวนาน โดยอนุญาตให้เอกชนสามารถเข้าสู่ภาคการผลิตได้ ความสำคัญปรากฏในหมวดที่ 2 มาตรา 6 ที่วางกลไกการกำกับดูแลเชิงยุทธศาสตร์ที่เรียกว่าแผนการลงทุนระยะยาวด้านการผลิตไฟฟ้า (Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI)) ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีหน้าที่ต้องจัดทำและประกาศต่อสาธารณะ เพื่อกำหนดเป้าหมายสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐ[9] แม้ประเทศฝรั่งเศสจะเปิดตลาด แต่รัฐยังคงกุมอำนาจในการชี้ทิศทางของโครงสร้างพลังงานของประเทศไว้อย่างเหนียวแน่น และมาตรา 7 ของกฎหมายที่ระบุว่าการดำเนินกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าต้องได้รับใบอนุญาต (Autorisation) จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

---

[9] Article 6 de la Loi n° 2000 - 108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité : « I. - Avant le 31 décembre 2002, une loi d'orientation sur l'énergie exposera les lignes directrices de la programmation pluriannuelle des investissements de production.

Le ministre chargé de l'énergie arrête et rend publique la programmation pluriannuelle des investissements de production qui fixe les objectifs en matière de répartition des capacités de production par source d'énergie primaire et, le cas échéant, par technique de production et par zone géographique. Cette programmation est établie de manière à laisser une place aux productions décentralisées, à la cogénération et aux technologies nouvelles. Cette programmation fait l'objet d'un rapport présenté au Parlement par le ministre chargé de l'énergie dans l'année suivant tout renouvellement de l'Assemblée nationale. Le premier de ces rapports est présenté dans l'année qui suit la promulgation de la présente loi. ...

II. - *Dans le cadre de la programmation pluriannuelle des investissements, les nouvelles installations de production sont exploitées par toute personne, sous réserve des dispositions des articles L. 2224 - 32 et L. 2224 - 33 du code général des collectivités territoriales, dès lors que cette personne est titulaire d'une autorisation d'exploiter obtenue selon la procédure prévue à l'article 7*, le cas échéant au terme d'un appel d'offres tel que prévu à l'article 8. ... »

พลังงาน[10] เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าแข่งขันกับ EDF ได้ หากมีคุณสมบัติทางเทคนิคและการเงินครบถ้วนตามที่รัฐกำหนด รัฐจำต้องออกใบอนุญาตให้โดยไม่อาจกีดกันได้ (Pierre Sablière, 2014, pp.8-9 , and pp.2039-2040)

2.1.2 รัฐบัญญัติเลขที่ 2004-803 ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 2004 ว่าด้วยบริการสาธารณะด้านไฟฟ้าและก๊าซและวิสาหกิจไฟฟ้าและก๊าซ[11]

ภายใต้แรงกดดันจากประชาคมยุโรป ประเทศฝรั่งเศสต้องยอมประกาศใช้กฎหมายใน ค.ศ. 2004 แปลงสถานะทางกฎหมายของ EDF ให้กลายมาเป็นบริษัทมหาชนจำกัด (Société Anonyme (SA)) ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับกับบริษัทมหาชนจำกัดโดยสมบูรณ์ และรับรองรูปแบบการจำแนกโครงข่ายขนส่งพลังงานตามระดับแรงดันและภารกิจเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ระบบส่งไฟฟ้า (Transport) ซึ่งครอบคลุมสายส่งแรงสูงและแรงสูงพิเศษ ดำเนินการโดย RTE ในฐานะผู้จัดการระบบส่งไฟฟ้า และ 2) ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) ซึ่งครอบคลุมโครงข่ายแรงดันกลางและแรงดันต่ำ และบังคับให้บริษัท EDF ต้องแยกกิจการโครงข่ายออกไปจัดตั้งเป็นนิติบุคคลใหม่ เรียกกระบวนการนี้ว่าการบังคับแยกนิติบุคคล (Séparation juridique) เพื่อให้เกิดความเป็นกลางอย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดบริษัท RTE (ผู้ดูแลระบบส่ง) และบริษัท Enedis (ผู้ดูแลระบบจำหน่าย) แยกเป็นนิติบุคคลต่างหากออกมาจากบริษัท EDF ที่เป็นบริษัทแม่ โดยกฎหมายยังบังคับให้รัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวเนื่องจากถือว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานที่รัฐต้องเป็นเจ้าของ เพียงแต่ต้องมีการบริหารงานเป็นอิสระจากบริษัทแม่ที่เป็นผู้ผลิต โดยส่วนใหญ่ดำเนินการของทั้ง RTE และ Enedis ทั้งสองภาคส่วนยังมีลักษณะเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติที่ไม่เปิดให้มีการแข่งขัน แต่เป็นการผูกขาดของผู้จัดการโครงข่ายที่แยกออกจากกิจกรรม “ผลิต” และ “จัดหาไฟฟ้า” และอยู่ภายใต้หน้าที่ความเป็นกลาง การไม่เลือกปฏิบัติ มีการจัดทำประมวลหลักปฏิบัติที่ดี และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน มิใช่การผูกขาดแบบรวมศูนย์ในบริษัท EDF เหมือนอย่างในอดีต (Marie Lamoureux, 2025, pp.244-256, and pp.359–360 ; Pierre Esplugas-Labatut, 2023, pp.165-166)

หลักการดังกล่าวปรากฏในหมวดที่ 2 มาตรา 5 ที่บัญญัติบังคับการบริหารจัดการโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าหรือก๊าซ (Gestion d’un réseau de

---

[10] Article 7 de la Loi n° 2000 - 108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l’électricité : « I. - *L’autorisation d’exploiter est délivrée par le ministre chargé de l’énergie.*

L’autorisation est nominative et incessible. En cas de changement d’exploitant, l’autorisation ne peut être transférée au nouvel exploitant que par décision du ministre chargé de l’énergie. ... »

[11] Loi n° 2004 - 803 relative au service public de l’électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

transport d'électricité ou de gaz) จะต้องดำเนินการโดยนิติบุคคลที่แยกต่างหาก (des personnes morales distinctes) จากนิติบุคคลที่ประกอบกิจกรรมการผลิต (Production) หรือการจัดหา/ค้าปลีก (Fourniture) ไฟฟ้าหรือก๊าซ[12] นอกจากนี้ มาตรา 6 จึงได้วางรากฐานเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โดยกำหนดให้ผู้บริหารจัดการโครงข่ายต้องดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากผลประโยชน์ของบริษัทแม่ที่เป็นผู้ผลิตหรือผู้จัดหาพลังงาน (Gómez - Acebo et al., 2005, pp.6-7) อีกทั้งยังกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริหารโดยระบุว่าการปลดผู้อำนวยการใหญ่จะกระทำมิได้หากปราศจากความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงาน (Commission de régulation de l'énergie (CRE))[13] มาตราเดียวกันนี้ยังกำหนดหน้าที่ในการสร้างกำแพงกั้นข้อมูลผ่านกลไกทางกฎหมายที่เรียกว่าประมวลหลักปฏิบัติที่ดี (Code de bonne conduite) ซึ่งผู้บริหารโครงข่ายต้องจัดทำขึ้นเพื่อวางมาตรการภายในมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ต้องรักษาความลับทางการค้าหรือป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลเชิงพาณิชย์ที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทแม่เหนือคู่แข่งรายอื่น เพื่อประกันสิทธิในการเข้าถึงโครงข่าย (Accès des tiers au réseau) ของผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าทุกภาคส่วนอย่างเสมอภาค[14]

การแยกกิจการดังกล่าวมิได้หมายความว่าประเทศฝรั่งเศสยกเลิกการผูกขาดโครงข่ายหรือทำให้โครงข่ายไฟฟ้ากลายเป็นตลาดแข่งขันในทางตรงกันข้าม ระบบส่งและระบบจำหน่ายยังคงเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องจากเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สมควรสร้างซ้ำซ้อนในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่กฎหมายฝรั่งเศสเปลี่ยน "รูปแบบของการผูกขาด" จากการผูกขาดแบบบูรณาการในการไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศสไปสู่การผูกขาดโดยผู้จัดการโครงข่ายที่แยกนิติบุคคลและถูกกำกับอย่างเข้มงวด กล่าวคือระบบส่งอยู่ภายใต้การบริหารงานของบริษัท RTE ส่วนระบบจำหน่ายส่วนใหญ่ดำเนินการโดยบริษัท Enedis ซึ่งต้องปฏิบัติภารกิจโครงข่ายอย่างเป็นกลาง โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ผลิตหรือผู้จัดหาไฟฟ้ารายต่าง ๆ (ซึ่งปกติแล้วถือว่าเป็นคู่แข่งกับบริษัทแม่ของตนเอง) (Commission de régulation de l'énergie (CRE), 2024)

---

12 Article 5 de la Loi n° 2004 - 803 : « La gestion d'un réseau de transport d'électricité ou de gaz est assurée par des *personnes morales distinctes* de celles qui exercent des activités de production ou de fourniture d'électricité ou de gaz. ».

13 Article 6 (I et II) de la Loi n° 2004 - 803 : « Les gestionnaires de réseaux de transport d'électricité ou de gaz exploitent, entretiennent et développent ces réseaux de *manière indépendante* vis - à - vis des intérêts dans les activités de production ou de fourniture d'électricité ou de gaz... Toute personne qui assure la direction générale d'un gestionnaire de réseau ne peut être révoquée sans avis motivé préalable de la Commission de régulation de l'énergie. »

14 Article 6 (III) de la Loi n° 2004 - 803 : « Tout gestionnaire d'un réseau de transport d'électricité ou de gaz réunit dans *un code de bonne conduite* les mesures d'organisation interne prises pour prévenir les risques de pratique discriminatoire en matière *d'accès des tiers au réseau.* »

ความชอบธรรมของกฎหมายฉบับนี้ได้รับการยืนยันโดยคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 2004 - 501 DC ลงวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2004 เรื่อง กฎหมายว่าด้วยบริการสาธารณะด้านไฟฟ้าและก๊าซ และวิสาหกิจไฟฟ้าและก๊าซ[15] ซึ่งได้วางบรรทัดฐานสำคัญว่า การแปลงสภาพองค์กรจากรัฐวิสาหกิจ (EPIC) ไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายเอกชน (SA) นั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอำนาจในการกำกับดูแลให้เอกชนปฏิบัติตามภารกิจบริการสาธารณะอย่างเคร่งครัด โดยศาลได้เปลี่ยนเกณฑ์การพิจารณาจาก “เกณฑ์ทางองค์กร” (ใครเป็นคนทำ) มาสู่ “เกณฑ์ทางเนื้อหา” (ทำอะไร) ซึ่งถือเป็นการคลี่คลายข้อจำกัดทางทฤษฎีครั้งใหญ่ที่อนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะได้ นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้ยืนยันว่า “หลักความเสมอภาค” และ “หลักความต่อเนื่อง” ในการจัดทำบริการสาธารณะ (principes d’égalité et de continuité du service public) เป็นหลักการระดับรัฐธรรมนูญที่ผูกพันผู้ประกอบการทันทีที่เข้าดำเนินภารกิจบริการสาธารณะ แม้กฎหมายจะให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐในการเลือกที่จะทำสัญญากับผู้ประกอบการหรือไม่ก็ได้ แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวางหลักว่า “การไม่มีสัญญา ไม่ทำให้หลุดพ้นจากหน้าที่” กล่าวคือ ภารกิจบริการสาธารณะย่อมติดตัวไปกับองค์กรนั้น ๆ เสมอ (Inhérents au service public) ไม่ว่าจะมีการทำสัญญากำกับดูแลอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม

2.2 การจัดระเบียบกฎหมายและการรับรองสถานะในประมวลกฎหมายพลังงาน

เพื่อให้หลักการเปิดเสรีภาคการผลิตและการคุมเข้มภาคโครงข่ายมีความมั่นคงถาวร ประเทศฝรั่งเศสได้รวบรวมและจัดหมวดหมู่กฎหมายขึ้นเป็น “ประมวลกฎหมายพลังงาน” (Code de l’énergie) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทด้านพลังงานและมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน สิ่งสำคัญที่ต้องกล่าวถึงเป็นปฐมบทคือ ประมวลกฎหมายฉบับนี้มิได้มุ่งเน้นเพียงกลไกตลาด แต่ยังได้นิยามความหมายใหม่ของบริการสาธารณะไว้ใน มาตรา L. 121 - 1 ซึ่งบัญญัติรับรองว่าไฟฟ้าคือ “สินค้าจำเป็นขั้นพื้นฐาน” (produit de première nécessité) ที่จะต้องส่งเสริมให้มีความเป็นอิสระและความมั่นคงด้านการจัดหาไฟฟ้า (indépendance et à la sécurité d’approvisionnement) และการดำเนินกิจการพลังงานต้องอยู่ภายใต้หลักการความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ในมิติต่าง ๆ อาทิ ความเป็นอิสระทางพลังงาน ความสมานฉันท์ทางสังคม (cohésion sociale) และการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[16] กลไกทางกฎหมายที่สำคัญ

---

[15] Décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004 Loi relative au service public de l’électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

[16] Article L. 121 – 1 de Code de l’énergie : « Le service public de l’électricité a pour objet de garantir, dans le respect de *l’intérêt général*, *l’approvisionnement en électricité sur l’ensemble du territoire national*.

ที่สุดที่ถูกบัญญัติไว้เพื่อรักษาความเป็นธรรมทางสังคมโดยไม่ต้องพึ่งพาการผูกขาดกรรมสิทธิ์ คือหลักการ “การเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขทางราคา” (Péréquation tarifaire) ตามนัยมาตรา L. 121-5 ที่กำหนดให้ภารกิจการจัดหาไฟฟ้า (Fourniture) นั้น รัฐ[17] ต้องรับประกันว่าประชาชนทั่วประเทศไม่ว่าจะอยู่ในเขตเมืองหรือพื้นที่ห่างไกล จะได้รับบริการในมาตรฐานราคาเดียวกัน[18] ซึ่งบทบัญญัตินี้เป็นเครื่องยืนยันว่า “รัฐผู้กำกับดูแล” สามารถคุ้มครองผู้มีรายได้

Dans le cadre de la politique énergétique, il contribue à *l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement*, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Il concourt à la *cohésion sociale*, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique.

Matérialisant le droit de tous à l'électricité, *produit de première nécessité*, le service public de l'électricité est géré dans *le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité* et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique. »

17 แม้กฎหมายฝรั่งเศสจะยังคงกำหนดให้ EDF เป็นผู้รับผิดชอบหลักในภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐาน (ตามถ้อยคำ “Cette mission incombe à Electricité de France”) เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ผู้ใช้ไฟฟ้ารายย่อย แต่กฎหมายก็ได้เริ่มนำกลไกการแข่งขันเข้ามาจับในภารกิจเฉพาะด้านมากขึ้น ดังเห็นได้จากการแก้ไขถ้อยคำในภารกิจการจัดหาไฟฟ้าสำรองที่เปลี่ยนหน้าที่ของ EDF จาก “ผู้จัดหา” (Assurer) มาเป็นเพียง “ผู้เข้าร่วมประมูล” (Participer aux appels) ซึ่งสะท้อนดุลยภาพใหม่ที่รัฐพยายามรักษาบทบาทนำของรัฐวิสาหกิจเดิม ควบคู่ไปกับการเปิดช่องให้กลไกตลาดทำงานในส่วนที่ทำได้

18 Article L. 121 - 5 de Code de l'énergie modifié par article 64 (V) de la LOI n°2019 - 1147 du 8 novembre 2019 : « La mission de fourniture d'électricité consiste à assurer, en favorisant la maîtrise de la demande, la fourniture d'électricité, sur l'ensemble du territoire, aux clients bénéficiaires des tarifs réglementés de vente dans les conditions prévues aux articles L. 337 - 4 à L. 337 - 9. L'électricité est fournie par le raccordement aux réseaux publics ou, le cas échéant, par la mise en œuvre des installations de production d'électricité de proximité mentionnées à l'article L. 2224 - 33 du code général des collectivités territoriales.

Cette fourniture concourt à la cohésion sociale, au moyen de la péréquation nationale des tarifs.

Cette mission incombe à Electricité de France ainsi que, dans leur zone de desserte, aux entreprises locales de distribution chargées de la fourniture. Elles l'accomplissent, pour les clients raccordés aux réseaux de distribution, conformément aux dispositions des cahiers des charges de concession ou des règlements de service des régies mentionnés au II de l'article L. 2224 - 31 du code général des collectivités territoriales.

Les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité mentionnées à l'article L. 121 - 4 sont les autorités organisatrices du service public de la fourniture d'électricité aux clients raccordés à un réseau de distribution qui bénéficient des tarifs réglementés de vente mentionnés à l'article L. 337 - 1.

Elle consiste également à *participer aux appels* à candidatures visant à assurer la fourniture d'électricité de secours aux clients raccordés aux réseaux publics dans les conditions prévues aux troisième à dernier alinéas de l'article L. 333 - 3. ».

น้อยผ่านกลไกทางกฎหมายและการกำกับดูแลราคา โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตเองทั้งหมดแต่อย่างใด (Pierre Bauby, 2016, p.138)

จากหลักการพื้นฐานข้างต้น ประมวลกฎหมายพลังงานได้วางโครงสร้างการแยกกิจกรรมไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

1) สถานะของการผลิตไฟฟ้า

ประมวลกฎหมายพลังงานได้รับรองเสรีภาพในการประกอบการ (Liberté d'entreprendre) ในปัจจุบัน การผลิตไฟฟ้ามิใช่กิจการผูกขาดของรัฐอีกต่อไป แต่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L. 311-1 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายพลังงานวางหลักว่าการประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าอยู่ภายใต้บังคับของระบบการได้รับใบอนุญาต (une autorisation administrative)[19] เป็นการยืนยันหลักการเดิมในมาตรา 7 ของรัฐบัญญัติเลขที่ 2000-108 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ว่าด้วยการสร้างความทันสมัยและการพัฒนาบริการสาธารณะด้านไฟฟ้า บทบัญญัตินี้สะท้อนหลักการ "สิทธิในการผลิต" โดยเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการเป็น "ผู้ผูกขาดทำเอง" มาเป็น "ผู้ออกใบอนุญาต" ให้แก่เอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ไม่ว่าเอกชนรายนั้นจะมีสัดส่วนการผลิตมากน้อยเพียงใด ก็ย่อมกระทำได้ภายใต้กลไกตลาดเสรี เพียงแค่อยู่ในกรอบภายใต้แผนแม่บทด้านพลังงานของประเทศเพื่อประกันว่ารัฐจะไม่สูญเสียการควบคุมทิศทางนโยบายพลังงานของชาติไป (Pierre Sablière, 2014, pp.249-250)

2. สถานะของโครงข่ายไฟฟ้า

โครงข่ายสายส่ง (Réseau de transport) ซึ่งมีสถานะเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Monopole naturel) กฎหมายยังคงสงวนอำนาจเหนือระบบส่งไฟฟ้าไว้ โดยกำหนดให้ผู้บริหารระบบส่งไฟฟ้า (Gestionnaire de Réseau de Transport (GRT) หรือ Transmission System Operator (TSO) ในภาษาอังกฤษ) ต้องมีความเป็นอิสระเด็ดขาดจากผู้ผลิตตามมาตรา L. 111-7 ที่วางหลักว่าการบริหารจัดการโครงข่ายการส่งไฟฟ้าหรือก๊าซ ต้องดำเนินการโดยนิติบุคคลหรือบุคคลซึ่งแยกต่างหากจากผู้ที่ประกอบกิจการผลิตหรือกิจการค้าปลีกไฟฟ้าหรือก๊าซ[20] บทบัญญัตินี้ถือเป็นการยืนยันหลักการพื้นฐานสำคัญที่ว่ารัฐจำต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแลโครงข่ายสายส่งให้ดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อประกันสิทธิในการเข้าถึงโครงข่ายของผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าทุกภาคส่วนอย่างเสมอภาค อันเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะนำไปสู่กลไกการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

---

19 Article L311 – 1 de Code de l'énergie modifié par article 89 (V) de la LOI n°2021 - 1104 du 22 août 2021 : « Sous réserve de l'article L. 311 - 6, l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité est subordonnée à l'obtention *d'une autorisation administrative*. ».

20 Article L. 111 - 7 de Code de l'énergie modifié par article 1 de l'Ordonnance n°2016-130 du 10 février 2016 de la LOI n°2021 - 1104 du 22 août 2021 : « La gestion d'un réseau de transport d'électricité ou de gaz est assurée par des *personnes distinctes* de celles qui exercent des activités de production ou de fourniture, selon le cas, d'électricité ou de gaz. ».

การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท EDF บริษัท RTE และบริษัท Enedis สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายพลังงานฝรั่งเศสมิได้มุ่งเพียง “แยกบริษัท” ในเชิงองค์กร หากแต่มุ่งจัดวางสถานะทางกฎหมายของโครงข่ายไฟฟ้าเสียใหม่ให้พ้นจากการเป็นเครื่องมือของผู้ประกอบการรายเดิม และให้ทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะที่ผู้ประกอบการทุกรายสามารถเข้าถึงได้ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นกลาง โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ แม้ภาครัฐฝรั่งเศสยังคงมีอิทธิพลเหนือกิจการพลังงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศฝรั่งเศสกลับมาถือครองหุ้นทั้งหมดในบริษัท EDF ในปัจจุบัน) บริษัท RTE และบริษัท Enedis จึงมิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานภายในของ EDF ในระบบผูกขาดแบบบูรณาการเช่นเดิมอีกต่อไป ในกรณีของ RTE กฎหมายได้จัดให้ระบบส่งไฟฟ้าอยู่ภายใต้ผู้จัดการระบบส่งที่แยกออกจาก EDF ในเชิงนิติบุคคลและเชิงหน้าที่ การบริหารจัดการโครงข่าย บริษัท RTE ต้องดำเนินภารกิจบริหารระบบส่ง และบริษัท Enedis ต้องดำเนินภารกิจบริหารโครงข่ายจำหน่าย ภายใต้หลักความเป็นอิสระของผู้จัดการโครงข่าย และต้องจัดทำประมวลหลักปฏิบัติที่ดี เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ การใช้ข้อมูลเชิงพาณิชย์ในทางที่เอื้อประโยชน์แก่บริษัทแม่ และการทำให้ภาพลักษณ์ของผู้จัดการโครงข่ายปะปนกับกิจกรรมแข่งขันของ EDF (Réseau de transport d’électricité, 2026 ; EDF, 2003 ; Commission de régulation de l’énergie, 2019, pp.7-26)

อย่างไรก็ดี การอธิบายสถานะของระบบจำหน่ายไฟฟ้าในกฎหมายฝรั่งเศสจำเป็นต้องแยกให้ชัดระหว่าง “กรรมสิทธิ์ในโครงข่าย” กับ “การบริหารจัดการโครงข่าย” เพราะในกรณีของบริษัท Enedis มิได้มีสถานะเป็นเจ้าของโครงข่ายจำหน่ายไฟฟ้าโดยทั่วไป หากแต่มีฐานะเป็นผู้จัดการระบบจำหน่ายและผู้รับสัมปทานในพื้นที่ให้บริการส่วนใหญ่ของฝรั่งเศสแผ่นดินใหญ่ ในทางกฎหมาย โครงข่ายจำหน่ายไฟฟ้าสาธารณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานระดับท้องถิ่น โดยประมวลกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน มาตรา L. 322-4 กำหนดหลักว่า บรรดาสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินของโครงข่ายจำหน่ายไฟฟ้าสาธารณะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ทรัพย์สินเฉพาะบางประเภท เช่น ส่วนหนึ่งของสถานีแปลงไฟจากแรงสูงหรือแรงสูงพิเศษเป็นแรงกลางที่ผู้จัดการระบบจำหน่ายใช้ประโยชน์ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้จัดการระบบจำหน่ายเป็นเจ้าของ[21] โครงสร้างดังกล่าวทำให้ระบบจำหน่ายไฟฟ้าของฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ เป็นโครงข่ายสาธารณะระดับท้องถิ่นที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้มีอำนาจจัดองค์กรบริการสาธารณะในฐานะองค์กรผู้มีอำนาจจัดให้มีบริการสาธารณะ (autorité organisatrice) และในฐานะองค์กรผู้ให้สัมปทาน (autorité concédante) ส่วน

[21] Code de l’énergie, art. L. 322-4 : « [...] les ouvrages des réseaux publics de distribution [...] appartiennent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements [...] » ; « [...] la société gestionnaire du réseau public de distribution [...] est propriétaire de la partie des postes de transformation [...] qu’elle exploite. ».

บริษัท Enedis ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการโครงข่ายและผู้รับสัมปทานภายใต้ระบบพื้นที่ให้บริการผูกขาดเฉพาะเขต (zones de desserte exclusives) (Marie Lamoureux, 2025, pp.254-255, pp.374-379, and pp.398-399)

นัยสำคัญของกลไกดังกล่าวอยู่ที่การแยกให้เห็นอย่างชัดเจนระหว่าง “ความเป็นเจ้าของหรืออิทธิพลของรัฐเหนือโครงสร้างพื้นฐาน” กับ “การใช้อำนาจผูกขาดในตลาดแข่งขัน” กล่าวคือ รัฐยังมีความชอบธรรมในการเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าตราบเท่าที่การบริหารจัดการโครงข่ายไฟฟ้ามิได้ขัดต่อหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า กฎหมายจึงมีหน้าที่ให้หลักประกันความเป็นกลางผ่านการสร้างกำแพงกั้นข้อมูลสำคัญทางการค้า และการกำกับดูแลระหว่างกิจกรรมโครงข่าย บทบาทของรัฐสมัยใหม่จึงไม่ใช่ประเด็นคำถามเรื่องของการดำเนินกิจการไฟฟ้าด้วยตนเองหรือไม่ แต่เป็นเรื่องของการสร้างสมดุลระหว่างกิจการโครงข่ายซึ่งเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ กับการผลิตและจัดหาไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการที่เปิดให้มีการแข่งขันกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงข่ายไฟฟ้าในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจึงมิใช่ทรัพย์สินเชิงพาณิชย์ของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเดิมอีกต่อไป แต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค ความโปร่งใส และการไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าถึงโครงข่าย ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Commission de régulation de l’énergie, 2024)

2.3 จากรัฐผู้ประกอบการสู่รัฐผู้กำกับดูแล

พัฒนาการทางกฎหมายข้างต้นชี้ให้เห็นนัยสำคัญทางกฎหมายมหาชนว่า การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนแบ่งใน “ภาคการผลิต” (Production) มิใช่การละทิ้งหน้าที่ แต่เป็นการปฏิบัติตามครรลองของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพผ่านการแข่งขัน โดยรัฐได้แปลงสภาพอำนาจของตนจากการเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้า ไปสู่อำนาจในการกำกับดูแลผ่าน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Commission de régulation de l’énergie (CRE)) ความชอบธรรมทางนิติศาสตร์ของการจัดตั้งองค์กรนี้ปรากฏชัดแจ้งในคำอธิบายกฎหมายและบทบัญญัติมาตรา L. 131-1 แห่งประมวลกฎหมายพลังงานที่ระบุภารกิจหลักของ CRE ว่ามีหน้าที่ในการมีส่วนช่วยให้ตลาดไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นัยสำคัญที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังบทบัญญัตินี้คือการยอมรับความจริงทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ว่า แม้จะมีการเปิดเสรี แต่ในตลาดยังคงมี “ผู้ประกอบการดั้งเดิม” (Opérateurs historiques) เช่น EDF ในประเทศฝรั่งเศส หรือ กฟผ. ในประเทศไทยที่มีอำนาจเหนือตลาดดำรงอยู่ ดังนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจ CRE เข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุล เพื่อให้มั่นใจว่าเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายระบบส่งและระบบจำหน่าย (Accès aux réseaux) จะไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขัดขวางพัฒนาการของ

การแข่งขัน[22] ด้วยเหตุดังนี้ ในสายตาของกฎหมายฝรั่งเศสปัจจุบัน “ความมั่นคง” จึงไม่ได้วัดที่ปริมาณโรงไฟฟ้าที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่วัดที่ความเข้มแข็งของกฎหมายและกลไกการกำกับดูแลระบบโครงข่ายที่รัฐกุมอำนาจไว้นั่นเอง (Pierre Delvolvé, 2025, p.367)

3. วิวัฒนาการโครงสร้างกฎหมายพลังงานไทยจากบทบัญญัติสู่การตีความทางรัฐธรรมนูญ

หลักการแยกกิจการในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่จำแนกสถานะระหว่าง “การผลิต” ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เปิดแข่งขันเสรี ออกจาก “โครงข่าย” ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้น มิได้เป็นเพียงการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั่วไป แต่ถือเป็นการปฏิวัติทางกฎหมายมหาชนครั้งสำคัญ ประเทศฝรั่งเศสมีรากฐานความเป็นรัฐเดี่ยวที่รวมศูนย์อำนาจและผูกขาดกิจการพลังงานไว้ภายใต้รัฐวิสาหกิจแห่งเดียวคือบริษัท EDF อย่างเหนียวแน่นยาวนาน โดยอาศัยความชอบธรรมจากทฤษฎีบริการสาธารณะแบบดั้งเดิม การที่ประเทศฝรั่งเศสต้องถอดรื้อโครงสร้างการผูกขาดดังกล่าวเพื่อเข้าสู่ตลาดเสรี จึงเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางกฎหมายที่เต็มไปด้วยความท้าทาย บทเรียนการปรับตัวของกฎหมายฝรั่งเศสจนสามารถสร้างสมดุลระหว่างกลไกตลาดเสรีและการคุ้มครองความมั่นคงของรัฐได้สำเร็จ จึงเป็นแนวทางที่ทรงคุณค่าอย่างยิ่ง

บริบททางประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางกฎหมายดังกล่าว มีความสอดคล้องและคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ ประเทศไทยได้สถาปนากิจการไฟฟ้าขึ้นบนฐานคิดของการผูกขาดแบบเบ็ดเสร็จผ่านการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยยึดถือว่าพลังงานเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เท่านั้น เมื่อพลวัตการเปิดเสรีพลังงานและการเข้ามาของเอกชนเริ่มสั่นคลอนโครงสร้างเดิม บทเรียนจากประเทศฝรั่งเศสจึงทำหน้าที่เป็นทั้งกระจกสะท้อนและบรรทัดฐานทางนิติศาสตร์เปรียบเทียบที่เหมาะสมในการอธิบายปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย เพื่อชี้ให้เห็นว่าการลดสัดส่วนการผลิตของรัฐลงมิใช่การล่มสลายของบริการสาธารณะ แต่เป็นการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุนี้ ฐานคิดเชิงเปรียบเทียบจากกรณีศึกษาของฝรั่งเศส จึงถูกนำมาใช้เป็นกรอบวิเคราะห์หลักเพื่อทำความเข้าใจพลวัต

---

[22] Article 131 - 1 du Code de l’énergie modifié par article 2 de l’Ordonnance n°2025 - 979 du 14 octobre 2025 : « Dans le respect des compétences qui lui sont attribuées, *la Commission de régulation de l’énergie concourt au bon fonctionnement des marchés de l’électricité et du gaz naturel* au bénéfice des consommateurs finals en cohérence avec les objectifs fixés à l’article L. 100 - 1 et les prescriptions énoncées à l’article L. 100 - 2.

A ce titre, elle veille, en particulier, à ce que *les conditions d’accès aux réseaux de transport et de distribution d’électricité et de gaz naturel* ainsi qu’aux installations de gaz naturel liquéfié et de stockage souterrain de gaz naturel *n’entravent pas le développement de la concurrence*. ... ».

ของกฎหมายพลังงานไทยในบทนี้ โดยมุ่งเน้นวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 อันเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การตีความความชอบด้วยรัฐธรรมนูญผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีหมายเลขที่ 1/2566 ทั้งนี้ จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วนหลัก

3.1 ประวัติศาสตร์การผูกขาดของรัฐในกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

จุดตั้งต้นของกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยมิได้แตกต่างจากรัฐสมัยใหม่จำนวนมากที่จัดวางสาธารณูปโภคพื้นฐานไว้ภายใต้แนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐเห็นว่ากิจการไฟฟ้ามีความสัมพันธ์โดยตรงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของรัฐ และคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงต้องมีองค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการวางแผน ลงทุน ผลิต จัดหา ส่ง และจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง (ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, 2566, หน้า 264 - 265) หลักคิดดังกล่าวได้รับการสถาปนาอย่างเป็นรูปธรรมผ่านพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมทั้งการผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง และการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่การไฟฟ้าอื่น ผู้ใช้ไฟฟ้าที่กฎหมายกำหนด และประเทศใกล้เคียง (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.) โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนรูปแบบกิจการไฟฟ้าในระบบผูกขาดแบบบูรณาการแนวดิ่ง (monopole intégré verticalement) ซึ่งรัฐมิได้ทำหน้าที่เพียงกำกับตลาด หากแต่เป็นเจ้าของโครงสร้างหลักและเป็นผู้ประกอบกิจการโดยตรงในห่วงโซ่กิจการไฟฟ้าเกือบทุกขั้นตอน (Jean Bergougnoux, 2000, pp.35-39 ; Pierre Bauby, 2016, pp.17-20)

ในเชิงประวัติศาสตร์ กฟผ. เกิดขึ้นจากการที่รัฐรวมกิจการผลิตไฟฟ้าหลักสามแห่ง ได้แก่ การไฟฟ้ายันฮี การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าเป็นรัฐวิสาหกิจเดียว โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 3 ได้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งองค์กรเดิมทั้งสามชุด และมาตรา 7 ได้บัญญัติให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ ความรับผิด ตลอดจนธุรกิจของการไฟฟ้ายันฮี การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือไปเป็นของ กฟผ. การรวมกิจการดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการปรับโครงสร้างทางบริหาร หากเป็นการรวมฐานทรัพย์สินและอำนาจทางกฎหมายของกิจการผลิตและระบบส่งไฟฟ้าไว้ในนิติบุคคลมหาชนแห่งเดียว[23] เมื่อพิจารณาร่วมกับกฎหมายจัดตั้งการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้า

[23] พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
มาตรา 3 ให้ยกเลิก
(1) พระราชบัญญัติการไฟฟ้ายันฮี พ.ศ. 2500...
(4) พระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. 2503...
(5) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2505...

ส่วนภูมิภาค จะเห็นได้ว่าระบบไฟฟ้าไทยถูกออกแบบเป็น “โครงสร้างสามการไฟฟ้า” ตั้งแต่ต้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 จัดตั้งการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ให้มีวัตถุประสงค์ในการจัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งบัญญัติให้การผลิต จัดให้ได้มา และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค ส่วนพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 จัดตั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ให้มีวัตถุประสงค์ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในเขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตที่ กฟน. ดำเนินการ โดยบัญญัติชัดเจนเช่นกันว่าการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค[24]

ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว กฟผ. จึงได้รับการจัดวางให้เป็นองค์กรหลักด้านการผลิต การจัดหา และการส่งไฟฟ้าระดับประเทศ โดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้ กฟผ. มีวัตถุประสงค์ในการ “ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่าย” พลังงานไฟฟ้าให้แก่ กฟน. กฟภ. การไฟฟ้าอื่น ผู้ใช้ไฟฟ้าที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และประเทศใกล้เคียง ขณะที่มาตรา 4 นิยาม “ระบบไฟฟ้า” ให้ครอบคลุมสายส่งไฟฟ้า สายจำหน่ายไฟฟ้า สถานีไฟฟ้าย่อย หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวกับการส่งหรือจำหน่าย

มาตรา 7 ให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ ความรับผิด ตลอดจนธุรกิจของการไฟฟ้ายันฮี การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือให้แก่ กฟผ. ทรัพย์สินดังกล่าวเมื่อได้หักหนี้สินออกแล้วให้ถือเป็นทุนของ กฟผ.

[24] พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

มาตรา 6 ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้นเรียกว่า “การไฟฟ้านครหลวง” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ผลิตพลังงานไฟฟ้าไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการโอนตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้ายันฮี พ.ศ. 2500

(2) จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และ

(3) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวเนื่อง หรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวง

มาตรา 7 การผลิต จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าตลอดจนการคมนาคมที่ใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค

มาตรา 8 ให้การไฟฟ้านครหลวงเป็นนิติบุคคล และให้มีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในเขตท้องที่จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรีและจังหวัดอื่นที่การไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย และกองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล ดำเนินการอยู่แล้ว

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

มาตรา 6 ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้นเรียกว่า “การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กฟภ.” และให้ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “PROVINCIAL ELECTRICITY AUTHORITY” เรียกโดยย่อว่า “PEA” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

(2) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวเนื่องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

มาตรา 7 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์

(1) ในเขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) ในประเทศใกล้เคียง

มาตรา 8 การผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคและให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอันว่าด้วยการนั้น

มาตรา 9 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคล

ไฟฟ้า แสดงให้เห็นว่า กฎหมายจัดตั้ง กฟผ. มิได้ให้ กฟผ. เป็นเพียงผู้ผลิตไฟฟ้าเท่านั้น แต่ยังให้มีบทบาททางกฎหมายต่อระบบส่งและโครงสร้างพื้นฐานของระบบไฟฟ้าโดยตรง[25]

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบรัฐวิสาหกิจในกิจการไฟฟ้า ในส่วนที่ให้รัฐมีอำนาจในการผูกขาดโครงข่ายไฟฟ้าสาธารณะของประเทศไทยจึงควรถูกอธิบายว่าเกิดจากความจำเป็นภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในเวลานั้น มากกว่าการตั้งใจออกแบบเชิงโครงสร้างโดยตรงผ่านถ้อยคำในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยใช้นิติบุคคลมหาชนเฉพาะกิจสามองค์กร ได้แก่ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. เป็นเครื่องมือในการจัดทำกิจการไฟฟ้า โดยแบ่งภารกิจระหว่างการผลิตและระบบส่งระดับประเทศกับการจำหน่ายตามเขตพื้นที่บริการ โครงสร้างนี้สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐพัฒนาในช่วงเวลาที่รัฐต้องเป็นผู้ลงทุนหลัก ขยายโครงข่ายไฟฟ้า และประกันการเข้าถึงพลังงานไฟฟ้าในฐานะสาธารณูปโภคพื้นฐาน การรวมศูนย์ดังกล่าวมีเหตุผลทางเทคนิคและเศรษฐศาสตร์ในยุคเริ่มต้นของการพัฒนาระบบไฟฟ้า

---

[25] พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ระบบไฟฟ้า” หมายความว่า สายส่งไฟฟ้า สายจำหน่ายไฟฟ้า สถานีไฟฟ้าย่อย หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่การส่งหรือการจำหน่ายไฟฟ้า

มาตรา 6 ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

(2) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

(2 ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว (3) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนท์หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

มาตรา 9 ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง...

(3) สำรวจ วางแผน ออกแบบ จัดซื้อ สร้าง และติดตั้งอันเกี่ยวกับกิจการของ กฟผ.

(4) สร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำหรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น รวมทั้งลานไกไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ หรือสร้างระบบไฟฟ้า

(5) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงไฟฟ้า ลานไกไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ ตาม (4) หรือโรงผลิตวัตถุเคมีจากลิกไนท์ ระบบไฟฟ้า และอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ กฟผ. รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิต การส่งการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การผลิตลิกไนท์ และวัตถุเคมีจากลิกไนท์ของ กฟผ.

รองรับ เพราะกิจการไฟฟ้าต้องใช้เงินลงทุนสูง มีความจำเป็นต้องสร้างโครงข่ายขนาดใหญ่ และต้องรักษาความสมดุลระหว่างกำลังผลิตกับความต้องการใช้ไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง การมีผู้ประกอบการรายเดียวหรือผู้ประกอบการหลักของรัฐจึงถูกมองว่าเป็นกลไกที่ช่วยประกันความมั่นคงของระบบ ลดความซ้ำซ้อนของการลงทุน และทำให้รัฐสามารถขยายไฟฟ้าไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้ภายใต้นโยบายสาธารณะเดียวกัน สอดคล้องกับคำอธิบายของการจัดทำบริการสาธารณะในโครงสร้างแบบโครงข่ายในฝรั่งเศส ซึ่งเดิมตั้งอยู่บนการบูรณาการระหว่างโครงสร้างพื้นฐาน ผู้ประกอบการ และภารกิจบริการสาธารณะไว้ในองค์กรเดียวเช่นเดียวกัน (Jean Bergougnoux, 2000, pp.19–26)

โครงสร้างดังกล่าวยังไม่ใช่การแยกกิจการในความหมายของกฎหมายพลังงานสมัยใหม่ เพราะทั้งการผลิต การส่ง และการจำหน่ายยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ มิใช่ระบบที่แยกกิจกรรมแข่งขันออกจากกิจกรรมโครงข่ายโดยมีผู้จัดการโครงข่ายที่เป็นกลางเช่นรูปแบบของประเทศฝรั่งเศส แต่กระนั้นการผูกขาดกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยควรทำความเข้าใจในฐานะ “โครงสร้างทางกฎหมายของยุคพัฒนาโครงข่าย” มากกว่าจะเป็นหลักถาวรที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าเปลี่ยนแปลง การลงทุนของเอกชนในโรงไฟฟ้าขยายตัว และรัฐเริ่มใช้สัญญาซื้อขายไฟฟ้า ระบบใบอนุญาตและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าเป็นเครื่องมือกำกับทิศทางของตลาด บทบาทของรัฐจึงเริ่มเคลื่อนจากการเป็นผู้ผลิตและเจ้าของกำลังผลิตโดยตรง ไปสู่การเป็นผู้กำหนดกติกาและควบคุมความมั่นคงของระบบผ่านเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

3.2 หลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

พัฒนาการที่สำคัญที่สุดของกฎหมายพลังงานไทยที่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านจาก “รัฐผู้ผูกขาด” สู่ “รัฐผู้กำกับดูแล” คือการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 กฎหมายฉบับนี้มีสถานะเป็นธรรมนูญทางเศรษฐกิจของตลาดพลังงานที่เข้ามาจัดระเบียบโครงสร้างองค์กรและกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในระบบไฟฟ้าเสียใหม่ โดยเปลี่ยนรูปแบบจาก “การบังคับบัญชา” ภายในองค์กรเดียวกัน มาสู่ “การกำกับดูแล” (Regulation) ระหว่างองค์กร โดยมีสาระสำคัญในการจัดวางดุลยภาพแห่งอำนาจ ดังนี้

หากพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นฐานทางกฎหมายของ “รัฐผู้ประกอบการ” พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ย่อมเป็นจุดเปลี่ยนเชิงนิติบัญญัติที่ทำให้ระบบกฎหมายพลังงานไทยเริ่มเคลื่อนเข้าสู่แบบแผนของ “รัฐผู้กำกับดูแล” กฎหมายฉบับนี้มิได้ยกเลิกบทบาทของ กฟผ. และมิได้แยกกิจการในลักษณะเด็ดขาดเช่นเดียวกับกฎหมายฝรั่งเศส แต่ได้เปลี่ยนกลไกควบคุมกิจการพลังงานจากการใช้อำนาจภายในรัฐวิสาหกิจ ไปสู่ระบบกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับผู้ประกอบกิจการพลังงานทุกรายผ่านใบอนุญาต เงื่อนไขการประกอบกิจการ หน้าที่ไม่เลือกปฏิบัติ และการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำกับกิจการ

พลังงาน (กกพ.) ก่อน พ.ศ. 2550 การบริหารจัดการกิจการพลังงานอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีบทบาททั้งด้านนโยบายและกำกับดูแล แต่การจัดวางอำนาจเช่นนั้นทำให้การตรวจสอบการคุ้มครองผู้บริโภค และการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อแยกงานนโยบาย (กพช.) งานกำกับดูแล (กกพ.) และการประกอบกิจการพลังงาน (สามการไฟฟ้า) ออกจากกันอย่างชัดเจน จึงเป็นหลักฐานสำคัญว่า การเปลี่ยนผ่านของไทยมิใช่เพียงการเปิดให้เอกชนผลิตไฟฟ้า แต่เป็นการจัดสถาบันรัฐใหม่ในทิศทางของรัฐผู้กำกับดูแล (สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ม.ป.ป.)

จุดเปลี่ยนสำคัญของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่การทำให้ “การประกอบกิจการพลังงาน” กลายเป็นกิจกรรมที่ต้องอยู่ภายใต้ระบบใบอนุญาต ไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน มาตรา 47 ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550[26] จึงมีนัยมากกว่าบทบัญญัติทางปกครองทั่วไป เพราะเป็นกลไกที่แยกบทบาทของรัฐออกเป็นสองฐานะ ได้แก่ ฐานะเดิมในฐานะเจ้าของหรือผู้ประกอบกิจการผ่านรัฐวิสาหกิจ และฐานะใหม่ในฐานะผู้กำกับดูแลตลาดผ่านองค์กรกำกับเฉพาะทาง การจัดวางเช่นนี้สอดคล้องกับพัฒนาการของกฎหมายพลังงานยุโรปที่เปิดให้กิจกรรมการผลิตและจัดหาไฟฟ้าเป็นกิจกรรมแข่งขันได้ แต่ยังคงกำกับโครงข่ายซึ่งมีสถานะเป็นโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นอย่างเข้มงวด ด้วยเหตุนี้ การเปิดให้เอกชนเข้ามาผลิตไฟฟ้าในระบบกฎหมายไทยจึงไม่ควรถูกอธิบายว่าเป็นการถอนตัวของรัฐจากภารกิจบริการสาธารณะ หากควรถูกอธิบายว่าเป็นการเปลี่ยน เครื่องมือทางกฎหมายในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จากเดิมที่รัฐควบคุมผ่านกรรมสิทธิ์และอำนาจบังคับบัญชาภายในองค์กรของรัฐ ไปสู่การควบคุมผ่านใบอนุญาต แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า การกำหนดมาตรฐานบริการ การควบคุมอัตราค่าบริการ และการกำกับการเข้าถึงระบบโครงข่าย ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของรัฐผู้กำกับดูแลในทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan (PDP)) ยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐผู้กำกับดูแล เพราะเป็นแผนแม่บทระยะยาวสำหรับการจัดหาไฟฟ้า การพัฒนาโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่และโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน

---

[26] พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

มาตรา 47 การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

ในการออกใบอนุญาต ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตให้สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่าง ๆ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการลงทุน รวมถึงลักษณะการแข่งขันของกิจการแต่ละประเภท และอาจกำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะรายด้วยก็ได้ ...

การวางแผนระบบส่งไฟฟ้า และการรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงทางพลังงานและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าในระยะยาว ดังนั้น แม้รัฐมิได้ถือครองกำลังผลิตทั้งหมด แต่รัฐยังคงกำกับทิศทางของระบบไฟฟ้าผ่านแผนระดับชาติ ใบอนุญาต และองค์กรกำกับดูแล (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2561)

3.2.1 สถานะทางกฎหมายของกิจการไฟฟ้า

ระบบกฎหมายไทยได้มีการรวมศูนย์อำนาจในนิติบุคคลเดียวในแนวดิ่ง รากฐานสำคัญของกิจการไฟฟ้าไทยยังคงยึดโยงอยู่กับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งบัญญัติสถานะพิเศษให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่แบบเบ็ดเสร็จ (Vertical Integration) ตามมาตรา 6 ที่กำหนดวัตถุประสงค์ให้ กฟผ. มีอำนาจทั้งการผลิต การจัดให้ได้มา และการจัดส่งพลังงานไฟฟ้า[27] โครงสร้างทางกฎหมายเช่นนี้ แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากรูปแบบการแยกบุคคลของฝรั่งเศสที่บังคับให้ EDF ต้องแยกกิจการระบบส่งและระบบจำหน่ายออกไป แต่ในบริบทของไทย กฟผ. ยังคงดำรงสถานะทวิลักษณ์ เป็นทั้ง “ผู้เล่นในสนาม” (ในฐานะผู้ผลิตไฟฟ้า) และ “เจ้าของสนาม” (ในฐานะผู้ถือครองและควบคุมระบบส่งไฟฟ้าแห่งชาติ) อยู่ในนิติบุคคลเดียวกันโดยสภาพ ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าไทยยังคงมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Monopole naturel) ที่รวมศูนย์อยู่อย่างหนาแน่น

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการเอกชนรายอื่นสามารถเข้ามาประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ระบบกฎหมายไทยได้เลือกใช้ “ระบบใบอนุญาต” เป็นเครื่องมือหลักในการเปิดเสรีภาคการผลิต หลักการดังกล่าวปรากฏรับรองไว้ตามนัยมาตรา 47 ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติวางหลักการสำคัญว่าการประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน บทบัญญัตินี้มีผลทางกฎหมายเป็นการปลดล็อกกิจการผลิตไฟฟ้าให้กลายเป็นกิจการที่เปิดกว้างสำหรับเอกชนทุกรายที่มีคุณสมบัติครบถ้วน มิใช่กิจการผูกขาดของรัฐอีกต่อไป

แม้กฎหมายจะเปิดกว้างในฝั่งการผลิต แต่ในเชิงโครงสร้างองค์กร ประเทศไทยยังคงยึดถือรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจในนิติบุคคลเดียว กล่าวคือ กฟผ. ยังคงมีอำนาจหน้าที่แบบเบ็ดเสร็จตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่บัญญัติให้ กฟผ. มีวัตถุประสงค์ไม่เพียงแต่การผลิต แต่ยังรวมถึงการ *“จัดส่งหรือจำหน่าย”* พลังงานไฟฟ้าด้วย บทบัญญัติที่ขัดแย้งกันในเชิงโครงสร้างนี้ ส่งผลให้ในเชิงโครงสร้าง กฟผ. ดำรงสถานะทวิลักษณ์ ด้านหนึ่งเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าที่เข้าร่วมในตลาดเดียวกับผู้ผลิตเอกชน อีกด้านหนึ่งเป็นผู้ถือครองและควบคุมระบบส่งซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นของตลาด สถานะสองด้านนี้ทำให้การกำกับดูแลต้องให้

[27] พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22.*

ความสำคัญเป็นพิเศษกับหลักความเป็นกลางของโครงข่ายและหลักไม่เลือกปฏิบัติในการเชื่อมต่อหรือใช้ระบบส่ง หรือเปรียบเทียบให้เข้าใจได้ง่ายว่า กฟผ. มีสถานะสองด้านในระบบไฟฟ้าไทย เป็นทั้ง “ผู้เล่นในสนาม” (ผู้ผลิตที่ถือใบอนุญาตตามมาตรา 47 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 แข่งกับเอกชน) และ “เจ้าของสนาม” (ผู้คุมระบบส่งตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511) อยู่ในนิติบุคคลเดียวกันโดยสภาพ ทำให้ กฟผ. เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและใบอนุญาตประกอบกิจการตามข้อ 5 (1) และ (2) ของประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 (ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 47) (และรวมถึงใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้าตามข้อ 5 (5))[28] จะมีก็แต่เพียงกฎหมายกำหนดให้ต้องแยกบัญชีกิจการภายในก็ตามในมาตรา 63 เท่านั้น[29]

แม้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จะพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยการกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตระบบโครงข่ายต้องปฏิบัติอย่างเป็นธรรมตามมาตรา 80 และต้องยินยอมให้ผู้ประกอบกิจการรายอื่นเชื่อมต่อหรือใช้ระบบโครงข่ายของตน มาตรา 81 วรรคหนึ่ง ก็ตาม[30] ทว่าเมื่อพิจารณาลงลึกใน

---

[28] ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551

ข้อ 5 ใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้ามีห้าประเภท ดังนี้

(1) ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้า

(2) ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า

(3) ใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า

(4) ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า

(5) ใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า

[29] พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

มาตรา 63 ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดทำและส่งข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานซึ่งอาจรวมถึงบัญชีแสดงฐานะการเงินและงบการเงินให้แก่คณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าด้วย *ให้แยกบัญชีและงบดุลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า*ออกจากการประกอบกิจการประเภทอื่นอย่างชัดเจน

[30] พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

มาตรา 80 ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องประกอบกิจการพลังงานอย่างเป็นธรรมและจะเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมมิได้

มาตรา 81 ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานของตน ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานประกาศกำหนด

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งต้องประกอบด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน และข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงาน โดยข้อกำหนดต้องยึดถือหลักการ ดังต่อไปนี้

รายละเอียดของบทบัญญัติ มาตรา 81 จะพบว่าในฐานะผู้ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (Transmission System Operator (TSO)) สิทธิในการเข้าถึงโครงข่ายของบุคคลที่สามนั้นมิใช่สิทธิโดยสัมบูรณ์ หากแต่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขข้อยกเว้นทางกฎหมายหลายประการ อาทิ ข้อจำกัดด้าน *"ความมั่นคง ความปลอดภัย และคุณภาพของระบบพลังงาน"* ข้อจำกัดทางเทคนิค และที่สำคัญที่สุดคือเงื่อนไขในวรรคท้ายที่กำหนดว่าการเชื่อมต่อต้อง *"ไม่ทำให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานเสียประโยชน์หรือเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน"* บทบัญญัติข้อยกเว้นดังกล่าว กลายเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เจ้าของโครงข่าย (ซึ่งก็คือคู่แข่งในตลาดผลิตด้วย) สามารถอ้างดุลพินิจทางเทคนิคหรือเหตุผลทางธุรกิจในการจำกัดสิทธิการเข้าถึงโครงข่ายของผู้ผลิตเอกชนรายอื่นได้ในทางปฏิบัติ ส่งผลให้การเปิดเสรีโครงข่ายของไทยยังคงมีลักษณะเป็น "การเปิดเสรีแบบมีเงื่อนไข" ที่แตกต่างจากการเปิดเสรีภายใต้โครงสร้างที่แยกนิติบุคคลอย่างเด็ดขาดของฝรั่งเศสอย่างมีนัยสำคัญ

3.2.2 โครงสร้างตลาดแบบ "ผู้ซื้อรายเดียว"

เพื่อความมั่นคงทางพลังงาน ประเทศไทยได้เลือกใช้รูปแบบการบริหารตลาดแบบ "ผู้ซื้อรายเดียว" (Enhanced Single Buyer (ESB)) กล่าวคือ กฟผ. เป็นองค์กรที่รวมศูนย์อำนาจผูกขาดในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าในประเทศไทย ตามนิตินโยบายที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ซึ่งเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.)[31] ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 47 จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าสู่ภาคการผลิตได้อย่างเสรีผ่านระบบใบอนุญาต รวมถึงการนำเข้าจากต่างประเทศ จนปัจจุบันเอกชนมีสัดส่วนการผลิตมากกว่าร้อยละ 70 แต่ในฝั่ง "ขาออก" (Exit) หรือการจำหน่ายไฟฟ้านั้นยังคงถูกปิดกั้นด้วยระบบสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว (PPA) ที่ต้องขายเข้าระบบของ กฟผ. เท่านั้น ซึ่งต่างจากระบบตลาดค้าส่ง (Wholesale Market) ของฝรั่งเศสที่ราคาและปริมาณถูกกำหนดโดยกลไกตลาด (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2567, และปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ,

(1) ไม่กระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย และคุณภาพของระบบพลังงาน

(2) ไม่ทำให้ผู้ใช้พลังงานและส่วนรวมเสียประโยชน์

(3) ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่น

(4) ข้อกำหนดทางเทคนิค ณ จุดที่มีการใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานต้องชัดเจนมีความเป็นไปได้ในทางเทคนิคและไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานเกินสมควร

(5) มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานและผู้ให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานที่ชัดเจน

(6) ลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องไม่ทำให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานเสียประโยชน์หรือเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันกับผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่น

[31] หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0504/18872 เรื่อง มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2546 (ครั้งที่ 95) เรื่อง การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและแนวทางการกำกับดูแล ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2546

2566, หน้า 286 - 290)

ความศักดิ์สิทธิ์ของมติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวยังคงมีผลผูกพันในฐานะกฎเหล็กที่พันธนาการโครงสร้างตลาดของไทยมานานกว่าสองทศวรรษ ความแข็งแกร่งของระบอบผู้ซื้อรายเดียวดังกล่าว ได้รับการพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนที่สุดจากพลวัตทางกฎหมายใน พ.ศ. 2567 เมื่อรัฐบาลไทยเผชิญแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การลงทุนโลก โดยเฉพาะความต้องการพลังงานสะอาดของบริษัทข้ามชาติ สืบเนื่องจากการหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกา คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2567 สั่งการให้กระทรวงพลังงานเร่งกำหนดมาตรการให้เอกชนสามารถทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโดยตรง (Direct PPA) ได้[32] อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและโครงสร้าง ESB ที่หยั่งรากลึก ทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบเป็นไปได้อย่างยากลำบาก จนกระทั่งในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2567 นายกรัฐมนตรีจำต้องมีข้อสั่งการเพิ่มเติมเพื่อเร่งรัดกระบวนการดังกล่าวให้ทันต่อความต้องการลงทุนศูนย์ข้อมูล (Data Center) โดยระบุเงื่อนไขสำคัญทางนิตินโยบายว่า หากไม่สามารถปรับปรุงระบบทั้งหมดได้ทัน ก็ให้พิจารณากำหนดเป็นมาตรการนำร่อง (Sandbox) เพื่อทดลองใช้เป็นกรณีไป[33] ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เคยเริ่มทดลองผ่านโครงการ ERC Sandbox ในรูปแบบการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer (P2P) มาก่อนหน้านี้ เพื่อแสวงหาความเป็นไปได้ใหม่ ๆ ท่ามกลางกฎระเบียบที่เข้มงวด (The Standard Team, 2568)

ความพยายามในการคลายล็อกโครงสร้างดังกล่าวได้ปรากฏผลเป็นรูปธรรมเมื่อ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2567 (ครั้งที่ 167) เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2567 มีมติเห็นชอบโครงการนำร่อง Direct PPA พร้อมเสนอคณะรัฐมนตรีให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 ธันวาคม 2546 เป็นกรณีพิเศษ ผลสืบเนื่องจากมติทางนโยบายดังกล่าวได้นำไปสู่กระบวนการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการปฏิบัติให้เป็นจริง โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้อาศัยอำนาจตามมติดังกล่าว ดำเนินการยกร่างหลักเกณฑ์โครงการนำร่องการซื้อขายไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Direct PPA ผ่านระบบ TPA สำหรับ Data Center และนำออกรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเดือนตุลาคม 2567 (สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, 2567, และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2567) ปรากฏการณ์นี้สะท้อนสัจธรรมทางกฎหมายว่าระบบตลาดเสรีในประเทศไทย ยังคงมีสถานะเป็นเพียงข้อยกเว้นที่ต้องอาศัยอำนาจสั่งการพิเศษจากฝ่ายบริหารและการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเจาะช่องว่างในกฎเกณฑ์หลัก คือ

[32] หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 12267 เรื่อง มาตรการในการให้เอกชนสามารถทำสัญญาซื้อขายพลังงานไฟฟ้าได้โดยตรง (Direct Power Purchase Agreement : Direct PPA) ลงวันที่ 22 มีนาคม 2567

[33] หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 12265 เรื่อง การเร่งรัดกำหนดมาตรการในการอนุญาตและส่งเสริมให้เอกชนสามารถทำสัญญาซื้อขายพลังงานไฟฟ้ากับผู้ผลิตพลังงานสะอาดและพลังงานทดแทนได้โดยตรง (Direct PPA) ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2567

ระบบผู้ซื้อรายเดียวที่ยังคงครอบงำโครงสร้างตลาดอยู่อย่างเบ็ดเสร็จ

อย่างไรก็ตาม ความชอบธรรมของโมเดลผู้ซื้อรายเดียว (ESB) นี้ ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานคิดเรื่อง “ความเป็นเจ้าของ” (State Ownership) หรือการที่รัฐต้องผูกขาดการผลิตเองทั้งหมดอีกต่อไป ข้อเท็จจริงนี้ยืนยันได้จากข้อมูลสถิติที่เผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตไฟฟ้าของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐโดย กฟผ. ได้ลดระดับลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 30 ของกำลังการผลิตรวมทั้งประเทศ ในขณะที่สัดส่วนที่เหลืออีกกว่าร้อยละ 70 นั้น ดำเนินการโดยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน (IPP, SPP, VSPP) และการนำเข้าจากต่างประเทศ ตัวเลขทางสถิตินี้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนผ่านรูปแบบความมั่นคงจากการผูกขาดการผลิต (Monopoly of Production) ไปสู่การผูกขาดการบริหารจัดการ (Monopoly of Management) โดยรัฐใช้อำนาจผ่านกลไกการรับซื้อไฟฟ้าเพื่อควบคุมเอกชนเหล่านั้นแทนการลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าเอง (สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, 2568, สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, 2569)

ภายใต้โครงสร้างที่ภาคเอกชนกลายเป็นผู้ผลิตส่วนใหญ่ รัฐได้สถาปนาอำนาจในการกำกับดูแลผ่านเครื่องมือทางกฎหมายสองประการเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบ ประการแรกคืออำนาจกำกับสัญญา (Contractual Regulation) โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ทำหน้าที่ออกระเบียบและหลักเกณฑ์การจัดหาไฟฟ้า เพื่อควบคุมให้สัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ระหว่าง กฟผ. และเอกชนเป็นไปตามมาตรฐานความมั่นคงของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ม.ป.ป., หน้า 1 - 2) และประการที่สองคืออำนาจวางแผน (Planning Authority) กล่าวคือ การเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตเอกชนมิได้เป็นไปโดยเสรีตามกลไกราคา (Market Price) แต่ถูกกำหนดโควตาและทิศทางผ่านแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (PDP) ซึ่งเป็นแผนแม่บทเชิงยุทธศาสตร์ที่รัฐใช้จัดสรรสัดส่วนเชื้อเพลิงและกำลังการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ โดยมี กกพ. เป็นผู้ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาตามกรอบนโยบายรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ม.ป.ป., หน้า 1-3)

โดยสรุป โครงสร้างตลาดของไทยจึงมีลักษณะเป็นระบบเสรีขาเข้า แต่รวมศูนย์ขาออก กล่าวคือ แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าสู่ภาคการผลิตได้อย่างกว้างขวางจนครองสัดส่วนการผลิตส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ช่องทางการจำหน่ายและการบริหารความมั่นคงยังคงถูกตรึงไว้อย่างแน่นหนาภายใต้กลไกของผู้ซื้อรายเดียว (ESB) และการกำกับดูแลของ กกพ. โมเดลของไทยจึงเป็นการผสมผสานระหว่างประสิทธิภาพของเอกชนในการผลิต กับเสถียรภาพของรัฐในการควบคุม ซึ่งเป็นคำตอบว่าเหตุใดรัฐจึงยังคงรักษาอำนาจอธิปไตยทางพลังงานไว้ได้ แม้จะมิได้เป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าส่วนใหญ่ก็ตาม นัยทางนิติศาสตร์ของโครงสร้างนี้ คือ

การแข่งขันเพื่อขอเข้าสู่ตลาด (Competition for the Market) มิใช่ การแข่งขันภายในตลาด (Competition in the Market) แบบสมบูรณ์ ผู้ผลิตเอกชนมิได้แข่งขันกันขายไฟฟ้าให้ประชาชนโดยตรง แต่แข่งขันกันในขั้นตอนการเสนอราคาเพื่อทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) กับรัฐ เมื่อได้รับเลือกและทำสัญญาแล้ว สถานะทางกฎหมายของเอกชนจะเปลี่ยนจาก “ผู้แข่งขัน” มาเป็น “คู่สัญญาของรัฐ” ที่มีความมั่นคงของรายได้ตลอดอายุสัญญา

3.3 ปัจจัยที่ทำให้เกิดจุดเปลี่ยนของกฎหมายพลังงานไทย

เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้าง จุดเปลี่ยนจากหลักการผูกขาดโดยรัฐไปสู่รัฐผู้กำกับดูแลในระบบกฎหมายพลังงานไทยมิได้เกิดขึ้นจากปัจจัยเดียว หากเกิดจากแรงกดดันหลายประการที่สัมพันธ์กัน *ประการแรก* คือ แรงกดดันจากโครงสร้างเศรษฐกิจของกิจการไฟฟ้าเอง ระบบไฟฟ้าแบบดั้งเดิมอาศัยโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่และโครงข่ายรวมศูนย์ ทำให้รัฐวิสาหกิจที่บูรณาการในแนวดิ่งมีความเหมาะสมในยุคเริ่มต้น แต่เมื่อการลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก และพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้น การผลิตไฟฟ้าจึงเริ่มมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่แข่งขันได้มากขึ้น ขณะที่ระบบส่งและระบบจำหน่ายยังคงเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ควรสร้างซ้ำซ้อนในเชิงเศรษฐศาสตร์ ความแตกต่างเชิงธรรมชาติระหว่าง “การผลิต” กับ “โครงข่าย” จึงกลายเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐต้องเปลี่ยนจากการผูกขาดทั้งระบบ ไปสู่การกำกับดูแลแต่ละกิจกรรมตามลักษณะเฉพาะของกิจกรรมนั้น (Marie Lamoureux, *2025*, pp.244 – 262 ; Christophe Krolik, 2014, pp.101–106)

ประการที่สอง คือ การเปิดพื้นที่ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเข้ามามีบทบาทก่อนการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 กล่าวคือ รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ พ.ศ. 2532 และ กฟผ. ได้ประกาศรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer (IPP)) รอบแรกในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2537 โดยมีเป้าหมายรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ สำหรับช่วง พ.ศ. 2539-2546 พัฒนาการนี้แสดงว่า การลดบทบาทผูกขาดของรัฐในภาคการผลิตมิได้เริ่มต้นจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 แต่เกิดขึ้นสะสมมาก่อนผ่านนโยบายรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนและการจัดทำแผนกำลังผลิตไฟฟ้า (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2561 ; สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2560)

ประการที่สาม คือ ความตึงเครียดจากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 และแนวทางปฏิรูปรัฐวิสาหกิจภายหลังวิกฤติ วิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าวมิได้ส่งผลเฉพาะต่อภาคการเงิน หากยังกระทบต่อวิธีคิดของประเทศไทยเกี่ยวกับบทบาทของรัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจโดยรวม ภายใต้บริบทของการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศและภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องลดภาระการลงทุนโดยตรงของภาครัฐ เปิดพื้นที่ให้ทุนเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และปรับบทบาทของรัฐจากผู้ประกอบกิจการโดยตรงไปสู่ผู้กำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนผ่านนโยบายการ

แปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท และการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในกิจการที่เดิมเคยอยู่ภายใต้การผูกขาดหรือการควบคุมอย่างเข้มข้นของรัฐ (ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, 2566, หน้า 286) ในมิติของกฎหมายพลังงาน วิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 มีความสำคัญในฐานะ “จุดเร่ง” ให้ประเทศไทยต้องทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจและระบบผูกขาดโดยรัฐในกิจการพลังงาน อย่างไรก็ดี การอธิบายพัฒนาการดังกล่าวควรเริ่มจากฐานกฎหมายก่อนเกิดวิกฤติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้เป็นกลไกกลางด้านนโยบายพลังงานของประเทศอยู่ก่อนแล้ว ระบบพลังงานไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2550 จึงมิได้ขาดกลไกนโยบาย หากแต่ยังมิได้แยก “งานนโยบาย” “งานกำกับดูแล” และ “การประกอบกิจการพลังงาน” ออกจากกันอย่างชัดเจน ต่อมาภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียใน พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยเร่งผลักดันแนวนโยบายปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในภาคยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะโทรคมนาคม พลังงาน และการบิน เพื่อรับมือกับภาระหนี้สาธารณะ ลดภาระการลงทุนโดยตรงของรัฐ และเปิดพื้นที่ให้ทุนเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น วิกฤติดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจ และนำไปสู่การประกาศแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2541 ก่อนที่รัฐจะตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อวางกรอบทางกฎหมายสำหรับการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท และการปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในกิจการสำคัญ เช่น โทรคมนาคม พลังงาน และการบิน (OECD, 2025, pp.28-30)

ประการที่สี่ คือ พัฒนาการของการจัดรูปตลาดไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ซึ่งเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งสะท้อนความพยายามของประเทศไทยในการประนีประนอมระหว่างความมั่นคงของระบบกับการเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้า ภายใต้รูปแบบนี้ กฟผ. ยังคงมีบทบาทเป็นผู้รับซื้อและผู้ควบคุมระบบหลัก แต่การผลิตไฟฟ้ามิได้จำกัดอยู่เฉพาะรัฐวิสาหกิจเพียงรายเดียวอีกต่อไป โครงสร้างดังกล่าวทำให้จำเป็นต้องมีองค์กรกำกับดูแลที่แยกออกจากผู้ประกอบกิจการ เพื่อกำกับใบอนุญาต มาตรฐานบริการ อัตราค่าบริการ และการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายอย่างเป็นกลาง

