

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

# วารสารบัณฑิต กฎหมายเพื่อการพัฒนา

**Law for Development Graduate Journal**



ISSN: 3027-7906 (Online)



วารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 เมษายน 2568 - กันยายน 2568

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



Law for Development Graduate Journal

Volume 2 No. 2 April 2025 – September 2025

Graduate School of Law

National Institute of Development Administration

## วารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 เมษายน 2568 - กันยายน 2568

### บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกียรติพร อำไพ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### รองบรรณาธิการ

ประภัตรา ปักกัตตั้ง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิศแข มั่นจิตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ ศาลปกครอง

ดร.สุรสิทธิ์ แสงวีโรจนพัฒน์ ศาลยุติธรรม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สโรชนี ศิริวัฒนา สมาคมนักศึกษาเก่าคณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### ผู้อำนวยการโครงการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนัทเทพ เขียรประสิทธิ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### กองจัดการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีทัต ขวี่จินดา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### ผู้ช่วยบรรณาธิการและผู้ประสานงานวารสาร

วรลักษณ์ สมคำ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

# Law for Development Graduate Journal

Volume 2 No. 2 April 2025 – September 2025

## วัตถุประสงค์และขอบเขตการดำเนินงานของวารสาร

วารสารบัณฑิตกฏหมายเพื่อการพัฒนา (Law for Development Graduate Journal) จัดทำโดยคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นวารสารที่ตีพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 1: กันยายน - มีนาคม และฉบับที่ 2: เมษายน - กันยายน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัยทางด้านนิติศาสตร์ รวมถึงกฎหมายเพื่อการพัฒนา สังคมวิทยา กฎหมาย นิติเศรษฐศาสตร์ นิติปรัชญา และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และเพื่อพัฒนาคุณภาพงานตีพิมพ์วารสารให้เป็นไปตามมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศและระดับสากล

ประเภทของผลงานวิชาการที่จะได้รับการตีพิมพ์ ได้แก่ บทความวิจัย และบทความวิชาการ โดยบทความจะได้รับการประเมินจากกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 2 ท่าน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญตรงตามสาขาวิชา โดยเป็นการประเมินในแบบลับในลักษณะ double-blinded ซึ่งบทความต้องไม่เคยได้รับการตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน การเผยแพร่วารสารบัณฑิตกฏหมายเพื่อการพัฒนา จะเป็นการเผยแพร่ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ เว็บไซต์คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และเว็บไซต์ของระบบ Thai Journal Online (ThaiJO)

เจ้าของ:	คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถานที่ติดต่อ	อาคารบุญชนะ อตถากร ชั้น 5 เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
โทร.	0 2727 3754
E-mail:	lawfordev_gradj@nida.ac.th

บทความหรือข้อความความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารบัณฑิตกฏหมายเพื่อการพัฒนา เป็นวรรณกรรมและความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ละท่านโดยเฉพาะ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยหรือร่วมรับผิดชอบใด ๆ

## บทบรรณาธิการ

การก้าวเข้าสู่ปีที่ 2 ของ วารสารบัณฑิตศึกษาเพื่อการพัฒนา เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของการพัฒนาทางวิชาการด้านกฎหมายที่มุ่งตอบโจทย์การพัฒนาอย่างยั่งยืนของสังคมไทยและสังคมโลก วารสารฉบับนี้เป็นฉบับที่ 2 ของปีที่ 2 ซึ่งตีพิมพ์ระหว่างเดือนเมษายน 2568 - กันยายน 2568 วารสารฉบับนี้ ในฐานะพื้นที่กลางทางวิชาการ มิได้เป็นเพียงแค่แหล่งรวบรวมบทความเชิงทฤษฎีหรือการวิเคราะห์ทางกฎหมาย หากแต่เป็นเครื่องมือในการเปิดพื้นที่ถกเถียงอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะต่อกระบวนการนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมาย และการพัฒนานโยบายสาธารณะ ประกอบกับเป็นพื้นที่ทางวิชาการในการนำเสนอผลการศึกษาและความเห็นทางวิชาการ ทั้งในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัยของนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและนักวิชาการทั่วไป โดยยึดแนวทางตามมาตรฐานการวิจัยทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับ อาทิ หลักเกณฑ์และรูปแบบในการนำเสนอบทความและการอ้างอิงเอกสารตามแนวทางของมหาวิทยาลัยชั้นนำและวารสารทางกฎหมายระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยมุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนากฎหมายที่สามารถตอบสนองต่อบริบทของสังคมไทยและสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ วารสารบัณฑิตศึกษาเพื่อการพัฒนาฉบับนี้ ได้รวบรวมผลงานวิจัยเชิงลึกที่สะท้อนความเชื่อมโยงของกฎหมายกับมิติการพัฒนาหลากหลายด้าน ตั้งแต่กฎหมายเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม กฎหมายการคลังเพื่อการศึกษา กฎหมายเทคโนโลยีและการบริหารราชการ กฎหมายเปรียบเทียบในระบบความมั่นคงปลอดภัย จนถึงกฎหมายว่าด้วยสิทธิผู้บริโภคในโลกดิจิทัล ซึ่งแสดงถึงความเป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) และความร่วมสมัยขององค์ความรู้ทางกฎหมาย โดยบทความฉบับนี้ได้รับรวบรวมบทความวิชาการและบทความวิจัย จำนวน 5 เรื่องที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญทางกฎหมายของไทย ดังต่อไปนี้

บทความแรก ซึ่งเป็นการบูรณาการกฎหมายกับอุตสาหกรรมเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งเป็นบทความเปิดฉบับโดยกวีติกร ให้วฒนาอนุกุล เสนอเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องหนังจากการผลักดันสัตว์เศรษฐกิจตัวใหม่: ศึกษาเปรียบเทียบการจัดการฟาร์มเหี้ย (Varanus) กับฟาร์มจระเข้” ถือเป็นงานที่นำเสนอแนวคิดใหม่และท้าทาย เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องหนังไทยในอดีตมักพึ่งพิงวัตถุดิบจากจระเข้หรือสัตว์ดั้งเดิม ในขณะที่การผลักดัน “เหี้ย” หรือ Varanus ให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจนั้นยังเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรฐานสวัสดิภาพสัตว์ และกรอบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ

บทความที่สอง ซึ่งเป็นการศึกษาประเด็นกฎหมายเพื่อการบริหารการพัฒนากับการศึกษาและความเป็นธรรมทางสังคม ในฐานะที่เป็นประเด็นสืบเนื่องจากประเด็นเศรษฐกิจ บทความของ ลัดดาวัลย์ ทาวงค์ เรื่อง “การแก้ไขปัญหาการผิมนัดชำระหนี้ของผู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” ได้สะท้อนความท้าทายของนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) แม้เป็นเครื่องมือสร้างโอกาสทางการศึกษา แต่ก็เผชิญปัญหาการผิมนัดชำระหนี้ในสัดส่วนสูง

บทความที่สาม เป็นการศึกษาประเด็นทางกฎหมายกับการบริหารราชการและเทคโนโลยี โดย อภิภัสร์ ปาसानะเก เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ” ได้ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของรัฐสมัยใหม่ที่ประเทศไทยยัง

มีข้อจำกัดในการใช้เทคโนโลยีเพื่อยกระดับประสิทธิภาพบริการสาธารณะ แม้มีแผนยุทธศาสตร์ดิจิทัลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 แต่ในทางปฏิบัติกลับยังพบอุปสรรคด้านความต่อเนื่อง ความปลอดภัยของข้อมูล และการบังคับใช้ที่ไม่เป็นเอกภาพ การยกระดับมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำของการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (appropriate technology) และสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อให้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ไม่ใช่เพียงแค่เครื่องมือทางเทคนิคของรัฐ

บทความที่สี่ เป็นการศึกษากฎหมายเชิงเปรียบเทียบในประเด็นความมั่นคงสาธารณะ โดยเฉพาะในเรื่องสถานการณ์การกราดยิงที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดคำถามเชิงกฎหมายว่าระบบการแจ้งเตือนภัยมีประสิทธิภาพเพียงใด บทความของ อรนิติ จุลสิกข์ เรื่อง *“การพัฒนากลไกทางกฎหมายในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิง: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสหรัฐอเมริกา”* ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ตรงประเด็นและร่วมสมัย ซึ่งประเทศไทยยังขาดกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรฐานและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทความที่ห้า ประเด็นเรื่อง สิทธิผู้บริโภคในยุคดิจิทัล ซึ่งเป็นบทความปิดท้ายฉบับนี้ โดย กชวรรณ เขียวขำ เรื่อง *“ปัญหาการถูกจำกัดสิทธิของผู้บริโภคในการรีวิวสินค้าหรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์”* ได้สะท้อนปรากฏการณ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันในยุคดิจิทัล การรีวิวสินค้าหรือบริการบนแพลตฟอร์มออนไลน์ถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมทางการค้า แต่กลับมีแนวโน้มที่ผู้บริโภคถูกจำกัดสิทธิ เช่น การลบลีวิว การข่มขู่ฟ้องร้อง หรือการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาที่ไม่เป็นธรรม บทความฉบับนี้จึงเป็นบทสรุปที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่าง “กฎหมาย เทคโนโลยี สิทธิและเสรีภาพ” ได้อย่างลึกซึ้ง

ในนามของกองบรรณาธิการ *วารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา* ขอกล่าวขอบคุณนักวิชาการและผู้เขียนทุกท่านที่ได้สร้างสรรค์ผลงานวิจัยอันทรงคุณค่า และหวังว่าวารสารเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการกฎหมาย หน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป ทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ โดยเฉพาะกองบรรณาธิการมุ่งหวังว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นแรงบันดาลใจให้เกิดการถกเถียง แลกเปลี่ยน และต่อยอดงานวิจัยด้านกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างสังคมที่มีความยุติธรรม โปร่งใส และยั่งยืน

บรรณาธิการวารสาร

## สารบัญ

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องหนังจากการผลักดัน สัตว์เศรษฐกิจตัวใหม่: ศึกษาเปรียบเทียบการจัดการฟาร์มเหี้ย (VARANUS) กับฟาร์มจระเข้ <i>กীরติกร ใจวัฒนานุกูล</i>	1
การแก้ไขปัญหาการผิวน้ำขำระหน้ของผู้กู้ยืมเงิน จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา <i>ลัดดาวัลย์ ทาวงค์</i>	14
มาตรการทางกฎหมายให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ <i>อภิรักษ์ ปาसानะเก</i>	37
การพัฒนากลไกทางกฎหมายในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิง: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสหรัฐอเมริกา <i>อรนิติ จุลสิทชี</i>	53
ปัญหาการถูกจำกัดสิทธิของผู้บริโภคในการรีวิวสินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์ <i>กชวรรณ เขียวขำ</i>	77

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องหนังจากการผลักดันสัตว์เศรษฐกิจ  
ตัวใหม่: ศึกษาเปรียบเทียบการจัดการฟาร์มเหี้ย (VARANUS) กับฟาร์มจระเข้  
Legal Measures for Promoting the Leather Industry through the Introduction  
of a New Economic Animal: A Comparative Study of Monitor Lizard (Varanus)  
and Crocodile Farm Management\*

กীরติกร ให้วฒันานุกูล\*\*

Kreeratikron Haiwattananukool

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมตัวเหี้ยให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจ เนื่องจากในปัจจุบันเหี้ยยังคงถูกจัดอยู่ในกลุ่มสัตว์ป่าคุ้มครอง ทำให้การเพาะพันธุ์ การค้า/และการส่งออกจึงถูกห้ามโดยเด็ดขาดตามกฎหมาย การศึกษานี้ดำเนินการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการบริหารจัดการฟาร์มเหี้ยกับฟาร์มจระเข้ เนื่องจากจระเข้ได้รับการรับรองให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจและสามารถเพาะพันธุ์เพื่อการค้าได้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ในทางตรงกันข้ามตัวเหี้ยยังคงเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่สามารถเพาะพันธุ์เพื่อการการค้าได้ ส่งผลให้เกษตรกรและผู้ประกอบการเครื่องหนังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ได้ ดังนั้นจึงเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อผลักดันตัวเหี้ยให้กลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจ โดยใช้กรณีศึกษาการบริหารจัดการฟาร์มจระเข้เป็นแนวทาง การผลักดันตัวเหี้ยให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายโดยเสนอให้แก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงตัวเหี้ยภายใต้สถานะสัตว์ป่าคุ้มครองที่สามารถเพาะพันธุ์ได้ พร้อมทั้งกำหนดมาตรฐานการจัดการฟาร์มเหี้ยให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกับฟาร์มจระเข้ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยไม่กระทบต่อประชากรตัวเหี้ยในธรรมชาติ การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวนอกจากจะช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมเครื่องหนังไทยให้แข่งขันในตลาดโลกได้แล้ว ยังเป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่สำหรับเกษตรกรและผู้ประกอบการ อีกทั้งยังส่งเสริมการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์อย่างเป็นระบบ โดยเปลี่ยนจากการล่าตัวเหี้ยตามธรรมชาติเป็นการเพาะพันธุ์ในฟาร์มที่ได้รับการควบคุม

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, อุตสาหกรรมเครื่องหนัง, ตัวเหี้ย (Varanus), ฟาร์มจระเข้, สัตว์เศรษฐกิจ

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

\*\* นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่อยู่ : 1/4 ม.6 ต.บ้านสิงห์ อ.โพธาราม จ.ราชบุรี 70120 e-Mail : Kungreatz@gmail.com

### Abstract

This study aims to analyze the challenges and obstacles posed by Thailand's legal measures that hinder the promotion of monitor lizards as an economic species. Since monitor lizards are still classified as protected wildlife, their breeding, trade, and export are strictly prohibited by law. This study conducts a comparative analysis of monitor lizard farm management and crocodile farm management, as crocodiles have been legally recognized as an economic species and can be bred for commercial purposes under the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2562 (2019). In contrast, monitor lizards remain protected wildlife that cannot be bred for trade, preventing farmers and leather industry entrepreneurs from utilizing this resource. Therefore, this study proposes legal reforms to facilitate the classification of monitor lizards as an economic species, using crocodile farm management as a model. To achieve this, legal amendments are necessary, particularly revisions to the ministerial regulations governing the classification of protected wildlife, to include monitor lizards under the category of protected wildlife that can be bred under controlled conditions. Additionally, standardized farm management guidelines should be established following the framework of crocodile farming to ensure sustainable economic utilization without endangering wild monitor lizard populations. These legal modifications would not only enhance the competitiveness of Thailand's leather industry in the global market but also create new economic opportunities for farmers and entrepreneurs. Furthermore, they would support systematic wildlife conservation by shifting from wild harvesting to controlled breeding within regulated farms.

**Keywords: Legal Measures, Leather Industry, Monitor Lizard (Varanus), Crocodile Farm, Economic Animals**

## 1. บทนำ

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2475 จนถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน ตามมาตรา 40 ที่กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เว้นแต่จะถูกจำกัดโดยกฎหมายเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง หรือการคุ้มครองผู้บริโภค อีกทั้งรัฐยังมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางที่เป็นธรรมและยั่งยืนภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดเศรษฐกิจแบบองค์รวม BCG Model<sup>1</sup> ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) เป็นแนวทางที่ช่วยยกระดับอุตสาหกรรมเครื่องหนังของไทย ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคปศุสัตว์ โดยเฉพาะการผลิตเครื่องหนังจากสัตว์หายาก (Exotic Skin) เช่น จระเข้ และตัวเหี้ย (Varanus) ที่ได้รับความนิยมในตลาดต่างประเทศ เนื่องจากคุณสมบัติที่โดดเด่นของหนังตัวเหี้ย เช่น ลวดลายเฉพาะตัว ความเหนียว ความบาง และความเบา ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์เครื่องหนังจากตัวเหี้ยสามารถสร้างมูลค่าสูงในตลาดโลก

อย่างไรก็ตาม การเพาะเลี้ยงตัวเหี้ยในประเทศไทยยังติดข้อจำกัดทางกฎหมาย เนื่องจากตัวเหี้ยถูกจัดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2562 ซึ่งห้ามมิให้มีการเพาะพันธุ์ ครอบครอง หรือทำการค้า แตกต่างจากจระเข้ซึ่งสามารถเพาะเลี้ยงได้หากได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย การพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้สามารถเพาะเลี้ยงตัวเหี้ยได้อย่างถูกต้องอาจเป็นแนวทางสำคัญในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องหนังของไทย ลดการพึ่งพาการนำเข้าหนังสัตว์ และเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศได้ในอนาคต

ดังนั้น การศึกษาปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สามารถเพาะเลี้ยงตัวเหี้ยอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและแนวทางสากล จะช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมเครื่องหนัง ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทยได้

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาประโยชน์ของตัวเหี้ยต่อระบบนิเวศน์ และประโยชน์ของหนังตัวเหี้ย
- 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดการฟาร์มเหี้ยเปรียบเทียบกับฟาร์มจระเข้
- 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการผลักดันตัวเหี้ยให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจใหม่ในอุตสาหกรรมเครื่องหนังเปรียบเทียบกับจัดการฟาร์มจระเข้
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนากฎหมายประเทศไทยเพื่อส่งเสริมและผลักดันตัวเหี้ยให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจใหม่ในอุตสาหกรรมเครื่องหนัง

## 3. สมมุติฐานการศึกษา

ตัวเหี้ย (*Varanus salvator*) ได้รับการจัดให้อยู่ในบัญชีรายชื่อภาคผนวกที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ซึ่งเป็นการกำหนดให้ประเทศไทยในฐานะ

<sup>1</sup> กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, ข้อเสนอ BCG in Action: The New Sustainable Growth Engine โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 2562) 2.

ภาคีสมาชิก ต้องดำเนินการกำหนดมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับข้อบทของอนุสัญญาดังกล่าว ในการควบคุมการค้าตัวเหี้ยระหว่างประเทศ นอกจากนี้กฎหมายในประเทศไทยตัวเหี้ยยังถูกจัดให้อยู่ในบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งบัญญัติให้การค้า การเพาะพันธุ์ และการครอบครองตัวเหี้ยเป็นสิ่งต้องห้ามโดยเด็ดขาด รวมถึงมีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้รองรับข้อห้ามดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้กลายเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการพัฒนาแนวทางการเพาะพันธุ์ตัวเหี้ยในระบบปิด เพื่อใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการแปรรูปชิ้นส่วน เช่น หนัง

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นในการพิจารณาปรับปรุง หรือกำหนดแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับอนุสัญญา CITES โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการเพาะพันธุ์เหี้ยในระบบควบคุม เพื่อการค้าและการส่งออกอย่างยั่งยืน โดยต้องอยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวด เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อประชากรเหี้ยในธรรมชาติ อันจะนำไปสู่การยกระดับให้เหี้ยกลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

#### 4. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในการค้นคว้าอิสระ หรือสารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนทำการศึกษาโดยวิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันเป็นข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ การวิจัยจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ รายงานการวิจัยจากห้องสมุด หรือจากแหล่งเรียนรู้อื่น ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์วิจัยให้ได้มาเพื่อข้อสรุปและแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการเขียนแบบวิธีพรรณนา และวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method)

#### 5. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

##### 5.1 ศักยภาพของเหี้ยในอุตสาหกรรมเครื่องหนัง

ตัวเหี้ย (Varanus) เป็นสัตว์เลื้อยคลานที่มีศักยภาพสูงในการนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมเครื่องหนังระดับพรีเมียม เนื่องจากคุณสมบัติหนังของตัวเหี้ยที่มีความทนทาน ลวดลายที่โดดเด่น และสามารถยืดขยายได้ในหลายทิศทาง ซึ่งเหมาะกับการผลิตสินค้าหนังหลากหลายประเภท เช่น กระเป๋าถือ รองเท้า และเครื่องประดับ<sup>2</sup> นอกจากนี้ หนังของตัวเหี้ยยังมีตลาดรองรับที่แข็งแกร่งทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมแฟชั่นที่ต้องการวัตถุดิบที่มีเอกลักษณ์และคุณภาพสูง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตัวเหี้ยจะมีศักยภาพในการสร้างรายได้และส่งเสริมเศรษฐกิจ แต่การนำตัวเหี้ยมาใช้ประโยชน์ยังถูกจำกัดด้วยมาตรการทางกฎหมายของไทย ซึ่งห้ามการค้า การค้า และการเพาะพันธุ์ตัวเหี้ยโดยเด็ดขาด ส่งผลให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของตัวเหี้ยถูกจำกัด ไม่สามารถถูกนำไปพัฒนาต่อยอดได้ เช่นเดียวกับสัตว์เศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ เช่น จระเข้ เป็นต้น

##### 5.2 อุปสรรคจากทัศนคติทางสังคม

ทัศนคติของคนไทยที่มีต่อตัวเหี้ยเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาตัวเหี้ยให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจ คนไทยส่วนใหญ่มองว่าตัวเหี้ยเป็นสัตว์อับมงคล มีพฤติกรรมที่น่ารังเกียจ และถูกเชื่อมโยงกับเรื่องโชคร้าย ซึ่งส่งผลให้ไม่มีการเลี้ยงตัวเหี้ยเพื่อการพาณิชย์ในประเทศไทย ต่างจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซียและ

<sup>2</sup> ดวงมณี บุญช่วย, 'การศึกษาจุลกายวิภาคของผิวหนังตัวเงินตัวทอง (วารานัส ซัลวาเตอร์) เพื่อประยุกต์ใช้สำหรับการผลิตงานเครื่องหนัง' (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2560) 55.

อินโดนีเซีย ที่สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงตัวเหี้ยเพื่อการส่งออกได้สำเร็จ ความเชื่อดังกล่าวส่งผลให้ขาดแหล่งข้อมูลทางด้านวิชาการในการเพาะเลี้ยง การทำฟาร์มเหี้ยในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ตั้งแต่การคัดเลือกพันธุ์ สถานที่เพาะเลี้ยง อาหารที่เหมาะสมในการใช้เลี้ยง การเพาะพันธุ์ การบำรุงรักษาโรคที่พบบ่อยและแนวทางในการรักษาโรค การตลาดและแหล่งรับซื้อ การรักษาคุณภาพของเนื้อและหนัง เป็นต้น ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาข้อมูลเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติในเรื่องตัวเหี้ย มีการเรียกชื่อที่เปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในสังคม ตั้งแต่ ตะกวด ตัวเงินตัวทอง วรนุช แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้คนในสังคมเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้ การจะเปลี่ยนแปลงทัศนคตินั้นจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คนส่วนใหญ่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติในเรื่องดังกล่าว<sup>3</sup>

### 5.3 ปัญหามาตรการทางกฎหมาย

กฎหมายไทยกำหนดให้ตัวเหี้ยเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งมีข้อห้ามเกี่ยวกับการล่า การครอบครอง การนำเข้า-ส่งออก และการเพาะพันธุ์ มีอาจขออนุญาตจากอธิบดีในการเพาะพันธุ์ได้ โดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับกรณีการล่าตัวเหี้ยซึ่งอยู่ตามธรรมชาติและผู้ใดทำการค้าขายตัวเหี้ย ซากของตัวเหี้ย หรือผลิตภัณฑ์จากซากของตัวเหี้ย อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 12 และมาตรา 29 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>4</sup> และในกรณีครอบครองตัวเหี้ยซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ใดครอบครอง และมีอาจขออนุญาตเพื่อครอบครองได้ โดยผู้ใดครอบครองตัวเหี้ยจึงถือว่าฝ่าฝืนมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>5</sup> หรือในกรณีเพาะพันธุ์ตัวเหี้ยซึ่งเป็นกิจการที่ต้องห้ามด้วยกฎหมายและมีอาจขออนุญาตประกอบกิจการเพาะพันธุ์ตัวเหี้ยตามมาตรา 28 ได้ หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>6</sup>

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับตัวเหี้ย คือ ขาดกลไกทางกฎหมายที่เอื้อให้เกิดการเพาะพันธุ์เชิงพาณิชย์ภายใต้การควบคุมของรัฐ ในขณะที่สัตว์เศรษฐกิจอื่น เช่น จระเข้ ถูกกำหนดให้สามารถเพาะพันธุ์และค้าได้ตามกฎหมาย กรณีของตัวเหี้ยกลับไม่มีการออกกฎหมายที่เปิดช่องให้สามารถขออนุญาตเพาะพันธุ์ได้ แม้ว่าจะมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลี้ยงตัวเหี้ยเพื่อการค้าแล้วก็ตาม ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้และตลาดต้องพึ่งพาการลักลอบล่าตัวเหี้ยจากธรรมชาติ ซึ่งเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ในระยะยาว นอกจากนี้ ข้อจำกัดของกฎหมายยังทำให้ประเทศไทยไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ เนื่องจากในหลายประเทศ เช่น อินโดนีเซียและมาเลเซีย มีการพัฒนาอุตสาหกรรมการเพาะพันธุ์ตัวเหี้ยอย่างถูกกฎหมาย ทำให้สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์จากตัวเหี้ยได้โดยไม่ติดปัญหาทางกฎหมาย ดังนั้น การไม่ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้ทันสมัยจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมตัวเหี้ยในประเทศไทย

### 5.4 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายระหว่างตัวเหี้ยและจระเข้

แม้ว่าจระเข้จะเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองเช่นเดียวกับตัวเหี้ย แต่รัฐบาลไทยได้ออกมาตรการรองรับเพื่อให้สามารถเพาะพันธุ์และทำการค้าได้อย่างถูกต้อง โดยมีแนวทางการควบคุมที่ชัดเจน เช่น การกำหนดให้จระเข้เป็นสัตว์ป่าควบคุม ซึ่งหมายความว่าสามารถเพาะพันธุ์และค้าขายได้หากได้รับอนุญาตจากหน่วยงาน

<sup>3</sup> กฤษฎา พรหมเวท และสิงห์ สิงห์ขจร, 'จากตัวเงินตัวทองสู่สัตว์เศรษฐกิจ เรื่องจริงหรือเพ้อเจ้อ' (2564) 2 วารสารทวารพัฒนา 81, 81.

<sup>4</sup> มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

<sup>5</sup> มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

<sup>6</sup> มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีมาตรฐานสินค้าเกษตรที่ครอบคลุมกระบวนการเพาะเลี้ยง ฟอกหนัง และส่งออก<sup>7</sup> ทำให้อุตสาหกรรมจระเข้ของไทยเติบโตและสามารถส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศได้ ในทางกลับกัน ตัวเหี้ยยังไม่มีมาตรการรองรับจากภาครัฐเพื่อสนับสนุนการเพาะพันธุ์ หรือการค้า ทำให้ตลาดที่มีศักยภาพต้องพึ่งพาการลักลอบล่าตัวเหี้ยจากธรรมชาติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชากรตัวเหี้ยในระบบนิเวศ กฎหมายไทยยังไม่ได้พิจารณาถึงการออกกฎหมายรองที่อนุญาตให้มีการเพาะพันธุ์ตัวเหี้ยภายใต้การควบคุม เช่นเดียวกับจระเข้ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมตัวเหี้ยในอนาคต

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของจระเข้และตัวเหี้ย

หัวข้อ	จระเข้	เหี้ย
สถานะทางกฎหมาย	สัตว์ป่าควบคุม สามารถเพาะพันธุ์ได้ภายใต้การควบคุม	สัตว์ป่าคุ้มครอง ห้ามล่า เพาะพันธุ์หรือค้าขาย
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และประกาศกรมประมง	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562
การเพาะพันธุ์	สามารถเพาะพันธุ์ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาต	ไม่สามารถเพาะพันธุ์ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย
มาตรการรองรับจากภาครัฐ	มีระเบียบที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรฐานฟาร์ม วิธีการเลี้ยงและการส่งออก	ไม่มีแนวทาง หรือกฎหมายสนับสนุนการเพาะพันธุ์
การค้าระหว่างประเทศ	สามารถส่งออกได้ภายใต้ข้อกำหนดของ CITES	จำกัดอย่างเข้มงวด เนื่องจากไม่มีมาตรการรองรับ
ผลกระทบทางเศรษฐกิจ	อุตสาหกรรมจระเข้สร้างรายได้กว่า 7,000 ล้านบาทต่อปี	ไม่มีการสร้างรายได้จากฟาร์มเพาะเลี้ยง

### 5.5 แนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมาย

เพื่อให้ตัวเหี้ยสามารถกลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจใหม่ของไทยได้ จำเป็นต้องมีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เอื้อต่อการเพาะพันธุ์และการค้า โดยอาจใช้แนวทางดังต่อไปนี้

- 1) ปรับแก้กฎหมายให้ตัวเหี้ยสามารถเพาะพันธุ์ได้ภายใต้การควบคุม
  - (1) จัดให้ตัวเหี้ยอยู่ในหมวดหมู่ “สัตว์ป่าควบคุม” เช่นเดียวกับจระเข้ เพื่อให้สามารถเพาะพันธุ์ได้อย่างถูกกฎหมาย
  - (2) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการขออนุญาตเพาะพันธุ์ การค้า และการส่งออกภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) ออกมาตรฐานเกี่ยวกับฟาร์มเพาะเลี้ยงตัวเหี้ย
  - (1) จัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับสถานที่เลี้ยง อาหารที่ใช้ ระบบการดูแลสุขภาพและกระบวนการขยายพันธุ์

<sup>7</sup> กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, คู่มือการปฏิบัติงาน โครงการสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงจระเข้และผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวเนื่อง (กรมการประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2564) 74-78.

(2) สร้างมาตรฐานสินค้าเกษตรเพื่อให้ฟาร์มเพาะเลี้ยงตัวเหี้ยสามารถดำเนินการได้ตามข้อกำหนดของตลาดโลก

3) เปลี่ยนแปลงทัศนคติของสังคม

(1) ส่งเสริมข้อมูลเชิงบวกเกี่ยวกับตัวเหี้ยและสร้างความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับประโยชน์ของตัวเหี้ยในเชิงเศรษฐกิจ

(2) ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์จากตัวเหี้ยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

4) สนับสนุนอุตสาหกรรมเครื่องหนังจากภาครัฐ

(1) ออกมาตรการสนับสนุนทางการเงิน เช่น สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ หรือเงินทุนหมุนเวียนสำหรับผู้ประกอบการ

(2) ประสานงานกับ CITES เพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์จากตัวเหี้ยเป็นไปตามมาตรฐานสากล

หากประเทศไทยสามารถพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว ตัวเหี้ยจะสามารถกลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจใหม่ที่มีศักยภาพและสามารถส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องหนังของไทยให้เติบโตต่อไปได้

## 6. บทสรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ตัวเหี้ย (VARANUS) เป็นสัตว์ที่นำไปใช้ประโยชน์ได้ทั้งในขณะที่ยังมีชีวิต หรือในลักษณะของซากของตัวเหี้ย โดยใช้ประโยชน์ได้ทั้งตัวไม่เหลือชิ้นส่วน หรือซากส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหนังของตัวเหี้ยที่มีการศึกษาวิจัยเชิงกายภาพพบว่า หนังของตัวเหี้ยบริเวณหลังมีคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับนำมาประยุกต์ใช้ในงานเครื่องหนังเนื่องจากมีลวดลายที่สวยงาม มีความหนา และสามารถยืดขยายได้หลายทิศทาง หรือผิวหนังส่วนใดที่องจะมีลักษณะแข็งเนื่องจากมีเกล็ดขนาดใหญ่และผิวหนังยืดขยายได้ไม่มากสามารถนำมาเป็นวัสดุดีสำหรับเครื่องหนังที่ประเภทที่ต้องการความแข็งแรง อาทิ ฐานกระเป๋า<sup>8</sup> ซึ่งถือเป็นสัตว์ที่มีมูลค่าทางการตลาดอุตสาหกรรมเครื่องหนังสามารถต่อยอดทางเศรษฐกิจได้ในยุคที่ประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจเป็นวงกว้าง ดังนั้น ตัวเหี้ย (VARANUS) จึงถือเป็นสัตว์ที่เหมาะสมที่จะเป็นสัตว์เศรษฐกิจใหม่ได้ แต่ด้วยตัวเหี้ยเป็นสัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) เป็นสัตว์ที่บรรจุในบัญชี 2 อันเป็นสัตว์ยังไม่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์สามารถค้าขายได้แต่ต้องไม่กระทบกับประชากรตัวเหี้ยในธรรมชาติ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญา CITES จึงทำให้ประเทศไทยต้องออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา CITES โดยกฎหมายภายในของประเทศไทยที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งมีบทกำหนดห้ามมิให้ล่า ครอบครอง เพาะพันธุ์ ค้าขาย นำเข้า-ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์ป่าคุ้มครอง และหากฝ่าฝืนมีโทษตามกฎหมาย โดยตัวเหี้ยเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์คุ้มครอง พ.ศ. 2567 บัญชี 1 บัญชีสัตว์ป่าคุ้มครองที่มีไซสัตว์น้ำ จำพวกสัตว์เลื้อยคลาน ลำดับที่ 67 ซึ่งกำหนดให้ตัวเหี้ยเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ดังนั้น ตัวเหี้ยจึงเป็นสัตว์คุ้มครองที่ต้องห้ามมิให้ล่า ครอบครอง เพาะพันธุ์ ค้าขาย นำเข้า-ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์ และหากฝ่าฝืนมีโทษตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

<sup>8</sup> ดวงมณี บุญช่วย (เชิงอรรด 2) 55.