ประการที่ห้า อิทธิพลจากแนวคิดกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่มองว่า การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไม่จำเป็นต้องอาศัยการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่เพียงผู้เดียวเสมอไป ตราบเท่าที่รัฐยังสามารถกำหนดภารกิจบริการสาธารณะ บังคับใช้หลักความเสมอภาคและความต่อเนื่อง ควบคุมการเข้าถึงโครงข่าย และกำกับมิให้ผู้ถือครองโครงสร้างพื้นฐานใช้อำนาจผูกขาดกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นได้ ในทำนองเดียวกัน กฎหมายพลังงานฝรั่งเศสและกฎหมายสหภาพยุโรปเป็นตัวอย่างที่ทำให้เห็นได้ว่าการเปิดเสรีไม่ใช่การละทิ้งบริการสาธารณะ แต่เป็นการสร้างระเบียบกำกับดูแลใหม่เพื่อประสานการแข่งขันกับพันธกิจในการจัดทำ

บริการสาธารณะ (Jean Bergougnoux, 2000, pp.24 - 27, and pp.209 - 212) แนวคิดในการถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลจากรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับให้รัฐวิสาหกิจเป็นเพียงองค์กรฝ่ายปฏิบัติและการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นใหม่ทำหน้าที่แทนรัฐวิสาหกิจมีรากฐานมาจากข้อความคิดเกี่ยวกับการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรกำหนดนโยบาย องค์กรกำกับดูแล และองค์กรปฏิบัติการ เพื่อให้การกำกับดูแลเป็นที่เชื่อถือ มีความเป็นธรรม และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบาย ในลักษณะการบริหารงานแบบรายวัน นอกจากนี้ เพื่อให้ปราศจากการครอบงำของกลุ่มผู้ประกอบการกลุ่มผลประโยชน์ และผู้ใช้พลังงานกล่าวโดยง่ายก็คือต้องมีองค์กรที่คอยควบคุมให้มีผู้ประกอบการที่มีคุณภาพและความสามารถและป้องกันมิให้มีผู้เล่นที่จะสามารถจำกัดหรือทำลายการแข่งขันในตลาดได้ เพื่อให้ประเทศไทยมีองค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จึงได้จัดตั้ง กกพ. ขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ และกิจการโครงข่ายพลังงานเพื่อเป็นการแยกหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานประกอบกิจการและหน่วยงานกำหนดนโยบายออกจากกัน พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีระบบใบอนุญาตขึ้นในกิจการไฟฟ้าและกิจการก๊าซธรรมชาติตามมาตรา 47 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ” (ปิติเอี่ยมจำรูญลาภ, 2566, หน้า 293) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จึงควรถูกอธิบายว่าเป็น “จุดเปลี่ยนเชิงสถาบัน” ของกฎหมายพลังงานไทย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่สร้างระบบใบอนุญาตและองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาคั่นกลางระหว่างรัฐวิสาหกิจเดิมกับผู้ประกอบการเอกชนรายใหม่ แม้กฎหมายไทยยังมิได้แยกกิจการระบบส่งออกจาก กฟผ. ในเชิงนิติบุคคลอย่างเด็ดขาด แต่กฎหมายฉบับนี้ได้วางฐานความคิดใหม่ว่า ความมั่นคงทางพลังงานมิได้ขึ้นอยู่กับสัดส่วนกรรมสิทธิ์ของรัฐในกำลังผลิตเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการกำกับโครงสร้างตลาดและโครงข่ายให้เป็นธรรม โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ

3.4 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 ในฐานะจุดเปลี่ยนในเชิงโครงสร้าง

หากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เป็นจุดเปลี่ยนทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 ย่อมเป็นจุดเปลี่ยนทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญของกฎหมายพลังงานไทย เพราะศาลได้วางเส้นแบ่งเชิงหลักการระหว่าง “กำลังการผลิตไฟฟ้า” กับ “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น การตีความดังกล่าวทำให้กิจกรรมการผลิตไฟฟ้ามิได้ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มทรัพย์สินหรือโครงข่ายที่รัฐต้องถือกรรมสิทธิ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 แต่เปิดพื้นที่ให้การผลิตไฟฟ้าเป็นกิจกรรมที่รัฐอาจกำกับผ่านระบบใบอนุญาต แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า และกลไกกำกับ

ดูแลอื่นได้ นัยสำคัญของคำวินิจฉัยนี้จึงมิได้จำกัดอยู่ที่การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของนโยบายลดสัดส่วนกำลังผลิตของรัฐ แต่ยังอยู่ที่การยอมรับโดยปริยายว่ากิจการไฟฟ้ามิใช่กิจกรรมที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นเนื้อเดียวกันทั้งหมด ในทางตรงกันข้าม ระบบไฟฟ้าประกอบด้วยกิจกรรมหลายประเภทซึ่งมีธรรมชาติทางกฎหมายต่างกัน ได้แก่ การผลิตซึ่งเปิดให้แข่งขันได้ การส่งและจำหน่ายซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงข่ายผูกขาดโดยธรรมชาติ และการควบคุมระบบซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบไฟฟ้า

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวมีทิศทางสอดคล้องกับหลักการแยกกิจการในกฎหมายพลังงานสมัยใหม่ กฎหมายฝรั่งเศสถือว่าการผลิตและการจัดหาไฟฟ้าเป็นกิจกรรมแข่งขันได้ ส่วนการบริหารจัดการระบบส่งและระบบจำหน่ายเป็นกิจกรรมที่ต้องถูกกำกับอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นที่ผู้ผลิตและผู้จัดหาทุกรายต้องเข้าถึงเพื่อเข้าสู่ตลาด หลักการเดียวกันนี้ช่วยอธิบายได้ว่า เหตุใดคำว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน” ในรัฐธรรมนูญไทยจึงควรถูกจำกัดไว้ที่ระบบซึ่งมีลักษณะเป็นโครงข่ายหรือโครงสร้างพื้นฐานจำเป็น ไม่ควรขยายไปครอบคลุมกำลังผลิตไฟฟ้าทั้งหมดโดยไม่แยกแยะสถานะของกิจกรรม

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของระบบกฎหมายไทยยังอยู่ที่การแยกกิจการยังไม่สมบูรณ์เท่าระบบฝรั่งเศส กล่าวคือ กฟผ. ยังคงเป็นทั้งผู้ผลิต ผู้รับซื้อไฟฟ้าหลัก ผู้ถือครองระบบส่งและผู้ควบคุมระบบในนิติบุคคลเดียวกัน แม้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จะกำหนดหลักไม่เลือกปฏิบัติและการให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไว้แล้วก็ตาม ปัญหาดังกล่าวทำให้ต้องพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 ในสองระดับพร้อมกัน *ระดับแรก* คือ การยืนยันว่าการผลิตไฟฟ้าไม่ใช่โครงข่ายขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องถือครองเกินกึ่งหนึ่ง *ระดับที่สอง* คือ การเปิดภารกิจให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องพัฒนากฎหมายกำกับโครงข่ายให้มีความเป็นกลาง โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติมากขึ้น เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐผู้กำกับดูแลมีความสมบูรณ์ในเชิงสถาบัน

3.4.1 ข้อเท็จจริงและมูลเหตุแห่งคดี

เมื่อบริบททางเศรษฐศาสตร์พลังงานเปลี่ยนแปลงไปสู่การเปิดเสรี แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังคงถ้อยคำที่เปิดช่องให้ตีความได้หลายนัย จึงนำมาสู่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญในคดีคำวินิจฉัยที่ 1/2566 ซึ่งถือเป็นการตีความรัฐธรรมนูญในบริบทของการเปลี่ยนผ่าน เป็นหมุดหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานรับรองสถานะของโครงสร้างกิจการพลังงานไทยในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดแห่งคดีและการวินิจฉัยดังนี้

มูลเหตุของคดีนี้สืบเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐผ่านแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan (PDP)) ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยเฉพาะแผน PDP 2015 และ PDP 2018 ที่มีทิศทางยุทธศาสตร์มุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนสร้างโรงไฟฟ้ามากขึ้นเพื่อลดภาระ

การลงทุนของภาครัฐ ผลจากการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างต่อเนื่องส่งผลให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจหลักลดต่ำลงกว่าร้อยละ 51 ของกำลังการผลิตรวมทั้งประเทศ

ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้ว แต่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วน นาย ส. ผู้ร้อง จึงอ้างสิทธิในฐานะประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวหาว่าการกระทำของกระทรวงพลังงานและคณะรัฐมนตรีที่กำหนดยุทธศาสตร์และแผน PDP ดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 วรรคสอง ที่บัญญัติห้ามมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด โดยผู้ร้องมองว่าการที่รัฐปล่อยให้สัดส่วนการผลิตของรัฐลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 30 นั้นเป็นการละเลยหน้าที่ของรัฐและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและค่าไฟฟ้าของประชาชน

3.4.2 ประเด็นข้อพิพาทในการนิยามคำว่า “โครงสร้างพื้นฐาน”

หัวใจสำคัญของการวินิจฉัยในคดีนี้อยู่ที่ปัญหาการตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญว่าขอบเขตของคำว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน” นั้นครอบคลุมถึง “กิจการผลิตไฟฟ้า” (Generation) ด้วยหรือไม่ ฝ่ายผู้ร้องได้นำเสนอแนวคิดแบบจารีตนิยมโดยอ้างอิงนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน เพื่อยืนยันว่า “ระบบผลิตไฟฟ้า” เป็นส่วนประกอบสำคัญที่ไม่อาจแยกออกจากโครงสร้างกิจการไฟฟ้าได้ หากขาดระบบผลิตไป กิจการไฟฟ้าย่อมไม่อาจดำรงอยู่ ดังนั้น รัฐจึงต้องดำรงสัดส่วนความเป็นเจ้าของในระบบผลิตให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ด้วย

ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายผู้ถูกร้อง (กระทรวงพลังงานและคณะรัฐมนตรี) รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โต้แย้งด้วยหลักการบริหารจัดการพลังงานสมัยใหม่ว่า มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญมีเจตจำนงมุ่งคุ้มครองเฉพาะ “โครงข่าย” (Grid) ที่เป็นระบบส่งและระบบจำหน่ายอันเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เท่านั้น มิได้รวมถึง “โรงไฟฟ้า” ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เอกชนสามารถลงทุนและจัดหาได้ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจึงเป็นการเพิ่มช่องทางในการจัดทำบริการสาธารณะ ลดภาระงบประมาณ และสร้างความมั่นคงทางพลังงานผ่านการกระจายแหล่งผลิต โดยสิ่งที่รัฐต้องผูกขาดไว้มีเพียงระบบโครงข่ายสายส่งเพื่อใช้ในการควบคุมสั่งการเท่านั้น

3.4.3 บรรทัดฐานใหม่ทางกฎหมายในการรับรองหลักการแยกกิจการและความมั่นคงโดยการกำกับดูแล

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว มีมติวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกร้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยได้วางหลักการสำคัญที่เปรียบเสมือนการรับรองความชอบธรรมของโมเดลการแยกกิจการพลังงานของไทยไว้ใน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญได้วางนิยามเชิงโครงสร้างที่แยกขาดจากกัน มาตรา 56 วรรคสอง มุ่งคุ้มครองความเป็นเจ้าของของรัฐใน “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน” ที่มีอยู่เดิม เช่น ระบบสายส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อป้องกันการแปรรูปทรัพย์สินที่เป็นของรัฐไปเป็นของเอกชน อย่างไรก็ตาม “กำลังการผลิตไฟฟ้า” หรือโรงไฟฟ้าที่เอกชนลงทุนจัดหามานั้น ถือเป็นทรัพย์สินของเอกชนที่ใช้ในการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต แม้เอกชนจะมีสัดส่วนการผลิตเกินกว่าร้อยละ 51 ก็ไม่ถือว่ากระทบต่อสัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐตามนัยของรัฐธรรมนูญ เพราะโรงไฟฟ้ามิใช่โครงข่ายสายส่งที่เป็นสาระสำคัญของการผูกขาด

ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนมิติการมองความมั่นคงทางพลังงานจากเดิมที่ยึดติดกับกรรมสิทธิ์ มาสู่ “อำนาจในการบริหารจัดการ” โดยศาลชี้ว่า แม้รัฐจะไม่ได้เป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าทั้งหมด แต่รัฐ (โดย กฟผ.) ยังคงเป็นผู้ถือครองระบบโครงข่ายและ “ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า” เพียงผู้เดียว ซึ่งทำหน้าที่สั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าทั้งของรัฐและเอกชน นอกจากนี้ รัฐยังมีเอกสิทธิ์ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) และอำนาจตามกฎหมายในการเข้าควบคุมโรงไฟฟ้าของเอกชนได้ในกรณีฉุกเฉิน (Step-in Rights) ดังนั้น การให้เอกชนผลิตไฟฟ้าจึงไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ จึงเป็นความมั่นคงที่เกิดจากการควบคุม มิใช่การเป็นเจ้าของ

ประการสุดท้าย ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับกลไกที่ถูกสร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะบทบาทของ “คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน” (กกพ.) ศาลมองว่า กกพ. เป็นกลไกที่ทำหน้าที่กำกับดูแลราคา มาตรฐานการให้บริการ และการแข่งขันให้เป็นธรรม ซึ่งถือเป็นหลักประกันในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสามและวรรคสี่แล้ว ดังนั้น รัฐจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเองทั้งหมด แต่สามารถใช้กลไกกำกับดูแลนี้ในการควบคุมเอกชนให้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างชอบธรรม

จากการวิเคราะห์นัยทางกฎหมายข้างต้น สามารถสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดรูปแบบการกำกับดูแลกิจการพลังงานของไทยซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างที่สำคัญ โดยมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วนที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ คือ (1) การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ (Regulatory Governance) : ผ่านคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ในฐานะผู้คุมกฎที่แยกออกจากฝ่ายนโยบายและผู้ประกอบการ (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) : ผ่านแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP) ที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือควบคุมทิศทางพลังงานของชาติ และ (3) การบริหารจัดการความมั่นคง (Security Management) : ผ่านกลไกผู้ซื้อรายเดียว (Single Buyer) และการควบคุมระบบส่งโดยรัฐ กรอบแนวคิดนี้แสดงให้เห็นว่า “ความมั่นคง” ในมิติกฎหมายมหาชนยุคใหม่ ไม่ได้ผูกติดอยู่กับกรรมสิทธิ์ในโรงไฟฟ้า (Ownership-based) อีกต่อไป แต่ย้ายไปสู่การควบคุมเชิงหน้าที่ (Functional-based Control) โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้วางกติกา

และผู้บริหารจัดการระบบภาพรวม เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันและการรักษาประโยชน์สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 56 กำหนดไว้

โดยสรุป คำวินิจฉัยที่ 1/2566 ได้ทำหน้าที่ยืนยันสถานะทางกฎหมายว่า “การผลิตไฟฟ้า” เป็นกิจกรรมที่เปิดกว้างให้แก่ภาคเอกชนได้ภายใต้กลไกตลาดและการกำกับดูแล ในขณะที่ “โครงข่ายสายส่ง” ยังคงเป็นสมบัติของชาติที่ต้องหวงแหนไว้ การตีความเช่นนี้จึงสอดรับกับพัฒนาการของกฎหมายพลังงานสากลและการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน คำวินิจฉัยที่ 1/2566 จึงมิได้เป็นเพียงการตัดสินคดีเฉพาะเรื่อง แต่เป็นการรับรองหลักการ (Endorsement) ของระบบกฎหมายพลังงานไทยปัจจุบันว่าการแยก “ตลาดการผลิต” ออกจาก “การผูกขาดโครงข่าย” นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งสอดรับกับทิศทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจสากล ดังเช่นที่ปรากฏในโครงสร้างตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จึงมิใช่การถอนตัวของรัฐ (Deregulation) แต่เป็นการจัดระเบียบใหม่ (Re-regulation) ที่รัฐถอยฉากจากการเป็นผู้ลงมือผลิตเองมาทำหน้าที่ผู้กำกับกติกา (ผ่าน กกพ.) และผู้บริหารจัดการความมั่นคง (ผ่าน กฟผ. ในฐานะ Single Buyer) ซึ่งกลไกนี้เองที่ศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 1/2566 มองว่าเป็นเครื่องมือที่เพียงพอในการรักษาความมั่นคงของรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56

ผู้เขียนเห็นด้วยกับบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญวางไว้ในคำวินิจฉัยฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความที่สอดคล้องกับแนวโน้มสากลในการแยกภาคการผลิตออกจากระบบโครงข่าย ซึ่งถือเป็นการเปิดทางให้เกิดการแข่งขันและลดภาระการลงทุนของรัฐในกิจการสาธารณูปโภค อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวยังคงสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากแม้ในทางกฎหมายจะมีการเปิดเสรีภาคการผลิต แต่ในมิติทางเศรษฐศาสตร์ ระบบโครงข่ายพลังงานไทยยังคงผูกติดอยู่กับรูปแบบผู้ซื้อรายเดียว ซึ่งส่งผลให้การแข่งขันในตลาดพลังงานไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูป ดังนั้น ความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐผู้กำกับดูแลจึงมิได้ขึ้นอยู่กับเพียงการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ต้องอาศัยการปรับปรุงโครงสร้างตลาดเพื่อขจัดอุปสรรคในการแข่งขันที่แท้จริงควบคู่กันไปด้วย

เพื่อเข้าใจภาพรวมของพัฒนาการของกิจการพลังงานในประเทศไทยเปรียบเทียบกับสากลอาจพิจารณาได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : ตารางเปรียบเทียบการเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ผูกขาดสู่รัฐผู้กำกับดูแลในกิจการไฟฟ้าของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย

ประเด็นเปรียบเทียบ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศไทย
จุดเริ่มต้นของระบบ	ฝรั่งเศสเริ่มจากระบบผูกขาดโดยรัฐภายหลังรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1946 ซึ่งโอนกิจการผลิต ส่ง จำหน่าย นำเข้า และส่งออกไฟฟ้าและก๊าซให้เป็นของรัฐ และมอบหมายให้ EDF ในฐานะองค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเป็นผู้ดำเนินกิจการไฟฟ้าแห่งชาติ	ไทยเริ่มจากโครงสร้างรัฐวิสาหกิจเฉพาะกิจในรูปแบบ “สามการไฟฟ้า” ได้แก่ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดย กฟผ. เป็นแกนกลางด้านการผลิต การจัดหา และระบบส่งระดับประเทศ ส่วน กฟน. และ กฟภ. เป็นองค์กรหลักด้านการจำหน่ายไฟฟ้าตามเขตพื้นที่บริการ
เหตุผลของการผูกขาดเดิม	การผูกขาดเดิมมีเหตุผลจากลักษณะของกิจการไฟฟ้าที่เป็นกิจการเครือข่าย ใช้เงินลงทุนสูง มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และเกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ การเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขทางราคา และความเป็นเอกภาพของดินแดน	การผูกขาดเดิมของไทยเกิดจากบริบทของรัฐพัฒนาและความจำเป็นในการสร้างระบบไฟฟ้าแห่งชาติ ซึ่งต้องอาศัยการลงทุนขนาดใหญ่ การวางแผนรวมศูนย์ และการขยายโครงข่ายให้ครอบคลุมทั่วประเทศ รัฐจึงใช้รัฐวิสาหกิจไฟฟ้าเป็นกลไกหลักในการประกันความมั่นคงทางไฟฟ้า
จุดเปลี่ยนเชิงกฎหมาย	จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดจากแรงผลักดันของกฎหมายสหภาพยุโรป รัฐบัญญัติ ค.ศ. 2000 เปิดภาคการผลิตไฟฟ้าให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าสู่ตลาดภายใต้ระบบใบอนุญาตและแผนการลงทุนด้านพลังงาน ส่วนรัฐบัญญัติ ค.ศ. 2004 วางหลักแยกกิจการโครงข่ายออกจากกิจกรรมผลิตและจัดหา โดยเฉพาะการจัดให้ RTE เป็นผู้จัดการระบบส่งที่แยกจาก EDF และการจัดให้ Enedis เป็นผู้จัดการระบบจำหน่ายในฐานะนิติบุคคลแยกจาก EDF	จุดเปลี่ยนของไทยเกิดแบบค่อยเป็นค่อยไป เริ่มจากบริบทหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 และแนวนโยบายลดภาระทางการคลังของรัฐ ต่อมารัฐเปิดพื้นที่ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน เช่น IPP และ SPP เข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้า ก่อนจัดโครงสร้างตลาดแบบ Enhanced Single Buyer และตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อสร้างระบบใบอนุญาตและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
สถานะของการผลิตไฟฟ้า	การผลิตไฟฟ้าถูกเปลี่ยนสถานะจากกิจกรรมที่ผูกขาดโดย EDF ไปเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปิดให้แข่งขันได้ ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ภาคการผลิตได้ภายใต้ระบบใบอนุญาตและกรอบนโยบายพลังงานของรัฐ	การผลิตไฟฟ้าเปิดให้เอกชนเข้าร่วมได้ภายใต้นโยบายรับซื้อไฟฟ้า แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ระบบใบอนุญาต และสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. ดังนั้น การผลิตไฟฟ้าจึงมิใช่กิจการที่รัฐต้องผูกขาดกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด

ประเด็นเปรียบเทียบ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศไทย
สถานะของระบบส่งไฟฟ้า	ระบบส่งไฟฟ้ายังคงเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ แต่เปลี่ยนจากการผูกขาดแบบบูรณาการใน EDF ไปสู่ระบบผู้จัดการโครงข่ายที่แยกออกจากกิจกรรมผลิตและจัดหา RTE เป็นผู้จัดการระบบส่งที่แยกนิติบุคคลจาก EDF และมีสถานะทางทรัพย์สินเฉพาะตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินในกิจการระบบส่ง ทั้งนี้การดำเนินการยังอยู่ภายใต้กรอบสัมปทานและการกำกับดูแลของ CRE	ระบบส่งไฟฟ้ายังอยู่กับ กฟผ. ซึ่งในเวลาเดียวกันมีบทบาทเป็นผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้รับซื้อไฟฟ้าหลัก ผู้ขายส่งไฟฟ้า และผู้ควบคุมระบบ จึงยังไม่มีการแยกผู้จัดการระบบส่งออกจากกิจกรรมผลิตและกิจกรรมรับซื้อไฟฟ้าอย่างชัดเจนในเชิงนิติบุคคลแบบ RTE
สถานะของระบบจำหน่ายไฟฟ้า	ระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีลักษณะเป็นโครงข่ายสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยหลักกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายจำหน่ายเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ autorité concédante ส่วน Enedis เป็นผู้จัดการระบบจำหน่ายและผู้รับสัมปทานในพื้นที่ส่วนใหญ่ของฝรั่งเศส ไม่ใช่เจ้าของโครงข่ายจำหน่ายโดยทั่วไป	ระบบจำหน่ายไฟฟ้าอยู่ภายใต้ กฟน. ในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ และอยู่ภายใต้ กฟภ. ในเขตส่วนภูมิภาค โครงสร้างไทยจึงเป็นการจัดบริการจำหน่ายไฟฟ้าผ่านรัฐวิสาหกิจตามเขตพื้นที่บริการ มิใช่ระบบกรรมสิทธิ์ท้องถิ่นและสัมปทานท้องถิ่นแบบฝรั่งเศส
องค์กรกำกับดูแล	CRE ทำหน้าที่กำกับตลาดไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ โดยเฉพาะการกำกับการเข้าถึงโครงข่าย การคุ้มครองหลักไม่เลือกปฏิบัติ การควบคุมพฤติกรรมของผู้จัดการโครงข่าย และการประกันว่าการเปิดตลาดไม่ทำลายภารกิจบริการสาธารณะ	กกพ. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อกำกับกิจการไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และระบบโครงข่ายพลังงาน ผ่านระบบใบอนุญาต มาตรฐานบริการ การกำกับอัตราค่าบริการ และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ
หลักความเป็นกลางของโครงข่าย	ฝรั่งเศสใช้กลไกหลายชั้นเพื่อประกันความเป็นกลางของโครงข่าย ได้แก่ การแยกนิติบุคคล การแยกหน้าที่ การกำกับโดย CRE การจัดทำประมวลหลักปฏิบัติที่ดี การคุ้มครองข้อมูลเชิงพาณิชย์ และการป้องกันมิให้ผู้จัดการโครงข่ายเอื้อประโยชน์แก่บริษัทแม่หรือผู้ประกอบการรายใด	กฎหมายไทยรับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติและการให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไว้แล้ว แต่ในเชิงสถาบัน กฟผ. ยังมีสถานะหลายฐานะในองค์กรเดียวกัน ทั้งในฐานะผู้ผลิต ผู้รับซื้อไฟฟ้าหลัก ผู้ถือระบบส่ง และผู้ควบคุมระบบ ทำให้ประเด็นความเป็นกลางของโครงข่ายยังเป็นข้อจำกัดสำคัญของระบบไทย

ประเด็นเปรียบเทียบ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศไทย
บทบาทของรัฐภายหลังการเปิดเสรี	รัฐฝรั่งเศสมิได้ถอนตัวจากกิจการพลังงาน แต่เปลี่ยนบทบาทจากรัฐผู้ประกอบการโดยตรงไปสู่รัฐผู้กำกับดูแลโดยยังคงกำกับทิศทางพลังงาน ความมั่นคงของระบบ ภารกิจบริการสาธารณะ และการเข้าถึงโครงข่ายอย่างเสมอภาค	ประเทศไทยยังคงควบคุมทิศทางกิจการไฟฟ้าผ่าน PDP ระบบใบอนุญาต กกพ. โครงสร้าง ESB และบทบาทของ กฟผ. ในฐานะผู้ควบคุมระบบ การลดสัดส่วนกำลังผลิตของรัฐจึงมิใช่การละทิ้งความมั่นคงทางพลังงาน แต่เป็นการเปลี่ยนเทคนิคการกำกับดูแล
ผลทางรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายสูงสุด	ในฝรั่งเศส การเปลี่ยน EDF จาก EPIC เป็น société anonyme และการเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทได้รับการยอมรับได้ ตราบเท่าที่รัฐยังมีกลไกประกันหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และภารกิจบริการสาธารณะ	คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 วางหลักว่า “กำลังการผลิตไฟฟ้า” ไม่ใช่ “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ดังนั้น รัฐไม่จำเป็นต้องถือกรรมสิทธิ์ในกำลังผลิตไฟฟ้าเกินกึ่งหนึ่ง แต่ยังต้องรักษาอำนาจกำกับดูแลโครงสร้างและโครงข่ายที่จำเป็นต่อความมั่นคงของระบบ
ข้อจำกัดของระบบปัจจุบัน	แม้ฝรั่งเศสแยกกิจการได้ชัดกว่า แต่โครงข่ายยังอยู่ในระบบผูกขาดโดยธรรมชาติและต้องอาศัยการกำกับที่เข้มงวดอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการควบคุมผู้จัดการโครงข่ายที่ยังมีความสัมพันธ์ทางทุนกับกลุ่ม EDF หรือภาครัฐ	ไทยยังเปิดเสรีเฉพาะภาคการผลิตบางส่วน แต่ระบบส่งและการควบคุมระบบยังรวมศูนย์อยู่กับ กฟผ. ภายใต้โครงสร้าง ESB ทำให้การพัฒนา TPA, wheeling charge, Direct PPA และความเป็นกลางของโครงข่ายยังเป็นโจทย์สำคัญของการปฏิรูป
นัยสำคัญทางกฎหมาย	กรณีฝรั่งเศสแสดงให้เห็นว่า การรักษาความมั่นคงทางพลังงานไม่จำเป็นต้องอาศัยการที่รัฐเป็นเจ้าของกิจกรรมการผลิตทั้งหมด แต่ต้องอาศัยการแยกกิจกรรมแข่งขันออกจากกิจกรรมโครงข่าย และสร้างกลไกกำกับดูแลโครงข่ายให้เป็นกลาง	กรณีไทยแสดงให้เห็นว่า คำวินิจฉัยที่ 1/2566 ไม่ใช่การเปิดเสรีโดยปราศจากเงื่อนไข แต่เป็นการรับรองหลักแยก “การผลิต” ออกจาก “โครงข่าย” ในระดับรัฐธรรมนูญ พร้อมเปิดพื้นที่ให้รัฐพัฒนากฎหมายกำกับโครงข่ายให้โปร่งใส เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติมากขึ้น

4. บทสรุป

จากการสืบค้นความเป็นมาทางประวัติศาสตร์กฎหมายและวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงโครงสร้างระหว่างระบบกฎหมายพลังงานของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยในบทที่ผ่านมา บทความนี้สามารถนำไปสู่บทสรุปทางนิติศาสตร์ที่ชี้ให้เห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 มิได้เป็นเพียงการตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญเพื่อให้พ้นไปจากข้อพิพาทเฉพาะหน้า หากแต่เป็นการวางรากฐานทางความคิดใหม่ให้แก่ระบบกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของไทย โดยการรับรองสถานะของการแยกกิจการให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของกฎหมายสากลอย่างมีนัยสำคัญ

ประการแรก การศึกษาเปรียบเทียบชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สถานะทางกฎหมายของ “กิจการผลิตไฟฟ้า” ได้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ในเชิงภววิสัย (Objective Change) จากการพัฒนาทางเทคโนโลยีและเศรษฐศาสตร์ จากเดิมที่เคยถูกนิยามว่าเป็นบริการสาธารณะที่ต้องผูกขาดโดยรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ (State Monopoly) มาสู่การเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างให้มีการแข่งขัน (Competitive Activity) การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “กำลังการผลิตไฟฟ้า” มิใช่ “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน” ตามมาตรา 56 วรรคสอง จึงถือเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องตามหลักวิชาการสากล ดังเช่นที่ปรากฏในประมวลกฎหมายพลังงาน (Code de l’énergie) ของฝรั่งเศส ที่ได้จำแนก “การผลิต” ออกจาก “โครงข่าย” อย่างเด็ดขาด การตีความเช่นนี้ส่งผลให้เงื่อนไขเรื่องสัดส่วนกรรมสิทธิ์ของรัฐไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ถูกจำกัดขอบเขตอยู่เพียงเฉพาะในส่วนของ “ระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า” ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติที่รัฐต้องหวงแหนไว้เท่านั้น การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้าเกินกว่ากึ่งหนึ่ง จึงมิใช่การกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้กลไกตลาด

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านบทบาทหน้าที่ของรัฐ (Transformation of State Functions) จากยุคสมัยของ “รัฐผู้ให้บริการ” (Service Provider State) ที่รัฐต้องแบกรับภาระการลงทุนและความเสี่ยงในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเองทั้งหมด ไปสู่ยุคสมัยของ “รัฐผู้กำกับดูแล” การที่รัฐลดสัดส่วนการเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าลงมิได้หมายความว่ารัฐละทิ้งหน้าที่ในการดูแลความมั่นคงทางพลังงานหรือปล่อยปละละเลยผู้บริโภค แต่รัฐได้เปลี่ยนวิธีการใช้อำนาจจากการ “สั่งการในฐานะเจ้าของ” มาเป็นการ “กำกับดูแลในฐานะผู้วางกติกา” ผ่านกลไกทางกฎหมายที่เข้มข้นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจผ่าน “คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน” (กกพ.) ในการกำหนดมาตรฐานราคาและคุณภาพ และการใช้อำนาจผ่าน “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า” (PDP) ในการกำหนดทิศทางความมั่นคงของชาติ ซึ่งกลไกเหล่านี้ได้รับการพิสูจน์แล้วในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส (ผ่านแผน PPI และองค์กร CRE) ว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรักษาดุลยภาพระหว่างความมั่นคงและการแข่งขัน

ประการสุดท้าย แม้ประเทศไทยจะรับเอาแนวคิดการเปิดเสรีภาคการผลิตมาจากสากล แต่บริบทเฉพาะของไทยภายใต้ระบบ “ผู้ซื้อรายเดียว” (Enhanced Single Buyer) ได้ทำหน้าที่เป็นหลักประกันความมั่นคงอีกชั้นหนึ่งที่แตกต่างจากระบบตลาดค้าส่งของยุโรป กล่าวคือ แม้เอกชนจะเป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ แต่รัฐโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังคงดำรงสถานะเป็นผู้ควบคุมระบบ (System Operator) และคู่สัญญาเพียงรายเดียวที่กุมอำนาจในการสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าและควบคุมต้นทุนผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ดังนั้น ข้อห่วงกังวลที่ว่าการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าจะทำให้รัฐสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางพลังงานจึงเป็นสิ่งที่คลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงทางกฎหมาย เพราะในทางปฏิบัติ อำนาจในการบริหารจัดการความมั่นคง (Security Management) ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่รัฐอย่างสมบูรณ์

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสแล้ว จุดต่างสำคัญของประเทศไทยมิใช่เพียงระดับการเปิดเสรีในภาคการผลิต แต่คือระดับการแยกสถาบันของกิจการโครงข่าย ประเทศฝรั่งเศสยังคงถือว่าโครงข่ายไฟฟ้าเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติและอยู่ในวงความเป็นเจ้าของของภาครัฐหรือกลุ่มรัฐวิสาหกิจ แต่ได้แยกผู้จัดการโครงข่ายออกจากกิจกรรมผลิตและจัดหาไฟฟ้า พร้อมสร้างกลไกกำกับความเป็นกลางอย่างละเอียด ขณะที่ประเทศไทยยังคงให้ กฟผ. มีบทบาทหลายฐานะในนิติบุคคลเดียวกัน ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 จึงไม่ควรตีความว่าเป็นการเปิดเสรีพลังงานโดยปราศจากเงื่อนไข แต่ควรตีความว่าเป็นการเปิดพื้นที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารพัฒนากลไกความเป็นกลางของโครงข่ายให้สอดคล้องกับสถานะของรัฐผู้กำกับดูแลอย่างแท้จริง

เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐผู้กำกับดูแลเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเชิงปฏิบัติ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกฎหมายใน 2 ประเด็นสำคัญ ประการแรก คือการเร่งปรับปรุงความสอดคล้องของกฎหมาย โดยเฉพาะการแก้ไขบทบัญญัติที่ทับซ้อนกันระหว่างพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อลดอุปสรรคในการเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้าของบุคคลที่สาม (Third Party Access : TPA) ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมในเชิงปฏิบัติ ประการที่สอง คือการเสนอให้มีการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ กฟผ. สู่การเป็นผู้ควบคุมระบบที่เป็นกลาง (Independent System Operator : ISO) โดยแยกส่วนงานศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าและส่วนงานบริหารระบบส่งออกจากกิจการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. อย่างเป็นอิสระ เพื่อขจัดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในฐานะที่ กฟผ. เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้คุมระบบส่ง อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ผลิตเอกชนรายใหม่และรองรับการเปิดเสรีไฟฟ้าในรูปแบบการทำสัญญาซื้อขายพลังงานไฟฟ้าได้โดยตรง (Direct Power Purchase Agreement หรือ Direct PPA) ที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตตามแนวทางสากล

โดยสรุป คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 จึงถือเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ “ปลดล็อก” พันธนาการทางความคิดแบบจารีตนิยม และเปิดทางให้กิจการพลังงานของไทยก้าวเดินต่อไปบนครรลองของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ที่ซึ่ง “รัฐ” และ “เอกชน” มิใช่คู่ขัดแย้งที่ต้องแย่งชิงความเป็นเจ้าของ แต่เป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์” ที่แบ่งแยกหน้าที่กันทำตามความถนัด โดยรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลโครงข่ายและกติกา ส่วนเอกชนทำหน้าที่ขับเคลื่อนการผลิตและการลงทุน ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดร่วมกัน คือความมั่นคงทางพลังงานที่ยั่งยืนและราคาที่เป็นธรรมสำหรับประชาชนทุกคน

เมื่อพิจารณาในภาพรวม การเปลี่ยนผ่านของกฎหมายพลังงานไทยมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่ากรณีของประเทศฝรั่งเศส ประเทศฝรั่งเศสเปลี่ยนผ่านผ่านแรงผลักดันของกฎหมายสหภาพยุโรปและการแยกกิจการเชิงนิติบุคคลระหว่างกิจกรรมแข่งขันกับกิจกรรมโครงข่าย ขณะที่ประเทศไทยเปลี่ยนผ่านผ่านการสร้างระบบใบอนุญาต องค์กรกำกับดูแล และการตีความรัฐธรรมนูญที่แยก “การผลิต

ไฟฟ้า” ออกจาก “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน” แม้ระดับความสมบูรณ์ของการแยกกิจการจะแตกต่างกัน แต่ทั้งสองระบบสะท้อนทิศทางร่วมกันว่า รัฐสมัยใหม่ไม่จำเป็นต้องรักษาประโยชน์สาธารณะด้วยการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมด หากสามารถรักษาความมั่นคง ความเสมอภาค และความต่อเนื่องของบริการผ่านกลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพได้ อย่างไรก็ดี ข้อเสนอทางกฎหมายสำหรับประเทศไทยหลังคำวินิจฉัยที่ 1/2566 มิใช่การปล่อยให้การผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ตลาดโดยปราศจากกรอบกำกับ หากควรเป็นการเสริมความเข้มแข็งของรัฐผู้กำกับดูแล โดยเฉพาะการพัฒนาหลักเกณฑ์การเข้าถึงระบบโครงข่ายโดยบุคคลที่สามให้มีความชัดเจนขึ้น การลดความเสี่ยงจากสถานะทวิลักษณ์ของ กฟผ. ในฐานะทั้งผู้ผลิตและผู้ถือครองระบบส่ง และการเพิ่มบทบาทของ กกพ. ในการกำกับให้การเชื่อมต่อและการใช้โครงข่ายเป็นไปโดยโปร่งใส เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ ประเด็นเหล่านี้คือเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ผลทางรัฐธรรมนูญของคำวินิจฉัยดังกล่าวนำไปสู่การปฏิรูปเชิงสถาบันอย่างแท้จริง ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). **ประวัติกิจการไฟฟ้าไทย**. ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569 จาก https://www.egat.co.th/home/history-thai-electricity/.

ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. (2566). **กฎหมายพลังงาน**. โครงการส่งเสริมการผลิตผลงานทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. (2567). **ร่างหลักเกณฑ์ โครงการนำร่องการซื้อขายไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบการทำสัญญาซื้อขายพลังงานไฟฟ้าได้โดยตรง (Direct Power Purchase Agreement: Direct PPA) ผ่านการขอใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้แก่บุคคลที่สาม (Third Party Access: TPA) สำหรับศูนย์ข้อมูล (Data Center)**. ค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569. จาก https://www.erc.or.th/th/listen-to-opinions/580.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. (2568). **แผนปฏิบัติการการกำกับกิจการพลังงาน (พ.ศ. 2569-2575) และแผนการดำเนินงาน งบประมาณรายจ่าย และประมาณการรายได้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569**. เอกสารเผยแพร่

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. (ม.ป.ป.). **คู่มือแนะนำสำนักงาน กกพ**. เอกสารเผยแพร่

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. (ม.ป.ป.). **ประวัติความเป็นมา**. ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.erc.or.th/th/history-page/.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. (2569). ข้อมูลไฟฟ้า. ค้นเมื่อ 24 มกราคม 2569. จาก https://www.erc.or.th/th/power-statistics-electricity.

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2567). **มติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2567 (ครั้งที่ 167).** ค้นเมื่อ 24 มกราคม 2569. จาก https://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/20914-nepc-prayut25-06-67#s1.

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2560). **นโยบายของรัฐเกี่ยวกับ IPP**. ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private/ipp.

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2561). **แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan : PDP)**. ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2569. จาก https://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/pdp.

The Standard Team. (2568). **ประชาชนซื้อขายไฟฟ้าเองใกล้เป็นความจริง! กกพ. สนับสนุนการทดสอบซื้อขายไฟฟ้า P2P ในจุฬาฯ ทำได้จริง เพิ่มความมั่นใจให้ฝ่ายนโยบายก่อนขยายผล.** ค้นเมื่อ 20 มกราคม 2569. จาก https://thestandard.co/p2p-electricity-trading-thailand-policy-test/.

ภาษาต่างประเทศ

Bauby, Pierre. (2016). **Service public**. 2e éd. Paris: La Documentation française.

Bergougnoux, Jean. (2000). *Services publics en réseau :* **perspectives de concurrence et nouvelles régulations**. Paris: Commissariat général du Plan.

Commission de régulation de l'énergie (CRE). (2024). **Présentation des réseaux d'électricité : Accès non discriminatoire et indépendance**. Retrieved May 27, 2026, from https://www.cre.fr/electricite/reseaux-delectricite/presentation-des-reseaux-delectricite.html#c940.

Commission de régulation de l'énergie (CRE). (2019). **Respect des codes de bonne conduite et indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel**. Paris: Commission de régulation de l'énergie.

Delvolvé, Pierre. (2025). **Droit public de l'économie**. 3e éd. Paris: Dalloz.

EDF. (2023**). Capital structure: EDF Group's share capital at 31 July 2023**. Retrieved May 27, 2026, from https://www.edf.fr/en/the-edf-group/dedicated-sections/investors/regulated-information/capital-structure.

Enedis. (2024). Le code de bonne conduite. Retrieved May 27, 2026, from https://www.enedis.fr/nos-missions/le-code-de-bonne-conduite.

Esplugas-Labatut, Pierre. (2023). **Le service public**. 5e éd. Paris: Dalloz.

Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L., and Charles Russell LLP. (2005). **Unbundling of Electricity and Gas Transmission and Distribution System Operators: Final Report**.

Jeannot, Gilles. (2017). L'égalité dans les services publics en réseaux et le modèle social français. **Les Cahiers français**.

Krolik, Christophe. *(2014).* **Le droit d'accès à l'énergie**, Rapport de post-doctorat, Centre de recherche Pau Droit Public.

Lamoureux, Marie. (2025). **Droit de l'énergie**. 3e éd. Paris: LGDJ/Lextenso.

OECD. (2025). **OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Thailand.** Paris: OECD Publishing.

Réseau de Transport d'Électricité. (2026). **Key figures and financial publications**. Retrieved May 27, 2026, from https://www.rte-france.com/en/finance/key-figures-financial-publications#Keyfigures.

Sablière, Pierre. (2014). **Droit de l'énergie 2014-2015**. Paris: Dalloz.

Valette, Jean-Paul. (2015). **Droit public économique**. 3e éd. Paris: Hachette Supérieur.

การพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมด้วยระบบ Safe Points เพื่อสร้างพื้นที่ปลอดภัยของประชาชนในยุคดิจิทัล

Forecasting Crime Situation through the Safe Points System for the Development of Public Safety Zones in the Digital Era

พงษ์ธร ธัญญสิริ[1]
Phongthon Thanyasiri[1]
กระทรวงยุติธรรม[1]
Ministry of Justice[1]
E-mail : Phongthon44@gmail.com

Received 03.03.2026 ➢ Revised 05.06.2026 ➢ Accepted 10.06.2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการใช้ระบบ Safe Points ในการพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม เพื่อสร้างพื้นที่ปลอดภัยของประชาชนในยุคดิจิทัล ของสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านกระบวนการยุติธรรมเพื่อความปลอดภัยของประชาชนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน และทันสมัย ในการรองรับการตัดสินใจเชิงนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพจากคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ โดยการศึกษาเอกสาร งานวิจัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากสถานการณ์อาชญากรรมและการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนปัจจุบันมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตามบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล

[1] เลขที่ 404 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

และการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ จึงเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการบริหารงานยุติธรรมสมัยใหม่ ทั้งในมิติการป้องกันอาชญากรรม การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน โดยสำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญในการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านกระบวนการยุติธรรม ได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลสถิติด้านอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดทำรายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม (White Paper on Crime and Justice) อย่างต่อเนื่อง เพื่อสะท้อนภาพรวมสถานการณ์และแนวโน้มสำคัญของประเทศ จากการศึกษาพบว่า สำนักงานกิจการยุติธรรมได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (National Justice Administration Database Center : NJADC) ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ระบบขึ้นมาใหม่ทั้งหมด เพื่อเชื่อมโยงและบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม อันสอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลดิจิทัลที่มุ่งเน้นการใช้ข้อมูลเป็นฐานในการบริหารราชการแผ่นดิน และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านความมั่นคง ที่เน้นการเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงการสร้างพื้นที่ปลอดภัยให้กับประชาชนบนแนวคิด “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” (People-Centered Approach) เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อความสมบูรณ์ของฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ข้อมูลควรจะมีการเชื่อมต่อฐานข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ รวมถึงการขยายความร่วมมือในระดับนานาชาติต่อไป

คำสำคัญ : การพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม, การป้องกันอาชญากรรม การบูรณาการข้อมูล, สังคมปลอดภัย, รัฐบาลดิจิทัล, พื้นที่ปลอดภัย

Abstract

This academic article aims to examine the application of the Safe Points system in forecasting crime situations in order to create safe areas for the public in the digital era under the Office of Justice Affairs, Ministry of Justice. The formulation of policies and strategies in the justice process to ensure public safety requires empirical data that is accurate, comprehensive, and up-to-date in order to effectively support policy decision-making among relevant agencies under the National Justice Administration Development Committee. This study employed documentary research through the review of relevant literature, research studies, and laws. The findings indicate

that current crime situations and the delivery of justice to the public have become increasingly complex and rapidly changing in response to social, economic, and technological contexts. Therefore, the development of database systems and big data analytics has become an essential mechanism for supporting modern justice administration in terms of crime prevention, reducing inequality in access to justice, and strengthening public confidence. As the secretariat of the National Justice Administration Development Committee, the Office of Justice Affairs plays a significant role in planning justice policies and strategies. It has continuously collected crime and justice statistics from relevant agencies and produced the *White Paper on Crime and Justice* to reflect the overall situation and key trends of the country. The study further found that the Office of Justice Affairs has established the National Justice Administration Database Center (NJADC), which represents a newly developed analytical system designed to connect and integrate databases among agencies within the justice process. This initiative is consistent with the government's digital policy emphasizing data-driven public administration, as well as the 20-Year National Strategy on Security, which focuses on enhancing the safety of people's lives and property. It also supports the creation of safe spaces for the public under a "People-Centered Approach," enabling the government to better respond to public needs and enhance safety. To improve the completeness of the database for analytical purposes, the study recommends further integration with other public and private sector databases, as well as the expansion of cooperation at the international level.

Keywords : Forecasting Crime Situation, Crime Prevention, Integrated Databases, Public Safety, Digital Government, Safe Points

1. บทนำ

จากสถิติที่เกี่ยวกับฐานความผิดในคดีอาญา 4 กลุ่ม ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Office of Justice Affairs, 2024) พบว่าในภาพรวมทั้งประเทศไทย พ.ศ. 2567 มีคดีอาญาที่ได้รับแจ้งความทั้งสิ้น 1,023,937 คดีอาญาที่มีการจับกุมผู้ต้องหามีจำนวนทั้งหมด 1,065,342 คดี และจำนวนผู้ต้องหาคดีอาญาที่ถูกจับกุมจำนวนทั้งหมด 1,590,989 คน โดยกลุ่มข้อหาที่มีจำนวนคดีรับแจ้งความน้อยที่สุดคือ "ฐานความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกายและเพศ" และกลุ่มข้อหาที่มีจำนวนคดีรับแจ้งต่อฐานความผิดมากที่สุดคือ "คดีความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย" จึงเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นในการเชื่อมต่อของประชาชน

กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ “การแจ้งเหตุอาชญากรรม” ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการสืบสวน สอบสวน และนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม หากไม่มีการแจ้งความกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบก็จะไม่เกิด อีกทั้งยังส่งผลให้สถิติอาชญากรรมที่เป็นทางการไม่ตรงกับความเป็นจริง ทำให้ไม่สามารถทำให้รู้ได้ถึงสถานการณ์อาชญากรรมที่แท้จริงได้อีกด้วย ซึ่งจากโครงการสำรวจสถิติอาชญากรรมภาคประชาชน (Thai National Crime Victimization Survey : TNCVS) ที่สำนักงานกิจการยุติธรรมดำเนินการ (Office of Justice Affairs, 2023) ได้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนจำนวนไม่น้อยยังคงลังเลหรือปฏิเสธที่จะเข้าแจ้งความเมื่อตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ประชาชนไม่เลือกแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ พบว่า เกิดจากหลายปัจจัยทั้งในมิติของทัศนคติส่วนบุคคล ความยุ่งยากของกระบวนการ และความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานของรัฐ บางกรณีผู้เสียหายหรือเหยื่อมองว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ใช่เรื่องใหญ่ หรือความเสียหายที่ได้รับมีเพียงเล็กน้อย ไม่คุ้มค่ากับการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม บางกรณีผู้เสียหายมีความเห็นว่าการแจ้งความนำไปสู่ความยุ่งยาก หรืออาจกระทบต่อชื่อเสียง ชีวิตส่วนตัว หรือความสัมพันธ์กับผู้กระทำผิดที่อาจเป็นคนรู้จักหรือญาติพี่น้อง แต่ในมิติที่เป็นข้อกังวลคือ ความไม่ไว้วางใจ ความไม่เชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะเกิดจากประสบการณ์ส่วนตัวหรือการนำเสนอข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ รวมถึง Social Media ซึ่งมีผลต่อความรู้สึกของประชาชนหรือผู้เสียหายที่รู้สึกว่าหน่วยงานภาครัฐไม่โปร่งใสหรือไม่สามารถให้ความยุติธรรมกับประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน

ถึงแม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการพัฒนาระบบรับแจ้งความออนไลน์ โดยเฉพาะในคดีประเภทหลอกลวงฉ้อโกงทางออนไลน์หรืออาชญากรรมไซเบอร์ ในส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์ดำรงธรรมของกระทรวงมหาดไทย ศูนย์บริการร่วมของกระทรวงยุติธรรม รวมถึงทราฟฟี่ฟองดูว์ของกรุงเทพมหานคร ได้พัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งมีกระบวนการส่งต่อหรือจัดการข้อร้องเรียนร้องทุกข์และปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนการคุ้มครองเยียวยาเหยื่อหรือผู้เสียหาย ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้หลากหลายช่องทางหลากหลายหน่วยงาน และสะดวกมากขึ้น ซึ่งสื่อมวลชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สามารถช่วยกันสอดส่องดูแลปัญหาอาชญากรรมหรือความเดือดร้อนของประชาชนในแต่ละพื้นที่ และเป็นพลังขับเคลื่อนในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ว่า ช่องทางการแจ้งความ การร้องเรียนร้องทุกข์ หรือการขอความช่วยเหลือเยียวยา ไม่ได้มีแค่การไปติดต่อสถานีตำรวจหรือโรงพักเท่านั้น แต่ยังสามารถดำเนินการผ่านระบบออนไลน์ที่สะดวกและมีความปลอดภัย โดยอาจมีการผลิตสื่อสารสนเทศหรือเนื้อหาในโซเชียลมีเดียที่ชี้แจงขั้นตอนการบริการที่เข้าใจง่าย รวมถึงการสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ที่บุคลากรหน่วยงานภาครัฐก็จะต้องมีความมุ่งมั่นในการดำเนินงานแสดงออกถึงความเป็นกลาง โปร่งใส และ

ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกไว้วางใจ ปลอดภัย และได้รับความคุ้มครองปกป้องภัยทางสังคม

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวสำนักงานกิจการยุติธรรม ได้ริเริ่มพัฒนาศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมแห่งชาติ (ศอช.) หรือ The National Center for Crime Analytics and Forecasting (NCF) ตั้งแต่ พ.ศ. 2563 (Office of Justice Affairs, 2023) ที่เป็นการพัฒนาข้อมูลในเชิงการวิเคราะห์และสังเคราะห์ด้านกระบวนการยุติธรรมขึ้นใหม่ทั้งหมดที่เป็นการต่อยอดจากศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม หรือ Data Exchange Center : DXC ที่เป็นการเก็บรวบรวมสถิติอาชญากรรมที่เป็นทางการ (White Paper on Crime Survey) สถิติอาชญากรรมที่เก็บรวบรวมจากเหยื่ออาชญากรรม (Victimization Survey) และสถิติอาชญากรรมที่เก็บรวบรวมจากผู้กระทำความผิด (Self-Report on Crime Survey) นำมาสู่การวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูลอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ (Crime Data Analysis) เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์อาชญากรรม (Crime trend) ทั้งในรูปแบบรายปี (Long-term pattern from year-to-year trends) และในลักษณะเป็นช่วงระยะเวลา (Period) รวมถึงการกำหนดเป็นแผนที่อาชญากรรม (Crime Mapping) ที่มีการนำเทคโนโลยี Machine Learning (ML) มาใช้ในการสร้างโมเดลวิเคราะห์ข้อมูลและพยากรณ์แนวโน้มการเกิดอาชญากรรม โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การค้นหาปัจจัยการเกิดอาชญากรรมที่นำไปสู่การวิเคราะห์แนวโน้มการก่ออาชญากรรมที่นำไปสู่การวิเคราะห์แนวโน้มการก่ออาชญากรรมและการพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม เพื่อให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ให้มีข้อมูลเพียงพอสำหรับใช้เป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณด้านการป้องกันอาชญากรรม ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

ผู้ศึกษาได้เห็นถึงความสำคัญของศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมแห่งชาติ ภายใต้การดำเนินการของสำนักงานกิจการยุติธรรมที่มีแนวคิดที่มีความแตกต่างกับการรับแจ้งสถานการณ์อาญากรรมและนำสถานการณ์มาจัดทำเป็นนาฬิกาอาชญากรรมที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้อยู่เดิมอย่างมีนัยสำคัญ จึงได้มาทำการศึกษาศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมแห่งชาติในเชิงลึก เพื่อให้ทราบถึงการบริหารจัดการข้อมูล การวิเคราะห์ และการพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมในรูปแบบใหม่ที่ใช้เทคโนโลยี Machine Learning (ML) มาสร้างโมเดลวิเคราะห์ข้อมูลและพยากรณ์แนวโน้มการเกิดอาชญากรรม โดยพัฒนาระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS ที่ใช้ในระดับประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรมของประเทศ โดยทำหน้าที่รวบรวมบูรณาการ และวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลดังกล่าวครอบคลุมทั้งสถิติการรับแจ้งความ การดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษา และการบังคับโทษ

เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นสารสนเทศเชิงนโยบายสำหรับการกำหนดมาตรการป้องกันและลดปัญหาอาชญากรรมของประเทศ โดยการดำเนินงานดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการข้อมูลภาครัฐแบบบูรณาการ (Integrated Public Data Management) และนโยบายรัฐบาลดิจิทัลของไทยที่มุ่งเน้นการใช้ข้อมูลเป็นฐานในการกำหนดนโยบาย (The Digital Government Development Agency (Public Organization), 2024) และการปฏิบัติงานของศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมแห่งชาติ ได้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรองรับการรวบรวม เชื่อมโยง และวิเคราะห์ข้อมูลอาชญากรรมจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยควบรวมศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (Data Exchange Center : DXC) จากเดิมที่เป็นกลไกกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล (Data Infrastructure) ที่ช่วยลดความซ้ำซ้อน เพิ่มความถูกต้อง โดยการยกระดับมาตรฐานของข้อมูลให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ (Data Governance) (The Digital Government Development Agency (Public Organization), 2021)

ระบบการทำงานของศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมแห่งชาติในมิติการวิเคราะห์และพยากรณ์ได้ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อพัฒนาแบบจำลองการคาดการณ์แนวโน้มอาชญากรรมในระดับพื้นที่ (Area-based Forecasting) ในรูปแบบการแสดงข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์และประมวลผลในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและสื่อสารได้ชัดเจน (Data Visualization) เพื่อยกระดับการนำเสนอข้อมูลให้สามารถสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เข้าใจง่าย และสนับสนุนการวิเคราะห์เชิงลึก ในลักษณะแดชบอร์ด (Dash Board) และเครื่องมือแสดงผลข้อมูลหลายมิติ (Multi-dimensional Data Display) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลด้านอาชญากรรมกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคต โดยได้รวบรวมข้อมูลย้อนหลังอย่างน้อย 3 ปี (พ.ศ. 2561–2563) ที่มีการใช้เทคโนโลยีการเชื่อมต่อโปรแกรมประยุกต์ หรือ API (Application Programming Interface) ในการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกช่วยให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว เพื่อใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงเวลา (Time-series Analysis) การพัฒนาระบบการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Policy Decision Support) และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐที่มุ่งเน้นความโปร่งใส การเข้าถึงข้อมูล และการใช้ประโยชน์ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ (The Digital Government Development Agency (Public Organization), 2021) รวมถึงเป็นกลไกสนับสนุนการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการเชิงรุกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ดังกล่าวครอบคลุมทั้งข้อมูลเชิงปริมาณจากสถิติอาชญากรรม และข้อมูลเชิงบริบทที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัจจัยทางสังคมและพื้นที่เสี่ยง ซึ่งช่วยให้หน่วยงานสามารถกำหนด

มาตรการป้องกันและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงและการพัฒนาระบบยุติธรรม (Office of the National Economic and Social Development Councial, 2023) นอกจากนี้ ศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมแห่งชาติยังมีบทบาทในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับพื้นที่และระดับประเทศ เพื่อบูรณาการข้อมูลและแนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกันอาชญากรรม ตลอดจนถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยี และเครื่องมือวิเคราะห์แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเฝ้าระวังและป้องกันภัยอาชญากรรม อันเป็นการเสริมสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและสังคมในการดูแลความปลอดภัยสาธารณะ โดยผลของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติดังกล่าวถูกนำมาใช้ประโยชน์ในหลายมิติ ได้แก่ (1) การประเมินสถานการณ์และแนวโน้มอาชญากรรม (2) การวิเคราะห์ประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (3) การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และ (4) การกำหนดมาตรการป้องกันและเฝ้าระวังอาชญากรรมในระดับพื้นที่ อันสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงและการพัฒนาระบบยุติธรรม (Office of the National Economic and Social Development Councial, 2023) ทั้งนี้ การทำงานของศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมแห่งชาติมีลักษณะเป็นระบบบูรณาการข้อมูล เทคโนโลยี และความร่วมมือเชิงสถาบัน เพื่อสนับสนุนการบริหารงานยุติธรรมบนฐานข้อมูล (Data-driven Justice Administration) และยกระดับประสิทธิภาพการป้องกันอาชญากรรมของประเทศในระยะยาว

ระบบพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม หรือ ระบบ Safe Points เป็นมาตรการในการป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคม โดยการสร้างการระวังภัยของตัวประชาชนเองเพื่อเป็นการลดการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม สะท้อนแนวคิดทฤษฎีรูปแบบการใช้ชีวิตและกิจวัตรประจำวัน (Lifestyle and Routine Activity Theory) (Travis and Jillian, 2015) เพราะประชาชนจะได้หลีกเลี่ยงพฤติกรรมซ้ำ ๆ ที่นำไปสู่พฤติกรรมที่มีความเสี่ยงภัยในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เพื่อให้ประชาชนสามารถหลีกเลี่ยงพื้นที่หรือสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงจากการตรวจสอบระบบพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม โดยระบบนี้เป็นการนำเอาข้อมูลสถานการณ์อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่มาพยากรณ์ความถี่และความเสี่ยงของอาชญากรรมที่อาจเกิดเหตุในเวลาต่าง ๆ ด้วยระบบเทคโนโลยีการเรียนรู้ของเครื่องคอมพิวเตอร์ (Machine Learning) โดยมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศและทุกเพศทุกวัย ที่ใช้คอมพิวเตอร์ได้สามารถเข้าถึงระบบนี้ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีช่องทางที่เข้าถึงความปลอดภัยได้โดยง่ายซึ่งระบบไม่มีความสลับซับซ้อนและไม่ต้องกรอกข้อมูลส่วนบุคคลในระบบ อีกทั้งยังเป็นระบบการแจ้งเตือนประชาชนที่เข้ามาในบริเวณพื้นที่ที่มีการแสดงข้อมูลแนวโน้มของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมาในรอบ 7 วัน และหากมีเหตุหรือประสบเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้นกับ

ตนเองหรือผู้อื่นในพื้นที่ระบบจะมีข้อมูลเกี่ยวกับสถานีตำรวจหรือโรงพยาบาลที่ใกล้เคียงที่จะสามารถขอความช่วยเหลือและแจ้งข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงจะเป็นการรวบรวมประมวลผลไว้ในระบบต่อไป อีกทั้งประชาชนสามารถใช้ข้อมูลจากระบบ Safe Points มาวางแผนการเดินทางและประเมินความเสี่ยงภัยต่ออาชญากรรมหรือรู้เท่าทันก่อนเกิดอาชญากรรม ทั้งนี้ สามารถยกตัวอย่างได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ว่าหากประชาชนผู้ใช้ระบบจะเดินทางไปบริเวณป้ายรถเมล์ตรงข้ามศูนย์การค้า ก. ในพื้นที่หนึ่ง ถ้าประชาชนจะเดินทางไปยังพื้นที่ดังกล่าว ประชาชนสามารถตรวจจากระบบ Safe Points ก่อนล่วงหน้าได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวมีเหตุการณ์อาชญากรรมประเภทใดเกิดขึ้นในพื้นที่มีความเสี่ยงในระดับใด และมักจะเกิดเหตุในช่วงเวลาใด โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับคือการที่ประชาชนสามารถป้องกันตัวเพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ถ้ามีความจำเป็นที่ต้องเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงเวลานั้น รวมถึงผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถวางแผนในการป้องกันอาชญากรรม จัดสายตรวจในจำนวนและเวลาที่เหมาะสมในการป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่นั้น

2. กรอบแนวคิดทฤษฎีทางอาชญาวิทยาและแนวคิดการวิเคราะห์อาชญากรรม

การวิเคราะห์อาชญากรรม (Crime Analysis) เป็นส่วนสำคัญของอาชญาวิทยาที่มุ่งเน้นการศึกษารูปแบบพฤติกรรมและพยายามระบุตัวบ่งชี้ของเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งในยุคดิจิทัล 4.0 ที่เทคโนโลยีพัฒนาอย่างก้าวกระโดด รูปแบบของอาชญากรรมมีความซับซ้อนมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีด้านการป้องกันอาชญากรรมก็ได้พัฒนาไปสู่การเป็นเทคโนโลยีการพยากรณ์อาชญากรรมล่วงหน้า ซึ่งเป็นการใช้คณิตศาสตร์และการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อระบุเหตุร้ายก่อนที่จะเกิดขึ้น โดยการป้องกันอาชญากรรม เปลี่ยนจาก “ตั้งรับ” เป็น “เชิงรุก” ทั้งนี้ การป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก คือ (1) การเฝ้าระวัง (Surveillance) คือ มีดวงตาคอยสอดส่องพื้นที่เสี่ยง (2) การแชร์ข้อมูล (Information Sharing) คือ การแจ้งเตือนภัยในกลุ่มชุมชนเพื่อให้คนอื่นไหวตัวทัน และ (3) การเข้าถึงความช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว (Rapid Response) คือ เมื่อเกิดเหตุต้องมีช่องทางแจ้งเหตุที่สั้นและไวที่สุด ทั้งนี้ เป้าหมายของการวิเคราะห์อาชญากรรม เพื่อลดทรัพยากรและเวลาของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตรวจจับแนวโน้มและทำนายเหตุการณ์ โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมากเพื่อระบุ “จุดเสี่ยง” (Hotspots) ตามเวลา ประเภทอาชญากรรม หรือปัจจัยอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีอาชญาวิทยาเกี่ยวกับสถานการณ์อาชญากรรม

2.1.1 ทฤษฎีรูปแบบการใช้ชีวิตและกิจวัตรประจำวัน (Lifestyle and Routine Activity Theory) (Travis and Jillian, 2015) เป็นทฤษฎีที่อธิบายความน่าจะเป็นว่าพฤติกรรมแบบใดบ้างที่ทำให้ผู้คนมีความเสี่ยงมากขึ้นในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมเพื่อให้บุคคล

สามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่มีความเสี่ยง แต่ทฤษฎีนี้ยังคงมีข้อถกเถียง เช่น บุคคลที่ออกจากบ้านส่งผลให้มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เช่น การถูกปล้น การถูกทำร้าย หรืออาชญากรรมบนท้องถนนอื่น ๆ มากกว่าบุคคลที่อยู่ในบ้าน เพราะในทางกลับกันการอยู่แต่ในบ้านก็ไม่ใช่สถานที่ที่จะมีแต่ความปลอดภัยเช่นกัน เนื่องจากยังมีโอกาสการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในรูปแบบอื่น ๆ ได้ เช่น การใช้ความรุนแรงจากบุคคลในครอบครัว หรือการล่วงละเมิดทางเพศ ได้เช่นกัน ทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory) โดยมองว่าอาชญากรมีการประเมินผลได้ผลเสียก่อนลงมือ โดยพิจารณาความคุ้มค่าและโอกาสในการถูกจับกุม

2.1.2 ทฤษฎีนิเวศวิทยาเมือง (Urban Ecology Theory) ที่ส่งผลให้เกิดอาชญากรรม ศาสตราจารย์ โรเบิร์ต อี พาร์ค (Robert E. Park) (Park E. R., 1967) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกันได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของชุมชนที่ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรม โดยพบว่าในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเมืองใหญ่ จำนวนประชากรไม่คงที่ อัตราการว่างงานอยู่ในระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรในชุมชนมีน้อย ศีลธรรมของประชากรอ่อนแอ เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้พื้นที่นั้นมีอาชญากรรมสูง

2.1.3 ทฤษฎีการเสริมแรงที่แตกต่าง (Theory of Differential Reinforcement) นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน Jeffery C. Ray (Jeffery, 1965) ได้ศึกษาปัจจัยการเกิดอาชญากรรม พบว่า สิ่งเร้าที่ต่างกันส่งผลกระทบต่อการแสดงออกทางพฤติกรรมของอาชญากรแตกต่างกัน พฤติกรรมของอาชญากรคือพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้มีผลมาจากปัจจัยด้านสิ่งเร้าแตกต่างกัน ดังนั้นอาชญากรในแต่ละฐานความผิดจะถูกกระตุ้นโดยสิ่งเร้าที่แตกต่างกัน และมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันในการลงมือกระทำความผิด ทั้งนี้หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของอาชญากรคือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้แม้จะเป็นสิ่งแวดล้อมเดียวกัน ก็อาจส่งผลให้เกิดการแสดงออกทางพฤติกรรมแต่งต่างกันไปในเหล่าอาชญากร ขึ้นอยู่กับประวัติการดำเนินชีวิตที่ผ่านมาของอาชญากรแต่ละคน เช่น ประวัติการก่ออาชญากรรม ประวัติการถูกจับกุมดำเนินคดี ซึ่งจัดเป็นสิ่งเร้าในการก่ออาชญากรรมครั้งถัดไป

2.2 แนวคิดพื้นฐานด้านการวิเคราะห์สถานการณ์อาชญากรรม (Dakalbab, F. et al, 2022)

2.2.1 การวิเคราะห์อาชญากรรม (Crime Analysis) เป็นส่วนสำคัญของอาชญาวิทยาที่เน้นศึกษารูปแบบพฤติกรรมอาชญากร การวิเคราะห์กิจกรรมและพยายามระบุตัวบ่งชี้ของเหตุการณ์

2.2.2 การป้องกันอาชญากรรมจากเชิงรับสู่เชิงรุก เป็นแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เรียกว่า การทำแผนที่จุดเสี่ยง (Hotspot Analysis) การจัดกลุ่มเชิงพื้นที่ และการวิเคราะห์ข้อมูลประชากรที่มักเป็นการนำข้อมูลในอดีตมาแสดงบนแผนที่เพื่อกระจายกำลังตำรวจหรือผู้บังคับใช้กฎหมายในการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งเป็นเพียงการตอบสนองต่อสิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว แต่แนวคิดของ AI คือการสกัดหารูปแบบ (Pattern) ของอาชญากรรมจากชุดข้อมูลขนาดใหญ่ เช่น ข้อมูลสถิติคดีรับแจ้ง

จากระบบ CRIMES ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 5 ประเภทความผิด ได้แก่ คดีเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย เพศ ทรัพย์และยาเสพติด รวมทั้งข้อมูลปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อัตราการว่างงาน ระดับความยากจน การกระจายรายได้ความหนาแน่นของประชากร เพื่อทำนายเหตุการณ์ในอนาคต

2.2.3 นิยามการพยากรณ์อาชญากรรม คือการใช้คณิตศาสตร์ การบังคับใช้กฎหมาย และการวิเคราะห์เชิงคาดการณ์ (Predictive Analytics) เพื่อคาดการณ์กิจกรรมที่อาจเป็นอาชญากรรมในพื้นที่เฉพาะ โดยอิงจากคุณลักษณะ (Attributes) ต่าง ๆ เช่น ประเภทอาชญากรรม สถานที่และแนวโน้ม ซึ่งการทำนายที่มีประสิทธิภาพต้องพิจารณาทั้งมิติเวลา (Temporal Scale) ที่แบ่งเป็น ระยะสั้น (รายชั่วโมง/วัน/สัปดาห์) ระยะกลาง (รายเดือน/ไตรมาส) และ ระยะยาว (รายปี) เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในระดับปฏิบัติการไปจนถึงระดับนโยบาย และมิติด้านพื้นที่ (Spatial Scale) ที่แบ่งเป็นระดับจุลภาค (Micro-level เช่น ถนนเฉพาะสาย) ระดับกลาง (Meso-level เช่น ย่านหรือชุมชน) และ ระดับมหภาค (Macro-level เช่น ระดับเมืองหรือระดับประเทศ)

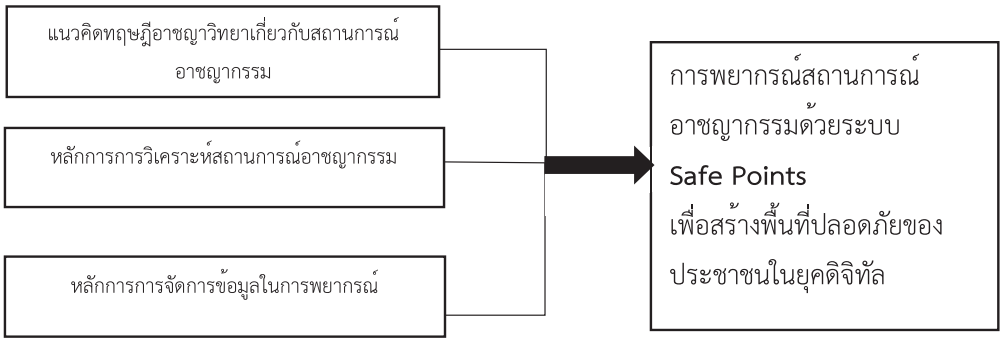
2.3 แนวคิดพื้นฐานในการจัดการข้อมูลในการพยากรณ์ ทางบริษัททางด้านวิจัยและให้คำปรึกษา Gartner (n.d.) ได้นำเสนอว่าการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถแบ่งระดับออกเป็น 4 ลำดับขั้นตามความซับซ้อนและจุดประสงค์ของการใช้งาน ดังนี้

2.3.1 ระดับที่ 1 การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analytics) : เป็นขั้นตอนพื้นฐานที่เน้นการอธิบายว่ามีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นบ้าง โดยเป็นการสรุปข้อมูลที่ผ่านมาในอดีต

2.3.2 ระดับที่ 2 การวิเคราะห์เชิงวินิจฉัย (Diagnostic Analytics) : เป็นการเจาะลึกข้อมูลเพื่อหาคำตอบว่าทำไมเหตุการณ์นั้นถึงเกิดขึ้น โดยต้องพิจารณาปัจจัยและความเกี่ยวข้องกันของข้อมูลหลายส่วนประกอบกัน

2.3.3 ระดับที่ 3 การวิเคราะห์เชิงพยากรณ์ (Predictive Analytics) : เป็นการนำบทเรียนจากข้อมูลเก่ามาประมวลผลเพื่อคาดการณ์ว่าในอนาคตจะมีแนวโน้มเกิดอะไรขึ้น

2.3.4 ระดับที่ 4 การวิเคราะห์เชิงแนะนำ (Prescriptive Analytics) : ถือเป็นขั้นสูงสุดและทำได้ยากที่สุด เพราะนอกจากจะทำนายอนาคตได้แล้ว ยังสามารถเสนอทางเลือกที่ดีที่สุดว่าควรปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงพอใจที่สุดอีกด้วย



แผนภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดทฤษฎีในการวิเคราะห์

3. พื้นที่ปลอดภัยของประชาชนด้วยระบบ SAFE POINTS

จากการที่สำนักงานกิจการยุติธรรมได้จัดตั้งศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2563 เพื่อนำเทคโนโลยีมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จึงได้ยกระดับโดยการพัฒนาปรับปรุงศูนย์พยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมแห่งชาติให้ตอบสนองต่อการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 (Office of Justice Affairs, 2018) และมีข้อมูลตอบสนองความต้องการของประชาชนในเชิงวิเคราะห์ที่ทันต่อสถานการณ์ (Real Time) มากยิ่งขึ้น โดยจัดตั้งเป็นศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (The National Justice Administration Database Center : NJADC) มีเว็บไซต์ชื่อ https://www.ncjad.go.th[2] (Office of Justice Affairs ,2023) เพื่อเป็นระบบฐานข้อมูลขนาดขนาดใหญ่ (Big Data) ที่รวบรวมข้อมูล สถิติ รายงาน ผลการศึกษา ผลการวิจัย และแพลตฟอร์มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นการกำหนดนโยบายทางการบริหารงานยุติธรรมให้กับคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ หรือ กพยช. ที่มีองค์ประกอบของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมค่อนข้างครบถ้วน ถึง 22 หน่วยงาน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและมีคณะกรรมการในระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมในระดับจังหวัด หรือ กพยจ. ที่มีอยู่ทุกจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อให้

[2] เว็บไซต์ของหน่วยงานสำนักงานกิจการยุติธรรมที่แสดงถึงข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ที่สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ หรือ กพยช. ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในระดับชาติและระดับจังหวัด รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากระบบฐานข้อมูลและสนับสนุนการทำงานร่วมกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า ต่อการบริหารงานยุติธรรมของประเทศและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อีกทั้งสามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการป้องกันและเฝ้าระวังอาชญากรรม นอกจากนี้แล้วยังใช้เป็นข้อมูลสำหรับ การรายงานผลดำการสำรวจแนวโน้มอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหประชาชาติตามมาตรฐานสากล (United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems : UNCTS)

ในการยกระดับประสิทธิภาพการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน มีการใช้เทคโนโลยี Machine Learning (ML) มาสร้างโมเดลวิเคราะห์ข้อมูลและพยากรณ์แนวโน้มการเกิดอาชญากรรม โดยได้พัฒนาระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS หรือ พื้นที่ปลอดภัยสำหรับประชาชน (Office of Justice Affairs, 2023) ที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอาชญากรรมพื้นฐานในประเทศที่สำคัญ ได้แก่ อาชญากรรมเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย เพศ ทรัพย์ และยาเสพติด เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการนำเข้าระบบพยากรณ์ รวมทั้งศึกษาโครงสร้างข้อมูล ระบบสารสนเทศ และกระบวนการจัดการข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และนำผลการศึกษามาพัฒนาระบบต้นแบบเพื่อพยากรณ์การเกิดอาชญากรรม ซึ่งการดำเนินการพัฒนาระบบแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

(1) ระยะแรก เป็นการพัฒนาระบบการนำข้อมูลเข้าซึ่งลักษณะข้อมูลจะอยู่ในรูปแบบข้อมูลดิบ (Raw Data) ประกอบด้วย ข้อมูลสถิติคดีรับแจ้งจากระบบ CRIMES ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย 5 ประเภทฐานความผิดได้แก่ คดีเกี่ยวกับชีวิตร่างกายเพศทรัพย์และยาเสพติด รวมทั้งข้อมูลปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อัตราการว่างงาน ระดับความยากจน การกระจายรายได้ ความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น โดยข้อมูลที่นำมาสร้างโมเดลพยากรณ์จะถูกนำเข้าฐานข้อมูลกลางของระบบพยากรณ์และใช้เทคโนโลยีการประมวลผลข้อมูล (Data Processing) ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) และสร้างกระบวนการการเรียนรู้ของระบบ หรือ Machine Learning ซึ่งใช้เทคนิค อัลกอริทึมการเรียนรู้ของเครื่อง หรือ Random Forest เพื่อวิเคราะห์โอกาสในการเกิดอาชญากรรมแต่ละประเภทตามช่วงเวลา พื้นที่ และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงผลลัพธ์การทำนายแนวโน้มการเกิดอาชญากรรมในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด ทุกพื้นที่ของประเทศไทย

(2) ระยะที่สอง เป็นการพัฒนาระบบการนำเข้าชุดข้อมูลจาก 6 หน่วยงาน โดยเป็นชุดข้อมูลเดิมจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เป็นปัจจุบันมากขึ้น (ข้อมูลระหว่าง พ.ศ. 2560-กันยายน 2567) และนำเข้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ

การเกิดอาชญากรรมพื้นฐานเพิ่มเติมจากสำนักงานอัยการสูงสุด กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในส่วนการวิเคราะห์ประมวลผลมีการพัฒนาการสร้างกระบวนการการเรียนรู้ของระบบ หรือ Machine Learning จากข้อมูลที่เพิ่มขึ้น โดยใช้เทคนิควิธีการสร้างโมเดลใหม่ที่ทำนายค่าความคลาดเคลื่อนหรือข้อผิดพลาดของโมเดลก่อนหน้า แล้วนำโมเดลเหล่านั้นมารวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อทำการทำนายขั้นสุดท้าย หรือ XG Boost (Extreme Gradient Boosting Gradient boosting) โดยมีความเหมาะสมกับลักษณะข้อมูลที่มีในช่วงเวลานี้มากที่สุด ซึ่งแสดงผลการทำนายแนวโน้ม/โอกาสในการเกิดอาชญากรรมในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดทุกพื้นที่ของประเทศไทย พร้อมทั้งนำเสนอข้อมูลปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรมในแต่ละพื้นที่/แต่ละช่วงเวลา โดยข้อมูลที่นำมาใช้ในระบบพยากรณ์ปัจจุบัน ข้อมูลหลัก คือ สถิติคดีรับแจ้งจากระบบ CRIMES ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยดึงข้อมูลผ่านระบบ Data Exchange Center : DXC และข้อมูลอื่น ๆ ประกอบด้วย ข้อมูลผู้ถูกคุมประพฤติเด็กและเยาวชนกระทำผิด ผู้ต้องขัง และข้อมูลสำนวนคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้จากการเชื่อมโยงอัตโนมัติหรือดึงข้อมูลผ่านระบบ Data Exchange Center : DXC นอกจากนี้ยังมีข้อมูลปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม ได้แก่ อัตราการว่างงาน รายได้นักท่องเที่ยว และข้อมูลทางประชากรศาสตร์ ที่ได้จากแหล่งข้อมูลเปิด (Open Data) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาร่วมประมวลผลร่วมด้วย

การแสดงผลของของระบบพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม โดยระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS หรือ พื้นที่ปลอดภัยสำหรับประชาชน ที่เป็นการนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองทางสถิติและอัลกอริทึม (Algorithm) ทั้งนี้ การเรียนรู้ของเครื่อง (Machine Learning) เพื่อสร้างแบบจำลองที่สามารถทำนายแนวโน้มการเกิดเหตุอาชญากรรมในอนาคตที่แสดงให้เห็นถึง (1) ข้อมูลการเกิดเหตุอาชญากรรมในอดีต เช่น สถานที่ เวลา ลักษณะของเหตุการณ์ และประเภทของอาชญากรรม เช่น การโจรกรรม การทำร้ายร่างกาย หรือการลักทรัพย์ เป็นต้น (2) พฤติกรรมของผู้กระทำความผิด เป็นข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบและพฤติกรรมของผู้ก่อเหตุในอดีต เช่น ช่วงเวลาที่เกิดเหตุหรือการเลือกสถานที่ก่อเหตุ เป็นต้น (3) ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น อัตราการว่างงาน ระดับความยากจน การกระจายรายได้ ความหนาแน่นของประชากร และ (4) ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลในพื้นที่ เช่น สถานที่มีประชากรหนาแน่น เช่น ศูนย์การค้า สถานีรถไฟ หรือพื้นที่จัดงานเทศกาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานที่ดึงดูดสำหรับผู้ก่อเหตุ และการรายงานเหตุการณ์อาชญากรรมในท้องถิ่นจากผู้ใช้งานระบบ

ทั้งนี้ จะมีการแสดงผลแบบการสร้างแผนที่ความเสี่ยง (Risk Map) เมื่อมีการวิเคราะห์และประมวลผลแล้ว ระบบจะสร้างแผนที่ความเสี่ยงที่แสดงพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะเกิดเหตุการณ์อาชญากรรม โดยใช้ความถี่ของการเกิดเหตุอาชญากรรมในแต่ละพื้นที่ เป็นเกณฑ์แบ่งระดับ

ความเสี่ยง และมีการแสดงผลในแอปพลิเคชัน โดยผลลัพธ์ในแอปพลิเคชันจะแสดงแนวโน้มโอกาสการเกิดเหตุอาชญากรรม 5 ระดับสี ตามความถี่ที่จะเกิดเหตุอาชญากรรมในช่วงวัน เวลา และสถานที่นั้น ๆ โดยการแจ้งเตือนแก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงหรือเพิ่มความระมัดระวัง รวมถึงคำแนะนำในการปฏิบัติตัวที่เหมาะสม นอกจากนี้ ระบบพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมยังได้มีการพัฒนาการแจ้งเตือนอัจฉริยะไว้ล่วงหน้า เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับการทำงานในอนาคต หากมีการแจ้งเหตุฉุกเฉิน และเชื่อมโยงข้อมูลอัตโนมัติ (RealTime) รวมทั้งมีหน่วยงานปฏิบัติรับเรื่องคัดกรอง และประสานส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเมื่อระบบพบว่ามีแนวโน้มเกิดเหตุอาชญากรรมในพื้นที่ใด ระบบจะแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เตรียมพร้อม และส่งการแจ้งเตือนแก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงหรือเพิ่มความระมัดระวัง รวมถึงคำแนะนำในการปฏิบัติตัวที่เหมาะสม

ตารางที่ 1 : การแสดงผลลัพธ์ในแอปพลิเคชันแนวโน้มโอกาสการเกิดเหตุอาชญากรรมใน 5 ระดับสี

ค่าของ crime_level	ระดับความเสี่ยง	จำนวนสัปดาห์ที่เกิดอาชญากรรมหนึ่งครั้งตามวัน/เวลา ที่กำหนด	สีที่แสดงในแอปพลิเคชัน Safe Points
1	ความเสี่ยงต่ำมาก	มากกว่า 52 สัปดาห์	สีเขียว
2	ความเสี่ยงต่ำ	มากกว่า 12 สัปดาห์แต่ไม่เกิน 52 สัปดาห์	สีเขียวอ่อน
3	ความเสี่ยงปานกลาง	มากกว่า 8 สัปดาห์แต่ไม่เกิน 12 สัปดาห์	สีเหลือง
4	ความเสี่ยงสูง	มากกว่า 4 สัปดาห์แต่ไม่เกิน 8 สัปดาห์	สีส้ม
5	ความเสี่ยงสูงมาก	ภายใน 4 สัปดาห์	สีแดง

ที่มา : Office of Justice Affairs (2025)

อย่างไรก็ตามหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการทำงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการป้องกันอาชญากรรม และการสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชน ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดทำ “นาฬิกาอาชญากรรม” ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์และแสดงข้อมูลเกี่ยวกับเวลาที่เกิดเหตุอาชญากรรม สำหรับนำไปวางแผนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในเฉพาะแต่ละพื้นที่ที่เป็นการนำข้อมูลในอดีตมาแสดงบนแผนที่เพื่อกระจายกำลังตำรวจหรือผู้บังคับใช้

กฎหมายเพื่อเป็นการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งเป็นเพียงการตอบสนองต่อสถานการณ์หรือปรากฏการณ์อาชญากรรมที่เกิดขึ้นมาแล้ว แต่ระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS หรือพื้นที่ปลอดภัยสำหรับประชาชนได้มีการนำเอาเทคโนโลยีพัฒนาการสร้างกระบวนการการเรียนรู้ของระบบ หรือ Machine Learning มาใช้ในการสร้างโมเดลวิเคราะห์ข้อมูลและพยากรณ์แนวโน้มการเกิดอาชญากรรมพื้นฐานที่มองไปข้างหน้าในระยะ 7 วัน ที่ตรวจสอบและมีความครอบคลุมทั่วประเทศ ที่เป็นความต่างจาก “นาฬิกาอาชญากรรม” อย่างมีนัยสำคัญ และแอปพลิเคชันนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติอาชญากรรมร่วมกับข้อมูลปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เป็นการปรับปรุงรูปแบบการป้องกันอาชญากรรมจากในรูปแบบเชิงรับไปสู่รูปแบบเชิงรุก โดยจะเป็นการทำแผนที่จุดเสี่ยง (Hotspot Analysis) การจัดกลุ่มเชิงพื้นที่ และการวิเคราะห์ข้อมูลประชากร ทั้งนี้ แนวคิดของระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS เป็นการนำระบบ AI มาสกัดในการหารูปแบบ (Pattern) ของอาชญากรรมจากชุดข้อมูลขนาดใหญ่ จากหน่วยงาน จำนวน 27 หน่วยงาน และ ระบบฐานข้อมูล 63 ฐานข้อมูล (Office of Justice Affairs ,2026) ทั้งนี้ เป็นการสอดรับกับแนวคิดทฤษฎีรูปแบบการใช้ชีวิตและกิจวัตรประจำวัน (Lifestyle and Routine Activity Theory) ที่ทำให้ประชาชนหลีกเลี่ยงการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมหรือหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงภัย รวมถึงสอดคล้องกับทฤษฎีการเสริมแรงที่แตกต่าง (Theory of Differential Reinforcement) ที่มองว่าปัจจัยการเกิดอาชญากรรม เกิดจากสิ่งเร้าที่ต่างกัน ส่งผลกระทบต่อการแสดงออกทางพฤติกรรมของอาชญากรแตกต่างกัน พฤติกรรมของอาชญากรคือพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้มีผลมาจากปัจจัยด้านสิ่งเร้าแตกต่างกัน ดังนั้น ระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS เป็นการพยากรณ์ความเสี่ยงในแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา และสร้างการรับรู้ให้กับประชาชน ได้ทราบถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับนำไประมัดระวังป้องกันตนเอง เพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม โดยประชาชนสามารถเข้าถึงและมีการใช้ได้โดยง่าย ซึ่งมีขั้นตอนการใช้งาน Application “SAFE POINTS” ดังนี้

(1) เมนูหน้าหลัก เป็นการแสดงตำแหน่งอำเภอ จังหวัด ตามช่วงเวลา และวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงของผู้ใช้งาน ปักหมุด ณ สถานที่ปัจจุบันของผู้ใช้งาน พร้อมทั้งสามารถดูข้อมูลสถานีตำรวจและโรงพยาบาลใกล้ผู้ใช้งานได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

(2) การวางแผนการเดินทาง ประชาชนผู้ใช้สามารถดูข้อมูลการเดินทาง ณ ปัจจุบัน และวางแผนการเดินทางล่วงหน้าอีก 7 วันข้างหน้า ณ สถานที่ปัจจุบันรวมถึงสถานที่อื่น ๆ ทั่วประเทศไทย โดยแสดงข้อมูลเหตุที่เกิดอาชญากรรม แสดงระดับความเสี่ยง 5 ระดับ จากความเสี่ยงต่ำมากถึงสูงมาก แสดงอัตราความเสี่ยง การปฏิบัติตัวและคำแนะนำเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

(3) การแจ้งเตือน หรือ Notification ผู้ใช้งานจะได้รับการแจ้งเตือนหากอยู่ในพื้นที่ที่ระบบได้รับรายงานว่าเกิดเหตุอาชญากรรม

เพื่อให้ผู้ใช้งานระมัดระวังในพื้นที่นั้นหรือหลีกเลี่ยงการเดินทางในย่านนั้น

(4) การค้นหาสถานีตำรวจและโรงพยาบาล หากประสบเหตุหรือรู้สึกไม่ปลอดภัยสามารถค้นหาและนำทางไปยังสถานีตำรวจหรือโรงพยาบาลใกล้ผู้ใช้งานโดยปักหมุดบน Google map ได้อย่างรวดเร็ว

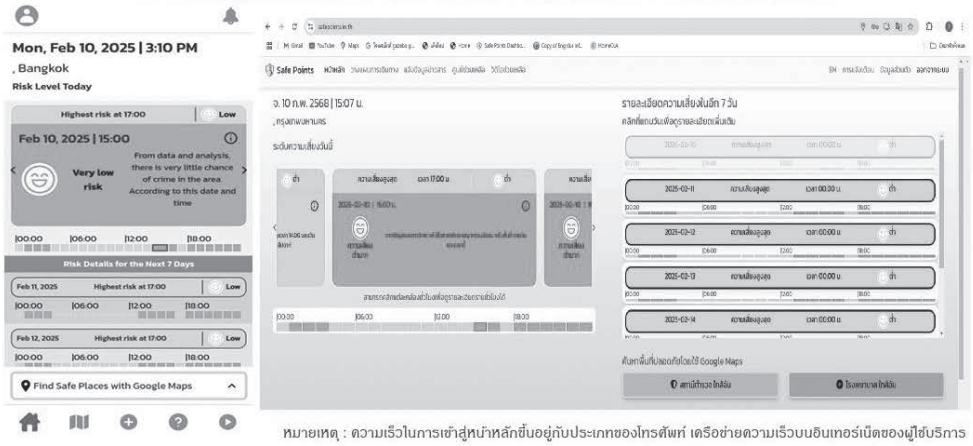
(5) หากพบเหตุอาชญากรรมสามารถแจ้งเบาะแสได้โดยปักหมุดตำแหน่งใน GPS พร้อมทั้งแนบรูปภาพหรือวิดีโอ ณ สถานที่เกิดเหตุ หรือภายหลังจากเกิดเหตุ เพื่อประสานงานให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป



แผนภาพที่ 2 : ภาพรวม 8 ขั้นตอนในการใช้งาน Application “SAFE POINTS”
ที่มา : Office of Justice Affairs (2026).

เมนูที่ 1 หน้าหลัก

ปักหมุด ณ สถานที่ปัจจุบันของผู้ใช้งาน เข้าใช้งานหน้าหลักได้รวดเร็วไม่เกิน 1 นาที สามารถดูความเสี่ยงตามวัน เวลา และเลือกภาษาการใช้งานได้

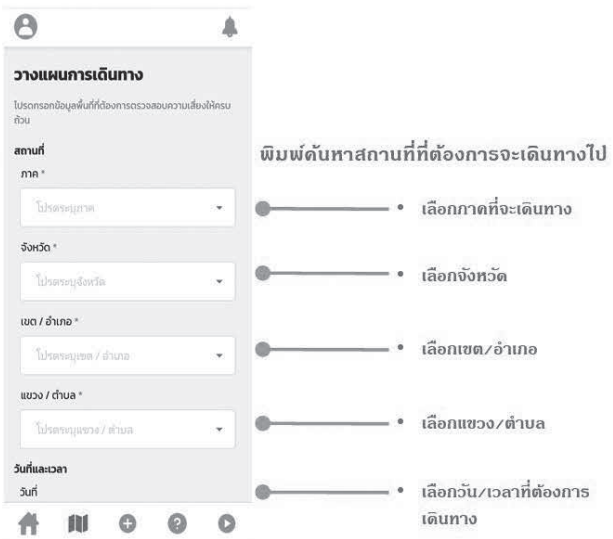


หมายเหตุ : ความเร็วในการเข้าสู่หน้าหลักขึ้นอยู่กับประเภทของโทรศัพท์ เครือข่ายความเร็วบนอินเทอร์เน็ตของผู้ใช้บริการ

แผนภาพที่ 3 : เมนูหน้าหลักในการใช้งาน Application “SAFE POINTS”
ที่มา : Office of Justice Affairs (2026).

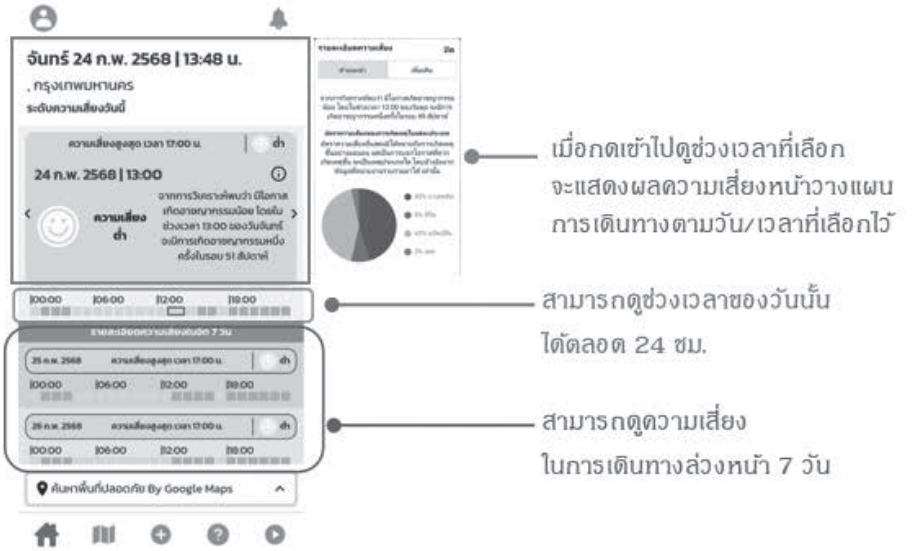
เมนูที่ 2 วางแผนการเดินทาง

- เข้าสู่การวางแผนการเดินทางได้รวดเร็วไม่เกิน 1 นาที
- สามารถเลือกสถานที่ที่จะเดินทางไป เลือกภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล วันและเวลาที่จะเดินทางล่วงหน้าได้ถึง 7 วัน



หมายเหตุ : ความเร็วในการใช้งานหน้าวางแผนการเดินทางขึ้นอยู่กับประเภทของโทรศัพท์ เครือข่ายความเร็วบนอินเทอร์เน็ตของผู้ใช้บริการ

แผนภาพที่ 4 : เมนูการวางแผนการเดินทางใน Application “SAFE POINTS”
ที่มา : Office of Justice Affairs (2026).



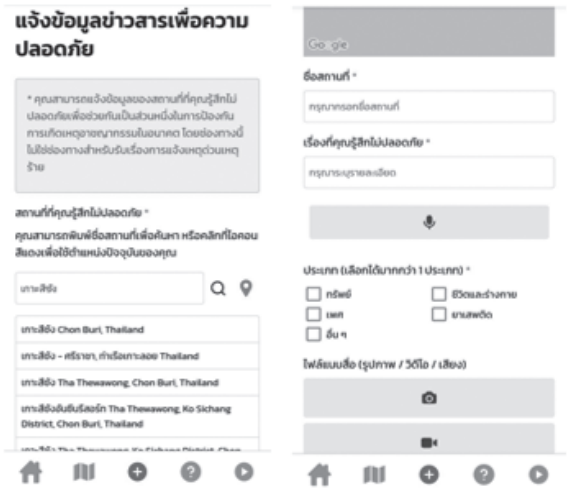
แผนภาพที่ 5 : เมนูการวางแผนการเดินทางใน Application “SAFE POINTS”
ที่มา : Office of Justice Affairs (2026).



แผนภาพที่ 6 : เมนูการค้นหาสถานีตำรวจและโรงพยาบาลใน Application “SAFE POINTS”
ที่มา : Office of Justice Affairs (2026).

เมนูที่ 3 แจ้งข้อมูลข่าวสารเพื่อความปลอดภัย

- สามารถแจ้งสถานที่ที่รู้สึกไม่ปลอดภัย/ที่เกิดเหตุ โดยการปักหมุดบน Google Maps
- สามารถพิมพ์ชื่อสถานที่หรือเรื่องที่ไม่ปลอดภัยและเหตุที่พบ
- สามารถแนบไฟล์รูปภาพ วิดีโอ หรืออัดเสียง ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารได้



แผนภาพที่ 7 : เมนูการแจ้งข้อมูลข่าวสารเพื่อความปลอดภัยใน Application “SAFE POINTS”
ที่มา : Office of Justice Affairs (2026).

เมนูที่ 4 Help Center

- ระบบมีบริการช่วยตอบคำถามการใช้งานอย่างง่าย กรณีมีข้อคำถามทั่วไป
- การตอบกลับผู้ใช้บริการใช้เวลาไม่เกิน 1 นาที



แผนภาพที่ 8 : เมนูการตอบคำถามการใช้งานใน Application “SAFE POINTS”
ที่มา : Office of Justice Affairs (2026).

ทั้งนี้ สำนักงานกิจการยุติธรรม ในฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการวางแผนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และพัฒนากระบวนการยุติธรรม ภายใต้อำนาจหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ได้นำระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS หรือ พื้นที่ปลอดภัย สำหรับประชาชนเป็นกลไกระบบยุติธรรมเชิงรุก ที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงที่ประชาชนจะตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ได้ตอบสนองกรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ 6 ด้าน[3] ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2560 (Office of Justice Affairs, 2018) รวมถึงการขับเคลื่อนผ่านโครงการกิจกรรมการอบรมให้ความรู้กับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดกิจกรรมถอดบทเรียน และออกแบบแนวทางป้องกันเหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ รวมถึงสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนได้ทราบถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับระมัดระวังป้องกันตนเอง เพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแอปพลิเคชันพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมได้รับการยอมรับจากหน่วยงานในระดับกระทรวงอื่นและได้นำเข้ามาสู่ระบบช่องทางสำคัญในเว็บไซต์ที่เป็นประตูทางเข้าใหญ่ของประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2567 ทางสำนักงานกิจการยุติธรรมได้มีความร่วมมือกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในการเชื่อมโยงแอปพลิเคชันพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม หรือ SAFE POINTS กับแพลตฟอร์ม Web Portal : Entry Thailand หรือ https://www.entrythailand.go.th/en ที่เป็นเว็บไซต์ระบบการให้บริการด้านการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเพื่อนำร่องในการขยายกลุ่มเป้าหมายไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยวและเจ้าหน้าที่ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ (Tourist Assistance Center) เพื่อใช้ประโยชน์จากข้อมูล ในการให้คำแนะนำวางแผนการเดินทาง อันจะเป็นการลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว ตลอดจนลดภาระงานให้กับหน่วยงานด้านความปลอดภัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีแผนที่จะพัฒนาฟังก์ชันหรือเมนูการใช้งานเพิ่มเติมสำหรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อให้รองรับหลายภาษาและสามารถเข้าใช้งานได้โดยไม่ต้องลงทะเบียน เพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมการเดินทางที่ปลอดภัยในประเทศไทย ซึ่งแอปพลิเคชันพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมเป็นช่องทางผ่านระบบโทรศัพท์มือถือที่ให้บริการกับนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศได้ เมื่อเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งมีความแตกต่างจากนาฬิกาอาชญากรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่ได้มีการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวแต่อย่างใด

[3] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2560 ได้เห็นชอบกรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 เสนอซึ่งกรอบแนวทางการป้องกันอาชญากรรม 6 ด้าน ประกอบด้วย (1) การป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (3) การป้องกันการกระทำผิดซ้ำ (4) การเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสทำผิด (5) การลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อ และ (6) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรในการป้องกันอาชญากรรม

4. บทสรุป

กระบวนการยุติธรรมยุคดิจิทัลเพื่อสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนในยุคดิจิทัล ที่เป็นยุคที่ข้อมูลมีบทบาทอย่างยิ่งในการตัดสินใจการบริหารงานยุติธรรมจึงไม่สามารถดำเนินการได้โดยปราศจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีคุณภาพ ดังนั้น การส่งเสริมให้ ศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (The National Justice Administration Database Center : NJADC) มีการพัฒนาระบบการแสดงผลข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์และประมวลผลในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและสื่อสารได้ชัดเจน (Data Visualization) และ แผนที่อาชญากรรม (Crime Mapping) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยแปลงข้อมูลเชิงสถิติที่ซับซ้อนให้อยู่ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย มองเห็นภาพรวมและเชื่อมโยงสถานการณ์ได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นการวิเคราะห์สถานการณ์อาชญากรรมในระดับพื้นที่ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายหรือมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในเชิงรุก ในการรองรับภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเสริมศักยภาพด้านเทคโนโลยีและเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งนับเป็นหัวใจของการพัฒนาและยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลในระบบยุติธรรมสมัยใหม่ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการเชิงนโยบายได้อย่างทันเหตุการณ์และแม่นยำ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลในระดับพื้นที่ด้วยระบบแผนที่อาชญากรรม (Crime Mapping) จะทำให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมสามารถระบุพื้นที่เสี่ยง พื้นที่ที่มีแนวโน้มเกิดอาชญากรรมสูง ตลอดจนสามารถจัดกลุ่มและลำดับความสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด นอกจากนี้ยังสามารถใช้ประโยชน์ในการสื่อสารข้อมูลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้และตระหนักถึงความปลอดภัยในชุมชนของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS หรือ พื้นที่ปลอดภัยสำหรับประชาชน อย่างเป็นรูปธรรม

ในปัจจุบัน แม้ว่า ศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (The National Justice Administration Database Center : NJADC) จะมีความก้าวหน้าในการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาล อัยการ กระทรวงยุติธรรม หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญจากระบบการป้องกันอาชญากรรมที่เรียกว่า “นาฬิกาอาชญากรรม” ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ทำนายปรากฏการณ์อาชญากรรมจากฐานข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหน่วยงานเดียว ซึ่งเป็นการใช้ระบบดังกล่าวในการวางแผนการป้องกันอาชญากรรมเฉพาะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก โดยประชาชนอาจจะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จะเป็นลักษณะระบบการทำนายหรือพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นอีก 7 วันข้างหน้า ทั้งนี้ ระบบแอปพลิเคชัน SAFE POINTS เป็นการรวบรวมข้อมูลมาจากหน่วยงานจำนวน 27 หน่วยงาน และ ระบบฐานข้อมูล

63 ฐานข้อมูล (Office of Justice Affairs, 2026) แต่ข้อมูลเหล่านี้อาจจะยังไม่ครอบคลุมองค์ประกอบเชิงบริบทของสังคมและชุมชนที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อพฤติกรรมอาชญากรรม ดังนั้น การขยายขอบเขตการเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานด้านสังคมและชุมชน จึงเป็นแนวทางสำคัญที่ต้องดำเนินการต่อและดำเนินการควบคู่กัน เช่น การเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในด้านโครงสร้างประชากรที่เป็นกลุ่มเปราะบาง การเชื่อมโยงกับกระทรวงสาธารณสุขในประเด็นสุขภาพจิต การใช้สารเสพติด หรือปัจจัยเสี่ยงต่อพฤติกรรมรุนแรง และการประสานข้อมูลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อมูลเชิงพื้นที่อย่างใกล้ชิดกับชุมชน ที่จะเป็นการตอบโจทย์ต่อการส่งเสริมแนวคิดการบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม หรือ Digital Justice Ecosystem รวมถึงจะมีการพัฒนา ระบบแจ้งเตือนภัยในระบบ Safe Point Application ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มความสามารถในการทำงานแบบแสดงผลแบบทันที หรือ Real-time ให้สามารถแจ้งเตือนเหตุอาชญากรรมหรือภัยอันตรายให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ รวมถึงการพัฒนาฟังก์ชันการใช้งานให้ครอบคลุมพื้นที่และกลุ่มประชากรที่หลากหลายมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการแจ้งเตือนผ่านพิกัดแผนที่ ระบบรายงานเหตุการณ์จากประชาชน หรือการเชื่อมโยงข้อมูลจากกล้องวงจรปิดและระบบรับแจ้งเหตุของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งจะต้องมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีที่เป็นการพัฒนาระบบแหล่งเก็บข้อมูลขนาดใหญ่ (Data Lake หรือ Data Warehouse) และการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการวิเคราะห์เชิงคาดการณ์ (Predictive Analytics) เข้ามาช่วยประมวลผลข้อมูลในอนาคต ทั้งนี้ ทางรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้นำเอาแอปพลิเคชันพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม หรือ SAFE POINTS ไปไว้ในแพลตฟอร์ม Web Portal : Entry Thailand หรือ https://www.entrythailand.go.th/en ที่เป็นเว็บไซต์ทางการของรัฐบาลไทยที่เป็นระบบการให้บริการสำหรับชาวต่างชาติที่จะเข้ามาประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มีช่องทางหนึ่งในเว็บไซต์นี้ในการให้ข้อมูลแก่กลุ่มนักท่องเที่ยว โดยเจ้าหน้าที่ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ (Tourist Assistance Center) ในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพื่อให้คำแนะนำวางแผนการเดินทางและท่องเที่ยวในประเทศไทย อันจะเป็นการลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว ตลอดจนลดภาระงานให้กับหน่วยงานด้านการดูแลความปลอดภัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการพัฒนาฟังก์ชันหรือเมนูการใช้งานเพิ่มเติมสำหรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อให้รองรับหลายภาษาและสามารถเข้าใช้งานได้ทันทีโดยไม่ต้องลงทะเบียน และสามารถแจ้งเหตุอาชญากรรมผ่านแอปพลิเคชั่นจะเป็นการอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการเดินทางที่ปลอดภัยในประเทศไทย ซึ่งนาฬิกาอาชญากรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่ได้มีการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวแต่ประการใด ทั้งนี้ การพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรมด้วยระบบ Safe Points จึงมีความจำเป็นที่ต้องมี

แอปพลิเคชันดังกล่าว เพื่อเป็นการสร้างพื้นที่ปลอดภัยของประชาชนในยุคดิจิทัลต่อไป

5. ข้อเสนอแนะ

จากระบบแอปพลิเคชันพยากรณ์สถานการณ์อาชญากรรม หรือ SAFE POINTS ผู้เขียนเห็นว่าเป็นระบบที่ทำนายปรากฏการณ์อาชญากรรมล่วงหน้าที่มีความทันสมัย โดยใช้ระบบเทคโนโลยี Machine Learning (ML) มาสร้างโมเดลวิเคราะห์ข้อมูลและพยากรณ์แนวโน้มการเกิดอาชญากรรม จากระบบฐานข้อมูล 63 ฐานข้อมูลที่เป็นข้อมูลมาจากหน่วยงาน จำนวน 27 หน่วยงาน ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางในการพัฒนาศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการ บริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (The National Justice Administration Database Center : NJADC) ให้สามารถเป็นกลไกสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมในการบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทันเวลา ลดความสูญเสีย และสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงเป็นการเพิ่มความสามารถของศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติในการสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ในด้านการบริหารจัดการข้อมูลเชิงพื้นที่ ข้อมูลอาชญากรรมและการวิเคราะห์แนวโน้มอาชญากรรม (Crime Trend Analysis) ให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ และการสร้างพื้นที่ปลอดภัยให้กับประชาชนบนแนวคิด “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” (People-Centered Approach) โดยเห็นควรมีการพัฒนา เพิ่มเติม และปรับปรุง ดังนี้

1) ควรขยายขอบเขตการเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคชุมชนเพิ่มเติมให้มากยิ่งขึ้นกว่าปัจจุบัน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงแรงงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาทนายความ มูลนิธิร่วมกตัญญู มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง เป็นต้น

2) ควรเพิ่มความสามารถในการทำงานแบบแสดงผลแบบทันที (Real Time) ในรูปแบบการเฝ้าระวังอาชญากรรมให้แก่ประชาชนเพื่อให้ศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สามารถตอบสนองความต้องการและพฤติกรรมการใช้งานของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ต้องการตอบสนองรวดเร็ว เช่น เหตุการณ์ฉุกเฉินหรือการวิเคราะห์แนวโน้มอาชญากรรมแบบทันที

3) ควรเพิ่มถังข้อมูลแม่ข่าย (Server) ในการรองรับการประมวลผลข้อมูลขนาดใหญ่ โดยระบบเซิร์ฟเวอร์ต้องรองรับการประมวลผลข้อมูลขนาดใหญ่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเข้าถึงข้อมูลจำนวนมากพร้อมกัน ข้อจำกัดนี้อาจจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดึงข้อมูล และอาจทำให้ไม่สามารถให้บริการด้านการวิเคราะห์และพยากรณ์อาชญากรรมได้อย่างครอบคลุม

4) ควรปรับปรุงรูปแบบการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบข้อมูลเชิงวิเคราะห์สถานการณ์อาชญากรรมที่วิเคราะห์ในเชิงพื้นที่ หรือ GIS ให้แก่ผู้บริหารของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหรือคณะกรรมการพัฒนาการบริหาร

งานยุติธรรมแห่งชาติเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

5) ควรการขยายความร่วมมือระดับนานาชาติ โดยเป็นการทำงานร่วมกับ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น UN หรือ INTERPOL เพื่อจะสามารถเข้าถึงแนวทางป้องกันอาชญากรรมระดับโลก และสามารถนำเทคโนโลยีและเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลที่พัฒนาในระดับสากลมาใช้ในประเทศ นอกจากนี้ การร่วมมือระดับนานาชาติยังช่วยให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติได้ ❑

บรรณานุกรม

Dakalbab, F. et al. (2022). **Artificial intelligence & crime prediction: A systematic literature review.** Retrieved February 14, 2026, from https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2022.100342

Gartner. (n.d.). **What is Data and Analytics?**. https://www.gartner.com/en/topics/data-and-analytics?utm_source

Jeffery, C. R. (1965). Criminal Behavior and Learning Theory. **Journal of Criminal Law and Criminology,56**(30), 294-299.

Office of Justice Affairs. (2017). **National Justice Administration Development Act B.E. 2549 (2006)**. 6TH ed. Bangkok: Reprint Press Publications.

Office of Justice Affairs. (2018). **A Strategic Framework for Effective Crime Prevention.** Retrieved February 15, 2026, from https://www.oja.go.th/crimeprevention2/

Office of Justice Affairs. (2023). **Research Summary Report, 2023.** Retrieved February 20, 2026, from https://www.oja.go.th/2023/08/28

Office of Justice Affairs. (2023). **Thai National Crime Victimization Survey (TNCVS), 2023**. Retrieved February 20, 2026, from https://www.oja.go.th/wp-content/uploads/2024/11/รายงานฉบับสมบูรณ์สำรวจสถิติอาชญากรรมภาค.pdf

Office of Justice Affairs. (2024). **A Public Survey and Data Analysis on the Thai Criminal Justice Indicator, 2024.** Retrieved February 14, 2026, from https://jkb.oja.go.th/home/view/10771

Office of Justice Affairs. (2024). **White Paper on Crime and Justice, 2024.** Retrieved March 5, 2026, from https://www.oja.go.th/2025/11/21/รายงานสถานการณ์อาชญากร-2/

Office of Justice Affairs. (2026). **SAFE POINTS.** Retrieved February 1, 2026, from https://www.oja.go.th/Safepoints

Office of the National Economic and Social Development Councial. (2023). **The Thirteenth National Economic and Social Development Plan (2023-2027).** Retrieved February 14, 2026, from https://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/Plan13_Final.pdf

Park, R. E. (1967). **On Social Control and Corrective Behavior. Selected Papers.** https://archive.org/details/onsocialcontrolc0000park/page/n5/mode/2up

The Digital Government Development Agency (Public Organization) (DGA). (2021). **Data Governance for Government.** Retrieved February 17, 2026, from https://www.dga.or.th/policy-standard/standard/dga-005/dga-006/

The Digital Government Development Agency (Public Organization) (DGA). (2024). Transforming the Thai Justice System toward the Digital Era. **CEO WISDOM**. Retrieved February 21, 2026, from https://www.dga.or.th/document-sharing/article/100247/

Travis, C. P., Jillian J. T. (2015). Lifestyle and Routine Activity Theories Revisited: The Importance of "Risk" to the Study of Victimization. **Victims & Offenders, 11**(3), 1-20. https://doi.org/10.1080/15564886.2015.1057351

ปัญหาการติดตามตรวจสอบการบังคับการตามยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560[1]

Legal Issues in the Monitoring and Enforcement of the National Strategy under the Constitution of the Kingdom of Thailand and the National Strategies Preparation Act, B.E. 2560 (2017)

เฉลิมชนม์ บุญเกียรติสกุล[2]
Chalermchon Boonkiatsakul[2]
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ[2]
Office of the Constitutional Court[2]
E-mail : chalermchon.boo@stu.nida.ac.th

Received 26.12.2025 ➢ Revised 08.06.2026 ➢ Accepted 11.06.2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาสถานะ บทบาท และผลในทางบังคับใช้ของยุทธศาสตร์ชาติภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง

---

[1] บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเพื่อการบริหาร) คณะนิติศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2568 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้รับทุนศึกษาต่อในระดับปริญญาโทตามข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเพื่อการบริหาร คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

[2] ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 เลขที่ 120 หมู่ 1 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 2 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายงบประมาณ กฎหมายวินัยการเงินการคลัง กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง กฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน และกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อพิจารณาว่ากลไกเหล่านี้สามารถควบคุม ติดตาม และบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติได้เพียงใด รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของสาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ และเอกสารของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า แม้ยุทธศาสตร์ชาติจะถูกยกระดับให้เป็นกรอบผูกพันในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีกลไกสนับสนุนผ่านกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ งบประมาณ การคลัง และการตรวจสอบภาครัฐ แต่ความเชื่อมโยงระหว่างกลไกดังกล่าวกับระบบติดตามและประเมินผลตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะการนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณ การกำกับการดำเนินงาน และการกำหนดความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ ขณะเดียวกันมาตรา 26 ยังมีข้อจำกัดในด้านการบังคับใช้เนื่องจากถ้อยคำทางกฎหมายและภาระการพิสูจน์ที่เกี่ยวข้องอาจทำให้การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก จึงเสนอให้พัฒนากลไกการกำกับติดตามให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เชื่อมโยงผลการประเมินกับกระบวนการบริหารและงบประมาณ กำหนดมาตรการความรับผิดให้เหมาะสมกับลักษณะของการกำกับนโยบายสาธารณะ และเสริมสร้างความโปร่งใส ความต่อเนื่อง และประสิทธิภาพของระบบติดตามและประเมินผล เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติสามารถบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์ชาติ, การติดตามและประเมินผล, การบังคับใช้กฎหมาย, การกำกับดูแล, ความรับผิดในการใช้อำนาจรัฐ

Abstract

This article examines the status, roles, and legal effects of the National Strategy under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and the National Strategy Preparation Act B.E. 2560 (2017). The study analyzes the relationship between the National Strategy and relevant public law frameworks, including laws governing public administration, administrative procedure, budgeting, fiscal discipline, public procurement, state audit, and anti-corruption measures, in order to assess the extent to which these mechanisms can supervise, monitor, and ensure that state agencies operate in accordance

with the National Strategy. The study also employs a comparative approach by examining the legal frameworks of the Republic of Korea, the Republic of Singapore, and the United Kingdom. This research adopts a documentary methodology based on the analysis of legislation, academic literature, and official governmental documents.

The findings indicate that, although the National Strategy has been elevated as a binding framework for public administration and is supported by various legal mechanisms relating to public administration, budgeting, fiscal management, and public accountability, the relationship between such mechanisms and the monitoring and evaluation system established under the National Strategy Preparation Act B.E. 2560 (2017) remains insufficiently articulated. In particular, greater clarity is needed regarding the use of evaluation results in budgetary consideration, administrative supervision, and the determination of accountability for state agencies. Furthermore, the enforcement of Section 26 remains subject to practical limitations due to the ambiguity of certain legal terms and the evidentiary burden associated with its application. The study therefore proposes strengthening the coherence of the monitoring framework, improving the integration of evaluation outcomes into administrative and budgetary processes, developing accountability measures appropriate to the nature of public policy governance, and enhancing the transparency, continuity, and effectiveness of monitoring and evaluation mechanisms. These measures would contribute to a more effective implementation of the National Strategy in practice.

Keywords : National Strategy, Monitoring and Evaluation, Law Enforcement, Governance, State Power Liability

1. บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบเป้าหมายการพัฒนาประเทศระยะยาวที่มีผลผูกพันต่อรัฐบาล คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐในทุกมิติ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ไปจนถึงกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศพัฒนาไปอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็น “แนวทางในการจัดทำนโยบาย และแผนพัฒนาประเทศในระยะยาว” อย่างมีเอกภาพ ต่อเนื่อง และ

ตรวจสอบได้ เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นกลไกทางกฎหมายสำหรับจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การกำกับติดตาม และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ดี แม้จะมีกลไกในเชิงกฎหมายรองรับอย่างเป็นระบบ แต่เมื่อพิจารณาการบังคับใช้จริงกลับพบปัญหาสำคัญหลายประการ ทั้งในด้านโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ตลอดจนความชัดเจนของมาตรการบังคับใช้และผลในทางกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลให้ยุทธศาสตร์ชาติไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกรอบการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นแรก คือ ความชัดเจนของผลผูกพันทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ แม้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และกำหนดกลไกการติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลไว้แล้วก็ตาม แต่ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กลไกดังกล่าวสามารถก่อให้เกิดผลผูกพันต่อการกำหนดนโยบาย การดำเนินโครงการ และการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะเมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมีบทบาทหลักในลักษณะของการกำกับ ติดตาม และเสนอข้อสังเกต มากกว่าการใช้อำนาจทางปกครองโดยตรง จึงก่อให้เกิดข้อสงสัยว่ายุทธศาสตร์ชาติจะสามารถทำหน้าที่เป็นกรอบกำกับการดำเนินงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิผลเพียงใดในทางปฏิบัติ

ประเด็นที่สอง คือ ความเหมาะสมของการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ยุทธศาสตร์ชาติยาวนานถึง 20 ปี ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 แม้มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย แต่ระยะเวลาดังกล่าวอาจจำกัดความยืดหยุ่นของรัฐบาลในการปรับตัวต่อบริบทเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในระบบประชาธิปไตยที่รัฐบาลเปลี่ยนตามวาระ อีกทั้งกระบวนการทบทวนหรือแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติทุก 5 ปี แม้มีบัญญัติไว้ แต่ต้องผ่านหลายขั้นตอน จึงอาจไม่สามารถตอบสนองต่อวิกฤติการณ์เฉพาะหน้าได้อย่างทันท่วงที

ประเด็นที่สาม คือ ความมีประสิทธิภาพของมาตรการติดตามและประเมินผล แม้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา แต่ยังมีข้อพิจารณาว่าผลการประเมินดังกล่าวสามารถนำไปสู่การแก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด อีกทั้งการประเมินผลส่วนใหญ่ยังดำเนินการภายในฝ่ายบริหาร จึงอาจก่อให้เกิดข้อกังวลเกี่ยวกับความเป็นกลาง ความโปร่งใส และระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือองค์กรภายนอกในการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

ประเด็นที่สี่ คือ ความเพียงพอของมาตรการบังคับใช้ตามกฎหมาย แม้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 จะกำหนดกลไกการแจ้งข้อเสนอแนะ การรายงานผล

การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และมาตรการตามมาตรา 26 ไว้แล้วก็ตาม แต่ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า มาตรการดังกล่าวมีความเหมาะสมและเพียงพอสำหรับการกำกับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่โดยเฉพาะในส่วนของความเชื่อมโยงระหว่างผลการติดตามประเมินผลกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและความรับผิดของผู้บริหาร ซึ่งล้วนเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในทางปฏิบัติ

จากประเด็นทั้งสี่ประการดังกล่าว แม้ยุทธศาสตร์ชาติจะถูกออกแบบให้เป็นกรอบพัฒนาประเทศที่มีสถานะทางกฎหมายสูง และมีกลไกทางกฎหมายรองรับในหลายด้าน แต่ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาถึงความชัดเจน ความเหมาะสม และประสิทธิผลของกลไกดังกล่าวในการกำกับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการดังกล่าว และนำมาตรการของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร มาเปรียบเทียบเพื่อเสนอแนวทางพัฒนากลไกทางกฎหมายของไทยให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย และต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย และต่างประเทศ

2.4 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์พิจารณาบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ การติดตาม ตรวจสอบ และการบังคับใช้ยุทธศาสตร์ชาติในประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวในการกำกับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เปรียบเทียบกับมาตรการกำกับดูแลที่ใช้ในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ และเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติหรือกลไกที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. สมมติฐานของการศึกษา

สมมติฐานของการศึกษานี้ตั้งอยู่บนข้อพิจารณาว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดทำ

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดิน และวางกลไกทางกฎหมายสำหรับการจัดทำ การติดตาม และการประเมินผลไว้แล้ว แต่ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาถึงความชัดเจนของผลผูกพันทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ความเหมาะสมของการกำหนดกรอบระยะเวลา 20 ปี ประสิทธิภาพของมาตรการติดตามและประเมินผล ตลอดจนความเพียงพอของมาตรการบังคับใช้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ กลไกดังกล่าวอาจยังไม่สามารถเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการกำหนดนโยบาย การดำเนินงาน และการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงอาจส่งผลให้ยุทธศาสตร์ชาติไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือกำกับการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายไทยและต่างประเทศ ตำราทางกฎหมาย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ อันจะเป็นแนวทางในการนำเสนอข้อเสนอแนะ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการติดตามตรวจสอบการบังคับการตามยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

(1) ผลการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

จากการศึกษาพบว่า แผนระดับชาติเป็นมาตรการที่รัฐใช้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว และใช้เป็นหลักสำหรับกำกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ทั้งในด้านนโยบาย การจัดทำแผนงาน การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ แผนระดับชาติจึงมิใช่เพียงเอกสารแสดงเจตนารมณ์ของรัฐ หากต้องมีสาระเพียงพอที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการได้จริง กล่าวคือ ต้องกำหนดเป้าหมาย ภารกิจสำคัญ หน่วยงานรับผิดชอบ และวิธีติดตามผลไว้อย่างเหมาะสม เพื่อให้แผนดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐอย่างแท้จริง มิใช่คงอยู่เพียงในระดับถ้อยคำทางนโยบาย (United Nations Environment Programme, 2016, p.41)

หลักทั่วไปของการจัดทำแผนระดับชาติยังตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประกอบด้วยการประเมินผลของแผนเดิม การจัดทำแผนใหม่ การติดตามผล และการทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขในรอบต่อไป

กระบวนการดังกล่าวทำให้แผนระดับชาติมีลักษณะเป็นเครื่องมือกำกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง มิใช่เป็นเพียงการกำหนดเป้าหมายเพียงครั้งเดียวแล้วปล่อยให้แต่ละหน่วยงานใช้ดุลพินิจแยกส่วนกันไป นอกจากนี้ การจัดทำแผนในระดับชาติยังเกี่ยวข้องกับการกำหนดหน่วยงานกลางสำหรับประสานงานและติดตามการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการกำหนดภารกิจของรัฐทั้งประเทศ (United Nations Environment Programme, 2016, pp.41-44) อย่างไรก็ดี การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติให้มีผลผูกพันในทางกฎหมายย่อมต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะหลักความชอบธรรมของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และหลักความยืดหยุ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2562, หน้า 85-102)

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้ยกระดับยุทธศาสตร์ชาติให้มีฐานะเป็นกรอบผูกพันในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และให้การจัดทำแผนในระดับรอง ตลอดจนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องอยู่ภายใต้กรอบดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 ผลของบทบัญญัติเหล่านี้ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติมีฐานะสูงกว่านโยบายของรัฐบาลทั่วไป และทำหน้าที่เป็นหลักสำหรับกำกับการตัดสินใจของรัฐในเรื่องสำคัญต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ

ภายใต้กฎหมายดังกล่าว แผนระดับชาติของไทยถูกกำหนดให้มีลำดับชั้นอย่างชัดเจน กล่าวคือ มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนระดับสูงสุด แผนระดับที่สองทำหน้าที่ถ่ายทอดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติไปสู่ทิศทางการพัฒนาและนโยบายระดับชาติ และแผนระดับที่สามทำหน้าที่ถ่ายทอดเป้าหมายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงาน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2565, หน้า 10-13) โดยพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กฎหมายได้กำหนดลำดับของแผนระดับชาติไว้อย่างชัดเจน โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนระดับสูงสุด แผนระดับที่สองทำหน้าที่แปลงเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติไปสู่ทิศทางการพัฒนาประเทศ และแผนระดับที่สามทำหน้าที่นำเป้าหมายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง การกำหนดลำดับเช่นนี้ทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าการจัดทำแผนงาน การดำเนินโครงการ และการใช้งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกลไกสำหรับติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติไว้อย่างเป็นระบบ โดยให้คณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตามประเมินผล ให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินงานต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้มีการจัดทำ

รายงานเสนอต่อคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา เพื่อให้สามารถตรวจสอบความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง (พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 23 และมาตรา 24) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท กฎหมายยังกำหนดขั้นตอนให้มีการแจ้งแก้ไข ปรับปรุง การรายงานผลการแก้ไข และการตรวจสอบความรับผิดของหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่ไม่ดำเนินการตามหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินงานของรัฐผ่านการเปิดเผยข้อมูลและการแจ้งเหตุเมื่อพบการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 23-27) จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไทยมิได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้เพียงเพื่อแสดงทิศทางการพัฒนาประเทศเท่านั้น แต่ยังได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงาน กลไกการติดตามผล และมาตรการตรวจสอบความรับผิดไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี การยกระดับแผนระดับชาติให้มีผลผูกพันทางกฎหมายย่อมนำไปสู่ประเด็นสำคัญในทางกฎหมายมหาชน กล่าวคือ การดำเนินการของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายหรือหลักความอยู่ภายใต้กฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยในทางกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีการอธิบายว่าปัจจุบันไม่ควรเข้าใจหลักดังกล่าวจำกัดอยู่เพียง “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ในความหมายแคบที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากแต่ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งระบบ จึงควรเข้าใจในฐานะหลักความชอบด้วยระบบกฎหมาย หรือ principe de juridicité ซึ่งหมายถึงการที่การกระทำของฝ่ายปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทุกระดับที่มีผลผูกพันต่อฝ่ายปกครอง (Jean-Claude Ricci and Frédéric Lombard, 2024, pp.8-9) ดังนั้น แม้ยุทธศาสตร์ชาติจะมีสถานะเป็นแผนระดับสูงของรัฐ แต่การนำยุทธศาสตร์ชาติมาใช้เป็นแนวทางในการสั่งการ จำกัดสิทธิ หรือกำหนดความรับผิดของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐย่อมต้องมีบทบัญญัติกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน มิฉะนั้น อาจเกิดปัญหาการใช้อำนาจเกินขอบเขตและกระทบต่อหลักความแน่นอนของกฎหมายได้

นอกจากนี้ หลักความได้สัดส่วนยังมีความสำคัญต่อการบังคับใช้แผนระดับชาติ เนื่องจากมาตรการที่รัฐกำหนดเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติต้องมีความเหมาะสม จำเป็น และไม่ก่อภาระเกินสมควรแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง (ศาสดา วิริยานุพงศ์, 2567, หน้า 13) จากการศึกษาจึงพบว่า การทำให้ยุทธศาสตร์ชาติสามารถมีผลในทางกฎหมายได้อย่างแท้จริงจำเป็นต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การกำหนดสถานะและหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัดเจน การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดทำงบประมาณและการปฏิบัติราชการ การมีกลไกติดตามและประเมินผลที่ตรวจสอบได้ และการออกแบบมาตรการบังคับใช้ที่เหมาะสมกับลักษณะของการไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่พึ่งพา

มาตรการทางอาญาหรือวินัยที่รุนแรงเกินสมควร (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2564, หน้า 145-150)

เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ อาจจำแนกแนวทางการทำให้แผนระดับชาติมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างน้อยสามลักษณะสำคัญ ลักษณะแรกคือการใช้กฎหมายแม่บทเป็นฐานของการกำหนดแผนระดับชาติและกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน ลักษณะที่สองคือการใช้กฎหมายหลายฉบับทำงานสอดรับกัน เพื่อทำให้แผนเชื่อมต่อกับงบประมาณ การบริหารราชการ และการตรวจสอบ และลักษณะที่สามคือการผูกแผนระดับชาติเข้ากับกลไกตรวจสอบของรัฐสภาและองค์กรอิสระ เพื่อให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานตามแผน โดยความต่างของทั้งสามแนวทางนี้มิได้อยู่ที่การมีหรือไม่มีแผน หากแต่อยู่ที่วิธีทำให้แผนก่อผลในทางกฎหมายและทางปกครองได้จริง สาระสำคัญที่ได้จากการพิจารณารูปแบบดังกล่าวก็คือ แผนระดับชาติจะมีผลในทางปฏิบัติได้เพียงใด มิได้ขึ้นอยู่กับการกำหนดบทลงโทษไว้หนักเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัด การเชื่อมแผนเข้ากับการจัดทำงบประมาณและการปฏิบัติราชการให้แน่นอน และการมีกลไกตรวจสอบที่สามารถทำงานได้จริง ทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระ และภาคประชาชน (OECD, 2014, pp.38-59)

จากการศึกษาจึงสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ชาติจะสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการกำกับทิศทางการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อมีการออกแบบให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักธรรมาภิบาล หลักความได้สัดส่วน และหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ พร้อมทั้งมีกลไกทางกฎหมายที่รองรับการบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างเหมาะสม

(2) ผลการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบการบังคับการตามยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติไว้หลายระดับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และให้การจัดทำแผนต่าง ๆ ต้องสอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อผลักดันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ขณะที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 ได้กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติมีระยะเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ โดยหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนระดับชาติด้านความมั่นคง แผนอื่นของรัฐ และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย ส่วนมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนจากฝ่ายการเมือง

หน่วยงานด้านความมั่นคง หน่วยงานด้านเศรษฐกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขาเข้าร่วม ทำให้การกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ชาติอยู่ภายใต้กลไกของคณะกรรมการระดับชาติ

นอกจากการกำหนดสถานะของยุทธศาสตร์ชาติแล้ว พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ยังได้วางกลไกติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ มาตรา 23 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล มาตรา 24 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินงานต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้สำนักงานจัดทำรายงานสรุปผลประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรัฐสภา มาตรา 25 และมาตรา 26 กำหนดขั้นตอนกรณีหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท รวมถึงการแจ้งให้แก้ไขภายในหกสิบวัน และกรณีไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควรอาจนำไปสู่การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนมาตรา 27 กำหนดให้มีการเผยแพร่รายงานต่อประชาชนและเปิดช่องทางให้ประชาชนแจ้งเหตุเมื่อพบว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท และในระเบียบว่าด้วยการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2562 ข้อ 5 ได้กำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดให้มีและพัฒนาระบบสำหรับใช้ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล โดยระบบดังกล่าวต้องสามารถประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการติดตามผล เปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานเข้ากับระบบที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การกำกับดูแลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยมิได้อยู่เฉพาะในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เท่านั้น หากแต่ยังเชื่อมโยงกับกฎหมายด้านงบประมาณ การเงินการคลัง และการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหลายฉบับ ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนของการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ การประเมินผล และการรายงานต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามมาตรา 6 และกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 นอกจากนี้มาตรา 10(4) ยังบัญญัติให้เอกสารประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงผลสัมฤทธิ์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ขณะที่มาตรา 16 และมาตรา 23 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายบูรณาการและการจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยงานของรัฐ อันสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายงบประมาณได้เชื่อมการจัดสรรทรัพยากรของรัฐเข้ากับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ยังได้วางกลไกติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐไว้ด้วย โดยมาตรา 19 (7) กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ขณะที่มาตรา 46 ถึงมาตรา 48 กำหนดให้มีระบบติดตามและประเมินผลทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องจัดให้มีการประเมินผลภายในหน่วยงานอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชน หากผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณสามารถเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังทำหน้าที่เป็นกลไกกำหนดกรอบวินัยทางการคลังของประเทศ โดยมาตรา 6 กำหนดให้การดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน และการก่อหนี้ของรัฐต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ขณะที่มาตรา 13 ถึงมาตรา 16 กำหนดให้มีแผนการคลังระยะปานกลางเพื่อใช้เป็นกรอบในการวางแผนทางการคลังและการจัดทำงบประมาณของรัฐ และมาตรา 19 กำหนดให้การเสนอกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐต้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้วย

ส่วนในด้านการตรวจสอบและความรับผิด พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 52 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชดใช้ความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ขณะที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 79 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีระบบตรวจสอบภายใน ระบบควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง และมาตรา 80 เชื่อมโยงการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐเข้ากับกลไกการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมาตรา 28 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ขณะที่มาตรา 32 ให้อำนาจเสนอแนะมาตรการและแนวทางปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือกฎหมายที่อาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ ดังนั้น แม้กฎหมายดังกล่าวจะมิได้มีวัตถุประสงค์

เพื่อกำกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติโดยตรง แต่ก็เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยควบคุม ตรวจสอบ และกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่มีการใช้อำนาจหรือบริหารงบประมาณโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังพบว่ากระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยอาศัยกลไกการควบคุมผ่านระบบงบประมาณและสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐควบคู่กันไป กล่าวคือ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐต้องเริ่มจากการจัดทำแผนงานและคำของบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนระดับต่าง ๆ ก่อนเสนอผ่านลำดับชั้นการบริหารจากระดับกอง กรม กระทรวง ไปยังสำนักงบประมาณ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามลำดับ ส่งผลให้กระบวนการจัดทำงบประมาณทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและกำกับให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2565, หน้า 10-13)

ตัวอย่างเช่น หากหน่วยงานระดับกองประสงค์จะจัดทำโครงการใด โครงการดังกล่าวย่อมต้องถูกจัดทำเป็นแผนงานและคำของบประมาณภายใต้กรอบภารกิจของกรม ก่อนเสนอต่อกระทรวงเพื่อกลั่นกรองความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนระดับรอง จากนั้นจึงเสนอต่อสำนักงบประมาณ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ กระบวนการดังกล่าวสะท้อนว่า การควบคุมให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในขั้นการติดตามประเมินผลภายหลังเท่านั้น แต่เกิดขึ้นตั้งแต่ชั้นการจัดทำแผนและคำของบประมาณ อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ควรพิจารณายังคงอยู่ที่ว่า ผลการติดตามและประเมินผลตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 23-27 จะถูกนำกลับไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกลั่นกรองคำของบประมาณ การอนุมัติโครงการ หรือการกำหนดความรับผิดของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐในรอบถัดไปอย่างไร เพราะกฎหมายยังมิได้กำหนดผลในทางปฏิบัติของรายงานดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน และในทางปฏิบัติจากกรณีการนำระบบ eMENSCR มาใช้กับงบพัฒนาจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การติดตามและประเมินผลตามยุทธศาสตร์ชาติได้ถูกนำมาใช้ในระดับพื้นที่จริง โดยจังหวัดฉะเชิงเทราได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 47 โครงการ วงเงินรวม 252,407,800 บาท และหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องนำข้อมูลโครงการเข้าสู่ระบบ eMENSCR ตั้งแต่ข้อมูลความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนต้องรายงานความก้าวหน้าเป็นรายไตรมาสผ่านระบบดังกล่าว อย่างไรก็ดี งานวิจัยกรณีศึกษาดังกล่าวพบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น ความซ้ำซ้อนของระบบ eMENSCR กับระบบติดตามประเมินผลอื่น ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการเชื่อมโยงโครงการกับแผนระดับต่าง ๆ การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ที่ทำให้การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่อง และความไม่เสถียรของระบบเมื่อมีผู้ใช้งาน

จำนวนมากพร้อมกัน ตัวอย่างนี้จึงสะท้อนว่าประเทศไทยมีกลไกติดตามและประเมินผลตามยุทธศาสตร์ชาติในทางปฏิบัติแล้ว แต่ประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับความชัดเจนของระบบข้อมูล ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน และการนำผลการติดตามไปใช้ประกอบการตัดสินใจด้านแผนและงบประมาณในรอบถัดไป (ปัญญ์ธิรา รอดผล, 2562, หน้า 3-7)

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร ต่างใช้กลไกทางกฎหมายที่เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ การบริหารราชการ งบประมาณ และการตรวจสอบผลการดำเนินงานเข้าด้วยกัน แม้ว่ารูปแบบทางกฎหมายจะแตกต่างกันก็ตาม โดยสาธารณรัฐเกาหลีใช้กฎหมายแม่บทเฉพาะด้าน (Framework Acts) เป็นฐานทางกฎหมายในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศ พร้อมกำหนดให้มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง (Cheong & Cho, 2024, pp.177-197) สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์ Public Sector (Governance) Act 2018 เป็นตัวบทกฎหมายที่กำหนดหลักการกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐ โดยมาตรา 3 ระบุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการสร้างมาตรฐานด้านธรรมาภิบาลและความรับผิดขององค์กรภาครัฐ รวมทั้งสนับสนุนการทำงานแบบ whole-of-government ส่วนมาตรา 4 ให้อำนาจรัฐมนตรีออกคำสั่งเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องสำคัญ เช่น การจัดการทรัพยากร การเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ขณะเดียวกัน Digital Government Blueprint ค.ศ. 2020 เป็นเอกสารนโยบายที่ใช้กำหนดทิศทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของสิงคโปร์ โดยมุ่งให้หน่วยงานของรัฐใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีในการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติงาน และการให้บริการประชาชน รวมทั้งเน้นการบูรณาการระหว่างนโยบาย การปฏิบัติ และเทคโนโลยีเพื่อยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ (Digital Government Blueprint, 2020, pp.1-22) ขณะที่สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับกลไกการตรวจสอบของรัฐสภา การกำกับดูแลด้านงบประมาณของ HM Treasury และการตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณโดย National Audit Office ซึ่งทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง (National Infrastructure and Service Transformation Authority, 2025, pp.5-6)