จากการศึกษาเปรียบเทียบกรณีจะเข้ซึ่งเป็นสัตว์ที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญา CITES โดยบรรจุไว้ในบัญชี 1 เป็นสัตว์ที่ห้ามซื้อขายระหว่างประเทศอย่างเด็ดขาดเนื่องจากใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่ง หากจะซื้อขายต้องกระทำโดยรัฐต่อรัฐ และจะเข้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์คุ้มครอง พ.ศ. 2567 บัญชี 2 บัญชี สัตว์ป่าคุ้มครองที่เป็นสัตว์น้ำ จำพวกสัตว์เลื้อยคลาน ลำดับที่ 1 และ 2 จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองนั้น จะเห็นได้ว่าจะเข้ถือเป็นสัตว์ที่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับหมีซึ่งหากพิจารณาในแง่บทกฎหมายระหว่างประเทศจะพบว่าจะเข้ถือเป็นสัตว์ที่ได้รับความคุ้มครองด้วยมาตรการที่เข้มข้นกว่ากรณีของตัวหมี เนื่องจากถูกบรรจุไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาต่างบัญชีกัน แต่เมื่อพิจารณาแง่บทกฎหมายภายในประเทศไทยพบว่า จะเข้เป็นสัตว์ที่สามารถเพาะพันธุ์ได้หากได้รับอนุญาตจากอธิบดี เนื่องจาก ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าควบคุม พ.ศ. 2565<sup>9</sup> ออกโดยอาศัยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562<sup>10</sup> ได้กำหนดให้จะเข้เป็นสัตว์ป่าควบคุม ดังนั้น ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 จึงมีผลให้จะเข้เป็นสัตว์ป่าควบคุมที่เพาะพันธุ์ได้หากได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง และตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. 2567 โดยกำหนดให้จะเข้ น้ำเค็มและจะเข้ น้ำจืดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่สามารถเพาะพันธุ์ได้ตามบัญชี 2 สัตว์ป่าที่เพาะพันธุ์ได้ที่เป็นสัตว์น้ำ จำพวกสัตว์เลื้อยคลาน ลำดับที่ 1 และ 2 ตามลำดับ ดังนั้น จะเข้ น้ำเค็มและจะเข้ น้ำจืดจึงเป็นสัตว์ป่าควบคุมที่สามารถเพาะพันธุ์ได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีเกษตรที่ต้องการครอบครองทำฟาร์มเพาะพันธุ์และค้าขายจะเข้ ต้องได้รับอนุญาตจากกรมประมงก่อนการดำเนินการและเมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตจากอธิบดีให้ดำเนินการเพาะพันธุ์จะเข้ได้ ก็ยังมีหน้าที่ตามประกาศกรมประมง เรื่อง ข้อกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงจะเข้ซึ่งเป็นกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมภายในเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ตามมาตรา 77 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558<sup>11</sup> ต้องแจ้งประกอบกิจการ พ.ศ. 2563 เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการแจ้งการประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงจะเข้ที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงจะเข้ ต้องแจ้งการประกอบกิจการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และในการดำเนินการต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศกรมประมง เรื่อง ข้อกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงจะเข้ซึ่งเป็นกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมภายในเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ตามมาตรา 77 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2563 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงจะเข้หลังวันที่ 1 เมษายน 2564 ต้องจัดทำสถานที่เพาะเลี้ยงให้มีรูปแบบและลักษณะตามที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าว และต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานประมงจังหวัด หรือสถานที่ที่ประมงจังหวัดประกาศกำหนดในท้องที่ที่สถานประกอบกิจการตั้งอยู่เพื่อตรวจสอบสถานประกอบกิจการก่อนดำเนินการเพาะเลี้ยงจะเข้ ซึ่งการปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าวนี้ ถือเป็นมาตรฐานและการบริหารจัดการฟาร์มจะเข้ที่ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงจะเข้จัดการน้ำทิ้งจากการเพาะเลี้ยงจะเข้ ห้ามมิให้ทิ้ง หรือปล่อยน้ำเสีย หรือของเสียจากบ่อเพาะเลี้ยงจะเข้ไหลออกจากพื้นที่สถานประกอบกิจการลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ พื้นที่สาธารณะ หรือพื้นที่ของบุคคลอื่นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้น และต้องมีการจัดการน้ำทิ้งให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากกิจการการเพาะเลี้ยงจะเข้ รวมถึงกำหนดรูปแบบการเพาะเลี้ยงจะเข้โดยกำหนดใน

<sup>9</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าควบคุม พ.ศ. 2565

<sup>10</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

<sup>11</sup> มาตรา 77 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

รูปแบบไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) บ่อดิน 2) บ่อคอนกรีต และ 3) ตู้กระจก ถังไฟเบอร์ หรือภาชนะอื่น ซึ่งในแต่ละรูปแบบนั้นได้กำหนดลักษณะที่ผู้ประกอบการต้องจัดสถานที่เพาะเลี้ยงให้มีลักษณะตามที่กำหนด ตลอดจนกำหนดการซื้อห้ามในการเคลื่อนย้ายจะให้มีชีวิตออกจากสถานประกอบการ นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานการปฏิบัติทางการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ดีสำหรับฟาร์มเลี้ยงจระเข้ (มกษ.7700-2559) ซึ่งเป็นมาตรฐานสินค้าเกษตรเพื่อให้ผลิตผลจระเข้ของไทยมีคุณภาพได้มาตรฐานปลอดภัยสำหรับผู้บริโภค และเป็นไปตามเกณฑ์กำหนดของประเทศคู่ค้า โดยมาตรฐานสินค้าเกษตรนี้ครอบคลุมข้อกำหนดในการปฏิบัติทางการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ดีของฟาร์มจระเข้ ตั้งแต่หลังการฟักออกจากไข่ การเลี้ยง จนถึงการจับและการดูแลหลังการจับก่อนการขนส่งออกจากฟาร์ม ยกเว้นขั้นตอนการเพาะฟัก และการอนุบาล เพื่อให้ได้จระเข้ที่มีคุณภาพดี เพื่อการค้าปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคโดยคำนึงถึงสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และความรับผิดชอบต่อสังคม โดยในการเพาะฟักและการอนุบาลจระเข้นั้นต้องเป็นไปตามมาตรฐานสินค้าเกษตร การปฏิบัติทางการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ดี สำหรับฟาร์มเพาะพันธุ์และอนุบาลจระเข้ (มกษ 7701-2562)<sup>12</sup> โดยครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนของการเพาะพันธุ์และอนุบาลจระเข้ที่ทำการเพาะเลี้ยงในประเทศไทย 2 ชนิด ได้แก่ จระเข้ดำน้ำจืด หรือจระเข้สยาม และจระเข้ดำน้ำเค็ม ตั้งแต่การเลี้ยงพ่อพันธุ์ แม่พันธุ์ การเพาะพันธุ์ การอนุบาลลูกจระเข้ และการขนส่งลูกจระเข้ เพื่อให้ได้ลูกจระเข้ที่ดีและสุขภาพแข็งแรงสำหรับการนำไปเลี้ยงต่อ โดยคำนึงถึงสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมาตรฐานต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานั้นล้วนเป็นแนวทางการปฏิบัติให้เกษตรกรผู้ประกอบการเพาะพันธุ์จระเข้ได้มีคู่มือสำหรับการดำเนินกิจการให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมาตรฐานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

จากการศึกษากรณีมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยต่อการผลักดันให้เขี้ยวเป็นสัตว์เศรษฐกิจใหม่ส่งเสริมอุตสาหกรรมหนัง จึงพบว่า ตัวเขี้ยว เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และประเทศไทยได้มีกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยตามความในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. 2567 ซึ่งกำหนดให้สัตว์ป่าคุ้มครองตามบัญชีแนบท้ายประกาศฯ สามารถเพาะพันธุ์ได้หากได้รับอนุญาตจากอธิบดี แต่เนื่องด้วยตัวเขี้ยวเป็นสัตว์ที่ไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในบัญชีท้ายประกาศฯ นั้น จึงทำให้ตัวเขี้ยวยังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองไม่อาจขออนุญาตต่ออธิบดีเพื่อประกอบกิจการเช่นเดียวกันในกรณีจระเข้ได้อย่างที่กล่าวมาข้างต้น และตราบไต่ที่ยังไม่มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ.... (ฉบับที่ 2) กำหนดให้เขี้ยวเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการผลักดันตัวเขี้ยว (VARANUS) ให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจใหม่ส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องหนัง

## 7. ข้อเสนอแนะการศึกษา

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการผลักดันตัวเขี้ยว (VARANUS) ให้เป็นสัตว์เศรษฐกิจใหม่ส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องหนังนั้น ปรากฏปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายตามที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วนั้น ทั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาดังต่อไปนี้

<sup>12</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาตรา 5 มาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

## 7.1 การออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดของ สัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. ...

ตามที่คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้มีการประชุมคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ครั้งที่ 2/2567 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2567 ที่ประชุมฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายลำดับรอง ประกอบพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมประมง<sup>13</sup> รวม 12 ฉบับ หนึ่งในร่างกฎหมายลำดับรองนั้น ได้แก่ ร่างประกาศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. ... ซึ่งร่างประกาศฯ ดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ตัวเหี้ยเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ ด้วยเหตุนี้ หากกฎหมายลำดับรองฉบับดังกล่าวผ่านขั้นตอนกระบวนการตรากฎหมาย ประกาศและมีผลใช้บังคับ กฎหมายลำดับรองฉบับนี้ได้ ก็จะส่งผลให้การเพาะพันธุ์เหี้ยเป็นกิจการที่สามารถขออนุญาตเพาะพันธุ์ ครอบครองตัวเหี้ยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น เกษตรกรผู้ใดซึ่งมีความต้องการประกอบกิจการ เพาะพันธุ์ตัวเหี้ยสามารถขออนุญาตต่ออธิบดีเพื่อดำเนินการกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายได้ โดยร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ ป่าที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. ... ควรมีหัวข้อสำคัญดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ตัวเหี้ยเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่สามารถเพาะพันธุ์ได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า

ข้อ 2 การเพาะพันธุ์และเลี้ยงตัวเหี้ย ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนด

ข้อ 3 ผู้ประสงค์จะเพาะพันธุ์ตัวเหี้ย ต้องขอรับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ พันธุ์พืช และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ข้อ 4 ห้ามมิให้มีการปล่อยตัวเหี้ยจากการเพาะพันธุ์สู่ธรรมชาติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่

ข้อ 5 การซื้อขาย ส่งออก หรือนำเข้าตัวเหี้ยที่เพาะพันธุ์ ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นไปตามข้อตกลง หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 6 ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในประกาศนี้ต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ...

ข้อ 7 ประกาศฉบับนี้ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## 7.2 การจัดให้มีแนวทางปฏิบัติเป็นมาตรฐานและการบริหารจัดการฟาร์มเหี้ย

หากประเทศไทยได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดของ สัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. ... มีผลบังคับใช้แล้ว อันมีผลให้ตัวเหี้ยเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ที่เพาะพันธุ์ได้หากได้รับอนุญาตจากอธิบดีแล้วนั้น ประเด็นที่พึงจะต้องพิจารณาให้เป็นไปคือการจัดให้มี แนวทางปฏิบัติของผู้ประกอบกิจการเพื่อเป็นมาตรฐานและการบริหารจัดการฟาร์มเหี้ยของผู้ประกอบ กิจการ ซึ่งมาตรฐานและการบริหารจัดการฟาร์มเหี้ยที่จะจัดให้มีสามารถนำแนวทางการปฏิบัติมาตรฐานและ การบริหารจัดการฟาร์มจะเข้า ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการจะต้องปฏิบัติก่อน

<sup>13</sup> กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'รองอธิบดีฯ ร่วมประชุมคณะกรรมการ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ครั้งที่ 2/2567' (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 4 พฤศจิกายน 2567)

<[https://www.dmcr.go.th/detailAll/73868/nws/0/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.dmcr.go.th/detailAll/73868/nws/0/?utm_source=chatgpt.com)> สืบค้นวันที่ 23 มีนาคม 2568.

การเริ่มการประกอบกิจการและต้องประกอบกิจการให้เป็นไปตามลักษณะ วิธีการที่กำหนดไว้ ตลอดจนมาตรฐานสินค้าเกษตร การปฏิบัติทางการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ดีสำหรับฟาร์มจระเข้และการปฏิบัติทางการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ดีสำหรับเพาะพันธุ์และอนุบาลจระเข้ โดยนำมาตรการทางกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติ มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับกรณีจระเข้ มาเป็นแม่บทในการพิจารณากำหนดให้มีซึ่งแนวทางปฏิบัติเป็นมาตรฐานและการบริหารจัดการฟาร์มเหี้ย โดยในการกำหนดควรให้มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรการทางกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติ มาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับกรณีจระเข้ โดยที่แนวทางปฏิบัติมาตรฐานและการบริหารจัดการฟาร์มเพาะเลี้ยงตัวเหี้ยอย่างยั่งยืน การจัดตั้งและบริหารฟาร์มเพาะเลี้ยงตัวเหี้ยควรดำเนินการภายใต้แนวทางที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และข้อกำหนดทางกฎหมายมีข้อเสนอ ดังนี้

#### หลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดตั้งฟาร์ม

##### 1) การจดทะเบียนและขออนุญาต

ผู้ประกอบการต้องยื่นขออนุญาตเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และต้องได้รับการตรวจสอบสถานที่เพาะพันธุ์และแนวทางการดำเนินงานก่อนเริ่มกิจการ

##### 2) ข้อกำหนดด้านสถานที่

สถานที่เพาะเลี้ยงต้องมีพื้นที่เพียงพอและมีโครงสร้างคอก หรือบ่อที่ปลอดภัย ป้องกันการหลบหนีของสัตว์ ควรมีระบบจัดการน้ำและของเสียที่ได้มาตรฐาน ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องมีแหล่งน้ำสะอาดและพื้นที่ร่มรื่นให้สัตว์สามารถดำรงชีวิตได้ตามธรรมชาติ

##### 3) ข้อกำหนดด้านสวัสดิภาพสัตว์

ต้องจัดหาสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เช่น บ่อเลี้ยง แหล่งหลบภัย อุณหภูมิ และอาหารที่เพียงพอ หลีกเลี่ยงการทำร้าย หรือปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเครียด หรืออันตรายต่อตัวเหี้ย และต้องมีสัตวแพทย์ หรือผู้เชี่ยวชาญคอยดูแลสุขภาพสัตว์

#### แนวทางการเพาะเลี้ยงและจัดการฟาร์ม

##### 1) หลักการเพาะพันธุ์

การเพาะพันธุ์ต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมของกรมอุทยานฯ และต้องบันทึกข้อมูลประชากร เช่น จำนวนการเกิด การตาย การจำหน่าย หรือเคลื่อนย้าย

##### 2) แนวทางการให้อาหารและสุขภาพ

อาหารควรประกอบด้วยเนื้อสัตว์ ปลา และอาหารอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับระบบทางเดินอาหารของตัวเหี้ย ควรมีการตรวจสอบสุขภาพประจำปี และควบคุมโรคที่อาจเกิดขึ้นในฟาร์ม และควรมีมาตรการป้องกันโรคระบาด โดยเฉพาะโรคที่สามารถแพร่กระจายระหว่างสัตว์เลี้ยงและสัตว์ป่า

##### 3) การบริหารจัดการประชากรสัตว์ในฟาร์ม

ต้องไม่ให้ฟาร์มมีความหนาแน่นของประชากรสูงเกินไป ควรมีการจัดโซนพื้นที่เลี้ยงแยกสำหรับตัวอ่อน ตัวเต็มวัย และสัตว์ที่พร้อมจำหน่าย

#### การควบคุมและติดตามผล

##### 1) ระบบตรวจสอบและบันทึกข้อมูล

ต้องมีการจดบันทึกข้อมูลประชากรสัตว์ในฟาร์มอย่างละเอียด และรายงานข้อมูลการเพาะพันธุ์และการจำหน่ายให้กรมอุทยานฯ เป็นประจำ

##### 2) มาตรฐานความปลอดภัย

ควรมีมาตรการป้องกันสัตว์หลุดรอดสู่ธรรมชาติ และควบคุมไม่ให้สัตว์จากแหล่งเพาะเลี้ยงเข้ามาปะปนกับประชากรในธรรมชาติ

### 3) มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม

มีการจัดการของเสียจากฟาร์มให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และห้ามทิ้งของเสียหรือซากสัตว์ลงแหล่งน้ำธรรมชาติ

การใช้ประโยชน์และการตลาด

#### 1) ช่องทางการจำหน่ายและการส่งออก

ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายการค้าสัตว์ป่าระหว่างประเทศ (CITES) และกฎหมายภายในประเทศ ผู้ประกอบการต้องมีใบอนุญาตส่งออก/นำเข้าอย่างถูกต้อง

#### 2) แนวทางการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

สามารถใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เช่น การจำหน่ายเนื้อ หนัง หรือผลิตภัณฑ์จากตัวเหี้ย และควรมีการส่งเสริมผลิตภัณฑ์แปรรูปที่ได้มาตรฐานและปลอดภัยต่อผู้บริโภค

#### 3) การประชาสัมพันธ์และการรับรู้ของประชาชน

ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับคุณค่าของตัวเหี้ยในระบบนิเวศ และส่งเสริมให้ประชาชนรับรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของฟาร์มเพาะเลี้ยงอย่างยั่งยืน

การป้องกันปัญหาและแนวทางแก้ไข

#### 1) การป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

หลีกเลี่ยงการขยายฟาร์มในพื้นที่ใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติ หรือพื้นที่อ่อนไหวต่อระบบนิเวศ และมีมาตรการรองรับกรณีสัตว์เลี้ยงหลุดรอด

#### 2) การควบคุมและป้องกันปัญหาด้านสังคม

ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการควบคุมไม่ให้ฟาร์มส่งผลกระทบต่อชุมชน และมีแนวทางกำจัดกลิ่น หรือของเสียที่อาจก่อให้เกิดความรำคาญ

ในการบริหารจัดการฟาร์มเพาะเลี้ยงตัวเหี้ย ต้องดำเนินการอย่างมีมาตรฐาน โดยคำนึงถึงข้อกำหนดทางกฎหมาย ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของสัตว์และชุมชน การควบคุมดูแลที่ดีจะช่วยให้ส่งเสริมเศรษฐกิจและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไปพร้อมกัน

การจัดให้มีแนวทางปฏิบัติเป็นมาตรฐานและการบริหารจัดการฟาร์มเหี้ย ถือเป็นหนึ่งในแนวทางในการส่งเสริมให้ตัวเหี้ยเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมเครื่องหนังได้และมีความสามารถในระดับอุตสาหกรรม ในการดำเนินการใช้ประโยชน์จากตัวเหี้ยได้อย่างเต็มที่และคุ้มค่า ขยายตลาดได้มากยิ่งขึ้นเนื่องจากมีแหล่งวัตถุดิบที่มีมาตรฐาน หรือการพัฒนาฟาร์มเพาะเลี้ยงตัวเหี้ยในระบบปิดช่วยลดต้นทุนและควบคุมคุณภาพ อีกทั้งการจัดให้มีแนวทางปฏิบัติเป็นมาตรฐานและการบริหารจัดการฟาร์มเหี้ยยังอาจส่งผลให้เกิดความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนไม่กระทบตัวเหี้ยที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติ

การส่งเสริมให้ตัวเหี้ยเป็นสัตว์เศรษฐกิจ อีกประการที่จะต้องมีการดำเนินการคือการส่งเสริมกิจกรรมทางการตลาดและมูลค่าทางการตลาดให้กับตัวเหี้ย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้ตัวเหี้ยไปในทิศทางที่ดีขึ้น สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อตัวเหี้ยในทิศทางบวกมากขึ้น ซึ่งในการสร้างมูลค่าทางการตลาดสามารถนำตัวเหี้ยเป็นสินค้าในตลาดสูง เน้นภาพลักษณ์ของสินค้าที่ผลิตมาจากตัวเหี้ยว่าเป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูง หูหრა และเป็นสินค้าที่ผลิตจากมือ โดยการใช้กลยุทธ์การตลาดแบบ Omni-channel อันเป็นการควบรวมการขายออนไลน์และออฟไลน์ เช่น ตลาดออนไลน์ (e-Commerce) ร้านค้าปลีก และตลาดส่งออก หรือ

ในการใช้ Influencer เพื่อนำเสนอสินค้าให้น่าสนใจ สร้างมูลค่าทางการตลาด และเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อตัวเหยี่ยวให้ดีขึ้นได้<sup>14</sup>

### 7.3 ศึกษาปัญหาที่พบจากกรณีฟาร์มจระเข้เพื่อพัฒนาและป้องกันการเกิดปัญหาในอนาคต สำหรับการดำเนินกิจการฟาร์มเหยี่ยว

จากการศึกษาเปรียบเทียบในกรณีจระเข้ พบว่า จระเข้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ หากได้รับอนุญาตจากอธิบดี ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหาของมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติของผู้ขออนุญาตเพาะเลี้ยงจระเข้ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตในการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครอง พบว่า ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เพาะพันธุ์จระเข้ไว้เพียงคุณสมบัติทั่วไป และผู้ขอรับใบอนุญาตให้เพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองต้องแสดงหลักฐานเกี่ยวกับสถานที่ที่จะใช้ทำการเพาะพันธุ์สัตว์ป่านั้นพร้อมคำขอด้วย โดยต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ แผนที่ แผนผัง และรายการอาคารและสิ่งปลูกสร้างของสถานที่เพาะพันธุ์ด้วย แต่ไม่ได้กำหนดในเรื่องของการให้ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมรับรองว่าสถานที่ตั้งฟาร์มมีได้เป็นสถานที่ที่มีน้ำท่วมซ้ำซากและวัสดุที่ใช้ในการทำฟาร์มมีมาตรฐานความแข็งแรงเพียงพอต่อการป้องกันจระเข้หลบหนีได้ ส่งผลให้การสร้างฟาร์มเป็นไปในลักษณะเลือกใช้วัสดุในการสร้างที่แข็งแรงไม่เพียงพอต่อการป้องกันจระเข้หลุด หรือในกรณีการติดตามจระเข้หลบหนีออกจากฟาร์ม กฎหมายมิได้กำหนดมาตรการป้องกันไว้อย่างชัดเจน กำหนดเพียงว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจในการจับจระเข้ที่หลุดออกจากฟาร์มได้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดมาตรการสำหรับกรณีที่มีการจับจระเข้โดยบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือมีความรู้ความสามารถเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจส่งผลให้จระเข้ได้รับอันตรายและผู้ที่ยังจับจระเข้ก็อาจจะได้รับอันตรายจากจระเข้เช่นกันและเจ้าของกิจการฟาร์มจะต้องติดเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ แต่ไม่ได้มีการติดตามจระเข้ไว้ด้วยระบบสัญญาณวิทยุ (Radio Transmitter) เพื่อติดตามจระเข้ที่หนีออกจากฟาร์ม ซึ่งกรณีดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย จากกรณีปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการควบคุมและการจัดการฟาร์มจระเข้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมาตรฐานการควบคุมและการจัดการฟาร์มสำหรับกรณีตัวเหยี่ยวนั้น ควรมีการศึกษาและนำปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีจระเข้มาพิจารณากำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมาตรฐานการควบคุมและการจัดการฟาร์มสำหรับกรณีตัวเหยี่ยวนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกันเกิดขึ้นในอนาคต

<sup>14</sup> สรวดี ศรีเวทย์บัตติ, 'การศึกษาการใช้กลยุทธ์การตลาดแบบช่องทางไร้รอยต่อ (Omni-channel) ในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย: การศึกษาจากรายงานประจำปี พ.ศ. 2561' (2562) 3 วารสารเครือข่ายส่งเสริมการวิจัยทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 1, 4-9.

การแก้ไขปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงิน  
จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา  
Solving the Problem of Defaulting on Loan Payments  
by Borrowers from the Student Loan Fund

ลัดดาวัลย์ ทาวงศ์<sup>\*</sup>  
Laddawan Thawong

บทคัดย่อ

การแก้ไขปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาของการบริหารจัดการ พัฒนาการและแนวคิดทั่วไปของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และทฤษฎีการลงทุนทางการศึกษา ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม ทฤษฎีการจัดการการเงินส่วนบุคคล และทฤษฎีการยับยั้ง เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงแนวคิด วิธีการและเงื่อนไขการบริหารจัดการหนี้ของประเทศอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ โดยวิเคราะห์ สถานการณ์ผลการดำเนินงานของกองทุนและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการผิดนัดชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงิน ผลการศึกษาพบว่า การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมีการให้กู้ยืมเงิน ที่หลากหลายสาขาวิชาแต่หลังจากผู้กู้ยืมเงินสำเร็จการศึกษาแล้วกลับผิดนัดชำระหนี้เป็นจำนวนมาก

จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่าหากมีการบริหารจัดการหนี้โดยใช้มาตรการทางกฎหมายของรัฐต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา การผิดนัดชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงิน จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะทำให้อัตราการผิดนัดชำระหนี้ลดลง และทำให้กองทุน กลับมาเป็นกองทุนหมุนเวียนที่ไม่ใช่งบประมาณแผ่นดินต่อไป

**คำสำคัญ:** กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, ผู้กู้ยืมเงิน, การผิดนัดชำระหนี้

---

<sup>\*</sup> นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
ที่อยู่: 148 ถ.เสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
E-mail: 6611924006@stu.nida.ac.th

## Abstract

This study aims to examine the background, development, and general concepts of THE STUDENT LOAN FUND in Thailand, along with relevant theoretical frameworks including the Theory of Investment in Education, Behavioral Economics, Personal Financial Management Theory, and Deterrence Theory. The study also compares debt management concepts, methods, and conditions applied in the United States, Canada, and the United Kingdom. By analyzing the fund's performance and factors contributing to loan default, it was found that although Thai student loans are granted across diverse fields of study, many borrowers default after graduation. The study concludes that if Thailand adopts legal debt management measures similar to those used in foreign countries, it could significantly reduce default rates and enable the fund to function sustainably as a revolving fund without relying on the national budget.

**Keywords:** student loan fund, borrowers, default

## 1. บทนำ

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียน หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา<sup>2</sup> เพื่อให้ นักเรียน นักศึกษาได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทัดเทียมกัน เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว มีหน้าที่ต้องชดใช้เงินกู้ยืมคืนให้กองทุนพร้อมดอกเบี้ยตามที่กองทุนกำหนดจากการดำเนินงานของกองทุนฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปี พ.ศ. 2567 มีผู้กู้ยืมเงินจำนวนทั้งสิ้น 6,809,339 ราย วงเงินให้กู้ยืมสะสมจำนวน 760,858 ล้านบาท โดยสรุปสถานะผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ณ 31 มกราคม 2567 ดังนี้<sup>3</sup>

ตารางที่ 1 สถานะผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ณ 31 มกราคม 2567

ลำดับที่	สถานะ	จำนวน(ราย)	เงินให้กู้ยืม(ล้านบาท)
1	อยู่ระหว่างปลอดหนี้	1,368,761	151,757
2	ชำระหนี้เสร็จสิ้น	1,866,022	149,690
3	อยู่ระหว่างชำระหนี้	3,501,935	452,900
4	เสียชีวิต/ทุพพลภาพ	72,621	6,511
รวม		<b>6,809,339</b>	<b>760,858</b>

<sup>2</sup> มาตรา 6/1 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566

<sup>3</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, ‘ภาพรวมการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา’ <<https://www.studentloan.or.th/th/system/files/files/news/.pdf>> สืบค้นวันที่ 4 มิถุนายน 2567



ภาพที่ 1 การให้กู้ยืมตั้งแต่ปี 2539-ปัจจุบัน

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นกองทุนหมุนเวียนตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จะเห็นได้ว่าการใช้งบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ปี 2539-2560 ใช้งบประมาณไปแล้ว จำนวน 468,673 ล้านบาท และตั้งแต่ปี 2561-2566 กองทุนไม่ใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่จะใช้เงินที่ได้รับจากการชำระหนี้คืนกองทุนจากรุ่นพี่ เพื่อส่งต่อโอกาสทางการศึกษาให้กับรุ่นน้องต่อไป<sup>4</sup>



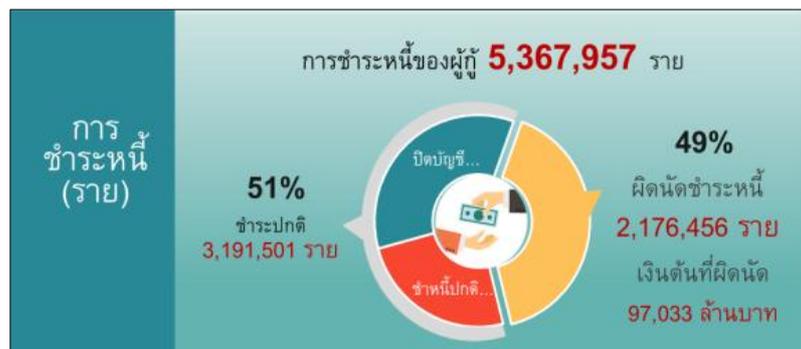
สำหรับผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษา เลิกการศึกษา หรือพ้นสภาพการศึกษาแล้ว ให้ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินคืนให้กองทุนโดยจะต้องชำระคืนกองทุนทั้งจำนวน หรือผ่อนชำระก็ได้ แต่อัตราดอกเบี้ย หรือประโยชน์อื่นใดไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีในการชำระหนี้กองทุน ผู้กู้ยืมเงินได้รับสิทธิประโยชน์

<sup>4</sup> เฟิงอ้าง 9.

จากระยะเวลาปลอดหนี้เป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่สำเร็จการศึกษา เลิกการศึกษา หรือพ้นสภาพการศึกษา<sup>5</sup>

ในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินไม่ชำระหนี้ตามกำหนดจะต้องเสียค่าปรับ หรือค่าธรรมเนียมจัดการของเงินต้นงวดที่ค้างชำระจะต้องเสียเงินเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าต่อปี<sup>6</sup>

จากการตรวจสอบการชำระหนี้คืนของผู้กู้ยืมเงินจำนวน 5,367,957 ราย พบว่ามีผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้เป็นปกติ จำนวน 3,191,501 ราย คิดเป็นร้อยละ 51 และผู้กู้ยืมเงินได้ผิดนัดชำระหนี้ จำนวน 2,176,456 ราย เงินต้นที่ผิดนัดชำระหนี้จำนวน 97,033 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 49 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปีพ.ศ. 2566 มีผู้กู้ยืมเงินผิดนัดชำระหนี้และถูกฟ้องร้องดำเนินคดี จำนวนประมาณ 1.5 ล้านราย<sup>7</sup> ทุณฑ์ทรัพย์ฟ้องคดีจำนวนประมาณ 1.2 แสนล้านบาท



ภาพที่ 3 การชำระหนี้ (ราย)

<sup>5</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, ‘วิธีนับระยะเวลาการครบกำหนดชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา’ <<https://www.studentloan.or.th/th/system/files/files/news/.pdf>> สืบค้นวันที่ 4 มิถุนายน 2567

<sup>6</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, ‘กรณีผิดนัดชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา’ <<https://www.studentloan.or.th/th/highlight/1548648919>> สืบค้นวันที่ 4 มิถุนายน 2567

<sup>7</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (น 3) 37.