จากการศึกษาจึงพบว่า ความแตกต่างระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศมิได้อยู่ที่การมีหรือไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ เนื่องจากประเทศไทยมีกลไกทางกฎหมายรองรับอยู่แล้วหลายระดับ ทั้งกลไกการบริหารราชการ การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบทางการคลัง การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ และการมีส่วนร่วมของประชาชน หากแต่อยู่ที่ระดับความชัดเจนในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกลไกเหล่านี้กับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ

แผนระดับรอง คำของบประมาณ การอนุมัติโครงการ การติดตามผล และความรับผิดของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่การดำเนินงานไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ทั้งนี้ ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญมิใช่การสรุปว่าประเทศไทยขาดมาตรการบังคับใช้ แต่คือการทำให้เห็นอย่างเป็นระบบว่า มาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับสามารถทำงานร่วมกันได้เพียงใด และยังมีจุดใดที่ต้องทำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น หลักเกณฑ์การตีความคำว่า “จงใจ” และ “ไม่มีเหตุอันสมควร” ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 การนำผลการติดตามประเมินผลไปใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณ และการกำหนดลำดับมาตรการตอบสนองต่อหน่วยงานที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น ผลการศึกษาจึงชี้ให้เห็นว่า ระบบกฎหมายไทยมีฐานรองรับการติดตามตรวจสอบยุทธศาสตร์ชาติอยู่แล้ว แต่ยังควรพัฒนาการเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมายงบประมาณ กฎหมายวินัยการเงินการคลัง กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง กฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน และกฎหมายป้องกันการทุจริตให้ปรากฏชัดในทางปฏิบัติ เพื่อให้การบังคับใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักนิติรัฐมากขึ้น นอกจากนี้ ในมิติของการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยภาคประชาชน ยังปรากฏข้อวิพากษ์จากภาคประชาสังคมว่า กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติช่วงแรกยังมีข้อจำกัดด้านการรับฟังความคิดเห็น และประชาชนทั่วไปยังมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมไม่มากนัก (ไอลอว์, 2560) ประเด็นดังกล่าวสะท้อนว่า ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้มีเพียงมิติของกฎหมายและงบประมาณเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความชอบธรรมของกลไกติดตามตรวจสอบในระบอบประชาธิปไตยด้วย

(3) ผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี และสหราชอาณาจักร เปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า กลไกการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ระดับชาติของแต่ละประเทศมิได้อาศัยเพียงการประกาศแผนหรือการกำหนดเป้าหมายทางนโยบายเท่านั้น หากแต่ต้องมีการเชื่อมโยงแผนระดับชาติ เข้ากับการบริหารราชการ การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ และความรับผิดของหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศจึงมิได้อยู่ที่ประเทศไทยไม่มีกรอบกฎหมายรองรับยุทธศาสตร์ชาติ เพราะประเทศไทยมีทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลัก หากแต่อยู่ที่ระดับความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายดังกล่าวกับกฎหมายมหาชนอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายวินัยการเงินการคลัง กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง กฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน และกฎหมายป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการทำให้ยุทธศาสตร์ชาติส่งผลต่อการปฏิบัติราชการจริง

ในกรณีของ**สาธารณรัฐเกาหลี** พบว่า การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ระดับชาติอาศัยกฎหมายแม่บทเป็นฐานสำคัญในการกำหนดทิศทางของรัฐ โดยเฉพาะ Framework Act on Science and Technology ค.ศ. 2001 ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลต้องกำหนดเป้าหมายและทิศทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระยะกลางและระยะยาว โดย มาตรา 7 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และ ICT จัดทำแผนแม่บทด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทุก 5 ปี และกำหนดให้แผนดังกล่าวต้องมีสาระเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา การเพิ่มการลงทุน การพัฒนากำลังคน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย และการพัฒนานวัตกรรมในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ มาตรา 7 ยังให้หัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนดำเนินการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนแม่บท และให้มีการรวบรวมผลการดำเนินงานของปีที่ผ่านมาเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งต้องรายงานแผนแม่บทต่อรัฐสภาด้วย โดยมาตรา 7-2 กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การลงทุนระยะกลางและระยะยาวสำหรับโครงการวิจัยและพัฒนาแห่งชาติทุก 5 ปี โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวต้องกำหนดเป้าหมายการลงทุน สาขาการวิจัยและพัฒนา วิธีจัดสรรทรัพยากรการลงทุน และบทบาทระหว่างโครงการวิจัยของรัฐกับภาคเอกชน อีกทั้งกำหนดให้รัฐบาลนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย การดำเนินโครงการ และการปรับงบประมาณด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนมาตรา 8-2 กำหนดให้รัฐมนตรีจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับแผนดำเนินการและผลสัมฤทธิ์ของแผนแม่บทยุทธศาสตร์การลงทุนระยะกลางและระยะยาว และแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับท้องถิ่น เพื่อเสนอต่อรัฐสภาก่อนเปิดสมัยประชุมสามัญประจำปี ลักษณะดังกล่าวทำให้แผนระดับชาติของเกาหลีใต้ไม่หยุดอยู่เพียงการกำหนดเป้าหมายทางนโยบาย แต่มีทั้งแผนแม่บท แผนดำเนินการ การติดตามผล การรายงานต่อรัฐสภา และการเชื่อมโยงกับงบประมาณของรัฐ

นอกจากนี้ เกาหลีใต้ยังขยายการใช้กฎหมายแม่บทไปสู่ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย Framework Act on Sustainable Development ค.ศ. 2022 กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำยุทธศาสตร์พื้นฐานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับชาติ โดยมาตรา 7 กำหนดให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีระยะเวลา 20 ปี และต้องทบทวนทุก 5 ปี โดยต้องคำนึงถึงเรื่องสำคัญหลายด้าน เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานที่เหมาะสม โครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน การลดความยากจน สุขภาวะ การศึกษา ความเท่าเทียม การรับมือวิกฤตภูมิอากาศ พลังงานสะอาด การอนุรักษ์ระบบนิเวศ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันมาตรา 8 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ

ยุทธศาสตร์พื้นฐานระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ และต้องทบทวนทุก 5 ปี เช่นเดียวกัน ส่วนมาตรา 9 กำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการทุก 5 ปี เพื่อใช้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นฐานดังกล่าว อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง โดยมาตรา 11 กำหนดให้สภาการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติตรวจสอบสถานะการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนกลางทุก 2 ปี และส่งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงหรือเพิ่มเติมแผนปฏิบัติการ ส่วนมาตรา 15 กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน และให้มีการประเมินความยั่งยืนทุก 2 ปี ขณะที่มาตรา 16 กำหนดให้จัดทำรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติทุก 2 ปี โดยรวบรวมผลการตรวจสอบการดำเนินงานและผลการประเมินความยั่งยืนแล้วรายงานต่อประธานาธิบดีก่อนเผยแพร่ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ในมาตรา 17-19 ยังจัดให้มีการตั้งสภาการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบจากหลายภาคส่วน โดยกฎหมายกำหนดให้สมาชิกที่มิใช่เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด และให้สภาดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาเรื่องสำคัญ เช่น การจัดทำและแก้ไขยุทธศาสตร์พื้นฐาน แผนปฏิบัติการ การตรวจสอบผลการดำเนินงาน การจัดทำตัวชี้วัด และการจัดทำรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติ จึงเห็นได้ว่า กลไกของเกาหลีใต้มีทั้งมิติของรัฐ ผู้เชี่ยวชาญ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนประกอบกัน

ในด้านเทคโนโลยีเชิงยุทธศาสตร์ เกาหลีใต้ได้ตรา Special Act on the Promotion of National Strategic Technologies ค.ศ. 2023 เพื่อรองรับการพัฒนาเทคโนโลยีสำคัญของประเทศโดยตรง โดยมาตรา 5 กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนแม่บทระยะ 5 ปี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองเทคโนโลยีเชิงยุทธศาสตร์ของชาติ โดยแผนดังกล่าวต้องระบุทิศทางพื้นฐาน เป้าหมาย วิธีตรวจสอบและประเมินผล การบูรณาการและประสานงานระหว่างหน่วยงานกลาง การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา การขยายการลงทุน การจัดการผลการวิจัย ความร่วมมือระหว่างสถาบันอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษา และสถาบันวิจัย รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ และมาตรา 6 กำหนดให้แผนแม่บทดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนแม่บทด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยุทธศาสตร์การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา แผนทรัพย์สินทางปัญญา และแผนการถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่วนมาตรา 7 กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการรายปีสำหรับเทคโนโลยีเชิงยุทธศาสตร์แต่ละสาขา และให้รัฐมนตรีรายงานผลการดำเนินงานของปีที่ผ่านมาและแผนของปีถัดไปต่อสภาที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทุกปี ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการจัดทำแผนและประเมินผลเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงกับทรัพยากร บุคลากร และความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้วย โดยมาตรา 23 กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำนโยบายเพื่อฝึกอบรมและรักษาบุคลากรในสาขาเทคโนโลยีเชิงยุทธศาสตร์

มาตรา 24 เปิดทางให้รัฐบาลสำรวจแนวโน้มอุปสงค์และอุปทานของบุคลากร รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลเพื่อใช้บริหารจัดการข้อมูลบุคลากรในสาขาดังกล่าว มาตรา 25 กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถกำหนดสถาบันการศึกษาเฉพาะทางด้านเทคโนโลยีเชิงยุทธศาสตร์ได้ มาตรา 26 กำหนดมาตรการดึงดูดผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เช่น การผ่อนคลายเงื่อนไขวีซ่าและขั้นตอนการเข้าเมือง และมาตรา 29 กำหนดให้รัฐบาลส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านเทคโนโลยีเชิงยุทธศาสตร์ เช่น การวิจัยร่วม การแลกเปลี่ยนบุคลากร การติดตามแนวโน้มระหว่างประเทศ และความร่วมมือกับรัฐบาลหรือองค์การต่างประเทศ ดังนั้น การติดตามผลตามกฎหมายฉบับนี้จึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการวัดความสำเร็จของแผน แต่เชื่อมโยงกับการพัฒนากำลังคน ฐานข้อมูล การลงทุน การวิจัย และความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะเห็นได้ว่ากรณีของสาธารณรัฐเกาหลีช่วยชี้ให้เห็นความสำคัญของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายแม่บท แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ หน่วยงานกลาง การรายงานผล การทบทวนแผน และการจัดสรรทรัพยากรไว้ในลักษณะที่ต่อเนื่องกัน ขณะที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เป็นฐานสำคัญอยู่แล้ว เพียงแต่การวิเคราะห์มาตรการของไทยจำเป็นต้องพิจารณาร่วมกับกฎหมายอื่นในระบบกฎหมายมหาชนด้วย เพื่อให้เห็นว่าการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้เกิดจากกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติเพียงฉบับเดียว แต่เกิดจากการทำงานร่วมกันของกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ งบประมาณ การคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจเงินแผ่นดิน และการป้องกันการทุจริต

ในกรณีของ**สาธารณรัฐสิงคโปร์** พบว่าแม้สิงคโปร์จะมิได้มีกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติฉบับเดียวในลักษณะเดียวกับประเทศไทย แต่ใช้กฎหมายหลายฉบับทำหน้าที่เชื่อมโยงกันเพื่อให้แผนระดับชาติสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะ Public Sector (Governance) Act 2018 ซึ่ง มาตรา 4 ให้อำนาจรัฐมนตรีออกคำสั่งให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องสำคัญ เช่น การบริหารบุคลากร การจัดการเอกสารราชการ การบริหารการเงินและทรัพยากร ความรับผิดทางการเงิน การใช้หรือพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ การกำกับดูแลข้อมูล และการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ มาตรา 5 ยังให้อำนาจรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้นได้ ขณะที่มาตรา 9 และ 10 กำหนดรูปแบบและผลของคำสั่ง โดยคำสั่งอาจอยู่ในรูปแบบหนังสือเวียน คำสั่ง หรือคำแนะนำ และหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามตั้งแต่วันที่กำหนดไว้ในคำสั่งนั้น อย่างไรก็ดี มาตรา 11 ได้วางข้อจำกัดไว้ว่าคำสั่งดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น และไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่มีกฎหมายรับรองความเป็นอิสระหรือหน้าที่กึ่งตุลาการของหน่วยงานรัฐ อีกทั้งกฎหมายฉบับดังกล่าวยังวางหลักเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภาครัฐ โดย มาตรา 6 ให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐแบ่งปันข้อมูลกับ

หน่วยงานภาครัฐอื่นได้ตามคำสั่งแบ่งปันข้อมูล แม้จะมีหน้าที่รักษาความลับตามกฎหมายคอมมอนลอว์ก็ตาม แต่ไม่กระทบต่อความลับที่เกิดจากเอกสิทธิ์ทางกฎหมายหรือสัญญา ส่วนมาตรา 7 กำหนดความรับผิดกรณีเจ้าหน้าที่เปิดเผยหรือใช้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐโดยไม่ได้รับอนุญาต และมาตรา 8 กำหนดความรับผิดกรณีนำข้อมูลที่ถูกทำให้ไม่สามารถระบุตัวบุคคลกลับมาระบุตัวบุคคลใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาต ลักษณะดังกล่าวทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของสิงคโปร์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการรายงานผลภายหลังเท่านั้น แต่มีเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้กำกับการปฏิบัติของหน่วยงานตั้งแต่ต้นทาง ทั้งในด้านการบริหารงาน การใช้ทรัพยากร และการจัดการข้อมูลของรัฐ

นอกจากนี้สิงคโปร์ยังใช้ Planning Act 1998 เป็นกลไกสำคัญในการแปลงเป้าหมายการพัฒนาประเทศไปสู่การใช้พื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาว โดยมาตรา 8 กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจต้องทบทวนแผนแม่บท (Master Plan) อย่างน้อยทุก 5 ปี และเสนอรายงานการทบทวนพร้อมข้อเสนอแก้ไขแผนต่อรัฐมนตรี ซึ่งข้อเสนอแก้ไขแผนอาจเกี่ยวกับการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเปลี่ยนอัตราส่วนพื้นที่อาคาร การแก้ไขข้อความในแผน หรือการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ ส่วนมาตรา 10 ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎเกี่ยวกับรูปแบบ เนื้อหา และขั้นตอนการเสนอแก้ไข Master Plan รวมถึงกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อเสนอแก้ไขแผน เปิดให้ประชาชนตรวจดูแผน เปิดรับข้อคัดค้านหรือข้อเสนอแนะ และอาจจัดให้มีการไต่สวนหรือรับฟังความคิดเห็นก่อนแก้ไขแผนได้ และในด้านการบังคับใช้ Planning Act 1998 กำหนดเครื่องมือทางปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยมาตรา 25 ให้อำนาจหน่วยงานที่มีอำนาจออก Information Notice เพื่อเรียกให้เจ้าของผู้ครอบครอง หรือผู้เกี่ยวข้องกับที่ดินให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การก่อสร้าง หรือเงื่อนไขการอนุญาต มาตรา 26 กำหนดความผิดกรณีไม่ปฏิบัติตาม Information Notice หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิด มาตรา 27 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบที่ดิน ถ่ายภาพ บันทึกเสียงหรือวิดีโอ และดำเนินการที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมาย ส่วนมาตรา 28 ให้อำนาจออก Enforcement Notice เพื่อสั่งให้แก้ไขหรือยุติการใช้ที่ดินที่ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงสั่งให้รื้อถอน เปลี่ยนแปลง หรือหยุดการใช้พื้นที่ได้ มาตรา 29 เปิดให้ผู้ได้รับผลกระทบอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรี มาตรา 30 กำหนดโทษกรณีไม่ปฏิบัติตาม Enforcement Notice และมาตรา 31 ให้อำนาจรัฐเข้าดำเนินการแทนเมื่อผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม รวมทั้งเรียกคืนค่าใช้จ่ายจากผู้เกี่ยวข้องได้ จะเห็นได้ว่า การวางแผนของสิงคโปร์มิได้เป็นเพียงแผนทางนโยบาย แต่มีผลต่อการอนุญาต การควบคุม และการบังคับใช้ในทางปกครองโดยตรง

ส่วนในด้านงบประมาณและการใช้ทรัพยากรของรัฐ สิงคโปร์ใช้ Government Procurement Act 1997 และ Audit Act 1966 เป็นกลไกเสริม โดย Government Procurement Act 1997 เป็นกลไกควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมาตรา 4 ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดหน่วยงานหรือประเภทการจัดซื้อจัดจ้างที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ และมาตรา 6

ให้อำนาจรัฐมนตรีออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ข้อกำหนดทางเทคนิค ขั้นตอนการคัดเลือกผู้เสนอราคา ขั้นตอนการให้สัญญา และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ขณะที่มาตรา 7 กำหนดให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้กฎหมายต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว หากฝ่าฝืน ผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหายหรือเสี่ยงจะได้รับความเสียหายสามารถนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ Government Procurement Adjudication Tribunal ได้ และสำหรับกลไกการทักท้วงการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรา 8 กำหนดให้มี Government Procurement Adjudication Tribunal เป็นองค์กรพิจารณาข้อพิพาท มาตรา 12 กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะทักท้วงต้องยื่นคำทักท้วงภายใน 15 วันนับแต่วันที่เกิดข้อเท็จจริงอันเป็นฐานแห่งการทักท้วง มาตรา 16 ให้อำนาจ Tribunal สั่งระงับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการดำเนินการตามคำตัดสินของหน่วยงานไว้ชั่วคราว และมาตรา 18 ให้อำนาจ Tribunal สั่งเพิกถอนการตัดสินใจของหน่วยงาน สั่งให้ดำเนินการใหม่ แก้ไขเอกสาร หรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแก่ผู้ประกอบการได้ ลักษณะดังกล่าวทำให้การใช้จ่ายของรัฐอยู่ภายใต้หลักความโปร่งใส การแข่งขันที่เป็นธรรม และการตรวจสอบได้

ในขณะเดียวกัน Audit Act 1966 วางกลไกตรวจสอบภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ โดยมาตรา 3 กำหนดให้บัญชีของหน่วยงานรัฐบาล ศาล และรัฐสภาต้องได้รับการตรวจสอบและรายงานโดย Auditor-General และให้ Auditor-General มีสิทธิเข้าถึงสมุดบัญชี เอกสาร รายงาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบัญชีดังกล่าว รวมทั้งต้องจัดทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อให้เสนอต่อรัฐสภา ส่วนมาตรา 5 กำหนดให้ Auditor-General ตรวจสอบว่ามีการดำเนินการอย่างเหมาะสมในการเก็บรักษาเงินของรัฐ การเบิกจ่ายเงิน การมีหลักฐานประกอบการจ่ายเงิน และการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยวิธีการทางการเงิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ นอกจากนี้ มาตรา 6 ยังให้อำนาจ Auditor-General เรียกคำชี้แจง เรียกเอกสารเข้าตรวจสอบสถานที่ ตรวจดูหรือคัดสำเนาเอกสาร และตรวจสอบทรัพย์สินหรือข้อมูลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบได้ ขณะที่มาตรา 8 กำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา และหากพบความผิดปกติร้ายแรงเกี่ยวกับบัญชีหรือการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของรัฐ Auditor-General ต้องแจ้งต่อปลัดกระทรวงการคลังโดยทันที อีกทั้งยังสามารถให้ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับบัญชีสาธารณะ เงินของรัฐ และทรัพย์สินของรัฐได้ กลไกดังกล่าวสะท้อนว่า การใช้จ่ายงบประมาณของสิงคโปร์มิได้สิ้นสุดเพียงการอนุมัติโครงการ การทำสัญญา หรือการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น แต่ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบภายหลัง ทั้งในด้านความถูกต้องของบัญชี ความชอบด้วยกฎหมายของการเบิกจ่าย หลักฐานประกอบการใช้เงิน และการรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อพิจารณาร่วมกับ Government Procurement Act 1997 จึงเห็นได้ว่า สิงคโปร์มีมาตรการควบคุมการใช้ทรัพยากรของรัฐตั้งแต่ขั้นการจัดซื้อจัดจ้างไปจนถึงการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่าย ซึ่งช่วยให้การดำเนินนโยบายและโครงการของรัฐอยู่ภายใต้หลักความโปร่งใส ความคุ้มค่า และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ แม้จะมิได้มีกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติฉบับเดียวในลักษณะเดียวกับประเทศไทย แต่สิงคโปร์ใช้กฎหมายหลายฉบับทำหน้าที่เชื่อมโยงกัน ตั้งแต่ Public Sector (Governance) Act 2018 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกำกับการทำงานของหน่วยงานรัฐ Planning Act 1998 ที่แปลงเป้าหมายการพัฒนาประเทศไปสู่การใช้พื้นที่และโครงสร้างพื้นฐาน Government Procurement Act 1997 ที่ควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง และ Audit Act 1966 ที่ตรวจสอบการใช้จ่ายและผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานรัฐ กลไกดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างของการใช้กฎหมายหลายฉบับรองรับการดำเนินยุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติ ซึ่งเมื่อนำมาเทียบกับประเทศไทย ควรใช้เป็นฐานในการอธิบายว่ากฎหมายไทยที่เกี่ยวกับงบประมาณ วินัยการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทสนับสนุนพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 อย่างไรมากกว่าจะพิจารณากฎหมายยุทธศาสตร์ชาติเพียงอย่างเดียว

ส่วน**สหราชอาณาจักร**พบว่า การดำเนินการตามแผนระดับชาติไม่ได้อาศัยกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติฉบับเดียว แต่ใช้กฎหมายและมาตรการหลายด้านเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ดิจิทัล โครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงความมั่นคง โดยมีกรอบสำคัญ เช่น Industrial Strategy ซึ่งกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมระยะยาวและกลุ่มอุตสาหกรรมศักยภาพสูงของประเทศ (UK Government, 2025, pp.34-35) ควบคู่กับ UK Digital Strategy และ National Data Strategy ซึ่งมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล โครงสร้างพื้นฐานข้อมูล และการใช้ข้อมูลภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ (Department for Science, Innovation and Technology and Department for Digital, Culture, Media & Sport, 2022; Department for Science, Innovation and Technology and Department for Digital, Culture, Media & Sport, 2019) ส่วนด้านความมั่นคง รัฐบาลใช้ Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy เป็นกรอบกำหนดทิศทางด้านความมั่นคง การต่างประเทศ และบทบาทของสหราชอาณาจักรในเวทีระหว่างประเทศ (Cabinet Office, 2021)

ลักษณะสำคัญของสหราชอาณาจักรคือการทำให้ยุทธศาสตร์ระดับชาติผูกโยงกับกฎหมายที่ใช้ควบคุมการตัดสินใจของรัฐในแต่ละช่วงของการดำเนินนโยบาย กล่าวคือ ในด้านการวางแผนพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานมี National Planning Policy Framework เป็นกรอบนโยบายที่กำหนดแนวทางการใช้ที่ดิน การพัฒนาเมือง และการลงทุนให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาระดับชาติ (Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2024, pp.6-9) ขณะเดียวกัน Planning Act 2008 ทำหน้าที่รองรับการอนุมัติโครงการโครงสร้างพื้นฐานระดับชาติ โดยเฉพาะโครงการที่มีผลกระทบสูงและต้องผ่านกระบวนการก่อนยื่นคำขอ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย (Ministry of Housing, Communities and Local Government and

Department for Levelling Up, Housing and Communities, 2024) ในด้านการใช้จ่ายภาครัฐ สหราชอาณาจักรใช้ Procurement Act 2023 และกลไกการตรวจสอบของ National Audit Office เพื่อควบคุมความคุ้มค่า ความโปร่งใส และผลสัมฤทธิ์ของโครงการที่ใช้งบประมาณของรัฐ (National Infrastructure & Service Transformation Authority, 2025, pp.5-6)

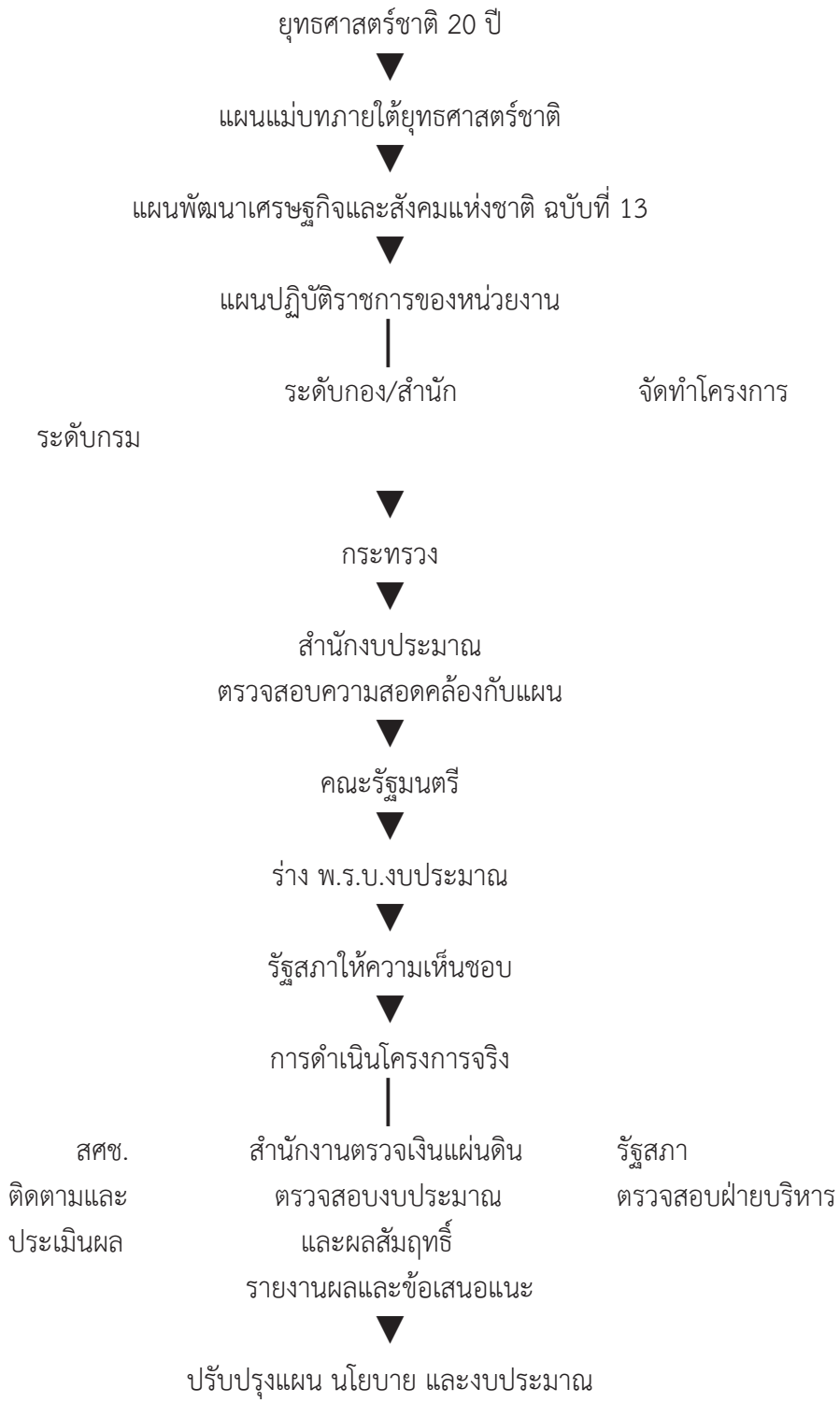
ในด้านดิจิทัลและข้อมูล สหราชอาณาจักรมี Central Digital and Data Office เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดมาตรฐานด้านข้อมูลและเทคโนโลยีของรัฐบาล รวมทั้งกำหนด Roadmap for Digital and Data 2022-2025 เพื่อให้หน่วยงานรัฐดำเนินการด้านดิจิทัลไปในทิศทางเดียวกัน (Central Digital & Data Office, 2023) นอกจากนี้ ระบบ Technology Code of Practice และ Spend Controls ยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือคัดกรองโครงการดิจิทัลของหน่วยงานรัฐก่อนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้การลงทุนด้านเทคโนโลยีสอดคล้องกับมาตรฐานกลางและเกิดความคุ้มค่า (Government Digital Service, 2025) ขณะเดียวกัน กฎหมายเฉพาะด้านหลายฉบับยังถูกนำมาใช้เป็นกลไกกำกับติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง โดย Investigatory Powers Act 2016 มาตรา 229 กำหนดให้ Investigatory Powers Commissioner มีหน้าที่ตรวจสอบทบทวน และประเมินการใช้อำนาจสืบสวน การดักรับข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลการสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสอดส่องของหน่วยงานรัฐผ่านการตรวจสอบ การตรวจเยี่ยม และการสอบสวน รวมทั้งต้องติดตามความเพียงพอของมาตรการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชน ขณะที่มาตรา 231 กำหนดให้มีการแจ้งบุคคลที่ได้รับผลกระทบเมื่อพบความผิดพลาดร้ายแรงจากการใช้อำนาจดังกล่าวในกรณีที่เห็นว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ และมาตรา 234 กำหนดให้จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อเผยแพร่และเสนอต่อรัฐสภา โดยรายงานดังกล่าวต้องครอบคลุมสถิติการใช้อำนาจ ผลการตรวจสอบ ข้อผิดพลาดที่พบ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้อำนาจของรัฐ

ส่วน Digital Economy Act 2017 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยวางเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูล ความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูล และมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูล เพื่อให้การใช้ข้อมูลภาครัฐสามารถสนับสนุนการกำหนดนโยบายและการให้บริการสาธารณะได้โดยไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนเกินสมควร นอกจากนี้ Data Protection Act 2018 ยังให้อำนาจแก่ Information Commissioner's Office (ICO) ในการกำหนดมาตรฐานและกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยมาตรา 121-123 กำหนดให้จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูล การตลาดทางตรง และการออกแบบบริการดิจิทัลที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ขณะที่มาตรา 149-153 ให้อำนาจ Information Commissioner's Office (ICO) ออกคำสั่งบังคับให้แก้ไขการประมวลผลข้อมูลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สั่งระงับการประมวลผลข้อมูล

หรือกำหนดมาตรการแก้ไขการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลได้ และสำหรับการกำกับดูแลพื้นที่ออนไลน์ Online Safety Act 2023 ได้กำหนดให้องค์กรกำกับดูแลด้านการสื่อสารของสหราชอาณาจักร หรือ Office of Communications (Ofcom) เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยมาตรา 11 และมาตรา 12 กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องประเมินความเสี่ยงและจัดมาตรการคุ้มครองเด็กจากเนื้อหาที่เป็นอันตราย มาตรา 36 และมาตรา 37 กำหนดให้ผู้ให้บริการประเมินว่าบริการของตนมีโอกาสเข้าถึงโดยเด็กหรือไม่ ส่วนมาตรา 38 และมาตรา 39 กำหนดหน้าที่ในการป้องกันโฆษณาหลอกลวงและการฉ้อโกงออนไลน์ ขณะที่มาตรา 103-105 ให้อำนาจ Office of Communications (Ofcom) เรียกข้อมูล แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ และดำเนินการสอบสวนเมื่อพบว่าผู้ให้บริการอาจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สหราชอาณาจักรมิได้อาศัยเพียงการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ระดับชาติเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงการดำเนินนโยบายเข้ากับกลไกด้านข้อมูล เทคโนโลยี การกำกับดูแล และการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐและผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องได้ในทางปฏิบัติ

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะเห็นได้ว่า สหราชอาณาจักรได้แสดงให้เห็นรูปแบบการใช้กฎหมายและมาตรการหลายด้านรองรับยุทธศาสตร์ในแต่ละมิติ ทั้งด้านการวางแผนพื้นที่ โครงสร้างพื้นฐาน การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบงบประมาณ ข้อมูล และความมั่นคงดิจิทัล โดยมีกลไกตรวจสอบของรัฐสภาและหน่วยงานอิสระเป็นส่วนสำคัญในการประเมินความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ของโครงการของรัฐ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ประเด็นสำคัญจึงไม่ใช่ว่าไทยไม่มีเครื่องมือทางกฎหมาย หากแต่ควรพิจารณาว่าเครื่องมือที่มีอยู่ในกฎหมายไทยหลายฉบับสามารถเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติได้ชัดเจนเพียงใด และผลการติดตามประเมินผลตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 สามารถถูกนำไปใช้ในกระบวนการบริหาร งบประมาณ และการตรวจสอบความรับผิดของหน่วยงานรัฐได้มากน้อยเพียงใด

แผนภาพที่ 1 : ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนการงบประมาณ และกลไกการกำกับตรวจสอบของรัฐ



ตารางที่ 1 : เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดและการบังคับใช้ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็นเปรียบเทียบ	ประเทศไทย	สาธารณรัฐสิงคโปร์	สาธารณรัฐเกาหลี	สหราชอาณาจักร
ฐานอำนาจตามกฎหมาย	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และ พ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ	ใช้กฎหมายหลายฉบับ เช่น Public Sector (Governance) Act 2018 และ Planning Act เพื่อกำกับการดำเนินงานของภาครัฐ	อาศัยกฎหมายแม่บท (Framework Acts) เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดทำแผน และการติดตามประเมินผลในแต่ละด้าน	ใช้กฎหมายและมาตรการหลายด้าน เช่น Planning Act 2008 และ Procurement Act 2023 เพื่อเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กับการดำเนินงานของรัฐ
ผลผูกพันทางกฎหมาย	หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนระดับต่าง ๆ	เชื่อมโยงแผนกับการกำกับการบริหารและการดำเนินงานของรัฐ	เชื่อมโยงแผนกับการจัดทำแผนปฏิบัติการและการจัดสรรทรัพยากร	เชื่อมโยงแผนกับกฎหมายและมาตรการเฉพาะด้าน
กลไกกำกับติดตาม และประเมินผล	สศช. เป็นหน่วยงานกลางในการติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา	ใช้การกำกับภายในฝ่ายบริหารร่วมกับระบบตรวจสอบของรัฐ	มีองค์กรกลางตามกฎหมายแม่บท ทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และทบทวนแผนอย่างต่อเนื่อง	ใช้ทั้งองค์กรอิสระและหน่วยงานกลางตรวจสอบและรายงานต่อรัฐสภา
ความเชื่อมโยงกับกระบวนการงบประมาณ	กฎหมายกำหนดให้การจัดทำงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แต่ยังไม่กำหนดผลของการประเมินต่อการจัดสรรงบประมาณอย่างชัดเจน	เชื่อมโยงการดำเนินงานของหน่วยงานกับการใช้ทรัพยากรและงบประมาณของรัฐ	เชื่อมโยงแผนระดับชาติกับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรภาครัฐโดยตรง	เชื่อมโยงผ่านระบบการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่าย

ความรับผิดและมาตรการบังคับใช้	มาตรา 25-26 กำหนดกลไกการแก้ไข การรายงาน และความรับผิดของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ	คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance: MOF) และ Smart Nation and Digital Government Group (SNDGG) มีอำนาจกำหนดแนวนโยบาย ออกคำสั่งส่วนกลาง และกำกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ	National Science and Technology Council (NSTC) และองค์กรตามกฎหมายแม่บท เช่น Sustainable Development Council มีอำนาจกำหนดแผน กำกับติดตาม และประเมินผล พร้อมทั้งสามารถเสนอหรือกำหนดมาตรการตามที่กฎหมายบัญญัติ	Cabinet Office, Central Digital and Data Office (CDDO) และ National Audit Office (NAO) มีอำนาจกำหนดมาตรฐาน กำกับติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลต่อรัฐสภา รวมทั้งองค์กรกำกับเฉพาะด้าน เช่น Information Commissioner's Office (ICO) และ Ofcom ซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งและมาตรการบังคับใช้ตามกฎหมาย

7. สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติมีฐานะเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย แผน และการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งได้วางกลไกสำหรับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ ระบบกฎหมายไทยยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กฎหมายวินัยการเงินการคลัง กฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมิได้ขาดฐานทางกฎหมายหรือกลไกของรัฐในการกำกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นสำคัญมิได้อยู่ที่การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับยุทธศาสตร์ชาติ หากแต่อยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติยังไม่ปรากฏความเชื่อมโยงที่ชัดเจนเพียงพอในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระหว่างผลการติดตามและประเมินผลตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กับกระบวนการบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ การพิจารณาโครงการของรัฐ และการกำหนดความรับผิดของหน่วยงานหรือผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ผลการประเมินยังมีลักษณะเป็นข้อมูลหรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมากกว่าการเป็นกลไกที่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม

ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 จะ

กำหนดกลไกการติดตามและประเมินผลไว้ในมาตรา 23 ถึงมาตรา 27 แต่กฎหมายยังมิได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผลการประเมินดังกล่าวกับมาตรการทางบริหารหรือทางงบประมาณไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้ยังไม่ปรากฏกลไกที่สามารถนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ การกำกับการดำเนินงาน หรือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในขณะเดียวกัน มาตรา 26 ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ กลับมีลักษณะเป็นมาตรการในขั้นปลายที่มีเงื่อนไขการบังคับใช้ค่อนข้างเข้มงวด และเกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและเจตนาในระดับสูง อีกทั้งกฎหมายยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการตีความคำว่า “จงใจ” และ “ไม่มีเหตุอันสมควร” ไว้อย่างชัดเจน ทำให้การบังคับใช้มาตรา 26 อาจแตกต่างกันไปตามดุลพินิจของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติเป็นไปได้โดยยากเมื่อเทียบกับลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งในหลายกรณีอาจเป็นเพียงความบกพร่องในการบริหาร การวางแผน หรือการกำหนดลำดับความสำคัญของทรัพยากรมากกว่าการกระทำโดยทุจริตหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้ แม้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐผ่านระบบสารสนเทศกลางตามมาตรา 27 อันเป็นกลไกที่ช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและการตรวจสอบภาครัฐ แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นกลไกสนับสนุนมากกว่ากลไกที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายโดยตรงต่อการตัดสินใจหรือการกำหนดมาตรการแก้ไขของหน่วยงานของรัฐ จึงยังเป็นประเด็นที่ควรได้รับการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมและประสิทธิภาพของระบบติดตามและประเมินผลในระยะยาว รวมทั้งเสริมสร้างความโปร่งใสและการยอมรับของสาธารณชนต่อกระบวนการกำกับติดตามยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายมหาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาของกฎหมายไทยในเรื่องนี้มิใช่ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมาย หากแต่เป็นปัญหาความไม่ชัดเจนของการเชื่อมโยงระหว่างมาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับให้สามารถทำงานสอดประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ กลไกการติดตามและประเมินผลยังไม่เชื่อมโยงกับกลไกทางบริหารและงบประมาณอย่างเพียงพอ ขณะที่มาตรการความรับผิดตามกฎหมายกลับถูกกำหนดไว้ในลักษณะที่เข้มงวดในขั้นท้าย ส่งผลให้โครงสร้างของมาตรการทางกฎหมายขาดความต่อเนื่องและยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาในแต่ละระดับเท่าที่ควร นอกจากนี้ กฎหมายยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการแยกแยะระหว่างกรณีที่เป็นเพียงข้อบกพร่องในการดำเนินงานกับกรณีที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติในสาระสำคัญ อันอาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายได้

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่าการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติให้มีระยะเวลาบังคับใช้ถึง 20 ปี แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการพัฒนาประเทศ แต่

เมื่อพิจารณาร่วมกับกระบวนการทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ ย่อมเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมในการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีในระยะยาว เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติสามารถรักษาสมดุลระหว่างความต่อเนื่องของนโยบายและความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร พบว่า ประเทศเหล่านี้มิได้อาศัยเพียงการกำหนดแผนหรือยุทธศาสตร์ระดับชาติให้มีสถานะทางกฎหมายเท่านั้น แต่ได้ออกแบบกลไกที่เชื่อมโยงระหว่างแผนระดับชาติ การบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ การติดตามประเมินผล และความรับผิดของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างต่อเนื่อง สาธารณรัฐเกาหลีใช้กฎหมายแม่บท (Framework Acts) เป็นฐานในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา พร้อมกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับ ติดตาม และเชื่อมโยงผลการประเมินเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้กฎหมายหลายฉบับทำงานร่วมกันในการกำกับการบริหารราชการ การใช้จ่ายงบประมาณ และการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนสหราชอาณาจักรให้น้ำหนักกับการควบคุมทางการคลัง การตรวจสอบโดยรัฐสภา และการประเมินผลผ่านองค์กรตรวจสอบอิสระ ซึ่งทำให้ผลการติดตามและประเมินผลสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐในทางปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

ผลการเปรียบเทียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ความแตกต่างสำคัญระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศมิได้อยู่ที่การมีหรือไม่มีกฎหมายรองรับยุทธศาสตร์ระดับชาติ เนื่องจากประเทศไทยเองก็มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับรองรับอยู่แล้ว หากแต่อยู่ที่ระดับความเชื่อมโยงระหว่างกลไกต่าง ๆ โดยเฉพาะการนำผลการติดตามและประเมินผลไปใช้ในการกำหนดงบประมาณ การกำกับการดำเนินงาน และการประเมินความรับผิดของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ ซึ่งยังไม่ปรากฏความชัดเจนเท่าที่ควรในระบบกฎหมายไทย จากผลการศึกษาจึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาของกฎหมายไทยในเรื่องนี้มิใช่ปัญหาการขาดยุทธศาสตร์ชาติหรือขาดฐานทางกฎหมายรองรับ หากแต่เป็นปัญหาการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ แม้จะมีกลไกการติดตามและประเมินผล กลไกงบประมาณ กลไกตรวจสอบทางการคลัง และกลไกความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว แต่ผลการดำเนินงานของแต่ละกลไกยังไม่ถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ยุทธศาสตร์ชาติยังไม่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร และความรับผิดของหน่วยงานของรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

โดยอาศัยผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบดังกล่าว ข้อเสนอในบทความนี้จึงมุ่งเน้นการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กำกับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามยุทธศาสตร์

ชาติให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ แนวทางการปรับปรุงสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) ควรปรับปรุงกลไกการติดตามและประเมินผลให้สามารถเชื่อมโยงผลการประเมินไปสู่การดำเนินการแก้ไขของหน่วยงานของรัฐได้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยอาจกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะจากการประเมินต้องจัดทำแผนหรือรายงานผลการดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการติดตามและประเมินผลสามารถนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

(2) ควรนำกลไกทางงบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับ โดยกำหนดให้ผลการประเมินความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้การดำเนินโครงการและการใช้ทรัพยากรของรัฐสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นรูปธรรม

(3) ควรปรับปรุงรูปแบบความรับผิดให้เหมาะสมกับลักษณะของการดำเนินงานทางนโยบาย โดยแก้ไขมาตรา 26 ให้แยกกรณีความบกพร่องในการบริหารออกจากกรณีการกระทำโดยมิชอบ และกำหนดให้ใช้กลไกความรับผิดทางปกครองหรือความรับผิดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารเป็นหลัก แทนการกำหนดความรับผิดในวินัยร้ายแรงหรือทางอาญาในทุกกรณี

(4) ควรกำหนดให้ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงาน (KPIs) ของผู้บริหารระดับสูงของรัฐ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในผลลัพธ์ และสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานภายใต้กรอบยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง

(5) ควรพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลให้มีลักษณะต่อเนื่องและตรวจสอบได้ โดยกำหนดให้มีหน่วยประเมินที่มีความเป็นกลางและมีกลไกการรายงานผลต่อรัฐสภาและสาธารณะ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของกระบวนการกำกับดูแล

(6) ควรปรับแนวทางการกำหนดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเชื่อมโยงกับแผนระยะกลางที่สามารถปรับปรุงได้ตามรอบนโยบายหรือสภาพเศรษฐกิจ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างความต่อเนื่องของการพัฒนาและความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ปัญญ์ธิรา รอดผล. (2562). **การนำระบบ eMENSCR มาใช้ในจังหวัดฉะเชิงเทรา กรณีศึกษางบพัฒนาจังหวัดฉะเชิงเทรา**. (หน้า 3-7). ค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2568. จาก https://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562_1597914364_6114832038.pdf.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2564). **ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ศาสดา วิริยานุพงศ์. (2567). ภารกิจและดำเนินภารกิจฝ่ายปกครอง. ใน **เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง**. (หน้า13). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2562). **คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ**. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2565). **คู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ไอลอว์. (2560). **ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ใคร ทำไมคนทั่วไปไม่มีส่วนร่วม**. ค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2568. จาก https://www.ilaw.or.th/articles/2525.

ภาษาอังกฤษ

Cabinet Office. (2021). **Policy paper Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy**. Retrieved October 8, 2025, from https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy.

Central Digital & Data Office. (2023). **Policy paper Transforming for a digital future: 2022 to 2025 roadmap for digital and data - updated September 2023**. Retrieved October 8, 2025, from https://www.gov.uk/government/publications/roadmap-for-digital-and-data-2022-to-2025/transforming-for-a-digital-future-2022-to-2025-roadmap-for-digital-and-data.

Cheong, I., and Cho, J. (2024). Digital Government in the Republic of Korea: Evaluation and Challenges. In Chen, L. and F. Kimura (eds.) **Empowering Online Public Service in Asia: The Digital Frontier**. (p.177-197). Jakarta: ERIA.

Department for Science, Innovation and Technology and Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2022). **Policy paper UK Digital Strategy**. Retrieved October 8, 2025, from https://www.gov.uk/government/public ations/uks-digital-strategy/uk-digital-strategy

Department for Science, Innovation and Technology and Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2019). **Guidance National Data Strategy**. Retrieved October 8, 2025, from https://www.gov.uk/guidance/national-data-strategy

Digital Government Blueprint. (2020). **A Singapore Government that is Digital to the Core, and Serves with Heart**. (1-22). Retrieved October 8, 2025, from https://file. go.gov.sg/digitalgovernmentblueprint.pdf.

Government Digital Service. (2025). **Digital and technology spend control version 6**. Retrieved October 8, 2025, from https://www.gov.uk/government/pub lications/digital-and-technology-spend-control-version-6/digital-and-technology-spend-control-version-6.

Jean-Claude Ricci and Frédéric Lombard. (2024). **Droit administratif**, Paris: Hachette Livre.

Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2024). **National Planning Policy Framework**. Retrieved October 8, 2025, from https://assets.publish ing. service.gov.uk/media/67aafe8f3b41f783cca46251/NPPF_December_2024.pdf

Ministry of Housing, Communities and Local Government and Department for Levelling Up, Housing and Communities. (2024). **Planning Act 2008: Pre-application stage for Nationally Significant Infrastructure Projects**. Retrieved October 8, 2025, from https:// www.gov.uk/guidance/planning-act-2008-pre-application-stage-for-nationally-significant-infrastructure-projects

National Infrastructure & Service Transformation Authority. (2025). **UK Infrastructure: A 10 Year Strategy**. UK: Crown copyright.

OECD. (2014). **Regulatory Enforcement and Inspections**. (p. 38-59.). Retrieved October 8, 2025, from http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en

United Nations Environment Programme. (2016). **Mainstreaming Environment and Climate for Poverty Reduction and Sustainable Development**. (p. 41-44). Retrieved October 8, 2025, from https://www.undp.org/publications/ mainstreaming-environment-and-climate-poverty-reduction-and-sustainable-development

UK Government. (2025). **The UK's Modern Industrial Strategy 2025**. (34-35). Retrieved October 8, 2025, from https://www.gov.uk/government/ collections/ the-uks-modern-industrial-strategy-2025.

ปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ[1]

Problems on issuing the enforcement and Recommendations in Constitutional Court Ruling

ศราวุธ โพธราม[2]
Sarawut Photaram[2]
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ[2]
Office of the Constitutional Court[2]
E-mail : sarawutphotaram@gmail.com

Received 17.01.2026 ➢ Revised 09.06.2026 ➢ Accepted 11.06.2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและการใช้และการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ วิธีการ และข้อความคิดของการมีผลผูกพัน การกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 โดยศึกษาเปรียบเทียบข้อความคิดและวิธีการกำหนดคำบังคับ และการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์และศึกษาแนวทางการ

---

[1] บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเอกกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2569 โดยได้รับทุนการศึกษาต่อภายในประเทศ ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

[2] ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

กำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะของคำวินิจฉัยที่เหมาะสมและชัดเจน ซึ่งศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทความวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัย ตำรากฎหมาย และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยมีปัญหา 3 ประการ คือ (1) ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคต (2) ปัญหาการกำหนดคำบังคับให้มีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตาม และ (3) ปัญหาสถานะของข้อเสนอแนะที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัย โดยบทความนี้เสนอแนะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคตต้องกำหนดเป็นประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดแต่เพียงว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นชอบให้มีการกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัย ส่วนการกำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตาม ศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่กำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตาม ศาลรัฐธรรมนูญควรปฏิบัติหน้าที่เท่าที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้เท่านั้น นอกจากนี้ การให้ข้อเสนอแนะหรือการให้คำแนะนำเป็นเครื่องมือสำคัญในการชี้แนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบว่าควรดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงควรให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยต้องมีมติเห็นชอบคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสำคัญ : การกำหนดคำบังคับ การให้ข้อเสนอแนะ ผลผูกพันของคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

Abstract

This article aims at studying problem, on the issuance of enforcement order and recommendation of the Constitutional Court's rulings established by laws and the interpretation of the Constitutional Court. It also examined procedures and concept of the binding force, the issuance of enforcement order and the recommendation of the Constitutional Court's rulings under the Constitution, the Organic Act on the Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018) and the Rules of the Constitutional Court on Procedures of Constitutional Cases B.E. 2562 (2019). This article also compared with the cases of the Federal Constitutional Court of the Republic of Germany, the Constitutional Court of the Republic of Austria and the French Constitutional Council in

order to analysed and examined the appropriateness of the issuance of enforcement order and recommendation. Based on documentary analysis, this article examined the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), relevant laws, academic articles, reports, legal text books, and electronic materials.

Consequently, it was found that the issuance of enforcement order and recommendation raised 3 problems namely (1) the problem on the protection of people's right affected by the enforcement order issued for nullifying the law that was contrary to or inconsistent with the Constitutional in the future; (2) the problem on the issuance of enforcement order for imposing conditions for parties; and (3) the problem on status of recommendation stated in the Court's ruling.

This article gave some recommendations to the Constitutional Court as follows: (1) the issuance of enforcement order nullifying the law that was contrary to or inconsistent with the Constitution in the future should be imposed as additional issue for consideration rather than only whether the law was contrary to or inconsistent with the Constitution. In deciding to include the enforcement order in the Court's ruling, it should require two-third majority vote of existing Justices of the Constitutional Court; (2) the issuance of enforcement order imposing conditions for parties, the Constitutional Court should perform itself only within the competences that derived from the Constitution. Moreover, giving the recommendations was significant instrument of the Constitutional Court in guiding the concerned authorities to perform their duties in line with the Constitution. The Constitutional Court should therefore issued any recommendation based on majority vote of existing Justices of the Constitutional Court.

Keywords : Issuing the enforcement, Recommendations, Binding force of the Constitutional Court's Ruling, Constitutional Court Ruling, Ombudsman

1. บทนำ

คำบังคับเปรียบเสมือนเครื่องมือที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญที่มีไว้เพื่อเป็นสิ่งที่เชื่อมต่อระหว่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกับการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคู่กรณี หากศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเครื่องมือชิ้นนี้ คำวินิจฉัยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นเด็ดขาดและผูกพันทุกองค์กรย่อมไร้ความหมาย อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม

การที่กฎหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญมีดุลพินิจในการพิจารณาว่าแต่ละคำวินิจฉัยควรกำหนดคำบังคับหรือไม่ เพียงใด แล้ว มีประเด็นปัญหาที่สามารถศึกษา **ปัญหาแรกว่า ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคตทุกคำวินิจฉัยหรือไม่** เนื่องจากบางคำวินิจฉัยไม่มีการกำหนดคำบังคับ (คำวินิจฉัยที่ 5/2566) จึงเกิดการตั้งคำถามว่าคำวินิจฉัยต้องกำหนดคำบังคับทุกคำวินิจฉัยหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณากำหนดคำบังคับในคำวินิจฉัยที่เป็นประเภทคดีลักษณะเดียวกัน **ปัญหาที่สอง การที่กฎหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยมีเงื่อนไขในการบังคับคดี เป็นการขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจหรือไม่** (คำวินิจฉัยที่ 2-3/2563) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมาย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นตกไปหรือกฎหมายสามารถใช้บังคับได้เท่านั้น หากศาลรัฐธรรมนูญขยายอำนาจโดยนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญกำหนดคำบังคับโดยมีเงื่อนไขได้มาใช้ในคำวินิจฉัย อาจมีข้อสังเกตว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง อันอาจเป็นการละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ **ปัญหาสุดท้าย การให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำถือเป็นคำบังคับหรือไม่** (คำวินิจฉัยที่ 1/2566) หากเป็นคำบังคับแล้วคู่กรณีต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้น และถ้าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับได้ แต่หากไม่ถือว่าข้อเสนอแนะเป็นคำบังคับที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดได้ ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจใด เพราะปัจจุบันหากเป็นกรณีพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะระบุข้อเสนอแนะไว้ในบางคำวินิจฉัย และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานใดที่ต้องคำนึงหรือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้น อันจะนำมาซึ่งปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจให้ข้อเสนอแนะ เพราะการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยบ่อยครั้งแล้วไม่มีผู้ปฏิบัติตามย่อมกระทบกระเทือนคำวินิจฉัยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผลผูกพันทุกองค์กรได้ จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเป็นประเด็นที่นำมาสู่การศึกษาวิจัยในบทความ เรื่อง “ปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ” นี้

บทความนี้ได้ลำดับเนื้อหาจากบทนำที่กล่าวถึงปัญหาที่นำมาศึกษา จากนั้นได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการมีผลผูกพัน การกำหนดคำบังคับ และการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ แล้วจึงวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ตามด้วยการสรุปเนื้อหาของบทความ และปิดท้ายด้วยการให้ข้อเสนอแนะ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีผลผูกพัน การกำหนดคำบังคับ และการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไม่ให้กฎหมายที่องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถแยกออกจาก “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2550, หน้า 5-6) แต่องค์กรคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นมีลักษณะแตกต่างกันไปตามพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ บางประเทศให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่นี้ ซึ่งทางวิชาการเรียกระบบนี้ว่า **ระบบอเมริกา** ที่กระจายอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเป็นอำนาจของศาลที่พิจารณาวินิจฉัยคดีนั้น เมื่อศาลนั้น ๆ มีคำพิพากษาแล้วผลผูกพันในเรื่องเกี่ยวกับการพิพากษาว่า ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นจะมีผลเฉพาะคู่ความ และบางประเทศตั้งศาลเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่นี้ ซึ่งเรียกศาลในการทำหน้าที่ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Court) ทางวิชาการเรียกระบบนี้ว่า **ระบบออสเตรีย** ที่มีเพียงแค่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประการสำคัญเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำตัดสินแล้ว คำตัดสินนั้นมีผลเป็นการทั่วไป (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564, หน้า 278-279) ซึ่งภาระหน้าที่พื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญทุกประเทศมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ตราโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนหน้าที่และอำนาจอื่น ๆ จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้ชัดเจน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 71) ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐทั้งหลายย่อมต้องผูกพันต่อคำวินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีโครงสร้างหลายส่วนประกอบกัน ได้แก่ ข้ออ้างและคำขอ ข้อโต้แย้ง ประเด็นแห่งคดี สรุปข้อเท็จจริง เหตุผลในการวินิจฉัย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ผลแห่งคำวินิจฉัย และลายมือชื่อของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัย ซึ่งสามารถทำความเข้าใจง่ายขึ้นจากแผนภาพ ดังนี้



2.2 ผลผูกพัน คำบังคับ และข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญ

2.2.1 ผลผูกพัน : ลักษณะทั่วไปของคำพิพากษาศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ย่อมมีผลผูกพันคู่ความในคดีที่นำไปสู่สภาพบังคับในทางรูปแบบ กล่าวคือ หากคู่ความในคดีไม่โต้แย้งคำตัดสินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำพิพากษานั้นจะกลายเป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจถูกโต้แย้งได้อีกส่วนสภาพบังคับในทางเนื้อหานั้น กล่าวคือ คู่ความไม่อาจยกประเด็นปัญหาที่ถึงที่สุดแล้วขึ้นเป็นประเด็นปัญหาได้ แต่ลักษณะสำคัญของคำวินิจฉัยนอกจากจะมีผลผูกพันคู่ความในคดีแล้ว ยังมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐทั้งหลายซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนด้วย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเดียวไม่มีชั้นศาลที่เหนือกว่าและไม่มีอำนาจพิจารณาคดีใหม่ คำวินิจฉัยจึงเป็นที่สุดโดยปริยาย นอกจากนี้ คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายย่อมมีสภาพบังคับเสมือนเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันบุคคลเป็นการทั่วไปเสมือนเป็นกฎหมายอีกด้วย (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2567, หน้า 44-55) ส่วนกระบวนการบังคับคดีเป็นกระบวนการที่สำคัญ เพราะเป็นกระบวนการที่แสดงถึงความมีอำนาจเหนือของรัฐ หากการใช้อำนาจรัฐโดยศาลไม่สามารถบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ จะทำให้กฎหมายไม่มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้คู่กรณีที่เป็นบุคคลในรัฐไม่มีความจำเป็นต้องเคารพและเชื่อถืออำนาจรัฐ หากเป็นเช่นนั้นแล้วท้ายที่สุดประชาชนภายในรัฐจะใช้อำนาจของตนบังคับให้เป็นไปตามสิทธิที่ตนควรได้รับ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการใช้อำนาจรัฐโดยศาลแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจะเกิดความวุ่นวาย ดังนั้นการทำให้เกิดผลในทางกฎหมายโดยการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการบังคับโดยรัฐ หากคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นคงในทางกฎหมายนั่นเอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 276) ดังนั้นการกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยจึงมีความจำเป็นอย่างมากเพื่อป้องกันการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย

2.2.2 คำบังคับ : การบังคับตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม เมื่อศาลยุติธรรมนัดฟังคำพิพากษาถ้าคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีมาฟังคำพิพากษา คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องลงนามรับทราบคำบังคับของศาลยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีไม่ได้มาฟังคำพิพากษา ศาลยุติธรรมจะไม่ออกคำบังคับ คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีต้องยื่นคำแถลงต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้ออกคำพิพากษาและส่งคำบังคับไปให้คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีทราบ หากคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องยื่นคำขอออกหมายบังคับคดี (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2548, หน้า 180-196) ส่วนการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อศาลปกครองมีคำบังคับแล้ว คู่กรณีฝ่ายที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับหรือปฏิบัติเพียงบางส่วน หรือปฏิบัติล่าช้า ให้ศาลปกครองดำเนินการไต่สวนคู่กรณี (หรือไม่ทำการไต่สวนก็ได้) แล้วมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

หรือมีคำสั่งใด ๆ ให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควรครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือแจ้งผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปและแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบก็ได้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2565, หน้า 372-375) สำหรับการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศย่อมเป็นขั้นตอนหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและมีคำบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับทุกคำวินิจฉัย โดยทั่วไป “คำวินิจฉัยที่เป็นการพิสูจน์สิทธิ” คือ คำวินิจฉัยส่วนใหญ่ของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยประเภทนี้มิได้ก่อตั้งสิทธิใหม่ เนื้อหาคำวินิจฉัยจะเป็นการรับรองสิทธิหรือเป็นการประกาศให้ทราบถึงสภาพการณ์ในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น คำวินิจฉัยประเภทนี้จึงไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับ ส่วน “คำวินิจฉัยเพื่อให้กระทำการ” คือ คำวินิจฉัยที่ให้การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และ “คำวินิจฉัยที่เป็นการก่อตั้งสิทธิ” คือ คำวินิจฉัยที่ก่อตั้งสิทธิหรือโดยผลของคำวินิจฉัยทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิในเรื่องนั้น ๆ อาจกำหนดคำบังคับได้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 278-279) กล่าวได้ว่า การบังคับคดีต่างมีจุดประสงค์ให้คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยบรรลุความมุ่งหมายของการใช้อำนาจตุลาการแทบทั้งสิ้น

2.2.3 ข้อเสนอแนะ : สำหรับการมีข้อเสนอแนะนั้น เกิดขึ้นบางคำวินิจฉัยที่มีความซับซ้อน ศาลรัฐธรรมนูญจะให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้คู่ความในคดีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้อย่างถูกต้อง โดยข้อเสนอแนะจะต้องปรากฏหลังข้อความที่เป็นการตัดสินชี้ขาด และคู่ความหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ (ธีระ สุธีวรางกูล, 2560, หน้า 77-78) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญบางประเทศเคยให้ข้อเสนอแนะไว้ในคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติในกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะไม่วินิจฉัยให้กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กลับออกคำสั่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขกฎหมายให้ถูกต้องต่อไป หรือในคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยให้ข้อเสนอแนะว่ากฎหมายที่ต้องร่างใหม่นั้นต้องมีรายละเอียดและแนวทางอย่างไร รวมไปถึงการแนะนำกฎหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัตินำไปเป็นตัวอย่างในการร่างอีกด้วย หรือในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติในกฎหมายมีความผิดพลาดบางประการซึ่งอาจจะกระทบต่อหลักการที่สำคัญในรัฐธรรมนูญได้ แต่ความผิดพลาดดังกล่าวไม่ถึงกับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับกำหนดเวลาให้ฝ่ายนิติบัญญัติไปปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสม (รจิตตรา นารถโคษา, 2565, หน้า 102-140) ซึ่งในทางวิชาการมีการตั้งคำถามว่า การใช้อำนาจดังกล่าวมีความถูกต้อง เหมาะสม และชอบธรรมต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ นักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่า <u>การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการ</u>

ก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแน่นอน ส่วนนักวิชาการอีกกลุ่มเห็นว่า การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่เป็นการก้าวล่วงฝ่ายนิติบัญญัติ และต้องถือว่าศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักการจำกัดอำนาจตนเองเสียด้วยซ้ำไป (ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 2557, หน้า 129) ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีไม่ปรากฏว่า “ข้อเสนอแนะ” มีผลผูกพันคู่ความหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดี (รจิตตรา นารถโคษา, 2565, หน้า 243) เห็นได้ว่าแนวความเห็นของนักวิชาการที่นำเสนอนั้นมีความสอดคล้องกันว่า การให้ข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญมิได้ผูกพันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏในคำวินิจฉัยต้องปฏิบัติตาม แต่การให้ข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปเพื่ออธิบายเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยให้ถูกต้องเท่านั้น ส่วนการให้ข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญนักวิชาการยังมีความเห็นที่ขัดแย้งกันอยู่ว่าศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือไม่ เนื่องจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการสรรหา อาจถูกมองว่าเป็นการตัดสินใจของผู้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของฝ่ายที่มีที่มาจากการเลือกตั้งได้ ดังนั้น การให้ข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นคำแนะนำหรือคำเตือนเป็นเพียงข้อคิดเห็นเชิงแนะนำเพื่อทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใจคำวินิจฉัยมากยิ่งขึ้นเท่านั้น มิได้มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งท้ายที่สุดแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติตามผลของคำวินิจฉัยเอง

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีหน้าที่และอำนาจเท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยผลผลิตของการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะเรียกว่า “คำวินิจฉัย” ที่เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ให้ต้องปฏิบัติตาม โดยศาลรัฐธรรมนูญอาจจะกำหนดคำบังคับและให้ข้อสนอแนะได้ในบางคำวินิจฉัย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้อย่างถูกต้อง

3. วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการมีผลผูกพัน การกำหนดคำบังคับ และการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และเปรียบเทียบการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไทยกับศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

3.1 ปัญหาการกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคต

การกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

3.1.1 การกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีปัญหาว่าบทบัญญัติของกฎหมายใด

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเรียกว่า **"คำวินิจฉัยที่เป็นการพิสูจน์สิทธิ"** โดยคำวินิจฉัยในคดีรัฐธรรมนูญประเภทนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิได้ก่อตั้งสิทธิให้บุคคลใด แต่เป็นการยืนยันการมีหรือไม่มีอยู่ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ผลของคำวินิจฉัยย่อมผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายมิได้ผูกพันเพียงคู่กรณี จึงไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับในคดีรัฐธรรมนูญประเภทนี้ ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเห็นว่า บทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นต้องใช้บังคับไม่ได้ทันที ณ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ แต่ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญมีการกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยที่ให้กฎหมายสิ้นผลใช้บังคับไปในอนาคต กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญยังใช้บังคับต่อไปได้ภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญยังคงให้ใช้บังคับอยู่ การกำหนดคำบังคับในคำวินิจฉัยที่เป็นการพิสูจน์สิทธินี้โดยทั่วไปไม่จำต้องกำหนดคำบังคับให้บทบัญญัติของกฎหมายใช้บังคับไม่ได้ในอนาคต เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเห็นแล้วว่าการมีอยู่ของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะทำให้กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน หรือการมีอยู่ของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไม่เป็นไปโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมต้องให้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นสิ้นผลทันที เพื่อหยุดยั้งการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองไว้ หากศาลรัฐธรรมนูญยังคงกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคต อาจกล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญกำลังอนุญาตให้กฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปในช่วงเวลานั้น เป็นการลดทอนความศักดิ์สิทธิ์และสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลงได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตมีการให้เหตุผลสนับสนุนการใช้อำนาจนี้ของศาลรัฐธรรมนูญว่า เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายที่เหมาะสมไว้ใช้บังคับ อันส่งผลต่อความราบรื่นในการบริหารราชการแผ่นดิน การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดใช้บังคับไม่ได้ ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องต่อไปภายในระยะเวลาตามที่เห็นสมควร ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้บังคับในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดคำบังคับให้บทบัญญัติของกฎหมายใช้บังคับไม่ได้ไปเกิดผลขึ้นในอนาคต แม้ศาลรัฐธรรมนูญอาจคำนึงถึงผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหากให้กฎหมายดังกล่าวสิ้นผลไปในทันที แต่การวินิจฉัยในลักษณะนี้อาจทำให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการประกันหรือคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ เพราะเท่ากับยอมรับให้มีการใช้บังคับกฎเกณฑ์ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นต่อไป

3.1.2 การกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 โดยคดีประเภทนี้เริ่มมาจากมีคดีเกิดขึ้นในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ซึ่งระหว่างการพิจารณา ศาลเห็นเอง หรือคู่ความหรือคู่กรณีโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ส่งความเห็นหรือคำโต้แย้ง พร้อมด้วยเหตุผลผ่านทางสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง หรือกรมพระธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในระหว่างนี้ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย การที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร รอการพิพากษาคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยนี้เอง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แล้วกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตจึงเกิดปัญหาว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างไร เช่น คำวินิจฉัยที่ 7-8/2565 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2565 ว่า “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 (11) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 โดย<u>กำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย</u> ...” ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 ในวันที่ 15 มิถุนายน 2566 โดยผลของการกำหนดคำบังคับที่ให้ไว้ในคำวินิจฉัยฉบับนี้ ผู้ฟ้องคดีมิได้รับการคุ้มครองจากการที่ตนเป็นผู้ริเริ่มคดีต้องรอต่อไปอีกสามร้อยหกสิบห้าวัน กล่าวได้ว่า ในระหว่างช่วงเวลาที่บทบัญญัติของกฎหมายที่สิ้นผลยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ประชาชนต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตเช่นนี้ ส่งผลให้สิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ถูกละเมิดต่อไปอีกระยะหนึ่ง ทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้า ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นคดีที่เกิดขึ้น

ในศาลก่อน ซึ่งหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แล้วกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตเช่นกัน เช่น คำวินิจฉัยที่ 13/2567 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2567 ว่า “ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย” ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ในวันที่ 13 มิถุนายน 2568

3.1.3 การกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวันสิ้นผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในคำตัดสินคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนดวันสิ้นผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดว่ากฎหมายที่วินิจฉัยจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในวันที่เท่าใดอย่างชัดเจน เช่น วันที่ 8 สิงหาคม 2568 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำตัดสินให้รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิความเป็นส่วนตัว มาตรา 22 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2569 (Décision n° 2025 – 1154 QPC) ซึ่งแตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญไทยที่กำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับอยู่ต่อไปได้เป็นจำนวนวัน คือ ให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้เมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวัน หรือสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย การกำหนดวันสิ้นผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในรูปแบบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเหมาะสมและชัดเจนกว่าที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียมีรูปแบบการกำหนดคำบังคับให้ยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยระบุวันเดือนปีอย่างชัดเจนไว้ในคำวินิจฉัยเช่นเดียวกับคำตัดสินคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังมีกำหนดคำบังคับให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในวันเดือนปีที่กำหนด เช่น วันที่ 11 ธันวาคม 2557 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 191 วรรคสอง และรัฐบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต มาตรา 8 (4) ให้เสร็จสิ้น ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2558 (G 119-120/2014) ซึ่งแตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญไทยที่กำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับอยู่ต่อไปได้เป็นจำนวนวัน

แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะมีระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปภายในวันที่เท่าไหร่เท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียมีการกำหนดคำบังคับให้กฎหมายที่วินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะต้องถูกยกเลิกในวันที่เท่าใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรูปแบบนี้ แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนว่า วันเริ่มต้นของการยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นวันที่เท่าใด การกำหนดวันยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย มีความเหมาะสมและชัดเจนกว่าที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคต โดยให้แก้ไขให้แล้วเสร็จภายในวันเดือนปีที่กำหนดอาจเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับนโยบายของการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยหลักแล้วฝ่ายนิติบัญญัติควรมีอิสระกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยตัวเอง วิธีการของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียรูปแบบนี้ จึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยจะนำไปใช้

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี บางคำวินิจฉัยจะมีรูปแบบการกำหนดคำบังคับโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติตราบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในวันเดือนปีที่กำหนดไว้ เช่น วันที่ 10 ตุลาคม 2560 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ารัฐบัญญัติว่าด้วยสถานะความเป็นพลเมืองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2561 (1 BvR 2019/16) เป็นการกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในวันเดือนปีที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม การกำหนดคำบังคับเช่นนี้คล้ายกับศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย ที่อาจเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หากศาลรัฐธรรมนูญไทยนำวิธีการกำหนดคำบังคับเช่นนี้มาใช้ในการกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคต อาจกระทบกระเทือนหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นก้าวล่วงการใช้อำนาจนิติบัญญัติมากกว่าการให้ข้อเสนอแนะที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยใช้อยู่ในปัจจุบันเสียอีก จึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยจะนำไปใช้เช่นกัน นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเคยวินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่งที่อาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แล้วกำหนดคำบังคับให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายนั้นภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากเป็นการป้องกันไม่ให้บทบัญญัติของกฎหมายสูญหายไป จึงวินิจฉัยไม่ให้กฎหมายฉบับนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดคำบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขกฎหมายภายในระยะเวลาที่เหมาะสม การใช้วิธีการเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญไทยสมควรนำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายที่น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

แต่หากวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในทันที ส่งผลให้บทบัญญัติของกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสูญหายไปในระบบกฎหมายทันที อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือเกิดความวุ่นวายในสังคมได้

ดังนั้น การกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตในคำวินิจฉัยจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3.2 ปัญหาการกำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา 148 กำหนดหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า “ร่างกฎหมายนั้นตกไปเท่านั้น” แต่ในคำวินิจฉัย ที่ 2-3/2563 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตกไปทั้งฉบับ แต่กลับวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวตกไปเฉพาะการพิจารณาลงมติในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการเท่านั้น การวินิจฉัยเช่นนี้เกิดปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้หรือไม่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 74 กำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยการแบ่งส่วนของขั้นตอนการตราร่างกฎหมายแล้วสั่งให้ขั้นตอนการตราบางส่วนใช้ไม่ได้เช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญกำลังขยายอำนาจของตนเองเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เสมือนว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อยกเว้นรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุด ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าการที่วินิจฉัยไม่ให้ร่างกฎหมายตกไปทั้งฉบับแต่ระบุขั้นตอนบางส่วนตกไปก็เพราะมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศชาติจะต้องใช้กฎหมายฉบับนี้ไปช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าและอุปสรรคในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดิน การให้เหตุผลเช่นนี้อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ หากฝ่ายบริหารเห็นว่ากรณีดังกล่าวเกิดปัญหาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการเพื่อให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ไม่มีความจำเป็นกำหนดคำบังคับโดยมีเงื่อนไขเช่นนี้แต่อย่างใด นอกจากนี้ การกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติเร่งดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ให้ถูกต้อง แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรรายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำวินิจฉัยเช่นนี้ ถือว่า ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรแทนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่เป็นหน้าที่หลักที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนั้น ปัญหาการกำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตามในคำวินิจฉัยจำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ

3.3 ปัญหาสถานะของข้อเสนอแนะที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจึงไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำไว้ แต่ด้วยศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญอาจให้แนวทางที่เห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้คำวินิจฉัยบรรลุผลและเพื่อแก้ไขปัญหาทางรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง หรืออาจกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำเป็นการใช้อำนาจที่แฝงไปกับคำวินิจฉัยเพื่อให้คำวินิจฉัยบรรลุผลตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร ซึ่งในคำวินิจฉัยที่ให้บทบัญญัติของกฎหมายสิ้นผลและไม่สิ้นผลการใช้บังคับ ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ข้อเสนอแนะและไม่ให้ข้อเสนอแนะ แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหลักเกณฑ์ในการให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำไว้ในคำวินิจฉัย การให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัย โดยที่ผู้ร้องมิได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำ อาจเป็นการพิจารณาและวินิจฉัยเกินคำขอได้ นอกจากนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม หรือจะเป็นการให้ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารกำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการสรรหา อาจถูกมองว่าเป็นการตัดสินใจของผู้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของฝ่ายที่มีที่มาจากการเลือกตั้งได้ รวมถึงการให้คำแนะนำต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารชัดเจนเกินไปอาจถูกตีความว่าเป็นการผูกมัดและลดทอนดุลยพินิจและอำนาจของแต่ละฝ่ายในการเลือกวิธีแก้ไขปัญหาได้ เช่น คำวินิจฉัยที่ 4/2564 ศาลรัฐธรรมนูญให้คำแนะนำว่า “ต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง” และคำวินิจฉัยที่ 18/2568 ศาลรัฐธรรมนูญให้คำแนะนำว่า “การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้” อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างของคำวินิจฉัยข้างต้นเป็นการให้ข้อเสนอแนะในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีประเภทอื่นที่อาจให้คำแนะนำเพื่อให้คำวินิจฉัยบรรลุผล

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรได้อีก คือ คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1) คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 คดีที่ประชาชนหรือชุมชนยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 คดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และคดีที่ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น

ดังนั้น การให้ข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยนั้นเป็นไปเพื่ออธิบายเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยให้ถูกต้องตามคำวินิจฉัยเท่านั้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเรียกให้หน่วยงานดังกล่าวรายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยได้ดังเช่นคำบังคับได้ ดังนั้น ปัญหาสถานะของข้อเสนอแนะที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยจึงต้องให้ความสำคัญต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย

จากเนื้อหาที่กล่าวมาข้างต้นจึงได้แสดงตารางเปรียบเทียบการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศดังนี้

ประเทศ คำบังคับ/ ข้อเสนอแนะ	ไทย	เยอรมัน	ฝรั่งเศส	ออสเตรีย
การกำหนด คำบังคับ	กำหนดคำบังคับไว้ในบางคำวินิจฉัยที่เห็นว่าจำเป็นหรือสมควร โดยอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด	กำหนดคำบังคับไว้ในบางคำวินิจฉัยที่เห็นว่าจำเป็น โดยจะระบุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และอาจกำหนดระยะเวลาการดำเนินการด้วย	กำหนดวันสิ้นผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน	กำหนดคำบังคับไว้ในบางคำวินิจฉัยที่เห็นว่าจำเป็น โดยจะระบุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการและอาจกำหนดระยะเวลาการดำเนินการด้วย

ประเทศ คำบังคับ/ ข้อเสนอแนะ	ไทย	เยอรมัน	ฝรั่งเศส	ออสเตรีย
การให้ข้อเสนอแนะ	ให้ข้อเสนอแนะไว้ในคำวินิจฉัยที่ “ขัดหรือแย้ง” และ “ไม่ขัดหรือแย้ง” ต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลจะพิจารณาจากความจำเป็นหรือเห็นสมควร	ออกคำสั่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายภายในเวลาที่กำหนด และอาจมีการตักเตือนหรือออกกฎเกณฑ์ชั่วคราวเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย	ออกข้อสงวนการตีความไว้ในคำตัดสิน แต่ไม่มีมาตรการหรือบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีไม่ดำเนินการ	-

4. สรุป

4.1 ปัญหาการกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคต

4.1.1 การกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้บทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นต้องใช้บังคับไม่ได้ทันที ณ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ การที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดคำบังคับให้บทบัญญัติของกฎหมายใช้บังคับไม่ได้ไปเกิดผลขึ้นในอนาคตอาจทำหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการประกันหรือคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ เท่ากับยอมรับให้มีการใช้บังคับกฎเกณฑ์ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นต่อไป

4.1.2 การกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การที่ผู้โต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะมิได้รับการคุ้มครองจากการที่ตนเป็นผู้ริเริ่มคดีที่ตนหวังว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนให้ได้รับประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในทันที การใช้กำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตส่งผลให้สิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ถูกละเมิดต่อไปอีกระยะหนึ่ง ทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้า ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง

4.1.3 การกำหนดคำบังคับให้กฎหมายสิ้นผลไปในอนาคตกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

การกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคตของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศและศาลรัฐธรรมนูญไทย ถือได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กำลังอนุญาตให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปในช่วงเวลาหนึ่ง แม้ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญหรือ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในทางปฏิบัติ แต่ในทางทฤษฎีถือเป็นการผ่อนปรนการบังคับใช้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ลดทอนความศักดิ์สิทธิ์และสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลง ทั้ง ๆ ที่หลักการดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4.2 ปัญหาการกำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตาม

การที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยที่ 2 – 3/2563 ศาลรัฐธรรมนูญกำลังขยายอำนาจของตนเองเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เสมือนว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อยกเว้นรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุด ประกอบกับการกำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามใหม่ เป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการใช้ดุลพินิจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจเกินขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่กลายเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรแทนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่เป็นหน้าที่หลักที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญไว้ นอกจากนี้ยังถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อาจทำให้ถูกมองได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจนิติบัญญัติเสียเอง

4.3 ปัญหาสถานะของข้อเสนอแนะที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

การให้ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารซึ่งต่างเป็นฝ่ายที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการสรรหา อาจถูกมองว่าเป็นการตัดสินใจของผู้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งที่เข้าไปมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของฝ่ายที่มีที่มาจากการเลือกตั้งได้ รวมถึงการให้คำแนะนำต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารชัดเจนเกินไปอาจถูกตีความว่าเป็นการผูกมัดและลดทอนดุลยพินิจและอำนาจของแต่ละฝ่ายในการเลือกวิธีแก้ไขปัญหาได้ เช่น

คำวินิจฉัยที่ 4/2564 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้” โดยให้คำแนะนำไว้ว่า “ต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง”

คำวินิจฉัยที่ 18/2568 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้” โดยให้คำแนะนำไว้ว่า “การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้”

จากคำวินิจฉัยข้างต้น ต่างเป็นคำวินิจฉัยสำคัญที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่

และอำนาจของรัฐสภาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ทั้งสองคำวินิจฉัยไว้อย่างระมัดระวังอย่างมาก

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรตระหนักถึงความเป็นองค์กรตุลาการโดยแท้ที่มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญแต่เพียงเท่านั้น หากมีการให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำของศาลรัฐธรรมนูญ ล้วนเป็นการใช้อำนาจที่อาจถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปก้าวล่วงเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้ สำหรับการให้ข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยให้ถูกต้องตามคำวินิจฉัยเท่านั้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเรียกให้หน่วยงานดังกล่าวรายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยได้ดังเช่นคำบังคับ อย่างไรก็ตาม การให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำมิได้เป็นเครื่องมือที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรใช้เสมอไป ต้องเลือกเฉพาะคำวินิจฉัยที่มีความจำเป็นที่ต้องให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น

5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยมีความเหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ขอนำเสนอแนวทาง ดังต่อไปนี้

5.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคต

การเสนอแนวทางการแก้ปัญหาในประเด็นปัญหานี้ต้องเข้าใจก่อนว่า การริเริ่มคดีมาจากผู้ที่อยู่ระหว่างการเป็นคู่ความหรือคู่กรณีในศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร ซึ่งผู้ที่ริเริ่มคดีเห็นแล้วว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหารจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันนำมาซึ่งผลเสียหายต่อตนเอง จึงได้เร่งดำเนินการส่งคำโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อหวังให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทันที เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยย่อมผูกพันศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร ให้ต้องถือปฏิบัติตาม อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ผู้ริเริ่มคดี ดังนั้น คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหารต้องสิ้นผลทันที ณ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญลงมติ ไม่สามารถกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร เท่านั้น แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน

ซึ่งช่องทางนี้มิได้ริเริ่มคดีมาจากผู้ที่อยู่ระหว่างการเป็นคู่ความหรือคู่กรณีในศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร ที่รอผลของคำวินิจฉัยเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร จะใช้บังคับแก่คดี แต่เป็นการริเริ่มคดีจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้พิจารณาวินิจฉัยมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งหมายความเดียวกันกับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และจำเป็นต้องมีการกำหนดคำบังคับ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายให้มีผลในอนาคตในคดีที่มีที่มาจากผู้ตรวจการแผ่นดินได้จากวิเคราะห์ในข้อ 3.1 ข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

5.1.1 กำหนดเป็นประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดแต่เพียงว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เช่น “กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยรวม 2 ประเด็น ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติ... มาตรา ... มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ... หรือไม่

(2) กำหนดคำบังคับการสิ้นผลของพระราชบัญญัติ... มาตรา ... ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ... ให้มีผลในอนาคต หรือไม่ เพียงใด”

5.1.2 การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นกำหนดคำบังคับนี้ ต้องมีคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เพื่อให้การกำหนดคำบังคับนี้ได้รับการยอมรับและสามารถลดการวิพากษ์วิจารณ์ได้ ทั้งนี้ การกำหนดเป็นประเด็นให้มีการลงมติว่าจะกำหนดคำบังคับหรือไม่ จำเป็นต้องมีการบัญญัติเป็นกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อเป็นการบังคับให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคตที่มีที่มาจากศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคตได้ แต่ถ้าการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ) ที่มีที่มาจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคตได้ แต่ต้องมีการกำหนดเป็นประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติม และการลงมติในประเด็นนี้ต้องมีคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 73 ดังนี้

มาตรา 73 บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้ออ้างและคำขอตามที่ปรากฏในคำร้องหรือหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย ข้อโต้แย้งในคำชี้แจงข้อกล่าวหาประเด็นแห่งคดี สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในแต่ละประเด็นและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง รวมทั้งผลแห่งคำวินิจฉัย

ในคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) ศาลต้องกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเสมอว่าควรกำหนดคำบังคับการสิ้นผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีผลในอนาคตหรือไม่ เพียงใด

คำวินิจฉัยของศาลต้องลงลายมือชื่อของตุลาการที่วินิจฉัย ถ้าตุลาการคนใดมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้องค์คณะนั้นมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งซึ่งเป็นองค์คณะจดแจ้งเหตุดังกล่าวแล้วติดรวมไว้กับคำวินิจฉัย”

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตาม

จากวิเคราะห์ในข้อ 3.2 ข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะว่า การแก้ไขปัญหาการกำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตามนั้น ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม ซึ่งหน่วยงานของรัฐนี้เองต่างมีอำนาจและหน้าที่ของตนที่อาจจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น หรือเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ทั้งสิ้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยในเรื่องใดโดยกำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตาม เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น การเข้าไปก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อาจทำให้ถูกมองได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจนิติบัญญัติเสียเอง ซึ่งโดยหลักแล้วฝ่ายนิติบัญญัติควรมีอิสระในการทำหน้าที่ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรกำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตาม ทั้งในรูปแบบกว้างให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปตีความหรือรูปแบบแคบที่มีลักษณะวางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานถือปฏิบัติตาม กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่กำหนดคำบังคับแบบมีเงื่อนไขให้คู่กรณีปฏิบัติตามเลย ศาลรัฐธรรมนูญควรปฏิบัติหน้าที่เท่าที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้เท่านั้น ส่วนภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะปฏิบัติอย่างไร ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นที่เห็นสมควรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะของข้อเสนอแนะที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

จากวิเคราะห์ในข้อ 3.3 ข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะว่า การให้ข้อเสนอแนะหรือการให้คำแนะนำที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มิได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญกระทำได้ แต่จากการศึกษาวิเคราะห์เห็นว่าการให้ข้อเสนอแนะ

หรือการให้คำแนะนำเป็นเครื่องมือสำคัญในการชี้แนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบว่าควรดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดคำบังคับที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 74 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ การให้ข้อเสนอแนะหรือการให้คำแนะนำจึงควรให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ การให้ข้อเสนอแนะหรือการให้คำแนะนำจะต้องมีคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีมติเห็นชอบ โดยกำหนดเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 74/1 ดังนี้

มาตรา 74/1 บัญญัติว่า “ในคำวินิจฉัยของศาล ศาลอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำได้ ดังนี้

(1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1) หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะอย่างสำคัญ ศาลอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันก็ได้

(2) คดีเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ศาลอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือคู่กรณี เพื่อทราบถึงการใช้อำนาจ กระบวนการ หรือขั้นตอน ที่มีความถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ก็ได้

(3) คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 ศาลอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยุติลงต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ เพื่อทราบถึงการใช้อำนาจกระบวนการ หรือขั้นตอน ที่มีความถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำต่อคู่กรณีเพื่อทราบถึงแนวทางการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่ไม่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ก็ได้

(4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 ศาลอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือคู่กรณี เพื่อทราบถึงการใช้อำนาจกระบวนการ หรือขั้นตอน ที่มีความถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ก็ได้

(5) คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 ศาลอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้

คำแนะนำเกี่ยวกับเนื้อหาในหนังสือสัญญาต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือคู่กรณี เพื่อทราบถึงการใช้อำนาจ กระบวนการ หรือขั้นตอน ที่มีความถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ก็ได้

(6) คดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ศาลอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือคู่กรณี เพื่อทราบถึงการใช้อำนาจ กระบวนการ หรือขั้นตอน ที่มีความถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ก็ได้

(7) คดีที่ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น ศาลอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือคู่กรณี เพื่อทราบถึงการใช้อำนาจ กระบวนการ ขั้นตอน หรือข้อควรปฏิบัติที่มีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ก็ได้

การให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำตามวรรคหนึ่ง ต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณี และต้องเป็นไปเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึง ทั้งนี้ ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของตุลาการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำด้วย”

จากข้อเสนอแนะที่เสนอไว้ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า “การกำหนดคำบังคับ” และ “การให้ข้อเสนอแนะ” เป็นปัญหาสำคัญที่องค์กรตุลาการจะต้องตระหนักเพื่อกำหนดการจำกัดบทบาทตัวเองไม่ให้ก้าวล่วงอำนาจนิติบัญญัติและบริหารอันจะส่งผลเสียหายต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การกำหนดคำบังคับและการให้ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยที่เหมาะสมและชัดเจนจะสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชน อันนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร “ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” อย่างสมบูรณ์ ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2565). **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (2557). ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันกับหลักการจำกัดอำนาจตนเองของฝ่ายตุลาการ. **วารสารนิติศาสตร์ 43,** 100-135.

ธีระ สุธีวรางกูล. (2560). **คำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). **การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2563). **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

รจิตตรา นารถโคษา. (2565). ผลผูกพันของข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา. **วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ 16,** 221-222.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2550). **การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย และผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: อ่านกฎหมาย.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2567). **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ผลผูกพันของคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2566). **สรุปคดีรัฐธรรมนูญของศาลต่างประเทศ เล่มที่ 1** กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด.

ภาษาต่างประเทศ

Conseil Constitutionnel. **Décision n° 2025 – 1154 QPC,** Retrieves June 6, 2026. from https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/20251154qpc/20251154qpc.pdf

มาตรการควบคุมป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน : กรณีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย[1]

Control & Anti-Corruption Measures in the private sector : the case of a listed company on the Stock Exchange of Thailand

นพดล ปกรณ์นิมิตดี[2]
Noppadon Pakonnimiddee[2]
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต[2]
Faculty of Law Rangsit University[2]
E-mail : noppadon.pa@rsu.ac.th

Received 17.04.2025 ➢ Revised 11.06.2026 ➢ Accepted 12.06.2026

บทคัดย่อ

บทความมุ่งวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเอกสารกับการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ รวมถึงข้อจำกัดของกลไกการกำกับดูแลกิจการในการควบคุม ตรวจสอบ และกำกับการใช้อำนาจของกรรมการและผู้บริหารระดับสูง อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการป้องกันการทุจริตภายในบริษัทจดทะเบียน

ผลการศึกษาพบว่า แม้บริษัทจดทะเบียนส่วนใหญ่จะมีนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันและมาตรการกำกับดูแลกิจการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล แต่การมีนโยบายดังกล่าวเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถป้องกันหรือยับยั้งการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดด้านการบังคับใช้ การติดตามตรวจสอบ และความรับผิดของกรรมการและผู้บริหารในกรณี

[1] บทความวิชาการนี้ ไม่ใช่บทความวิจัย และไม่ได้เรียบเรียงมาจากงานวิจัยใด เป็นความเห็นของผู้นิพนธ์ จากการศึกษาข้อมูลเอกสารทางวิชาการ และประสบการณ์การทำงานวิชาการของผู้เขียนเท่านั้น

[2] เลขที่ 52/347 หมู่บ้านเมืองเอก ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

ที่เกิดการทุจริตภายในองค์กร ส่งผลให้ยังคงปรากฏกรณีการกระทำผิดของกรรมการและผู้บริหารที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น นักลงทุน และประชาชนโดยรวม

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนไม่อาจอาศัยนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันในระดับบริษัทจดทะเบียนได้แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายเข้ามาสนับสนุนและเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้ โดยควรนำหลักการต่อต้านคอร์รัปชันมาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดและกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อยกระดับความรับผิดของกรรมการและผู้บริหารและเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมการทุจริตในภาคเอกชนอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ : คอร์รัปชัน, บริษัทจดทะเบียน, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ABSTRACT

This article analyzes the gap between the documentary formulation of anti-corruption policies and their practical enforcement, and examines the limitations of corporate governance mechanisms in controlling, monitoring, and regulating the exercise of authority by board members and senior executives—factors that significantly impact the effectiveness of fraud prevention in listed companies.

The findings reveal that although most listed companies adopt anti-corruption policies and corporate governance measures conforming to international standards, the existence of such policies alone proves insufficient to effectively prevent or deter fraudulent conduct. This deficiency is attributable to constraints in enforcement mechanisms, audit oversight procedures, and the accountability of board members and executives in cases of organizational fraud. Consequently, instances of misconduct by board members and senior management continue to occur, causing substantial damage to shareholders, investors, and public interest.

The author concludes that fraud prevention and suppression in the private sector cannot rely exclusively on corporate-level anti-corruption policies. Rather, legal mechanisms must be enacted to reinforce and enhance enforcement effectiveness. Specifically, anti-corruption principles should be integrated into the reform and development of public limited company legislation and securities laws, aimed at elevating the liability standards for board members

and executives and substantially improving fraud prevention and control mechanisms within the private sector.

Keywords : Corruption, Listed Company, Stock Exchange of Thailand

1. บทนำ

บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือบริษัทมหาชนจำกัด คือ บริษัทประเภทหนึ่งซึ่งตั้งขึ้นด้วยความประสงค์ที่จะเสนอขายหุ้นต่อประชาชนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การดำเนินกิจการของบริษัทย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้ถือหุ้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จึงมีบทบาทในการกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือ Corporate Governance Code (CG Code) ซึ่งมีสาระสำคัญครอบคลุมถึงการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน โดยกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้บริษัทมีและประกาศนโยบายการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันต่อสาธารณะ โดยอาจเข้าร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน รวมถึงสนับสนุนให้บริษัทอื่น ๆ และทั้งคู่ค้าขายที่มีและได้ประกาศนโยบายการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน รวมทั้งเข้าร่วมเป็นภาคีเครือข่ายด้วย (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2560)

ทั้งนี้ การทุจริตในกลุ่มบริษัทจดทะเบียนมีความแตกต่างจากการทุจริตในภาครัฐ ที่มักจะเป็นการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการกำหนดนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชนส่วนรวม แต่การทุจริตในภาคเอกชนหรือกลุ่มบริษัทจดทะเบียนนั้นจากข้อมูลที่ปรากฏในสื่อมวลชนอยู่บ่อยครั้งเกิดจากการกระทำของผู้บริหารหรือกรรมการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น ซึ่งจะขยายความต่อไป

สำหรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงอันเป็นกรณีศึกษาตัวอย่างดังที่ปรากฏข้อมูลในสื่อมวลชน มี กรณีศึกษาของบริษัท ส. จำกัด (มหาชน)[3] อันเป็นบริษัทจดทะเบียนที่มีหุ้นซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กล่าวโทษบริษัท ส. จำกัด (มหาชน) กรรมการ อดีตกรรมการและอดีตผู้บริหารของบริษัท รวม 10 ราย ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กรณีร่วมกันกระทำหรือยินยอมให้มีการลงข้อความเท็จในบัญชีเอกสารของบริษัท ส. จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย ในช่วง พ.ศ. 2564–2565 เพื่อลวงบุคคลใด ๆ และเปิดเผยงบการเงินในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายตราสารหนี้และร่างหนังสือชี้ชวนที่เชื่อได้ว่ามีการตกแต่งงบรวมทั้งปกปิดความจริงในข้อมูล factsheet เสนอขายหุ้นกู้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยทุจริตหลอกลวง และทำให้ได้ไป

[3] ในการนำเสนอกรณีศึกษา บทความนี้ใช้ชื่อย่อของบริษัทแทนการใช้ชื่อเต็ม อันเป็นไปเพื่อความเหมาะสมทางวิชาการและเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบอันอาจไม่จำเป็นต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งมิใช่ประเด็นหลักของการศึกษา”

ซึ่งทรัพย์สินจากประชาชนผู้ถูกหลอกลวง พร้อมกันนี้ได้ส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2566, online)

มูลค่าความเสียหายจากกรณีของบริษัท ส. จำกัด (มหาชน) ที่คำนวณแล้ว คาดว่ามีมูลค่ามากถึง 14,778 ล้านบาท (ไทยพีบีเอส, 2567, online) จากกรณีเรื่องการฉ้อโกงทุจริตในบริษัทจดทะเบียนดังกล่าวข้างต้น ทำให้การทุจริตในภาคเอกชนของบริษัทจดทะเบียนอื่น ได้ถูกเปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วยเช่นกันในเวลาต่อมา จำนวนมูลค่าความเสียหาย และจำนวนผู้มีส่วนได้เสียที่มีจำนวนมาก ทำให้เกิดประเด็นที่น่าสนใจว่า การทุจริตคอร์รัปชันที่สร้างผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง คงมิได้มีเพียงการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐเท่านั้น การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่มีประชาชนเข้าไปลงทุนซื้อขายหุ้นสามัญ และหุ้นกู้ ก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากที่ซื้อขายหุ้นดังกล่าว รวมถึงเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก

แม้ว่าบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะมีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างแพร่หลาย แต่ยังปรากฏกรณีการทุจริตในบริษัทจดทะเบียนอยู่เป็นระยะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตในภาคเอกชนเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น นักลงทุน ประชาชน และระบบเศรษฐกิจโดยรวม ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการทุจริตในภาครัฐ

บทความนี้จึงมีปัญหาคำถามสำคัญว่า มาตรการคุ้มครองป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน กรณีบริษัทจดทะเบียนโดยใช้นโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน แก้ไขปัญหาการทุจริตในบริษัทจดทะเบียนได้จริงหรือไม่ โดยมีข้อเสนอหลักคือ การมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา โดยวางกรอบการศึกษา และแนวคิดไปในการศึกษามาตรการควบคุมและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายใต้กรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ศึกษากรณีเฉพาะนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ บทความยังมุ่งไปที่การศึกษาวิเคราะห์นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียนที่อาจยังไม่เพียงพอ และต้องการโต้แย้งหรือเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการในเรื่องช่องว่างระหว่างนโยบายธรรมาภิบาลในเชิงเอกสารกับการบังคับใช้จริง หรือข้อจำกัดของการกำกับดูแลกิจการที่ยังไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของกรรมการและผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

2. นิยามของคำว่า “บริษัทจดทะเบียน” และ “การทุจริตคอร์รัปชัน”

ด้วยบทความนี้เป็นการศึกษาประเด็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน กรณีบริษัทจดทะเบียน จึงจำเป็นต้องศึกษาบทนิยามของ “บริษัทจดทะเบียน” และ “การทุจริตคอร์รัปชัน” เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาตามวัตถุประสงค์

2.1 ความหมายของคำว่า บริษัทจดทะเบียน

บริษัทจดทะเบียน เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ให้สามารถออกและเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน และได้รับอนุมัติจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้เข้าเป็นบริษัทจดทะเบียนใน SET และ mai (mai เป็นชื่อย่อของตลาดหลักทรัพย์แห่งที่สองของประเทศไทย) ตามขนาดของทุนจดทะเบียนชำระแล้ว และคุณสมบัติอื่น ๆ ที่ตลาดหลักทรัพย์ฯ กำหนด (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2563, online)

บัญชีอภิธานศัพท์ของ LexisNexis ได้นิยามความหมายของ Listed Company ไว้ว่า A company that has any class of its securities admitted to the official list, as well as admission to trading on a Recognized Investment Exchange (RIE) (LexisNexis, 2024, online) แปลเป็นภาษาไทยได้ความว่า บริษัทที่มีหลักทรัพย์ใด ๆ ก็ตาม อันได้รับการยอมรับ และหลักทรัพย์ของบริษัทนั้นได้เข้าทำการซื้อขายอย่างเป็นทางการในตลาดหลักทรัพย์ที่ได้รับการยอมรับ

2.2 ความหมายของคำว่า ทุจริตคอร์รัปชัน

เพื่อให้การศึกษาความหมายของคำว่าทุจริตคอร์รัปชัน มีรายละเอียดครบถ้วน จึงขอแยกการศึกษาค้นคว้าความหมายออกเป็นสองคำคือ คำว่า ทุจริต กับคำว่า คอร์รัปชัน

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา ได้เผยแพร่นิยามคำว่า ทุจริต โดยใส่ไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 คำว่า **ทุจริต** จะมีความหมายอยู่ 3 อย่าง คือ 1. เป็นคำนาม หมายถึง ความประพฤติชั่ว 2. คำกริยา หมายถึง โกง และ 3. คำวิเศษณ์ หมายถึง ไม่ซื่อตรง (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2554, online)

คำว่า ทุจริต เมื่อศึกษาค้นหานิยามในกฎหมายอาญา จะพบว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 ให้นิยาม “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น แต่จากการทบทวนวรรณกรรม กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของไทยหลายฉบับจะพบว่า ชื่อกฎหมายและเนื้อหาในกฎหมายจะใช้เพียงคำว่า “ทุจริต” เท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

คำว่า คอร์รัปชัน (Corruption) เป็นคำในภาษาต่างประเทศ ซึ่งพจนานุกรมของต่างประเทศ เช่น The Britannia World Language ได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า หมายถึง การกระทำที่ทำให้ศีลธรรมเสื่อมทรามและการกระทำที่เบี่ยงเบนออกจากความซื่อตรงโดยการกินสินบน (รัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2566)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) มิได้กำหนดความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” ไว้ในรูปของบทนิยามทางกฎหมายที่เป็นทางการและตายตัว หากแต่ใช้แนวทางการ

อธิบายผ่านลักษณะของการกระทำและพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นการทุจริตเป็นสำคัญ โดยนิยามเชิงแนวคิดที่ได้รับการอ้างอิงอย่างแพร่หลายในเอกสารของสหประชาชาติ คือ “การใช้อำนาจหรือความไว้วางใจที่ได้รับมอบหมายไปโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน” (United Nations, 2004) และองค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส Transparency International (TI) ให้นิยามคำคอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจที่ได้รับความไว้วางใจในทางที่ผิด (Abuse of entrusted power) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2562)

เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2560) ได้กำหนดถ้อยคำไว้ในเอกสาร “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน” โดยใช้ทั้งสองคำ คือ คำว่า การทุจริต และการคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตามในเอกสารดังกล่าว มิได้กำหนดนิยามของทั้งสองคำนี้ไว้ เมื่อศึกษาเพิ่มเติมต่อไปที่นโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันของบริษัทมหาชนจำกัดแห่งหนึ่ง[4] พบว่า มีการนิยามคำว่า ทุจริต (Fraud) หมายถึง การกระทำใด ๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยหมายความรวมถึงการกระทำต่าง ๆ เช่น 1. การยักยอก 2. การฉ้อโกง 3. การตกแต่งบัญชี 4. การคอร์รัปชัน (บริษัท ป.ต.ท จำกัด (มหาชน), 2564) เมื่อพิจารณานิยามดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า นิยามคำว่าทุจริต ของบริษัท ป... จำกัด (มหาชน) น่าจะได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนิยาม “โดยทุจริต” ในประมวลกฎหมายอาญานำมาใช้ในการร่างนิยาม

ขณะที่นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันและสินบน ของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง อันเป็นบริษัทจดทะเบียนเช่นกัน ได้แสดงนิยามคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การใช้อำนาจหรือหน้าที่โดยทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือบุคคลอื่น รวมถึงการติดสินบน การกรรโชก การฉ้อโกง การหลอกลวง การสมรู้ร่วมคิด การสมยอมกัน การยักยอกเงิน การฟอกเงิน และการกระทำอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), 2567) ข้อสังเกตในกรณีของธนาคารแห่งนี้ คือ การเลือกใช้คำว่าคอร์รัปชันแทนคำว่า ทุจริต

ในงานเขียนของ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ ได้ศึกษาค้นคว้าและพบคำจำกัดความของคอร์รัปชันคือ “การลุแก่อำนาจซึ่งได้รับมาเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว” (the abuse of entrusted power for private gain) (วรากรณ์ สามโกเศศ, 2567)

โดยสรุป คำว่า “ทุจริตคอร์รัปชัน” เมื่อแยกคำจะพบว่า คำว่า ทุจริต และคำว่า คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายเดียวกัน โดยคำว่า “ทุจริต” นั้นตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Corruption” ซึ่งคำว่า “ทุจริต” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายไว้ว่า ความประพฤติชั่ว ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางกายเรียกว่า กายทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่ว

[4] ในการนำเสนอกรณีศึกษา บทความนี้ใช้ชื่อย่อของบริษัทแทนการใช้ชื่อเต็ม อันเป็นไปเพื่อความเหมาะสมทางวิชาการและเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบอันไม่จำเป็นต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งมิใช่ประเด็นหลักของการศึกษา

ทางวาจา เรียกว่า วจีทุจริต ถ้าเป็นความพฤติชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต (สถาบันพระปกเกล้า, 2567)

เนื่องจากประชาชนจำนวนหนึ่งคุ้นเคยกับคำว่า “คอร์รัปชัน” อยู่แล้วและจากการทบทวนวรรณกรรมพบการใช้คำสองคำติดกันยังคงมีอยู่ในหลายผลงาน ฉะนั้นผู้เขียนจึงเลือกใช้คำว่า ทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้สื่อความหมายที่ชัดเจนแก่ผู้อ่านมากขึ้น อีกทั้งบริษัทจดทะเบียนหลายแห่ง ก็เลือกใช้คำว่า นโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น กลุ่มโรงพยาบาลวิชัยเวชอินเตอร์เนชั่นแนล โดยบริษัทศรีวิชัยเวชวิวัฒน์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) บริษัท เซ็นทรัล รีเทล คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) รวมถึงบริษัท แอสเสท เวิรด์ คอร์ป จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

3. การทุจริตในภาคเอกชนเปรียบเทียบกับภาครัฐ

3.1 ความหมายของคำว่า ทุจริตในภาครัฐ

จากการศึกษานิยามคำว่า ทุจริต ที่กล่าวข้างต้น และนำมาประกอบกับคำว่า “ในภาครัฐ” สามารถจำแนกรูปแบบต่าง ๆ ของการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐได้ ดังนี้ 1) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ 2) การแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การให้หรือรับสินบน 3) กรณีเกี่ยวเนื่องกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการให้สัมปทาน การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ (วโรดม บุญมั่น, 2560)

แผนแม่บทบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ได้แบ่งการทุจริตในภาครัฐออกเป็นสองระดับ คือ การทุจริตในระดับชาติกับการทุจริตในระดับท้องถิ่น

การทุจริตในระดับชาติ คือ การทุจริตในเชิงนโยบาย โดยมีนักการเมืองเป็นตัวการสำคัญในการออกนโยบาย โดยนักการเมืองที่เข้ามาเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการออกกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่พบ นำมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพรรคพวก

การทุจริตในระดับท้องถิ่น คือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ของภาครัฐ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การกระจายอำนาจก็นำมาซึ่งการทุจริตที่มากขึ้นตามไปด้วย การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีได้หลายประเภท 1. การทุจริตด้านงบประมาณ บัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง 2. การทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. การทุจริตโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎ 4. การทุจริตที่เกิดจากการขาดคุณธรรม จริยธรรม 5. การทุจริตที่เกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้ประชาชนทราบ 6. การทุจริตที่เกิดจากการขาดการตรวจสอบของผู้มีส่วนได้เสียต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7. การทุจริตที่เกิดจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2559)

3.2 ความหมายของคำว่า ทุจริตในภาคเอกชน

จากการศึกษาวรรณกรรมของต่างประเทศพบว่า คำว่า “ทุจริตในภาคเอกชน” ได้มี

การศึกษาและให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มานานแล้ว สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC) ได้พัฒนาชุดหลักสูตรโมดูลต่อต้านการทุจริตระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจารย์มหาวิทยาลัยสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการสอนในมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั่วโลก หลักสูตรต่อต้านการทุจริตของ UNODC มีทั้งหมด 11 โมดูล[5] โดยโมดูลที่ 5 มีการบรรจุเรื่องการทุจริตภาคเอกชนไว้ในหลักสูตรนี้ด้วย (United Nations Office on Drugs and Crime, 2019)

การทุจริตในภาครัฐเป็นการใช้อำนาจในทางที่ผิดต่อทรัพยากรของรัฐเป็นหลัก ในขณะที่การทุจริตในภาคเอกชนเป็นการใช้อำนาจในทางที่ผิดต่อทรัพยากรของเอกชนเป็นหลัก จากคำจำกัดความขององค์กรระหว่างประเทศเพื่อความโปร่งใสที่ระบุว่า คอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์ส่วนตัวจากคำจำกัดความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันอาจสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน กรณีพนักงานในภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นกรรมการบริษัท หรือพนักงานบริษัท ที่ได้รับความไว้วางใจจากบริษัทหรือตามกฎหมายบริษัทในการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของบริษัทกลับใช้อำนาจนั้นกระทำการเพื่อตนเอง (United Nations Office on Drugs and Crime, 2019)

จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนของประเทศไทย พบว่า มีงานวิจัยที่ได้ให้ความหมายของการทุจริตในภาคเอกชน คืองานวิจัยของธรรมศักดิ์ เสนามิตร (2563) ผลการวิจัยพบว่า การทุจริตภาคเอกชน หมายถึง “การทุจริตในองค์กรภาคเอกชนซึ่งไม่ใช่การทุจริตภาครัฐที่ไม่ว่ากระทำในรูปแบบหรือกระบวนวิธีการใดก็ตามโดยบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรภาคเอกชนนั้น ทำให้ผู้กระทำได้ไปซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจาก ประชาชนผู้เสียหาย” ไม่ใช่การทุจริตที่เป็นการฉ้อโกงกันเองระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน (ธรรมศักดิ์ เสนามิตร, 2563)

3.2.1 ความหมายของคำว่า นโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน

นโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Policy) คือ กรอบนโยบายและมาตรการเชิงระบบที่องค์กรกำหนดขึ้นเพื่อวางแนวทางป้องกัน ลดความเสี่ยง และรับมือกับการทุจริตภายในองค์กร โดยมุ่งสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในความโปร่งใส ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบต่อการดำเนินธุรกิจในเชิงนโยบาย แนวคิดทางนโยบายดังกล่าวสะท้อนหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate

[5] หลักสูตรต่อต้านการทุจริตของ UNODC มีทั้งหมด 11 โมดูล ดังนี้ Module 1 : What Is Corruption and Why Should We Care? Module 2 : Corruption and Good Governance Module 3 : Corruption and Comparative Politics Module 4 : Public Sector Corruption Module 5 : Private Sector Corruption Module 6 : Detecting and Investigating Corruption Module 7 : Corruption and Human Rights Module 8 : Corruption and Gender Module 9 : Corruption in Education Module 10 : Citizen Participation in Anti-Corruption Module 11 : Corruption, Peace and Security

Governance) การกำกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Compliance) และการบริหารความเสี่ยงเชิงป้องกัน (preventive risk management) ซึ่งต้องอาศัยการกำหนดบทบาทของผู้บริหารในฐานะผู้นำเชิงจริยธรรม การจัดทำมาตรการควบคุมภายใน การตรวจสอบคู่ค้าหรือบุคคลภายนอก การเปิดช่องทางแจ้งเบาะแส และการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลอย่างเหมาะสม ในระดับสากล แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐาน ISO 37001, UNCAC และข้อเสนอแนะของ OECD ที่เน้นการทำงานแบบเป็นระบบ มีการเฝ้าระวังต่อเนื่อง และบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อให้นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันเกิดผลในทางปฏิบัติ ไม่ใช่เพียงเป็นถ้อยแถลงเชิงหลักการ

บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ถือเป็นภาคเอกชนที่มีส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทย ดังเห็นได้จากใน พ.ศ. 2568 มูลค่าการซื้อขายเฉลี่ยรายวันรวมอยู่ที่ 41,405 ล้านบาท โดยเป็นข้อมูลที่เปิดเผย ณ วันที่ 9 มกราคม 2569 (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2569, online) บริษัทจดทะเบียนได้ใช้นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริต ซึ่งนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันมีที่มาจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดหลักการให้บริษัทจดทะเบียนนำไปจัดทำนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีและแนวปฏิบัติ โดยอาจแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่ม คือ 1) นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกรรมการและผู้บริหาร 2) นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการองค์กร และ 3) นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย

ทั้งนี้ การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นนโยบายย่อยอยู่ในส่วนของนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการองค์กร

1. นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

บทความนี้ มุ่งเน้นศึกษาที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์นโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียน อันเป็นไปตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาคเอกชนของบริษัทจดทะเบียนที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า นโยบายดังกล่าวสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้ด้วย

เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษาและขอบเขตการวิเคราะห์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เนื้อหา ขอบเขต และข้อจำกัดของนโยบายต่อต้านการทุจริตในมิติทางกฎหมาย โดยคัดเลือกบริษัทจดทะเบียนที่เปิดเผยนโยบายต่อสาธารณะอย่างชัดเจนและมีขนาดใหญ่บทบาทเศรษฐกิจสำคัญ เพื่อใช้เป็นตัวแทนของมาตรฐานระดับสูงของภาคธุรกิจไทย การศึกษาไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินประสิทธิภาพการป้องกันการทุจริตหรือระดับความโปร่งใสของบริษัท แต่เพื่อพิสูจน์ว่านโยบายที่สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและมาตรฐานสากล เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ และจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมความมั่นคงของการป้องกันการทุจริตในบริษัทจดทะเบียน

ตัวอย่างกรณีศึกษานโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ของบริษัทจดทะเบียนที่ได้นำมาศึกษาต่อไปนี้ เป็นของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีผลประกอบการที่ดี และได้คะแนนประเมิน AGM Checklist ประจำปี 2567[6] ในโครงการ การประเมินคุณภาพการจัดประชุมสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จากสมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย 100 คะแนนเต็ม ลำดับที่ 18 และ ลำดับที่ 172 (สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย, 2567,online) นำมาศึกษาวิเคราะห์ในทางวิชาการเพียงเฉพาะเนื้อหานโยบายเท่านั้น ผู้เขียนจึงได้นำเนื้อหาเฉพาะที่จำเป็นต่อการศึกษามาแสดงในบทความดังต่อไปนี้

นโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน บริษัท แอสเสท เวิรด์ คอร์ป จำกัด (มหาชน)

รายงานประจำปี 2566/แบบ 56-1 ONE REPORT ได้แสดงข้อมูลว่า บริษัท แอสเสท เวิรด์ คอร์ป จำกัด (มหาชน) ประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการการค้า (Retail&Wholesale) และกลุ่มธุรกิจอาคารสำนักงาน (Office) (บริษัท แอสเสท เวิรด์ คอร์ป จำกัด (มหาชน), 2566)

ขอบเขตนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ของบริษัท แอสเสท เวิรด์ คอร์ป จำกัด (มหาชน) อันปรากฏในเอกสารที่ชื่อนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่เริ่มใช้บังคับตั้งแต่ 22 มกราคม 2562 แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ตามมติคณะกรรมการบริษัท ครั้งที่ 1/2566 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2566 ได้ระบุข้อย่อยของนโยบายดังกล่าวดังนี้

1.1 ห้ามกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน ทุกระดับของบริษัทและบริษัทย่อยมีส่วนร่วมกับการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม การติดสินบนและการแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเรียก รับ เสนอ หรือให้ทรัพย์สิน รวมถึงประโยชน์อื่นใดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่ทำธุรกิจกับบริษัทหรือบริษัทย่อย เพื่อประโยชน์ของตนเอง ผู้อื่น หรือสร้างโอกาสทางธุรกิจแก่บริษัทหรือบริษัทย่อย

จากการศึกษาพบว่า ข้อ 1.1 นี้ สอดคล้องกับหลักแนวคิดหรือหลักการสากล คือ หลักการพื้นฐานของการต่อต้านการให้สินบนตามมาตรฐาน ISO 37001 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

1.2 บริษัทมีนโยบายที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย และในทุกประเทศที่ตัวแทนของบริษัทประกอบธุรกิจในนามของบริษัท

1.3 นโยบายนี้ขยายไปถึง ตัวแทน คู่สัญญาหรือบุคคลใดที่กระทำการในนามของบริษัทและบริษัทย่อย

[6] ประเมิน AGM Checklist ประจำปี 2567 คือ โครงการประเมินคุณภาพการจัดประชุมสามัญผู้ถือหุ้นบริษัทจดทะเบียน (Annual General Meeting : AGM) ประจำปี 2567 ซึ่งดำเนินการโดย สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย (TIA). โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับมาตรฐานการจัดประชุม AGM ของบริษัทจดทะเบียนให้มีคุณภาพดีขึ้น และเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance).

1.4 หากกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน กระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามนโยบายฉบับนี้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม จะได้รับการพิจารณาทางวินัยตามระเบียบที่บริษัทกำหนดไว้ หรือมีโทษทางกฎหมาย ทั้งนี้ บุคลากรของบริษัทและบริษัทย่อย ต้องทำความเข้าใจและปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน หากพบเห็นการกระทำที่ขัดต่อนโยบายนี้ ให้แจ้งผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงาน/บุคคลที่รับผิดชอบให้ทราบโดยทันที

1.5 ผู้บังคับบัญชาที่เพิกเฉยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายฉบับนี้ โดยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตน หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแต่ล้มเหลวในการจัดการแก้ไข หรือแจ้งเบาะแส จะได้รับการพิจารณาทางวินัยตามระเบียบที่บริษัทหรือบริษัทย่อยกำหนดไว้

1.6 ตัวแทนหรือคู่สัญญาของบริษัทและบริษัทย่อยที่ฝ่าฝืนนโยบายนี้จะถูกเลิกสัญญา

จากการศึกษาพบว่า ข้อ 1.4 ถึงข้อ 1.6 บริษัทได้กำหนดมาตรการทางวินัยและผลทางสัญญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนนโยบาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างกลไกบังคับใช้ภายในองค์กร

1.7 บริษัทจะไม่ลงโทษ ลดตำแหน่ง หรือทำให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานใด ๆ ที่ปฏิเสธไม่กระทำการหรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน แม้การปฏิเสธดังกล่าวจะทำให้บริษัท และ/หรือ บริษัทย่อยต้องสูญเสียโอกาสทางธุรกิจ

จากการศึกษาพบว่า ข้อ 1.7 นี้ สอดคล้องกับหลักแนวคิดหรือหลักการสากลที่สอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection) ที่ปรากฏในมาตรฐาน ISO 37001 และอนุสัญญา UNCAC มาตรการคุ้มครองผู้ที่ปฏิเสธการทุจริตหรือการคอร์รัปชัน

นโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

จากนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (PTT's Anti-Fraud and Corruption Policy) ที่มีการเผยแพร่ต่อสื่อสาธารณะ มีรายละเอียดดังนี้

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ยึดมั่นในการดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม และเป็นไปตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ไม่ว่าการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจนั้นจะอยู่ในประเทศ หรือต่างประเทศ ปตท. จะปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และไม่ยอมรับการทุจริตและคอร์รัปชัน ทุกรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม ปตท. จึงกำหนดให้ กรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนบุคคลใด ๆ ที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของ ปตท. หรือในนามของ ปตท. ปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันของ ปตท. อย่างจริงจัง

โดยแนวปฏิบัติที่ปรากฏในเอกสารแสดงนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ระบุแนวปฏิบัติจำนวน 17 ข้อดังนี้

1. บุคลากรของ ปตท. ต้องปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันของ ปตท. รวมถึง กระบวนการป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชันอย่างเคร่งครัด

2. บุคลากรของ ปตท. ต้องปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ มีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณในวิชาชีพ และมีความรับผิดชอบ

3. บุคลากรของ ปตท. ต้องไม่ดำเนินการหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตและคอร์รัปชันทุกรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี มาตรฐานทางจริยธรรม และจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจของ ปตท. รวมทั้งระเบียบ และข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. บุคลากรของ ปตท. ต้องหลีกเลี่ยงการกระทำที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) กับ ปตท. การดำเนินการใด ๆ จะต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล อยู่บนพื้นฐานของการกระทำเพื่อประโยชน์ของ ปตท. ไม่ขัดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากมีการกระทำหรือพฤติการณ์ใดที่เข้าข่าย มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับ ปตท. บุคลากรดังกล่าวมีหน้าที่ต้องรายงานความขัดแย้งทางผลประโยชน์ผ่านช่องทางที่ ปตท. กำหนด

5. บุคลากรของ ปตท. ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังเกี่ยวกับการรับ การให้ของขวัญ ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใด รวมถึงการเลี้ยงรับรอง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติเรื่องการรับ-ให้ ของขวัญ การเลี้ยงรับรอง หรือประโยชน์อื่นใด และสอดคล้องกับระเบียบ ข้อกำหนดของ ปตท. ที่เกี่ยวข้อง

6. ห้ามบุคลากรของ ปตท. ให้หรือรับสินบน รวมถึงผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคเอกชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อเป็นการจูงใจ ทำให้มีอิทธิพล หรือทำให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า ข้อ 6. นี้ เป็นไปตามหลักแนวคิดหรือหลักการสากล

- OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions
- United Nations Convention against Corruption (UNCAC) และ
- ISO 37001: Anti-Bribery Management Systems

7. การว่าจ้างบุคคลใด ๆ ให้ดำเนินการแทน หรือดำเนินการในนาม ปตท. ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบถึงจริยธรรมธุรกิจในเรื่องนี้ และต้องดูแลให้เงื่อนไขในการว่าจ้างนั้นโปร่งใสและเหมาะสม ถูกกฎหมาย และไม่เป็นการทุจริตและคอร์รัปชัน

8. การบริจาคเพื่อการกุศล และการให้เงินสนับสนุนของ ปตท. มีขั้นตอนการตรวจสอบอนุมัติและสอบทาน โดยต้องมีเอกสารหลักฐานชัดเจนและสอดคล้องกับระเบียบของ ปตท. เพื่อให้มั่นใจว่าการบริจาคเพื่อการกุศลและเงินสนับสนุนไม่ได้ใช้เป็นข้ออ้างสำหรับการทุจริตและคอร์รัปชัน

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่า นโยบายของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่กำหนดให้การบริจาคเพื่อการกุศลและการให้เงินสนับสนุนต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบ อนุมัติ และสอบทานอย่างเป็นระบบ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดเก็บเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน สะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักความโปร่งใส (Transparency) และความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับของธุรกรรมทางการเงิน (Fund Traceability) มาใช้เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันความเสี่ยงจากการทุจริตและการใช้กิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) โดยเฉพาะหลักการที่มุ่งส่งเสริมความโปร่งใสในการดำเนินธุรกรรมทางการเงิน การติดตามเส้นทางการเงิน และการป้องกันการปกปิดทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต แม้ว่า UNCAC จะมิได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริจาคเพื่อการกุศลโดยตรง แต่หลักการดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลกิจกรรมการบริจาคและการให้เงินสนับสนุนขององค์กรธุรกิจได้อย่างเหมาะสม

9. ปตท. จัดให้มีมาตรการด้าน Governance Risk และ Compliance (GRC) แบบบูรณาการที่ช่วยส่งเสริม การกำกับดูแลด้านการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน อาทิ การประเมินความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต และคอร์รัปชันในทุกกระบวนการทำงาน เช่น งานขาย การตลาด การลงทุน งานจัดซื้อจัดจ้าง/จัดทำสัญญา บริหารสัญญา เป็นต้น และบริหารจัดการให้มีวิธีการแก้ไขที่เหมาะสม รวมถึงจัดให้มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ

10. ปตท. มีกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นต่อมาตรการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน

11. ปตท. จัดให้มีการสื่อสารและฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องแก่บุคลากรของ ปตท. เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ อย่างแท้จริงเกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน ความคาดหวังของ ปตท. และบทลงโทษ หากไม่ปฏิบัติตามมาตรการนี้

12. ปตท. มีหลักการที่จะไม่ลดตำแหน่ง ลงโทษ หรือให้ผลทางลบต่อบุคลากรของ ปตท. ที่ปฏิเสธการทุจริตและคอร์รัปชัน แม้ว่าการกระทำนั้นจะทำให้ ปตท. สูญเสียโอกาสทางธุรกิจ โดย ปตท. มีกระบวนการสื่อสารอย่างชัดเจนเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่านโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่กำหนดว่า “จะไม่ลดตำแหน่ง ลงโทษ หรือให้ผลทางลบต่อบุคลากรที่ปฏิเสธการทุจริตและคอร์รัปชัน” สะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection) และผู้ปฏิเสธการกระทำทุจริตมาปรับใช้ภายในองค์กร ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล

หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐาน ISO 37001 : Anti-Bribery Management Systems ที่กำหนดให้องค์กรต้องจัดให้มี

มาตรการคุ้มครองบุคคลที่รายงานหรือปฏิเสธการให้สินบนโดยสุจริต รวมทั้งสอดคล้องกับ Article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่สนับสนุนให้รัฐภาคีจัดให้มีมาตรการคุ้มครองบุคคลที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตจากการถูกตอบโต้หรือได้รับผลกระทบในทางลบ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ OECD ที่ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยสำหรับผู้แจ้งเบาะแสและผู้ปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการทุจริต

13. หน่วยงานควบคุมภายในต้องรายงานผลการประเมินการควบคุมภายในต่อหน่วยตรวจสอบภายใน เพื่อดำเนินการสอบทาน หากพบประเด็นที่มีการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันจะต้องแจ้งหน่วยงานผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม เพื่อให้มีการปรับปรุง มาตรการควบคุม

14. ปตท. จัดให้มีขั้นตอนเพื่อให้มั่นใจว่าการควบคุมภายในของกระบวนการทำบัญชี การเก็บรักษาข้อมูล เอกสารและบันทึกต่าง ๆ ได้รับการตรวจสอบเพื่อยืนยันความถูกต้องและเหมาะสมของรายการทางการเงิน และมั่นใจได้ว่าการบันทึกรายการมีหลักฐานเพียงพอ รวมทั้งเพื่อยืนยันประสิทธิผลของกระบวนการตามมาตรการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน

15. ปตท. สื่อสารนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน และแนวปฏิบัติไปยังบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับ ปตท. บริษัทย่อย บริษัทร่วม บริษัทอื่นที่ ปตท. มีอำนาจในการควบคุม คู่ค้าทางธุรกิจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งสาธารณชน ผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย เพื่อทราบและนำมาตรการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันไปปฏิบัติ

16. ปตท. จัดให้มีกระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแลความโปร่งใสในการทำธุรกรรมกับคู่ค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทางธุรกิจ (Third Party Screening) รวมถึงจัดให้มีมาตรการในการกำกับดูแลคู่ค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทางธุรกิจเพื่อให้มั่นใจว่าบุคคลดังกล่าวมีการปฏิบัติตามมาตรการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน

17. สำนักตรวจสอบภายในสามารถรายงานประเด็นที่พบเกี่ยวกับการทุจริตหรือคอร์รัปชัน หรือพฤติกรรมที่น่าสงสัยเกี่ยวกับการกระทำนี้อย่างเร่งด่วนต่อประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ และคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ ปตท.

เมื่อศึกษาวิเคราะห์ นโยบาย (policy) ของบริษัทจดทะเบียนทั้งสองแห่งว่าได้สอดคล้องกับหลัก Corporate Governance หรือมาตรฐานสากลอย่างไร จะพบว่า นโยบายของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่กำหนดให้บุคลากรต้องหลีกเลี่ยง “ความขัดแย้งทางผลประโยชน์” (Conflict of Interest) และมีหน้าที่เปิดเผยความขัดแย้งดังกล่าวผ่านช่องทางที่บริษัทกำหนด สะท้อนหลักการสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance) ซึ่งมุ่งป้องกันมิให้กรรมการหรือผู้บริหารใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนเหนือผลประโยชน์ของบริษัทและผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด

Agency Theory ของ Jensen and Meckling ที่อธิบายถึงปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นในฐานะผู้มอบอำนาจ (Principals) และผู้บริหารในฐานะผู้รับมอบอำนาจ (Agents)

นอกจากนี้ มาตรการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่กำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริตและคอร์รัปชันในทุกกระบวนการทำงาน รวมถึงการกำหนดระบบ Governance, Risk and Compliance (GRC) แบบบูรณาการ ยังสะท้อนแนวคิดด้าน risk-based governance ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะในแนวทางของ OECD และหลักการกำกับดูแลกิจการของตลาดทุนสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงและระบบควบคุมภายในขององค์กร

ในทำนองเดียวกัน นโยบายของบริษัท แอส..... คอร์ป จำกัด (มหาชน) ที่กำหนดให้บริษัทจะไม่ลงโทษพนักงานหรือบุคลากรที่ปฏิเสธการทุจริต แม้บริษัทอาจสูญเสียโอกาสทางธุรกิจ สะท้อนหลักการ whistleblower protection และ ethical corporate culture ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของมาตรการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับสากล เนื่องจากการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและผู้ปฏิเสธการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายดังกล่าวจะสอดคล้องกับหลักการสากลด้าน Corporate Governance และ Anti-corruption Compliance แต่ในทางปฏิบัติอาจมีความเป็นไปได้ที่ประสิทธิภาพของมาตรการเหล่านี้ยังอาจขึ้นอยู่กับ “การบังคับใช้” (Enforcement) และ “ความเป็นอิสระของกลไกตรวจสอบภายใน” ด้วย เนื่องจากหากผู้บริหารระดับสูงหรือผู้มีอำนาจควบคุมบริษัทสามารถแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบภายใน

4. วิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียน แก้ไขปัญหาทุจริตภายในบริษัทจดทะเบียน

4.1 ข้อจำกัดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียน

แม้บริษัทจะมีนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันและกลไกกำกับดูแลภายในองค์กร แต่ปรากฏการณ์กรณีการทุจริตในบริษัทจดทะเบียนยังอาจสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดด้านประเด็นผลสัมฤทธิ์ของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูงสามารถควบคุมข้อมูลและแทรกแซงกลไกตรวจสอบภายในได้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า สัมฤทธิ์ (คำนาม) คือ ความสำเร็จ เมื่อรวมกับคำว่า ผล จึงหมายถึงผลความสำเร็จ หัวข้อนี้จึงต้องการศึกษาวิเคราะห์ผลความสำเร็จของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียน

วิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ในที่นี้ ได้เทียบเคียงมาจากคำว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กฎหมายฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 72ก 31 พฤษภาคม 2562

ในส่วนของบทนิยามตามมาตรา 3 บัญญัติว่า “การประเมินผลสัมฤทธิ์” หมายความว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด (ราชกิจจานุเบกษา, 2562) ในบทความนี้จึงประสงค์ให้หมายถึง การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์อันเกิดจากการใช้นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียนว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์หรือควรจะมีผลสัมฤทธิ์ที่ครอบคลุมการทุจริตของบริษัทจดทะเบียน โดยกรรมการบริษัทที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากด้วยโดยการใช้บทลงโทษเป็นเครื่องมือเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผล

ข้อจำกัดผลสัมฤทธิ์ของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียน อาจแบ่งออกเป็นสองกรณีคือ 1. การไม่เกิดปัญหาการทุจริตภายในบริษัทจดทะเบียนอันกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และ 2. การสนับสนุนให้มีเพียงการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันต่อหน่วยงานรัฐจากบริษัทจดทะเบียนแต่ไม่กล่าวถึงปัญหาการทุจริตภายในบริษัทจดทะเบียนเอง ซึ่งข้อจำกัดนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากกรณีศึกษาเอกสารนโยบายต่อต้านการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนที่กล่าวข้างต้น จะพบว่า กรณีศึกษาบริษัท ป... ซึ่งเป็นบริษัทมหาชน[7] นโยบายมีการกำหนดบทลงโทษอย่างชัดเจน โดยจัดให้มีกระบวนการลงโทษบุคลากรที่ไม่ปฏิบัติ ตามนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน โดยการลงโทษนี้รวมถึงการเลิกจ้างงาน ในกรณีที่ บริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด) เห็นว่าจำเป็น การกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามนโยบายนี้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม จะได้รับการพิจารณาทางวินัยตามระเบียบที่ บริษัท ป....(บริษัทมหาชนจำกัด) กำหนดไว้ และ/หรือมีโทษตามกฎหมายในกรณีของบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับ บริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด) หาก บริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด). พบการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายนี้ บริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด) อาจพิจารณาบอกเลิกนิติสัมพันธ์ที่มีต่อกันได้ ดังนั้น บุคลากรของ บริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด) รวมถึงบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับ บริษัท ป....(บริษัทมหาชนจำกัด) ต้องทำความเข้าใจและปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการทุจริตและ คอร์รัปชันในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน เนื่องจากข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตและคอร์รัปชันอาจสร้างความเสื่อมเสียชื่อเสียงต่อบุคลากรของบริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด) และทำให้ภาพลักษณ์ของ บริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด) มัวหมองได้ แม้ว่าจะไม่มีมูลความจริงเลยก็ตาม หากพบการกระทำใดที่เข้าข่ายขัดต่อนโยบายนี้ ให้แจ้งผ่านช่องทางการแจ้งเบาะแสที่ บริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด) กำหนด

ประเด็นศึกษาที่สำคัญคือ นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของ บริษัท ป...(บริษัทมหาชนจำกัด)

[7] ในการนำเสนอกรณีศึกษา บทความนี้ใช้ชื่อย่อของบริษัทแทนการใช้ชื่อเต็ม อันเป็นไปเพื่อความเหมาะสมทางวิชาการและเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบอันไม่จำเป็นต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งมิใช่ประเด็นหลักของการศึกษา

ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียน ได้รวมความถึงการคอร์รัปชันของผู้บริหารที่กระทำต่อบริษัทจดทะเบียนด้วยหรือไม่นั้น จากการศึกษาถ้อยความจากบทลงโทษที่ว่าจัดให้มีกระบวนการลงโทษบุคลากรที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน โดยการลงโทษนี้รวมถึงการเลิกจ้างงาน เป็นการแสดงให้เห็นว่าบุคลากรที่จะได้รับการลงโทษย่อมไม่ได้รวมถึงกรรมการบริษัท เพราะการลงโทษที่รวมถึงการเลิกจ้างงานใช้กับกรรมการบริษัทไม่ได้ เพราะกรรมการบริษัทไม่ใช่ลูกจ้าง ฉะนั้นการทุจริตภายในบริษัทจดทะเบียนที่กระทบต่อประชาชนจำนวนมาก โดยบริษัทจดทะเบียนมีสถานะเป็นบริษัทมหาชนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 อันเป็นนิติบุคคลโดยการแสดงออกของนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ต้องกระทำการผ่านผู้แทนนิติบุคคล คือกรรมการ หากศึกษาเปรียบเทียบกับ ปัญหาจากกรณี บริษัท ส. จำกัด (มหาชน) ที่กล่าวมาข้างต้น ก็เป็นปัญหาที่เกิดจากบุคคลในระดับผู้บริหารของบริษัท แม้จะมีนโยบายต่อต้านการทุจริต ก็ไม่สามารถป้องกันปัญหาและผลกระทบได้ (Stark Corporation, 2564).

ในกรณีศึกษานโยบายการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ของบริษัท แอส... (บริษัทมหาชนจำกัด) ในข้อ 1.1 ระบุว่า “ห้ามกรรมการ ผู้บริหาร พนักงานทุกระดับของบริษัทและบริษัทย่อย มีส่วนร่วมกับการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม การติดสินบนและการแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเรียก รับ เสนอ หรือให้ทรัพย์สิน รวมถึงประโยชน์อื่นใดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่ทำธุรกิจกับบริษัทหรือบริษัทย่อย เพื่อประโยชน์ของตนเอง ผู้อื่นหรือสร้างโอกาสทางธุรกิจแก่บริษัทหรือบริษัทย่อย” ข้อความในส่วนนี้ จึงเข้าลักษณะการไม่สนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันต่อหน่วยงานรัฐจากบริษัทจดทะเบียน

โดยผลสัมฤทธิ์ของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียนนี้ อาจวัดผลได้จากการไม่เกิดเหตุทุจริตภายในบริษัทจดทะเบียนที่กระทบต่อประชาชนจำนวนมาก อันเข้าลักษณะฐานความผิดฉ้อโกงประชาชน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าบริษัทจดทะเบียนได้กำหนดนโยบายในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ยังมีกรณีที่บริษัทจดทะเบียนอื่น ๆ ได้รับความเสียหายจากกรรมการบริษัท ซึ่งผลที่ตามมาคือ การถูกสอบสวนดำเนินคดีโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังปรากฏตามสถิติการดำเนินคดีของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่เป็นการกล่าวโทษผู้บริหารบริษัทในฐานความผิดทุจริตช่วงระหว่าง พ.ศ. 2561-2567 (สำนักงานคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2567)

ตารางที่ 1 : จำนวนคดีที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กล่าวโทษผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน ตั้งแต่ พ.ศ. 2561-2567

ปี	จำนวนคดี	จำนวนบุคคล (ตัวการและผู้สนับสนุน) ที่ถูกกล่าวโทษ (ราย)
2561	4	46
2562	2	9
2563	3	10
2564	6	43
2565	3	14
2566	3	17
2567	8	31

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2567

จากข้อมูลในตารางที่ 1 พบว่า จำนวนคดีที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กล่าวโทษผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนในช่วง พ.ศ. 2561–2567 มิได้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยใน พ.ศ. 2567 มีจำนวนคดีสูงสุดถึง 8 คดี ขณะที่จำนวนบุคคลที่ถูกกล่าวโทษในแต่ละปียังคงอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2561 และ 2564 ที่มีผู้ถูกกล่าวโทษจำนวน 46 ราย และ 43 ราย ตามลำดับ

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แม้บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะมีการกำหนดนโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน รวมทั้งนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาปรับใช้ในการดำเนินงานอย่างแพร่หลาย แต่ปัญหาการกระทำผิดของกรรมการและผู้บริหารยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่องในทางปฏิบัติ อันแสดงให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างการกำหนดนโยบายในเชิงเอกสารกับประสิทธิผลของการบังคับใช้จริงภายในองค์กร

นอกจากนี้ จำนวนบุคคลที่ถูกกล่าวโทษในหลายคดีมีลักษณะเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายราย สะท้อนให้เห็นว่าการกระทำผิดในบริษัทจดทะเบียนมักมิได้เกิดจากการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว หากแต่อาจเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการกำกับดูแล การควบคุมภายใน และการกำกับติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารในระดับองค์กร

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงตัวอย่างคดีที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กล่าวโทษผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2566-2567 ปรากฏคดีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2568)

ก) การทำธุรกรรมต้องสงสัย

ตัวอย่างการกระทำ

ขณะเกิดเหตุ นาย ค. ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร และนาย อ. ดำรงตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน กระทำการทุจริตผ่านธุรกรรมต้องสงสัยรวม 5 รายการ รวมมูลค่าความเสียหายประมาณ 110 ล้านบาท ได้แก่ (1) กรณีลงทุนซื้อหุ้นของบริษัท J ซึ่งเป็นบริษัทที่ไม่มีอยู่จริง (2) กรณีลงทุนซื้อหุ้นที่จดทะเบียนและหุ้นเพิ่มทุนในอนาคตของบริษัท S และสั่งซื้อรองเท้าจากบริษัท S ที่พบว่าไม่สมเหตุสมผลในการเข้าทำรายการและไม่มีเจตนาทำธุรกรรมจริง (3) กรณีทำธุรกรรมผ่องถ่ายเงินผ่านการขอเงินเพิ่มทุน การทำสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ (License Agreement) และการทำสัญญาจ้างเหมาช่วง (Subcontract Agreement) ของบริษัทย่อยรายบริษัท ด. ซึ่งพบว่าไม่ได้มีเจตนาทำธุรกรรมจริง แต่ทำเพื่อต้องการผ่องถ่ายผลประโยชน์ไปให้นาย จ. และบุคคลอื่น (4) กรณีโอนสิทธิการเช่าพื้นที่สำนักงานให้แก่บริษัท ช. (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งพบว่าเป็นธุรกรรมที่ผ่องถ่ายผลประโยชน์ให้บริษัท ช. (ประเทศไทย) จำกัด (5) กรณีทำสัญญาให้บริการเครือข่ายกับบริษัท ช. (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งภายหลังพบว่าศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่าสัญญาดังกล่าวเป็นโมฆะ เนื่องจากนาย ค. แสดงเจตนาลวงอันเป็นการทุจริตผ่องถ่ายผลประโยชน์ไปให้แก่บริษัท ช. (ประเทศไทย) จำกัด โดยการกระทำข้างต้นมี นาย ล. หรือ นาย จ. หรือ นาย ม. หรือ นาย ฮ. หรือ นาย ส. หรือ นาย ษ. หรือบริษัท ช. (ประเทศไทย) จำกัด เป็นผู้สนับสนุน

กรณีเช่นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กล่าวโทษในความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ตามมาตรา 307 มาตรา 311 มาตรา 313 มาตรา 281/2 วรรคสอง ประกอบมาตรา 89/7 และมาตรา 89/24 ประกอบมาตรา 89/7 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ข) การทุจริตผ่านบริษัทย่อย

ตัวอย่างการกระทำ

ในช่วง พ.ศ.2560-2561 นาย อ. ขณะเกิดเหตุดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ และประธานกรรมการบริหารของบริษัท ท. จำกัด (มหาชน) และกรรมการบริษัท T. จำกัด (“บริษัทย่อย”) มีการทุจริตผ่านบริษัทย่อย โดยการทำสัญญาติดตั้งสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์บริเวณตู้โทรศัพท์สาธารณะกับบริษัท จี. (ประเทศไทย) จำกัด (สัญญาหลัก) โดยระบุให้บริษัทย่อยจ่ายเงินค่ารับโอนสิทธิ จำนวน 3 ล้านบาท ให้บริษัท จี. (ประเทศไทย) จำกัด แต่เงินดังกล่าวกลับถูกโอนกลับไปให้นาย อ. ต่อมาบริษัทย่อยทำสัญญาเพิ่มเติมจากสัญญาหลัก เพื่อจ่ายเงินค้ำประกัน จำนวน 50 ล้านบาท ให้ บริษัท จี. (ประเทศไทย) จำกัด แต่เงินดังกล่าวกลับถูกโอนไปให้บริษัท แอล. จำกัด และโอนต่อไปยังบุคคลอื่นอีกหลายทอดตามคำสั่งของนาย อ.

กรณีเช่นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กล่าวโทษในความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ตามมาตรา 311 มาตรา 313 มาตรา 281/2 วรรคสอง ประกอบมาตรา 89/7 มาตรา 89/24 และมาตรา 315

แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ค) การเบียดบังทรัพย์สินและแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่น

ตัวอย่างการกระทำ

ในช่วง พ.ศ.2557-2558 นาย ภ. และนาง ส. อดีตกรรมการและผู้บริหารบริษัท อ. จำกัด (มหาชน) ได้รับความช่วยเหลือหรือความสะดวกจากพลโท บ. กรรมการผู้มีอำนาจของบริษัท เอ็น.ที. จำกัด ซึ่งเป็นตัวแทนจัดหาที่ดินเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานขยะและสิทธิกำจัดขยะให้แก่บริษัท อ. จำกัด (มหาชน) และนาย ส. ผู้ประสานงานจัดซื้อที่ดินและจัดการเรื่องการเงิน ในการอนุมัติจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานขยะชีวมวล และ Plastic Recycling ที่อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ในราคาสูงเกินสมควร และอนุมัติให้ บริษัท อ. จำกัด (มหาชน) จ่ายเงินค่าดำเนินการจัดหาสิทธิกำจัดขยะให้แก่ บริษัท .....ที. จำกัด ทั้งที่ บริษัท อ. จำกัด (มหาชน) ขออนุมัติยกเลิกการสร้างโรงไฟฟ้าไปแล้ว จึงเป็นเงื่อนไขที่ไม่สามารถเป็นไปได้ อันเป็นเหตุให้บริษัท อ. จำกัด (มหาชน) ได้รับความเสียหายรวมทั้งสิ้น 156.8 ล้านบาท การกระทำของบุคคลทั้งสี่รายดังกล่าว เป็นการกระทำผิดหน้าที่โดยทุจริต เบียดบังทรัพย์สิน และแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการเสียหายแก่ บริษัท อ. จำกัด (มหาชน)

กรณีเช่นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กล่าวโทษในความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ตามมาตรา 281/2 วรรคสอง ประกอบมาตรา 89/7 และมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 มาตรา 313 และมาตรา 315 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น เป็นกรณีที่กรรมการบริษัทกระทำการทุจริตให้เกิดความเสียหายต่อบริษัท ซึ่งย่อมส่งผลเสียหายต่อผู้ถือหุ้นในที่สุด

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การกล่าวโทษของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มิได้ครอบคลุมถึงกรรมการทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการตรวจสอบ หรือกรรมการผู้ไม่มีอำนาจลงนาม ซึ่งเป็นปัญหาของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ความผิด มาตรการตามกฎหมายในการควบคุมป้องกันการทุจริตในส่วนของกรรมการบริษัทจดทะเบียนจึงควรลดช่องว่างของกระบวนการในส่วนนี้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดของกรรมการบริษัทในปัจจุบันที่สำคัญมีสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

5.1 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

มาตรา 214 กรรมการหรือผู้ชำระบัญชีของบริษัทใดโดยทุจริต แสดงออกซึ่งความเท็จหรือ

ปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นในเรื่องฐานะการเงินของบริษัทนั้น มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา 215 บุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทใดกระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการเสียหายแก่บริษัทนั้น มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าหมื่นบาท

5.2 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

มาตรา 89/7 ในการดำเนินกิจการของบริษัท กรรมการและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติคณะกรรมการ ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

มาตรา 281/2 กรรมการหรือผู้บริหารบริษัทผู้ใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริตตามมาตรา 89/7 จนเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 307 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของนิติบุคคลดังกล่าวหรือทรัพย์สินที่นิติบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

มาตรา 308 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ ครอบครองทรัพย์ซึ่งเป็นของนิติบุคคลดังกล่าวหรือซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

มาตรา 311 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำการหรือไม่กระทำการ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการเสียหายแก่นิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

มาตรา 313 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท

หรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือหลักทรัพย์ซื้อขาย ในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ใดฝ่าฝืนมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 หรือมาตรา 311 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับเป็นเงินสองเท่าของราคาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการฝ่าฝืนในมาตรานั้น ๆ แล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายมีการกำหนดโทษทางพินัยและทางอาญาไว้สำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียนแล้ว แต่กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของกรรมการบริษัทในหลายฐานความผิดควรย่อมต้องมีสำหรับกรรมการทุกคนตามหลักการรับผิดร่วมกันยกตัวอย่างเทียบเคียงได้กับมาตรา 1168 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีการบังคับการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามมติที่ประชุมใหญ่ อันกรรมการทุกคนต้องรับผิดร่วมกัน แม้จะไม่ได้เป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการตรวจสอบซึ่งเป็นกรรมการอิสระ ไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมกับธุรกรรมของบริษัท และไม่เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ แต่ก็มีบทบาทหน้าที่ในฐานะกรรมการเหมือนกรรมการบริษัททุกคน คือ กำหนดนโยบายหรือให้ความเห็นชอบในวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ เป้าหมาย แผนธุรกิจ และงบประมาณของบริษัท ดูแลระบบการควบคุมภายในและบริหารความเสี่ยง ติดตามการทำงานของฝ่ายจัดการ เป็นต้น รวมไปถึงการดูแลความถูกต้อง และความน่าเชื่อถือของรายงานทางการเงินและระบบควบคุมภายในและตรวจสอบภายใน ดูแลให้บริษัทปฏิบัติตามกฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ ฯลฯ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2568) เมื่อกรรมการตรวจสอบมีบทบาทหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้ว การพิสูจน์ว่ากรรมการตรวจสอบจงใจละเลยไม่ดูแลจนกระทั่งเกิดผลเสียหายต่อบริษัทและผู้ถือหุ้นจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการพิสูจน์ความผิด ซึ่งผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมไม่พึงละเลย

ทั้งนี้ ร่างกฎหมายที่ผู้เขียนนำเสนอ จะมีส่วนเข้ามาเสริมช่องว่างระหว่างนโยบายต่อต้านการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนกับปัญหาในทางปฏิบัติจากการบังคับใช้กฎหมายที่อาจยังมีกรรมการอิสระของบริษัทจดทะเบียนหลุดรอดไป แต่เนื่องจากข้อจำกัดของบทความนี้ที่เป็นบทความวิชาการ บทความนี้จึงขอนำเสนอเพียงร่างกฎหมายในบางมาตราสำคัญที่สมควรได้รับการแก้ไขก่อน

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้มีข้อสรุปว่านโยบายต่อต้านการทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายใต้กรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีส่วนสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการดำเนินธุรกิจของบริษัทจดทะเบียนให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับหลักการสากลด้านการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายต่อต้านการทุจริต การควบคุมภายใน การบริหารความเสี่ยง การกำกับดูแลการให้หรือรับของขวัญ การบริจาคเพื่อการกุศล การแจ้งเบาะแส และการ

คุ้มครองผู้ร้องเรียน ซึ่งล้วนเป็นกลไกที่ช่วยลดโอกาสและความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตภายในองค์กรได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการมีนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเพียงอย่างเดียวมิอาจรับประกันได้ว่าจะสามารถป้องกันหรือขจัดการทุจริตในบริษัทจดทะเบียนได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจาก นโยบายต่อต้านการทุจริตของบริษัทจดทะเบียน อาจมีข้อจำกัดประสิทธิผลของนโยบาย และข้อจำกัดจากความจริงจังในการบังคับใช้ของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การกำกับติดตาม และวัฒนธรรมองค์กรของแต่ละบริษัทเป็นสำคัญ ในหลายกรณีนโยบายต่อต้านการทุจริต จึงมีสถานภาพอยู่ในลักษณะของกลไกเชิงเอกสาร (Paper Compliance) ที่มุ่งตอบสนองต่อข้อกำหนดด้านการกำกับดูแลกิจการหรือความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียมากกว่าการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานในบริษัทจดทะเบียนอย่างแท้จริง

ในส่วนของข้อเสนอแนะ บทความนี้จึงเสนอว่า แม้มาตรการทางกฎหมายและนโยบายธรรมาภิบาลจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและควบคุมการทุจริตในภาคเอกชน แต่การแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างมีประสิทธิผลจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างกฎหมาย ระบบกำกับดูแลกิจการ การบังคับใช้ที่จริงจัง กลไกตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระ ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในคุณธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคมควบคู่กันไป ทั้งนี้เพื่อลดช่องว่างระหว่างนโยบายธรรมาภิบาลในเชิงเอกสารกับการปฏิบัติจริง และเพื่อให้มาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมาย จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดรับกับแนวคิดและแนวทางการป้องกันทุจริตที่นับวันมีการพัฒนารูปแบบใหม่ขึ้นมา

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีกระบวนการพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญาแก่ผู้บริหาร หรือกรรมการบริษัทจดทะเบียนทุกคน และพนักงานของบริษัทในฐานความผิดทุจริตคอร์รัปชันต่อบริษัทจดทะเบียน

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

“มาตรา 281/2 กรรมการหรือผู้บริหารบริษัทผู้ใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริตตามมาตรา 89/7 จนเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า บทบัญญัติในมาตรา 281/2 ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเป็นความใหม่ดังนี้

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยทุจริตในเหตุที่ต้องมีความรับผิดร่วมกันจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จะกำหนดความรับผิดของกรรมการและผู้บริหารที่ฝ่าฝืนหน้าที่ไว้แล้ว แต่บทบัญญัติปัจจุบันยังมุ่งเน้นความรับผิดของผู้กระทำผิดโดยตรงเป็นสำคัญ ขณะที่ในทางปฏิบัติ การทุจริตในบริษัทจดทะเบียนจำนวนมากเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างการบริหารที่กรรมการมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการโดยรวม หากกรรมการละเลยต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือเพิกเฉยต่อความเสี่ยงด้านการทุจริต อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ถือหุ้น นักลงทุน และประชาชนโดยรวมได้

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อขยายขอบเขตความรับผิดให้ครอบคลุมกรณีที่กรรมการทุกคน ที่ได้ละเลยต่อหน้าที่กำกับดูแล อันเป็นการเสริมสร้างความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท และเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการป้องกันการทุจริตในบริษัทจดทะเบียน

มาตรา 281/2	ร่าง มาตรา 281/2 ที่นำเสนอเพื่อขอแก้ไข
กรรมการหรือผู้บริหารบริษัทผู้ใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต ตามมาตรา 89/7 จนเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยทุจริตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”	ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยทุจริต**<u>ในเหตุที่ต้องมีความรับผิดร่วมกันจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ</u>** ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายปัจจุบัน	ปัญหา	ข้อเสนอที่แก้ไข
มาตรา 281/2 กำหนดความรับผิดเฉพาะผู้กระทำผิดโดยตรง	ไม่ครอบคลุมกรรมการทุกคนที่ละเลยการกำกับดูแล หรือเพิกเฉยต่อการทุจริต	เพิ่มบทบัญญัติให้กรรมการทุกคนที่มีหน้าที่กำกับดูแลและละเลยต่อหน้าที่ต้องร่วมรับผิด

จำเดิมกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มาตรา 281/2 เป็นกฎหมายที่มีบทกำหนดโทษอาญาแก่กรรมการบริษัทจดทะเบียนตามข้อเสนอแนะของผู้เขียนอยู่แล้ว แต่เนื่องจากการใช้หลักความรับผิดทางกฎหมายอาญา มาปรับใช้ก่อน พิสูจน์ความรับผิดทางแพ่งอาจทำให้กรรมการบางคนหลุดพ้นจากความรับผิดร่วมกันทั้งทางแพ่งและทางอาญา จึงเห็นควรกำหนดความรับผิดร่วมกัน ซึ่งเป็นหลักการกฎหมายพื้นฐานอันมีมาในกฎหมายระบบ Common Law คือ Joint and several liability

และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 22 หุ้นส่วนและบริษัท และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ในประเด็นความรับผิดร่วมกันของกรรมการ ซึ่งการปรับแก้ไขนี้จะได้ประโยชน์ต่อ Holding Company ซึ่งอาจเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัดที่อยู่นอกตลาดหลักทรัพย์ แต่ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทจดทะเบียน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในบริษัทจดทะเบียน และหน่วยงานกำกับดูแลสามารถบังคับใช้กฎหมายได้สัมฤทธิ์ผล

ข้อเสนอเชิงวิเคราะห์ข้อจำกัดของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันในบริษัทจดทะเบียน: ปัญหาการบังคับใช้และโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร จากการศึกษานโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียนขนาดใหญ่ พบว่าโดยทั่วไปนโยบายดังกล่าวมักมีเนื้อหาครอบคลุมหลักการสำคัญที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นการห้ามให้หรือรับสินบน การจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกำหนดบทลงโทษทางวินัย ตลอดจนการจัดให้มีระบบควบคุมภายในและการประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริต อย่างไรก็ดี การปรากฏกรณีทุจริตในบริษัทจดทะเบียนหลายกรณีสะท้อนให้เห็นว่าการมีนโยบายเพียงอย่างเดียวมิได้เป็นหลักประกันว่าการทุจริตจะสามารถป้องกันหรือยับยั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่าข้อจำกัดสำคัญของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันมิได้อยู่ที่เนื้อหาของนโยบาย หากแต่อยู่ที่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ถูกตรวจสอบเป็นกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีอำนาจควบคุมข้อมูล การตัดสินใจ และทรัพยากรภายในองค์กร ในสถานการณ์เช่นนี้ กลไกกำกับดูแลภายในที่ถูกออกแบบมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระหรือมีประสิทธิผลเพียงพอ

นอกจากนี้ แม้มีบางบริษัทจะกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันไว้แล้ว แต่บทลงโทษดังกล่าวมักเป็นมาตรการภายในองค์กรซึ่งขึ้นอยู่กับการดำเนินการของฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริษัทเอง ส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอาจเผชิญข้อจำกัดในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งมีอำนาจควบคุมองค์กรหรือมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจภายในบริษัท ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างการบริหารของบริษัทมหาชนสมัยใหม่มักมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและการเข้าถึงข้อมูลสำคัญไว้ในมือของผู้บริหารระดับสูง การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้ถือหุ้นในฐานะเจ้าของกิจการกับผู้บริหารในฐานะ

ผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Agency Theory ที่อธิบายถึงความเป็นไปได้ที่ผู้บริหารอาจดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าประโยชน์ของผู้ถือหุ้น หากปราศจากกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ปัญหาสำคัญของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันในบริษัทจดทะเบียนจึงมิใช่การขาดนโยบายหรือการขาดหลักธรรมาภิบาล หากแต่เป็นข้อจำกัดของกลไกการบังคับใช้ ความไม่สมดุลของโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร และการขาดมาตรการที่สามารถสร้างความรับผิดรับชอบต่อกรรมการและผู้บริหารระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิผล เมื่อกลไกตรวจสอบภายในไม่สามารถถ่วงดุลผู้มีอำนาจควบคุมองค์กรได้อย่างแท้จริง นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันก็อาจกลายเป็นเพียงมาตรการเชิงสัญลักษณ์มากกว่าจะเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการป้องกันการทุจริตอย่างแท้จริง

ท้ายสุดนี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันล้มเหลวหรืออาจกล่าวได้ว่ามีข้อจำกัดเพราะขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ขาดบทลงโทษทางกฎหมายที่ชัดเจน ขาดความรับผิดร่วมกันของกรรมการผู้ที่ไม่มีอำนาจบริหาร ขาดกลไกตรวจสอบภายในที่เข้มข้น และอาจเพราะโครงสร้างอำนาจในบริษัทมหาชนเปิดช่องให้ผู้บริหารบางคน บางคณะกรรมการย่อยได้ใช้อำนาจโดยไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายได้อย่างเพียงพอนั่นเอง ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2563). **บริษัทจดทะเบียน.** ค้นเมื่อ 21 กันยายน 2567 จาก https://www.setinvestnow.com/th/glossary/listed-company

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2569). **ภาวะตลาดหลักทรัพย์เดือนธันวาคม และปี 2568**. ค้นเมื่อ 9 มกราคม 2569 จาก https://media.set.or.th/common/research/1568.pdf

ไทยพีบีเอส. (2567). **แผนประทุษกรรมคดีหุ้น STARK "ผู้สอบบัญชี" คีย์สำคัญ ก.ล.ต.** ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2567 จาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/345129

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน). (2567). **นโยบายต่อต้านคอร์รัปชั่นและสินบน.** ค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2567 จาก https://www.scb.co.th/th/personal-banking/anti-corruption.html

ธรรมศักดิ์ เสนามิตร. (2563). **กฎหมายต้นแบบเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคเอกชน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

บริษัท ป.ต.ท จำกัด (มหาชน). (2566). **นโยบายต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชั่นของบริษัท ป.ต.ท จำกัด(มหาชน)**. ค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2568 จาก https://www.pttplc.com/api/blobfile/uploadfiles%2Fcms%2Fmenufile%2F6309%2Ffile_161220251422537058.pdf

บริษัท แอสเสท เวิรด์ คอร์ป จำกัด (มหาชน). (2566). **แบบ 56-1 ONE REPORT ปี2566** ค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2567 จาก https://www.assetworldcorp-th.com/th/investor-relations/document/annual-reports

รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2566). **ธรรมาภิบาลและการควบคุมคอร์รัปชัน.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต.

ราชกิจจานุเบกษา. (2562). **พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562** ค้นเมื่อ มกราคม 2568 จาก https://jla.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/9696/iid/173490

วรากรณ์ สามโกเศศ. (2567). **กำจัดคอร์รัปชันด้วยค่านิยม.** ค้นเมื่อ 28 กันยายน 2567 จาก https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1142945

วโรดม บุญมั่น. (2560). **การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริต**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย. (2567). **สรุปผลคะแนน AGM Checklist ประจำปี 2567.** ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2567 จาก https://www.thaiinvestors.com/wp-content/uploads/2024/08/agm67.pdf.

สถาบันพระปกเกล้า. (2567). **การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** ค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2569 จาก https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%84%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9B%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%99

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2560). **หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2560.** ค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2568 จากhttps://www.sec.or.th/TH/Documents/CompanyHandbooksandGuidelines/CGcode2560_th.pdf

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2562). **การทุจริตคอรัปชัน (Anti-corruption).** ค้นเมื่อ 21 กันยายน 2567. จาก https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/corruption.aspx

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2564**). แบบ 56-1 One report 2564** ค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2569 จาก https://market.sec.or.th/public/idisc/th/Viewmore/fs-r561?uniqueIDReference=0000005255

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2566). **ก.ล.ต. กล่าวโทษบุคคลรวม 10 ราย ต่อ DSI กรณีตกแต่งงบการเงินของ STARK เปิดเผยข้อความอันเป็นเท็จในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์ และกระทำโดยทุจริตหลอกลวง.** ค้นเมื่อ 21 กันยายน 2567 จาก https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=10024

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2567). **สถิติการเปรียบเทียบ/กล่าวโทษ (ข้อมูลถึง 31ธันวาคม2567)**. ค้นเมื่อ 31 ธันวาคม 2568 จาก https://sec.or.th/TH/Documents/AnnualStatistics/enforce-statistic-criminal-TH.pdf

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2568). **คณะกรรมการตรวจสอบ**. ค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2568. จาก https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/pages/faq/acfaq.aspx

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2568). **ข้อมูลการบังคับใช้กฎหมาย.** ค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2568. จาก https://market.sec.or.th/public/idisc/th/Enforce

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). **ทุจริต**. ค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2569 จาก https://dictionary.orst.go.th/

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). **แผนแม่บทบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)**

ภาษาอังกฤษ

LexisNexis. (2024). **Listed company definition.** Retrieved September 21, 2024, from https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/listed-company

United Nations Office on Drugs and Crime.(2019). **UNIVERSITY MODULE SERIES ON ANTI-CORRUPTION.** Retrieved September 30, 2024. from https://grace.unodc.org/grace/academia/module-series-on-anti-corruption.html?lf_id=

United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). **Module 5 Private Sector Corruption**. Retrieved September 30, 2024. from https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_5_Private_Sector_Corruption.pdf

United Nations. (2004). **United Nations handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators**. United Nations. Retrieved February 14, 2026. from https://www.unodc.org/documents/treaties/corruption/Handbook.pdf

แรงงานข้ามชาติกับกระบวนการทำให้เป็นอาชญากรรม : การวิเคราะห์รูปแบบคดีและมิติเชิงพื้นที่ในประเทศไทย

Migrant Workers and the Process of Criminalization : An Analysis of Offense Patterns and Spatial Dimensions in Thailand

คชตรัย เจริญสุข[1] และ ชารินทร์ เกษร[2]
Khotchatrai Charoensuk1 and Charin Kesorn[2]
ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์[1]
Center for Philanthropy and Civil Society, National Institute of Development Administration[1]
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม[2]
Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University[2]
E-mail : Khotchatrai.cha@nida.ac.th and charin.kes25@gmail.com

Received 15.02.2026 ➢ Revised 15.06.2026 Accepted 16.06.2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายว่าแรงงานข้ามชาติถูกทำให้กลายเป็นอาชญากรรมผ่านกลไกการกำกับดูแลของรัฐในระดับพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติหนาแน่นของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากกฎหมาย เอกสารเชิงนโยบาย งานวิจัย และสถิติผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติใน 5 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม ราชบุรี และนครปฐม พบว่า ผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติรวม 853 คน เป็นแรงงานเมียนมาเป็นสัดส่วนหลัก 675 คน (ร้อยละ 79.10) โดยจังหวัดราชบุรีมีอัตราสูงถึงร้อยละ 91.20

[1] เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
[2] เลขที่ 85 ถนนมาลัยแทน ตำบลนครปฐม อำเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000

ต่อแรงงาน 10,000 คน ซึ่งรัฐทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่สถานะอาชญากรรมผ่านกลไกสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การใช้กฎหมายและบทลงโทษในการกำกับสถานะและการทำงาน การบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ผ่านการตรวจสอบ จับกุม คุมขัง และส่งกลับ และวาทกรรมความมั่นคงที่ทำให้แรงงานข้ามชาติถูกมองในฐานะกลุ่มเสี่ยงหรือคนนอกมากกว่าผู้มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างคดีมี 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ คดีชีวิตและร่างกาย คดีเกี่ยวกับเอกสาร และคดียาเสพติด ตามลำดับ ทั้งนี้ ความแตกต่างของประเภทคดีระหว่างจังหวัดสะท้อนว่า การเข้าสู่กระบวนการอาญาของแรงงานข้ามชาติมิได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของแรงงานเพียงอย่างเดียว หากสัมพันธ์กับระบอบเอกสาร ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และรูปแบบการกำกับควบคุมในระดับพื้นที่ โดยคดีทางเอกสารมีสัดส่วนสูงในจังหวัดสมุทรสาครและนครปฐม สะท้อนบทบาทของระบอบเอกสารและรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างจังหวัด บทความนี้จึงเสนอว่าการออกแบบนโยบายควรลดการผลักปัญหาสถานะและเอกสารเข้าสู่กระบวนการอาญา พร้อมยกระดับธรรมาภิบาลของการบังคับใช้กฎหมายผ่านมาตรฐานการใช้ดุลยพินิจที่เป็นธรรมตลอดจนออกแบบระบบการขึ้นทะเบียนและการคงอยู่ในระบบที่เข้าถึงได้ ลดต้นทุนการเข้าสู่ระบบและแรงจูงใจให้หลุดออกนอกระบบ เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสร้างความเป็นระเบียบอย่างยั่งยืนบนความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ ความมั่นคง และหลักสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

คำสำคัญ : การทำให้การย้ายถิ่นเป็นอาชญากรรม, อาชญากรรมการเข้าเมือง, การคุมขังแรงงานข้ามชาติ, พื้นที่แรงงานหนาแน่น, สถานะและเอกสาร

Abstract

This article aims to explain how migrant workers are criminalized through state governance mechanisms at the local level in migrant-dense areas of Thailand. The analysis draws on secondary data from laws, policy documents, previous studies, and statistics on migrant prisoners in five provinces: Samut Sakhon, Samut Prakan, Samut Songkhram, Ratchaburi, and Nakhon Pathom. The findings show a total of 853 detained migrant workers, with Myanmar nationals constituting the largest share (675 persons, 79.10%). Ratchaburi recorded a particularly high rate of 91.20 migrant prisoners per 10,000 migrant workers. The study finds that the state brings migrant workers into a condition of criminality through three key mechanisms: the use of laws and penalties to regulate legal status and employment; local-level law enforcement through inspection,

arrest, detention, and deportation; and security discourses that frame migrant workers as risk groups or outsiders rather than as contributors to the economy. In terms of case structure, three major categories were identified: offences against life and bodily integrity, documentation-related offences, and drug-related offences, respectively. Differences in offence types across provinces indicate that migrant workers' entry into the criminal justice process is not determined solely by their individual behavior, but is also related to documentation regimes, the discretion of officials, and localized forms of regulation and control. The high proportion of documentation-related offences in Samut Sakhon and Nakhon Pathom reflects the role of documentation regimes and variations in law enforcement practices across provinces. This article therefore argues that policy design should reduce the tendency to push problems of legal status and documentation into the criminal justice process. It should also strengthen good governance in law enforcement through fair standards of discretion and develop accessible systems for registration and status maintenance that reduce the costs of entering the formal system and the incentives for falling out of it. Such an approach would enable migrant labor governance to create sustainable order based on a balance between economic needs, security concerns, and the rights of migrant workers.

Keywords: criminalization of migration, crimmigration, migrant detention, High-density migrant-labor areas, legal status documentation

1. บทนำ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศปลายทางหลักของการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่หกของประเทศที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติสูงที่สุดในภูมิภาคนี้ (United Nations, 2018) ห้วงทศวรรษที่ผ่านมา แรงงานข้ามชาติได้กลายเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ค้ำจุนเศรษฐกิจไทยในหลายภาคส่วน ตั้งแต่ภาคอุตสาหกรรม ภาคการส่งออก ภาคการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และภาคบริการต่างต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในมิติเชิงปริมาณแรงงานและความยืดหยุ่นของต้นทุน (Barber and Sciortino, 2024)

ภายใต้พลวัตการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในระดับมหภาคดังกล่าว การกระจายตัวของแรงงานมิได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ หากแต่มีลักษณะกระจุกตัวในบางพื้นที่ซึ่งทำหน้าที่เป็น

ศูนย์กลางการผลิต การแปรรูป และโลจิสติกส์ของประเทศ (คชตรัย เจริญสุข และชารินทร์ เกษร, 2568ก) จังหวัดในพื้นที่แรงงานหนาแน่น ได้แก่ สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม ราชบุรี และนครปฐม มีแรงงานข้ามชาติรวมทั้งสิ้น 335,291 คน จากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือในราชอาณาจักรไทย 4,005,283 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2568) สะท้อนให้เห็นถึงความหนาแน่นเชิงพื้นที่และความสำคัญเชิงโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจไทย จังหวัดดังกล่าวจึงได้กลายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) และการผลิตเชิงอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ

อย่างไรก็ดี ข้อมูลผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ดังกล่าวพบจำนวนรวม 853 คน โดยจังหวัดราชบุรีมีอัตราผู้ต้องขังสูงถึงร้อยละ 91.20 ต่อแรงงานข้ามชาติ 10,000 คน และโครงสร้างคดีหลักประกอบด้วยคดีชีวิตและร่างกาย ร้อยละ 28.00 คดีเกี่ยวกับเอกสาร ร้อยละ 26.30 และคดียาเสพติด ร้อยละ 24.20 ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นอาชญากรรมในประเทศไทยปรากฏอย่างเด่นชัด ทั้งในด้านจำนวนผู้ต้องขัง โครงสร้างคดี และความแตกต่างเชิงพื้นที่ของการบังคับใช้กฎหมาย แม้พื้นที่แรงงานข้ามชาติหนาแน่นจะมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ แต่ก็ทำให้รัฐต้องแบกรับความท้าทายในการควบคุม กำกับ และบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานที่มีสถานะและรูปแบบการจ้างงานซับซ้อน (ศรัญญา แก้วบุญเรือง, 2561) จนพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นจุดตัดระหว่างตรรกะทางเศรษฐกิจกับตรรกะด้านความมั่นคงและระเบียบสังคม อันเป็นบริบทสำคัญที่นำไปสู่การปรากฏของคดีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ

ผลกระทบของปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างน้อยสามระดับ ระดับแรก คือ ผลกระทบต่อความปลอดภัยและความเชื่อมั่นของชุมชนในพื้นที่แรงงานหนาแน่น โดยเฉพาะเมื่อเกิดคดีเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือยาเสพติด ซึ่งอาจกระทบต่อการรับรู้ของประชาชนต่อความสงบเรียบร้อย ระดับที่สอง คือ ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน เนื่องจากการจับกุม คุมขัง หรือผลักแรงงานออกจากระบบอาจทำให้สถานประกอบขนาดเล็กที่ขาดศักยภาพขาดแคลนแรงงาน เกิดต้นทุนการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น และทำให้แรงงานบางส่วนหลีกเลี่ยงการเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย และระดับที่สาม คือ ผลกระทบต่อการบริหารรัฐกิจ เนื่องด้วยรัฐต้องแบกรับภาระด้านการตรวจสอบการดำเนินคดีการคุมขังการส่งกลับและการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายระดับ ดังนั้น ปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติจึงมิควรควรพิจารณาร่วมกับการกำกับดูแล ระบบเอกสาร ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และเงื่อนไขระดับพื้นที่ที่ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติบางกลุ่มมีแนวโน้มถูกผลักเข้าสู่กระบวนการอาญาได้มากกว่ากลุ่มอื่น

เมื่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติถูกจัดวางให้อยู่ภายใต้กรอบ “ความมั่นคง” มากกว่ากรอบ “แรงงานและสิทธิ” ผลที่ตามมาคือการทำให้การย้ายถิ่นถูกตีความและจัดการในฐานะปัญหาเชิงอาชญากรรม ซึ่งมีความสอดคล้อง

กับวรรณกรรมที่ว่าด้วยการทำให้การย้ายถิ่นกลายเป็นอาชญากรรม (Criminalization of Migration) และอาชญากรรมการเข้าเมือง (Crimmigration) ที่ชี้ให้เห็นการบรรจบกันของกฎหมายอาญาและกฎหมายคนเข้าเมืองทำให้ผู้มิใช่พลเมืองถูกประกอบสร้างเป็นภัยความเสี่ยงและถูกตอบสนองด้วยมาตรการควบคุมมากกว่ามาตรการคุ้มครอง (Stumpf, 2006 ; 2023 ; Rosina, 2024 ; Ryo et al., 2025) ขณะเดียวกันแนวคิดการเป็นผู้อพยพผิดกฎหมาย (Migrant Illegality) ชี้ว่าความผิดมิได้เป็นคุณลักษณะตามธรรมชาติของการเคลื่อนย้าย หากเป็นผลผลิตของกรอบนโยบายและระเบียบการควบคุมที่สร้างสถานะผิดกฎหมายขึ้นอย่างเป็นระบบผ่านกระบวนการจัดประเภท คัดกรอง และกำกับตรวจตรา (Atak et al., 2018)

สำหรับบริบทของประเทศไทยการทำให้การย้ายถิ่นเป็นอาชญากรรม ปรากฏอย่างชัดเจนผ่านฐานคิดของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งกำหนดความผิดและบทลงโทษต่อการเข้าเมืองหรือการพำนักโดยฝ่าฝืน ตลอดจนการช่วยเหลือหรือให้ที่พักพิงแก่บุคคลที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ส่งผลให้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของแรงงานข้ามชาติสามารถถูกแปรรูปเป็นคดีได้หลายระดับทั้งต่อแรงงาน นายจ้าง และผู้เกี่ยวข้อง สภาพการควบคุมตัวของผู้ไม่มีสัญชาติ หรือแรงงานข้ามชาติยังสะท้อนอำนาจดุลพินิจของรัฐด้านคนเข้าเมืองและข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาการคุมขัง (FIDH, 2024 ; อภิชญา ปานพรม, 2563) ซึ่งทำให้เส้นแบ่งระหว่างการควบคุมเชิงปกครองกับการลงโทษเชิงอาญาพร่าเลือน อีกทั้งสถานการณ์ความขัดแย้งชายแดนไทย–กัมพูชาที่มีความตึงเครียดเป็นระยะและถูกทำให้เป็นวาระด้านอธิปไตยและความมั่นคงผ่านถ้อยแถลงของรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี, 2568) การจัดวางปัญหาเช่นนี้ยิ่งเสริมให้การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของแรงงานข้ามชาติ ถูกมองผ่านกรอบการสกัดกั้น การปราบปราม และควบคุมมากยิ่งขึ้น

สอดรับกับแนวโน้มของการบริหารรัฐกิจร่วมสมัยที่เคลื่อนกรอบการจัดการการย้ายถิ่นจากมิติทางสังคมและเศรษฐกิจไปสู่มิติด้านความมั่นคงและการควบคุมเชิงลงโทษ โดยอาศัยเครื่องมือของกฎหมายอาญาและมาตรการกึ่งอาญาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ แม้รัฐจะเน้นวาทกรรมคุ้มครองสิทธิและการทำให้ถูกกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับมุ่งควบคุม จำกัดการเคลื่อนย้าย และป้องปรามเป็นหลัก จนทำให้การย้ายถิ่นถูกมองเป็นภัยคุกคามมากกว่ากระบวนการแรงงานที่ควรบริหารอย่างสมดุล (Matic Boskovic, 2024) เมื่อแรงงานข้ามชาติถูกทำให้เป็น “ผู้ต้องสงสัย” มากกว่าผู้มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ รัฐย่อมเปลี่ยนจากการคุ้มครองสิทธิไปสู่การควบคุม ตรวจจับ และลงโทษ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2566) ผลกระทบจึงไม่ได้เกิดกับแรงงานข้ามชาติเพียงลำพัง แต่ยังสะท้อนปัญหาด้านประสิทธิภาพและความชอบธรรมของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งในมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจและต้นทุนการจัดการของรัฐในระดับพื้นที่ (FIDH, 2024 ; Global Detention Project, 2024 ; ไพรินทร์ มากเจริญ, 2566)

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบของคดีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แรงงานหนาแน่น โดยมุ่งอภิปรายแรงงานข้ามชาติกับกระบวนการทำให้เป็นอาชญากรรม เพื่อชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติได้กลายเป็นอาชญากรรมผ่านช่องทางใด โดยบทความนี้ต้องการย้ายจุดสนใจจากคำถามเชิงศีลธรรมแบบลดทอนความซับซ้อนว่า “แรงงานข้ามชาติทำผิดมากขึ้นหรือไม่” ไปสู่คำถามเชิงการบริหารรัฐกิจว่า “รัฐทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่สถานะอาชญากรรมผ่านกลไกใด” และ “การบังคับใช้กฎหมายของรัฐได้ผลิตรูปแบบของคดีและการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติในลักษณะใด”

2. แนวทางการศึกษาและแหล่งข้อมูล

บทความนี้เป็นบทความวิชาการที่ใช้แนวทางการวิเคราะห์เชิงเอกสารและข้อมูลทุติยภูมิ เพื่ออธิบายกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่สถานะอาชญากรรมในบริบทประเทศไทย โดยมิได้มุ่งดำเนินการวิจัยภาคสนามหรือเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลโดยตรง หากแต่สังเคราะห์ข้อมูลจาก 4 แหล่งสำคัญ ได้แก่ (1) กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง การทำงาน และการควบคุมแรงงานข้ามชาติ (2) เอกสารเชิงนโยบายของรัฐที่สะท้อนกรอบการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติ (3) งานวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมการเข้าเมือง (Crimmigration) การทำให้การย้ายถิ่นเป็นอาชญากรรม ระบอบเอกสาร และการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ และ (4) ข้อมูลสถิติผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติจากเรือนจำในจังหวัดพื้นที่ศึกษา โดยพิจารณาวิเคราะห์ในพื้นที่จังหวัดที่มีความหนาแน่นของแรงงานข้ามชาติและมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การผลิต และห่วงโซ่อุปทานของประเทศ ได้แก่ สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม ราชบุรี และนครปฐม พื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการวิเคราะห์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่แรงงานข้ามชาติกระจุกตัวสูง และเป็นจุดตัดระหว่างความต้องการแรงงานของระบบเศรษฐกิจ การกำกับควบคุมของรัฐ ระบบเอกสาร และการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่

การสังเคราะห์ข้อมูลดำเนินการใน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับแรก การวิเคราะห์เชิงแนวคิด โดยสังเคราะห์วรรณกรรมเกี่ยวกับการทำให้การย้ายถิ่นเป็นอาชญากรรม อาชญากรรมการเข้าเมือง การทำให้เป็นความมั่นคง และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เพื่อสร้างกรอบอธิบายกลไกที่รัฐใช้ในการจัดวางแรงงานข้ามชาติให้อยู่ภายใต้ตรรกะของความผิดและการควบคุม ระดับที่สอง การวิเคราะห์เชิงประจักษ์จากข้อมูลสถิติผู้ต้องขัง โดยพิจารณาจำนวนผู้ต้องขังสัญชาติ อัตราผู้ต้องขังต่อจำนวนแรงงานข้ามชาติ 10,000 คน ประเภทคดี และความแตกต่างระหว่างจังหวัด เพื่อชี้ให้เห็นรูปแบบคดีและความเสี่ยงในการเข้าสู่กระบวนการอาญามิได้เกิดขึ้นอย่างเป็นกลาง หากสัมพันธ์กับระบอบเอกสาร รูปแบบการบังคับใช้กฎหมาย และดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้บทความใช้ข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลสถิติภาพรวมที่ไม่ระบุตัวตน จึงไม่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ไม่มีการสัมภาษณ์ และไม่มีการติดต่อกับแรงงานข้ามชาติหรือบุคคลใดโดยตรง

การนำเสนอข้อมูลจึงมุ่งรักษาหลักจริยธรรมทางวิชาการ โดยหลีกเลี่ยงการตีตราแรงงานข้ามชาติในฐานะผู้กระทำผิด และเน้นการอธิบายเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับกลไกทางกฎหมาย นโยบาย และการบังคับใช้ของรัฐที่มีส่วนผลิตความเสี่ยงทางอาญาในระดับพื้นที่

3. จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

บทความชิ้นนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากกฎหมาย เอกสารเชิงนโยบาย งานวิจัย และข้อมูลสถิติการคุมขังแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นข้อมูลภาพรวมที่ผ่านการประมวลผลในลักษณะไม่ระบุตัวตน มิได้มีการเก็บรวบรวมหรือใช้ข้อมูลส่วนบุคคล และไม่มีการติดต่อหรือมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลใดโดยตรง จึงไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเป็นส่วนตัวของแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ผ่านการอบรมจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หนังสือรับรองเลขที่ 256801056 และ 256801057

4. กระบวนการทำให้เป็นอาชญากรรม (Criminalization Mechanisms)

การทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นอาชญากรรมมิได้หมายถึงการเพิ่มขึ้นของพฤติกรรมอาชญากรรมในตัวแรงงาน หากแต่เป็นกระบวนการทางอำนาจที่รัฐใช้กฎหมาย นโยบาย วาทกรรม และการปฏิบัติการเชิงปกครองในการนิยามการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน และการดำรงอยู่ของบุคคลบางกลุ่มให้เป็นปัญหาความผิด ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยของสังคม อันสอดคล้องกับแนวคิดการทำให้การย้ายถิ่นกลายเป็นอาชญากรรม (Barker, 2020; Bosworth&Turnbull, 2015) โดยรัฐสร้างเงื่อนไขแห่งความผิดผ่านการกำหนดสถานะ การออกใบอนุญาต การจำกัดช่องทางเข้าเมือง ระบบเอกสารที่ซับซ้อน และการบังคับใช้กฎหมายผ่านการตรวจค้น จับกุม กักตัว และส่งกลับ จนทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งถูกทำให้เป็น “ผู้ผิดกฎหมาย” ได้อยู่เสมอ (De Genova, 2002) ขณะเดียวกัน การบรรจบกันระหว่างกฎหมายอาญาและกฎหมายคนเข้าเมืองได้ทำให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติถูกขับเคลื่อนด้วยตรรกะการควบคุม ลงโทษ และความมั่นคง มากกว่าการคุ้มครองสิทธิ (Stumpf, 2006 ; Huysmans, 2000 ; Bosworth&Turnbull, 2015) ปรากฏการณ์นี้จึงสะท้อนมาตราการการบริหารปกครองที่ทำให้แรงงานข้ามชาติถูกจำแนก คัดกรอง ขึ้นทะเบียน และติดตามภายใต้ระบอบเอกสารและดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (Street-Level Bureaucracy) จนถูกทำให้มองเห็นในฐานะเป้าหมายของการควบคุมมากกว่าการคุ้มครอง

ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรมจึงจำเป็นต้องพิจารณาทั้งในระดับแนวคิดสากลและบริบทเฉพาะของแต่ละรัฐ กล่าวคือ ในระดับแรก วรรณกรรมต่างประเทศช่วยอธิบายฐานคิด ทฤษฎี และรูปแบบการบรรจบกันระหว่างกฎหมายอาญา กฎหมายคนเข้าเมือง และกลไกการควบคุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งปรากฏชัดในบริบทของสหรัฐอเมริกา ยุโรป และประเทศปลายทางของการย้ายถิ่นหลายแห่ง ส่วนในระดับที่สอง การพิจารณาบริบทของ

ประเทศไทยจะช่วยให้เห็นว่า กลไกดังกล่าวปรากฏผ่านระบบกฎหมายคนเข้าเมือง การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ระบบเอกสาร การขึ้นทะเบียน การผูกสถานะกับนายจ้าง การตรวจแรงงาน และการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่อย่างไร

ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วนสำคัญ ได้แก่ ส่วนแรก การทบทวนวรรณกรรมต่างประเทศเกี่ยวกับการทำให้การย้ายถิ่นเป็นอาชญากรรมและการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติ เพื่อวางฐานคิดเชิงทฤษฎีและเปรียบเทียบรูปแบบการควบคุมในระดับสากล และส่วนที่สอง กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรมในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นว่ากลไกทางกฎหมาย นโยบาย ระบบเอกสาร และการปฏิบัติของรัฐไทยมีส่วนในการผลิตความเปราะบางทางสถานะและการควบคุมแรงงานข้ามชาติในทางปฏิบัติอย่างไร

4.1 การทบทวนวรรณกรรมต่างประเทศเกี่ยวกับการทำให้การย้ายถิ่นเป็นอาชญากรรมและการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติ

ฐานคิดสำคัญที่วางรากฐานแนวคิดอาชญากรรมการเข้าเมือง (Crimmigration) คืองานของ Stumpf (2006) เรื่อง The Crimmigration Crisis : Immigrants, Crime, and Sovereign Power เสนอว่าการรวมตัวของกฎหมายทั้งสองระบบมิได้เป็นเพียงการเพิ่มบทลงโทษต่อผู้ย้ายถิ่นเท่านั้น หากยังสะท้อนกระบวนการแบ่งแยกระหว่าง “สมาชิก” กับ “คนนอก” ของชุมชนทางการเมือง ทำให้ผู้ไม่มีสถานะพลเมืองถูกจำกัดสิทธิและถูกผลักเข้าสู่กลไกควบคุมของรัฐได้ง่ายกว่าประชากรกลุ่มอื่น แนวคิดดังกล่าวมีความสำคัญต่อการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากช่วยให้เห็นว่า “ความผิด” ของแรงงานข้ามชาติในหลายกรณีมิได้เกิดจากพฤติกรรมอาชญากรรมโดยตรง หากเกิดจากการจัดวางสถานะทางกฎหมาย เอกสาร และการเข้าเมืองให้อยู่ภายใต้ตรรกะของความผิดและการลงโทษ

ในสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่า แม้กฎหมายคนเข้าเมืองจะมีสถานะเป็นกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายปกครองในเชิงรูปแบบ แต่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติกลับเชื่อมโยงกับกลไกของกฎหมายอาญาอย่างแนบแน่น ทั้งในด้านการตรวจจับ การควบคุมตัว การดำเนินคดี การส่งกลับ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย โดย Ryo et al. (2025) อธิบายว่าการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกาในห้วงเวลากว่าทศวรรษปีที่ผ่านมาได้สร้างผลกระทบทางสังคมต่อชุมชนผู้อพยพอย่างกว้างขวาง เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นถูกมองผ่านมุมมองความเสี่ยง ความผิด และการควบคุมมากกว่ากรอบการคุ้มครองด้านสิทธิ ขณะที่ Chacon (2012 ; 2017) ชี้ว่าระบบยุติธรรมทางอาญาถูกปรับให้รองรับเป้าหมายด้านการควบคุมคนเข้าเมืองมากขึ้น งานของ Garcia Hernandez (2015; 2017) ชี้ให้เห็นถึงการทับซ้อนของกฎหมายสองระบบ หากเป็นระบอบกฎหมายและการบังคับใช้ที่ทำให้กระบวนการทางปกครองมีผลลัพธ์ใกล้เคียงกับการลงโทษทางอาญา นอกจากนี้ Eagly (2010) ยังเน้นย้ำถึงบทบาทของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นและกลไกบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ ซึ่งทำให้การควบคุมคนเข้าเมือง

ขยายจากระดับชายแดนเข้าสู่การปฏิบัติงานของตำรวจและหน่วยงานระดับพื้นที่

ในบริบทของทวีปยุโรป การควบคุมการย้ายถิ่นมิได้จำกัดอยู่เพียงกฎหมายคนเข้าเมืองหรือกฎหมายปกครองเท่านั้น หากมีแนวโน้มผสมผสานกับตรรกะของกฎหมายอาญา มาตรการด้านความมั่นคง และกลไกการควบคุมเชิงลงโทษมากขึ้น โดย Bosworth and Guild (2008) อธิบายว่า การควบคุม การย้ายถิ่นในสหราชอาณาจักรสะท้อนการใช้ชายแดน การคุมขัง และการส่งกลับเพื่อจำแนกผู้ไม่มีสถานะพลเมืองออกจากชุมชนทางการเมือง ขณะที่ Aas and Bosworth (2013) เสนอกรอบ “พรมแดนของการลงโทษ” ซึ่งทำให้เห็นว่าการควบคุมผู้ย้ายถิ่นมิได้จำกัดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ แต่ขยับขยายเข้าสู่ระบบยุติธรรมและการบริหารประชากรภายในรัฐอีกด้วย งานของ Majcher (2013) และ Bosworth (2017) ยังแสดงให้เห็นว่าการควบคุมตัวผู้ย้ายถิ่นและสถานกักตัวในยุโรปมีลักษณะใกล้เคียงกับการลงโทษทางอาญา แม้ในทางกฎหมายจะถูกอธิบายว่าเป็นมาตรการทางการบริหารปกครองก็ตาม นอกจากนี้ Zedner (2013) ตั้งคำถามต่อขอบเขตของกฎหมายอาญาเมื่อผู้ไม่มีสถานะพลเมืองถูกดึงเข้าสู่ระบบควบคุมที่มีลักษณะอาญาแต่ได้รับหลักประกันสิทธิน้อยกว่าพลเมือง การจัดการพรมแดนภายในยุโรป การตรวจสอบสถานะ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การควบคุมตัว การส่งกลับ และการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในพื้นที่ชายแดนและจุดคัดกรองล้วนทำให้การย้ายถิ่นอยู่ในพื้นที่ก้ำกึ่งระหว่างกฎหมายปกครองกับกฎหมายอาญา (Brouwer et al., 2018 ; Halilovic, 2024 ; PICUM, 2024)

สำหรับภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ วรรณกรรมด้านการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติชี้ให้เห็นว่า แม้คำว่า “Crimmigration” จะไม่ได้ถูกใช้แพร่หลายเท่ากับงานศึกษาในสหรัฐอเมริกาและยุโรป แต่กระบวนการทำให้การย้ายถิ่นเข้าสู่กรอบของความผิด ความมั่นคง และการควบคุมเชิงลงโทษปรากฏอย่างชัดเจนผ่านกฎหมายคนเข้าเมือง ระบบเอกสาร การขึ้นทะเบียน การควบคุมชายแดน การจับกุม การควบคุมตัว และการส่งกลับ โดย Kaur (2010) อธิบายว่า ประเทศปลายทางสำคัญ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ยอมรับแรงงานข้ามชาติในฐานะกำลังสำคัญทางเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันก็จัดวางแรงงานกลุ่มนี้ไว้ภายใต้ระบอบแห่งการควบคุมที่เข้มงวดผ่านใบอนุญาตทำงาน การผูกสถานะกับนายจ้าง การจำกัดการเคลื่อนย้าย และการตรวจสอบเอกสารอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ Kneebone (2010) ชี้ให้เห็นความย้อนแย้งระหว่างวาทกรรมการคุ้มครองสิทธิแรงงานกับแนวปฏิบัติของรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยังให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตย ความมั่นคง และการควบคุมคนเข้าเมืองเป็นหลัก (AICHR, 2023 ; ASEAN Secretariat, 2023 ; Asis, 2023)

จากการสังเคราะห์วรรณกรรมต่างประเทศ พบว่า การทำให้การย้ายถิ่นเป็นอาชญากรรมมิได้หมายถึงการลงโทษผู้ย้ายถิ่นจากพฤติกรรมอาชญากรรมโดยตรงเท่านั้น แต่ยังสะท้อนวิธีที่รัฐใช้กฎหมาย เอกสาร สถานะการเข้าเมือง และกลไกบังคับใช้เพื่อควบคุมประชากรที่ถูกมองว่าเป็น “คนนอก” ของรัฐ แรงงานข้ามชาติจึงมักถูกจัดวางไว้ในพื้นที่ก้ำกึ่งระหว่างการเป็นกำลัง

แรงงานที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจกับการเป็นกลุ่มประชากรที่ต้องถูกตรวจสอบและควบคุมอย่างเข้มงวด แม้ในหลายประเทศมาตรการดังกล่าวจะถูกอธิบายว่าเป็นเรื่องการบริหารจัดการคนเข้าเมือง แต่ผลในทางปฏิบัติมักมีลักษณะใกล้เคียงกับการควบคุมเชิงลงโทษ ทั้งการตรวจสอบเอกสาร การจำกัดการเคลื่อนย้าย การควบคุมตัว และการส่งกลับ ดังนั้น การศึกษาการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติจึงไม่ควรมองเฉพาะมิติแรงงานเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพิจารณาโครงสร้างกฎหมายและกลไกการกำกับดูแลที่ทำให้แรงงานข้ามชาติอยู่ภายใต้ความเปราะบางทางสถานะและอำนาจควบคุมของรัฐควบคู่กัน

4.2 กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรมในประเทศไทย

เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงโครงสร้าง กลไกกำกับดูแลของรัฐ รูปแบบคดีเชิงประจักษ์ และข้อเสนอเชิงนโยบายอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนบทความจึงสังเคราะห์กรอบการวิเคราะห์ในรูปของ “กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรม” ดังภาพที่ 1 โดยชี้ว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดจากพฤติกรรมของแรงงานเพียงด้านเดียว หากเป็นผลจากการเชื่อมโยงกันของเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง กลไกทางกฎหมายและการบังคับใช้ในระดับพื้นที่ วาทกรรมความมั่นคง และผลลัพธ์ที่สะท้อนออกมาในรูปแบบคดีและการกระจุกตัวเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ บทความมุ่งพิเคราะห์ชั้นที่ 2 และชั้นที่ 3 เป็นสำคัญ คือ การวิเคราะห์กลไกการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรมผ่านกฎหมาย การบังคับใช้ และวาทกรรมความมั่นคง รวมถึงการปรากฏของกลไกดังกล่าวในรูปแบบคดีและการกระจายตัวเชิงพื้นที่ในจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติหนาแน่น



ภาพที่ 1 : กรอบการวิเคราะห์การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรม

4.2.1 เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง (Structural Conditions)

จากกรอบการวิเคราะห์กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรมมิได้เริ่มต้นจากการกระทำความผิดในระดับปัจเจก หากแต่มีจุดตั้งต้นจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่กำหนดตำแหน่งแห่งที่ของแรงงานข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจและการกำกับดูแลของรัฐอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ เศรษฐกิจไทยยังคงพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในฐานะกำลังแรงงานสำคัญ ขณะเดียวกันแรงงานข้ามชาติก็กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรมและแหล่งผลิตสำคัญ บางจังหวัดเป็นพิเศษ ความหนาแน่นเชิงพื้นที่ดังกล่าวทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ได้เป็นเพียงแรงงานในระบบเศรษฐกิจ แต่กลายเป็นประชากรเป้าหมายของการจัดระเบียบควบคุมและติดตามในระดับพื้นที่ไปพร้อมกัน นอกจากนี้ ระบบสถานะทางกฎหมายและเอกสารที่มีความซับซ้อน ทั้งเรื่องการขึ้นทะเบียน การต่ออายุ การผูกกับนายจ้าง และเงื่อนไขการคงอยู่ในระบบยังทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งตกอยู่ในภาวะเปราะบางทางกฎหมายได้ง่าย แม้มิได้มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายโดยตรง เมื่อเงื่อนไขทั้งหมดนี้ซ้อนทับกับแรงกดดันจากกรอบความมั่นคงและการควบคุมของรัฐ จึงก่อให้เกิดบริบทเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการผลักปัญหาด้านสถานะเอกสาร และการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตรรกะของการกำกับดูแลเชิงลงโทษ ก่อนจะพัฒนาไปสู่กลไก

การทำให้เป็นอาชญากรรมในมิติของกฎหมาย การบังคับใช้ และวาทกรรมที่ปรากฏในลำดับถัดมา

4.2.2 กลไกการทำให้เป็นอาชญากรรม (Criminalization Mechanisms)

กลไกการทำให้เป็นอาชญากรรมเป็นระดับของการวิเคราะห์ที่มุ่งอธิบายว่า เงื่อนไขเชิงโครงสร้างมิได้ส่งผลต่อแรงงานข้ามชาติโดยตรงในลักษณะเป็นกลาง หากแต่ถูกถ่ายทอดผ่านกลไกของรัฐและกระบวนการกำกับดูแลที่ทำให้ปัญหาการย้ายถิ่น สถานะทางกฎหมาย และการดำรงอยู่ของแรงงานข้ามชาติ ถูกแปรสภาพเป็นประเด็นทางอาญาและความมั่นคง กลไกดังกล่าวทำงานผ่านอย่างน้อย 3 มิติที่เชื่อมโยงกันดังนี้



ภาพที่ 2 : กรอบการวิเคราะห์การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรม

มิติที่หนึ่ง กฎหมายและบทลงโทษ (Legal-Penal Expansion) การกำหนดบทลงโทษที่เข้มข้นขึ้นต่อการทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต หรือการจ้างงานที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการขยายตรรกเชิงอาญาเข้าสู่การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ ในบริบทของประเทศไทย พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติบทลงโทษทั้งในรูปของโทษปรับและโทษทางอาญาที่มีความรุนแรงและครอบคลุมหลายมิติ อาทิ มาตรา 101 มาตรา 102 มาตรา 109 มาตรา 110 มาตรา 112 และมาตรา 113 ซึ่งมิได้ทำหน้าที่เพียงควบคุมการจ้างงานให้เป็นไปตามกฎหมาย หากแต่ยังทำหน้าที่จัดวางความหมายทางนโยบายต่อแรงงานข้ามชาติในฐานะผู้กระทำผิด หรือภัยคุกคามต่อความมั่นคง มากกว่าการมองในฐานะแรงงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเศรษฐกิจและระบบการผลิตของประเทศ การขยายกรอบการกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวจึงนำไปสู่กระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติถูกทำให้เป็นอาชญากรรมผ่านกลไกกฎหมายและการบังคับใช้อย่างจริงจัง

ตารางที่ 1 : มาตราบทกำหนดโทษที่มีความเข้มข้นในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

มาตรา และลักษณะความผิด	กลุ่ม ผู้กระทำผิด	บทลงโทษ	นัยเชิงการทำให้เป็นอาชญากรรม
มาตรา 101 คนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตหรือทำงานต้องห้าม	แรงงานต่างด้าว	จำคุกไม่เกิน **5 ปี** หรือปรับ **2,000–100,000 บาท** หรือทั้งจำทั้งปรับ	ยกระดับการทำงานจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นความผิดอาญาโดยตรง
มาตรา 102 นายจ้างรับคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต/ทำงานต้องห้าม	นายจ้าง	ปรับ **10,000–100,000 บาท ต่อแรงงาน 1 คน**	สร้างแรงกดดันต่อระบบตลาด ทำให้การจ้างแรงงานข้ามชาติถูกจัดวางในกรอบความเสี่ยงทางอาญา
มาตรา 109 ประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวมาทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต	นายหน้า/บริษัท	จำคุก **3–10 ปี** หรือปรับ **600,000–1,000,000 บาท** หรือทั้งจำทั้งปรับ	เป็นมาตราที่มีโทษสูงมาก สะท้อนการผสานกฎหมายแรงงานเข้ากับตรรกะอาชญากรรมร้ายแรง
มาตรา 110 เรียกหรือรับเงิน/ทรัพย์สินจากแรงงานต่างด้าวโดยมิชอบ	นายหน้า/ผู้รับอนุญาต	จำคุกไม่เกิน **5 ปี** หรือปรับไม่เกิน **500,000 บาท** หรือทั้งจำทั้งปรับ	ใช้อาญาควบคุมความสัมพันธ์ทางแรงงาน แทนการกำกับเชิงคุ้มครองหรือเชิงสัญญา
มาตรา 112-113 ขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่	ทุกกลุ่ม	จำคุกหรือปรับ (ตามที่กำหนด)	เสริมอำนาจเชิงบังคับให้รัฐและเจ้าหน้าที่แนวหน้า เพิ่มลักษณะ Policing ในการบริหารแรงงาน

ที่มา : พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, 2560

ภายใต้กรอบกฎหมายและบทกำหนดโทษที่มีความเข้มข้นดังปรากฏในตารางที่ 1 ความพยายามของรัฐในการทำให้กระบวนการย้ายถิ่นและการทำงานของแรงงานข้ามชาติมีความเป็นระบบและอยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดมากขึ้น กลับก่อให้เกิด**ผลลัพธ์ทางนโยบายที่ไม่ได้ตั้งใจ (Unintended Consequences)** ซึ่งส่งผลต่อพลวัตการเคลื่อนย้ายแรงงานและวิถีชีวิตของผู้คนต้องปรับเปลี่ยนไปตามนโยบาย โดยเฉพาะกลุ่มที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอหรือมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิ (บูชิตา สังข์แก้ว, 2564) กล่าวคือ เมื่อการเข้าหรือออกประเทศ การเปลี่ยนนายจ้าง หรือการปรับสถานการณ์ทำงานถูกผูกโยงเข้ากับต้นทุนทางกฎหมาย ความซับซ้อนของกระบวนการบริหารปกครอง และความเสี่ยงทางกฎหมายอาญาที่สูงขึ้น แรงงานข้ามชาติย่อมเผชิญข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายในระยะสั้นมากขึ้น และมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงสถานะหรือพื้นที่ทำงาน แม้นโยบายจะมีเป้าประสงค์เพื่อเพิ่มการควบคุมและความเป็นระเบียบก็ตาม ผลที่ตามมากลับเป็นการผลักให้แรงงานข้ามชาติเลือกพำนักและ

ทำงานในพื้นที่เดิมเป็นระยะเวลานานขึ้น จนก่อเป็นรูปแบบการตั้งถิ่นฐานและการดำรงชีวิตในลักษณะกึ่งถาวร หรือถาวรในพื้นที่แรงงานหนาแน่น (Bylander&Reid, 2017)

การทำให้การย้ายถิ่นถูกจัดวางอยู่ในกรอบของอาชญากรรมยิ่งทวีผลย้อนแย้งดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แม้รัฐจะอ้างเป้าหมายด้านความมั่นคง การปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือการควบคุมการเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิผล แต่การเพิ่มความเข้มข้นของมาตรการทางกฎหมายกลับผลักให้ผู้ย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติหลีกเลี่ยงการเข้าสู่ระบบทางกฎหมายมากขึ้น และหันไปพึ่งพาเครือข่ายไม่เป็นทางการ (ทรงชัย ทองปาน, 2567) กระบวนการเช่นนี้ไม่เพียงลดทอนโอกาสในการคุ้มครองสิทธิ หากแต่ยังทำให้การดำรงชีวิตและการทำงานในพื้นที่แรงงานหนาแน่นตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง (Wrobel, 2024) ดังนั้น การออกแบบนโยบายที่พึ่งพาตรรกะทางกฎหมายอาญาอาจสร้างผลลัพธ์ที่สวนทางกับเจตนารมณ์ดั้งเดิมของรัฐเอง

พลวัตดังกล่าวยิ่งทวีความเปราะบางมากขึ้น เมื่อกฎหมายและนโยบายแรงงานข้ามชาติถูกออกแบบให้สถานะเอกสารทำหน้าที่เป็นตัวชี้วัดหลักของความชอบธรรมในการดำรงอยู่และการทำงานภายในอาณาเขตของรัฐ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2566) ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ ความคลาดเคลื่อนเพียงเล็กน้อยของเอกสารย่อมถูกแปรเปลี่ยนให้กลายเป็นความผิดทางกฎหมายที่มีเดิมพันสูงอย่างไม่สมส่วนต่อความมั่นคงในชีวิต รายได้ และสถานะทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ กระบวนการดังกล่าวจึงมิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคของการบริหารจัดการแรงงาน หากแต่สะท้อนโครงสร้างอำนาจของรัฐที่ทำให้ความไม่สมบูรณ์ของระบบเอกสารถูกตีความในฐานะความผิดของแรงงานข้ามชาติเอง และเป็นกลไกสำคัญในการทำให้แรงงานกลุ่มนี้ตกอยู่ในสภาวะความไม่มั่นคงอย่างต่อเนื่อง

มิติที่สอง การบังคับใช้ในพื้นที่และการกักขัง (Enforcement&Detention as Punishment) เมื่อกฎหมายคนเข้าเมืองถูกวางเป็นข้อยกเว้นของหลักนิติธรรมภายใต้อำนาจอธิปไตย การตรวจสอบถ่วงดุลและกระบวนการยุติธรรมย่อมอ่อนแรงลง จนเปิดพื้นที่ให้การบริหารใช้ดุลยพินิจได้กว้างและโน้มเอียง กลไกนี้สอดรับกับปัญหาการปรับระบบให้เอนเอียงไปทางลงโทษ (Punitive Optimization Problem : POP) ที่ทำงานเป็นวงจรสามขั้น คือ (1) การออกแบบนโยบายที่กำหนดกฎเกณฑ์และการประเมินความเสี่ยงเพื่อจัดวางกรอบความมั่นคง (2) ระดับปฏิบัติการใช้ดุลยพินิจตีความหรือเพิกเฉยต่อคำแนะนำและเลือกดำเนินการควบคุมตัวด้วยตรรกะความสงสัย และ (3) วงจรป้อนกลับที่ปรับเกณฑ์ให้เข้มงวดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อรูปแบบการปฏิบัติจริง ก่อให้เกิดระบบและผลิตซ้ำอคติการลงโทษอย่างเป็นโครงสร้าง (Koulish and Calvo, 2025) ด้วยเหตุนี้ การทำให้เป็นอาชญากรรมจึงไม่ได้เกิดจากตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากเกิดจากการปฏิบัติที่ทำให้การควบคุมมีลักษณะคล้ายการลงโทษ โดยเฉพาะการกักตัวและการส่งกลับ ซึ่งเชิงนโยบายมักถูกอธิบายว่าเป็นมาตรการทางปกครอง แต่ในประสบการณ์ของ

ผู้ถูกกระทำกลับเป็นโทษ ทั้งการพรากอิสรภาพ การแยกจากครอบครัว การสูญเสียรายได้ และการตีตราว่าเป็นผู้กระทำผิด (Bosworth& Turnbull, 2015) และในพื้นที่แรงงานหนาแน่น วงจรดังกล่าวยิ่งถูกทำให้เป็นรูปธรรมผ่านการตรวจค้นเชิงปฏิบัติการ (Raids) และการคัดกรองเอกสารที่สามารถเปลี่ยนสถานะ “แรงงาน” ให้กลายเป็น “ผู้ต้องสงสัย” ได้อย่างฉับพลัน