ภาพที่ 4 เงินต้นที่ผิคนัดชำระหนี้

จากการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผ่านมาพบประเด็นปัญหา ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การบังคับชำระหนี้ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 มาตรา 44 วรรคสองและวรรคแปด มีอัตราการลงโทษกรณีผิคนัดชำระหนี้ต่ำเกินไปจึงทำให้ผู้กู้ยืมเงินผิคนัดชำระหนี้ จะเห็นได้ว่ากองทุนเป็นองค์กรที่สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้แก่นักเรียน นักศึกษา เพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินมีโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเท่าเทียมในสังคมไทยแต่ในทางกลับกันมีนักเรียน นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว ผิคนัดชำระหนี้และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีประจำปี 2547-2562 จำนวนกว่า 1.5 ล้านราย<sup>8</sup> ที่ผ่านมากองทุนฯ ได้มีมาตรการช่วยเหลือผู้กู้ยืมเงินมากมายหลายประการ อาทิ ลดเบี้ยปรับ 100% ลดดอกเบี้ย 0.01% ลดเงินต้น 5%<sup>9</sup> รวมถึงมีการผ่อนผันชำระหนี้ การระงับการเรียกให้ชำระหนี้ การระงับหนี้ อาทิ พิกัด หรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบหน้าที่การงานได้ เป็นโรคติดต่อร้ายแรงจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ เป็นโรคเรื้อรังที่ปรากฏอาการเด่นชัด หรือรุนแรง จนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ เป็นผู้ที่ได้รับโทษตามคำพิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิต ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและกองทุนได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้

<sup>8</sup> สำนักงานศาลยุติธรรม, 'หนังสือรายงานสถิติคดีของศาลยุติธรรมประจำปี' <<https://oppb.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/2085>> สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2568

<sup>9</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, 'ข่าวกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มาตรการลดหย่อนหนี้' <[https://www.studentloan.or.th/th/news/1671526589?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.studentloan.or.th/th/news/1671526589?utm_source=chatgpt.com)> สืบค้นวันที่ 4 มิถุนายน 2567

ในคดีล้มละลายแล้ว<sup>10</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีอัตราการค้างชำระหนี้สูง ประกอบกับ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 มาตรา 44 วรรคสอง กำหนดดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 1 ต่อปี และตามมาตรา 44 วรรคแปด กำหนดกรณีผู้กู้ยืมเงิน ผิดนัดชำระหนี้จะต้องเสียเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) ในอัตราร้อยละ 0.5 ต่อปี อีกทั้ง กองทุนไม่มี มาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการอื่น ๆ ในการลงโทษเพื่อให้เกรงกลัวต่อการผิดนัดชำระหนี้ ดังกล่าว ซึ่งการผิดนัดชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1) ผู้กู้ยืมเงินไม่มีวินัยทางการเงิน ไม่มีความรับผิดชอบเกิดจากพฤติกรรมของผู้กู้ยืมเงินนำเงินไปใช้จ่ายกับสิ่งของฟุ่มเฟือย และชำระหนี้สินเชื่อสถาบันการเงินอื่นที่มี ดอกเบี้ยสูงก่อน ยกตัวอย่าง เช่น สินเชื่อรถยนต์ หรือสินเชื่อบ้าน จึงละเลยการชำระหนี้คืน กองทุนฯ เนื่องจากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยต่ำเพียง ร้อยละ 1 ต่อปี ขณะเดียวกันผู้กู้ยืมเงิน บางส่วนมีเจตนาที่จะไม่ชำระหนี้ แม้จะมีความสามารถในการชำระหนี้ก็ตาม

2) ผู้กู้ยืมเงินมีทัศนคติที่มองว่าหนี้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่ต้องชำระคืน เนื่องจากผู้กู้ยืมเงินมองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดสวัสดิการทางการศึกษา เพื่อให้ให้นักเรียน นักศึกษา ได้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น เพราะเชื่อว่าการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นจะช่วยยกระดับ ให้ผู้กู้ยืมเงินมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น และจะได้พัฒนาประเทศชาติต่อไป

3) ผู้กู้ยืมเงินยากจนไม่มีงานทำเมื่อผู้กู้ยืมเงินได้สำเร็จการศึกษา หรือ เลิกการศึกษาไปแล้วสองปี ปรากฏว่าผู้กู้ยืมเงินไม่มีงานทำ หรือมีงานทำแต่รายได้ไม่เป็นไปตามวุฒิการศึกษา จึงทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถชำระหนี้คืนกองทุนฯ ได้ เนื่องจากผู้กู้ยืมเงิน เรียนในสาขาวิชาไม่ตรงกับที่ตลาดแรงงานต้องการ หรือได้งานทำไม่ตรงกับสาขาวิชาที่ สำเร็จการศึกษา ถึงแม้จะมีงานทำแต่ได้รับเงินเดือนเท่ากับอัตราค่าแรงขั้นต่ำ กรณีดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของระบบการศึกษาและสังคมของประเทศไทย ที่ให้ค่านิยมว่าทุกคน ต้องมีใบปริญญาซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกสถาบันการศึกษา สาขาวิชา ที่ตลาดแรงงานต้องการ รวมถึงการส่งเสริมการเรียนรู้ตามทักษะความสามารถของผู้กู้ยืมเงิน แต่ละราย

ประเด็นที่ 2 กองทุนไม่สามารถบริหารจัดการหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง “กำหนดให้ ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร ไม่ว่าจะ เป็นรัฐ หรือเอกชน มีหน้าที่หักเงินได้พึงประเมินของผู้กู้ยืมเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ยืมคืน กองทุนฯ” แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้กู้ยืมเงินยืมเงินบางส่วน ที่กองทุนฯ ไม่สามารถเข้าถึงรายได้

<sup>10</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, ‘การชำระหนี้ การระงับการเรียกให้ชำระหนี้’

<<https://www.studentloan.or.th/th/highlight/1548649678>> สืบค้นวันที่ 12 มกราคม 2568

ของผู้กู้ยืมเงินที่ทำงานอิสระเนื่องจากกองทุนฯ ไม่สามารถหักเงินเดือนผ่านกรมบัญชีกลาง หรือหักเงินเดือนผ่านระบบรับชำระเงินกู้ยืมค้ำหนุนฯ ผ่านกรมสรรพากร (e-PaySLF) ซึ่งกรณีดังกล่าวเกิดจากผู้กู้ยืมเงินไม่ได้รายงานรายได้และชำระหนี้ค้ำหนุนฯ

2) กองทุนใช้วิธีการติดตามหนี้ โดยขาดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจและกระตุ้น หรือบังคับชำระหนี้เพื่อให้ผู้กู้ยืมเกรงกลัวต่อการผิดนัดชำระหนี้

ประเด็นที่ 3 นายจ้างบางแห่งไม่หักเงินเดือนของผู้กู้ยืมเงินนำส่งค้ำหนุนตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 51 วรรคสี่ กำหนดว่า “ถ้าผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินตามวรรคหนึ่งไม่ได้หักเงินได้พึงประเมิน หักและไม่ได้นำส่ง หรือนำส่งแต่ไม่ครบตามจำนวนที่กองทุนแจ้งให้ทราบ หรือหักและนำส่งเกินกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งให้ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินรับผิดชอบใช้เงินที่ต้องนำส่งในส่วนของผู้กู้ยืมเงินตามจำนวนที่กองทุนแจ้งให้ทราบและต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินยังไม่ได้นำส่ง หรือตามจำนวนที่ยังขาดไป แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ นับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดต้องนำส่งตามวรรคหนึ่ง” นายจ้างบางแห่งมองว่าเป็นการสร้างภาระให้กับนายจ้าง ถึงแม้จะมีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างไว้แล้วก็ตาม กองทุนก็ยังไม่สามารถบังคับนายจ้างได้ เพราะอาจเกิดปัญหาตามมา คือ นายจ้างไม่อยากจ้างผู้กู้ยืมเงินที่เป็นหนี้กองทุน อีกทั้ง กองทุนไม่มีแรงจูงใจให้นายจ้างในการดำเนินการหักเงินเดือนนำส่งกองทุนดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น นายจ้างสามารถนำยอดเงินที่ทำการหักเงินเดือนของผู้กู้ยืมเงินกองทุนมาลดหย่อนภาษีของบริษัทได้ เป็นต้น

## 2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

2.1 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มาจากหลักการที่ว่าความยากจนไม่ควรเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษา จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีและเริ่มดำเนินการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 มีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ต่อมาได้มีการประกาศใช้ในพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 มีผลให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ต่อมาพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้กองทุนอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นเนื่องจากกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการ

บริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549 ที่ออกตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มีการบริหารจัดการที่มีข้อจำกัด และไม่สอดคล้องกับนโยบายการผลิตกำลังคนและการพัฒนาประเทศ จึงมีการบูรณาการในการบริหารจัดการของกองทุน กยศ. และกองทุน กรอ. ให้เป็นเอกภาพอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยเพิ่มมาตรการในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 เพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้มากขึ้นเพื่อรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้มีระบบการให้ทุนการศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนที่ต้องได้รับการส่งเสริมเป็นพิเศษ ปรับเปลี่ยนการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้ทำงานเชิงรุก<sup>11</sup>

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ

2.2.1 การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เกิดจากแนวคิดที่เชื่อว่า การศึกษาในระดับที่สูงขึ้นจะช่วยเพิ่มโอกาสในการหารายได้ของนักเรียน นักศึกษา การศึกษานอกจากจะเป็นคุณประโยชน์ของตนเองแล้ว ยังจะเป็นคุณประโยชน์สำหรับสังคมและประเทศชาติด้วย ดังนั้น รัฐควรสนับสนุนการศึกษาโดยการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาแก่บุคคลที่ต้องการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเพื่อให้นักเรียน นักศึกษาได้มีทุนการศึกษา เมื่อสำเร็จการศึกษาก็จะสามารถหารายได้มาชำระหนี้คืนในภายหลัง<sup>12</sup>

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาได้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นกว่าการศึกษาภาคบังคับของรัฐ อย่างไรก็ตาม การให้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเงินของแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์การกู้ยืมเงินโดยแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ 1) ด้านสังคม เพื่อเพิ่มโอกาสให้แก่ นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้ศึกษาต่อ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียมกันในสังคมและกระจายรายได้ และ 2) ด้านเศรษฐกิจ เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่รัฐอุดหนุนทางการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยให้สถานศึกษาสามารถเรียกเก็บค่าเล่าเรียนที่ครอบคลุมกับภาระค่าใช้จ่ายตามจริงที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

### 2.2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

1) ทฤษฎีการลงทุนทางการศึกษา แนวคิดดังกล่าวพัฒนาจากทฤษฎีทุนมนุษย์ของแกรี เบ็คเกอร์ และอีโอดอร์ ชูลทซ์ เชื่อว่าการศึกษาเป็นการลงทุนที่ให้

<sup>11</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, ‘ความเป็นมากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา’ <<https://www.studentloan.or.th/th/aboutus>> สืบวันที่ 4 มิถุนายน 2567

<sup>12</sup> เอกภพ ภูมรา, ‘การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ในจังหวัดเชียงใหม่’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2553).

ผลตอบแทนในรูปของรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาเปรียบเสมือนการลงทุนในทุนมนุษย์<sup>13</sup> ซึ่งจะได้รับผลตอบแทนเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะสาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการ เช่น STEM Education นอกจากนี้ยังสามารถใช้วิเคราะห์ปัญหาการผัดขันธ์ชำระหนี้ที่เกิดจากผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่ากับต้นทุนการศึกษา<sup>14</sup> อันเนื่องมาจากผลตอบแทนหลังจากที่ผู้กู้ยืมเงินสำเร็จการศึกษาเกินกว่าสองปีแล้ว แต่ผู้กู้ยืมเงินยังไม่มีงานทำ หรือทำงานไม่ตรงกับวุฒิการศึกษาที่ตนเองได้สำเร็จการศึกษา จึงทำให้มีรายได้น้อยและไม่สามารถชำระหนี้คืนกองทุนได้ ซึ่งกองทุนจะต้องแก้ปัญหาการผัดขันธ์ชำระหนี้โดยการให้ผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในสาขาวิชาที่ตลาดแรงงานต้องการเพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ภายหลังจบการศึกษาและลดปัญหาการผัดขันธ์ชำระหนี้

2) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม มาจากพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกทั้งภายในและภายนอก<sup>15</sup> มีผลต่อการตัดสินใจการวางแผนทางการเงินจากทฤษฎีดังกล่าวเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ผัดขันธ์ชำระหนี้ เกิดจากพฤติกรรมของผู้กู้ยืมเงินที่ไม่ให้ความสำคัญกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการผัดขันธ์ชำระหนี้คืนกองทุน เนื่องจากผู้กู้ยืมเงินมีหนี้สินสูงอันเกิดจากพฤติกรรมที่ไม่มีการวางแผนทางการเงินอย่างรอบคอบจึงนำไปสู่ปัญหาภาระหนี้สินทางการเงิน พฤติกรรมที่ผู้กู้ยืมเงินอาจได้รับกระแสสังคมที่ไม่สนับสนุนให้มีการชำระหนี้คืนกองทุน เพราะเชื่อว่าเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นเงินของรัฐ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีการศึกษาจึงไม่จำเป็นต้องชำระหนี้ จึงทำให้ผู้กู้ยืมเงินเกิดการเข้าใจผิดว่าการไม่ชำระหนี้คืนกองทุนเป็นเรื่องที่สังคมยอมรับได้ พฤติกรรมที่ไม่แน่ใจว่าตนเองจะมีเงินเพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่ ถึงแม้ผู้กู้ยืมเงินบางรายจะมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นแต่พฤติกรรมความต้องการของมนุษย์ก็ไม่มีที่สิ้นสุด พยายามก่อภาระหนี้สินเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง หรือครอบครัว จึงทำให้ผู้กู้ยืมเงินชะลอการชำระหนี้ ท้ายที่สุดละเลยการชำระหนี้คืนกองทุน จากพฤติกรรมของผู้กู้ยืมเงินดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสร้างความตระหนักรู้ถึงการชำระหนี้คืนกองทุนของผู้กู้ยืมเงินเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันเป็นสาเหตุของการผัดขันธ์ชำระหนี้โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นหนี้ การกู้ยืมเงินจะต้องมีการชำระ

<sup>13</sup> Gary S Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (Vol. 3 University of Chicago Press 1964); Theodore W. Schultz, 'Investment in Human Capital' (1961) 51 *The American Economic Review*, 1-17.

<sup>14</sup> George Psacharopoulos, 'Returns to Investment in Education: A Global Update' (1994) *World Development*, 1325-1343.

<sup>15</sup> พรรณสุภา ตรีประสิทธิ์, 'พฤติกรรมและการแก้ไขหนี้ค้างชำระของลูกหนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยกรณีศึกษารณาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) มหาวิทยาลัยแม่โจ้' (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 2543).

หนี้สินโดยเฉพาะเงินภาษีประชาชน และเพื่อที่กองทุน จะได้นำเงินที่ผู้กู้ยืมเงินชำระคืนกองทุน ไปให้รุ่นน้องได้มีโอกาสศึกษาต่อ หรือนำไปพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ต่อไป

3) ทฤษฎีการจัดการการเงินส่วนบุคคล เน้นการวางแผนและบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>16</sup> ทฤษฎีดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงทางการเงิน กรณีที่ผู้กู้ยืมเงินผิคนัดชำระหนี้ เชื่อว่าเกิดจากขาดการวางแผนทางการเงินการจัดการทางการเงินที่ไม่รอบคอบ จึงทำให้ผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถบริหารจัดการหนี้สินของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนการชำระหนี้ที่ดีจะช่วยลดภาระหนี้สินได้ เช่น การไม่สร้างภาระหนี้สินมากกว่ารายได้ การผ่อนชำระหนี้จะต้องมากกว่ายอดผ่อนชำระขั้นต่ำที่กำหนดต่อเดือนเพื่อลดยอดหนี้เงินต้น หากจำนวนเงินต้นลดลง ดอกเบี้ยของผู้กู้ยืมเงินจะลดลงตามไปด้วย จะทำให้ระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้สั้นลงและผู้กู้ยืมเงินจะหมดหนี้เร็วขึ้น การบริหารจัดการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยลดภาระหนี้สินเพิ่มความมั่นคงทางการเงิน

4) ทฤษฎีการยับยั้ง มีรากฐานจากอาชญาวิทยา มองว่าการลงโทษที่รุนแรงและชัดเจนสามารถยับยั้งพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ได้ แบ่งเป็นการยับยั้งทั่วไปและเฉพาะบุคคล ตัวอย่างเช่น การขึ้นบัญชีดำ การเพิ่มดอกเบี้ยและกำหนดอัตราเงินเพิ่ม (ค่าปรับ) ให้สูงขึ้น การฟ้องร้องดำเนินคดีและบังคับคดี ฯลฯ การนำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้ในการบริหารจัดการหนี้ของกองทุนฯ ตามหลักการยับยั้งเฉพาะบุคคล (Specific Deterrence) เพื่อแก้ไขปัญหาการผิคนัดชำระหนี้ ดังนี้

(1) การลงโทษเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้กู้ยืมเงิน ในรูปแบบของการชำระดอกเบี้ย หรือเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) ในอัตราที่สูงขึ้น หรือการรายงานข้อมูลการผิคนัดชำระหนี้ให้บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด หรือการบังคับชำระหนี้คืนกองทุนนั้น จะต้องทำให้ผู้กู้ยืมเงินรู้สึกเกรงกลัวต่อการผิคนัดชำระหนี้และยอมชำระหนี้คืนกองทุนตามสัญญา โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่ปฏิบัติตามสัญญาผู้กู้ยืมเงิน การลงโทษเพื่อยับยั้งการกระทำความผิดกรณีผู้กู้ยืมเงินผิคนัดชำระหนี้ อาจทำให้ผู้กู้ยืมเงินถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและบังคับคดีตามกฎหมาย และถูกรายงานข้อมูลการผิคนัดชำระหนี้ไปยังบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร) จะทำให้ผู้กู้ยืมเงินถูกธนาคาร หรือสถาบันการเงินปฏิเสธการอนุมัติสินเชื่อบ้าน สินเชื่อรถยนต์ หรือสินเชื่อส่วนบุคคล การผิคนัดชำระหนี้จะทำให้คะแนนเครดิตลดลง

<sup>16</sup> อุไรวรรณ ปลอดภัยดี, 'การจัดการการเงินส่วนบุคคลที่ส่งต่อความสำเร็จในการวางแผนเกษียณของพนักงานองค์กรเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสยาม' (สารนิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยสยาม 2560).

(2) การทำให้ผู้กู้ยืมเงินตระหนักรู้ถึงการผิดชำระหนี้คือนกองทุนซึ่งเป็นเงินภาษีประชาชน การที่ผู้กู้ยืมเงินผิดนัดชำระหนี้ดังกล่าวส่งผลต่อทุนหมุนเวียนที่กองทุนจะนำไปปล่อยกู้ให้แก่นักเรียน นักศึกษารุ่นน้องที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ รวมถึงการสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดี อาจเป็นส่วนหนึ่งของการยับยั้งเฉพาบุคคล การสร้างแรงจูงใจโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี อาจช่วยกระตุ้นให้ผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้คือนกองทุนเพื่อลดปัญหาการผิดนัดชำระหนี้

การแก้ไขปัญหาผู้กู้ยืมเงินผิดนัดชำระหนี้ของกองทุน จำเป็นต้องใช้แนวคิดและทฤษฎีที่หลากหลาย เพื่อให้กองทุนสามารถบริหารจัดการหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินมีความรู้ความเข้าใจ สร้างแรงจูงใจ ให้ความมารับผิดชอบสร้างวินัยทางการเงิน และวางแผนทางการเงินอย่างดี รวมทั้งการกำหนดความรับผิดชอบผิดนัดชำระหนี้ที่ชัดเจนเพื่อยับยั้งพฤติกรรมที่เกิดจากการผิดนัดชำระหนี้

### 3. มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อสัญญาผู้กู้ยืมเงิน มาตรการบังคับชำระหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทย

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อสัญญาผู้กู้ยืมเงิน มาตรการบังคับชำระหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 โดยมาตรา 6/1 กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาซึ่งมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์, ศึกษาในสาขาความต้องการหลัก, ศึกษาในสาขาขาดแคลน, เรียนดีระดับปริญญาโท, และกรณีอื่นตามความจำเป็น ซึ่งผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินของกองทุนหลังจากที่สำเร็จการศึกษา หรือเลิกการศึกษาไปแล้ว 2 ปี หากผู้กู้ยืมเงินมีงานทำ นายจ้างมีหน้าที่หักเงินเดือนนำส่งคือนกองทุนและในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินไม่ชำระหนี้ตามกำหนดจะต้องเสียอัตราเงินเพิ่ม (ค่าปรับ) หรือค่าธรรมเนียมจัดการของเงินต้นงวดที่ค้างชำระ จะต้องเสียเงินเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าต่อปี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) อัตราดอกเบี้ยที่ (Interest Rates)

พระราชบัญญัติกองทุนฯ ปี พ.ศ. 2541 กำหนดดอกเบี้ยไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำธนาคารออมสิน ต่อมาปี พ.ศ. 2560 กำหนดไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปี และในปี พ.ศ. 2566 ฉบับที่แก้ไขล่าสุด กำหนดไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปี โดยจะไม่คิดดอกเบี้ยทบต้น และสามารถยกเว้น หรือลดหย่อนได้ในบางกรณีตามหลักเกณฑ์ ปัจจุบันกองทุนกำหนดดอกเบี้ยไม่เกิน 1% และเงินเพิ่มไม่เกิน 0.5% ต่อปี และตัดชำระหนี้ตามลำดับ

### 2) การผิดนัดชำระหนี้ (Loan Default)

พระราชบัญญัติกองทุนฯ ปี พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่ผิดนัดชำระหนี้และไม่ได้รับอนุญาตให้ผ่อนผัน ต้องเสียอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) ไม่เกินร้อยละ 1.5 ต่อเดือน ซึ่งตามฉบับแก้ไขปี พ.ศ. 2566 ได้กำหนดอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) ลดลงเหลือไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าต่อปี โดยอาจได้รับการยกเว้น หรือลดหย่อนตามที่คณะกรรมการกำหนด

### 3) การบังคับชำระหนี้ (Loan Collection & Enforcement)

หากผู้กู้ยืมเงินผิดนัด กองทุนจะดำเนินการฟ้องคดีภายในอายุความดอกเบี้ย 5 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งฯ และทำการบังคับคดีภายในระยะเวลาบังคับคดี 10 ปี หากไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษา ผู้กู้ยืมเงินอาจถูกอายัด หรือยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาดได้ แต่อย่างไรก็ตาม กองทุนมีมาตรการช่วยเหลือผู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกัน โดยการชะลอการฟ้องร้องดำเนินคดี ชะลอการบังคับคดีหากผู้กู้ยืมเงินมาทำสัญญาไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดี หรือมาทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้กับกองทุน เป็นต้น

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อสัญญาผู้ยืมเงิน และมาตรการบังคับชำระหนี้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา มีโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาหลากหลายสำหรับนักเรียน<sup>17</sup> เช่น Federal Direct Loans<sup>18</sup>, Perkins Loans, และ PLUS Loans อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของรัฐบาลกลางกำหนดโดยรัฐสภาและแตกต่างกันไปตามประเภทของเงินกู้ยืม มีกำหนดระยะเวลาชำระคืนหลายแบบ เช่น Standard Repayment Plan, Graduated Repayment Plan, และ Income-Driven Repayment Plans (IDR)<sup>19</sup> IDR Plans จะคำนวณการชำระเงินตามรายได้และขนาดครอบครัว ซึ่งช่วยลดภาระการชำระเงินในช่วงที่รายได้ต่ำ

<sup>17</sup> The Federal Student Aid Information Center (FSAIC), 'Types of Federal Student Loans' <<https://studentaid.ed.gov/sa/types/loansunsubsidized>> accessed 14 June 2024

<sup>18</sup> The Federal Student Aid Information Center (FSAIC), 'Subsidized and Unsubsidized Loans' <<https://studentaid.gov/understand-aid/types/loans/subsidized->> accessed 14 June 2024

<sup>19</sup> The Federal Student Aid Information Center (FSAIC), 'Federal Student Aid Estimator' <<https://studentaid.gov/aid-estimator/>> accessed 7 June 2024

กรณีผิวดนัดชำระหนี้<sup>20</sup> อาจถูกเรียกเก็บค่าปรับ หรือดอกเบี้ยเพิ่มเติมและรายงานข้อมูลเครดิตบูโร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการกู้ยืมเงินในอนาคต กรณีผู้กู้ยืมเงินที่ผิวดนัดชำระหนี้เป็นเวลานานอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย และอาจมีการยึดเงินคืนผ่านการหักภาษี หรือหักเงินเดือน

2) ประเทศแคนาดา มีโครงการเงินกู้สำหรับนักเรียน เช่น Canada Student Loans Program (CSLP)<sup>21</sup> และโครงการกู้ยืมระดับเมือง อัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ของ CSLP ปกติจะเป็นอัตราลอยตัว หรือคงที่ตามที่ผู้กู้ยืมเงินเลือกการชำระเงินคืนหลังจากสิ้นสุดการศึกษา 6 เดือนมีโครงการชำระคืนตามรายได้ เช่น Repayment Assistance Plan (RAP)<sup>22</sup> ซึ่งช่วยลดภาระการชำระหนี้ตามรายได้ของผู้กู้ยืมเงิน หากผู้กู้ยืมเงินผิวดนัดชำระหนี้ อาจถูกเรียกเก็บค่าปรับและดอกเบี้ยเพิ่มเติมและรายงานข้อมูลเครดิตบูโร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การกู้ยืมเงินในอนาคต ผู้กู้ยืมเงินที่ผิวดนัดชำระหนี้เป็นเวลานานอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย และอาจมีการยึดเงินคืนผ่านการหักภาษี ณ ที่จ่าย หรือหักเงินเดือน

3) สหราชอาณาจักร มีโครงการเงินกู้สำหรับนักเรียน เช่น Tuition Fee Loans และ Maintenance Loans จาก Student Loans Company (SLC)<sup>23</sup> อัตราดอกเบี้ยจะคำนวณตามเงินเฟ้อ (Retail Price Index - RPI) และอาจมีการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพิ่มเติมตามรายได้ของผู้กู้ยืมเงิน การชำระเงินคืนเริ่มหลังจากที่ผู้กู้ยืมเงินมีรายได้ถึงระดับที่กำหนด (Threshold) ซึ่งจะปรับตามเงินเฟ้อทุกปี การชำระเงินคืนจะคำนวณตามเปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่เกินกว่าระดับที่กำหนด ( 9% ของรายได้ที่เกิน £27,295 สำหรับ Plan 2 loans ในปี 2021) หากผู้กู้ยืมเงินผิวดนัดชำระหนี้ อาจถูกเรียกเก็บค่าปรับและดอกเบี้ยเพิ่มเติมและรายงานข้อมูลเครดิตบูโร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การกู้ยืมเงินในอนาคต การชำระเงินคืนสามารถหักจากเงินเดือนโดยตรงผ่านระบบภาษี (PAYE) ในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินทำงานและมีรายได้ถึงระดับที่กำหนด หากผู้กู้ยืมเงินผิวดนัดชำระหนี้ อาจถูกเรียกเก็บค่าปรับและ

---

<sup>20</sup> The Federal Student Aid Information Center (FSAIC), 'Interest Rates and Fees' <<https://studentaid.gov/help-center/answers/article/what-interest-rate-will-i-pay-on-federal-loans>> accessed 14 June 2024

<sup>21</sup> National Student Loans Service Centre (NSLSC), 'Terms and Conditions' <<https://www.csnpe-nslsc.canada.ca/en/home>> accessed 15 June 2024

<sup>22</sup> Government of Canada, 'Repay a Student Loan - Payment Options' <<https://www.canada.ca/en/services/benefits/education/student-aid/grants-loans/repay/update-payment.html>> accessed 15 June 2024

<sup>23</sup> GOV.UK, 'Student Loans Company' <<https://www.gov.uk/government/publications/student-loans-a-guide-to-terms-and-conditions/student-loans-a-guide-to-terms-and-conditions-2024-to-2025>> accessed 16 June 2024

ดอกเบี้ยเพิ่มเติมและรายงานข้อมูลเครดิตบูโร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการกู้ยืมเงินในอนาคต การชำระหนี้คืนสามารถหักจากเงินเดือนโดยตรงผ่านระบบภาษี (PAYE) ในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินทำงานและมีรายได้ถึงระดับที่กำหนด

ดังนั้น การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของประเทศอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษมีโครงสร้างการกู้ยืมเงิน เงื่อนไขการชำระหนี้คืน และมาตรการลงโทษกรณีผิดนัดชำระหนี้ที่คล้ายคลึงกัน โดยมีการปรับให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ การกู้ยืมเงินมีโครงการเงินกู้สำหรับนักเรียนที่มีอัตราดอกเบี้ยและเงื่อนไขแตกต่างกัน การชำระหนี้คืน มีหลายแผนการชำระคืน รวมถึงแผนการชำระคืนตามรายได้ เพื่อช่วยลดภาระการชำระหนี้ มาตรการลงโทษกรณีมีการผิดนัดชำระหนี้จะมีการรายงานข้อมูลไปยังบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (Credit Bureau) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้กู้ยืมเงินในอนาคต และอาจถูกเรียกเก็บค่าปรับ หรือดำเนินการทางกฎหมาย ซึ่งทั้งสามประเทศมีระบบการยึดเงินคืนผ่านการหักภาษี หรือเงินเดือนในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินไม่ชำระหนี้ตามกำหนด ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการอื่นใดนอกเหนือจากการบังคับให้นายจ้างหักเงินเดือน หากมีการผิดนัดชำระหนี้ กำหนดอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) เพียงร้อยละ 0.5 ต่อปี และมีการดำเนินคดีและบังคับคดีตามกฎหมาย ซึ่งมาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการบังคับชำระหนี้เพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินเกรงกลัวต่อการผิดนัดชำระหนี้

#### 4. วิเคราะห์มาตรการกู้ยืมเงินและปัญหาการผิดนัดชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

4.1 การศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งการลงทุนทางการศึกษา จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและการพัฒนาบุคลากรของประเทศให้มีคุณภาพ แม้จะมีภาระที่ผู้กู้ยืมเงินจะต้องชำระคืนเมื่อสำเร็จการศึกษาไปแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 มาตรา 44 วรรคสอง กำหนด อัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 1 ต่อปี และมาตรา 44 วรรคแปด กำหนด อัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) เพียงร้อยละ 0.5 ต่อปี แต่ยังมีผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษา หรือเลิกการศึกษาไปแล้ว 2 ปี กลับผิดนัดชำระหนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ผู้กู้ยืมเงินที่ไม่ได้ศึกษาในสาขาวิชาที่ตลาดแรงงานต้องการ ถึงแม้จะสำเร็จการศึกษาในระดับสูงกว่าการศึกษาภาคบังคับของรัฐ แต่ก็ไม่สามารถหางานที่ตลาดต้องการได้ เนื่องจาก นักเรียนนักศึกษาของประเทศไทยยังขาดความรู้ ความเข้าใจ หรือขาดการแนะนำ

เส้นทางอาชีพตั้งแต่เริ่มการศึกษาจากสถานศึกษา หรือไม่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งกองทุนจะต้องพิจารณากำหนดเกณฑ์ในการปล่อยกู้ให้แก่นักศึกษาเพื่อศึกษาเล่าเรียนในสาขาวิชาที่ตลาดแรงงานต้องการอย่างแท้จริง หากสำเร็จการศึกษาแล้วผู้กู้ยืมเงินจะมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น และกองทุนก็จะได้รับชำระหนี้คืนโดยการหักเงินเดือนจากรายได้ของผู้กู้ยืมเงิน ซึ่งกรณีดังกล่าวจะสามารถลดอัตราการผลิตชำระหนี้ได้เช่นเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษ และกองทุนฯ จะต้องประเมินคุณภาพการเรียนการสอน และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษา และประเมินผลการผลิตชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษาแต่ละสถานศึกษา เพื่อพิจารณาจัดสรรวงเงินให้กู้ยืมแก่สถานศึกษา และพิจารณาว่าสถานศึกษามีคุณภาพทางการศึกษา และเป็นสถานศึกษาที่น่าয়จ้างต้องการแรงงานหรือไม่ และรัฐบาลจะต้องให้หลักประกันในการทำงานแก่ผู้กู้ยืมที่สำเร็จการศึกษา ว่าผู้กู้ยืมเงินจะต้องมีงานทำอย่างแน่นอน หากผู้กู้ยืมเงินไม่มีงานทำ สามารถเสนอโปรแกรมการยกเลิกหนี้สำหรับผู้ทำงานในภาคสาธารณะ หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร โดยต้องผ่อนชำระตามแผน อย่างน้อย 120 ครั้ง (10 ปี) และเสนอ Teacher Loan Forgiveness (TLF) โปรแกรมสำหรับครูที่สอนในโรงเรียนที่มีผู้มียาได้น้อย หากผู้กู้ยืมเงินสอนเต็มเวลาเป็นเวลาห้าปีการศึกษาติดต่อกันในโรงเรียนที่มีรายได้น้อย หรือหน่วยงานบริการด้านการศึกษาเช่นเดียวกันกับประเทศอเมริกา

2) ผู้กู้ยืมเงินที่ผลิตชำระหนี้ มาจากการพฤติกรรมที่ขาดความรับผิดชอบและขาดการวางแผนทางการเงินที่ดีจึงทำให้เกิดการผลิตชำระหนี้ ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวสามารถใช้ทฤษฎีการยับยั้ง (Deterrence Theory) ตามหลักการยับยั้งเฉพาะบุคคล (Specific Deterrence) เพื่อแก้ไขปัญหาการผลิตชำระหนี้ ดังนี้

(1) การลงโทษเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้กู้ยืมเงิน การใช้การลงโทษหรือการละเว้นโทษ ในรูปแบบของการชำระดอกเบี้ย หรือเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) ในอัตราที่สูงขึ้น หรือการรายงานข้อมูลการผลิตชำระหนี้ให้บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร) หรือการเรียกให้ชำระหนี้คืนกองทุนนั้นสามารถทำให้ผู้กู้ยืมเงินเกรงกลัวต่อการผลิตชำระหนี้ดังกล่าวและยอมปรับตัวชำระหนี้ตามสัญญา ซึ่งการยับยั้งดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้กู้ยืมเงินได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามสัญญาผู้กู้ยืมเงิน

(2) การทำให้ผู้กู้ยืมเงินตระหนักรู้ถึงการผลิตชำระหนี้ของกองทุนซึ่งเป็นเงินภาษีประชาชน การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดี อาจเป็นส่วนหนึ่งของการยับยั้งเฉพาะบุคคล การกระตุ้นการชำระหนี้โดยสร้างแรงจูงใจโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี อาจช่วยให้ผู้กู้ยืมเงินที่ผลิตชำระหนี้มีความสามารถในการดำเนินชีวิตที่เป็นประโยชน์และลดความเครียดทางการเงิน

การนำทฤษฎีการยับยั้งมาใช้ในการแก้ไขปัญหาผู้กู้ยืมเงินผิดนัดชำระหนี้ เน้นการใช้การลงโทษ หรือการละเว้นโทษในรูปแบบทฤษฎีการยับยั้ง (Deterrence Theory) เพื่อกำหนดบทลงโทษที่สูงขึ้น พอที่จะป้องกันผู้กู้ยืมเงินไม่ให้กระทำผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกองทุน เช่นเดียวกันกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษ

ในขณะที่ต่างประเทศได้มีมาตรการการกู้ยืมเงินและเงื่อนไขของสัญญาในการชำระหนี้ค้ำประกันกองทุน ดังนี้