Wrobel (2024) ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการทำให้การย้ายถิ่นถูกจัดวางอยู่ภายใต้กฎหมายอาญาดำเนินไปในลักษณะคู่ขนานสองระดับที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ระดับแรก คือ การที่กฎหมายคนเข้าเมืองค่อย ๆ ดูดซับเครื่องมือและมาตรการที่มีลักษณะเชิงอาญาเข้ามาใช้ในการกำกับควบคุมการย้ายถิ่น อาทิ การกักตัวในสถานที่ปิด การบังคับส่งกลับ และการมอบอำนาจอย่างกว้างขวางให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในการจำกัดเสรีภาพของบุคคลภายใต้กรอบการบริหารปกครอง และระดับที่สอง คือ การขยายขอบเขตของกฎหมายอาญาให้ครอบคลุมพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย การพำนักเกินกำหนด หรือการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ย้ายถิ่นในบางลักษณะ ผลจากการดำเนินไปพร้อมกันของสองกระบวนการดังกล่าวคือการทำให้ “สถานะทางกฎหมาย” ของแรงงานข้ามชาติกลายเป็นพื้นที่เสี่ยงเชิงอาญาอย่างเป็นระบบ

ภายใต้การบังคับใช้ในพื้นที่แรงงานหนาแน่น แม้การควบคุมคนเข้าเมืองมักถูกจัดวางว่าเป็นมาตรการทางปกครอง แต่การใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการกลับทำให้ผลลัพธ์มีลักษณะเป็นการลงโทษโดยพฤตินัย (Lipsky, 2010) ทั้งการคัดกรองเชิงสงสัย การหน่วงเวลา การจำกัดสิทธิ และการผลักเข้าสู่การควบคุมตัว ก่อให้การบังคับใช้เกิดความคาดเดาไม่ได้ที่คาดเดาได้ (Borrelli et al., 2025) กล่าวคือ ความไม่แน่นอนมิได้เกิดแบบสุ่ม หากเป็นแบบแผนของการปกครองที่มักส่งผลเสียต่อแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ กลไกดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Kularathne (2025) ที่ชี้ว่าทัศนคติและแรงจูงใจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการหล่อหลอมการใช้ดุลยพินิจจนทำให้ผลการดำเนินนโยบายแปรผันสูง ดุลยพินิจจึงเป็นพื้นที่การเมืองของอำนาจ ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้อย่างเลือกสรร ตลอดจนการไม่ดำเนินการ หรือเลื่อนการดำเนินการ อันทำให้การเข้าถึงสิทธิและความคุ้มครองผันผวนตามดุลยพินิจมากกว่าตามหลักเกณฑ์ที่รัฐประกาศไว้ (Darling, 2022) ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติต้องแบกรับความไม่แน่นอนและความเปราะบางในชีวิตประจำวันอย่างต่อเนื่อง

ในระดับโครงสร้าง ปรากฏการณ์ดุลยพินิจและการบังคับใช้อย่างเลือกสรรยิ่งถูกขยายผลเมื่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติดำเนินไปภายใต้ความแยกส่วน (Fragmentation) ระหว่างหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างถือครองอำนาจตามกฎหมายคนละฉบับและขับเคลื่อนภารกิจตามตรรกะเชิงสถาบันของตนเอง อาทิ สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานจัดหางาน สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ต่างปฏิบัติการภายใต้กรอบ

ภัยคุกคามและความสงบเรียบร้อยของรัฐชาติ แรงงานข้ามชาติซึ่งดำรงอยู่ในพื้นที่ตัดกันของกฎหมายหลายฉบับจึงมีแนวโน้มถูกตรวจสอบซ้ำซ้อน และถูกทำให้ผิดกฎหมายได้จากการตีความของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แม้จะปฏิบัติตามกฎหมายอีกฉบับอย่างถูกต้องแล้วก็ตาม ผลลัพธ์ในทางปฏิบัติคือ การควบคุมตัวและการกักขังไม่ได้ทำหน้าที่เพียงเป็นมาตรการทางปกครองเพื่อจัดระเบียบ หากกลับแปรสภาพเป็นรูปแบบของการลงโทษเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นก่อนกระบวนการพิจารณาคดี และตอกย้ำสถานะความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติภายใต้ระบอบการบังคับใช้กฎหมายแบบแยกส่วนของรัฐไทย

มิติที่สาม วาทกรรมความมั่นคงและการทำให้เป็นอื่น (Securitization&Othering) อธิบายพลวัตเชิงอำนาจที่ทำให้แรงงานข้ามชาติถูกประกอบสร้างให้เป็นปัญหาความมั่นคงและถูกผลิตซ้ำในฐานะ “คนนอก” ที่สังคมพึงหวาดระแวงอย่างเป็นระบบ โดยปรากฏผ่านกระบวนทัศน์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย ซึ่งมีพัฒนาการจากแนวคิดความมั่นคงที่รัฐเป็นศูนย์กลาง ไปสู่แนวคิดความมั่นคงแบบองค์รวมที่ครอบคลุมมิติเศรษฐกิจ สังคม และความสงบเรียบร้อย (คชตรัย เจริญสุข และชารินทร์ เกษร, 2568ข) กระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจึงมิได้เป็นเพียงการปรับถ้อยคำ หรือกรอบภาษาทางนโยบาย หากเป็นการจัดวางใหม่ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ สถาบันความมั่นคง และสังคม (กฤติยา คันธโชติ และคณะ, 2568) ซึ่งทำให้การนิยามแรงงานข้ามชาติในฐานความเสี่ยงสามารถถูกแปลงเป็นเหตุผลเชิงความชอบธรรมในการขยายขอบเขตการควบคุม การกำกับ และมาตรการลงโทษได้ในทางปฏิบัติ ภายใต้ตรรกะการปกป้องความมั่นคงของรัฐชาติ ผลที่ตามมาคือ การย้ายถิ่นและการอยู่ทำงานของแรงงานข้ามชาติถูกดันเข้าสู่พื้นที่สีเทาของกฎหมาย (The Legal Grey Area) กลายเป็นความผิดลักษณะเดิมผ่านการตีตราและการบังคับใช้ จนมีสถานะเข้าใกล้ความเป็นอาชญากรรมมากขึ้น

แนวคิดเชิงทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าด้วย กระบวนการทำให้เป็นความมั่นคง (Securitization) ของสำนักโคเปนเฮเกน[3] เสนอว่า ความมั่นคงมิได้เป็นสภาวะวัตถุวิสัยที่ดำรงอยู่โดยธรรมชาติ หากเป็นผลของการกระทำทางวาทกรรม ซึ่งผู้มีอำนาจทำให้ประเด็นหนึ่ง ๆ ถูกยกระดับจากเรื่องปกติของนโยบายสาธารณะไปสู่สถานะของภัยคุกคาม การจัดวางความหมายดังกล่าวได้รับการยอมรับจากผู้รับสารหรือสาธารณชน ซึ่งเปิดพื้นที่ความชอบธรรมให้รัฐสามารถใช้มาตรการพิเศษที่อยู่นอกเหนือกิจวัตรของการบริหารปกครองในสภาวะปกติได้ (Buzan et al., 1997 ; Wæver, 1995) แกนการพิเคราะห์จึงประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (1) ผู้ทำให้

3 สำนักโคเปนเฮเกน (Copenhagen School) คือ สำนักคิดที่มีแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงศึกษาว่า ความมั่นคงไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่มีอยู่เอง แต่เป็นสิ่งที่ถูกประกอบสร้างผ่านวาทกรรม โดยผู้มีอำนาจสามารถทำให้ประเด็นทางสังคมหรือการเมืองถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอด จนนำไปสู่การยอมรับมาตรการพิเศษของรัฐ กระบวนการนี้เรียกว่าการทำให้เป็นความมั่นคง (Securitization) (Buzan et al., 1998 ; Olteanu, 2024 ; Dreyer & Holm, 2025)

ประเด็นเป็นความมั่นคง เช่น รัฐ หน่วยงานความมั่นคง หรือผู้กำหนดนโยบาย (2) สิ่งที่ถูกอ้างว่าจำเป็นต้องได้รับการปกป้อง อาทิ ความมั่นคงของรัฐชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (3) ผู้ชมหรือสาธารณะ ซึ่งเป็นผู้มอบความยินยอมทางสังคม และ (4) มาตรการพิเศษ ที่ทำให้การควบคุมมีความเข้มข้นขึ้น

งานของ Balzacq (2005) ช่วยขยายความเข้าใจโดยชี้ว่า กระบวนการทำให้เป็นความมั่นคงจะไม่ประสบผลสำเร็จจากการกล่าวอ้างเชิงวาทกรรมเพียงลำพัง หากแต่ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม เครือข่ายอำนาจ และระดับความน่าเชื่อถือที่ผู้กระทำการสามารถสร้างขึ้น แนวคิดนี้ช่วยอธิบายว่า เหตุใดวาทกรรมความมั่นคงจึงมีพลังเป็นพิเศษในบางห้วงเวลา โดยเฉพาะในห้วงยามสภาวะวิกฤต วาทกรรมด้านความมั่นคงมีพลังเป็นพิเศษ ดังปรากฏชัดในช่วงของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งแรงงานข้ามชาติถูกทำให้เป็นกลุ่มเสี่ยง และถูกกีดกันจากการคุ้มครองและการเยียวยาของรัฐ แม้จะพำนักและทำงานอย่างถูกกฎหมาย (จิราภรณ์ ไพรเถื่อน และบุศรินทร์ เลิศชวลิตสกุล, 2566) ตลอดจนในสถานการณ์ความตึงเครียดตามแนวชายแดนไทย–กัมพูชาในช่วง พ.ศ. 2568–2569 ที่วาทกรรมความมั่นคงของรัฐชาติผลักให้แรงงานกัมพูชาถูกมองเป็นคนนอกที่ไม่พึงปรารถนา และเผชิญการตรวจสอบและการเลือกปฏิบัติที่เข้มข้นขึ้นในชีวิตประจำวัน (Reuters, 2025)

อย่างไรก็ดี กระบวนการทำให้เป็นความมั่นคงจะไม่สามารถดำรงพลังเชิงอำนาจได้อย่างเต็มที่ หากปราศจากกระบวนการทำให้เป็นอื่น ซึ่งเป็นการผลิตซ้ำเส้นแบ่ง “เราและเขา” ผ่านการจัดประเภทและการตีตราที่ทำให้แรงงานข้ามชาติถูกนิยามในฐานะ “คนอื่น” ซึ่งไม่สังกัดความเป็นสมาชิกทางศีลธรรมและการเมืองของชุมชนชาติ (แอนเดอร์สัน, 2560) การทำให้เป็นอื่นมักเกิดควบคู่กับการทำให้ “พรมแดน” แผ่ขยายเข้ามาในพื้นที่ภายประเทศ โดยแบ่งแยกผู้คนตามระดับความพึงปรารถนาและความเสี่ยงด้านความมั่นคงในเชิงนโยบาย (Van Houtum& Pijpers, 2007) เมื่อรัฐและสังคมยอมรับกรอบความมั่นคงและการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นผู้อื่นที่ดำรงตนในสังคมไทย การบังคับใช้กฎหมายย่อมโน้มเอียงไปสู่การจัดการเชิงลงโทษที่มีแรงต้านทางสังคมต่ำ และแรงงานข้ามชาติถูกทำให้เข้าใกล้ความเป็นอาชญากรได้โดยง่าย แม้ในกรณีที่พฤติกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการดำรงชีพและการทำงานตามปกติ

4.2.3 รูปแบบคดีที่ปรากฏเชิงประจักษ์ (Observed Offense Patterns) : รูปแบบของคดีและการกระจายตัวในพื้นที่แรงงานข้ามชาติหนาแน่นในประเทศไทย

ในส่วนนี้ บทความมุ่งวิเคราะห์รูปแบบเชิงประจักษ์ของคดีและการคุมขังที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในจังหวัดพื้นที่แรงงานข้ามชาติหนาแน่นของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลผู้ต้องขังและจำนวนแรงงานข้ามชาติรายจังหวัดเพื่อวิเคราะห์ (1) โครงสร้างเชิงพื้นที่และสัญชาติของผู้ต้องขัง (2) อัตราส่วนผู้ถูกคุมขัง

ต่อจำนวนแรงงานจำนวน 10,000 คน และ (3) โครงสร้างประเภทคดีและอัตราคดีจำแนกตามประเภทคดีในแต่ละจังหวัด ซึ่งช่วยอธิบายการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและการคุมขังของแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างทั่วไป หากแต่มีลักษณะจำเพาะพื้นที่และจำเพาะกลไก โดยบางพื้นที่มีคดีเกี่ยวกับเอกสารจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนถึงแรงกดทับจากระบบความเป็นทางการ ขณะที่บางพื้นที่พบคดีอาญาทั่วไปจำนวนมาก โดยผลการวิเคราะห์จึงถูกใช้เป็นฐานการอภิปรายว่า ภายใต้บริบทพื้นที่แรงงานหนาแน่น การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายเชิงพื้นที่อาจมีส่วนสำคัญต่อการทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นอาชญากรรม

ตารางที่ 2 : จำนวนผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติจำแนกตามจังหวัดและสัญชาติในจังหวัดพื้นที่แรงงานหนาแน่นของประเทศไทย พ.ศ. 2568

สัญชาติ/จังหวัด	สมุทรสาคร (n=245)	สมุทรปราการ (n=195)	สมุทรสงคราม (n=17)	ราชบุรี (n=219)	นครปฐม (n=177)	รวม
เมียนมา	227 (92.70)	125 (64.10)	17 (100.00)	140 (63.90)	166 (93.80)	**675**
กัมพูชา	3 (1.20)	57 (29.20)	0 (0.00)	68 (31.10)	2 (1.10)	**130**
ลาว	15 (6.10)	13 (6.70)	0 (0.00)	11 (5.00)	9 (5.10)	**48**
รวม	**245 (100.00)**	**195 (100.00)**	**17 (100.00)**	**219 (100.00)**	**177 (100.00)**	**853**

ที่มา : เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ (2568) ; เรือนจำจังหวัดสมุทรสงคราม (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดราชบุรี (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดนครปฐม (2568)

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นรูปแบบของพื้นที่และสัญชาติของผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติในจังหวัดแรงงานหนาแน่นของไทย โดยมีผู้ต้องขังรวม 853 คน กระจายอยู่ใน 5 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสาคร 245 คน (ร้อยละ 28.70) ราชบุรี 219 คน (ร้อยละ 25.70) สมุทรปราการ 195 คน (ร้อยละ 22.90) นครปฐม 177 คน (ร้อยละ 20.80) และสมุทรสงคราม 17 คน (ร้อยละ 2.00) เมื่อจำแนกตามสัญชาติ พบว่า แรงงานเมียนมา 675 คน (ร้อยละ 79.10) เป็นกลุ่มหลัก รองลงมา คือ กัมพูชา 130 คน (ร้อยละ 15.20) และลาว 48 คน (ร้อยละ 5.60) ภาพรวมของข้อมูลชุดนี้แสดงให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติไม่ได้เป็นเพียงกำลังแรงงานในตลาดงาน หากยังเป็นประชากรที่ปรากฏในระบบยุติธรรมและการคุมขังในสัดส่วนที่มีนัยต่อการตีความเชิงนโยบายและสิทธิมนุษยชน

เมื่อพิจารณารายจังหวัด พบว่า ความแตกต่างของความเข้มข้นของสัญชาติอย่างมีนัยเชิงโครงสร้าง โดยสมุทรสาคร (ร้อยละ 92.70) และนครปฐม (ร้อยละ 93.80) มีผู้ต้องขังสัญชาติเมียนมาสูง สะท้อนความเชื่อมโยงกับเครือข่ายแรงงานเมียนมาในพื้นที่ ขณะที่สมุทรปราการและราชบุรีมีลักษณะพหุสัญชาติ

มากกว่า โดยสัญชาติเมียนมายังเป็นกลุ่มใหญ่ ร้อยละ 64.10 และ ร้อยละ 63.90 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาเชิงลงลึกตามจังหวัดและสัญชาติจะพบรูปแบบการกระจุกตัวอย่างชัดเจนว่าผู้ต้องขังสัญชาติกัมพูชาส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดราชบุรี รวมกัน 125 คน คิดเป็น ร้อยละ 96.20 ของผู้ต้องขังกัมพูชาทั้งหมด นัยเชิงอภิปราย คือ รูปแบบการคุมขังของแรงงานข้ามชาติไม่กระจายเท่ากันระหว่างสัญชาติและพื้นที่ แต่สัมพันธ์กับภูมิทัศน์การจ้างงานและรูปแบบการกำกับควบคุมในแต่ละจังหวัด กรอบคำถามของการศึกษาที่ว่า “เมื่อแรงงานข้ามชาติกลายเป็นอาชญากรรม” การคุมขังเกิดขึ้นในขนาดใหญ่และมีแบบแผน โดยมีลักษณะเชิงพื้นที่อย่างเด่นชัด ส่งผลให้การอภิปรายควรขยับจากคำอธิบายเชิงปัจเจกไปสู่คำอธิบายเชิงโครงสร้างของระบบกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะช่องว่างในการทำให้ถูกกฎหมายและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่อาจทำให้ปัญหาสถานะหรือเอกสารถูกผลักเข้าสู่กระบวนการอาญา

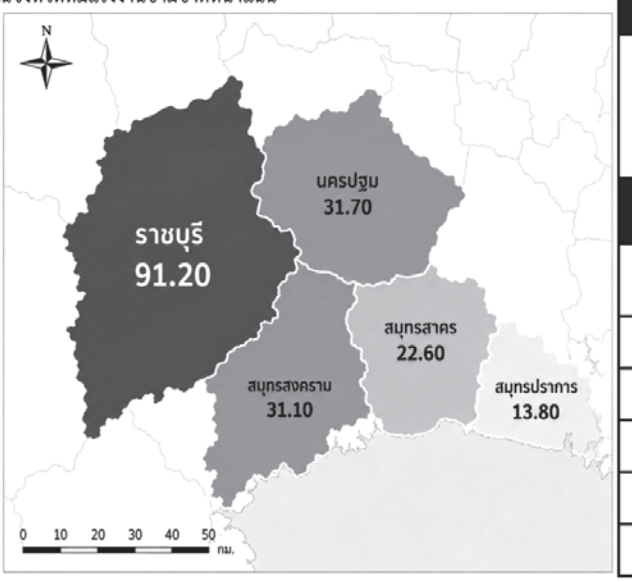
ตารางที่ 3 : อัตราผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติต่อแรงงาน 10,000 คน ในจังหวัดพื้นที่ศึกษา พ.ศ. 2568

จังหวัด	ผู้ต้องขัง (คน)	แรงงานข้ามชาติ (คน)	อัตราผู้ต้องขังต่อแรงงานข้ามชาติ 10,000 คน
สมุทรปราการ	195	141,320	13.80
สมุทรสาคร	245	108,567	22.60
สมุทรสงคราม	17	5,459	31.10
นครปฐม	177	55,921	31.70
ราชบุรี	219	24,024	91.20

หมายเหตุ : อัตรา = (จำนวนผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติ/จำนวนแรงงานข้ามชาติ) × 10,000

ที่มา : เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ (2568) ; เรือนจำจังหวัดสมุทรสงคราม (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดราชบุรี (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดนครปฐม (2568)

จากตารางที่ 3 แสดงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างจำนวนผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติกับฐานแรงงานข้ามชาติในแต่ละจังหวัด ต่อผู้ต้องขังต่อแรงงานข้ามชาติ 10,000 คน พ.ศ. 2568 ซึ่งทำให้เห็นความแตกต่างของความเสี่ยงเชิงระบบในการเข้าสู่การคุมขังอย่างชัดเจน กล่าวคือ จังหวัดที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติมากไม่ได้จำเป็นต้องมีอัตราการคุมขังสูงเสมอไป ขณะที่บางจังหวัดมีจำนวนแรงงานไม่สูงนัก แต่อัตราการคุมขังกลับสูงมาก ซึ่งพิจารณาได้ว่าแบบแผนการคุมขังไม่ได้ขึ้นกับจำนวนแรงงานเพียงอย่างเดียว หากสัมพันธ์กับบริบทการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายเชิงพื้นที่ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังภาพที่ 3



อัตราผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติต่อแรงงาน 10,000 คน

- มากกว่า 60
- 31 - 60
- 16 - 30
- น้อยกว่า 16

จังหวัดพื้นที่ศึกษา (เรียงจากมากไปน้อย)

จังหวัด	จำนวนผู้ต้องขัง (คน)	จำนวนแรงงานข้ามชาติ (คน)	อัตรา (ต่อ 10,000 คน)
ราชบุรี	219	24,024	91.20
นครปฐม	177	55,921	31.70
สมุทรสงคราม	17	5,459	31.10
สมุทรสาคร	245	108,567	22.60
สมุทรปราการ	195	141,320	31.80

หมายเหตุ : อัตรา = (จำนวนผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติ/จำนวนแรงงานข้ามชาติ) x 10,000

ภาพที่ 3 : อัตราผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติต่อแรงงาน 10,000 คน ในจังหวัดพื้นที่ศึกษา พ.ศ. 2568[4]

เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบ สมุทรปราการและสมุทรสาคร ซึ่งมีจำนวนแรงงานข้ามชาติขนาดใหญ่ มีอัตราผู้ต้องขังต่อ 10,000 คนอยู่ที่ร้อยละ 13.80 และ 22.60 ตามลำดับ ขณะที่ราชบุรีมีจำนวนแรงงานเพียง 24,024 คน แต่มีอัตราสูงถึงร้อยละ 91.20 ต่อ 10,000 คน สูงกว่าสมุทรปราการประมาณ 6.60 เท่า และสูงกว่าสมุทรสาครราว 4.00 เท่า ความต่างระดับนี้ชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ของระบอบการบังคับใช้กฎหมายเชิงพื้นที่ที่เข้มข้นหรือมีช่องว่างการทำให้ถูกกฎหมายหรือการขึ้นทะเบียนแรงงานแตกต่างกัน จนทำให้แรงงานในบางจังหวัดถูกผลักเข้าสู่การคุมขังได้ถี่กว่าอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ นครปฐมมีอัตราการคุมขังร้อยละ 31.70 และสมุทรสงครามร้อยละ 31.10 ซึ่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน แม้ทั้งสองจังหวัดจะมีฐานจำนวนแรงงานข้ามชาติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่า การใช้อัตราช่วยลดอคติจากขนาดประชากรและทำให้เห็นความหนาแน่นของอัตราผู้ต้องขังต่อแรงงานข้ามชาติที่ถูกคุมขังได้คมชัดขึ้น ภายใต้กรอบบทความที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการการทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นอาชญากรรม ซึ่งข้อค้นพบจากตารางที่ 3 จึงสนับสนุนการอภิปรายว่าความเสี่ยงในการถูกคุมขังมีลักษณะจำเพาะพื้นที่ และควรนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย

[4] ภาพที่ 3 เป็นแผนภาพเชิงสัญลักษณ์ที่จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการนำเสนอผลการศึกษา มิใช่แผนที่ภูมิศาสตร์ที่อ้างอิงพิกัดหรือขอบเขตการปกครองอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ การจัดวางตำแหน่งและขนาดของพื้นที่จังหวัดมีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นการเปรียบเทียบอัตราผู้ต้องขังแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานข้ามชาติ 10,000 คนในแต่ละจังหวัด

แบบจำเพาะจังหวัด โดยเฉพาะการยกระดับระบบข้อมูลและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อแยกให้ชัดว่าการคุมขังเกิดจากคดีอาญาทั่วไปหรือคดีที่เชื่อมโยงกับสถานะหรือเอกสารและการทำงานของแรงงานข้ามชาติ

ตารางที่ 4 : จำนวนคดีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติจำแนกตามประเภทคดีและจังหวัด ในจังหวัดแรงงานหนาแน่นของประเทศไทย พ.ศ. 2568

ประเภทคดี	สมุทรสาคร (n=245)	สมุทรปราการ (n=195)	สมุทรสงคราม (n=17)	ราชบุรี (n=219)	นครปฐม (n=177)	รวม
ยาเสพติด	60 (24.50)	48 (24.60)	6 (35.30)	48 (21.90)	44 (24.90)	206
ชีวิตและร่างกาย[5]	30 (12.20)	84 (43.10)	2 (11.80)	83 (37.90)	40 (22.60)	239
เกี่ยวกับทรัพย์สินฯ[6]	19 (7.80)	34 (17.40)	2 (11.80)	24 (11.00)	15 (8.50)	94
ความผิดเกี่ยวกับเพศฯ[7]	14 (5.70)	14 (7.20)	1 (5.90)	13 (5.90)	15 (8.50)	57
ความผิดเกี่ยวกับเอกสารฯ[8]	118 (48.20)	3 (1.50)	6 (35.30)	38 (17.40)	59 (33.30)	224
ความผิดอื่น ๆ	4 (1.60)	12 (6.20)	0 (0.00)	13 (5.90)	4 (2.30)	33
รวม	**245 (100.00)**	**195 (100.00)**	**17 (100.00)**	**219 (100.00)**	**177 (100.00)**	**853**

ที่มา : เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ (2568) ; เรือนจำจังหวัดสมุทรสงคราม (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดราชบุรี (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดนครปฐม (2568)

ตารางที่ 4 แสดงโครงสร้างประเภทคดีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในจังหวัดแรงงานหนาแน่น พ.ศ. 2568 รวมทั้งสิ้น 853 คดี โดยคดีที่พบมากที่สุด คือ ชีวิตและร่างกาย 239 คดี (ร้อยละ 28.00) รองลงมาคือ ความผิดเกี่ยวกับเอกสารตามความผิดลักษณะ 3 (มาตรา 264-269) เช่น ปลอมเอกสาร ปลอมเอกสารสิทธิ ปลอมเอกสารราชการ แจ้งให้เจ้าพนักงาน

---

[5] ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย คือ คดีอาญาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อ ชีวิต หรือ ร่างกาย ของผู้อื่น กล่าวคือ เป็นการทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต บาดเจ็บ เจ็บปวด หรือได้รับอันตรายต่อสุขภาพ เช่น ฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ทำร้ายร่างกายสาหัส ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

[6] ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินฯ คือ ความผิดลักษณะ 12 (มาตรา 334-366) เช่น ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก รับของโจร

[7] ความผิดเกี่ยวกับเพศฯ คือ ความผิดลักษณะ 9 (มาตรา 276-287/12) เช่น ข่มขืนกระทำชำเรา อนาจาร

[8] ความผิดเกี่ยวกับเอกสารฯ คือ ความผิดลักษณะ 3 (มาตรา 264-269) เช่น ปลอมเอกสาร ปลอมเอกสารสิทธิ ปลอมเอกสารราชการ แจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความเท็จ

จดข้อความเท็จ 224 คดี (ร้อยละ 26.30) และ ยาเสพติด 206 คดี (ร้อยละ 24.20) ซึ่งรวมกันคิดเป็นราว ร้อยละ 78.50 ของคดีทั้งหมด ภาพรวมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นอาชญากรรมเกิดขึ้นทั้งผ่านคดีอาญาทั่วไปและผ่านคดีที่ผูกกับสถานะและความเป็นทางการด้านเอกสาร โดยเฉพาะสัดส่วนคดีเอกสารที่สูงสะท้อนช่องว่างของการทำให้ถูกกฎหมายและแรงกดทับจากระบบกำกับดูแลที่อาศัยเอกสารเป็นกลไกหลัก

เมื่อพิจารณาเชิงพื้นที่ พบความแตกต่างที่ชัดเจน 2 ประเด็น คือ (1) จังหวัดที่มีคดีเอกสารจำนวนมาก ได้แก่ สมุทรสาครมีคดีเอกสารสูงถึง 118 คดี (ร้อยละ 48.20) ขณะที่นครปฐม 59 คดี (ร้อยละ 33.30) และสมุทรสงคราม 6 คดี (ร้อยละ 35.30) ตรงกันข้ามสมุทรปราการมีคดีเอกสารต่ำมากเพียง 3 คดี (ร้อยละ 1.50) และ (2) จังหวัดที่คดีชีวิตและร่างกายจำนวนมาก โดยสมุทรปราการมีคดีชีวิตและร่างกาย 84 คดี (ร้อยละ 43.10) และราชบุรี 83 คดี (ร้อยละ 37.90) สูงกว่าจังหวัดอื่นอย่างชัดเจน ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนว่าระบอบการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติเป็นแบบจำเพาะพื้นที่ บางจังหวัดเน้นการจัดการผ่านสถานะเอกสาร ขณะที่บางจังหวัดแรงงานถูกพาเข้าสู่คดีอาญาทั่วไปมากกว่า ข้อมูลจากตารางดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นถึงสองกลไกสำคัญของการทำให้เป็นอาชญากรรม ได้แก่ (1) กลไกด้านเอกสารหรือสถานะ และ (2) กลไกด้านคดีอาญาทั่วไป ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายแบบจำเพาะพื้นที่ กล่าวคือ พื้นที่ที่คดีเอกสารสูงควรเน้นการปิดช่องว่างการขึ้นทะเบียนและพัฒนาทางเลือกแทนการคุมขังในคดีที่สัมพันธ์กับสถานะการทำงาน ขณะที่พื้นที่ที่คดีชีวิตและร่างกายสูง เช่น ฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ทำร้ายร่างกายสาหัส ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นบาดเจ็บหรือเสียชีวิต ควรเน้นการป้องกันความขัดแย้ง ความปลอดภัยในชุมชนแรงงาน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่คำนึงถึงสิทธิ เพื่อไม่ให้การบริหารแรงงานข้ามชาติถูกแปลงเป็นการลงโทษเชิงอาญาโดยปริยาย

ตารางที่ 5 : อัตราคดีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานข้ามชาติ 10,000 คน จำแนกตามประเภทคดีและจังหวัด พ.ศ. 2568

ประเภทคดี	สมุทรสาคร (108,567)	สมุทรปราการ (141,320)	สมุทรสงคราม (5,459)	ราชบุรี (24,024)	นครปฐม (55,921)
ยาเสพติด	5.53	3.40	10.99	19.98	7.87
ชีวิตและร่างกาย[9]	2.76	5.94	3.66	34.55	7.15
เกี่ยวกับทรัพย์สินฯ[10]	1.75	2.41	3.66	9.99	2.68
ความผิดเกี่ยวกับเพศฯ[11]	1.29	0.99	1.83	5.41	2.68
ความผิดเกี่ยวกับเอกสารฯ[12]	10.87	0.21	10.99	15.82	10.55
ความผิดอื่นๆ	0.37	0.85	0.00	5.41	0.72

หมายเหตุ: อัตรา = (จำนวนคดี/จำนวนแรงงานข้ามชาติ) × 10,000

ที่มา : เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ (2568) ; เรือนจำจังหวัดสมุทรสงคราม (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดราชบุรี (2568) ; เรือนจำกลางจังหวัดนครปฐม (2568)

จากตารางที่ 5 ได้อธิบายอัตราการเกิดคดีเมื่อเทียบกับฐานแรงงานข้ามชาติผ่านอัตราคดีต่อแรงงานข้ามชาติ 10,000 คน แยกตามประเภทคดีและจังหวัด พ.ศ. 2568 ซึ่งทำให้เห็นว่าแบบแผนการทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นอาชญากรรม มีลักษณะจำเพาะพื้นที่และจำเพาะกลไกอย่างเด่นชัด กล่าวคือ บางจังหวัดเด่นที่คดีเอกสารซึ่งสะท้อนแรงกดทับจากระบบความเป็นทางการ ขณะที่บางจังหวัดเด่นที่คดีอาญาทั่วไป โดยเฉพาะชีวิตและร่างกายหรือยาเสพติด

พิจารณาในบริบทเชิงพื้นที่ ราชบุรีเป็นจังหวัดที่มีอัตราคดีโดดเด่นที่สุด ด้วยอัตราจำนวนคดีที่สูงในหลายหมวด โดยเฉพาะชีวิตและร่างกาย ร้อยละ 34.55 ต่อ 10,000 คน สูงกว่าจังหวัดอื่นอย่างมาก พร้อมกับอัตรายาเสพติด ร้อยละ19.98 ความผิดเกี่ยวกับเอกสารฯ ร้อยละ 15.82 และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินฯ ร้อยละ 9.99 ซึ่งสอดคล้องกับอัตราผู้ต้องขังที่สูงในตารางที่ 3 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความถี่ของการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมใน

[9] ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย คือ คดีอาญาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อ ชีวิต หรือ ร่างกาย ของผู้อื่น กล่าวคือ เป็นการทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต บาดเจ็บ เจ็บปวด หรือได้รับอันตรายต่อสุขภาพ เช่น ฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ทำร้ายร่างกายสาหัส ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

[10] ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินฯ คือ ความผิดลักษณะ 12 (มาตรา 334-366) เช่น ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก รับของโจร

[11] ความผิดเกี่ยวกับเพศฯ คือ ความผิดลักษณะ 9 (มาตรา 276-287/12) เช่น ข่มขืนกระทำชำเรา อนาจาร

[12] ความผิดเกี่ยวกับเอกสารฯ คือ ความผิดลักษณะ 3 (มาตรา 264-269) เช่น ปลอมเอกสาร ปลอมเอกสารสิทธิ ปลอมเอกสารราชการ แจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความเท็จ

ราชบุรีอาจสะท้อนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและการกำกับดูแลในพื้นที่ มากกว่าการอธิบายเชิงปัจเจกของแรงงานเพียงอย่างเดียว

ขณะเดียวกัน กลุ่มจังหวัดที่คดีความผิดเกี่ยวกับเอกสารฯ สูงอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ สมุทรสาคร (ร้อยละ 10.87) นครปฐม (ร้อยละ 10.55) และ สมุทรสงคราม (ร้อยละ 10.99) ตามลำดับ แต่สมุทรปราการมีอัตราเอกสารต่ำมาก (ร้อยละ 0.21) ความต่างดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ของการทำให้ถูกกฎหมายและการบังคับใช้กฎระเบียบ จึงสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบายแบบจำเพาะจังหวัด ได้แก่ การยกระดับระบบขึ้นทะเบียนหรือต่ออายุและบริการรัฐเชิงรุกในพื้นที่ที่คดีเอกสารสูง การกำกับดูแลเชิงป้องกันด้านความปลอดภัยและปัญหาสังคมในพื้นที่ที่คดีอาญาทั่วไปมีความเข้มสูง เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กลไกอาญาเป็นคำตอบหลักต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติ

4.2.4 นัยเชิงนโยบาย (Policy Implications)

ในขั้นสุดท้ายของกรอบแนวคิด เมื่อเงื่อนไขเชิงโครงสร้างถูกส่งผ่านกลไกการทำให้เป็นอาชญากรรม และสะท้อนออกมาเป็นรูปแบบคดีที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่แล้ว สิ่งที่ตามมาคือความจำเป็นที่รัฐต้องทบทวนแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจัง กล่าวคือ หากรัฐยังใช้กรอบความมั่นคงและการควบคุมเชิงลงโทษเป็นฐานคิดหลัก ปัญหาด้านสถานะ เอกสาร และการดำรงอยู่ของแรงงานข้ามชาติย่อมมีแนวโน้มถูกผลักเข้าสู่กระบวนการอาญาอย่างต่อเนื่อง

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติควรขยับไปสู่แนวทางที่ลดการใช้โทษอาญาในปัญหาที่มิได้เกี่ยวข้องกับความรุนแรงโดยเฉพาะความผิดที่มีรากฐานมาจากข้อจำกัดด้านสถานะ การขึ้นทะเบียน การต่ออายุเอกสาร หรือความคลาดเคลื่อนทางธุรการ ซึ่งโดยสาระแล้วเป็นปัญหาเชิงบริหารจัดการมากกว่าปัญหาอาชญากรรม การใช้มาตรการทางอาญาเป็นคำตอบตั้งต้นต่อปัญหาประเภทนี้ไม่เพียงก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่สมส่วนต่อแรงงานข้ามชาติ หากยังผลักให้การดำรงอยู่ของแรงงานในระบบเศรษฐกิจถูกทำให้เปราะบางและไม่มั่นคงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รัฐควรพิจารณาใช้มาตรการทางปกครองที่ได้สัดส่วนและสอดคล้องกับลักษณะของปัญหามากกว่า เช่น การแก้ไขสถานะ การเปิดช่องให้ปรับปรุงเอกสารภายในระยะเวลาที่กำหนด การกำหนดบทปรับที่เหมาะสม หรือการจัดให้มีช่องทางเข้าสู่ระบบที่ไม่สร้างภาระเกินสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ความคลาดเคลื่อนด้านเอกสารถูกแปรสภาพเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็น

ขณะเดียวกัน การยกระดับธรรมาภิบาลของการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่เป็นอีกเงื่อนไขสำคัญของการลดความเสี่ยงเชิงกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างจังหวัด เนื่องจากผลการศึกษาสะท้อนชัดว่า ความเสี่ยงในการถูกควบคุมตัวหรือเข้าสู่ระบบคุมขังมิได้แปรผันตามจำนวนแรงงานข้ามชาติเพียงอย่างเดียว หากยังสัมพันธ์กับรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ด้วย เช่น ระดับความเข้มงวด ความถี่ในการตรวจเอกสาร การใช้ดุลยพินิจแบบผ่อนปรนหรือเลือกดำเนินคดี และมีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการ

แรงงานข้ามชาติที่มีประสิทธิผลจึงต้องตั้งอยู่บนมาตรฐานการใช้ดุลยพินิจที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ พร้อมทั้งต้องมีกลไกร้องเรียน การทบทวนคำสั่ง การบันทึกและเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติการ และการกำกับติดตามโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดำเนินไปภายใต้หลักความได้สัดส่วน ความโปร่งใส และความรับผิดรับชอบ อันจะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และเสริมสร้างความชอบธรรมของรัฐในการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติ

นอกจากนี้ การออกแบบระบบสถานะและเอกสารที่เข้าถึงได้จริงถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการแก้ปัญหาในระยะยาว เพราะตราบใดที่ระบบยังมีความซับซ้อนสูง ต้นทุนในการเข้าสู่ระบบยังสูง หรือขั้นตอนต่าง ๆ ยังผูกติดกับข้อจำกัดที่แรงงานจำนวนมากไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ปัญหาการหลุดออกนอกระบบก็ย่อมถูกผลิตซ้ำต่อไปอย่างต่อเนื่อง รัฐจึงควรพัฒนาระบบขึ้นทะเบียน การต่ออายุ การเปลี่ยนนายจ้าง และการปรับสถานะให้มีความยืดหยุ่น เข้าถึงได้ และสอดคล้องกับสภาพการทำงานจริงของแรงงานข้ามชาติและนายจ้างมากขึ้น ไม่ว่าจะผ่านการลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน การลดค่าใช้จ่ายที่เป็นอุปสรรค การจัดบริการเชิงรุกในพื้นที่แรงงานหนาแน่น การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการทำงานร่วมกับนายจ้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในฐานะกลไกสนับสนุนการคงอยู่ในระบบ แนวทางเช่นนี้จะช่วยให้ความเป็นระเบียบของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นจากระบบที่ใช้งานได้จริงมากกว่าการพึ่งพาระบอบควบคุมที่มุ่งตรวจจับและลงโทษเป็นหลัก

5. บทสรุป

บทความนี้สังเคราะห์ปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติกับกระบวนการทำให้เป็นอาชญากรรม โดยพบว่า รัฐมิได้ทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่สถานะความผิดผ่านกลไกใดกลไกหนึ่งโดยลำพัง หากแต่เกิดจากการทำงานร่วมกันของหลายชั้นเชิง ทั้งเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง กลไกการทำให้เป็นอาชญากรรม รูปแบบคดีที่ปรากฏในชีวิตประจำวัน และนัยเชิงนโยบายที่สะท้อนข้อจำกัดของการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวสามารถอธิบายได้เป็น 4 ชั้น ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องกัน โดยเริ่มจากชั้นแรก คือ เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นฐานสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติตกอยู่ในภาวะเปราะบางทางกฎหมายและง่ายต่อการถูกกำกับควบคุมโดยรัฐ

ชั้นที่ 1 เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง คือ เงื่อนไขที่กำหนดตำแหน่งของแรงงานข้ามชาติเข้ากับกำลังแรงงานสำคัญของระบบเศรษฐกิจ แรงงานข้ามชาติต่างต้องอยู่ภายใต้การจัดระเบียบ ควบคุม และติดตามของรัฐ ประกอบกับระบบสถานะทางกฎหมายและเอกสารที่ซับซ้อน ตลอดจนแรงกดดันจากกรอบความมั่นคงและการควบคุมของรัฐ ได้ร่วมกันสร้างบริบทเชิงโครงสร้างที่ทำให้แรงงานข้ามชาติตกอยู่ในภาวะเปราะบางทางกฎหมายได้ง่าย และเอื้อต่อการผลักปัญหาด้านสถานะ เอกสาร และการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตรรกะของการกำกับดูแลเชิงลงโทษ

ชั้นที่ 2 กลไกการทำให้เป็นอาชญากรรม เกิดจากระบอบการกำกับดูแลที่ทำงานประสานกันระหว่างกฎหมาย การบังคับใช้ และวาทกรรมความมั่นคง ดังสามารถอธิบายผ่าน 3 มิติสำคัญ ได้แก่ มิติแรก รัฐขยายบทลงโทษทางอาญา

ของการทำงานไม่มีใบอนุญาต การจ้างงานผิดเงื่อนไข และการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าหน้าที่ในพระราชกำหนดฯ พ.ศ. 2560 ทำให้กิจกรรมการทำงานและความคลาดเคลื่อนของสถานะถูกยกระดับเป็นความผิด มิติที่สอง มาตรการควบคุมคนเข้าเมืองซึ่งถูกนิยามว่าเป็นการบริหารปกครองกลับทำงานเสมือนโทษทัณฑ์ ผ่านดุลยพินิจของข้าราชการระดับปฏิบัติการและวงจรระบบให้เอนเอียงไปทางลงโทษที่ทำให้การควบคุมตัว กักตัว และส่งกลับกลายเป็นกลไกพื้นฐาน โดยเฉพาะในพื้นที่แรงงานหนาแน่นที่การตรวจค้นและคัดกรองเอกสารสามารถเปลี่ยนสถานะ “แรงงาน” ให้เป็น “ผู้ต้องสงสัย” ได้อย่างฉับพลัน และมิติที่สาม วาทกรรม ความมั่นคงและการทำให้เป็นอื่น ยกระดับการย้ายถิ่นเป็นภัยคุกคามและผลิตซ้ำเส้นแบ่ง “เราและเขา” ซึ่งเพิ่มความชอบธรรมให้มาตรการเข้มข้นและลดแรงต้านทางสังคม ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติถูกผลักเข้าสู่พื้นที่สีเทาของกฎหมายและสถานะผิดกฎหมายถูกผลิตซ้ำอย่างเป็นระบบในชีวิตประจำวัน

ชั้นที่ 3 รูปแบบคดีที่ปรากฏเชิงประจักษ์ จากข้อมูลสถิติจำนวนนักโทษแรงงานข้ามชาติในเรือนจำถูกใช้เป็นฐานรองรับข้อถกเถียงของบทความ โดยผู้เขียนสังเคราะห์ภาพรวมคดีและการคุมขังในพื้นที่แรงงานหนาแน่น เพื่อชี้ให้เห็นแบบแผนการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะจำเพาะพื้นที่และแตกต่างกันระหว่างจังหวัดอย่างเป็นระบบ ผลการสังเคราะห์สะท้อนว่าแรงงานข้ามชาติถูกดึงเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในลักษณะไม่สม่ำเสมอ หากกระจุกตัวตามบริบทพื้นที่ โดยพบผู้ต้องขังรวม 853 คน กระจุกอยู่ในจังหวัดอุตสาหกรรมสำคัญเป็นหลักและมีแรงงานเมียนมาเป็นสัดส่วนหลัก ขณะที่ความเข้มข้นของการคุมขังเมื่อเทียบฐานข้อมูลจำนวนแรงงานข้ามชาติพบว่ามีความแตกต่างกันมาก โดยบางจังหวัดมีอัตราสูงผิดสัดส่วน สะท้อนบทบาทของระบอบกำกับดูแลและการบังคับใช้เชิงพื้นที่ นอกจากนี้ โครงสร้างคดีเผยสองกลไกคู่ขนานของการทำให้เป็นอาชญากรรม ได้แก่ หนึ่งคดีที่ผูกกับเอกสารและสถานะทางกฎหมาย และสอง คดีอาญาทั่วไปซึ่งสัดส่วนแปรผันตามจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญ ผลการทดสอบทางสถิติยืนยันว่า ประเภทคดีมีความสัมพันธ์กับจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับน้อยถึงปานกลาง จึงตอกย้ำข้อสรุปหลักว่า การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายเชิงพื้นที่มีส่วนสำคัญต่อการผลักแรงงานข้ามชาติเข้าสู่สถานะผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังในพื้นที่จังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติหนาแน่น

และชั้นที่ 4 นัยเชิงนโยบาย ผลลัพธ์สุดท้ายของกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรมย่อมนำไปสู่ความจำเป็นที่รัฐต้องทบทวนแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการลดการพึ่งพากรอบความมั่นคงและการควบคุมเชิงลงโทษเป็นฐานคิดหลัก แล้วขยับไปสู่การกำกับดูแลที่ให้ความสำคัญกับความได้สัดส่วน ธรรมาภิบาล และการเข้าถึงระบบที่ถูกกฎหมายมากขึ้น ทั้งนี้ ปัญหาที่เกี่ยวกับสถานะ เอกสาร การขึ้นทะเบียน หรือความคลาดเคลื่อนทางธุรการซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับความรุนแรง ควรถูกจัดการด้วยมาตรการทางปกครองที่เหมาะสมมากกว่าการผลักเข้าสู่กระบวนการอาญา ขณะเดียวกันรัฐจำเป็นต้องยกระดับธรรมาภิบาลของการ

บังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ ผ่านมาตรฐานการใช้ดุลยพินิจที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาระบบสถานะและเอกสารที่เข้าถึงได้จริง มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง เพื่อให้ความเป็นระเบียบของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นจากระบบที่ใช้งานได้จริง มากกว่าการพึ่งพาการตรวจจับและลงโทษเป็นกลไกหลัก

บทความนี้ ชี้ชวนย้ายจุดสนใจจากการอธิบายความผิดในระดับปัจเจก ไปสู่การทำความเข้าใจว่า “รัฐทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่สถานะอาชญากรรมผ่านกลไกใด” ผ่านการจัดวางกติกาและการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ซึ่งทำให้ความเสี่ยงในการถูกทำให้เป็นผู้ต้องหา หรือผู้ต้องขังไม่เท่ากันระหว่างจังหวัด นัยสำคัญจึงอยู่ที่การทบทวนความชอบธรรมและประสิทธิผลของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่พึ่งพาการควบคุมและการกักขังเป็นคำตอบตั้งต้น เพราะไม่เพียงแต่เพิ่มต้นทุนทางสังคมและการบริหารรัฐกิจ หากยังบั่นทอนความไว้วางใจและผลักแรงงานให้ดำรงอยู่ในสภาวะไม่มั่นคง

สารัตถะสำคัญที่บทความนี้เสนอ คือ การอธิบายแรงงานข้ามชาติผ่านกรอบ “อาชญากรรม” ในบริบทประเทศไทยควรทำความเข้าใจในฐานะผลของกระบวนการเชิงนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย มากกว่าจะอธิบายจากพฤติกรรมของแรงงานในระดับปัจเจกเพียงลำพัง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังของแรงงานข้ามชาติส่วนหนึ่งมิได้เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ หากแต่เชื่อมโยงกับวิธีที่รัฐจัดวางเรื่องสถานะ เอกสาร การควบคุม และการใช้ดุลยพินิจในระดับพื้นที่ ข้อเสนอนี้จึงช่วยขยับการอธิบายจากมุมมองแบบกล่าวโทษปัจเจก ไปสู่การพิจารณาโครงสร้างการกำกับดูแลที่ผลิตความเสี่ยงทางกฎหมายอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างจังหวัด

จากข้อค้นพบดังกล่าว บทความนี้จึงเสนอแนวทางเบื้องต้น 3 ประการ ได้แก่ (1) ปรับสมดุลกรอบนโยบายจากความมั่นคงนำไปสู่กรอบแรงงานและหลักการคุ้มครองสิทธิ โดยลดการใช้โทษอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับเอกสารและสถานะซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง และใช้มาตรการทางปกครองที่ได้สัดส่วนมากขึ้น (2) ยกระดับธรรมาภิบาลของการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ ผ่านมาตรฐานการใช้ดุลยพินิจที่ตรวจสอบได้ กลไกร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ การทบทวนคำสั่งที่เข้าถึงได้ และการรายงานข้อมูลอย่างโปร่งใส เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของความเสี่ยงระหว่างจังหวัด และ (3) ออกแบบระบบการขึ้นทะเบียนและการต่ออายุที่เข้าถึงได้จริง โดยลดต้นทุนการเข้าสู่ระบบและแรงจูงใจให้หลุดออกนอกระบบ ผ่านจุดบริการเชิงรุกและความร่วมมือกับนายจ้างและภาคประชาสังคม เพื่อให้ความเป็นระเบียบเกิดจากระบบที่ใช้งานได้จริง มากกว่าการผลิตซ้ำระบอบความหวาดระแวงที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแปรสภาพเป็นการลงโทษ

นอกจากข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าว บทความนี้ยังเสนอข้อพัฒนาเชิงแนวคิดผ่านแบบจำลองกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นอาชญากรรมในบริบทไทย โดยมองว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดจากพฤติกรรมของแรงงานข้ามชาติในระดับปัจเจกเพียงด้านเดียว

หากแต่เป็นผลจากความสัมพันธ์ระหว่างเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง กลไกการกำกับดูแลของรัฐ และรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ แบบจำลองเชิงแนวคิดดังกล่าวสามารถอธิบายเป็นลำดับความสัมพันธ์ 4 ชั้น ได้แก่ ชั้นแรก เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วยการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจ การกระจุกตัวของแรงงานในพื้นที่อุตสาหกรรม ระบบเอกสารที่ซับซ้อน และแรงกดดันด้านความมั่นคงของรัฐ ชั้นที่สอง กลไกการทำให้เป็นอาชญากรรม ซึ่งปรากฏผ่านกฎหมายและบทลงโทษ การบังคับใช้ในพื้นที่และการกักขัง ตลอดจนวาทกรรมความมั่นคงและการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็น “คนนอก” ชั้นที่สาม รูปแบบคดีที่ปรากฏเชิงประจักษ์ ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของคดีชีวิตและร่างกาย คดีเกี่ยวกับเอกสาร คดียาเสพติด และความแตกต่างของรูปแบบคดีระหว่างจังหวัด และชั้นที่สี่ นัยเชิงนโยบาย ซึ่งชี้ให้เห็นความจำเป็นในการลดการผลักปัญหาด้านสถานะและเอกสารเข้าสู่กระบวนการอาญา ควบคู่กับการยกระดับธรรมาภิบาลของการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ ดังที่ปรากฏไปในภาพที่ 1 ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฤติยา คันธโชติ, ปุณยภา วุฒิสินอักษรา และพลอยพรรษา มาตรา. (2568). การต่อรองกับความเป็นอื่นของแรงงานข้ามชาติเมียนมาในกรุงเทพมหานคร. **วารสารสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 37**(2), 221–254.

คชตรัย เจริญสุข และชารินทร์ เกษร. (2568ก). การประเมินผลนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน : ตัวแบบ กระบวนการ และการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร. **วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา, 7**(3), 126–148.

คชตรัย เจริญสุข และชารินทร์ เกษร. (2568ข). กระบวนทัศน์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย: การเปลี่ยนแปลงและทิศทางในศตวรรษที่ 21. **วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 32**(2), 41–64.

คณะรัฐมนตรี. (2568). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 กันยายน 2568.** กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จิราภรณ์ ไพรเถื่อน และบุศรินทร์ เลิศชวลิตสกุล. (2566). การเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมของแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่ถูกกฎหมายภายใต้สภาวะ “ความเป็นอื่น” ที่คงอยู่ในช่วงการระบาดของโควิด-19. **วารสารพัฒนศาสตร์, 6**(2), 23–42.

ทรงชัย ทองปาน. (2567). **องค์ความรู้ว่าด้วยแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2).** ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บูชิตา สังข์แก้ว. (2564). หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 14**(1), 87–123.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2566). **อัตลักษณ์เอกสาร : วงศาวิทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2).** เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก, 22 มิถุนายน 2560.

ไพรินทร์ มากเจริญ. (2566). การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ: การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล. **วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม, 7**(6), 226–237.

เรือนจำกลางจังหวัดนครปฐม. (2568). **สถิติจำนวนนักโทษแรงงานต่างด้าวในเรือนจำกลางจังหวัดนครปฐม.** นครปฐม : เรือนจำกลางจังหวัดนครปฐม.

เรือนจำกลางจังหวัดราชบุรี. (2568). **สถิติจำนวนนักโทษแรงงานต่างด้าวในเรือนจำกลางจังหวัดราชบุรี.** ราชบุรี : เรือนจำกลางจังหวัดราชบุรี.

เรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ. (2568). **สถิติจำนวนนักโทษแรงงานต่างด้าวในเรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ.** สมุทรปราการ : เรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ.

เรือนจำจังหวัดสมุทรสงคราม. (2568). **สถิติจำนวนนักโทษแรงงานต่างด้าวในเรือนจำจังหวัดสมุทรสงคราม.** สมุทรสงคราม : เรือนจำจังหวัดสมุทรสงคราม.

เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร. (2568). **สถิติจำนวนนักโทษแรงงานต่างด้าวในเรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร.** สมุทรสาคร : เรือนจำกลางจังหวัดสมุทรสาคร.

ศรัญญา แก้วบุญเรือง. (2561). **การปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบปราบปรามแรงงานต่างด้าว: กรณีศึกษาสำนักงานจัดหางานจังหวัดชลบุรี**. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง) [ไม่ได้ตีพิมพ์].

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2568). **สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร เดือนกันยายน 2568.** กรุงเทพฯ : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

อภิชญา ปานพรม. (2563). **ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง** (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) [ไม่ได้ตีพิมพ์].

แอนเดอร์สัน, เบน. (2560). **ชุมชนจินตกรรม : บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม** (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บก.แปล; พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Aas, K. F., & Bosworth, M. (2013). **The borders of punishment: Migration, citizenship, and social exclusion.** Oxford, United Kingdom : Oxford University Press.

AICHR. (2023). **Migration management for the most vulnerable groups within ASEAN.** Jakarta, Indonesia: ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights.

ASEAN Secretariat. (2023). **ASEAN Declaration on the Protection of Migrant Workers and Family Members in Crisis Situations and its Guidelines.** Jakarta, Indonesia: ASEAN Secretariat.

Asis, R. P., & Maningat, C. L. (2024). The “ASEAN Way” in migration governance. In H. Crawley & J. K. Teye (Eds.), **The Palgrave handbook of South–South migration and inequality** (pp. 679–698). Palgrave Macmillan.

Atak, I., Simeon, J. C., Bradley, M., & Milner, J. (2018). **The criminalization of migration: Context and consequences. Montreal & Kingston**: McGill-Queen's University Press.

Balzacq, T. (2005). The three faces of securitization: Political agency, audience and context. **European Journal of International Relations, 11**(2), 171–201.

Barber, S., & Sciortino, R. (2024). **Thailand migration report 2024.** Bangkok, Thailand : Thammada Press Co., Ltd.

Barker, V. (2020). The criminalization of migration. In G. Shaffer & E. Aaronson (Eds.), **Transnational legal ordering of criminal justice** (pp. 154–175). Cambridge, England: Cambridge University Press.

Borrelli, L. M., Johannesson, L., & Lindberg, A. (2025). Predictable patterns of unpredictability: A literature review of discretion in migration control. **Political Research Exchange, 7**(1), 1–25.

Bosworth, M. (2017). Punishment, exclusion and the transformation of justice. **Social & Legal Studies, 28**(1), 1–20.

Bosworth, M., & Guild, M. (2008). Governing through migration control: Security and citizenship in Britain. **The British Journal of Criminology, 48**(6), 703–719.

Bosworth, M., & Turnbull, S. (2015). Immigration detention, punishment and the criminalization of migration. In S. Pickering & J. Ham (Eds.), **The Routledge Handbook on Crime and International Migration** (pp. 91–106). Abingdon, UK : Taylor & Franics.

Brouwer, J., van der Woude, M., & van der Leun, J. (2018). Framing migration and the process of crimmigration: A systematic analysis of the media representation of unauthorized immigrants in the Netherlands. **European Journal of Criminology, 14**(1), 100–119.

Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1997). **Security: A new framework for analysis.** Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers.

Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). **Security: A new framework for analysis.** Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Bylander, M., & Reid, G. (2017). **Criminalizing irregular migrant labor : Thailand's crackdown in context.** Retrieved January 10, 2026. from https://www.*migrationpolicy.org/article/criminalizing-irregular-migrant-labor-thailands-crackdown-context?utm_source*

Chacon, J. M. (2012). Overcriminalizing immigration. **Journal of Criminal Law and Criminology, 102**(3), 613–652.

Chacon, J. M. (2017). Criminalizing immigration. In E. Luna (Ed.), **Reforming criminal justice: Introduction and criminalization** (Vol. 1, pp. 209–232). Phoenix, AZ: Arizona State University.

Darling, J. (2022). The politics of discretion: Authority and influence in asylum dispersal. **Political Geography, 94,** 1-10.

De Genova, P.N. (2002). Migrant "Illegality" and deportability in everyday life. **Annual Review of Anthropology, 31,** 419-447.

Dreyer, J., & Holm, M. (2025). Transformative securitization: Rethinking the Copenhagen School in light of COVID-19, climate change, and the war in Ukraine. **Cooperation and Conflict, 60**(4), 1028-1053.

Eagly, I. V. (2010). Prosecuting immigration. **Northwestern University Law Review, 104**(4), 1281–1360.

FIDH. (2024). **Out of Sight: Human Rights Violations in Thailand's Immigration Detention Centers.** Paris : International Federation for Human Rights.

García Hernandez, C. C. (2015). The life of crimmigration law. **Denver University Law Review, 92**(4), 697–699.

Garcia Hernandez, C. C. (2017). Deconstructing crimmigration. **UC Davis Law Review, 52**(1), 197–253.

Global Detention Project. (2024). **Thailand: "Champion country" or abusive detainer of migrant children and asylum seekers?** Retrieved January 5, 2026. from https://www.globaldetentionproject.org/thailand-champion-country-or-abusive-detainer-of-migrant-children-and-asylum-seekers

Halilovic, A. (2024). Executive migration governance and law-making in the European Union: Towards a State of Exception. **European Papers, 9**(2), 513-527

Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. **Journal of Common Market Studies, 38**(5), 751–777.

Kaur, A. (2010). Labour migration trends and policy challenges in Southeast Asia. **Policy and Society, 29**(4), 385–397.

Kneebone, S. (2010). The governance of labor migration in Southeast Asia. **Global Governance, 16**(3), 383–396.

Koulish, R., & Calvo, E. (2025). **Detaining immigrants, scoring criminals: How scoring algorithms transformed anti-immigrant sentiments into policy.** Cham, Switzerland: Springer.

Kularathne, M. (2025). Shaping the disposition of street-level bureaucrats in the implementation of social welfare policy. **Journal of Social Sciences and Humanities Review, 9**(4), 172–193.

Lipsky, M. (2010). **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service** (30th anniversary expanded ed.). New York, NY: Russell Sage Foundation.

Majcher, I. (2013). **"Crimmigration" in the European Union through the lens of immigration detention** (Global Detention Project Working Paper No. 6). Geneva, Switzerland: Global Detention Project, The Graduate Institute of International and Development Studies.

Matic Bockovic, M. (2024). Criminalization of immigration in the EU and protection of procedural rights. **Nauka, bezbednost, policija, 29**(1), 20–33.

Olteanu, M. (2024). The Copenhagen School's widening security theory in relation to cybersecurity: Applicability and implications. **Security and Defence Quarterly, 48**(4). 40-58.

PICUM. (2024). **Between administrative and criminal law: An overview of criminalisation of migration across the EU.** Brussels, Belgium: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.

Reuters. (2025). **Thailand turning to Sri Lankan workers to cope with Cambodian exodus, official says.** Retrieved January 8, 2026. From https://www.reuters.com/world/asia-pacific/thailand-turning-sri-lankan-workers-cope-with-cambodian-exodus-official-says-2025-08-19

Rosina, M. (2024). Criminalising migration : The vicious cycle of insecurity and irregularity. **Social Sciences, 13**(10), 1–19.

Ryo, E., Chacón, J. M., & Menjívar, C. (2025). Criminalization of immigration. **RSF : The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, 11**(3), 282–343.

Stumpf, J. (2006). The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. **American University Law Review, 56**(2), 367–419.

Stumpf, J. P. (2023). Crimmigration and the legitimacy of immigration law. **Arizona Law Review, 65**, 113–159.

United Nations. (2018). **Toward safe, orderly and regular migration in Asia-Pacific Region. Challengers and opportunities**. Bangkok : United Nations.

Van Houtum, H., & Pijpers, R. (2007). The European Union as a gated community: The two-faced border and immigration regime of the EU**. Antipode, 39**(2), 291–309.

Wæver, O. (1995). Securitization and desecuritization. In R. D. Lipschutz (Ed.), **On security** (pp. 46–87). New York : Columbia University Press.

Wrobel, W. (2024). Criminalisation of immigration law. **Studia Iuridica, 100**, 300–320.

Zedner, L. (2013). Is the criminal law only for citizens? A problem at the borders of punishment. In K. F. Aas & M. Bosworth (Eds.), **The borders of punishment : Migration, citizenship, and social exclusion** (pp. 40–57). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลภายใต้กรอบปฏิฐานนิยม : คุณูปการและข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม[1]

Rational Choice Theory within the Positivist Paradigm : Contributions and Limits in Explaining Social Phenomena

อับดุลเลาะ ยูฮันนัน[2]
Abdullah Yuhannan[2]
สถาบันเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยวาเซดะ[2]
Institute of Asia-Pacific Studies, Waseda University[2]
E-mail : tonpanansatun@gmail.com

Received 06.06.2024 ➢ Revised 16.06.2026 ➢ Accepted 17.06.2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาการพัฒนาทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลภายใต้กรอบแนวคิดปฏิฐานนิยม โดยพิจารณาทั้งข้อสมมติฐานพื้นฐาน กระบวนการตัดสินใจ คุณูปการ ข้อจำกัด และแนวทางการปรับประยุกต์ใช้ทฤษฎีในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม บทความใช้วิธีการศึกษาเชิงแนวคิดผ่านการทบทวนและสังเคราะห์งานเขียนของนักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะงานของจอน เอลสเตอร์ ตลอดจนงานในสาขาปรัชญาสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา ผลการศึกษาพบว่า ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมีคุณูปการสำคัญต่อสังคมศาสตร์ เนื่องจากช่วยอธิบายพฤติกรรม

[1] บทความวิชาการฉบับนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นจากรายงานประกอบการสัมมนาในรายวิชา “ปรัชญาสังคมศาสตร์” ของหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประจำปีการศึกษา 2566 ภาคเรียนที่ 2

[2] 1-21-1 Nishi-Waseda, Shinjuku-ku, Tokyo 169-0051, Japan

มนุษย์ในฐานะการตัดสินใจภายใต้เหตุผล ความปรารถนา ความเชื่อ ผลประโยชน์ ทางเลือก และข้อจำกัดบางประการ อีกทั้งยังทำให้การศึกษาเรื่อง “เหตุผล” มีฐานวิเคราะห์ที่เป็นระบบและตรวจสอบได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ยังมีข้อจำกัดจากการตั้งต้นด้วยวิธีวิทยาแบบปัจเจกนิยมวิธี การเน้นอรรถประโยชน์สูงสุด และแนวโน้มในการลดทอนความซับซ้อนของบริบททางสังคม วัฒนธรรม และโครงสร้างอำนาจ บทความเสนอว่า การพัฒนาทฤษฎีในอนาคตควรเปิดรับแนวทางแบบสหวิทยาการ เชื่อมโยงการวิเคราะห์ระดับปัจเจกกับโครงสร้างทางสังคม และประยุกต์ใช้ทฤษฎีอย่างระมัดระวังกับบริบทจริง เพื่อให้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลยังคงมีพลังในการอธิบาย วิเคราะห์ และตั้งคำถามต่อปรากฏการณ์ทางสังคมร่วมสมัยได้อย่างรอบด้านมากขึ้น

คำสำคัญ: ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล, ปฏิฐานนิยม, ปัจเจกนิยมวิธี, เหตุผล, สหวิทยาการ

Abstract

This academic article examines the development of Rational Choice Theory within the framework of positivism by analyzing its basic assumptions, decision-making process, contributions, limitations, and possible applications in explaining social phenomena. The article employs a conceptual approach through a review and synthesis of relevant theoretical works, particularly those of Jon Elster, as well as scholarship in the philosophy of social science, political science, economics, and sociology. The study finds that Rational Choice Theory has made significant contributions to the social sciences by explaining human behavior as a form of decision-making shaped by reason, desires, beliefs, interests, available choices, and constraints. It also contributes to a more systematic and analytically grounded understanding of “reason” in human society. Nevertheless, the theory has been criticized for its reliance on methodological individualism, its emphasis on utility maximization, and its tendency to reduce the complexity of social, cultural, and structural contexts. The article argues that the future development of Rational Choice Theory should move toward a more interdisciplinary orientation, connect individual-level analysis with broader social structures, and apply the theory cautiously to real-world contexts. In doing so, Rational Choice Theory can continue to serve as a valuable

framework for explaining, analyzing, and questioning contemporary social phenomena in a more comprehensive manner.