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค้ำประกันกองทุน หลังจากผู้กู้ยืมเงินเรียนจบ หรือสำเร็จการศึกษา หรือเลิกการศึกษาไปแล้ว 6 เดือน กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 3-8 ต่อปี ไม่มีการกำหนดอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) กรณีผิดนัดชำระหนี้ กำหนดให้มีผู้ค้ำประกันสามารถชำระหนี้ค้ำประกันแบบรายเดือน มีกำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ 10-25 ปี

2) ประเทศแคนาดา กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค้ำประกันกองทุนหลังจากผู้กู้ยืมเงินเรียนจบ หรือสำเร็จการศึกษา หรือเลิกการศึกษาไปแล้ว 6 เดือน กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 5.2-7.5 ต่อปี ไม่มีการกำหนดอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) กรณีผิดนัดชำระหนี้ กำหนดให้มีผู้ค้ำประกัน สามารถชำระหนี้ค้ำประกันแบบรายเดือน มีกำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ 10-15 ปี

3) ประเทศอังกฤษ กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค้ำประกันสอดคล้องกับรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 3.3-4.6 ต่อปี กำหนดอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) กรณีผิดนัดชำระหนี้ ร้อยละ 5-6 ต่อปี กำหนดให้มีผู้ค้ำประกัน สามารถชำระหนี้ค้ำประกันแบบรายเดือน มีกำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ 25-30 ปี

ดังนั้น กรณีการผิดนัดชำระหนี้ดังกล่าว กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทย จะต้องกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเข้มงวด เช่น การเรียกเก็บอัตราเงินเพิ่ม หรือเบี้ยปรับให้สูงขึ้น หรือกรณีผิดนัดชำระหนี้จะถูกรายงานไปยังบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (Credit Bureau) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนเครดิตของผู้กู้ยืมเงิน ทำให้ยากต่อการขอสินเชื่ออื่น ๆ ในอนาคต เช่น สินเชื่อรถยนต์ สินเชื่อบ้าน หรือบัตรเครดิต การยึดเงินภาษีคืน (Tax Refund) กองทุนมีสิทธิยึดเงินภาษีคืนของผู้กู้ยืมเงิน ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้เพื่อบังคับชำระหนี้เช่นเดียวกันกับประเทศอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษ ซึ่งอาจทำให้ผู้กู้ยืมเงินเกิดความเกรงกลัวและยับยั้งไม่ให้ละเลยการชำระหนี้ค้ำประกันกองทุน และทฤษฎีการยับยั้งจะเน้นการให้ความรู้สึกของผู้กู้ยืมเงินว่าการไม่ชำระหนี้ นั้นจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินและการดำรงชีวิตของตนเองอย่างไร เพื่อลดปัญหาการผิดนัดชำระหนี้

4.2 การบริหารจัดการหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ไม่สามารถเข้าถึงรายได้ของผู้กู้ยืมเงินที่ทำงานอิสระ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง “กำหนดให้ ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินตาม มาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากรไม่ว่าจะเป็นรัฐ หรือเอกชนมีหน้าที่หักเงินได้พึงประเมิน ของผู้กู้ยืมเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ยืมคืนกองทุนฯ” แต่มีผู้กู้ยืมเงินบางรายที่ไม่ได้เป็นผู้จ่ายเงิน ได้พึงประเมินดังกล่าว จึงทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถเข้าถึงรายได้ของผู้กู้ยืมเงินที่ ทำงานอิสระ ซึ่งกองทุนฯ ไม่มีมาตรการอื่นใดนอกเหนือจากการคิดอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) เพียงร้อยละ 0.5 ต่อปี จึงทำให้ผู้กู้ยืมเงินผิดนัดชำระหนี้เป็นจำนวนมาก แนวทางในการ แก้ไขปัญหาของผู้กู้ยืมเงินกลุ่มดังกล่าว กองทุนจะต้องให้ผู้กู้ยืมเงินรายงานรายได้และ มีการรับรองรายได้จากผู้บริหารท้องถิ่นของตนทุกปี เพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินกลับเข้าสู่ระบบให้มากที่สุดและหาแนวทางในการช่วยเหลือสำหรับผู้กู้ยืมเงินที่มีรายได้น้อย ในขณะที่ผู้กู้ยืมเงิน ของประเทศอังกฤษ กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่ประกอบอาชีพอิสระ จะส่งการคืนภาษีให้สรรพากร ที่เรียกว่า Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) ในแต่ละปีภายใต้ระบบการ ประเมินตนเอง Self-Assessed (SA) จำนวนเงินที่ผู้กู้ยืมเงินชำระคืนจะเป็นส่วนหนึ่งของ ใบเรียกเก็บเงิน สำหรับภาษีของผู้กู้ยืมเงิน การชำระคืนเงินกู้ยืมจะขึ้นอยู่กับรายได้ที่ต้อง เสียภาษีของผู้กู้ยืมเงิน

4.3 การติดตามหนี้ โดยขาดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจและกระตุ้น หรือ บังคับชำระหนี้เพื่อให้ผู้กู้ยืมเกรงกลัวต่อการผิดนัดชำระหนี้ เนื่องจากกองทุนเป็นหน่วยงาน ของรัฐ กรณีหน่วยงานของรัฐติดตามทวงถามหนี้จะต้องคำนึงถึงภาพลักษณ์และมีความเสี่ยง ต่อการถูกร้องเรียน กรณีการทวงหนี้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา สังคมไทยมองว่าเป็นหนี้กู้ยืมเงิน ดังกล่าวรัฐจะต้องช่วยเหลือ แต่ขาดความเข้าใจว่ารัฐสวัสดิการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และ หากรัฐจะส่งเสริมให้มีการศึกษาภาคบังคับในระดับที่สูงขึ้นจะต้องให้เรียนฟรีเป็นการทั่วไป แต่กรณีการกู้ยืมเงินของกองทุนดังกล่าวเป็นการกู้ยืมเงินเฉพาะรายที่ต้องการกู้ยืมเงิน เพื่อพัฒนาชีวิตของตน โดยรัฐส่งเสริมให้มีการศึกษาและกู้ยืมเงินและชำระหนี้คืนในอัตรา ดอกเบี้ยต่ำ และชำระหนี้คืนเมื่อสำเร็จการศึกษา ดังนั้น หากกองทุนไม่สามารถติดตามหนี้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการจ้างหน่วยงานเอกชนเข้ามาทำการบริหารจัดการหนี้แทน กองทุน และจะต้องมีการรายงานข้อมูลการผิดนัดไปยังบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร) เพื่อยับยั้งการกระทำผิดความผิดของผู้กู้ยืมเงิน เช่นเดียวกันกับการบริหาร จัดการหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของต่างประเทศ เช่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้นายจ้างหักเงินเดือน สามารถยึดเงินเดือนของ ผู้กู้ยืมเงินได้สูงสุด 15% ของรายได้สุทธิ โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล สามารถหัก หนี้ที่จ่าย มีการยึดภาษีคืน (Tax Refund Offset) ของผู้กู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการชำระหนี้

คืบเงินกู้ มีการฟ้องร้องดำเนินคดีและบังคับคดี มีการรายงานข้อมูลผิดนัดชำระหนี้ไปยังหน่วยงานจัดการรายงานเครดิต เช่น Experian, Equifax, และ TransUnion ทำให้คะแนนเครดิต (Credit Score) ลดลง รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกาจะส่งเสริมให้ผู้กู้ยืมเงินใช้หนี้คืนกองทุนโดยการทำงานชดใช้หนี้แทน เช่น เป็นครู ทหาร หรือทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยกำหนดระยะเวลาการทำงานเป็นไปตามสัดส่วนของยอดหนี้ของแต่ละบุคคล

ประเทศแคนาดา กำหนดให้นายจ้างหักเงินเดือน มีการยึดเงินรายได้ (Wage Garnishment) หรือ (Wage Garnishment) มีการยึดเงินภาษีคืน (Tax Refund Interception) มีการยึดทรัพย์สิน (Seizure of Assets) เพื่อบังคับให้ผู้กู้ยืมชำระหนี้ และกรณีผู้กู้ยืมเงินผิดนัดชำระหนี้เป็นเวลานาน รัฐบาลอาจส่งเรื่องไปยังบริษัทติดตามหนี้ (Collection Agency) เพื่อดำเนินการติดตามหนี้ ซึ่งอาจทำให้มีค่าธรรมเนียมในการติดตามหนี้ มีการรายงานเครดิต (Credit Reporting) ไปยังสำนักเครดิต (Credit Bureau) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนเครดิตของผู้กู้ยืมเงิน ทำให้ยากต่อการขอสินเชื่ออื่น ๆ ในอนาคต เช่น สินเชื่อรถยนต์ สินเชื่อบ้าน หรือบัตรเครดิต

ประเทศอังกฤษ กำหนดให้นายจ้างหักเงินเดือน มีการหักเงินจากรายได้ กรณีที่ผู้กู้ยืมเงินมีรายได้อยู่ในสหราชอาณาจักร SLC อาจดำเนินการหักเงินจากรายได้ของผู้กู้ยืมเงินผ่านระบบ PAYE (Pay As You Earn) ของ HM Revenue and Customs (HMRC) เพื่อจัดการกับการชำระคืนหนี้และมีการบังคับใช้กฎหมาย หากผู้กู้ยืมเงินยังคงไม่ชำระหนี้ SLC อาจดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้ตามกำหนด และมีการรายงานเครดิตบูโร SLC ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนเครดิตของผู้กู้ยืมเงิน ทำให้ยากต่อการขอสินเชื่อในอนาคต

4.4 การหักเงินเดือนผู้กู้ยืมเงิน ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2566 ตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ให้ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร ไม่ว่าจะป็นภาครัฐ หรือภาคเอกชนบรรดาที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด มีหน้าที่หักเงินได้พึงประเมินของผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินดังกล่าว เพื่อชำระเงินกู้ยืมคืนตามจำนวนที่กองทุนแจ้งให้ทราบ โดยให้นำส่งกรมสรรพากรภายในกำหนดระยะเวลานำส่งภาษีเงินได้ หัก ณ ที่จ่าย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพากรประกาศกำหนด” ตามมาตรา 51 วรรคสี่ กำหนดว่า “ถ้าผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินตามวรรคหนึ่งไม่ได้หักเงินได้พึงประเมิน หักและไม่ได้นำส่ง หรือนำส่งแต่ไม่ครบตามจำนวนที่กองทุนแจ้งให้ทราบ หรือหักและนำส่งเกินกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินรับผิดชอบใช้เงินที่ต้องนำส่งในส่วนของผู้กู้ยืมเงินตามจำนวนที่

กองทุนแจ้งให้ทราบและต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินยังไม่ได้นำส่ง หรือตามจำนวนที่ยังขาดไป แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ นับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดต้องนำส่งตามวรรคหนึ่ง” จะเห็นได้ว่ากองทุนฯ ได้กำหนดให้นายจ้างหักเงินเดือนผู้กู้ยืมเงินเพื่อนำส่งคืนกองทุนฯ ซึ่งการหักเงินเดือนดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี กองทุนได้รับชำระหนี้สม่ำเสมอทุกเดือน ผู้กู้ยืมเงินไม่ต้องชำระหนี้เอง ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ประหยัดเวลา ป้องกันการผิดนัดชำระหนี้ ไม่ทำให้เสียอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) และเงินคืนจากผู้กู้ยืมเงินรุ่นพี่ได้ส่งต่อโอกาสทางการศึกษาให้กับรุ่นน้อง

ข้อเสีย เป็นการสร้างภาระให้กับนายจ้าง โดยไม่มีแรงจูงใจเพื่อให้นายจ้างหักเงินเดือน และกรณีที่กองทุนใช้มาตรการทางกฎหมายในการบังคับนายจ้าง หากไม่ดำเนินการนายจ้างจะต้องจ่ายเงินเพิ่มให้กองทุนในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินยังไม่ได้นำส่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานกับผู้กู้ยืมเงิน กยศ. เพื่อลดภาระในการทำเงินเดือนนำส่งคืนกองทุนของบริษัท อาทิ ไม่รับผู้กู้ยืมเงินกองทุนเข้าทำงาน หรือกดดันให้ผู้กู้ยืมเงินกองทุนให้ปิดบัญชี หากไม่ชำระหนี้ปิดบัญชีอาจจะกดดันให้ลาออกจากงาน เป็นต้น

ในขณะที่การหักเงินเดือนของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยหรือสหรัฐอเมริกาให้นายจ้างมีส่วนร่วมในการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ผู้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) หรือ Federal Student Loans เพื่อผลประโยชน์ทางภาษี มาตรการ CARES Act ในช่วงที่มีการระบาดของ COVID-19 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้อนุมัติ CARES Act ซึ่งมีมาตรการช่วยเหลือให้กับนายจ้างที่ชำระหนี้เพื่อการศึกษาของพนักงานในช่วงปี 2020-2025 นายจ้างสามารถชำระหนี้ได้สูงสุดถึง 5,250 ดอลลาร์ต่อปีโดยที่พนักงาน ไม่ต้องถือว่าเป็นรายได้ที่ต้องเสียภาษี และนายจ้างสามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจได้

ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 51 ที่กำหนดให้นายจ้างหักเงินเดือนเพื่อนำส่งคืนกองทุน จึงเป็นเพียงการบังคับให้นายจ้างดำเนินการตามกฎหมาย แต่ไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้นายจ้างดำเนินการหักเงินเดือนเพื่อนำส่งคืนกองทุน โดยการลดหย่อนภาษีเงินได้ของบริษัทฯ ซึ่งตามมาตราดังกล่าว เป็นเหตุให้นายจ้างไม่รับผู้กู้ยืมเงินเข้าทำงาน หรือบังคับให้ผู้กู้ยืมเงินปิดบัญชี หากไม่สามารถปิดบัญชีได้ก็ต้องยื่นใบลาออก เนื่องจากการบังคับตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้กับนายจ้าง โดยนายจ้างไม่ได้รับผลประโยชน์แต่อย่างใด กองทุนฯ จึงควรแก้ไขกฎหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจ โดยนำเงินที่หักได้นำส่งคืนกองทุนฯ และนำมาลดหย่อนภาษีเงินได้ เช่นเดียวกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา หากกองทุนฯ มีการสร้างแรงจูงใจ

นอกเหนือจากการบังคับชำระหนี้ฝ่ายเดียวแล้ว หากมีการสร้างแรงจูงใจแล้วนายจ้างยังกระทำความผิดจะต้องมีการบังคับให้นายจ้างดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อไป

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุป

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมุ่งส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาหลายรูปแบบและหลากหลายกลุ่มผู้กู้ยืมเงินเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษา ยกย่องคุณภาพชีวิตของผู้กู้ยืมเงินให้เข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี และประเทศไทยได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยถูกที่สุด หากผิดนัดชำระหนี้ก็กำหนดอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) ไว้เพียงร้อยละ 0.5 ต่อปี และกำหนดระยะเวลาการปลอดหนี้ 2 ปี ระหว่างการศึกษาและระหว่างปลอดหนี้กองทุนไม่มีการคิดดอกเบี้ย เพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษาไปหางานทำและมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ แล้วค่อยชำระหนี้คืนกองทุนหลังจากสำเร็จการศึกษา หรือเลิกการศึกษาไปแล้ว 2 ปี ซึ่งการกู้ยืมเงินของประเทศไทย มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี การกู้ยืมเงินของประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้เพียงร้อยละ 1 ต่อปี จึงถือว่าเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยแล้ว ประกอบกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร และประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้กู้ยืมเงินศึกษาในระดับที่สูงขึ้นเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ข้อเสีย การกู้ยืมเงินของประเทศไทยกำหนดอัตราเงินเพิ่ม (เบี้ยปรับ) เพียงร้อยละ 0.5 ต่อปี ถือเป็นการลงโทษกรณีผิดนัดชำระหนี้ที่ต่ำมาก ผู้กู้ยืมเงินจึงต้องชำระหนี้สินอื่นที่มีดอกเบี้ยและเบี้ยปรับสูงกว่าหนี้เพื่อการศึกษาจึงทำให้มีการผิดนัดชำระหนี้เป็นจำนวนมาก และการกำหนดระยะเวลาการปลอดหนี้ 2 ปี หลังจากเลิกการศึกษา หรือสำเร็จการศึกษา จึงทำให้ผู้กู้ยืมเงินลืม หรือละเลยการชำระหนี้คืนกองทุนฯ จึงทำให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้ดังกล่าว

ในขณะที่ต่างประเทศจะปลอดหนี้ให้ผู้กู้ยืมเงินเพียง 6 เดือน และกำหนดอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3-8% กรณีผู้กู้ยืมเงินผิดนัดชำระหนี้ของประเทศไทยไม่มีการรายงานข้อมูลการผิดนัดชำระหนี้ไปยังบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร) ในขณะที่ต่างประเทศมีการรายงานข้อมูลเครดิต เพื่อทำการขึ้นบัญชีดำ (Blacklist) ซึ่งการรายงานการผิดนัดชำระหนี้ดังกล่าวเป็นการยับยั้งเพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินเกรงกลัวต่อการผิดนัดชำระหนี้ และมีผลการต่อการยื่นขอสินเชื่อเงินกู้กับธนาคาร หรือสถาบันการเงินอื่นในอนาคต กรณีการหักเงินเดือนนำส่งคืนกองทุนของประเทศไทยขาดแรงจูงใจให้

นายจ้างดำเนินการ ในขณะที่ต่างประเทศสร้างแรงจูงใจโดยการให้นายจ้างที่หักเงินเดือนนำส่งคืนกองทุน สามารถหักลดหย่อนภาษีได้ และถือเป็นสวัสดิการของพนักงานบริษัท กรณีผู้กู้ยืมเงินที่มีอาชีพอิสระของประเทศไทยไม่มีการรายงานรายได้ ในขณะที่ต่างประเทศจะต้องมีการรายงานรายได้และหากมีการชำระภาษีเกินรัฐจะไม่คืนเงินภาษี ณ ที่จ่ายให้ จะนำเงินดังกล่าวมาชำระหนี้คืนกองทุนที่ค้างชำระอยู่ และกรณีผู้กู้ยืมเงินที่ไม่มีอาชีพของประเทศไทยยังไม่มี การส่งเสริมเส้นทางอาชีพและหางานที่เหมาะสมกับผู้กู้ยืมเงิน ในขณะที่ต่างประเทศจะส่งเสริมให้ผู้กู้ยืมเงินใช้หนี้คืนกองทุนโดยการทำงานชดใช้หนี้แทน เช่น เป็นครู ทหาร หรือทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยกำหนดระยะเวลาการทำงานเป็นไปตามสัดส่วนของยอดหนี้ค้างชำระของแต่ละบุคคล เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย กองทุนฯ ควรมีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้กู้ยืมเงินที่มีเจตนาในการผิดนัดชำระหนี้ ดังนี้

1) แก้ไขมาตรา 44 วรรคแปด ของพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 กรณีผิดนัดชำระหนี้ ผู้กู้ยืมเงินต้องเสียเงินเพิ่มสูงขึ้น เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษที่กำหนดอัตราเบี้ยปรับจำนวน 5-6% ต่อปี ซึ่งจะเป็นการยับยั้งไม่ให้ผู้กู้ยืมเงินผิดนัดชำระหนี้

2) กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินรายงานอาชีพและรายได้ ต่อสรรพากรและ/หรือกองทุนกรณีประกอบอาชีพอิสระ เพื่อให้สามารถหักชำระหนี้ผ่านบัญชีออมทรัพย์ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษที่มีระบบ Self-Assessment ผูกกับรายได้ที่ต้องเสียภาษีของผู้กู้ยืมเงิน

3) กำหนดให้สามารถหักลดหย่อนภาษี จากการชำระหนี้คืนกองทุนฯ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งสามารถหักดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อการศึกษาได้จากรายได้ที่ต้องเสียภาษี เป็นการกระตุ้นให้เกิดการชำระหนี้มากขึ้น

4) นำเงินจากการหักภาษี ณ ที่จ่าย มาชำระหนี้คืนกองทุน เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ที่สามารถยืมเงินจากการคืนภาษีของผู้กู้มาใช้หนี้ผ่านระบบ Tax Refund Offset

5) กรณีผิดนัดต้องรายงานไปยังบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (Credit Bureau) และห้ามทำธุรกรรมบางอย่างจนกว่าจะชำระหนี้ครบถ้วน เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ ซึ่งระบบเครดิตบูโรจะลดคะแนนเครดิตของผู้ผิดนัด

6) กำหนดให้นายจ้างหักเงินเดือนคืนกองทุนฯ และสามารถหักลดหย่อนภาษีได้ตามจำนวนที่หักได้ เช่นเดียวกับมาตรการ CARES Act ของสหรัฐอเมริกา ที่ให้นายจ้างสามารถชำระเงินแทนลูกจ้างโดยไม่ต้องเสียภาษี และหักเป็นค่าใช้จ่ายธุรกิจได้

### 5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กองทุนควรร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ และกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างงานสร้างอาชีพให้ทำงานชดใช้หนี้คืนกองทุนแทนเงิน และส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบต่อ

ตนเองและสังคม ปลูกฝังจิตสำนึก สร้างวินัยทางการเงิน สร้างอาชีพ เพื่อกองทุนฯ จะได้เป็นกองทุนฯ หมุนเวียน สร้างโอกาสทางการศึกษา ให้นักเรียน นักศึกษา และผลิตกำลังคนที่จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป และกรณีผู้กู้ยืมเงินที่ไม่มีอาชีพของประเทศไทยควรมีการส่งเสริมและหางานที่เหมาะสมตามที่ตลาดแรงงานต้องการให้กับผู้กู้ยืมเงิน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้กู้ยืมเงินใช้หนี้คืนกองทุนโดยการทำงานชดใช้หนี้แทน เช่น เป็นครู ทหาร หรือทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยกำหนดระยะเวลาการทำงานเป็นไปตามสัดส่วนของยอดหนี้ของแต่ละบุคคล

มาตรการทางกฎหมายให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้  
ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ

The legal measures to promote the application of appropriate technologies  
in public administration and the provision of public services

อภิภัฏร์ ปาसानะเก<sup>1</sup>  
Apipat Pasanaga

บทคัดย่อ

ในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับตัวและนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความเท่าเทียมในการให้บริการ บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของกฎหมายในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐ โดยศึกษากรอบแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ควบคู่กับการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาเชิงระบบ และกรณีศึกษาจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในภาครัฐ วิธีการศึกษาครั้งนี้อาศัยการวิจัยเชิงเอกสาร การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และการสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่สามารถปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการพัฒนาเทคโนโลยีภาครัฐอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงประสบกับอุปสรรคสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างระบบเทคโนโลยี การจัดสรรงบประมาณที่ไม่ทั่วถึง ขาดแคลนบุคลากรและทักษะดิจิทัล กฎหมายที่ล้าสมัยไม่รองรับเทคโนโลยี และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการดิจิทัลของประชาชนในบางกลุ่ม จึงเสนอแนวทางแก้ไขผ่านการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่และการออกกฎหมายใหม่ที่สอดคล้องกับการบริหารงานยุคดิจิทัล เช่น การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ การส่งเสริมความปลอดภัยของข้อมูล การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลด้านเทคโนโลยีภาครัฐ และการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการออกแบบและกำกับการใช้เทคโนโลยีของรัฐ ข้อเสนอเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของภาครัฐกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และส่งเสริมระบบราชการที่โปร่งใส ทันสมัย และยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, เทคโนโลยีดิจิทัล, การบริหารราชการแผ่นดิน, บริการสาธารณะ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น ที่อยู่: 749 หมู่ 1 ถนนชยางกูร อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี 34000 E-mail: apipat999@hotmail.com

### Abstract

In an era where digital technology plays a pivotal role in the daily lives of citizens, public administration and the provision of public services can no longer avoid adapting to this transformation. The adoption of appropriate technology is essential to enhance efficiency, transparency, and equity in public service delivery. This academic article aims to analyze the role of law in promoting the use of technology in the public sector by examining relevant legal frameworks and concepts in Thailand. It also explores the current situation, systemic challenges, and successful case studies from foreign countries that have effectively integrated technology into public administration. The study is conducted through documentary research, comparative legal analysis, and the synthesis of policy recommendations and legal measures applicable to the Thai context.

The findings reveal that despite Thailand's ongoing efforts to develop public sector technology, five major challenges remain: (1) structural issues within the government's technology systems, (2) inequitable allocation of budgets, (3) shortage of skilled personnel and digital literacy, (4) outdated legal frameworks that fail to support technological advancement, and (5) digital inequality affecting access among certain population groups. To address these challenges, the article proposes both revisions to existing laws and the enactment of new legislation in line with digital governance. These include establishing minimum standards for electronic services, promoting data security, creating regulatory bodies to oversee governmental technology use, and encouraging public and private sector participation in designing and supervising state technological initiatives. The proposed measures aim to strike a balance between government efficiency and the protection of individual rights, while fostering a transparent, modern, and sustainable public administration in the long term.

**Keywords:** Legal measures, Digital technology, Public administration, Public services

## 1. บทนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อนโยบายการพัฒนาการศึกษา รูปแบบการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และโครงสร้างทางสังคม<sup>2</sup> ส่งผลให้ภาครัฐไม่อาจดำรงอยู่ภายใต้การบริหารตามรูปแบบดั้งเดิมได้อีกต่อไป การนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้ในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินจึงมิใช่เพียงทางเลือก แต่กลายเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการยกระดับการให้บริการของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนยุคใหม่ที่ต้องการความรวดเร็ว ความถูกต้อง และความสะดวกรวดเร็วในการเข้าถึงบริการภาครัฐ<sup>3</sup> การพัฒนาบริการภาครัฐในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) หรือรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) จึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่หลายประเทศให้ความสำคัญ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดขั้นตอน ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มความพึงพอใจของประชาชน ทั้งนี้ ในประเทศไทย แม้จะมีความพยายามผลักดันการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐอย่างแพร่หลาย คือ ความท้าทายด้านประสิทธิภาพ โปร่งใส และความเสมอภาคในการให้บริการของรัฐ แม้เทคโนโลยีจะสามารถช่วยลดความล่าช้าในการดำเนินงาน เพิ่มความถูกต้องแม่นยำของข้อมูล และอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการได้เป็นอย่างดี แต่หากปราศจากการออกแบบระบบที่สอดคล้องกับโครงสร้างราชการและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว อาจกลับกลายเป็นการเพิ่มภาระซ้ำซ้อน หรือกลายเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยไม่เจตนา อีกทั้งยังต้องตระหนักถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลและเทคโนโลยี (Digital Divide)<sup>4</sup> ของประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือกลุ่มเปราะบางในสังคม ซึ่งผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลและพัฒนาทักษะความรู้ของประชาชนอย่างทั่วถึง มิฉะนั้นเทคโนโลยีดิจิทัลอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมและการยอมรับนวัตกรรมของประชาชน<sup>5</sup> อีกทั้งยังอาจขยายความเหลื่อมล้ำทางสังคมจากความแตกต่างของทักษะและฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนด้วยตนเอง นอกจากนี้ หากขาดกลไกการตรวจสอบที่โปร่งใสและเป็นอิสระ ย่อมเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่มิชอบโดยอาศัยความซับซ้อนทางเทคโนโลยีเป็นเกราะกำบัง ซึ่งอาจนำไปสู่การบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในระยะยาวได้

จากเหตุผลข้างต้น การใช้เทคโนโลยีในภาครัฐจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงเรื่องทางเทคนิค หรือการบริหารจัดการภายในองค์กรเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาในมิติของหลักนิติธรรมและความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชนด้วย ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงานและ

<sup>2</sup> กุศลวัฒน์ คงประดิษฐ์, 'การเป็นครูที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นฐานในโลกดิจิทัลของศตวรรษที่ 21' (2562) 30(1) วารสารศึกษาศาสตร์ 1, 1.

<sup>3</sup> กัลยาณี แก้วเมือง และคณะ, 'การบริหารงานภาครัฐในยุคดิจิทัล: แนวคิดและพัฒนารูปแบบการให้บริการประชาชนดิจิทัล (Digital ID)' (2566) 3(1) วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม 74, 74.

<sup>4</sup> Roger R, 'Digital government' in RW Caves (ed), Encyclopedia of the city (Routledge 2004).

<sup>5</sup> จักรกฤษ ภูมิพาศ, 'แนวโน้มของการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสำหรับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลในพื้นที่ขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ' (2565) 6(3) วารสารบริหารธุรกิจและการบัญชี มหาวิทยาลัยขอนแก่น 77, 77.

การทำงานของระบบราชการ<sup>6</sup> กล่าวคือ เทคโนโลยีที่นำมาใช้นั้นต้องผ่านกระบวนการออกแบบและกำกับดูแล ภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจน โปร่งใส และคำนึงถึงสิทธิของผู้รับบริการเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็ นสิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ หรือสิทธิในการอุทธรณ์และตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ หลักการเหล่านี้ล้วนเป็ นสาระสำคัญของกฎหมายมหาชนที่ต้องถูกยึดถืออย่างเคร่งครัดในการกำหนดนโยบาย เทคโนโลยีของภาครัฐ การขาดกรอบกฎหมายที่รัดกุมและทันสมัยอาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชน หรือในทางกลับกัน ทำให้รัฐไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างเต็มศักยภาพ

ดังนั้น ความสำคัญของบทความนี้อยู่ที่การวิเคราะห์บทบาทของกฎหมายในการขับเคลื่อนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในกระบวนการบริหารราชการและการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการศึกษา กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และแผนแม่บทเชิงนโยบาย รวมถึงการพิจารณากรณีศึกษาจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้เทคโนโลยีเพื่อยกระดับการ บริการภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงมาตรการทางกฎหมายที่สามารถปรับใช้ได้กับบริบทของ ประเทศไทย โดยมีเป้าหมายในการสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของภาครัฐกับการคุ้มครองสิทธิของ ประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาาระบบราชการที่ทันสมัย โปร่งใส เป็นธรรม และยั่งยืน ซึ่งบทความนี้ ประกอบด้วย 5 หัวข้อหลัก ได้แก่ แนวคิดและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์และปัญหา กรณีศึกษา เปรียบเทียบ และข้อเสนอเชิงนโยบาย

## 2. แนวคิดและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้เข้าใจพื้นฐานทางแนวคิดและกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ หัวข้อนี้จึงจะนำเสนอทั้งมิติของแนวคิดหลักที่ใช้ ในการออกแบบนโยบายและมาตรการกฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่เหมาะสม รวมถึงหลักกฎหมาย มหาชนที่เป็นฐานสำคัญในการกำหนดบทบาทของรัฐในยุคดิจิทัล

### 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำ บริการสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ข. บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูป ประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดผลโดยการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหาร ราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน<sup>7</sup> การนำเทคโนโลยีมาใช้ในภาครัฐจึงไม่ใช่เพียงการติดตั้งเครื่องมือ หรือ ระบบดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานเท่านั้น หากแต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจต่อ ความเหมาะสมของเทคโนโลยีในแต่ละบริบท เพื่อให้สามารถนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ก่อให้เกิด ผลกระทบในทางลบต่อสิทธิของประชาชน หรือประสิทธิภาพโดยรวมของระบบราชการ ดังนั้น การทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “เทคโนโลยีที่เหมาะสม” ในบริบทของภาครัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในฐานะ พื้นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

“เทคโนโลยีที่เหมาะสม” ในบริบทของภาครัฐ หมายถึง เทคโนโลยีที่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการ บริหารงาน หรือการให้บริการสาธารณะโดยสอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากร และ

<sup>6</sup> ภันชิตลา ธนบุรณนินท์, ‘รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กับการพัฒนาของระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ’ (Research Cafe, 24 กรกฎาคม 2021) <https://researchcafe.tsri.or.th/government-digital-service/> สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2568.

<sup>7</sup> ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมสำนักงาน ก.พ., แนวทางการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐในยุคการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับ สถานการณ์ Disruption (เอกสารเสนอที่ประชุม อ.ก.พ. วิสามัน, 21 มกราคม 2563 และ 26 พฤษภาคม 2563) 4.

ความสามารถของหน่วยงาน หรือประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ กล่าวคือ เทคโนโลยีที่นำมาใช้ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระเกินความจำเป็นต่อทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ต้องสามารถประยุกต์เข้ากับบริบททางราชการในระดับต่าง ๆ ได้โดยไม่สร้างความเหลื่อมล้ำ หรือความแปลกแยกต่อกลุ่มเปราะบางในสังคม เช่น การให้บริการภาครัฐผ่านแอปพลิเคชันมือถือย่อมเป็นประโยชน์ต่อคนเมืองที่มีสมาร์ตโฟนและอินเทอร์เน็ต แต่หากไม่มีทางเลือกอื่นสำหรับประชาชนในพื้นที่ห่างไกล ก็อาจกลายเป็นการตัดสิทธิของคนกลุ่มนั้นอย่างคาดไม่ถึง

นอกจากนี้ เทคโนโลยีที่เหมาะสมในภาครัฐยังต้องเป็นเทคโนโลยีที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมจากสาธารณะ<sup>8</sup> เทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนจนไม่สามารถอธิบายกลไกการทำงานต่อสาธารณะได้ ย่อมขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง เทคโนโลยีที่เหมาะสมไม่ใช่เทคโนโลยีที่ล้ำสมัยที่สุด แต่เป็นเทคโนโลยีที่สามารถนำมาใช้ได้จริงในบริบทของสังคมนั้น ๆ อย่างมีจริยธรรม โปร่งใส และเคารพสิทธิของประชาชน

จากแนวคิดข้างต้น จะเห็นได้ว่าการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐไม่อาจแยกขาดจากกรอบกฎหมายและหลักการของกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะหลักการสำคัญสามประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law), หลักประสิทธิภาพ (Efficiency), และหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งถือเป็นเสาหลักของการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ หลักนิติธรรม หลักประสิทธิภาพ และหลักความรับผิดชอบ ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ในการประเมินความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะในบริบทของการนำเทคโนโลยีมาใช้ในภาครัฐ ซึ่งต้องดำเนินไปภายใต้กรอบธรรมาภิบาลที่เน้นความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ ในบริบทของการจัดทำบริการสาธารณะ ยังควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ<sup>9</sup> คือ หลักความเสมอภาค (Equity) ซึ่งหมายถึงการให้บริการแก่ประชาชนอย่างไม่เลือกปฏิบัติ หลักความต่อเนื่อง (Continuity) ที่เน้นความมั่นคงและความยั่งยืนของบริการ แม้ในสถานการณ์วิกฤติ และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ (Adaptability) ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถของระบบราชการในการปรับตัวให้ทันต่อเทคโนโลยีและความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว หลักทั้งสามนี้จึงควรถูกบูรณาการเข้ากับหลักกฎหมายมหาชนและหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะผ่านเทคโนโลยีสามารถตอบสนองได้ทั้งในเชิงประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

(1) หลักนิติธรรม หรือที่ในภาษาอังกฤษเรียกว่า Rule of Law ผู้ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ริเริ่มกล่าวถึงแนวคิด “หลักนิติธรรม” หรือ Rule of Law เป็นครั้งแรก คือ ศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี (Albert Venn Dicey) ซึ่งดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ด้านกฎหมายอังกฤษประจำมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด (Vinerian Professor of English Law) เขาได้เสนอแนวคิดนี้อย่างเป็นทางการเป็นระบบในผลงานที่ถือเป็นหนึ่งในตำราสำคัญของวงวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่อง Introduction to the Study of the Law of the Constitution ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการทำความเข้าใจหลักนิติธรรมในบริบทของกฎหมายอังกฤษและโลกตะวันตกโดยทั่วไป<sup>10</sup> หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เน้น

<sup>8</sup> อนุรัตน์ อนันทนาธร, การพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (รายงานการวิจัย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 2566) 1.

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2541) 18-27.

<sup>10</sup> Dicey AV, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (8th edn, Macmillians 1915) 21.

ความยุติธรรม ความเสมอภาค และการใช้อำนาจรัฐอย่างชอบธรรม หลักนิติธรรมไม่เพียงแต่หมายถึงการมีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงคุณค่าทางจริยธรรมและความเชื่อในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติธรรมจึงเป็นทั้งเครื่องมือควบคุมอำนาจรัฐและเป็นรากฐานสำคัญของความสงบเรียบร้อยในสังคม

หลักนิติธรรมไม่ใช่คำที่มีนิยามตายตัวในทุกบริบท แต่อาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักการที่กำหนดให้กฎหมายต้องมีคุณสมบัติที่ชอบธรรม โปร่งใส และยุติธรรม การใช้อำนาจของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีคุณธรรม และไม่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน องค์ประกอบหลักของหลักนิติธรรมสามารถสรุปได้ในประเด็นสำคัญดังนี้

1. การยึดมั่นในกฎหมายที่เป็นธรรม กฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักศีลธรรมพื้นฐานของสังคม และต้องมีเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ไม่ใช่เพื่อรับใช้กลุ่มอำนาจ หรือชนชั้นใดเป็นพิเศษ
2. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ทุกคนในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะประชาชนทั่วไป ข้าราชการ หรือผู้นำทางการเมือง ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่มีกระบวนการทางศาลทั้งหลายในลักษณะเดียวกัน<sup>11</sup>
3. การออกกฎหมายและการบังคับใช้ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่าทั้งการตรากฎหมาย การตีความ และการบังคับใช้ ต้องผ่านขั้นตอนที่โปร่งใส เปิดเผย และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
4. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องไม่ออกกฎหมาย หรือนโยบายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่มีเหตุสมควร และต้องเปิดช่องให้ประชาชนสามารถฟ้องร้อง หรือขอความเป็นธรรมได้จากกระบวนการยุติธรรม
5. การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ หลักนิติธรรมสนับสนุนแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบกันและกันระหว่างองค์กรของรัฐ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่รับผิดชอบ

ดังนั้น เมื่อรัฐนำเทคโนโลยีมาใช้ในการให้บริการ หรือบริหารราชการ จะต้องมีการกำหนดขอบเขตของการใช้เทคโนโลยีนั้นไว้อย่างชัดเจน ไม่ใช่เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการควบคุม หรือละเมิดสิทธิของประชาชน เช่น การใช้ระบบวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) หรือการจดจำใบหน้า (facial recognition) ต้องไม่ขัดต่อหลักความเป็นส่วนตัว และต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเก็บ ใช้ และเผยแพร่ข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้เทคโนโลยีไม่กลายเป็นการสอดแนม หรือใช้คุ้ยฝินิจโดยปราศจากการตรวจสอบ ซึ่งจะขัดต่อหลักนิติธรรมโดยตรง

(2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นแนวคิดสำคัญที่ปรากฏอยู่ในหลายสาขาวิชา ทั้งทางเศรษฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ และกฎหมายปกครอง โดยทั่วไปหมายถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลลัพธ์สูงสุดโดยสูญเสียน้อยที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การดำเนินงาน หรือการตัดสินใจให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วยต้นทุน เวลา และกำลังคนที่เหมาะสมที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดความสูญเปล่าทั้งในด้านวัตถุและกระบวนการ

ในทางเศรษฐศาสตร์ หลักประสิทธิภาพมักเกี่ยวข้องกับแนวคิด “ประสิทธิภาพทางการจัดสรร” (allocative efficiency) และ “ประสิทธิภาพทางการผลิต” (productive efficiency) ซึ่งสะท้อนถึงการเลือกใช้ทรัพยากรในการผลิตสินค้า หรือบริการที่ตรงกับความต้องการของสังคม และการผลิตด้วยต้นทุน

<sup>11</sup> มานะ เผาะช่วย และ ปภาดา ประมาณพล, ‘หลักนิติธรรม : ความเข้าใจของสังคมไทยและผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ’ (2566) 9(3) วารสารสหศาสตร์ศรีปทุม ชลบุรี (ออนไลน์) 28, 28.

ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในบริบทนี้ ประสิทธิภาพจึงเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มีข้อมูลรองรับ การลดของเสีย และการเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์<sup>12</sup>

สำหรับภาครัฐ หลักประสิทธิภาพกลายเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของ “ธรรมาภิบาล” และการบริหารงานที่โปร่งใส โดยเฉพาะเมื่อใช้ทรัพยากรสาธารณะเพื่อสนับสนุนโครงการ หรือบริการแก่ประชาชน รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพย่อมเป็นรัฐบาลที่สามารถจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว และลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนลงได้อย่างมีนัยสำคัญ หลักประสิทธิภาพในที่นี้จึงมิใช่เพียงการทำให้เร็ว หรือถูกเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของสาธารณะในระยะยาว

ในทางกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายปกครอง หลักประสิทธิภาพถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นหลักในการประเมินการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ กล่าวคือ การใช้อำนาจใด ๆ ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เหมาะสมและเป็นธรรม หลักนี้จึงเชื่อมโยงกับหลักความเหมาะสม และหลักความชอบด้วยเหตุผล<sup>13</sup> ทำให้ประสิทธิภาพไม่ใช่เพียงเรื่องของผลลัพธ์ แต่ยังครอบคลุมถึงความชอบธรรมของกระบวนการและการคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย

เทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพให้การดำเนินงานของรัฐมีความรวดเร็ว ประหยัด และคุ้มค่า อย่างไรก็ตาม หากการนำเทคโนโลยีมาใช้ส่งผลให้ระบบราชการต้องเปลี่ยนแปลงโดยไม่มีเตรียมความพร้อม หรือสร้างภาวะที่เกินควรต่อเจ้าหน้าที่และประชาชน อาจกลับกลายเป็นการลดทอนประสิทธิภาพของระบบราชการแทนที่จะเพิ่มขึ้น ดังนั้น การบูรณาการเทคโนโลยีจึงต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย มีการออกแบบระบบงานให้เอื้อต่อการใช้งานจริง และต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างทั่วถึง

(3) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญในระบบการบริหาร และการใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยซึ่งให้ความสำคัญกับความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และการใช้อำนาจโดยสุจริต หลักการนี้สะท้อนถึงความคาดหวังที่สังคมมีต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานสาธารณะ ซึ่งต้องสามารถอธิบาย หรือชี้แจงได้ถึงการตัดสินใจ การกระทำ หรือแม้แต่การละเว้นการกระทำในขอบเขตที่ตนมีอำนาจและหน้าที่

การมีความรับผิดชอบมิใช่เพียงการชี้แจงเหตุผลเท่านั้น แต่รวมถึงการยอมรับผลลัพธ์ของการกระทำนั้นด้วย กล่าวคือ หากเกิดความเสียหาย หรือผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จากการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องแสดงความรับผิดชอบทั้งในเชิงจริยธรรมและเชิงกฎหมาย ซึ่งอาจครอบคลุมถึงการชดใช้ เยียวยา หรือแม้แต่การลงโทษตามกระบวนการที่เหมาะสม

หลักความรับผิดชอบยังมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับหลักธรรมาภิบาล เพราะถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตน และยังทำหน้าที่สร้างความไว้วางใจระหว่างประชาชนกับภาครัฐ โดยกระบวนการตรวจสอบความรับผิดชอบอาจเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบภายใน การกำกับดูแลโดยฝ่ายบริหาร การสอบสวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการพิจารณาขององค์กรอิสระต่าง ๆ ผลจากการใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล คือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องรับผิดชอบทั้งในแง่กฎหมาย (Legal Accountability) ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากองค์กรตามกฎหมาย และในแง่สังคม (Social Accountability) ซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชน

<sup>12</sup> Popa F, ‘Elements on the Efficiency and Effectiveness of the Public Sector’ (2017) XVII(2) “Ovidius” University Annals, Economic Sciences Series 313, 313.

<sup>13</sup> Dhruv Goel, ‘ADMINISTRATION OF DOCTRINE OF PROPORTIONALITY IN ADMINISTRATIVE LAW’ (Indian Journal of Integrated Research in Law, Volume III Issue III) 1.

สามารถตรวจสอบ งามหาเหตุผล หรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ได้ สุดท้ายแนวคิดธรรมาภิบาลจึงสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากภาวะรับผิดชอบภายในองค์กร มาเป็นรูปแบบ “ภาวะรับผิดชอบต่อภายนอก” (External Accountability) มากขึ้นอย่างชัดเจน<sup>14</sup>

ในทางกฎหมาย หลักความรับผิดชอบต่อเป็นกลไกที่ช่วยสร้างสมดุลระหว่างอำนาจกับหน้าที่ โดยไม่ปล่อยให้ใช้อำนาจดำรงอยู่อย่างลอยตัวและไร้ความชอบธรรม หากผู้ใช้อำนาจไม่สามารถอธิบาย หรือแสดงเหตุผลที่เหมาะสมต่อสาธารณะได้ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจนั้นก็อาจถูกตั้งคำถาม และกระทบต่อความน่าเชื่อถือของทั้งบุคคลและสถาบัน

ดังนั้น หลักความรับผิดชอบต่อจึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งเมื่อรัฐนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตัดสินใจ หรือให้บริการสาธารณะ ยิ่งจำเป็นต้องมีการระบุผู้รับผิดชอบต่อในแต่ละกระบวนการอย่างชัดเจน เนื่องจากระบบอัตโนมัติ หรือปัญญาประดิษฐ์สามารถตัดสินใจแทนมนุษย์ในบางกรณีได้ แต่การตัดสินใจที่ส่งผลต่อสิทธิของประชาชนต้องสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ เช่น หากระบบจัดสรรสิทธิประโยชน์ของรัฐให้ผลที่ไม่เป็นธรรม จะต้องสามารถตรวจสอบได้ว่าปัญหาเกิดจากการออกแบบระบบ การป้อนข้อมูล หรือการประมวลผล และต้องสามารถเรียกร้องความรับผิดชอบต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น กฎหมายที่ดีจึงต้องกำหนดกลไกในการตรวจสอบ เปิดเผยข้อมูล และอุทธรณ์การตัดสินใจที่มาจากเทคโนโลยีอย่างเป็นระบบ

กล่าวโดยสรุป การใช้เทคโนโลยีในภาครัฐต้องดำเนินการภายใต้กรอบความคิดของ “ความเหมาะสม” ที่ไม่ใช่เพียงในเชิงเทคนิค แต่รวมถึงความเหมาะสมในด้านกฎหมาย จริยธรรม และโครงสร้างทางสังคมด้วยการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีจึงต้องอิงกับหลักกฎหมายมหาชนที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะหลักนิติธรรม หลักประสิทธิภาพ และหลักความรับผิดชอบต่อ เพื่อให้การพัฒนาเทคโนโลยีในภาครัฐไม่เพียงแต่เพิ่มความทันสมัย แต่ยังส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างแท้จริง

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ

ในยุคเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญ รัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการสาธารณะสู่การกำกับดูแล และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม บทบาทของรัฐแบ่งออกเป็นสามลักษณะ ได้แก่ บทบาทเชิงกำกับ (regulatory role) คือ การควบคุมและออกกฎหมายเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิ เช่น ความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยไซเบอร์ บทบาทเชิงส่งเสริม (promotional role) คือ การสนับสนุนผ่านงบประมาณ แรงจูงใจทางภาษี และการอบรมเพื่อเพิ่มทักษะดิจิทัล และบทบาทเชิงปกป้อง (protective role) คือ การคุ้มครองประชาชนจากผลกระทบของเทคโนโลยี เช่น การละเมิดข้อมูล หรือระบบอัตโนมัติ ทั้งนี้ บทบาทเหล่านี้ต้องอาศัยระบบกฎหมายและนโยบายสาธารณะที่ชัดเจนและทันสมัยจึงจะเกิดผลอย่างยั่งยืน

สำหรับกรอบกฎหมายและนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐนั้น ปัจจุบันประเทศไทยมีการออกกฎหมายและจัดทำนโยบายสาธารณะที่สำคัญซึ่งถือเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัล หลายฉบับ คือ

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544<sup>15</sup>

<sup>14</sup> อีระพล เจริญพันธุ์, ‘แนวคิดการรับผิดชอบต่อในทางรัฐประศาสนศาสตร์: พัฒนาการของแนวคิดจากอดีตถึงปัจจุบัน’ (2565) 18(2) วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 146, 146.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอน 112 ก (4 ธันวาคม 2544) 26-42.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายฉบับแรก ๆ ที่วางรากฐานให้กับการยอมรับธุรกรรมที่ดำเนินการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการติดต่อสื่อสารและทำธุรกรรมได้อย่างถูกต้อง ปลอดภัย และมีผลผูกพันตามกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดทางให้สามารถใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ในการดำเนินงานของรัฐได้ ซึ่งถือเป็นก้าวแรกของการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบเอกสารสู่รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government)

(2) พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560<sup>16</sup>

พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมและกำกับทิศทางการพัฒนาดิจิทัลของประเทศให้สามารถสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยวางรากฐานสำคัญคือ การกำหนดนโยบายดิจิทัลระดับชาติ ผ่าน “คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ซึ่งทำหน้าที่กำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล การสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และการยกระดับทักษะดิจิทัลของประชาชนและแรงงาน

ในแง่ของโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลมุ่งพัฒนาเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ รวมถึงส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานร่วม (shared infrastructure) เพื่อลดต้นทุนการลงทุนซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน ทั้งยังเน้นการส่งเสริมความเท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยีของประชาชนทุกกลุ่ม

นอกจากนี้ กฎหมายยังมีบทบาทในการส่งเสริมให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนการให้บริการสาธารณะ โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อยกระดับประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และความโปร่งใสของบริการ อาทิ การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop service) และการใช้ข้อมูลในการวางนโยบายและตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด “รัฐบาลอัจฉริยะ” ที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

(3) พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562<sup>17</sup>

พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับยุคดิจิทัล โดยเน้นการบูรณาการข้อมูลและระบบการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยหลักการ “ข้อมูลภาครัฐต้องเชื่อมโยงกัน” (Government Data Linkage) เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการเก็บข้อมูล ลดภาระแก่ประชาชน และเพิ่มความรวดเร็วในการบริการ

กฎหมายฉบับนี้ยังมุ่งพัฒนาบริการภาครัฐให้ดำเนินการผ่านช่องทางดิจิทัล ได้อย่างสะดวก ปลอดภัย และมีมาตรฐานเดียวกัน พร้อมทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำแผนการปรับปรุงบริการเข้าสู่ระบบดิจิทัล และจัดตั้ง “คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล” เพื่อขับเคลื่อนเชิงนโยบาย กำกับ และติดตามการเปลี่ยนผ่านของระบบราชการไทยสู่ “รัฐบาลดิจิทัล”

เป้าหมายของกฎหมายคือการสร้างรัฐบาลดิจิทัลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ทุกที่ทุกเวลาอย่างสะดวก และสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้โดยง่าย ทั้งยังเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอน 10 ก (24 มกราคม 2560) 1-23.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอน 37 ก (22 พฤษภาคม 2562) 57-66.

ในการออกแบบ หรือให้ข้อเสนอแนะต่อบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความเชื่อมั่นและประสิทธิภาพของรัฐในยุคดิจิทัล

(4) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562<sup>18</sup>

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในยุคข้อมูลข่าวสาร จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ขึ้นมา โดยมุ่งเน้นให้ทุกหน่วยงาน รวมถึงหน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้กรอบที่มีกฎหมายรองรับ ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ มีมาตรการคุ้มครองข้อมูลที่เหมาะสม และเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเป็นธรรม กฎหมายนี้จึงเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลระหว่างการใช้เทคโนโลยีของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

นอกจากกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว ประเทศไทยยังได้จัดทำนโยบายระดับชาติที่ครอบคลุมแนวทางในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะแผนแม่บทรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) มีเป้าหมายเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล ส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนในภาครัฐ และสร้างระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>19</sup> แผนแม่บทนี้ประกอบด้วยแผนยุทธศาสตร์ในหลายด้าน เช่น การบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service), การบูรณาการข้อมูลภาครัฐ, และ การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการช่วยวิเคราะห์และตัดสินใจเชิงนโยบาย

ในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย รัฐยังได้ผลักดันการออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการจากการให้ประชาชนเดินทางไปยังที่ทำการ มาเป็นการให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลที่สามารถเข้าถึงได้ทุกที่ทุกเวลา โดยยังคงไว้ซึ่งความเท่าเทียมและสิทธิของประชาชน

### 3. การนำเทคโนโลยีมาใช้ในภาครัฐ: สถานการณ์และปัญหา

การปรับตัวของภาครัฐในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารราชการและให้บริการสาธารณะ เป็นพัฒนาการที่มีความสำคัญต่อการยกระดับประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความเท่าเทียมในการเข้าถึงของประชาชน เทคโนโลยีไม่เพียงเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รัฐสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างทันเวลา แต่ยังเป็นแรงผลักดันสำคัญในการสร้างนวัตกรรมภาครัฐ โดยประเทศไทยได้ดำเนินการในหลายระดับ ทั้งในรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) เมืองอัจฉริยะ (Smart City) และระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ซึ่งสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในตัวอย่างต่าง ๆ เช่น ระบบภาษีอิเล็กทรอนิกส์ของกรมสรรพากร (e-Filing) ระบบขอใบอนุญาตประกอบกิจการของ BOI ระบบจองวัคซีนช่วงโควิด-19 ซึ่งเป็นตัวอย่างของการบริหารจัดการวิกฤติด้วยเทคโนโลยี

ในระดับพื้นที่ นโยบายเมืองอัจฉริยะ หรือ Smart City ซึ่งเป็นโครงการที่หลาย ๆ เมืองทั่วโลกพยายามพัฒนาให้เข้ากับยุค 4.0 โดยการเอาเทคโนโลยีมาผสมผสานกับการใช้ชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะทั้ง

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอน 69 ก (27 พฤษภาคม 2562) 52-95.

<sup>19</sup> สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570 (21 มิถุนายน 2565) <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dga-019/dga-027/dg-plan-2566-2570/> สืบค้นวันที่ 10 เมษายน 2568.

ด้านการขนส่ง การใช้พลังงาน หรือโครงสร้างพื้นฐาน<sup>20</sup> ได้ถูกผลักดันในหลายจังหวัดของประเทศไทย เช่น จังหวัดภูเก็ต เชียงใหม่ และขอนแก่น โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น ระบบกล้องวงจรปิดอัจฉริยะ การจัดการจราจรแบบเรียลไทม์ การวิเคราะห์ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมไปถึงระบบข้อมูลเปิด (Open Data) ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐ

นอกจากนี้ยังมีการพัฒนา ระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้นำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการชำระค่าธรรมเนียม การขออนุญาต การยื่นคำร้อง การตรวจสอบสถานะคำขอ ไปจนถึงการรับคำตอบผ่านทางระบบออนไลน์ โดยมีความพยายามในการรวมบริการต่าง ๆ ไว้ในจุดเดียว เช่น แพลตฟอร์ม “กลางบริการภาครัฐ” ที่กำลังพัฒนาให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของหน่วยงานต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องติดต่อหลายแห่ง

อย่างไรก็ตาม แม้ภาครัฐของไทยจะมีความพยายามพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบสนับสนุนหลายด้าน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 5 ประเด็นหลัก ดังนี้

(1) ปัญหาเชิงโครงสร้างระบบเทคโนโลยีในภาครัฐ แม้จะมีการริเริ่มระบบ e-Government และแพลตฟอร์มบริการภาครัฐกลาง แต่การพัฒนาเทคโนโลยีของหน่วยงานต่าง ๆ ยังดำเนินไปโดยปราศจากมาตรฐานกลาง ทำให้ระบบของแต่ละหน่วยงานไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันได้ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อน ลดทอนประสิทธิภาพ และไม่ตอบสนองการให้บริการแบบบูรณาการ นอกจากนี้ยังขาดระบบกำกับดูแลที่สามารถผลักดันให้เกิดการบูรณาการทั้งเชิงเทคนิคและเชิงนโยบายอย่างจริงจัง

(2) ปัญหาด้านงบประมาณ แม้รัฐจะตระหนักถึงความสำคัญของเทคโนโลยี แต่การจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นยังมีลักษณะกระจุกตัวและไม่ต่อเนื่อง หน่วยงานระดับพื้นที่มักเผชิญข้อจำกัดด้านทรัพยากรการเงิน ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการลงทุนพัฒนาระบบเทคโนโลยี รวมถึงการขยายบริการให้ทั่วถึง จึงทำให้ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีมักจำกัดอยู่ในบางภูมิภาค หรือบางกลุ่มประชาชนเท่านั้น

(3) ปัญหาด้านบุคลากรและทักษะดิจิทัล การพัฒนาเทคโนโลยีในภาครัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจากบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ หน่วยงานจำนวนมากยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านไอที การวางระบบ การดูแลรักษา ไปจนถึงการออกแบบบริการใหม่ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ขณะที่การอบรมบุคลากรยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ระบบราชการที่ไม่ยืดหยุ่น และการพัฒนาอย่างแยกส่วน ทำให้ขาดการส่งเสริมทักษะดิจิทัลในเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง

(4) ปัญหาด้านกฎหมายที่ล้าสมัย หรือไม่รองรับเทคโนโลยี แม้รัฐจะผลักดันการให้บริการแบบ e-Service แต่กฎหมายหลายฉบับยังอ้างอิงกระบวนการอนุมัติแบบเดิม เช่น ต้องมีเอกสารกระดาษ หรือให้เจ้าหน้าที่ลงนามรับรอง ซึ่งขัดแย้งกับลักษณะของระบบดิจิทัล ขณะเดียวกัน การตีความเรื่องการใช้ AI หรือการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลยังไม่มีความชัดเจน และหลายหน่วยงานยังไม่มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูล (Data Protection Officer) อย่างเป็นทางการ หรือไม่มีนโยบายด้านความมั่นคงไซเบอร์ที่ครอบคลุมการรั่วไหลของข้อมูลจากหน่วยงานรัฐที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงช่องโหว่สำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขในระดับโครงสร้างและกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานรัฐจึงต้องจัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสาร

<sup>20</sup> สุเทพ รักษาพล และภักดี โพธิ์สิงห์, ‘นโยบายการส่งเสริมเมืองอัจฉริยะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม’ (2564) 5(3) วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น 145, 145.

ส่วนบุคคลตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสม หรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล<sup>21</sup>

(5) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการดิจิทัล แม้ระบบจะถูกพัฒนาอย่างก้าวหน้า แต่ยังมีประชาชนกลุ่มใหญ่ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ผู้พิการ และประชาชนในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งมักขาดอุปกรณ์ ทักษะ หรือโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล (Digital Divide) ไม่เพียงแต่จำกัดการเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากรัฐ แต่ยังส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย การศึกษา และคุณภาพชีวิตโดยรวม

กล่าวโดยสรุป แม้รัฐไทยจะมีความพยายามในการพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในกระบวนการบริหารและให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเข้าถึง ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ การจัดทำมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน สร้างกลไกส่งเสริมทรัพยากรบุคคล และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เทคโนโลยีสามารถยกระดับคุณภาพของรัฐและความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

#### 4. การศึกษารณียเปรียบเทียบจากต่างประเทศ

การพัฒนาเทคโนโลยีในภาครัฐเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยทั้งวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และกรอบกฎหมายที่เหมาะสม ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะ ได้แก่ เอสโตเนีย ฟินแลนด์ และสิงคโปร์ ซึ่งแต่ละประเทศมีแนวทางที่น่าสนใจและสามารถเป็นแบบอย่างให้กับประเทศไทยได้

##### 4.1 เอสโตเนีย: การสร้างรัฐบาลดิจิทัลเต็มรูปแบบ

เอสโตเนียเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำด้านรัฐบาลดิจิทัล โดยสามารถให้บริการภาครัฐผ่านระบบออนไลน์ได้เกือบทั้งหมด รวมถึงการยื่นภาษี การลงคะแนนเสียง และการเข้าถึงข้อมูลสุขภาพของประชาชน ระบบ “X-Road” เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ<sup>22</sup> นอกจากนี้ เอสโตเนียยังมีโครงการ “e-Residency” ที่เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติสามารถเข้าถึงบริการภาครัฐของเอสโตเนียผ่านระบบดิจิทัลได้<sup>23</sup> ความสำเร็จของเอสโตเนียเกิดจากการวางรากฐานด้านกฎหมายที่ชัดเจน เช่น การรับรองลายเซ็นดิจิทัล การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยไซเบอร์ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาระบบดิจิทัลของรัฐ

<sup>21</sup> อธิพร สิทธิธีรรัตน์, ‘ปัญหากฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทอิเล็กทรอนิกส์’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 130.

<sup>22</sup> Yogesh Hirdaramani, ‘Estonia’s X-Road: data exchange in the world’s most digital society’ (GovInsider, 21 March 2024) <https://govinsider.asia/intl-en/article/estonias-x-road-data-exchange-in-the-worlds-most-digital-society> accessed 10 April 2025.

<sup>23</sup> Anna Blue, ‘Evaluating Estonian E-residency as a tool of soft power’ (2021) 17(4) Place Branding and Public Diplomacy 359.

#### 4.2 ฟินแลนด์: การใช้ AI และ Blockchain ในการบริหารราชการ

ฟินแลนด์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารราชการ<sup>24</sup> มีการดำเนินการนำบริการสาธารณะทั้งหมดเข้าสู่แพลตฟอร์มดิจิทัล โดยเฉพาะการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานของภาครัฐ เช่น ฟินแลนด์ได้จัดตั้ง ศูนย์โรงพยาบาลเสมือน (virtual hospital hub) ที่ซึ่งบุคลากรทางการแพทย์สามารถวินิจฉัย รักษา และส่งต่อผู้ป่วยไปยังผู้เชี่ยวชาญจากระยะไกลได้ และผู้ป่วยยังสามารถเข้าถึงแบบฝึกหัด หรือการบำบัดตนเองได้ ทั้งทางเว็บไซต์และแอปพลิเคชันมือถือ<sup>25</sup> การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับปรุงการให้บริการ การใช้ระบบอัตโนมัติ ในการตัดสินใจ และการใช้บล็อกเชนในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

ในด้านกฎหมาย ฟินแลนด์ได้ออกกฎหมายที่รองรับการใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ AI ในการตัดสินใจของภาครัฐ และการกำหนดมาตรฐานในการใช้บล็อกเชนเพื่อความโปร่งใสและความปลอดภัยของข้อมูล นอกจากนี้ ฟินแลนด์ยังส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อให้ภาครัฐสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

#### 4.3 สิงคโปร์: การพัฒนา Smart Nation ด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง

สิงคโปร์มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเป็น Smart Nation<sup>26</sup> โดยการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ในการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะ เช่น การใช้ AI ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับปรุงการให้บริการ การใช้บล็อกเชนในการจัดการข้อมูล และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกนโยบายและกฎหมายที่สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ เช่น การกำหนดมาตรฐานในการใช้ AI การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังมีการลงทุนในโครงการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐ เช่น การพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการให้บริการสาธารณะ และการจัดตั้งศูนย์วิจัยด้านเทคโนโลยี

บทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทย

จากกรณีศึกษาของทั้งสามประเทศ สามารถสรุปบทเรียนสำคัญที่ประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ดังนี้

1. การวางรากฐานด้านกฎหมายที่ชัดเจน การกำหนดกฎหมายและนโยบายที่รองรับการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เป็นสิ่งสำคัญ เช่น การรับรองลายเซ็นดิจิทัล การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยไซเบอร์

2. การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี การลงทุนในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ จะช่วยให้ภาครัฐสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

<sup>24</sup> Ministry of Finance of Finland, 'The AuroraAI national artificial intelligence programme begins – with the aim of using artificial intelligence to bring people and services together in a better way' (6 February 2020) <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10623/the-auroraai-national-artificial-intelligence-programme-begins-with-the-aim-of-using-artificial-intelligence-to-bring-people-and-services-together-in-a-better-way?> accessed 10 April 2025.

<sup>25</sup> Chia Jie Lin, 'Exclusive: Inside Finland's digital revolution' (GovInsider, 26 November 2018) <https://govinsider.asia/intl-en/article/finland-digital-identity-ai-anna-maija-karjalainen-blockchain> accessed 12 April 2025.

<sup>26</sup> Esra Banu SIPAHI and Zabihullah SAAFI, 'The world's first "Smart Nation" vision: the case of Singapore' (2024) 8(1) Smart Cities and Regional Development Journal 41, 41.

3. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบดิจิทัลของรัฐจะช่วยให้ระบบมีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

4. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยีในภาครัฐ

5. การส่งเสริมความรู้และทักษะด้านดิจิทัล การอบรมและส่งเสริมความรู้ด้านดิจิทัลให้กับบุคลากรภาครัฐและประชาชนจะช่วยให้การใช้เทคโนโลยีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย

การนำบทเรียนเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจะช่วยยกระดับการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะให้ทันสมัย โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชนในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 5. ข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย

การแก้ไขปัญหาในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในภาครัฐให้ได้ผลอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีแนวทางเชิงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับปัญหาเชิงโครงสร้าง งบประมาณ บุคลากร กฎหมาย และความเหลื่อมล้ำที่ปรากฏในปัจจุบัน ดังนี้

(1) การจัดตั้งระบบมาตรฐานกลางเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาการพัฒนาเทคโนโลยีของภาครัฐที่ยังขาดการเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างหน่วยงาน สามารถแก้ไขได้โดยการออกกฎหมาย หรือระเบียบที่กำหนดมาตรฐานกลางด้านโครงสร้างพื้นฐานข้อมูลดิจิทัล (Digital Government Interoperability Standard) ที่ทุกหน่วยงานต้องถือปฏิบัติร่วมกัน เช่น รูปแบบฐานข้อมูล รูปแบบการแลกเปลี่ยนข้อมูล และระบบความปลอดภัยด้านไซเบอร์ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงบริการระหว่างหน่วยงานได้อย่างไร้รอยต่อ

นอกจากนี้ ควรจัดตั้ง คณะกรรมการกำกับการบูรณาการดิจิทัลภาครัฐ ที่มีอำนาจและหน้าที่กำหนดทิศทาง บูรณาการเทคโนโลยี และติดตามการพัฒนาระบบของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายของการจัดทำ “แพลตฟอร์มกลางภาครัฐ” อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อน

(2) การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อส่งเสริมการลงทุนเทคโนโลยีในท้องถิ่น การขาดความต่อเนื่องในการจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเทคโนโลยีของรัฐในระดับพื้นที่อย่างชัดเจน รัฐจึงควรกำหนดนโยบายที่ให้ “โควตาเทคโนโลยี” (Tech Quota) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้สามารถกันงบประมาณประจำปีไว้สำหรับการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะ พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์การใช้งบประมาณแบบมีเงื่อนไขด้านผลสัมฤทธิ์ (Performance-Based Budgeting) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างสร้างสรรค์ในการพัฒนา e-Service ที่ตอบสนองประชาชนได้ตรงจุด

ควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีท้องถิ่น” ที่สามารถรับเงินสนับสนุนจากรัฐ เอกชน หรือความร่วมมือระหว่างประเทศได้ เพื่อขยายขอบเขตการพัฒนาเทคโนโลยีให้ครอบคลุมทั่วประเทศอย่างเท่าเทียม

(3) การพัฒนาบุคลากรดิจิทัลภาครัฐอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ภาครัฐจำเป็นต้องปฏิรูปกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับยุทธศาสตร์รัฐบาลดิจิทัล โดยควรมีมาตรการทางกฎหมาย หรือระเบียบราชการที่กำหนดให้ทุกหน่วยงานภาครัฐมี “ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านดิจิทัล” (Chief Digital Officer) ประจำหน่วยงาน พร้อมงบประมาณในการสรรหาและพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ควรจัดตั้งระบบการรับรองสมรรถนะด้านดิจิทัลสำหรับข้าราชการ โดยให้มีการประเมินและพัฒนาในระดับชั้น เช่น ระดับพื้นฐาน ระดับปฏิบัติการ และระดับเชี่ยวชาญศาสตร์ เพื่อสร้างแรงจูงใจและความชัดเจนในเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี

รัฐบาลควรส่งเสริมการจัดทำแผนพัฒนาทักษะดิจิทัลแห่งชาติสำหรับบุคลากรภาครัฐ ที่ครอบคลุมการฝึกอบรมซ้ำ การเรียนรู้ออนไลน์ และการทำงานร่วมกับภาคเอกชนในลักษณะการแลกเปลี่ยนความรู้ (Knowledge Exchange)

(4) การปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับเทคโนโลยีและคุ้มครองสิทธิประชาชน การให้บริการดิจิทัลของรัฐต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับเทคโนโลยี และเคารพสิทธิของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเดิม ที่ยังอิงกับการดำเนินการแบบเอกสารและการลงนามของเจ้าหน้าที่ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

การบริหารราชการแผ่นดินในยุคดิจิทัลจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี เพื่อให้การดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม แนวทางสำคัญคือการจัดทำฐานข้อมูลภาครัฐให้เปิดเผยและเชื่อมโยงกันได้ โดยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลที่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปแบบดิจิทัลต่อสาธารณะ<sup>27</sup> โดยต้องให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้อย่างเสรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในการบริหารราชการ เช่น การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าปรับ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดจากประชาชนผ่านระบบการชำระเงินทางดิจิทัล

ในขณะเดียวกัน ควรเร่งตรากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการบริการดิจิทัลภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมมาตรฐานขั้นต่ำด้านความปลอดภัย การยืนยันตัวตน ความเป็นมิตรต่อผู้ใช้ (User Experience) และการออกแบบที่รองรับผู้พิการ (Accessibility Design) รวมถึงการกำกับดูแลการใช้ AI และ Big Data เพื่อให้สอดคล้องกับหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล

ที่สำคัญต้องมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 อย่างเข้มงวด โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐมี Data Protection Officer (DPO) และระบบความมั่นคงไซเบอร์ (Cybersecurity Management) ที่ได้มาตรฐาน พร้อมจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติในการเก็บ ใช้ และเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

(5) การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการดิจิทัล เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล รัฐควรกำหนดนโยบายและออกมาตรการที่เน้นการ “สร้างความเท่าเทียมด้านโอกาสดิจิทัล” เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อติดตั้งอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ห่างไกล การแจกอุปกรณ์พื้นฐานให้แก่กลุ่มเปราะบาง เช่น แท็บเล็ตสำหรับผู้สูงอายุ หรืออุปกรณ์อ่านหน้าจอสำหรับผู้พิการทางสายตา

ควรมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกแบบบริการดิจิทัลให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค (Equity Design) เช่น การใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย มีคู่มือแนะนำขั้นตอนอย่างเป็นระบบ และมีช่องทางออฟไลน์ควบคู่กับระบบดิจิทัลสำหรับประชาชนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้

<sup>27</sup> ประกาศคณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เรื่อง มาตรฐานและหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลเปิดภาครัฐในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลต่อสาธารณะ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 148 ง (24 มิถุนายน 2563) 26.

นอกจากนี้ควรสนับสนุนการพัฒนาศูนย์บริการดิจิทัลชุมชน (Community Digital Hub) ในตำบลหรืออำเภอ ที่มีเจ้าหน้าที่ประจำช่วยเหลือการใช้งานของประชาชน พร้อมกับจัดอบรมความรู้พื้นฐานด้านดิจิทัลอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความมั่นใจในการใช้บริการของรัฐ

## 6. บทสรุป

การขับเคลื่อนการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐและการให้บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและท้าทายอย่างยิ่งในยุคดิจิทัลที่การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมจึงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะ โดยต้องมีการออกแบบกฎหมายที่ไม่เพียงแต่สนับสนุนการนำเทคโนโลยีมาใช้ แต่ยังต้องกำหนดกรอบการทำงานที่คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งในด้านความเป็นส่วนตัว ความปลอดภัยของข้อมูล และการไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอื่น ๆ การสร้างสมดุลระหว่างการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและบริการสาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนถือเป็นหนึ่งในความท้าทายที่สำคัญที่สุดที่ภาครัฐต้องเผชิญในปัจจุบัน การนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบริการประชาชนสามารถเพิ่มความรวดเร็วและลดความยุ่งยากในการดำเนินการ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการป้องกันการละเมิดสิทธิ โดยต้องมีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนและมีการตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้เทคโนโลยีในการตัดสินใจของภาครัฐ

ในด้านของการวิจัยและพัฒนาในอนาคต ควรมีการวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบของเทคโนโลยีในภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนากฎหมายที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี รวมถึงการสร้างกรอบกฎหมายที่สามารถตอบสนองต่อการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น AI และ Blockchain เพื่อรองรับการใช้งานในภาครัฐ นอกจากนี้ยังควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเทคโนโลยีกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน รวมถึงการพัฒนาระบบการประเมินและติดตามการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐ เพื่อให้การนำเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการบริหารราชการเป็นไปในทิศทางที่สามารถสร้างประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน การวิจัยและพัฒนาในด้านนี้ต้องการความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อร่วมกันสร้างกฎหมายและมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในภาครัฐ และส่งเสริมการบริการที่โปร่งใส เที่ยงธรรม และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การพัฒนากลไกทางกฎหมายในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิง:  
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสหรัฐอเมริกา

The Development of Legal Mechanisms in the Active Shooter Alert System:  
A Comparative Study of Thai and American Laws\*

อรนิตี จุลลิกชี†

Ornniti Jullasigkee

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และพัฒนากลไกทางกฎหมายในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงในประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและระบบแจ้งเตือนภัยของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาและบูรณาการระบบแจ้งเตือนภัยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นศึกษากฎหมาย ระบบ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับใช้กับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีระบบการแจ้งเตือนภัยที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับเหตุกราดยิง ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่มีระบบการแจ้งเตือนภัยที่หลากหลาย เช่น Emergency Alert System (EAS) และ Wireless Emergency Alerts (WEA) ซึ่งสามารถแจ้งเตือนภัยผ่านโทรศัพท์มือถือได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้พัฒนาระบบ Integrated Public Alert & Warning System (IPAWS) ซึ่งเป็นระบบแจ้งเตือนภัยระดับชาติที่เชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งเข้าด้วยกัน เพื่อให้การแจ้งเตือนภัยมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพสูงสุด

ทั้งนี้ ร่างกฎหมาย Active Shooter Alert Act of 2022 ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบแจ้งเตือนภัยสำหรับเหตุกราดยิงโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย โดยบทบัญญัติเหล่านี้สามารถนำมาปรับใช้เพื่อสร้างระบบการแจ้งเตือนภัยที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยได้ เช่น การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ การใช้เทคโนโลยีเพื่อแจ้งเตือนเหตุกราดยิงให้ประชาชนทราบโดยเร็ว และการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการแจ้งเตือนภัย

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับระบบแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงในประเทศไทย ควรมีการกำหนดแนวทางทางกฎหมายที่ชัดเจนและครอบคลุม โดยอาศัยแบบอย่างจากสหรัฐอเมริกาและปรับใช้ให้เหมาะสมกับโครงสร้างทางกฎหมายและสังคมของไทย เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลแจ้งเตือนอย่างรวดเร็ว ลดอัตราการบาดเจ็บและเสียชีวิต และเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

**คำสำคัญ:** ระบบแจ้งเตือนภัยสาธารณะ, เหตุกราดยิง, การแจ้งเตือนภัยฉุกเฉิน

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ เรื่อง “การพัฒนากลไกทางกฎหมายในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิง: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสหรัฐอเมริกา” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

† นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่อยู่: 103/73 หมู่ 5 ตำบลปากพูน อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80000

E-mail: ornniti.julla@gmail.com

## Abstract

This study aims to analyze and develop legal mechanisms for an active shooter alert system in Thailand by comparing it with the laws and alert systems of the United States, a country that has effectively developed and integrated emergency alert systems. The research focuses on studying relevant laws, systems, and best practices to propose guidelines for implementation in Thailand.

The study found that Thailand lacks a comprehensive and efficient emergency alert system for active shooter incidents, in contrast to the United States, which has a variety of alert systems such as the Emergency Alert System (EAS) and Wireless Emergency Alerts (WEA). These systems enable rapid alerts via television, radio, and mobile phones. Additionally, the U.S. has developed the Integrated Public Alert & Warning System (IPAWS), a national-level alert system that connects multiple government agencies to ensure a unified and highly effective public warning system.

Furthermore, the Active Shooter Alert Act of 2022, which is under consideration in the U.S. Senate, aims to establish a dedicated alert system for active shooter incidents. This legislation serves as a key reference for Thailand in developing its legal framework. Provisions from this act can be adapted to create an appropriate alert system for Thailand, such as enhancing interagency cooperation, utilizing technology to promptly notify the public of active shooter incidents, and establishing clear operational procedures for public warnings.

The findings suggest that the development of laws governing Thailand's active shooter alert system should include clear and comprehensive legal guidelines, drawing on the U.S. model while adapting it to fit Thailand's legal and social context. A well-structured legal framework will help ensure timely public notifications, reduce casualties, and enhance overall public safety.

**Keywords:** public warning system, active shooter incident, emergency alert

## 1. บทนำ

สำนักงานสอบสวนกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation: FBI) ได้ให้คำนิยามของการกราดยิง หรือ Mass Shooting หรือ Active Shooter Incident ไว้ว่า “เหตุการณ์ที่บุคคลหนึ่งคนหรือมากกว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในการฆ่า หรือพยายามฆ่าผู้คนในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น โดยผู้ก่อเหตุมีการใช้อาวุธปืนในการก่อเหตุ<sup>3</sup>” ทั้งนี้ สำนักงานสอบสวนกลางของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เสียชีวิตขั้นต่ำที่จะเข้าข่ายเป็นการกราดยิง แต่ตามบทบัญญัติการช่วยเหลือการสอบสวนสำหรับอาชญากรรมรุนแรง ค.ศ. 2012 (Investigative Assistance for Violent Crimes Act of 2012) ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนด “การฆ่าหมู่” หรือ “Mass Killing” ว่าเป็นการฆ่า 3 คนขึ้นไปในเหตุการณ์เดียว<sup>4</sup>

ประชาชนชาวไทยได้พบเจอกับโศกนาฏกรรมเหตุกราดยิงถึง 3 ครั้งภายในระยะเวลา 3 ปี ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2563 – 2566 โดยเหตุเกิดที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดหนองบัวลำภู และ สยามพารากอน กรุงเทพมหานคร ตามลำดับ ซึ่งทั้ง 3 เหตุการณ์นี้ส่งผลให้มียอดรวมผู้เสียชีวิตถึง 68 คน ยอดผู้เสียชีวิตที่นครราชสีมา 30 คน บาดเจ็บ 58 คน<sup>5</sup> ยอดผู้เสียชีวิตที่หนองบัวลำภู 37 คน บาดเจ็บ 10 คน<sup>6</sup> ยอดผู้เสียชีวิตที่สยามพารากอน 1 คน บาดเจ็บ 5 คน<sup>7</sup> เหตุร้ายเหล่านี้ทำให้ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกปลอดภัยในการใช้ชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่เมื่อเกิดเหตุเหล่านี้ ประชาชนมักจะเผยแพร่และติดตามข่าวสารกันเองผ่านสื่อสังคม (Social Media) เช่น เฟซบุ๊ก (Facebook) อินสตาแกรม (Instagram) ติกต็อก (Tik Tok) เอ็กซ์ (X) หรือที่รู้จักกันในชื่อเกาอย่างทวิตเตอร์ (Twitter) เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประชาชนบางกลุ่มที่ไม่ได้ใช้สื่อสังคมเหล่านี้ไม่รู้ถึงการเกิดภัยอย่างทันท่วงที ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ร่างกาย และถึงขั้นอาจถึงชีวิต<sup>8</sup>

ในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงเป็นการเฉพาะและเป็นรูปธรรม แต่ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธารณภัยอยู่แล้ว ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพียงแต่กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนการเตือนภัยไว้อย่างมีประสิทธิภาพพอที่จะคาดได้ว่าสามารถแจ้งเตือนได้ไปถึงผู้ที่กำลังจะประสบเหตุกราดยิงนั้นจริง ๆ อีกทั้งยังพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมเหตุฉุกเฉินทุกกรณี ซึ่งรวมถึงไม่ครอบคลุมในกรณีเมื่อเกิดเหตุกราดยิงด้วย นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็ไม่ครอบคลุมการเตือนภัยในภาวะฉุกเฉินในหลาย ๆ กรณี

<sup>3</sup> An event in which one or more individuals are actively engaged in killing or attempting to kill people in a populated area. Implicit in this definition is the shooter’s use of a firearm.

<sup>4</sup> Kenny Chmielewski and Michael Ray, ‘Mass Shooting’ (Encyclopedia Britannica, 2024) <<https://www.britannica.com/topic/mass-shooting>> accessed 11 November 2024

<sup>5</sup> ‘สูญเสียชีวิต! ผู้เสียชีวิตจากเหตุกราดยิงโคราชเพิ่มเป็น 30 คน’ ไทยพีบีเอส (กรุงเทพมหานคร, 9 กุมภาพันธ์ 2563) <<https://www.thaipbs.or.th/news/content/288797>> สืบค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2567.

<sup>6</sup> ‘สรุปตัวเลขผู้เสียชีวิต 37 ราย บาดเจ็บ 10 ราย เหตุการณ์กราดยิงที่หนองบัวลำภู (ณ เวลา 20.20 น.)’ เดอะสแตนดาร์ด (กรุงเทพมหานคร, 7 ตุลาคม 2565) <<https://thestandard.co/nong-bua-lamphu-shooting-3/>> สืบค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2567

<sup>7</sup> ‘ผบ.ตร. สรุปยอดผู้เสียชีวิต 2 ราย บาดเจ็บ 5 ในเหตุคนร้ายใช้อาวุธยิงกลางพารากอน’ บีบีซีไทย (กรุงเทพมหานคร, 3 ตุลาคม 2566) <<https://www.bbc.com/thai/articles/c0kxql0ggwro>> สืบค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2567

<sup>8</sup> ‘ส่องปัญหาระบบเตือนภัยที่คนไทยอาจต้องหนีตายกันด้วยทวิตเตอร์’ นิสิตนักศึกษา (กรุงเทพมหานคร, 20 ธันวาคม 2564) <<https://nisitjournal.press/2021/12/20/thai-disaster-warning-system/>> สืบค้นวันที่ 9 ตุลาคม 2566

อย่างไรก็ตาม จากข้อความข้างต้นก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยไม่มีระบบการแจ้งเตือนเลยเสียทีเดียว เพราะศูนย์เตือนภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย มีการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ และมีการแจ้งเตือนโดยส่ง SMS (Short Message Service) ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เสี่ยง เพื่อแจ้งเตือนให้ประชาชนทราบ<sup>9</sup> และเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เปิดตัวแอปพลิเคชัน “Thai Disaster Alert”<sup>10</sup> เพื่อแจ้งเตือนภัยโดยมีจุดเด่นในการแจ้งเตือนแบบเจาะลึกเข้าถึงเฉพาะพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดภัยพิบัติแบบรายงานสด เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยสามารถเตรียมพร้อมรับมือ ป้องกันภัยก่อนที่ภัยจะมาถึง การเข้าใช้แอปพลิเคชันนี้ต้องมีการลงทะเบียน และตั้งค่าเปิดสิทธิให้แอปพลิเคชันเข้าถึงตำแหน่งที่ตั้งของสมาร์ทโฟน จากนั้นจะมีการแจ้งเตือนเมื่อจังหวัดที่ผู้ใช้งานได้เลือกไว้มีการคาดการณ์ว่าจะเกิดภัยพิบัติ โดยระบบจะส่งข้อความแจ้งเตือนภัยให้ผู้ใช้งานทราบทันที ในรูปแบบข้อความแจ้งเตือนบนหน้าจอโทรศัพท์มือถือ แต่เป็นการแจ้งเตือนแค่เพียงภัยธรรมชาติเท่านั้น ไม่ได้มีมาตรการรวมถึงการเกิดอาชญากรรมร้ายแรงต่าง ๆ โดยเฉพาะเหตุกราดยิง

กระบวนการดังกล่าวของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังมีปัญหาในการเข้าถึงของประชาชน เพราะประชาชนบางกลุ่มอาจไม่มีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และไม่มีแอปพลิเคชันนี้ ทำให้อาจไม่ได้รับการแจ้งเตือนภัย และส่งผลให้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ทำให้เกิดความเสียหาย นอกจากนี้แอปพลิเคชัน Thai Disaster Alert ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีการเกิดเหตุกราดยิง จึงยังไม่ตอบโจทย์ในการพัฒนาการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงนี้

ถึงกระนั้น เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2567 ทางรัฐบาลไทยได้ประกาศว่าเผยแพร่ทางที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแจ้งข้อมูลผ่านการสื่อสารโทรคมนาคม พ.ศ. ... โดยให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นหน่วยงานกลางประสานงานการพัฒนาระบบ Cell Broadcast เพื่อแจ้งเตือนประชาชนผ่านอุปกรณ์สื่อสาร พร้อมมอบหมายให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สนับสนุนงบประมาณจากกองทุนวิจัยและพัฒนา เพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการและกำหนดหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจแจ้งเตือนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>11</sup> จากนั้นในวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2567 ได้มีการบูรณาการความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน โดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด ร่วมกันจัดทำระบบแจ้งเตือนภัยฉุกเฉิน “Cell Broadcast Service” เป็นครั้งแรก ซึ่งถือว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีของระบบการแจ้งเตือนภัยของประเทศไทย<sup>12</sup>

ในส่วนของ Cell Broadcast นั้น มีคำนิยามไว้ว่า Cell Broadcast คือ เทคโนโลยีที่ผู้ให้บริการเครือข่ายมือถือใช้ในการส่งข้อความไปยังผู้ใช้โทรศัพท์มือถือในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กำหนด โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแจ้งเตือนเหตุฉุกเฉินให้ผู้ใช้งานในพื้นที่ทราบอย่างรวดเร็วและครอบคลุม เทคโนโลยีนี้เป็นระบบ

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง 3.

<sup>10</sup> “THAI DISASTER ALERT” แอปพลิเคชันเตือนภัยพิบัติแบบ Realtime’ (Swasdee Thailand, 15 พฤษภาคม 2566) <[http://relation.disaster.go.th/cmsdetail.PRDP-7.53/42491/menu\\_8717/5228.1/](http://relation.disaster.go.th/cmsdetail.PRDP-7.53/42491/menu_8717/5228.1/)> สืบค้นวันที่ 9 ตุลาคม 2566

<sup>11</sup> ‘กรม. ไฟเขียวกฎหมาย Cell Broadcast ช่วยระบบเตือนภัยฉบับไว้มากขึ้น’ เดลินิวส์ (กรุงเทพมหานคร, 25 มิถุนายน 2567) <<https://www.dailynews.co.th/news/3572625/>> สืบค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2567

<sup>12</sup> กรมประชาสัมพันธ์, ‘ระบบแจ้งเตือนภัยฉุกเฉิน “Cell Broadcast Service” ผ่านมือถือ ครั้งแรกในไทย แจ้งเตือนภัยฉุกเฉิน 5 ภาษา เริ่มต้นปี 68’ (กรมประชาสัมพันธ์, 7 กรกฎาคม 2567) <<https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/304059>> สืบค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2567

แจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพสูงในการส่งข้อความไปยังผู้คนในพื้นที่เฉพาะ โดยไม่ต้องมีการสมัครสมาชิก หรือให้ข้อมูลส่วนตัว ระบบจะส่งข้อความผ่านเสาสัญญาณมือถือ และผู้ที่อยู่ในพื้นที่นั้นจะได้รับข้อความทันที แม้เครือข่ายจะมีการใช้งานหนาแน่น<sup>13</sup>

จากการสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2567 (ไตรมาส 1) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พบว่าประชากรไทยมีการใช้โทรศัพท์มือถือ 62.9 ล้านคน (ร้อยละ 95.4 ของจำนวนประชากร) และมีโทรศัพท์มือถือ 58.1 ล้านคน (ร้อยละ 88.1 ของจำนวนประชากร)<sup>14</sup> โดยจากสถิตินี้ดังกล่าวสามารถคาดหมายได้ว่าการแจ้งเตือนภัยผ่านโทรศัพท์มือถือโดยระบบ Cell Broadcast นั้นจะทำให้ประชาชนได้รับการแจ้งเตือนภัยอย่างครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และทัน่วงที่ได้

เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น การแจ้งเตือนให้ประชาชนตื่นตัวนั้น ยิ่งเร็วเท่าไรยิ่งเป็นเรื่องที่ดี เพราะจะได้มีการเตรียมตัวรับมือ และหาวิธีที่ทำให้ตนปลอดภัยที่สุดได้เร็ว ทำให้เพิ่มโอกาสในการมีชีวิตรอดของประชาชน โดยในสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาระบบการแจ้งเตือนสาธารณะภัยที่มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก สามารถแบ่งออกเป็นได้ 2 ระบบใหญ่ ดังต่อไปนี้

1) ระบบ Emergency Alert System (EAS) ที่มีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1997 เป็นระบบแจ้งเตือนที่ให้ผู้มีอำนาจสามารถส่งการแจ้งเตือนและข้อความเตือนภัยไปยังสาธารณะผ่านโทรทัศน์เคเบิล โทรทัศน์ดาวเทียม และโทรทัศน์กระจายเสียง รวมถึงวิทยุ AM วิทยุ FM และวิทยุดาวเทียม โดยใช้สำหรับสภาพอากาศเลวร้ายโดยเฉพาะพายุประเภทต่าง ๆ สึนามิ สารเคมีรั่วไหล และติดตามเด็กหาย (AMBER Alert<sup>15</sup>)<sup>16</sup>

2) ระบบ Wireless Emergency Alerts (WEA) ที่เปิดตัวครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 2012 เป็นเครือข่ายการแจ้งเตือนในสหรัฐอเมริกาที่ออกแบบมาเพื่อแจ้งเตือนภาวะฉุกเฉินไปยังโทรศัพท์มือถือโดยใช้เทคโนโลยี Cell Broadcast ซึ่งใช้สำหรับการแจ้งเตือนสาธารณะภัยเช่นเดียวกับระบบ EAS เพียงแต่แตกต่างกันที่สื่อกลางในการส่งข้อความการแจ้งเตือน<sup>17</sup>

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้มีการสร้างระบบบูรณาการระหว่างระบบการแจ้งเตือนภัยทั้งหมดในประเทศให้เข้ามาเป็นระบบเดียวที่เรียกว่า ระบบการแจ้งเตือนภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ หรือ Integrated Public Alert & Warning System หรือ IPAWS ซึ่งเป็นระบบการแจ้งเตือนภัยระดับชาติที่ถูกควบคุม จัดการ และสนับสนุนงบประมาณโดยสำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลาง (Federal Emergency Management Agency: FEMA) โดยมีไว้สำหรับการแจ้งเตือนในท้องถิ่นต่าง ๆ ส่งข้อมูลฉุกเฉินและข้อมูลที่ผ่านการกรองแล้วแก่สาธารณชน เพื่อช่วยชีวิตแก่ผู้ที่กำลังประสบภัย หรืออาจจะประสบภัย เป็นการส่งข้อมูลผ่านทางโทรศัพท์มือถือโดยใช้ระบบ WEA ส่งผ่านวิทยุและโทรทัศน์ผ่านระบบ EAS อีกทั้งมีการส่งผ่านวิทยุขององค์กร

<sup>13</sup> Utimaco, 'What is a Cell Broadcast?' <<https://utimaco.com/service/knowledge-base/emergency-communications-and-public-warnings/what-cell-broadcast>> accessed 11 November 2024

<sup>14</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 'การสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือนพ.ศ.2567 (ไตรมาส 1)' <[https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey\\_detail/2024/20240531072624\\_68686.pdf](https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2024/20240531072624_68686.pdf)> สืบค้นวันที่ 10 เมษายน 2568

<sup>15</sup> America's Missing: Broadcast Emergency Response

<sup>16</sup> Federal Communications Commission, 'The Emergency Alert System (EAS)' (FCC, 28 February 2025) <<https://www.fcc.gov/emergency-alert-system>> accessed 1 April 2025

<sup>17</sup> Federal Communications Commission, 'Wireless Emergency Alerts (WEA)' (FCC, 15 February 2025) <<https://www.fcc.gov/consumers/guides/wireless-emergency-alerts-wea>> accessed 1 April 2025

บริหารมหาสมุทรและชั้นบรรยากาศแห่งชาติ (National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รายงานเกี่ยวกับภัยธรรมชาติโดยเฉพาะอีกด้วย<sup>18</sup>

สหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีการเกิดเหตุกราดยิงมากที่สุดในโลก จากสถิติของแหล่งข่าว BBC ในปี ค.ศ. 2023 สหรัฐอเมริกามีเหตุกราดยิงมากถึง 632 ครั้งด้วยกัน<sup>19</sup> ด้วยเหตุนี้สภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา (the United States House of Representatives) ได้ผ่านร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งเตือนสาธารณะในกรณีที่มีเหตุกราดยิงโดยเฉพาะเมื่อปีค.ศ. 2022 โดยกฎหมายฉบับนี้มีชื่อเรียกว่า “Active Shooter Alert Act of 2022” ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในขั้นตอนรอความเห็นชอบจากวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา (the United States Senate)<sup>20</sup> โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะมีประโยชน์อย่างมากในการปรับใช้และเป็นแนวทางให้กับประเทศไทยได้

ในการพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยต้องมีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานตำรวจ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยต้องมีการวางระบบในการแจ้งเตือนตั้งแต่ขั้นตอนการรับรู้ว่ามีเหตุกราดยิงเกิดขึ้น ไปถึงการแจ้งเตือนให้ประชาชนรับรู้ในเขตพื้นที่ และต้องมีการแจ้งวิธีการปฏิบัติเพื่อเอาตัวรอด ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงแนวทางทางกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิง เพื่อสร้างความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อป้องกันการเกิดภัย และเพื่อสร้างความรู้สึกลดภัยให้กับประชาชน โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นประเทศที่เกิดเหตุกราดยิงมากที่สุดในโลก และเป็นประเทศเดียวที่มีแนวทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับสังคมและบริบทของประเทศไทย

## 2. หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หัวข้อนี้จะอธิบายหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัย เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หน้าที่ของรัฐ แนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน แนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ และแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นส่วนตัว รวมถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม เช่น ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรมและทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างพื้นฐานความเข้าใจที่ชัดเจนและเป็นระบบสำหรับการศึกษาต่อไป

### 2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักสำคัญที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การกระทำของรัฐสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย โดยมุ่งปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจดังกล่าว หลักการนี้มีองค์ประกอบสำคัญ

<sup>18</sup> FEMA, ‘Integrated Public Alert & Warning System’, (FEMA, 7 March 2025) <<https://www.fema.gov/emergency-managers/practitioners/integrated-public-alert-warning-system>> accessed 1 April 2025

<sup>19</sup> ‘How Many US Mass Shootings Have There Been in 2023?’ BBC (London, 7 December 2023) <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-41488081>> accessed 3 September 2024

<sup>20</sup> Rebecca Shabad, ‘House Passes Bipartisan Bill to Create Active Shooter Alert System’ BBC (London, 14 <<https://www.nbcnews.com/politics/congress/house-passes-bipartisan-bill-create-active-shooter-alert-system-rcna38179>> accessed 1 December 2024

สองประการ ได้แก่ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในปัจจุบัน และไม่สามารถกระทำการใดที่ขัดต่อกฎหมายที่เป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจ และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน แตกต่างจากเอกชนซึ่งสามารถกระทำการใด ๆ ได้ตราที่ไม่มีกฎหมายห้าม หลักดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยพลการและรับรองว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะมีความชอบธรรม ซึ่งทั้งสองหลักนี้เป็นเครื่องมือที่ช่วยจำกัดและควบคุมอำนาจของฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน<sup>21</sup>

การแจ้งเตือนภัยทุกประเภทไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเหตุกราดยิงหรือไม่ มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าถึงผู้คนเป็นจำนวนมาก และเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ ความสะดวกในการควบคุมและจัดการจะให้ทำโดยเอกชนเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ ต้องกระทำโดยหน่วยงานของรัฐร่วมด้วย และในการกระทำของรัฐทุกอย่างต้องมีกฎหมายรองรับ ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนากฎหมายดังกล่าว

## 2.2 หน้าที่ของรัฐ

ในการพัฒนาหลักทางกฎหมายในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิง รัฐมีหน้าที่ป้องกันและรับมือกับอาชญากรรม เนื่องจากรัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน ดังนั้น หน้าที่ของรัฐจึงเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญในการพัฒนาหลักทางกฎหมายนี้

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวคิดของมงแต็สกีเยอ (Montesquieu) คือการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร เพื่อป้องกันมิให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งรวมอยู่ที่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลเดียวอันอาจนำมาสู่การใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตได้ โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยมักจะนำหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้มาใช้

ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมายปกครองบ้านเมือง เกิดขึ้นในรูปแบบของรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีการใช้เจตจำนงของประชาชนในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ ฝ่ายตุลาการคือฝ่ายที่ใช้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในรัฐนั้น ๆ และท้ายสุดฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยฝ่ายการเมืองที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการดำเนินการต่าง ๆ และพัฒนาประเทศ และฝ่ายปกครองที่นำนโยบายของฝ่ายการเมืองมาปรับใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรมภายใต้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น<sup>22</sup>

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ

การแจ้งเตือนเหตุกราดยิงมีความสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ กล่าวคือ หากประเทศใดประเทศหนึ่งมีระบบการแจ้งเตือนภัยที่ดี ก็สามารถทำให้ประชาชนในประเทศนั้น ๆ สามารถรับมือและป้องกันตนจากภัยที่อาจเกิด หรือกำลังเกิดขึ้นได้ ทำให้ประชาชนในประเทศนั้น ๆ รู้สึกได้รับการดูแลที่ดี และรู้สึกถึงความปลอดภัย โดยความปลอดภัยสาธารณะ สามารถอธิบายได้ดังนี้

ความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) หมายถึง ความเป็นอยู่ที่ดีและการคุ้มครองทุกคนในสังคม เป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องรับรองว่าประชาชนจะปลอดภัยจากภัยอันตรายทั้งปวง ซึ่งรวมถึงสิ่งต่าง ๆ

<sup>21</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2549) 18.

<sup>22</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 15, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 225.