Keywords: Rational Choice Theory, positivism, methodological individualism, rationality, interdisciplinary approach

1. บทนำ

สังคมมนุษย์ร่วมสมัยมีความซับซ้อนจากความหลากหลายของภูมิหลัง ความเชื่อ จิตสำนึก และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละคนล้วนมีเหตุผลส่วนตัวที่ส่งผลต่อการกระทำและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคม บ่อยครั้งเราจะพบว่า หากเหตุผลส่วนตัวของแต่ละคนตรงกัน เหตุผลเหล่านั้นอาจถูกนำมาประกอบกันจนกลายเป็นสิ่งที่เรียกว่า “เหตุผลส่วนรวม” แต่อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสนใจว่า เมื่อเหตุผลส่วนรวมของแต่ละกลุ่มไม่สามารถผสานเป็นกลุ่มเดียวกันได้ ก็มักนำมาสู่การเกิดปรากฏการณ์ความขัดแย้งการต่อสู้ทางความคิดระหว่างผู้คนในสังคม เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนหรือกลุ่มของตัวเองปรารถนาตามแรงขับที่อยู่ภายใต้เหตุผลเหล่านั้น

อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลเป็นสิ่งที่ควบคู่กับมนุษย์มาช้านานและเป็นคุณลักษณะสำคัญที่ทำให้มนุษย์สามารถสร้างความรู้ ตัดสินใจ และกำกับการกระทำของตนได้ เพราะมนุษย์มีความสามารถในการใช้เหตุผลที่ดีกว่าในการแสวงหาความจริงหรือความรู้ รวมทั้งการสร้างสรรค์ความรู้และสิ่งต่าง ๆ ขึ้นมา เหตุผลจึงเป็นศักยภาพทางความคิดของมนุษย์ ในการเข้าใจถึงการเชื่อมโยงที่จำเป็นต่าง ๆ และการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการตัดสินใจเลือกแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ออกมา ภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการที่อยู่ภายใต้แรงขับแห่งปรารถนาของมนุษย์

ดังนั้น การที่จะเข้าใจความคิดและการกระทำระหว่างกันของผู้คนในสังคมมนุษย์นั้นจึงหลีกหนีไม่พ้นที่จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องของการศึกษาที่มาของการเลือกในการใช้เหตุผลต่าง ๆ เพื่อที่จะเข้าใจพฤติกรรมที่ตั้งอยู่บนเหตุผลเหล่านั้น หนึ่งในทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษาเรื่องของเหตุผลและมีบทบาทสำคัญในการสร้างระเบียบการวิจัยทางสังคมศาสตร์มากที่สุดก็คือ “ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล” (Rational Choice Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ทรงพลังทฤษฎีหนึ่งในการนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมศาสตร์อย่างกว้างขวาง (Blaikie, 2010) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจอน เอลสเตอร์ (Jon Elster) นักทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ชาวนอร์เวย์ผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา “ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล” มีผลงานต่อเนื่องในการพัฒนา ทบทวน และวิพากษ์ทฤษฎีนี้ ทำให้ในปัจจุบันทฤษฎีนี้ปรากฏอยู่อย่างแพร่หลายในงานวิชาการทางสังคมศาสตร์ มีอิทธิพลและถูกสอดแทรกเพื่อนำมาประกอบการอธิบายในแขนงวิชาต่าง ๆ ของสังคมศาสตร์ อาทิ รัฐศาสตร์สมัยใหม่ สังคมวิทยา อาชญาวิทยา ปรัชญา เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ

ด้วยเหตุที่ว่าทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล เป็นทฤษฎีที่มุ่งอธิบายถึงเหตุผลที่มาที่ไป

ของเบื้องหลังพฤติกรรมมนุษย์ที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง ๆ ว่าถูกกำหนดขึ้นมาจากเหตุปัจจัยใดหรือเป็นแรงขับที่มาจากการสร้างความพึงพอใจในรูปแบบใด รวมทั้งการสร้างหลักการบนคำอธิบายของตัวทฤษฎีเองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “แบบแผนพฤติกรรม” ของคนในสังคมสะท้อนถึงตัวเลือกต่าง ๆ ที่ปัจเจกแต่ละบุคคลเลือก ซึ่งแต่ละคนจะเลือกโดยการเปรียบเทียบดูว่าการกระทำหรือวิธีการใดที่จะทำให้พวกเขาได้ประโยชน์สูงสุดต่อตัวเองด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์

นอกจากนี้ หากเราศึกษาถึงโครงสร้างของตัวทฤษฎีนี้ในเชิงลึกจะพบว่า ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล เป็นหนึ่งในมรดกของความพยายามทางด้านการศึกษาของสายสังคมศาสตร์ที่ได้รับอิทธิพลของการศึกษาตามแนวทางของวิทยาศาสตร์ และเป็นทฤษฎีที่พยายามยกระดับตนเองเพื่อให้สังคมศาสตร์ได้รับการยอมรับมากขึ้นและสามารถนำมาเทียบเคียงกับแนวทางของวิทยาศาสตร์ที่มีลักษณะของคำอธิบายและกฎเกณฑ์ที่สามารถใช้อธิบายได้ทั่วไป (General Laws) ที่มีคำอธิบายที่ชัดเจนและพิสูจน์ได้มากกว่าคำอธิบายทางสังคมศาสตร์ (Benton&Craib, 2001)

แนวทางการศึกษาและการพัฒนาของตัวทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลเองก็พยายามก้าวข้ามข้อจำกัดของการใช้คำอธิบายตามแนวทางสังคมศาสตร์ ที่มักจะมีเงื่อนไขที่สร้างข้อจำกัดในการเป็นกรอบในการอธิบาย โดยเฉพาะผลการศึกษาที่มักถูกมองว่า สามารถใช้อธิบายได้แค่ช่วงเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเท่านั้น เพราะไม่ได้มีกฎทั่วไปที่ตายตัวชัดเจนเหมือนคำอธิบายทางวิทยาศาสตร์ ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อขยายกรอบการอธิบายให้พ้นจากข้อจำกัดด้านช่วงเวลา และเพื่อรองรับการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่มีพลวัตต่อเนื่องได้อย่างเป็นระบบ บทบาทที่โดดเด่นอีกประการของทฤษฎี คือ การมุ่งเน้นการอธิบายเบื้องหลังของพฤติกรรมมนุษย์ว่า ทำไมถึงเลือกหรือตัดสินใจเช่นนั้น จึงทำให้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมศาสตร์ในเวลาต่อมา (อนุสรณ์ ลิ่มมณี, 2542)

2. ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในการใช้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลในการศึกษา

แม้ว่าทฤษฎีนี้จะมีคุณูปการต่อการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมศาสตร์และถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในทางวิชาการ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลยังมีข้อถกเถียงในวงวิชาการ โดยเฉพาะคำถามถึงสถานะ (Status) หรือตัวตนที่แท้จริงของทฤษฎีเองที่จะนำมาใช้เป็นกระบวนทัศน์สำคัญเพื่อใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม ทั้งคำถามในเชิงภววิทยา (Ontology) ที่ว่าอะไรคือธรรมชาติของความรู้หรือความจริงของตัวทฤษฎีเอง คำถามเชิงญาณวิทยา (Epistemology) ที่มองว่าธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสวงหาความรู้เรื่องของปรากฏการณ์ทางสังคมที่อยู่ภายใต้กรอบของการใช้ทฤษฎีนี้ว่า มีความสัมพันธ์ที่สมเหตุสมผลหรือไม่ และอีกคำถามที่สำคัญคือคำถามในเชิงวิธีวิทยา (Methodology) ของทฤษฎีนี้

ที่มุ่งใช้วิธีการแบบปัจเจกนิยมวิธี (Methodological Individualism) ที่ใช้ “ปัจเจก” มาเป็นจุดเริ่มต้นในการอธิบายปรากฏการณ์โดยรวมของทั้งสังคมว่ามีความถูกต้องหรือเหมาะสมเพียงใด (Furlong & Marsh, 2010)

ข้อจำกัดและข้อวิพากษ์เหล่านี้ทำให้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมีข้อจำกัดหลายประการเมื่อนำมาใช้ในการศึกษาทางสังคมศาสตร์ อันได้แก่ เรื่องของระดับการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างมีลักษณะเฉพาะเจาะจงตั้งอยู่บนเงื่อนไขและข้อสมมติฐานจำนวนมาก รวมทั้งการสร้างบรรทัดฐานของทฤษฎีในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมโดยขาดการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อที่จะทำการทดสอบทฤษฎี รวมทั้งข้อจำกัดด้านอื่น ๆ ทำให้บ่อยครั้งทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมักถูกวิพากษ์ถึงความไม่เหมาะสมและความแม่นยำ ในการนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม

บทความวิชาการชิ้นนี้จึงมุ่งนำเสนอทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลอย่างเป็นลำดับ โดยเริ่มจากการพิจารณาแนวคิดพื้นฐาน ข้อสมมติฐานสำคัญ และกระบวนการตัดสินใจของทฤษฎี เพื่อทำความเข้าใจว่าทฤษฎีนี้อธิบายเหตุผล การเลือก และการกระทำของมนุษย์อย่างไร จากนั้น บทความจะขยายไปสู่การพิจารณาคุณูปการของทฤษฎีต่อสาขาวิชาต่าง ๆ ในทางสังคมศาสตร์ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยา อาชญาวิทยา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ บทความยังให้ความสำคัญกับบทบาทของทฤษฎีในฐานะส่วนหนึ่งของการพัฒนาความเข้าใจเรื่อง “เหตุผล” ในสังคมมนุษย์ ตลอดจนอิทธิพลของแนวทางปฏิฐานนิยมที่หล่อหลอมวิธีคิด วิธีวิทยา และระดับการอธิบายของทฤษฎีดังกล่าว ท้ายที่สุดบทความจะพิจารณาข้อจำกัด ข้อวิพากษ์ การปรับตัวของทฤษฎี และข้อเสนอแนะเชิงวิชาการในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลกับบริบททางสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น

3. ข้อสมมติฐานเบื้องต้นและกระบวนการตัดสินใจของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล

แม้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจะถูกวิพากษ์ในเชิงวิธีวิทยา แต่ความนิยมในการใช้ทฤษฎีนี้มิได้ลดลง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือทฤษฎีนี้สามารถสร้างคำอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างเป็นระบบ โดยนำหลักการพื้นฐานจากเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการอธิบายการกระทำของมนุษย์ในสังคม กล่าวคือทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อว่า มนุษย์มีความสามารถในการใช้เหตุผลเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจและการกระทำต่าง ๆ ความสามารถดังกล่าวทำให้พฤติกรรมของมนุษย์มิได้เกิดขึ้นอย่างไร้ทิศทาง หากแต่สัมพันธ์กับเป้าหมาย ความต้องการ ผลประโยชน์ และการประเมินทางเลือกภายใต้เงื่อนไขที่มนุษย์เผชิญอยู่

ในแง่นี้ สมมติฐานของทฤษฎีจึงมีพลังในการสร้างคำอธิบายที่เป็นระบบ และสามารถนำไปสู่การตรวจสอบความถูกต้องของข้ออธิบายได้ Harsanyi (1986) ได้ชี้ให้เห็นว่า ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานสำคัญหลายประการ ได้แก่ มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล

(Rational Actor) การแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) การมีเป้าหมายหรือความต้องการที่ชัดเจน และการใช้การกระทำของปัจเจกบุคคลเป็นจุดเริ่มต้นในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในระดับที่กว้างขึ้น

ประการแรก ทฤษฎีนี้มองว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล กล่าวคือ การตัดสินใจและการกระทำของมนุษย์มักมีเหตุผลเป็นเครื่องมือนำทางเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือความต้องการบางอย่างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของตนเอง ประการที่สอง มนุษย์มีแนวโน้มแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรหรือทางเลือกที่มีอยู่ โดยจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกและเลือกแนวทางที่คาดว่าจะให้ผลลัพธ์ดีที่สุดต่อตนเอง ประการที่สาม มนุษย์มีเป้าหมายหรือความต้องการที่ค่อนข้างชัดเจน และใช้เหตุผลในการประเมินว่าจะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใด ประการที่สี่ การกระทำของปัจเจกบุคคลสามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในระดับที่กว้างขึ้นได้

เมื่อพิจารณาร่วมกัน สมมติฐานเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงข้อเสนอเชิงนามธรรมเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังเป็นฐานสำคัญในการอธิบายกระบวนการตัดสินใจของมนุษย์ในสถานการณ์จริง โดยเฉพาะเมื่อมนุษย์ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องเลือก (Situational Choice) ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมองว่า ปัจเจกบุคคลจะพยายามประเมินเงื่อนไขทางเลือก และผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่สร้างอรรถประโยชน์ให้แก่ตนเองมากที่สุด

กระบวนการดังกล่าวสามารถอธิบายได้ผ่านสามขั้นตอนสำคัญ ขั้นตอนแรก คือ การสร้าง “ชุดของความเป็นไปได้” (Feasible Set) หรือการพิจารณาว่า ภายใต้เงื่อนไขที่ตนเผชิญอยู่ ปัจเจกบุคคลมีทางเลือกใดบ้างที่สามารถกระทำได้จริง ทางเลือกเหล่านี้ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขทางตรรกะ กายภาพ เศรษฐกิจ และบริบทแวดล้อมอื่น ๆ ขั้นตอนนี้จึงเป็นการประเมินขอบเขตของความเป็นไปได้ก่อนการตัดสินใจ

ขั้นตอนที่สอง คือ การสร้าง “ชุดของความเชื่อที่มีเหตุผล” (Set of Rational Beliefs) ซึ่งหมายถึงการประเมินว่า หากเลือกกระทำในแนวทางใดแนวทางหนึ่งแล้ว ผลลัพธ์ที่น่าจะเกิดขึ้นคืออะไร ความเชื่อในขั้นนี้จึงมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างทางเลือกกับผลลัพธ์ที่คาดหวัง

ขั้นตอนที่สาม คือ การจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกทั้งหมดที่เป็นไปได้ โดยปัจเจกบุคคลจะพิจารณาว่าทางเลือกใดมีแนวโน้มให้ผลลัพธ์ดีที่สุด และสามารถตอบสนองเป้าหมายหรือความพึงพอใจของตนเองได้มากที่สุด การตัดสินใจเลือกจึงเกิดขึ้นจากการประเมินทางเลือกอย่างมีเหตุผลภายใต้เงื่อนไขที่มีอยู่

ด้วยเหตุนี้ ข้อสมมติฐานและกระบวนการตัดสินใจของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจึงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด สมมติฐานเรื่องมนุษย์ผู้มีเหตุผล อรรถประโยชน์สูงสุด เป้าหมายของปัจเจก และการใช้ปัจเจกเป็นหน่วยวิเคราะห์ล้วนเป็นฐานให้ทฤษฎีนี้สามารถอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์อย่างเป็นขั้นตอนและเป็นระบบ

หากมองในเชิงวิธีวิทยา จะเห็นได้ว่าแนวทางดังกล่าวสะท้อนความพยายามของทฤษฎีในการสร้างคำอธิบายทางสังคมศาสตร์ให้มีลักษณะ

ใกล้เคียงกับวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะอิทธิพลของแนวทางปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่สามารถสังเกต ตรวจสอบ และอธิบายได้อย่างเป็นระบบ ทฤษฎีนี้จึงให้ความสำคัญกับ “ปัจเจก” (Individual) ในฐานะหน่วยวิเคราะห์พื้นฐาน เพราะเป็นระดับที่สามารถสังเกตพฤติกรรม การตัดสินใจ และแบบแผนของการกระทำได้ชัดเจนที่สุด เป้าหมายสำคัญของทฤษฎีจึงอยู่ที่การอธิบายและคาดการณ์พฤติกรรมของมนุษย์จากรูปแบบ (Pattern) ที่ปรากฏในสังคม ภายใต้สมมติฐานว่า เมื่ออยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คล้ายคลึงกัน มนุษย์ย่อมมีแนวโน้มตัดสินใจและแสดงพฤติกรรมไปในทิศทางที่สามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล (Popper, 1959)

4. แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลที่มีคุณูปการต่อสาขาวิชาต่าง ๆ

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลเป็นกรอบวิเคราะห์สำคัญกรอบหนึ่งของสังคมศาสตร์สมัยใหม่ที่มีอิทธิพลต่อการสร้างคำอธิบายในหลายสาขาของสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยา อาชญาวิทยา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ จุดเด่นของทฤษฎีนี้อยู่ที่การอธิบายการกระทำของมนุษย์ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย ผลประโยชน์ ทางเลือก และข้อจำกัดที่ผู้กระทำต้องเผชิญ กล่าวให้ชัดขึ้น ทฤษฎีนี้มิได้มองว่าพฤติกรรมของมนุษย์เกิดขึ้นอย่างไร้ทิศทาง หากแต่มองว่าการกระทำของผู้คนมักสัมพันธ์กับการประเมินทางเลือกภายใต้แรงจูงใจและข้อจำกัดบางประการ

จุดร่วมที่ทำให้ทฤษฎีนี้ถูกนำไปใช้ข้ามสาขา คือ การทำให้สังคมศาสตร์สามารถอธิบายพฤติกรรมของผู้กระทำในฐานะการตัดสินใจภายใต้แรงจูงใจ ข้อจำกัด และผลลัพธ์ที่คาดหวัง มิใช่มองพฤติกรรมเป็นเพียงผลสะท้อนของโครงสร้างหรือค่านิยมเท่านั้น ในเชิงวิธีวิทยา ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวทางปฏิฐานนิยมที่พยายามทำให้การอธิบายทางสังคมศาสตร์มีระบบและตรวจสอบได้มากขึ้น โดยเฉพาะการใช้ระเบียบวิธีแบบ “ปัจเจกนิยมวิธี” ซึ่งมุ่งอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมโดยเริ่มจากการวิเคราะห์การตัดสินใจ การกระทำ และความเชื่อของปัจเจกบุคคลเป็นหลัก ก่อนเชื่อมโยงไปสู่ระดับกลุ่ม องค์กร สถาบัน รัฐ และสังคมโดยรวม (อนุสรณ์ ลิ่มมณี, 2542)

สำหรับสาขาเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลถูกใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมของผู้บริโภคและผู้ผลิตในระบบเศรษฐกิจ หลักคิดสำคัญคือ มนุษย์มักตัดสินใจโดยประเมินต้นทุน ผลประโยชน์ ความเสี่ยง และผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ การเลือกซื้อสินค้า การใช้บริการ การออม การลงทุน หรือการตอบสนองต่อมาตรการของรัฐ อาจอธิบายได้ผ่านแนวคิดเรื่องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ปัจเจกบุคคลมิได้เลือกเพียงเพราะความต้องการเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงข้อจำกัดด้านรายได้ ราคา เวลา โอกาส และความคุ้มค่าของทางเลือกต่าง ๆ ด้วย

ฐานคิดดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับปรัชญาเศรษฐศาสตร์ โดยคอลลิงวูด (Collingwood)

เสนอในบทความ “เศรษฐศาสตร์ในฐานะศาสตร์ทางปรัชญา” (Economics as a Philosophical Science) ว่า การทำความเข้าใจเศรษฐศาสตร์ในระดับพื้นฐานจำเป็นต้องเริ่มจากคำถามว่า อะไรคือการกระทำทางเศรษฐกิจ การกระทำทางเศรษฐกิจแตกต่างจากการกระทำชนิดอื่นอย่างไร และการเข้าใจการกระทำทางเศรษฐกิจมีนัยต่อการตอบคำถามพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์อย่างไร คอลลิงวูดชี้ให้เห็นว่า การกระทำทางเศรษฐกิจตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของผู้กระทำ บุคคลอาจยอมกระทำบางสิ่งแม้ไม่พึงพอใจในปัจจุบัน หากการกระทำนั้นนำไปสู่เป้าหมายที่ตนปรารถนาในอนาคต การวิเคราะห์เช่นนี้เผยให้เห็นว่า ความขัดแย้งทางผลประโยชน์มิได้เกิดขึ้นเฉพาะระหว่างบุคคลเท่านั้น แต่อาจเกิดขึ้นภายในตัวบุคคลเองด้วย (Collingwood, 1926)

ตัวอย่างด้านเศรษฐกิจเห็นได้จากมาตรการกระตุ้นการใช้จ่ายและการบรรเทาค่าครองชีพของรัฐ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็น “การออกแบบแรงจูงใจ” เช่น โครงการ “ไทยช่วยไทย พลัส 60/40” ที่รัฐร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนเพื่อปรับเงื่อนไขการตัดสินใจของประชาชนและร้านค้ารายย่อย มาตรการลักษณะนี้สอดคล้องกับกรอบคิดของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล เพราะเมื่อรัฐลดต้นทุนการบริโภคและเพิ่มความคุ้มค่าของการใช้จ่าย ประชาชนและร้านค้าอาจปรับการตัดสินใจให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงนโยบายมากขึ้น (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2569)

ในทางรัฐศาสตร์ ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมีคุณูปการต่อการอธิบายพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะการทำความเข้าใจว่าผู้กระทำทางการเมืองตัดสินใจอย่างไรภายใต้เป้าหมาย ผลประโยชน์ และข้อจำกัดที่แตกต่างกัน รัฐศาสตร์สมัยใหม่ช่วงหนึ่งได้รับอิทธิพลจากพฤติกรรมศาสตร์และปฏิฐานนิยม ซึ่งมุ่งทำให้การศึกษาการเมืองมีลักษณะเป็นระบบและตรวจสอบได้มากขึ้น (ไชยันต์ ไชยพร, 2560)

งานของ Almond และ Genco (1977) เรื่อง Clouds, Clocks and the Study of Politics ชี้ให้เห็นความตึงเครียดระหว่างความซับซ้อนของปรากฏการณ์ทางการเมืองกับความพยายามของรัฐศาสตร์ในการสร้างคำอธิบายที่มีแบบแผนและตรวจสอบได้ ภายใต้ข้อถกเถียงนี้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจึงมีบทบาทในการทำให้การศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองมีฐานวิเคราะห์ที่เป็นระบบมากขึ้น โดยเฉพาะการทำความเข้าใจการตัดสินใจของผู้กระทำทางการเมืองในฐานะการประเมินต้นทุน ผลประโยชน์ และผลลัพธ์ที่คาดหวัง งานที่สะท้อนแนวทางนี้อย่างชัดเจนคือ An Economic Theory of Democracy ของแอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs) ซึ่งอธิบายว่าการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมิได้เป็นเพียงพฤติกรรมทางการเมืองเชิงอุดมการณ์ หากแต่สัมพันธ์กับการประเมินว่าต้นทุนของการลงคะแนนคุ้มค่ากับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับหรือไม่ รวมทั้งผู้มีสิทธิมองว่าคะแนนของตนมีความหมายต่อผลลัพธ์ทางการเมืองเพียงใด (Almond & Genco, 1977 ; Downs, 1957)

กรอบคิดดังกล่าวยังช่วยอธิบายการแข่งขัน

เชิงนโยบายของรัฐบาลและพรรคการเมืองไทยได้ชัดเจน มาตรการลดค่าครองชีพและการบรรเทาภาระด้านพลังงานสามารถอธิบายได้ในฐานะการตอบสนองต่อแรงกดดันทางการเมืองจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เผชิญต้นทุนชีวิตสูงขึ้น รัฐบาลและพรรคการเมืองมักตระหนักว่าประชาชนส่วนหนึ่งอาจประเมินผลงานของรัฐจากผลลัพธ์ที่จับต้องได้ เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าเดินทาง ราคาพลังงาน และรายจ่ายในชีวิตประจำวัน การออกแบบนโยบายที่ตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้าเหล่านี้จึงเป็นทั้งการบริหารเศรษฐกิจและการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง

สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลปรากฏอย่างเด่นชัดในแนวคิด “ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ” ซึ่งนำหลักคิดแบบเศรษฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์การตัดสินใจของรัฐ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนข้อสังเกตว่าผู้มีบทบาทในระบบราชการและกระบวนการนโยบายต่างก็มีแรงจูงใจ ผลประโยชน์ และข้อจำกัดของตนเอง การบริหารรัฐจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่เป็นกลางหรือมุ่งประโยชน์สาธารณะโดยอัตโนมัติ หากแต่ต้องพิจารณาว่าโครงสร้างสถาบัน กฎระเบียบ งบประมาณ และแรงจูงใจของผู้เกี่ยวข้องส่งผลต่อ การตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างไร

เมื่อพิจารณาการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน แนวคิดดังกล่าวช่วยให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณและการบริหารนโยบายแบบมุ่งเป้ามิได้เป็นเพียงเรื่องเทคนิคการบริหาร หากแต่เป็นกระบวนการตัดสินใจภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร วินัยการคลัง และแรงกดดันทางสังคม

รัฐต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความต้องการของประชาชน ข้อจำกัดด้านงบประมาณ วินัยการคลัง และศักยภาพของระบบราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารนโยบายสาธารณะจึงมิใช่เพียงการประกาศเป้าหมายเชิงอุดมคติ แต่เป็นกระบวนการออกแบบแรงจูงใจ จัดลำดับความสำคัญ และประเมินว่าทรัพยากรของรัฐควรถูกใช้ในทางเลือกใดจึงจะให้ผลลัพธ์สูงสุดภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่

ในทางสังคมวิทยา ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลช่วยอธิบายว่าพฤติกรรมทางสังคมบางประเภทเกิดจากการตัดสินใจของปัจเจกภายใต้เงื่อนไขทางสังคมที่แตกต่างกัน แม้สังคมวิทยาจะให้ความสำคัญกับโครงสร้างวัฒนธรรม บรรทัดฐาน และความสัมพันธ์ทางสังคมมากกว่าการคำนวณผลประโยชน์ของปัจเจกเพียงอย่างเดียว แต่ทฤษฎีนี้ทำให้เห็นว่าการเลือกของปัจเจกมักเกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและแรงจูงใจที่สังคมกำหนดไว้ เช่น การเลือกศึกษา การเลือกอาชีพ การย้ายถิ่น การปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ หรือการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม ตัวอย่าง การสร้างนโยบาย “เรียนฟรีมีจริง เรียนฟรีมีงานทำ” สะท้อนความพยายามของรัฐในการปรับแรงจูงใจทางสังคม โดยลดต้นทุนการเข้าถึงการเรียนรู้และเชื่อมการศึกษากับโอกาสในตลาดแรงงาน ในมุมนี้ การศึกษาไม่ได้ถูกวางไว้เพียงในฐานะสิทธิทางสังคมเท่านั้น แต่ยังถูกใช้เป็นกลไกในการชี้นำการตัดสินใจของประชาชนให้ลงทุนกับทักษะที่รัฐมองว่าสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน

ในทางอาชญาวิทยา ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมของผู้กระทำผิด โดยเฉพาะข้อเสนอที่ว่าการกระทำผิดมิได้เกิดขึ้นอย่างไร้เหตุผลเสมอไป หากแต่ผู้กระทำผิดอาจประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเปรียบเทียบกับต้นทุน ความเสี่ยงในการถูกจับกุม และโอกาสที่จะถูกลงโทษ แนวคิดดังกล่าวสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมุมมองการเลือกอย่างมีเหตุผลต่อการกระทำผิด ซึ่งอธิบายว่า ผู้กระทำผิดอาจชั่งน้ำหนักระหว่างต้นทุน ผลตอบแทน และความเสี่ยงก่อนตัดสินใจกระทำผิด ดังนั้น การป้องกันอาชญากรรมจึงไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะการลงโทษภายหลังการกระทำผิดเท่านั้น แต่ควรออกแบบเงื่อนไขเชิงสถาบันและเชิงสถานการณ์เพื่อลดโอกาสในการกระทำผิด เช่น การเพิ่มความเสี่ยงในการถูกตรวจพบ การเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย และการปิดช่องว่างที่เอื้อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (Clarke & Cornish, 1985)

ประเด็นนี้มีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในบริบทที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการของรัฐจำนวนมากดำเนินผ่านระบบดิจิทัล เพราะระบบดังกล่าวอาจสร้างทั้งความสะดวกในการเข้าถึงบริการและช่องว่างใหม่สำหรับการฉวยประโยชน์โดยมิชอบ การออกแบบมาตรการป้องกันอาชญากรรม ทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมไซเบอร์ การทุจริต และการใช้สิทธิจากมาตรการรัฐโดยมิชอบ จึงจำเป็นต้องพิจารณาโครงสร้างของแรงจูงใจและโอกาสในการกระทำผิดควบคู่กันไป หากระบบกำกับดูแลไม่รัดกุมเพียงพอ ผู้แสวงหาประโยชน์อาจประเมินว่าช่องว่างของระบบมีต้นทุนต่ำ ความเสี่ยงต่ำ และให้ผลตอบแทนสูง ในทางกลับกัน หากรัฐสามารถออกแบบระบบตรวจสอบ การยืนยันตัวตน การติดตามธุรกรรม และกลไกบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็จะช่วยเพิ่มต้นทุนของการกระทำผิด ลดแรงจูงใจในการฉวยประโยชน์ และคุ้มครองประชาชนทั่วไปจากผลกระทบของการใช้ระบบโดยมิชอบได้ดียิ่งขึ้น

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลช่วยอธิบายพฤติกรรมของรัฐภายใต้สภาวะอนาธิปไตยของระบบโลก ซึ่งไม่มีอำนาจศูนย์กลางเหนือรัฐต่าง ๆ รัฐจึงต้องประเมินผลประโยชน์ ต้นทุน และความเสี่ยงของแต่ละทางเลือก ไม่ว่าจะเป็นการเจรจา การแข่งขัน การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หรือการกำหนดยุทธศาสตร์ในเวทีโลก (ไชยันต์ ไชยพร, 2560)

กรอบคิดนี้จึงอาจช่วยอธิบายยุทธศาสตร์ของรัฐไทยในการดึงดูดทุน นักท่องเที่ยวกลุ่มคุณภาพ แรงงานทักษะสูง และผู้พำนักระยะยาวจากต่างประเทศ ในฐานะการแข่งขันระหว่างรัฐเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและยกระดับความสามารถในการแข่งขัน อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวมิได้มีเพียงมิติของรายได้หรือการเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังต้องคำนวณข้อจำกัดด้านกฎหมาย ภาษี แรงงาน ความมั่นคง และผลกระทบต่อประชาชนภายในประเทศไปพร้อมกัน

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลยังคงมีสถานะสำคัญในสังคมศาสตร์ เพราะช่วยอธิบายการตัดสินใจของมนุษย์ในฐานะการเลือกภายใต้แรงจูงใจ ผลประโยชน์ ทางเลือก และ

ข้อจำกัด จุดแข็งของทฤษฎีนี้อยู่ที่การเชื่อมโยงการตัดสินใจระดับปัจเจกเข้ากับปรากฏการณ์ระดับสังคม รัฐ และระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในภาวะที่รัฐต้องออกแบบนโยบายภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ วินัยการคลัง ค่าครองชีพ และความคาดหวังของประชาชน อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้มิได้อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่เป็นกรอบวิเคราะห์ที่ช่วยให้เห็นว่า การกระทำและนโยบายจำนวนมากเกิดขึ้นจากการประเมินต้นทุน ผลประโยชน์ และเงื่อนไขแวดล้อม จึงจำเป็นต้องใช้ร่วมกับการพิจารณาบริบททางสังคม วัฒนธรรม และสถาบันทางการเมือง

5. บทบาทของทฤษฎีในการพัฒนาการศึกษาเรื่อง “เหตุผล” ในสังคมมนุษย์

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลช่วยพัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับ “เหตุผล” ในสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะการศึกษาว่ามนุษย์ตัดสินใจอย่างไรภายใต้ความปรารถนา ความเชื่อ ข้อมูล และข้อจำกัดบางประการ แนวคิดนี้สามารถมองได้ว่าเป็นการต่อยอดจากข้อถกเถียงในยุคคลาสสิกเกี่ยวกับธรรมชาติของเหตุผลในงานของเพลโตและอริสโตเติล เหตุผลถูกวางไว้ในฐานะเครื่องมือสำคัญที่ช่วยกำกับแรงปรารถนาอารมณ์ และการกระทำของมนุษย์ เพลโตมองว่าเหตุผลควรทำหน้าที่ควบคุมแรงปรารถนาและอารมณ์ ขณะที่อริสโตเติลมิได้มองว่าเหตุผลต้องปฏิเสธอารมณ์โดยสิ้นเชิง หากแต่อารมณ์บางอย่างสามารถถูกจัดวางให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมผ่านการใช้เหตุผล ส่วนแนวคิดแบบสโตอิก โดยเฉพาะงานของเซเนกา และข้อถกเถียงในจริยศาสตร์โรมันของซิเซโร มักเน้นว่าเหตุผลมีหน้าที่ช่วยมนุษย์ควบคุมอารมณ์ เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำที่ผิดพลาดหรือไม่เหมาะสม

เหตุผลที่บทความนี้ให้ความสำคัญกับงานของจอน เอลสเตอร์ โดยเฉพาะ Reason and Rationality มิใช่เพียงเพราะเอลสเตอร์เป็นนักทฤษฎีสำคัญในสายทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลเท่านั้น แต่เพราะงานของเขามีลักษณะพิเศษคือ เป็นทั้งการพัฒนาทฤษฎีจากภายในและการวิพากษ์ข้อจำกัดของทฤษฎีไปพร้อมกัน เอลสเตอร์มิได้มองเหตุผลในฐานะความสามารถเชิงคำนวณอย่างแคบ หากพยายามแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “เหตุผล” ในฐานะการประเมินการกระทำกับ “ความเป็นเหตุเป็นผล” ในฐานะเงื่อนไขของการตัดสินใจภายใต้ความปรารถนา ความเชื่อ และข้อมูลที่ผู้กระทำมีอยู่ ด้วยเหตุนี้ งานของเอลสเตอร์จึงมีความสำคัญต่อบทความนี้ เพราะช่วยให้สามารถเชื่อมโยงทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลเข้ากับข้อถกเถียงทางปรัชญาว่าด้วยเหตุผล อารมณ์ และข้อจำกัดของการตัดสินใจมนุษย์ได้ชัดเจนขึ้น

อย่างไรก็ตาม จอน เอลสเตอร์ นักทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล ได้นำข้อถกเถียงเหล่านี้มาทบทวนและจัดระบบใหม่ ในงาน Reason and Rationality เอลสเตอร์ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดเรื่อง “เหตุผล” ในประเพณีทางปรัชญามักมีความหมายซ้อนทับกันหลายระดับ เขาจึงแยกความเข้าใจเรื่องเหตุผลออกเป็นสองมิติสำคัญ มิติแรกคือเหตุผลในฐานะสิ่งที่ตรงข้ามกับอารมณ์ ซึ่งเห็นได้จากแนวคิดแบบเซเนกา

ส่วนอีกมิติหนึ่งคือเหตุผลในฐานะสิ่งที่ใช้ประเมินการกระทำจากมุมของประโยชน์ส่วนรวมหรือความดีร่วม มากกว่าผลประโยชน์เฉพาะตัว การแยกเช่นนี้ช่วยให้การศึกษาเรื่องเหตุผลมีความชัดเจนขึ้น และทำให้สามารถพิจารณาได้ว่า การกระทำใดมีเหตุผลจากมุมของผู้กระทำ และการกระทำใดอาจมีเหตุผลเชิงเครื่องมือแม้ไม่ได้มีคุณค่าทางศีลธรรมโดยตัวมันเอง (Elster, 2009)

ในกรอบของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล การกระทำอย่างมีเหตุผลมิได้หมายความว่ามนุษย์ตัดสินใจถูกต้องเสมอไป หากหมายถึงการที่ผู้กระทำเลือกวิธีการบางอย่างเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ตนต้องการ ภายใต้ความเชื่อและข้อมูลที่ตนมีอยู่ ความปรารถนาเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลต้องการอะไร ส่วนความเชื่อเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลเข้าใจสถานการณ์และทางเลือกของตนอย่างไร หากความเชื่อของผู้กระทำตั้งอยู่บนอคติ ข้อมูลที่บิดเบือน หรือความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน การตัดสินใจก็อาจไม่เป็นเหตุเป็นผล แม้ผู้กระทำจะเชื่อว่าตนกำลังเลือกสิ่งที่ดีที่สุดก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจึงไม่ได้มีความสำคัญเพียงเพราะยืนยันว่ามนุษย์ใช้เหตุผล แต่ช่วยทำให้การศึกษาเรื่องเหตุผลมีฐานวิเคราะห์ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้มากขึ้น นักวิชาการในแนวทางนี้จึงมักใช้แบบจำลอง การวิเคราะห์เชิงตรรกะ แบบจำลองเชิงคณิตศาสตร์เกมทฤษฎี และการศึกษาเชิงประจักษ์ เพื่ออธิบายเงื่อนไขของการตัดสินใจของมนุษย์ในบริบททางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ทฤษฎีนี้จึงช่วยเปลี่ยนการอภิปรายเรื่องเหตุผลจากคำถามเชิงปรัชญาเพียงอย่างเดียวไปสู่เครื่องมือในการวิเคราะห์พฤติกรรมมนุษย์และปรากฏการณ์ทางสังคมได้ชัดเจนขึ้น

6. อิทธิพลของแนวทางปฏิฐานนิยมในการใช้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดปฏิฐานนิยม ซึ่งถือว่าโลกและความเป็นจริงมีอยู่โดยไม่ขึ้นกับการรับรู้ของมนุษย์ แนวคิดนี้ยืนยันว่าความรู้ที่เชื่อถือได้ต้องมาจากการสังเกตและประสบการณ์ที่สามารถรับรู้ได้ผ่านประสาทสัมผัส กล่าวคือ ความรู้ต้องสามารถสังเกต ตรวจสอบหรือวัดได้ ส่วนในด้านวิธีวิทยา ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลยึดหลักการของปฏิฐานนิยม โดยเน้นการหาความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลของปรากฏการณ์ทางสังคม แนวทางนี้ช่วยให้นักวิชาการสามารถพัฒนากฎและทฤษฎีที่อธิบายพฤติกรรมมนุษย์อย่างเป็นระบบและเชื่อถือได้ (อนุสรณ์ ลิ่มมณี, 2542)

นอกจากนี้ ทฤษฎีนี้ยังนำแนวทางการหาความรู้เชิงตรรกะที่ปฏิฐานนิยมเสนอมาใช้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในรูปแบบของประจักษ์นิยมเชิงตรรกะ (Logical Empiricism) ซึ่งเน้นการสร้างสมมติฐานและทฤษฎีที่มีความแม่นยำในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม การประยุกต์ใช้หลักการเหล่านี้ช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือและความชัดเจนในการอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ ทำให้ทฤษฎีนี้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ (Hempel, 1966)

หนึ่งในแนวทางสำคัญที่ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลนำมาใช้ในการศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมคือวิธีแบบปัจเจกนิยมวิธี ซึ่งเน้นการใช้ปัจเจกบุคคลเป็นจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์ ปรากฏการณ์ทางสังคมและพฤติกรรมการรวมกลุ่ม (Collective Behavior) ถูกมองว่าเป็นผลมาจากการกระทำและการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล (ไชยันต์ ไชยพร, 2560, หน้า 24) หมายความว่า การทำความเข้าใจพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลหนึ่ง ๆ สามารถนำไปสู่การทำความเข้าใจพฤติกรรมของสังคมโดยรวมได้ เพราะทฤษฎีนี้มีภววิทยา (Ontology) ที่เชื่อว่าปัจเจกชนเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม และการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมต้องเริ่มจากระดับปัจเจก

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า มนุษย์มีความสามารถในการใช้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ และมักเลือกทางเลือกที่ตนเห็นว่าสอดคล้องกับเป้าหมายหรืออรรถประโยชน์สูงสุดภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม สมมติฐานดังกล่าวมีแนวโน้มลดความสำคัญของความแตกต่างระหว่างปัจเจกบริบททางสังคม และเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อการตัดสินใจของมนุษย์ ในแง่นี้ ทฤษฎีจึงมีพลังในการสร้างแบบจำลองการอธิบายที่เป็นระบบ แต่ก็อาจไม่เพียงพอในการทำความเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน (ไชยันต์ ไชยพร, 2560)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ลักษณะของสมมติฐาน ภววิทยา และกรอบการคิดของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลนั้นสอดคล้องกับแนวคิดปฏิฐานนิยม โดยใช้วิธีการแบบนิรนัย (Deductive Method) ในการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) การศึกษาแบบนิรนัยเน้นการแสวงหาความรู้หรือความจริงที่มีอยู่แล้ว โดยการตั้งสมมติฐาน (Hypothesis) เพื่อตรวจสอบความจริงหรือความเที่ยงตรงของข้อมูลที่รวบรวมมาเพื่อตอบข้อสมมติฐานดังกล่าว (Halfpenny, 1982) ส่วนในงานของเอลสเตอร์ เรื่อง Explaining Social Behavior (2007) ซึ่งใช้กรอบการวิเคราะห์แบบปัจเจกนิยมวิธี โดยนำทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมาอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในระดับมหภาค (Macro Level) หรือสังคมโดยรวม ผ่านการวิเคราะห์นิรนัยโดยเริ่มจากสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ในระดับจุลภาคหรือระดับปัจเจกบุคคล แล้วชี้ให้เห็นว่าปรากฏการณ์ทางสังคมในระดับมหภาคเกิดขึ้นจากการตัดสินใจ การเลือกและการกระทำของปัจเจกบุคคลจำนวนมากที่สัมพันธ์กันภายใต้เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เฉพาะเจาะจง

ซึ่งข้อค้นพบของเอลสเตอร์ทำให้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลกลายเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการวิเคราะห์และอธิบายสังคม โดยเสนอทางเลือกในการอธิบายที่แตกต่างจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม (Structural Functionalism) แนวคิดมาร์กซิสต์ และแนวคิดของสำนักเวเบอร์ การพัฒนาวิธีการและการประยุกต์ใช้หลักการของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล ทำให้ทฤษฎีนี้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างรอบด้าน ลดข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการวิเคราะห์ และสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนและเป็นระบบ

ตามหลักการของวิทยาศาสตร์ (ไชยันต์ ไชยพร, 2560, หน้า 45)

ในแง่นี้ เอลสเตอร์จึงสามารถถูกมองได้ว่าเป็นนักทฤษฎีที่ยืนอยู่ระหว่างสองแรงดึงสำคัญของสังคมศาสตร์สมัยใหม่ ด้านหนึ่ง เขายังคงสืบทอดความพยายามแบบปฏิฐานนิยมที่ต้องการสร้างคำอธิบายพฤติกรรมมนุษย์อย่างเป็นระบบ มีเหตุผล และตรวจสอบได้ แต่อีกด้านหนึ่ง งานของเขาก็สะท้อนการตระหนักถึงข้อจำกัดของการอธิบายแบบปฏิฐานนิยมที่เข้มงวดเกินไป โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับอารมณ์ ความเชื่อที่ไม่สมบูรณ์ บรรทัดฐานทางสังคม ความไว้เนื้อเชื่อใจ และเงื่อนไขเชิงสถาบันที่มีผลต่อการตัดสินใจของมนุษย์ การเข้าใจงานของเอลสเตอร์ในลักษณะนี้จึงช่วยให้เห็นว่า ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมิได้เป็นเพียงผลผลิตของปฏิฐานนิยมเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นที่ของการต่อรองระหว่างความต้องการสร้างคำอธิบายแบบเป็นระบบกับความพยายามเปิดรับความซับซ้อนของโลกสังคม

7. ข้อจำกัดของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล

แม้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจะมีบทบาทสำคัญในการทำให้การอธิบายพฤติกรรมมนุษย์มีความเป็นระบบ โดยเฉพาะการวิเคราะห์การตัดสินใจของปัจเจกภายใต้เป้าหมาย ผลประโยชน์ ทางเลือก และข้อจำกัดบางประการ แต่พลังในการอธิบายดังกล่าวก็มาพร้อมกับข้อจำกัดสำคัญ กล่าวคือ เมื่อทฤษฎีนี้ถูกนำไปใช้อธิบายโลกสังคมที่มีพลวัตสูง เต็มไปด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความเหลื่อมล้ำ วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ อารมณ์ ความเชื่อและสถาบันทางสังคม ทฤษฎีจึงถูกตั้งคำถามว่าการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ผ่านการคำนวณของปัจเจกเพียงอย่างเดียวเพียงพอหรือไม่

ข้อจำกัดประการสำคัญคือ ทฤษฎีนี้มีแนวโน้มลดทอนความซับซ้อน (Reductionism) ของโลกสังคม โดยอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมผ่านการตัดสินใจของปัจเจกเป็นหลัก การอธิบายในลักษณะนี้ช่วยให้พฤติกรรมมนุษย์สามารถถูกจัดวางเป็นแบบจำลองที่ชัดเจนและตรวจสอบได้มากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็อาจทำให้เงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และสถาบันที่หล่อหลอมทางเลือกของปัจเจกถูกลดความสำคัญลง ทั้งที่เงื่อนไขเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดว่า บุคคลมองเห็นทางเลือกใด เข้าใจทางเลือกนั้นอย่างไร และมีอำนาจมากน้อยเพียงใดในการเลือกการทำความเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์ผ่านการคำนวณเชิงปัจเจกเพียงอย่างเดียวจึงอาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายการกระทำที่เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ทางสังคม สถาบัน และบริบททางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน (Taylor, 1985)

ข้อจำกัดดังกล่าวสัมพันธ์โดยตรงกับสมมติฐานเรื่องอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ซึ่งเป็นฐานสำคัญของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล สมมติฐานนี้มองว่าปัจเจกสามารถประเมินทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกที่ให้ผลลัพธ์ดีที่สุดภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์จริงการตัดสินใจของมนุษย์ไม่ได้เกิดจากการคำนวณผลประโยชน์อย่างเป็นกลางเสมอไป หากยังเกี่ยวข้องกับอารมณ์ ความกลัว ความหวัง ความเชื่อส่วนบุคคล ความผูกพันทางสังคม ความไว้วางใจ และพันธะทางศีลธรรม พฤติกรรม

บางประเภท เช่น การเสียสละเพื่อผู้อื่น การเข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การปกป้องชุมชน หรือการตัดสินใจที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเอง จึงไม่อาจอธิบายได้อย่างครบถ้วน หากมองมนุษย์เพียงในฐานะผู้คำนวณต้นทุนและผลตอบแทน ข้อวิจารณ์นี้สอดคล้องกับงานของ Sen (1977) ที่ชี้ให้เห็นว่า การอธิบายมนุษย์ในฐานะผู้แสวงหาประโยชน์ส่วนตนเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถอธิบายพันธะทางศีลธรรม ความผูกพันต่อผู้อื่น และการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างครอบคลุม

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมีแนวโน้มทำให้เหตุผลของมนุษย์กลายเป็นแบบแผนสากล (Universalization) โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานว่ามนุษย์ในบริบทต่าง ๆ มีรูปแบบการใช้เหตุผลที่คล้ายคลึงกัน และสามารถอธิบายได้ผ่านตรรกะของการเลือกภายใต้ข้อจำกัด อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง เหตุผลของมนุษย์สัมพันธ์กับบริบททางสังคม วัฒนธรรม ชนชั้น ศาสนา ประสบการณ์ชีวิต และจริยธรรมเฉพาะกลุ่ม การตีความว่าการกระทำของมนุษย์ทุกกลุ่มเกิดจากแรงจูงใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน จึงอาจทำให้การกระทำที่ขับเคลื่อนด้วยศรัทธาทางศาสนา จิตสำนึกทางศีลธรรม ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ หรือพันธะต่อชุมชนถูกอธิบายอย่างแคบเกินไป

ข้อวิจารณ์ในทิศทางเดียวกันสามารถเชื่อมโยงกับแนวคิดของปิแอร์ บูร์ดิเยอ ซึ่งเสนอว่าการกระทำของมนุษย์มิได้เกิดจากการคำนวณอย่างมีสติในทุกสถานการณ์ หากแต่สัมพันธ์กับแฮบิทัส (Habitus) หรือระบบของแบบแผนความเคยชิน ความโน้มเอียง และการรับรู้ที่ก่อตัวขึ้นจากประสบการณ์ทางสังคม ชนชั้น การศึกษา และตำแหน่งแห่งที่ของบุคคลในโครงสร้างทางสังคมจากมุมมองนี้ การเลือกของปัจเจกมิได้เป็นเพียงผลของการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์เท่านั้น แต่ยังถูกหล่อหลอมโดยรสนิยม ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม และเงื่อนไขเชิงอำนาจที่ทำให้บุคคลมองเห็นหรือมองไม่เห็นทางเลือกบางอย่าง ข้อวิจารณ์ของบูร์ดิเยอจึงช่วยขยายให้เห็นว่าการทำความเข้าใจการตัดสินใจของมนุษย์จำเป็นต้องพิจารณาทั้งเหตุผลเชิงปัจเจกและโครงสร้างทางสังคมที่ผลิตเงื่อนไขของเหตุผลนั้นไปพร้อมกัน (Bourdieu, 1977, 1990)

ผลจากการมองข้ามปัจจัยเชิงโครงสร้างและบริบททางสังคม ทำให้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมีข้อจำกัดในการอธิบายแรงกดดันเชิงระบบที่จำกัดเสรีภาพในการเลือกของปัจเจก ตัวอย่างเช่น ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง ทางเลือกของคนจนไม่ได้เกิดจากการเปรียบเทียบทางเลือกอย่างเสรีและเป็นกลางเสมอไป แต่อาจเป็นผลผลิตของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม ข้อจำกัดด้านข้อมูล เวลา การศึกษา ความมั่นคงในชีวิต และโอกาสทางสังคมที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น ข้อสันนิษฐานที่ว่า “ทุกคนมีทางเลือก” จึงไม่ใช่เพียงปัญหาเชิงทฤษฎีเท่านั้น หากยังเป็นปัญหาเชิงจริยธรรมและการเมือง เพราะทำให้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่จำกัดการเลือกของมนุษย์ถูกมองข้าม และทำให้ความรับผิดชอบต่อความเหลื่อมล้ำถูกผลักกลับไปยังตัวปัจเจกมากเกินไป

นอกจากนี้ การอิงวิธีวิทยาแบบปัจเจกนิยมวิธี (Methodological Individualism) และการใช้วิธีนิรนัย (Deductive Method) ในการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ ยังทำให้ทฤษฎีนี้มีข้อจำกัดเมื่อต้องอธิบายปรากฏการณ์เชิงโครงสร้าง เช่น การเคลื่อนไหวทางสังคม การสร้างอัตลักษณ์ร่วม การก่อตัวของวาทกรรม ทางอำนาจ หรือการผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำในสังคม ปรากฏการณ์เหล่านี้ไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของปัจเจกโดยลำพัง หากเกิดจากปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างบุคคล กลุ่ม สถาบัน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และอำนาจเชิงวัฒนธรรม งานของ Giddens (1984) ชี้ให้เห็นว่า การกระทำของมนุษย์ต้องพิจารณาร่วมกับโครงสร้างทางสังคม เพราะโครงสร้างมิได้เป็นเพียงข้อจำกัดภายนอกเท่านั้น แต่ยังเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การกระทำเกิดขึ้นได้ด้วย

กล่าวโดยสรุป ข้อจำกัดของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลไม่ได้อยู่ที่ทฤษฎีนี้ไร้คุณค่า หากแต่อยู่ที่การนำทฤษฎีไปใช้ในลักษณะที่ปิด แข็งตัว และแยกขาดจากบริบททางสังคมมากเกินไป ทฤษฎีนี้ยังคงมีประโยชน์ในการอธิบายการตัดสินใจของมนุษย์อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในแง่ของการวิเคราะห์เป้าหมาย ทางเลือก แรงจูงใจ ต้นทุน ผลประโยชน์ และข้อจำกัดของผู้กระทำอย่างไรก็ตาม การใช้ทฤษฎีนี้อย่างรอบด้านจำเป็นต้องเชื่อมโยงการวิเคราะห์ระดับปัจเจกเข้ากับเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม สถาบัน อำนาจ และความเหลื่อมล้ำ เพื่อไม่ให้การอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ถูกลดทอนเหลือเพียงการคำนวณผลประโยชน์ของปัจเจกเท่านั้น ตารางที่ 1 จึงสรุปให้เห็นอย่างเป็นระบบว่า ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล มีคุณูปการ ข้อจำกัด และแนวทางปรับใช้อย่างไรในแต่ละมิติของการวิเคราะห์

ตารางที่ 1 : คุณูปการ ข้อจำกัด และแนวทางปรับใช้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล

ประเด็นวิเคราะห์	คุณูปการของทฤษฎี	ข้อจำกัด	แนวทางปรับใช้
ระดับการวิเคราะห์	อธิบายการตัดสินใจของปัจเจกได้อย่างเป็นระบบ	อาจลดทอนความสำคัญของโครงสร้างทางสังคม สถาบัน และบริบททางประวัติศาสตร์	เชื่อมการวิเคราะห์ระดับปัจเจกเข้ากับกลุ่ม สถาบัน และโครงสร้างทางสังคม
สมมติฐานเรื่องเหตุผล	ทำให้พฤติกรรมมนุษย์สามารถวิเคราะห์ผ่านเป้าหมาย ทางเลือก และข้อจำกัดได้ชัดเจน	อาจมองมนุษย์เป็นผู้คำนวณผลประโยชน์มากเกินไป	เปิดรับอารมณ์ ความเชื่อ ความไว้วางใจ บรรทัดฐาน และพันธะทางศีลธรรม
วิธีวิทยา	ช่วยสร้างแบบจำลองและคำอธิบายที่ตรวจสอบได้	อาจยึดกรอบปฏิฐานนิยมและวิธีนิรนัยอย่างแข็งตัวเกินไป	ใช้ร่วมกับแนวทางตีความ สหวิทยาการ และการวิเคราะห์เชิงบริบท
การประยุกต์ใช้	ใช้เป็นกรอบวิเคราะห์การตัดสินใจและพฤติกรรมของผู้กระทำในหลายบริบททางสังคมศาสตร์	อาจมองการเลือกของผู้กระทำราวกับเกิดขึ้นอย่างอิสระและเท่าเทียมกันมากเกินไป	พิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากร ข้อมูล เวลา อำนาจ โอกาส และความเหลื่อมล้ำ

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมิได้ทำให้ทฤษฎีนี้หมดความสำคัญ หากแต่ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการใช้ทฤษฎีอย่างระมัดระวัง โดยเฉพาะการเชื่อมโยงการตัดสินใจของปัจเจกเข้ากับบริบททางสังคม สถาบัน อำนาจ และความเหลื่อมล้ำที่มีผลต่อการมองเห็นและการประเมินทางเลือกของมนุษย์

8. การพัฒนาและปรับตัวของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลเพื่อก้าวพ้นข้อจำกัด

แม้ว่าทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่เอลสเตอร์เองก็ได้ทบทวนข้อจำกัดของทฤษฎีนี้ในงาน Explaining Social Behavior : More Nuts and Bolts for the Social Sciences โดยชี้ให้เห็นว่า ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลมีพลังในการอธิบายน้อยกว่าที่เขาเคยคาดหวังไว้ ข้อสังเกตดังกล่าวสะท้อนว่า ทฤษฎีนี้ไม่สามารถอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ได้อย่างครอบคลุมในทุกมิติ โดยเฉพาะพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับอารมณ์ บรรทัดฐาน ความไว้เนื้อเชื่อใจ และเงื่อนไขทางสังคมที่ซับซ้อน (Elster, 2007)

ในความพยายามที่จะก้าวข้ามข้อจำกัดเหล่านี้ เอลสเตอร์ได้พัฒนาแนวคิดเพิ่มเติม โดยนำเสนอว่าพฤติกรรมที่ไร้เหตุผล (Irrational Behavior) อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เหตุผลบริสุทธิ์ของปัจเจกบุคคล ปัจจัยเหล่านี้ เช่น ระเบียบทางสังคม ความไว้เนื้อเชื่อใจ (Trust) บรรทัดฐานทางสังคม (Norms) และการจัดการองค์กร (Organizational Management) ล้วนมีผลต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม สิ่งเหล่านี้อาจช่วยให้บุคคลสามารถค้นพบวิธีการที่นำไปสู่อรรถประโยชน์สูงสุด แม้ว่าจะไม่เป็นไปตามกรอบเหตุผลแบบเดิม ๆ ก็ตาม (Elster, 2007)

การพัฒนาทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลในทิศทางนี้ได้ช่วยให้ทฤษฎีสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดที่เคยถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ โดยไม่ยึดติดกับวิธีการศึกษาตามแนวทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติอย่างเคร่งครัด แต่กลับมุ่งเน้นการรวมเอาแนวคิดจากหลายสาขาวิชาเข้าด้วยกัน ทำให้ทฤษฎีนี้ มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) มากขึ้น ตัวอย่างที่ชัดเจนของการปรับตัวนี้คือการที่ เอลสเตอร์ได้นำเอาการศึกษาในด้านประสาทวิทยา (Neuroscience) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ การศึกษาประสาทวิทยาช่วยให้เข้าใจว่าการทำงานของสมองมีผลต่อการตัดสินใจอย่างไร ซึ่งเป็นการเปิดประตูสู่การวิจัยเชิงทดลองที่สามารถนำมาเสริมสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไร้เหตุผลในบริบทต่าง ๆ (ไชยันต์ ไชยพร, 2560, หน้า 41) ด้วยการปรับตัวและการรวมเอาแนวคิดจากหลากหลายสาขาวิชา ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจึงสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดเดิมได้ และยังคงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ในสังคมสมัยใหม่

9. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการและการประยุกต์ใช้ทฤษฎี

แม้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจะมีส่วนช่วยอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ในฐานะ ผู้มีเหตุผล แต่การวางกรอบทฤษฎีไว้บนสมมติฐานที่แข็งตัวและการยึดวิธีวิทยาแบบปัจเจกนิยมวิธี ยังคงเป็นข้อจำกัดที่นำไปสู่การตั้งคำถามในวงวิชาการร่วมสมัย บทความนี้เสนอว่า การพัฒนาทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลในอนาคตไม่ควรถูกจำกัดอยู่กับกรอบปฏิฐานนิยมแบบเดิม หากควรขยายขอบเขตการอธิบายให้สามารถรองรับพฤติกรรมมนุษย์ในโลกสังคมที่มีความซับซ้อนและมีเงื่อนไขการตัดสินใจหลากหลายมากขึ้น

บทความนี้เสนอว่า แนวทางหนึ่งในการพัฒนาทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล คือ การทำความเข้าใจ “เหตุผลเชิงบริบท” กล่าวคือ เหตุผลของมนุษย์ไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงความสามารถในการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ของปัจเจกเท่านั้น แต่ควรถูกพิจารณาในฐานะกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของข้อมูล อารมณ์ ความเชื่อ ประสบการณ์ชีวิต ความไว้วางใจ สถาบัน วัฒนธรรม และโครงสร้างอำนาจที่แตกต่างกัน แนวคิดเรื่องเหตุผลเชิงบริบท จึงมิได้ปฏิเสธทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล หากแต่เสนอให้ขยายขอบเขตของทฤษฎีจากการอธิบาย “การเลือกของปัจเจก” ไปสู่การอธิบาย “เงื่อนไขที่ทำให้ปัจเจกมองเห็น ประเมิน และให้ความหมายแก่ทางเลือก” ในบริบททางสังคมที่เฉพาะเจาะจง

ในเชิงวิชาการ ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลควรเปิดรับแนวทางแบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary Approach) มากขึ้น โดยเฉพาะการบูรณาการกับเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม จิตวิทยาสังคม ทฤษฎีวัฒนธรรม และงานศึกษาด้านประสาทวิทยาที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ เพื่อให้การอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ไม่จำกัดอยู่เพียงการคำนวณต้นทุนผลประโยชน์ และอรรถประโยชน์เท่านั้น หากยังครอบคลุมอารมณ์ ความเชื่อ อคติ ความทรงจำ ประสบการณ์ชีวิต และบริบททางสังคมที่มีผลต่อการตัดสินใจของมนุษย์ การบูรณาการเช่นนี้จะช่วยลดข้อจำกัดของสมมติฐาน เรื่องมนุษย์ผู้มีเหตุผลสมบูรณ์ และทำให้ทฤษฎีสามารถอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ได้รอบด้านขึ้น

ขณะเดียวกัน ทฤษฎีนี้ควรพัฒนากรอบวิเคราะห์ที่เชื่อมระดับปัจเจก กลุ่ม สถาบัน และโครงสร้างเข้าด้วยกัน แทนที่จะอธิบายพฤติกรรมมนุษย์จากระดับปัจเจกเพียงอย่างเดียว การตัดสินใจของมนุษย์ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยวจากบริบททางสังคม หากสัมพันธ์กับกลุ่ม องค์กร สถาบัน โครงสร้างอำนาจ และบริบททางวัฒนธรรมที่กำหนดว่า บุคคลมีทางเลือกอะไร มองเห็นทางเลือกนั้นอย่างไร และมีอำนาจเพียงใดในการเลือก การพัฒนาทฤษฎีจึงควรมุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเหตุผลของปัจเจกกับโครงสร้างทางสังคมที่หล่อหลอมเหตุผลนั้น

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรให้ความสำคัญ คือ ความหลากหลายของเหตุผลในแต่ละสังคม เหตุผลของมนุษย์มิได้มีรูปแบบเดียวกันเสมอไป แต่สัมพันธ์กับศีลธรรม ศาสนา วัฒนธรรม ประสบการณ์ชีวิต และความหมายที่บุคคลให้แก่การกระทำของตน แนวทางนี้สอดคล้องกับความพยายามของจอน เอลสเตอร์ ที่ชี้ให้เห็นว่า

เหตุผลของมนุษย์มิได้ดำรงอยู่ในรูปแบบเส้นตรงหรือสมบูรณ์เสมอไป หากเกี่ยวข้องกับพลวัตระหว่างความปรารถนา ความเชื่อ ข้อมูล และบริบททางสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน (Elster, 2009)

นอกจากการพัฒนาในเชิงวิชาการแล้ว บทความนี้ยังเสนอว่า ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลควรถูกปรับประยุกต์ใช้กับบริบทจริง เพื่อทำให้แนวคิดเชิงปรัชญาเรื่อง “เหตุผล” กลายเป็นกรอบวิเคราะห์ที่ใช้ตรวจสอบการตัดสินใจในบริบททางสังคมได้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ การศึกษาทฤษฎีไม่ควรหยุดอยู่เพียงการอภิปรายเชิงนามธรรมว่ามนุษย์มีเหตุผลหรือไม่ แต่ควรถามต่อไปว่า เหตุผลของมนุษย์ถูกสร้างขึ้นภายใต้เงื่อนไขใด ถูกจำกัดโดยโครงสร้างใด และถูกใช้ในการตัดสินใจทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะอย่างไร

ในเชิงการประยุกต์ใช้ ทฤษฎีนี้สามารถนำไปใช้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ หากผู้ศึกษาไม่มองประชาชนเป็นเพียงผู้คำนวณผลประโยชน์ส่วนตน แต่พิจารณาว่า ประชาชนตัดสินใจภายใต้ข้อจำกัดของรายได้ ข้อมูล เวลา ความเชื่อ ความไว้วางใจต่อรัฐ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน การออกแบบนโยบายจึงไม่ใช่เพียงการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเลือกตามที่รัฐต้องการ แต่ต้องเข้าใจด้วยว่า เหตุใดประชาชนบางกลุ่มจึงตอบสนองต่อนโยบายแตกต่างกันทั้งที่เผชิญมาตรการเดียวกัน

ในทำนองเดียวกัน การประยุกต์ใช้ทฤษฎีนี้ในบริบททางสังคมและการเมือง ควรมุ่งทำให้เห็นว่า การตัดสินใจของมนุษย์ไม่ได้เกิดจากเหตุผลเชิงคำนวณเพียงอย่างเดียว หากยังสัมพันธ์กับความกลัว ความหวัง ความผูกพันทางสังคม ความเชื่อทางศาสนา อัตลักษณ์ และความทรงจำ ทางประวัติศาสตร์ การใช้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจึงไม่ควรทำให้ทฤษฎีกลายเป็น กรอบตายตัวในการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ แต่ควรใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเปิดให้เห็นเงื่อนไขที่ทำให้มนุษย์เลือก ตัดสินใจ ยอมรับ ต่อต้าน หรือปรับตัวภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะสำคัญของบทความนี้จึงอยู่ที่การพัฒนาทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลในสองระดับ ระดับแรกคือการพัฒนาทางวิชาการ โดยทำให้ทฤษฎีเปิดรับความรู้จากสาขาอื่น และมีความยืดหยุ่นต่อความซับซ้อนของมนุษย์มากขึ้น ระดับที่สองคือการปรับประยุกต์ใช้กับบริบทจริง เพื่อทำให้แนวคิดเรื่องเหตุผลไม่ใช่เพียงแนวคิดเชิงปรัชญาในระดับนามธรรม แต่เป็นเครื่องมือที่ ช่วยอธิบายการตัดสินใจของมนุษย์ในโลกสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำ ความหลากหลาย และข้อจำกัด เชิงโครงสร้างได้ชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทจริงมากขึ้น

10. บทสรุป

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลเป็นกรอบวิเคราะห์สำคัญของสังคมศาสตร์สมัยใหม่ที่ช่วยอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างเหตุผล ความปรารถนา ความเชื่อ ผลประโยชน์ ทางเลือก และข้อจำกัดของผู้กระทำภายใต้อิทธิพลของแนวทางปฏิฐานนิยม ทฤษฎีนี้พยายามทำให้การอธิบายทางสังคมศาสตร์มีระบบ ตรวจสอบได้ และสามารถเชื่อมโยงการตัดสินใจระดับปัจเจกเข้ากับปรากฏการณ์

ทางสังคมในระดับที่กว้างขึ้น คุณูปการสำคัญของทฤษฎี จึงอยู่ที่ความสามารถในการสร้างกรอบอธิบายที่ใช้ได้ในหลายสาขาวิชา ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยา อาชญาวิทยา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม พลังในการอธิบายของทฤษฎีนี้มิได้ปราศจากข้อจำกัด การตั้งต้นจากปัจเจกนิยมวิธี การเน้นอรรถประโยชน์สูงสุด และความพยายามสร้างคำอธิบายทั่วไปตามแบบวิทยาศาสตร์ ทำให้ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลถูกวิพากษ์ว่าอาจลดทอนความซับซ้อนของโลกสังคมมากเกินไป โดยเฉพาะเมื่อการกระทำของมนุษย์มิได้เกิดจากการคำนวณผลประโยชน์เพียงอย่างเดียว หากยังสัมพันธ์กับอารมณ์ ศีลธรรม ความเชื่อทางศาสนา อัตลักษณ์ ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ บริบททางวัฒนธรรม และเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่จำกัดหรือกำหนดทางเลือกของผู้กระทำ

ด้วยเหตุนี้ คุณค่าของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลจึงไม่ได้อยู่ที่การเป็นคำอธิบายแบบเบ็ดเสร็จ หากอยู่ที่การเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ที่ช่วยให้เห็นเงื่อนไขของการตัดสินใจมนุษย์ อย่างเป็นระบบ ข้อวิพากษ์ที่มีต่อทฤษฎีมิได้ทำให้ทฤษฎีหมดความสำคัญ แต่กลับเปิดทางให้เกิด การพัฒนาและปรับตัว ทั้งในเชิงสหวิทยาการ การเชื่อมระดับปัจเจกกับโครงสร้าง และการประยุกต์ใช้กับบริบทจริง ทฤษฎีนี้จึงยังคงมีพลังในการอธิบาย วิเคราะห์ และตั้งคำถามต่อปรากฏการณ์ ทางสังคมร่วมสมัย ตราบเท่าที่ผู้ศึกษาใช้ทฤษฎีอย่างระมัดระวัง โดยไม่แยกการตัดสินใจของมนุษย์ออกจากบริบททางสังคม วัฒนธรรม และสถาบันที่หล่อหลอมการกระทำนั้น ❑

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ไชยันต์ ไชยพร. (2560). **จอน เอลสเตอร์ กับทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2569). **โครงการไทยช่วยไทย พลัส (60/40) เปิดลงทะเบียนรับสิทธิตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2569**. ค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2569. จาก https://www.thaigov.go.th/th/news/164451

อนุสรณ์ ลิ่มมณี. (2542). **การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Almond, G. A., & Genco, S. J. (1977). **Clouds, clocks, and the study of politics**. World Politics, 29(4), 489-522. https://doi.org/10.2307/2010037

Benton, T., & Craib, I. (2001). **Philosophy of social science: The philosophical foundations of social thought.** Palgrave.

Blaikie, N. (2010). **Designing social research: The logic of anticipation (2nd ed.).** Polity Press.

Bourdieu, P. (1977). **Outline of a theory of practice (R. Nice, Trans.)**. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511812507

Bourdieu, P. (1990). **The logic of practice (R. Nice, Trans.).** Stanford University Press.

Clarke, R. V., & Cornish, D. B. (1985). **Modeling offenders' decisions: A framework for research and policy.** Crime and Justice, 6, 147–185. https://doi.org/10.1086/449106

Collingwood, R. G. (1926). Economics as a philosophical science. **The International Journal of Ethics, 36**(2), 162-185.

Downs, A. (1957). **An economic theory of democracy**. Harper & Brothers.

Elster, J. (2007). **Explaining social behavior : More nuts and bolts for the social sciences.** Cambridge University Press.

Elster, J. (2009). **Reason and rationality (S. Rendall, Trans.)**. Princeton University Press.

Furlong, P., & Marsh, D. (2010). A skin not a sweater: Ontology and epistemology in political science. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.). **Theory and methods in political science**. (pp.184-211). 3rd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Giddens, A. (1984). **The constitution of society : Outline of the theory of structuration.** Polity Press.

Halfpenny, P. (1982). **Positivism and sociology : Explaining social life**. London: George Allen & Unwin.

Harsanyi, J. C. (1986). **Advances in understanding rational behavior**. In J. Elster (Ed.). **Rational choice**. (pp.82-107). New York: New York University Press.

Hempel, C. G. (1966). Philosophy of natural science. Prentice-Hall.

Popper, K. (1959). **The logic of scientific discovery.** Hutchinson.

Sen, A. K. (1977). **Rational fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory.** Philosophy & Public Affairs, 6(4), 317–344.

Taylor, C. (1985). **Philosophical papers: Volume 2, Philosophy and the human sciences.** Cambridge University Press.

ท่านสามารถสมัครสมาชิกหรือขอรับวารสารฉบับย้อนหลังได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
เพียงกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนและส่งมายัง

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคาร C ชั้น 3
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร 10210

แบบฟอร์มการสมัครสมาชิก และขอรับวารสารฉบับย้อนหลัง

ข้อมูลส่วนตัว

ชื่อ.....นามกุล.....วัน/เดือน/ปี เกิด.....

ที่อยู่ (จัดส่งวารสาร) เลขที่..... หมู่บ้าน.....ซอย.....

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์.....อีเมล.....

วารสารฉบับย้อนหลังที่ต้องการ (โปรดระบุ) .....

.....

ท่านสามารถอ่าน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฉบับย้อนหลัง หรือดาวน์โหลดวารสารในรูปแบบ PDF ได้ที่

http://ombstudies.ombudsman.go.th

โดยเลือกหัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”

SCAN ME

ท่านสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
ด้วยการตอบแบบสำรวจความพึงพอใจต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ได้ที่

แบบสอบถาม
ความพึงพอใจ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ (โซนซี) ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0 2141 9100 โทรสาร 0 2143 8341 สายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) www.ombudsman.go.th