เหล่านี้ เช่น การป้องกันอาชญากรรม การตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉิน การแจ้งเตือนภัย และการตรวจสอบให้แน่ใจว่าอาคารและถนนมีความปลอดภัยในการใช้งาน ความปลอดภัยสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญสำหรับทุกคน และเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่และปลอดภัยสำหรับประชาชนในการดำรงชีวิตอยู่ ดังนั้น กลไกและมาตรการในการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความปลอดภัยสาธารณะ เนื่องจากการแจ้งเตือนภัยจะสามารถทำให้ประชาชนรู้สึกถึงการได้รับการคุ้มครองจากรัฐลดความกังวลในการถูกทำร้ายลง และสามารถนำตัวเองไปอยู่ในที่ปลอดภัยได้เร็วขึ้น<sup>23</sup>

Abraham Maslow นักจิตวิทยาชื่อดัง ได้นิยามความปลอดภัยในลักษณะที่กว้างกว่าในแบบจำลองลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Maslow's Hierarchy of Needs) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดี โดยเขาได้อธิบายว่าหนึ่งในความต้องการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของมนุษย์คือความปลอดภัย ซึ่งไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงความปลอดภัยทางกายภาพ แต่ยังรวมถึงความมั่นคงในด้านสุขภาพ การเงิน ทรัพย์สิน อาชีพ และครอบครัวอีกด้วย<sup>24</sup>

#### 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นส่วนตัว

สิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิส่วนบุคคลนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยกำหนดไว้ในข้อ 12 หัวข้อสิทธิความเป็นส่วนตัว ว่า “บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกหลอกลวง ภัยรุกราน และชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองของกฎหมายจากการแทรกแซงสิทธิ หรือการหลอกลวงดังกล่าวนี้”

ในส่วนของประเทศไทยสิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิส่วนบุคคลนี้ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำความผิดเป็นการละเมิด หรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

เมื่อระบบการแจ้งเตือนภัยมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง และต้องมีการเข้าถึงสัญญาณโทรศัพท์ หรืออุปกรณ์สื่อสารอื่น ๆ ผู้ควบคุมระบบการแจ้งเตือนภัยซึ่งก็คือรัฐต้องคำนึงถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้รับสารการแจ้งเตือนภัยด้วย หากมีการใช้ระบบการแจ้งเตือนภัยโดยไม่คำนึงถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัว ก็อาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเกินควรแก่ประชาชนผู้รับสาร

#### 2.5 ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม

การเกิดอาชญากรรมสามารถอธิบายได้โดยใช้ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ ผู้กระทำผิด (Offender) เหยื่อ หรือเป้าหมาย (Victim/Target) และโอกาส (Opportunity) เมื่อองค์ประกอบทั้งสามด้านนี้เกิดขึ้นพร้อมกันในสถานการณ์หนึ่ง จะส่งผลให้เกิดการกระทำผิด หรืออาชญากรรมขึ้นได้ โดยผู้กระทำผิด หมายถึง บุคคลที่มีความตั้งใจ หรือแรงจูงใจที่จะก่อเหตุอาชญากรรม การกระทำดังกล่าวอาจเกิดจากปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ความต้องการผลประโยชน์ ความโกรธ หรือแรงกระตุ้นจากสิ่งแวดล้อม เหยื่อ หรือเป้าหมาย หมายถึง บุคคล สถานที่ หรือวัตถุสิ่งของที่ผู้กระทำผิดมุ่งเป้าไปยังเพื่อกระทำการผิดกฎหมาย เหยื่อ หรือเป้าหมายดังกล่าวมักอยู่ในสถานะที่เปราะบาง หรือขาดการป้องกันตัวที่

<sup>23</sup> The city of Austin, ‘What Is Public Safety?’ <<https://www.austintexas.gov/blog/what-public-safety>> accessed 3 January 2025

<sup>24</sup> Barry Friedman, ‘What Is Public Safety?’ (NYU Law, 19 March 2021) <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3808187#paper-references-widget](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3808187#paper-references-widget)> accessed 3 January 2025

เพียงพอ และสุดท้าย โอกาส หมายถึง สถานการณ์ที่เอื้อต่อการกระทำผิด เช่น ช่วงเวลา หรือสถานที่ที่เหมาะสมที่ทำให้ผู้กระทำผิดสามารถลงมือก่ออาชญากรรมได้<sup>25</sup>

เมื่อองค์ประกอบทั้งสามด้านนี้เกิดขึ้นพร้อมกัน จะสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมและเพิ่มโอกาสให้เกิดอาชญากรรม ดังนั้น การลด หรือกำจัดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งของสามเหลี่ยมอาชญากรรมนี้จะช่วยลดความเสี่ยงและป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมได้

ในส่วนบทบาทของการแจ้งเตือนภัยเพื่อลดความเสี่ยง ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยป้องกันอาชญากรรมและลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น การแจ้งเตือนภัยทำหน้าที่ส่งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญไปยังบุคคลที่อาจตกเป็นเหยื่อ หรือเป้าหมายของอาชญากรรม เช่น การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น สถานที่เสี่ยงภัย หรือคำแนะนำในการปฏิบัติตัวในสถานการณ์ฉุกเฉิน การแจ้งเตือนดังกล่าวช่วยให้ผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อสามารถเพิ่มระดับการระมัดระวังตนเอง ลดความเสี่ยงจากการตกเป็นเป้าหมาย และหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่อาจเอื้อให้เกิดอาชญากรรมได้

## 2.6 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory) เป็นแนวทางการป้องกันอาชญากรรมที่มีรากฐานมาจากแนวคิดของสำนักดั้งเดิม (Classical School) ซึ่งมุ่งเน้นการป้องกันอาชญากรรมผ่านการแสดงตนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่สาธารณะ โดยมีการนำเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบออกตรวจตราพื้นที่อย่างเป็นระบบ ทั้งในรูปแบบสายตรวจและการจัดเขตตรวจ เพื่อจำกัดโอกาสที่คนร้ายจะก่ออาชญากรรม

นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการสนับสนุนการตรวจตราและสืบสวน เมื่อเกิดเหตุอาชญากรรม การสืบสวนสอบสวนและการจับกุมจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องปรามไม่ให้คนร้ายกล้ากระทำความผิดในอนาคต และเพื่อไม่ให้เหตุการณ์ดังกล่าวกลายเป็นแบบอย่างส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ<sup>26</sup>

เมื่อหน่วยงานตำรวจมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามกฎหมายอยู่แล้ว การมีส่วนร่วมของหน่วยงานตำรวจในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อมีเหตุกราดยิงจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และหากเป็นการใช้เพียงหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่ไม่ใช่หน่วยงานตำรวจ ระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อมีเหตุกราดยิงก็จะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น หน่วยงานตำรวจจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

## 3. กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้อง

การแจ้งเตือนสาธารณภัยของสหรัฐอเมริกานั้นถือได้ว่ามีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก มีความครอบคลุมในทุกสาธารณภัย และมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้กฎหมายที่เกี่ยวกับการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงโดยเฉพาะยังไม่ผ่านเป็นกฎหมาย แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการเสนอกฎหมายและได้อนุมัติกฎหมายฉบับนี้แล้ว จึงอาจเป็นแนวทางที่สำคัญในการพัฒนากลไกทางกฎหมายในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงของไทย โดยผู้เขียนได้ค้นคว้าหาข้อมูลกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง และสาธารณภัยอย่างอื่น และสรุปได้ดังต่อไปนี้

<sup>25</sup> สำนักงานกิจการยุติธรรม, ‘กรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ’ <<https://www.oja.go.th/wp-content/uploads/2018/02/Contents.pdf>> สืบค้นวันที่ 3 มกราคม 2568

<sup>26</sup> เฟิงอ้าง

### 3.1 ร่าง Active Shooter Alert Act of 2022

รายละเอียดเกี่ยวกับร่างกฎหมายนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระดับชาติ (National Coordinator) ของเครือข่ายการสื่อสารแจ้งเตือนเหตุกราดยิง (Active Shooter Alert Communications Network) ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับเหตุกราดยิง<sup>27</sup>

ร่างกฎหมายนี้กำหนดหน้าที่ของผู้ประสานงาน โดยให้ทำงานร่วมกับรัฐบาลระดับมลรัฐ (State) ชนเผ่า (Tribal) และท้องถิ่น (Local) เพื่อส่งเสริมการประสานงานระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของเครือข่าย นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ให้ส่งเสริมหน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐบาลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐบาลชนเผ่า จัดทำกระบวนการตอบสนองต่อสถานการณ์ผู้ก่อเหตุกราดยิง<sup>28</sup> และท้ายที่สุด กำหนดให้สำนักงานตรวจสอบอิสระของรัฐสภา (Government Accountability Office - GAO) ศึกษาและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการตอบสนองของรัฐและท้องถิ่นต่อสถานการณ์เหตุกราดยิง รวมถึงสถานการณ์ที่จำเป็นต้องออกการแจ้งเตือน หรือคำเตือนต่อสาธารณะ<sup>29</sup>

มาตรา 3 ของกฎหมายนี้เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการประสานงานระดับชาติเกี่ยวกับเครือข่ายการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในกฎหมายระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อมีเหตุกราดยิง และเป็นมาตราสำคัญของตัวร่างกฎหมายนี้ โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 1) การประสานงานภายในกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ

อัยการสูงสุด (Attorney General) จะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระดับชาติของเครือข่ายการสื่อสารแจ้งเตือนเหตุกราดยิง (Active Shooter Alert Communications Network) โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจะมีตำแหน่งเป็นผู้ประสานงานการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง (Active Shooter Alert Coordinator)<sup>30</sup>

#### 2) หน้าที่ของผู้ประสานงาน

ผู้ประสานงานการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงมีหน้าที่สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐ ชนเผ่า และท้องถิ่น จัดทำแนวปฏิบัติในการรับมือกับเหตุกราดยิง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ยังไม่มีแนวปฏิบัติดังกล่าว รวมถึงขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางระหว่างรัฐ หรือระหว่างเขตอำนาจ เช่น สนามบิน และด่านตรวจคนเข้าเมือง<sup>31</sup>

#### 3) เป้าหมาย

ผู้ประสานงานการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงต้องส่งเสริมแนวปฏิบัติในการพัฒนานโยบายและขั้นตอนการใช้ระบบแจ้งเตือนภัย เช่น ป้ายข้อความอัจฉริยะ และระบบข้อมูลอื่น ๆ เพื่อแจ้งเตือนประชาชน นักท่องเที่ยว และผู้ที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับเหตุกราดยิง ต้องจัดทำแนวทางเกี่ยวกับเนื้อหาและรูปแบบของข้อความแจ้งเตือนที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ประสานงานแผนการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงของรัฐ ชนเผ่า และท้องถิ่น ในระดับภูมิภาค วางแผนออกแบบระบบแจ้งเตือนที่รองรับหลายภาษาเพื่อให้สามารถแจ้งเตือนประชาชนและนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ให้คำแนะนำและฝึกอบรมแก่หน่วยงานด้านการขนส่งเกี่ยวกับ

<sup>27</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 3 (a)

<sup>28</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 3 (b)

<sup>29</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 5

<sup>30</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 3 (a)

<sup>31</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 3 (b)

การใช้ระบบแจ้งเตือนภัยอย่างเหมาะสม และพัฒนาแนวทางการแจ้งเตือนที่สามารถแจ้งเตือนประชาชนในบริเวณใกล้เคียงกับเหตุการณ์ได้โดยไม่เป็นการเปิดเผยตำแหน่งของผู้ที่กำลังหลบภัยให้กับผู้ก่อเหตุ<sup>32</sup>

4) ระบบการแจ้งเตือนภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ (Integrated Public Alert and Warning System: IPAWS)

ผู้ประสานงานการแจ้งเตือนเหตุการณ์จะต้องทำงานร่วมกับผู้บริหารสำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลาง (Federal Emergency Management Agency: FEMA) รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม และประธานคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ (Federal Communications Commission - FCC) เพื่อใช้ระบบแจ้งเตือนภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการในการออกประกาศแจ้งเตือนภัยเหตุการณ์<sup>33</sup>

5) การรายงานต่อสภาองเกรส

ผู้ประสานงานการแจ้งเตือนเหตุการณ์ต้องรายงานผลการดำเนินงานและประสิทธิภาพของแผนแจ้งเตือนให้สภาองเกรสทราบ โดยต้องปรึกษากับสำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลาง รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม และประธานคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ ภายใน 18 เดือนหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ และทุก ๆ 2 ปีหลังจากนั้น จนกว่ารัฐบาลของแต่ละรัฐ ชนเผ่า และท้องถิ่นจะดำเนินการตามแผนแจ้งเตือนเหตุการณ์ที่กำหนดไว้<sup>34</sup>

นอกจากมาตรา 3 ที่ได้กำหนดหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการประสานงานระดับชาติไว้แล้ว อีกหนึ่งมาตราที่สำคัญคือมาตรา 4 ซึ่งเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานสำหรับการออกและเผยแพร่การแจ้งเตือนผ่านเครือข่ายการแจ้งเตือนเหตุการณ์ กล่าวคือเป็นแนวปฏิบัติของหน่วยงานในภาครัฐเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice)

ร่างกฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ประสานงานทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลาง กระทรวงคมนาคม คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ สถานีโทรทัศน์ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในระดับรัฐ ท้องถิ่น และชนเผ่า มีการพัฒนาแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการส่งการแจ้งเตือนเหตุการณ์ผ่านเครือข่ายการแจ้งเตือน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเทคโนโลยีปัจจุบัน<sup>35</sup>

2) คณะกรรมการที่ปรึกษา

มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีประสบการณ์รับมือเหตุการณ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยสาธารณะ เจ้าหน้าที่ฉุกเฉิน ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางผังเมือง และนักจิตวิทยาพฤติกรรม เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด และต้องมีการทบทวนและปรับปรุงแนวปฏิบัติทุก 5 ปี<sup>36</sup>

3) ข้อจำกัดของการจัดให้มีแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด

แนวปฏิบัติเหล่านี้จะเป็นไปโดยสมัครใจ และต้องคำนึงถึงการเผยแพร่ข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่ก่อให้เกิดความตื่นตระหนกในวงกว้าง รวมถึงการจำกัดขอบเขตของการแจ้งเตือนให้ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 3 (c)

<sup>33</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 3 (d)

<sup>34</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 3 (e)

<sup>35</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 4 (a)

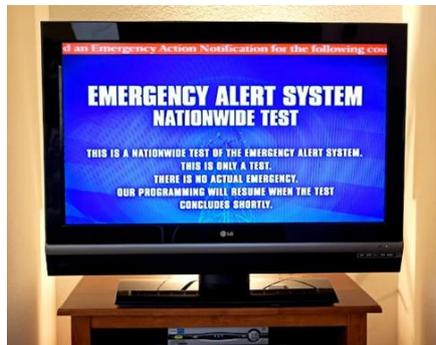
<sup>36</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 4 (b)

<sup>37</sup> Active Shooter Alert Act of 2022, Section 4 (c)

จากข้อความข้างต้น สรุปได้ว่าร่างกฎหมายนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการพัฒนาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์กราดยิง โดยมุ่งเน้นการสื่อสารที่รวดเร็วและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และร่างกฎหมายฉบับนี้ยังสามารถเป็นแนวทางสำคัญที่ใช้ในการพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยในเหตุการณ์กราดยิงของไทยอีกด้วย

### 3.2 ระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง (Code of Federal Regulations - CFR)

ระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง (Code of Federal Regulations - CFR) หมวดที่ 47 ส่วนที่ 11 ได้กำหนดกฎระเบียบและกระบวนการสำหรับระบบการแจ้งเตือนเหตุฉุกเฉินในสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า Emergency Alert System (EAS) โดยระบบ EAS ถูกออกแบบมาเพื่อแจ้งเตือนและเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเหตุฉุกเฉิน เช่น ภัยธรรมชาติ หรือภัยคุกคามต่อความปลอดภัยสาธารณะ โดยประธานาธิบดีสามารถใช้ระบบนี้สื่อสารกับประชาชนในกรณีที่มีความฉุกเฉินระดับชาติได้ อีกทั้งองค์กรท้องถิ่นและรัฐบาลสามารถเลือกใช้ระบบนี้สำหรับการแจ้งเตือนระดับท้องถิ่น เช่น การเตือนภัยสภาพอากาศได้



ภาพที่ 3.1 ตัวอย่างของระบบ Emergency Alert System (EAS)<sup>38</sup>

ระบบนี้บังคับให้ผู้ให้บริการสื่อ เช่น สถานีโทรทัศน์ วิทยุ เคเบิล ดาวเทียม และบริการไร้สาย ต้องเข้าร่วมในระบบการแจ้งข้อมูลฉุกเฉินตามมาตรฐานที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นการใช้สัญญาณเสียงและข้อความที่ชัดเจน ระบบต้องผ่านการทดสอบอย่างสม่ำเสมอ มีการทดสอบรายสัปดาห์และรายเดือน เนื้อหาของข้อความแจ้งเตือนต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และคำแนะนำสำหรับประชาชน และการแจ้งเตือนต้องเข้าถึงได้สำหรับผู้ที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน หรือการมองเห็น เป็นต้น<sup>39</sup>

### 3.3 กฎหมายว่าด้วยเครือข่ายการเตือนภัยและการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน (Warning, Alert, and Response Network (WARN) Act)

กฎหมายว่าด้วยเครือข่ายการเตือนภัยและการตอบโต้เหตุฉุกเฉินฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ผ่านเมื่อ ค.ศ. 2006 จากการอนุมัติของสภาองเกรสชุดที่ 109 ซึ่งได้ลงนามบังคับใช้เป็นกฎหมายภายใต้หมวดที่ 6 ของ Public Law 109-347<sup>40</sup> ภายใต้ชื่อ Security and Accountability for Every Port Act of 2006 เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถานีโทรทัศน์สาธารณะในการติดตั้งอุปกรณ์ดิจิทัลที่สามารถจัดการการแจ้งเตือนฉุกเฉินได้ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อให้คำแนะนำแก่

<sup>38</sup> Engadget, 'FCC Aims to Make Emergency Alerts More Accessible for the Hard of Hearing' (Engadget, 15 December 2021) <<https://www.engadget.com/fcc-emergency-alert-system-deaf-accessibility-171239252.html>> accessed 10 April 2025

<sup>39</sup> Code of Federal Regulations Title 47 Part 11 Section 11.1

<sup>40</sup> Public Law หรือ P.L. คือ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาองเกรส และได้รับการลงนามจากประธานาธิบดี ซึ่งประกอบด้วย หมายเลขสภาองเกรส (Congress Number) แล้วตามด้วยหมายเลขลำดับของกฎหมาย (Sequential number) ดังนั้น Public Law 109-347 หมายถึง กฎหมายลำดับที่ 347 ของสภาองเกรสที่ 109

คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ เกี่ยวกับการส่งข้อความแจ้งเตือนฉุกเฉิน โดยผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือถึงลูกค้าของพวกเขา

คำแนะนำของคณะกรรมการได้วางโครงสร้างสำหรับระบบแจ้งเตือนผ่านโทรศัพท์มือถือเชิงพาณิชย์ (Commercial Mobile Alert System - CMAS) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ ตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ และสำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลาง ได้ตกลงกัน ระบบ CMAS เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2012<sup>41</sup> โดยระบบ CMAS นี้ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นระบบ WEA หรือ Wireless Emergency Alert ซึ่งเป็นการส่งข้อความแจ้งเตือนไปยังโทรศัพท์มือถือในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบผ่านระบบ Cell Broadcast โดยข้อความเหล่านี้ส่งโดยสำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลาง และหน่วยงานรัฐ หรือท้องถิ่น



ภาพที่ 3.2 ตัวอย่างของระบบ Wireless Emergency Alert (WEA)<sup>42</sup>

กฎหมายฉบับนี้มีเพื่อพัฒนาระบบแจ้งเตือนฉุกเฉินแห่งชาติที่ทันสมัย โดยมีเป้าหมายในการส่งข้อมูลที่สำคัญไปยังประชาชนผ่านช่องทางเทคโนโลยีไร้สาย เช่น โทรศัพท์มือถือ นอกเหนือจากการแจ้งเตือนผ่านสื่อดั้งเดิมอย่างวิทยุและโทรทัศน์ กฎหมายนี้มุ่งเน้นการสร้างระบบที่สามารถแจ้งเตือนได้อย่างรวดเร็ว แม่นยำ และครอบคลุมพื้นที่เฉพาะที่เกิดเหตุฉุกเฉิน เช่น ภัยธรรมชาติ การโจมตีจากผู้ก่อการร้าย หรือเหตุการณ์อื่น ๆ ที่คุกคามความปลอดภัยของประชาชน

ระบบ WEA หรือ CMAS นี้ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะกับผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์มือถือ ซึ่งการเข้าร่วมเป็นไปโดยสมัครใจ แต่ผู้ให้บริการที่เข้าร่วมจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนดโดยคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ ระบบแจ้งเตือนนี้สามารถรองรับการใช้งานในช่วงที่เครือข่ายมีการใช้งานหนาแน่น (เช่น ในช่วงภัยพิบัติ) และข้อความแจ้งเตือนต้องสั้น กระชับ ชัดเจน รวมถึงรองรับผู้พิการ เช่น การแจ้งเตือนในรูปแบบข้อความสำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยิน

นอกจากนี้ สำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลางทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลระบบ โดยมีการกำหนดให้มีการทดสอบระบบเป็นระยะ เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายดังกล่าวได้กลายเป็นรากฐานของ Wireless Emergency Alerts (WEA) ซึ่งเป็นระบบแจ้งเตือนภัยที่ใช้ในปัจจุบัน โดยเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการเพิ่มความปลอดภัยให้กับประชาชนในสหรัฐอเมริกา<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Linda K. Moore, 'The Emergency Alert System (EAS) and All-Hazard Warnings' (Congressional Research Service, 26 August 2010) <<https://www.policyarchive.org/download/19864>> accessed 15 January 2025

<sup>42</sup> Chuck Westerheide, 'Emergency Alert Tests Scheduled in San Diego County' (County News Center, 7 September 2022) <<https://www.countynewscenter.com/emergency-alert-tests-scheduled-in-san-diego-county/>> accessed 10 April 2025

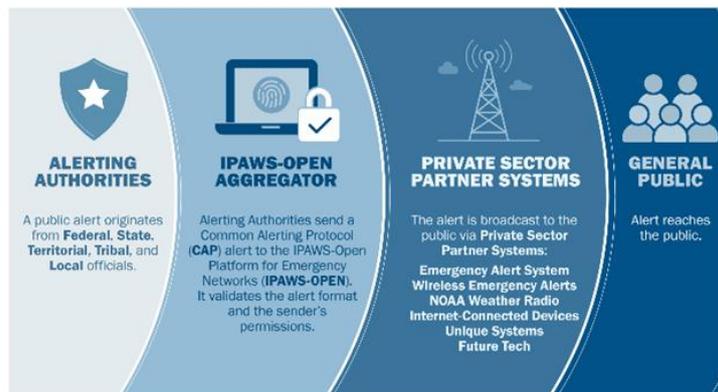
<sup>43</sup> Ibid 5.

กฎหมายนี้กำหนดให้คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านระบบเตือนภัยผ่านมือถือ (Commercial Mobile Service Alert Advisory Committee)<sup>44</sup> โดยคณะกรรมการชุดนี้ต้องประกอบไปด้วยสมาชิกจากรัฐบาลระดับรัฐ ท้องถิ่น และชนเผ่า อุตสาหกรรมและสมาคมต่าง ๆ รวมถึงตัวแทนของผู้ที่มีความต้องการพิเศษ<sup>45</sup>

### 3.4 กฎหมายว่าด้วยระบบแจ้งเตือนสาธารณะและระบบเตือนภัยแบบบูรณาการ (Integrated Public Alert and Warning System (IPAWS) Modernization Act of 2015)

กฎหมายว่าด้วยระบบแจ้งเตือนสาธารณะและระบบเตือนภัยแบบบูรณาการ หรือ IPAWS Modernization Act of 2015 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อปรับปรุงระบบการแจ้งเตือนสาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ทันสมัย โดยถูกตราเป็น Public Law 114-143 กฎหมายนี้กำหนดให้ระบบ IPAWS เป็นระบบการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการของรัฐบาลกลาง และมอบหมายให้สำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลางทำการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการส่งการแจ้งเตือน

กฎหมายนี้ครอบคลุมการรวมระบบแจ้งเตือนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ทั้งระบบ Emergency Alert System (EAS) ซึ่งเป็นการแจ้งเตือนผ่านดาวเทียม โทรศัพท์ และวิทยุ ระบบ Wireless Emergency Alert (WEA) ซึ่งเป็นการแจ้งเตือนฉุกเฉินผ่านมือถือ ระบบขององค์การบริหารมหาสมุทรและชั้นบรรยากาศแห่งชาติ (National Oceanic and Atmospheric Administration - NOAA) และระบบที่ใช้อินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทั้งระดับรัฐบาลกลาง รัฐ และท้องถิ่นในการใช้ระบบ รวมถึงกำหนดมาตรการในการทดสอบและบำรุงรักษาระบบ และสร้างระเบียบปฏิบัติเพื่อป้องกันการแจ้งเตือนที่ผิดพลาดและการใช้งานโดยไม่ได้รับอนุญาต



ภาพที่ 3.3 รูปแบบการทำงานของระบบ IPAWS<sup>46</sup>

ใจความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้อยู่ในมาตรา 2 โดยเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Homeland Security Act of 2002) ในหมวดที่ 5 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีอยู่เดิม แต่เป็นการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแจ้งเตือนในภาวะฉุกเฉิน และเป็นการต่อยอดจากกรอบการทำงานที่กำหนดไว้ในคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 13407 เมื่อปี ค.ศ. 2006 โดยประธานาธิบดี George W. Bush<sup>47</sup> ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องให้มีระบบแจ้งเตือนที่ครอบคลุม

<sup>44</sup> Public Law 109-347, Section 603 (a)

<sup>45</sup> Public Law 109-347, Section 603 (b)

<sup>46</sup> Konexus, 'What is IPAWS?' <<https://support.konexus.com/what-is-ipaws>> accessed 10 April 2025

<sup>47</sup> ประธานาธิบดีคนที่ 39 ของสหรัฐอเมริกา

มาตรา 2 ของกฎหมายว่าด้วยระบบแจ้งเตือนสาธารณะและระบบเตือนภัยแบบบูรณาการ เป็นการปรับปรุงระบบการแจ้งเตือนและเตือนภัยสาธารณะแบบบูรณาการ โดยมาตรานี้กำหนดอำนาจของผู้บริหารสำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลางในการทำหน้าที่แจ้งเตือนภัยพิบัติธรรมชาติ การก่อการร้าย และภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยให้มีการปรับปรุงระบบให้ทันสมัยเพื่อให้ประธานาธิบดี หน่วยงานรัฐบาลกลาง รัฐชนเผ่า และรัฐบาลท้องถิ่นสามารถแจ้งเตือนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>48</sup>

มาตรานี้ยังกำหนดข้อปฏิบัติสำคัญหลายประการ เช่น การสร้างมาตรฐานและขั้นตอนการทำงานร่วมกัน การปรับระบบให้สามารถกระจายข้อมูลตามพื้นที่และความเสี่ยง การรองรับผู้พิการและผู้ที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึง การจัดฝึกอบรมและทดสอบระบบ การสร้างความปลอดภัยจากการก่อการร้าย การให้ความรู้แก่สาธารณะ และการประสานงานกับภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง<sup>49</sup>

นอกจากนี้ มาตรา 2 ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ IPAWS เพื่อให้คำแนะนำในการพัฒนาระบบ และกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อสภาองเกรส รวมถึงอนุมัติงบประมาณสำหรับการดำเนินการ ทั้งนี้มาตรานี้ยังระบุข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อไม่ให้กระทบต่ออำนาจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ และคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ<sup>50</sup>

ระบบการแจ้งเตือนภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ หรือ IPAWS ถูกนำมาใช้เพื่อแจ้งเตือนประชาชนในกรณีต่าง ๆ เช่น พายุทอร์นาโด การอพยพ แผ่นดินไหว การลักพาตัวเด็ก (ผ่านระบบ America's Missing: Broadcast Emergency Response หรือที่รู้จักกันในชื่อ AMBER Alerts) คำสั่งให้อยู่ในที่พิงพิงทรัพยากรสำหรับจัดการภัยพิบัติ และการแจ้งเตือนจากประธานาธิบดี ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2013 หน่วยงานจัดการเหตุฉุกเฉินของรัฐแมสซาชูเซตส์ได้ส่งการแจ้งเตือนผ่าน IPAWS หลังเหตุระเบิดในงาน Boston Marathon

ปัจจุบัน 49 รัฐจาก 50 รัฐกำลังดำเนินการบูรณาการระบบของตนกับ IPAWS เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง เช่น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การเพิ่มความร่วมมือระหว่างทุกระดับของรัฐบาล และการเสริมสร้างบทบาทการกำกับดูแลของสภาองเกรส<sup>51</sup>

#### 4. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีระบบการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงอย่างเป็นทางการหรือระบบที่ปฏิบัติได้จริง แต่หน่วยงานกำลังเร่งพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยต่าง ๆ ให้มีความสากลมากขึ้น กล่าวคือเป็นระบบที่สามารถแจ้งเตือนผ่านโทรศัพท์ได้ เข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น และส่งการแจ้งเตือนภัยได้อย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การแจ้งเตือนเมื่อเกิดเหตุกราดยิงนั้นต้องใช้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยตรง ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีแผนการพัฒนาตรงนี้

<sup>48</sup> Integrated Public Alert and Warning System (IPAWS) Modernization Act of 2015, Section 2(a)

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Integrated Public Alert and Warning System (IPAWS) Modernization Act of 2015, Section 2(b)

<sup>51</sup> U.S. Government Publishing Office, 'Senate Report 114-73 of IPAWS Modernization Act of 2016' <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-114srpt73/html/CRPT-114srpt73.htm>> accessed 15 January 2025

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานรัฐก็ได้ร่วมกันพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัย ซึ่งก็คือ (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแจ้งข้อมูลผ่านการสื่อสารโทรคมนาคม พ.ศ. .... ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ และเห็นชอบให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งข้อมูลผ่านการสื่อสารโทรคมนาคม หรือระบบ Cell Broadcast และเห็นชอบให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะในการพัฒนาระบบ Cell Broadcast<sup>52</sup> แต่ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ และยังไม่มีการเผยแพร่ให้ประชาชนเข้าถึงได้ ผู้เขียนจึงขอเสนอกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีทางกฎหมายในระบบการแจ้งเตือนภัย เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัย

#### 4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หน้าที่ของรัฐในการรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 60 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในกรณี องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูล หรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้ง การกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 40) และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 47) โดยเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการจัดสรรคลื่นความถี่อย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มเติม “...สิทธิในการเข้าใช้วงโคจรของดาวเทียม” ขึ้น เพื่อกำหนดให้เป็นสมบัติของชาติด้วย เนื่องจากวงโคจรของดาวเทียมนั้นไม่มีเจ้าของ ประเทศใดจะมีสิทธิเข้าใช้วงโคจรในระดับและเส้นทางอย่างไร เป็นเรื่องการตกลงระหว่างประเทศที่รัฐจำเป็นต้องใช้ความเป็นรัฐไปทำความตกลง และเมื่อเป็นสมบัติของชาติแล้ว จึงต้องกำหนดให้รัฐใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ความในวรรคสามยังกำหนดรายละเอียดของการคุ้มครองประชาชนมิให้ถูก

<sup>52</sup> เติลินวิส์ (เชิงอรธ 8) 4.

เอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ และการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย<sup>53</sup>

ดังนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐควรใช้คลื่นความถี่และระบบดาวเทียมเพื่อพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยในเหตุการณ์ภัย เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ตามหน้าที่ที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

#### 4.2 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ฉบับนี้มีพื้นฐานมาจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในกระทรวงมหาดไทย เพื่อรวมภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นเอกภาพ โดยรวมถึงงานที่เคยดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความชัดเจนในการปฏิบัติงาน

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีความเกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัยโดยตรง โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

คำนิยามของสาธารณภัยได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไว้ว่า “สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย”

มาตรา 4 ดังกล่าวข้างต้น ก็ได้กำหนดคำนิยามของการก่อวินาศกรรมไว้เช่นกัน โดยบัญญัติไว้ดังนี้ “การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวน ขัดขวางหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ”

จากการกำหนดคำนิยามของสาธารณภัยดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าลักษณะของเหตุกราดยิงซึ่งเป็นภัยที่มนุษย์ทำให้เกิดขึ้น มีผลกระทบต่อสาธารณสุข ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ เข้าคำนิยามของการก่อวินาศกรรม ซึ่งการก่อวินาศกรรมถือเป็นสาธารณภัย และเข้าคำนิยามของสาธารณภัยโดยตรงอีกด้วย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัยนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 21 (3) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งวางหลักไว้ว่า เมื่อเกิด หรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที และให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจใช้

<sup>53</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ <[https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1042&filename=index](https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1042&filename=index)> สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2568

เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนทุกระบบที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย หรือท้องที่ที่เกี่ยวข้อง<sup>54</sup>

จะเห็นได้ว่าในมาตรา 21 (3) ได้ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่หน่วยงานในการดำเนินการแจ้งเตือนสาธารณภัย และรวมถึงเหตุกราดยิง โดยการใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนทุกระบบที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย หรือท้องที่ที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นการบัญญัติกว้าง ๆ ทำให้ขาดหลักเกณฑ์และมาตรการเฉพาะสำหรับการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง เพราะเหตุกราดยิงเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน จึงควรมีหลักเกณฑ์พิเศษ และมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยเฉพาะอย่างตำรวจมาร่วมด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ เช่น จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย และหน้าที่อื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น<sup>55</sup>

ในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ และหน้าที่อื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น<sup>56</sup>

จากการอธิบายข้างต้นแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ได้มีการเปิดช่องทางกฎหมายให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีในระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงได้ เนื่องจากมีการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ให้อำนาจในการบูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ได้ เพียงแต่ยังไม่มีการดำเนินการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงดังกล่าว

#### 4.3 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

ในการที่จะจัดให้มีระบบการแจ้งเตือนภัยที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ สามารถเข้าถึงประชาชนได้ และส่งข้อมูลการแจ้งเตือนภัยได้อย่างรวดเร็ว ทางที่ดีที่สุดคือการส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม หรือการใช้ระบบ Cell Broadcast ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณ หรือข้อความการแจ้งเตือนภัยผ่านอุปกรณ์สื่อสาร อย่างเช่น โทรศัพท์มือถือ ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริหารคลื่นความถี่ จึงมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่น

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21(3)

<sup>55</sup> มาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

<sup>56</sup> มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ แผนการบริหารสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม และแผนเลขหมายโทรคมนาคม และดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว แต่แผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม<sup>57</sup> และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีหน้าที่ดำเนินการให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม อันเป็นสมบัติของชาติและดำเนินการให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและประชาชน<sup>58</sup>

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เหล่านี้ มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างระบบการแจ้งเตือนภัยของประเทศไทย

## 5. บทวิเคราะห์

การมีอยู่ซึ่งระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงที่มีประสิทธิภาพนั้นถือเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก และถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความรู้สึกปลอดภัยแก่สาธารณชน เพราะเมื่อมีเหตุกราดยิงเกิดขึ้น การแจ้งเตือนภัยไปยังประชาชนที่กำลังประสบภัยอยู่นั้น ทำให้ผู้คนเหล่านั้นได้เตรียมพร้อมรับมือกับภัยที่กำลังจะเกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดการสูญเสียทั้งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินอีกด้วย โดยจากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรม ผู้เขียนพบว่ามีประเด็นทางกฎหมายที่นำวิเคราะห์อยู่ 3 ประเด็น คือปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และมาตรการในการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง ปัญหาการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และปัญหาความสมดุลระหว่างความปลอดภัยสาธารณะและสิทธิความเป็นส่วนตัวในการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

สหรัฐอเมริกาได้มีพัฒนากฎหมายและระบบแจ้งเตือนเหตุกราดยิงอย่างเป็นระบบ โดยมีร่าง Active Shooter Alert Act of 2022 ที่จะเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการดำเนินงาน โดยถึงแม้ร่างดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนพิจารณาของวุฒิสภาสหรัฐและยังไม่ผ่านเป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการ แต่ก็ถือว่าเป็นแนวทางที่ดีในการพัฒนาระบบแจ้งเตือนเหตุกราดยิง โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีการบูรณาการร่วมกับระบบการแจ้งเตือนภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการ หรือ IPAWS ที่ได้รับการปรับปรุงตามกฎหมายว่าด้วยระบบแจ้งเตือนสาธารณะและระบบเตือนภัยแบบบูรณาการ ค.ศ. 2015 กล่าวคือ เป็นการควรรวมระบบ Emergency Alert System (EAS) ซึ่งถูกกำหนดแนวปฏิบัติและขอบเขตการใช้งานตามระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง หมวดที่ 47 ส่วนที่ 11 และระบบ Wireless Emergency Alert (WEA) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยเครือข่ายการเตือนภัยและการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน หรือ Public Law 109-347 หมวดที่ 6 โดยกฎหมายว่าด้วยระบบแจ้งเตือนสาธารณะและระบบเตือนภัยแบบบูรณาการ ค.ศ. 2015 ได้วางรากฐานสำคัญในการพัฒนาระบบแจ้งเตือนที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้สำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลางเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแล และสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง รัฐ และท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบการแจ้งเตือนของสหรัฐอเมริกาได้นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการส่งข้อความเตือนภัยผ่านหลากหลายช่องทาง ทั้งโทรศัพท์มือถือ วิทยุ โทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต โดยมีการกำหนดมาตรฐานและ

<sup>57</sup> มาตรา 27 (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

<sup>58</sup> มาตรา 27 (14/1) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

แนวปฏิบัติในการส่งข้อความที่ชัดเจน รวมถึงรองรับการสื่อสารในหลายภาษาและสำหรับผู้พิการ นอกจากนี้ยังมีระบบการรายงานและประเมินผลที่เข้มแข็ง โดยกำหนดให้มีการรายงานต่อรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ มีการประเมินประสิทธิภาพของระบบ และมีการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถรองรับภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไป

ในทางตรงกันข้ามกัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง แต่อาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 60 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 การดำเนินการในปัจจุบันเป็นการใช้ระบบการแจ้งเตือนผ่านฝ่ายปกครอง โดยมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานแบบไม่เป็นทางการ และยังคงขาดมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงาน ทำให้การตอบสนองต่อเหตุการณ์อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ถึงแม้ปัจจุบันจะมีการพัฒนากฎหมายโดยออกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแจ้งข้อมูลผ่านการสื่อสารโทรคมนาคม พ.ศ. .... เพื่อพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัย แต่จากศึกษา ก็ยังไม่พบว่ามีการพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงโดยเฉพาะ

ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และมาตรการในการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงในประเทศไทยเป็นประเด็นที่สะท้อนถึงความบกพร่องในระบบการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากความสูญเสียจากเหตุกราดยิงที่เกิดขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบแจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพ การขาดหลักเกณฑ์และมาตรการที่ชัดเจนส่งผลให้การตอบสนองต่อเหตุการณ์เป็นไปอย่างไม่เป็นระบบและขาดมาตรฐาน ทำให้การช่วยเหลือและการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การที่ประเทศไทยจะใช้ระบบแจ้งเตือนภัยแบบ Cell Broadcast ซึ่งเป็นวิธีการแจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพที่สุดในปัจจุบันได้นั้น ต้องให้ภาครัฐร่วมเข้ามาเป็นผู้จัดการ ควบคุม และดูแล เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก และต้องเข้าถึงประชาชนเป็นวงกว้าง การที่ภาครัฐจะเข้ามาดูแลระบบการแจ้งเตือนแบบนี้ได้นั้น ต้องมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำการตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักหน้าที่ของรัฐ เพราะฉะนั้นการร่างกฎหมายเพื่อสร้างระบบแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อสร้างความปลอดภัยแก่สังคม

กฎหมายเกี่ยวกับระบบแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุกราดยิงสามารถอาศัยต้นแบบจากสหรัฐอเมริกาโดยปรับให้สอดคล้องกับบริบทกฎหมายและสังคมไทยได้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีผู้ประสานงานกลาง กำหนดให้มีการฝึกอบรมและการเตรียมความพร้อมของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฉุกเฉิน และบุคลากรในสถานที่เสี่ยง สร้างมาตรฐานในการประเมินความเสี่ยงและการตัดสินใจแจ้งเตือน สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการแจ้งเตือนเพื่อนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพ พัฒนาช่องทางสื่อสารหลายภาษา และมาตรการรองรับกลุ่มเปราะบาง เพื่อให้ระบบมีทั้งความน่าเชื่อถือและสามารถเข้าถึงบุคคลได้ทุกคน

ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์และมาตรการในการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง คือ ทำให้เกิดความรู้สึกปลอดภัยแก่ประชาชนผู้รับสารการแจ้งเตือน อีกทั้งยังเป็นการลดความสูญเสียจากการก่อเหตุกราดยิงได้ โดยเป็นการป้องกันเหยื่อ หรือผู้ที่กำลังจะตกเป็นเหยื่อให้หวาดตัวทัน และสามารถรับมือกับเหตุกราดยิงได้อย่างทันท่วงที เป็นการป้องกันเหยื่อ และอาจเป็นการตัดโอกาสของผู้ก่อเหตุกราดยิงไม่ให้ขยายการกระทำจนทำให้มีผู้สูญเสียมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม

ในส่วนปัญหาการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โครงสร้างรัฐของไทยและสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่ใช้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลกลาง โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้การกำหนด

นโยบายด้านความมั่นคงและการจัดทำกลไกการแจ้งเตือนภัยอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการของหน่วยงานส่วนกลางเป็นหลัก ขณะที่สหรัฐอเมริกาเป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งอำนาจอธิปไตยถูกแบ่งระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ ส่งผลให้แต่ละรัฐมีอำนาจในการออกกฎหมาย มาตรการ และกลไกการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงได้ด้วยตนเอง ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญกลาง ผู้เขียนมีความเห็นว่าความแตกต่างเชิงโครงสร้างนี้ทำให้สหรัฐฯ มีความหลากหลายและความยืดหยุ่นในการออกแบบระบบที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละรัฐ ขณะที่ไทยมีความได้เปรียบด้านเอกภาพในการสั่งการแต่ก็อาจขาดความยืดหยุ่นและการปรับใช้ตามสภาพพื้นที่

ถึงแม้ประเทศไทยจะยังไม่มีกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับระบบการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงของแต่ละหน่วยงาน แต่ผู้เขียนพบว่าอำนาจหน้าที่ของสำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลางมีความคล้ายคลึงกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กล่าวคือ มีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ รวมทั้งบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในภาครัฐ ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยสามารถพัฒนากฎหมายเพื่อมอบอำนาจหน้าที่ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีการจัดการระบบการแจ้งเตือนภัยที่ดีเหมือนสำนักงานภาวะการฉุกเฉินกลางของสหรัฐอเมริกาได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนพบว่าคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติก็มีความคล้ายคลึงกันในลักษณะของหน้าที่ และมีความเป็นองค์กรอิสระตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังนั้น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจึงสามารถนำคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐฯ เป็นแบบอย่างในการพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยร่วมกันกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้

การขาดหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการสั่งการและประสานงาน แม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับมือเหตุกราดยิง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แต่ยังไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการประสานงานและตัดสินใจ ทำให้เกิดความสับสนและความล่าช้าในการดำเนินการเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเรื่องการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งบางครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน โดยแต่ละหน่วยงานมีแนวทางการทำงานและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ทำให้การประสานงานเป็นไปอย่างยากลำบาก โดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องการการตัดสินใจและการดำเนินการอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าในการรับมือกับเหตุกราดยิงได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรมีผู้ประสานงานกลาง ดังเช่นใน ร่าง Active Shooter Alert Act of 2022 โดยตามร่างกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้อัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้แต่งตั้งผู้ประสานงานกลางจากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าในประเทศไทยควรเป็นการแต่งตั้งผู้ประสานงานกลางจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีประสบการณ์มากกว่าหน่วยงานปกครองทั่วไป อีกทั้งหน่วยงานตำรวจยังมีการใช้เบอร์ฉุกเฉิน 191 ซึ่งเป็นเบอร์ที่ประชาชนมักจะใช้เมื่อเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง และรวมถึงกรณีเหตุกราดยิง จึงเป็นเหตุผลที่ดีในการที่จะให้บุคคลจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ประสานงานกลางในการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง ซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของปัญหาความสมดุลระหว่างความปลอดภัยสาธารณะและสิทธิความเป็นส่วนตัวในการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าการใช้ระบบ Cell Broadcast จะช่วยเพิ่มความรวดเร็วและประสิทธิภาพของการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวต้องอาศัยการเข้าถึงข้อมูลเครือข่ายโทรศัพท์ของประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อกังวลด้านสิทธิความเป็นส่วนตัว

แม้ว่าระบบ Cell Broadcast จะไม่จำเป็นต้องทราบหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ใช้ แต่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลตำแหน่งของอุปกรณ์ที่เชื่อมต่อกับเสาสัญญาณมือถือในขณะนั้น ซึ่งเป็นข้อมูลที่อาจถูกนำไปใช้ในการติดตามพฤติกรรมของบุคคล และอาจนำไปสู่ข้อกังวลเกี่ยวกับการสอดแนมประชาชนโดยรัฐ โดยเฉพาะหากรัฐสามารถใช้กลไกดังกล่าวในการเข้าถึงข้อมูลของบุคคลโดยไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นการละเมิดหลักสิทธิในความเป็นส่วนตัว

การใช้ข้อมูลตำแหน่งของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนอาจถูกมองว่าเป็นการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัว แต่เมื่อพิจารณาความจำเป็นในการปกป้องชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน รวมถึงการควบคุมอาชญากรรมแล้ว การกระทำดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม หากมีการจำกัดขอบเขตของการเข้าถึงข้อมูลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยสาธารณะเท่านั้น รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบการแจ้งเตือนโดยใช้ Cell Broadcast เพื่อให้มั่นใจว่าระบบแจ้งเตือนภัยสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยไม่จำเป็น

จากการศึกษาเปรียบเทียบและการวิเคราะห์ พบว่าประเทศไทยยังไม่มีมีการพัฒนากฎหมายเฉพาะสำหรับการแจ้งเตือนเหตุกราดยิง ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงยังไม่มี การสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เป็นระบบ โดยการพัฒนาระบบแจ้งเตือนเหตุกราดยิงที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน รวมถึงต้องมีการลงทุนด้านเทคโนโลยีและการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยควรศึกษาและนำแนวทางที่ประสบความสำเร็จของสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ การพัฒนาเทคโนโลยี และการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน

## 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ระบบการแจ้งเตือนภัยของสหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพสูงและสามารถนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยได้ โดยควรมีการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการแจ้งเตือนภัยเหตุกราดยิง เพื่อให้สามารถส่งสัญญาณเตือนภัยไปยังประชาชนได้อย่างทันท่วงที ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย และทำให้ลดความสูญเสียลงได้ ควบคู่ไปกับการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ และกำหนดให้มีผู้ประสานงานกลาง เพื่อสามารถปฏิบัติการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง การแจ้งเตือนภัยต้องถูกจำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ที่เกิดเหตุ และในเวลาที่มีความจำเป็นเท่านั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการรบกวนโดยไม่จำเป็นต่อประชาชนในพื้นที่อื่น และป้องกันไม่ให้เกิดการตื่นตระหนก

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบการแจ้งเตือนภัยของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา พบว่าประเทศไทยยังขาดกลไกทางกฎหมายที่รองรับการแจ้งเตือนภัยในกรณีเกิดเหตุกราดยิงโดยเฉพาะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการสื่อสารข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ควรมีการตรากฎหมายเฉพาะเป็น “พระราชบัญญัติระบบแจ้งเตือนเหตุกราดยิงแห่งชาติ” ซึ่งกำหนดและควบคุมระบบการแจ้งเตือนเมื่อเกิดเหตุกราดยิงในประเทศไทยอย่างชัดเจน

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงโดยตรง ระบบที่มีอยู่ เช่น การแจ้งเตือนภัยพิบัติทาง SMS และแอปพลิเคชันภาครัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการรับมือเหตุฉุกเฉินประเภทนี้ ดังนั้น ควรมีการตรากฎหมายเฉพาะที่กำหนดระบบการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงให้ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญ เช่น อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง กลไกการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพโดยการใช้ระบบแจ้งเตือนผ่าน Cell Broadcast ข้อกำหนดทางเทคนิคและมาตรฐาน เพื่อให้แน่ใจว่าการแจ้งเตือนสามารถเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม รวมถึงผู้พิการและผู้สูงอายุ มาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในกรณีที่มีการใช้ข้อมูลของประชาชนเพื่อระบุพื้นที่เสี่ยง

การตรากฎหมายเฉพาะโดยปรับแต่งจากร่าง Active Shooter Act of 2022 ของสหรัฐอเมริกาให้เข้ากับบริบทของกฎหมายและสังคมไทย ควรจะมีรายละเอียดสำคัญดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้ประสานงานกลางระดับประเทศจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามกฎหมาย และแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในการแจ้งเตือนและรับมือเหตุการณ์

2) ควรกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการพิจารณาเหตุการณ์ที่เข้าข่ายเป็นเหตุการณ์ร้าย และการออกประกาศเตือนภัย เพื่อให้การแจ้งเตือนเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน สร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน

3) ควรระบุให้ชัดเจนว่าการแจ้งเตือนจะต้องไม่ละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล และต้องอยู่ภายใต้หลักความจำเป็นและความเหมาะสมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

4) ควรมีกำหนดโทษทางอาญา หรือทางปกครองไว้ในกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้ระบบเตือนภัยไปในทางที่ผิด เช่น การแจ้งข้อมูลเท็จ หรือการนำข้อมูลไปใช้ในเชิงพาณิชย์

5) กำหนดให้มีการทบทวนมาตรการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อความมีประสิทธิภาพของระบบแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการออกกฎหมายลักษณะนี้จะช่วยให้ประเทศไทยมีระบบแจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบเมื่อเกิดเหตุการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม กลไกทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหากไม่มีระบบการแจ้งเตือนภัยระดับชาติที่มีการใช้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องมีการพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยระดับชาติโดยใช้เทคโนโลยี Cell Broadcast ก่อนเป็นอันดับแรก

(2) ควรกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการชักซ้อมรับมือเหตุการณ์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสถานที่เสี่ยงต่าง ๆ

การชักซ้อมรับมือเหตุการณ์เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ดังนั้น ควรกำหนดหลักเกณฑ์การชักซ้อม โดยให้ครอบคลุมถึง การชักซ้อมระดับหน่วยงาน เช่น ตำรวจ หน่วยกู้ภัย และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของสถานที่สาธารณะ เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นระบบ การชักซ้อมในสถานที่เสี่ยง เช่น ห้างสรรพสินค้า โรงเรียน มหาวิทยาลัย และสถานที่ราชการ โดยควรมีแผนการอพยพและระบบสัญญาณแจ้งเตือนที่ชัดเจน การสร้างความตระหนักแก่ประชาชน เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการเอาตัวรอดในเหตุการณ์ผ่านสื่อสาธารณะ และการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชักซ้อม

การกำหนดมาตรฐานการชักซ้อมจะช่วยให้ความพร้อมของหน่วยงานและประชาชน ลดความตื่นตระหนก และเพิ่มโอกาสในการช่วยเหลือตัวเองและผู้อื่นในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(3) ควรมีกำหนดมาตรฐานของที่พักภัยสำหรับเหตุการณ์โดยเฉพาะ รวมถึงการกำหนดให้สถานที่สาธารณะต้องจัดให้มีที่พักภัยที่ได้มาตรฐาน

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดมาตรฐานของที่พักภัยสำหรับเหตุการณ์โดยเฉพาะ หลายสถานที่ขาดพื้นที่ปลอดภัยที่สามารถใช้หลบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ควรมีกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับที่พักภัยในสถานที่สาธารณะ โดยที่พักภัยนี้ไม่จำเป็นต้องมีไว้สำหรับเหตุการณ์เท่านั้น

แต่ก็สามารถนำไปปรับใช้เมื่อเกิดเหตุรุนแรงจากการกระทำของมนุษย์ต่าง ๆ ได้ อาทิเช่น การใช้มีดไล่ฟัน ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชน และเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินน้อยที่สุด

(4) ควรมีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการแจ้งเตือนที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงการควบคุมความตื่นตระหนกของประชาชนและการจำกัดขอบเขตของการแจ้งเตือนให้เหมาะสม

การแจ้งเตือนเหตุกราดยิงควรมีความชัดเจนและรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านจิตวิทยาต่อประชาชน เพื่อป้องกันความตื่นตระหนกที่อาจนำไปสู่ความโกลาหล ดังนั้น ควรมีการแจ้งเตือนในวิธีต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เพราะหากใช้วิธีการแจ้งเตือนแบบมีเสียงกับผู้คนที่อาจตกเป็นเหยื่อผู้ก่อเหตุกราดยิงก็อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคลเหล่านั้นได้ การแจ้งเตือนจึงควรเป็นการแจ้งเตือนแบบเงียบสำหรับผู้ที่กำลังตกเป็นเหยื่อในเหตุกราดยิง และยังต้องมีการแจ้งเตือนถึงผู้คนที่อยู่รอบนอกสถานที่กราดยิงเพื่อไม่ให้เข้าไปสถานที่นั้น ๆ โดยอาจจะเป็นแบบเงียบ หรือแบบมีเสียงก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงความเร่งด่วนและไม่สร้างให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ผู้คนที่มากเกินไป นอกจากนี้ ในข้อความการแจ้งเตือนควรมีวิธีการเอาตัวรอดเมื่อเกิดเหตุกราดยิง และในการพัฒนาเทคโนโลยีควรมีรูปแบบกลไกให้ผู้ประสพภัยสามารถส่งข้อมูลกลับไปยังผู้ส่งสารการแจ้งเตือนได้ว่าตนปลอดภัย หรืออยู่ที่ไหน

ข้อเสนอแนะข้างต้นจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาและปรับปรุงระบบการแจ้งเตือนเหตุกราดยิงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยต้องมีการอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมถึงการปรับใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและการออกแบบนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อลดความสูญเสียเพื่อสร้างความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อป้องกันการเกิดภัย และเพื่อสร้างความรู้สึกปลอดภัยให้กับประชาชน

## ปัญหาการถูกจำกัดสิทธิของผู้บริโภคในการรีวิวสินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์

The problem of consumers' rights being restricted in reviewing  
products and services through online platforms \*

กชวรรณ เขียวขำ

Kotchawan Khieokham\*\*

### บทคัดย่อ

การซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์เป็นที่นิยมในปัจจุบันและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยและการดำเนินชีวิตของผู้คนในยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก แต่ก็พบว่ามีปัญหาที่เกิดจากการซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ที่ตามมาอยู่หลายประการ กล่าวคือ ผู้บริโภคจะไม่สามารถทราบถึงลักษณะ รูปแบบ ราคา หรือลักษณะของสินค้านั้น และไม่สามารถทราบว่าการรีวิวสินค้าจากผู้ร่วมนั้นเป็นการรีวิวจากประสบการณ์จริงโดยตรง หรือเกิดจากการจ้างรีวิวสินค้าเพื่อก่อให้เกิดการแสวงหากำไรในภายหลัง ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดค่านิยมทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรีวิวสินค้าหรือไม่ ไม่มีกฎหมายที่ใช้กำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าไว้โดยตรง ผู้บริโภคถูกจำกัดสิทธิจากการถูกลบ หรือปิดใช้งานการแสดงรีวิวสินค้า อีกทั้งไม่มีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในกฎหมาย ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำดังกล่าว

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ เรื่อง “ปัญหาการถูกจำกัดสิทธิของผู้บริโภคในการรีวิวสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

\*\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่อยู่: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 148 ถ. เสร้ไทย แขวงคลองจั่น บางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

E-mail: 6521921015@stu.nida.ac.th, Kotchawan.Khi@gmail.com

โดยการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาความไม่ครอบคลุมในทางกฎหมายเกี่ยวกับการรีวิวลินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นที่การขาดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการกำหนดการรีวิวลินค้า รวมถึงการขาดมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นธรรมในการรีวิวลินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ อีกทั้งยังมีช่องว่างในทางกฎหมายของบทกำหนดโทษที่จะนำมาวินิจฉัยว่าเป็นการกำจัดสิทธิของผู้บริโภคในการรีวิวลินค้าผ่านช่องทางออนไลน์หรือไม่ ซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการรีวิวที่ไม่เป็นความจริง ซึ่งหากมีหลักเกณฑ์ วิธีการและบทกำหนดโทษที่ชัดเจนก็จะทำให้ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิในการซื้อขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์ได้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอให้ควรมีการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยเพิ่มเติม เพื่อเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้รีวิวลินค้าให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดบทลงโทษสำหรับการรีวิวที่ไม่เป็นธรรม และให้มีการเปิดเผยข้อมูลของผู้รีวิวลินค้าก่อนทำการรีวิว เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและทำให้การซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ได้อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม โดยให้รัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถลงโทษกับผู้กระทำความผิดภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ได้ทันทีตามแบบของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย โดยมีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการรีวิวลินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ในมาตรา 3 ที่ว่าด้วยเรื่องของคำนิยาม และเพิ่มมาตรา 22/1 ว่าด้วยเรื่องของบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการรีวิวลินค้าเพิ่มเติม เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและทำให้การซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์เป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

**คำสำคัญ:** การซื้อขายสินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์, ผู้รีวิวลินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์, การรีวิวลินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์

## Abstract

Online shopping has become increasingly popular in today's society, significantly impacting Thailand's economy and people's daily lives. However, several issues have emerged from this trend, particularly concerning product reviews. Consumers often cannot accurately assess the nature, quality, or price of products, and there is uncertainty as to whether product reviews are based on genuine user experience or paid endorsements aimed at generating profit. This has led to a lack of clear legal definitions and criteria for identifying and regulating product reviews. Currently, there is no specific law that defines the responsibilities of product reviewers, and consumers' rights to express opinions through reviews can be restricted by the deletion or disabling of review functions. Furthermore, there is an absence of legal penalties or protections that safeguard consumers from misleading or false reviews, resulting in unfair treatment and potential damage.

This study aims to examine the legal shortcomings in Thailand regarding online product reviews, focusing on the lack of clear standards, guidelines, and fair consumer protection measures. There remains a legal gap concerning penalties and the definition of actions that violate consumer rights in the context of online reviews. Consumers may suffer harm from deceptive reviews if such issues are not properly addressed.

The author proposes that Thailand should enact additional legal provisions to clearly define the rights and duties of product reviewers, impose penalties for dishonest or unfair reviews, and require disclosure of reviewer identities prior to posting. Such measures would help protect consumers and promote transparency and fairness in online commerce. The author also recommends that state authorities be empowered to take immediate action against violators, drawing on legal frameworks from

countries like the United States and Australia. Specifically, amendments should be made to the Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979), including clarification in Section 3 on definitions and the addition of Section 22/1 to establish penalties related to online product reviews, in order to enhance consumer protection and ensure transparency in the online marketplace.

**Keyword:** Online trade of goods or services, Online reviewer of goods or services, The online review of goods or service

## 1. บทนำ

การซื้อขายสินค้าและบริการบนช่องทางออนไลน์เป็นสิ่งที่นิยมมากในโลกปัจจุบัน เนื่องจากการซื้อขายสินค้าบนช่องทางออนไลน์นั้นเต็มไปด้วยตัวเลือกทางสินค้าจำนวนมากที่ทำให้ลูกค้าสามารถเลือกซื้อสินค้าได้อย่างหลากหลาย หากผู้บริโภคต้องการที่จะซื้อสินค้าผ่านร้านค้าออนไลน์ร้านใดร้านหนึ่งแล้วและไม่มีสินค้าที่ต้องการ ผู้บริโภคก็สามารถที่จะมีช่องทางในการค้นหาร้านค้าออนไลน์ร้านอื่นต่อไปได้ทันที หรือมีการเปรียบเทียบร้านค้าในหลาย ๆ ร้าน โดยสามารถที่จะเปรียบเทียบคุณสมบัติและราคา อีกทั้งการค้นหาข้อมูลของสินค้าก็เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว เมื่อการซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์มีผลกับคนในยุคปัจจุบันเป็นจำนวนมากอันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีความทันสมัย การซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์จึงส่งผลโดยตรงต่อผู้ประกอบการที่จะต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้ผู้บริโภคมีความเข้าใจในตัวสินค้าเสมือนกับที่ผู้บริโภคเลือกซื้อสินค้าผ่านร้านค้าเองโดยตรง ซึ่งสิ่งสำคัญของการซื้อสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ ผู้บริโภคจะตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าชนิดนั้น ๆ จากการรีวิวของผู้บริโภคคนอื่นที่ได้ทำการซื้อสินค้าไปก่อนแล้ว และนำข้อมูลของสินค้านั้นมาเขียนรีวิวบนร้านค้าออนไลน์ที่ได้ทำการสั่งซื้อ เมื่อสินค้ามีคุณภาพดีตรงตามคุณลักษณะและวัตถุประสงค์ที่ผู้บริโภคต้องการ ก็จะได้รับ การรีวิวตอบกลับในเชิงบวกจากผู้บริโภค แต่หากสินค้าใดที่ไม่มีคุณภาพและไม่สามารถใช้งานได้จริงก็จะได้รับการตอบกลับจากผู้บริโภคในเชิงลบ ซึ่งการได้รับการตอบกลับในเชิงลบดังกล่าวข้างต้นได้นำมาสู่ปัญหาในการปกปิดข้อมูลการรีวิวสินค้าในเชิงลบของผู้บริโภคซึ่งกระทำโดยผู้ประกอบการ ทำให้ผู้บริโภคคนอื่นไม่สามารถที่จะเห็น รีวิวในเชิงลบของสินค้าบนหน้าร้านค้าออนไลน์นั้นได้<sup>2</sup>

แต่พบว่าประเทศไทยยังคงขาดบทบัญญัติทางกฎหมายที่ใช้บังคับโดยเฉพาะเจาะจงกับการรีวิวสินค้าและบริการที่เป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่ชื่อเสียงทางการค้าและบริการควรได้รับการรีวิวที่ถูกต้องและเป็นธรรม นอกจากนี้ ประเทศไทยควรมีรูปแบบมาตรฐานในการกำหนดแนวทางในการรีวิวสินค้าและบริการให้มีความสุจริตและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและไม่นำการรีวิวมาเป็นเครื่องมือทางธุรกิจในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ

---

<sup>2</sup>ปรีดี นกุลสมปรารถนา, '7 รูปแบบของ Customer Pain Point ที่แบรนด์และธุรกิจไม่ควรมองข้าม' (popticles Marketing) < <https://www.popticles.com/marketing/types-of-customer-pain-point/> > สืบค้นวันที่ 27 สิงหาคม 2568.

ทำให้การรีวิวกลายเป็นเครื่องมือในการทำลายชื่อเสียงทางการค้าของบุคคลอื่น โดยไม่เป็นธรรมซึ่งจะเห็นได้จากในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการออกกฎหมาย Consumer Review Fairness Act 2016 (CRFA) 2016<sup>3</sup> หรือพระราชบัญญัติการรีวิวด้วยความเป็นธรรมของผู้บริโภค ค.ศ. 2016 มาใช้บังคับเพื่อให้การรีวิวสินค้าเป็นการรีวิวที่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่ได้มีการออกกฎหมาย The Consumer Protection Fundamental Act 1968<sup>4</sup> ออกมาบังคับเพื่อให้ประชากรในประเทศของตนได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าและบริการ และประเทศออสเตรเลียที่มีกฎหมาย Australian Consumer Law (ACL) ซึ่งใช้เป็นหลักการในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการกับผู้บริโภคไว้เป็นอย่างดีซึ่งหลักการข้างต้นจะทำให้การรีวิวเป็นส่วนหนึ่งของการแนะนำเพื่อนำไปสู่การพัฒนาสินค้าและบริการของผู้ผลิตและผู้ประกอบการได้อย่างแท้จริงและเป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว จะเห็นว่ามีการกำหนดแต่เพียงหน้าที่ของผู้บริโภคไว้เท่านั้น แต่มิได้ระบุนรายละเอียดในหน้าที่และลักษณะของผู้ประกอบการ หรือผู้รีวิวไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ร่วมนั้นต้องมีลักษณะอย่างไร การรีวิวแบบใดถึงจะถือได้ว่าเป็นการรีวิวที่ชัดเจนต่อผู้บริโภคในการซื้อขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงกำหนดประเด็นการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่

1) ในกรณีของการรีวิวสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ที่จะมีผู้บริโภคที่เคยเข้ามาซื้อสินค้าและได้เข้ามาทำการรีวิวสินค้าผ่านช่องทางของหน้าร้านค้าออนไลน์ซึ่งถ้าหากเป็นกรณีของการรีวิวในเชิงลบที่ทำให้เกิดผลเสียแก่ร้านค้าดังกล่าวและผู้ประกอบการไม่ต้องการที่จะให้ร้านค้าของตนได้รับความเสียหาย จึงทำการลบรีวิวเชิงลบของผู้บริโภคซึ่งการกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกำจัดสิทธิของผู้บริโภคในการที่จะแสดงความคิดเห็นต่อสินค้าที่ได้ซื้อไป

2) ในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับสินค้าที่ไม่ตรงกับการรีวิวของผู้ประกอบการ หรือได้รับความไม่เป็นธรรมจากการรีวิวที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์และต้องการที่จะบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้า แต่เนื่องจากการไม่มีการบังคับใช้ในทางกฎหมายอย่างจริงจังจึงทำให้ผู้บริโภคไม่ทราบข้อสัญญาที่พึงปฏิบัติ อีกทั้ง กฎหมายยังกำหนดในเรื่องสัญญาและรายละเอียดขั้นตอนในการคืนสินค้าไว้ไม่ครอบคลุมเพียงพอ

<sup>3</sup> H.R.5111 - Consumer Review Fairness Act of 2016

<sup>4</sup> Basic Act on Consumer Policies (Act No. 78 of 1968)

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการของการรีวิวนสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบพัฒนาการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการรีวิวนสินค้าของต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหากรณีที่ผู้บริโภคต้องการที่จะรีวิวนสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยปัจจุบัน รวมถึงวิเคราะห์ถึงปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาในหลักการและในทางปฏิบัติสำหรับการรีวิวนสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จากการรีวิวนสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ให้มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสม โดยให้มีมาตรการลงโทษและมีมาตรการเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับ ความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ

## 3. สมมติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นการเฉพาะที่สามารถควบคุมการรีวิวนสินค้าและบริการไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดความไม่ครอบคลุมในสิทธิและหน้าที่ของผู้รีวิวนสินค้าว่าควรจะมีลักษณะอย่างไร อันนำไปสู่ประเด็นปัญหาของการรีวิวนในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมและเป็นการหลอกลวงผู้บริโภค ซึ่งกฎหมายที่ควบคุมการรีวิวนสินค้าหรือบริการในประเทศไทยในปัจจุบันมีเพียงแค่ ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานหมิ่นประมาททางแพ่งในมูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น จึงทำให้การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรีวิวนสินค้า หรือบริการบนสื่อออนไลน์ยังไม่มีมาตรฐานเท่าที่ควร ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้บริโภคถูกจำกัดสิทธิในด้านการเปิดเผยข้อมูล ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค จึงสมควรบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

## 4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาวิจัยเอกสารจากข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ ตำราทางกฎหมายทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความทางวิชาการ งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารที่

เกี่ยวข้อง แนวคำพิพากษาของศาลไทยและศาลต่างประเทศ โดยนำความรู้ที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวความคิด หลักเกณฑ์ วิธีการและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรีวิวสินค้าของผู้บริโภคผ่านช่องทางออนไลน์ของต่างประเทศ มาเป็นแนวทางปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้สามารถนำไปบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคถูกจำกัดสิทธิในการที่จะแสดงความคิดเห็นและเพื่อคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ของผู้บริโภคให้ได้มากที่สุด

## 5. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

เมื่อผู้บริโภคต้องการที่จะซื้อสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์แต่ถูกจำกัดสิทธิจากผู้ขาย หรือผู้ประกอบการในกรณีของการรีวิวสินค้าที่ได้ทำการซื้อผ่านช่องทางออนไลน์ แต่ผู้ซื้อต้องการที่จะรีวิวสินค้าที่ได้รับมาในเชิงลบ แต่ถูกผู้ประกอบการลบรีวิวในเชิงลบ ทำให้ไม่สามารถเห็นข้อความเชิงลบที่ผู้รีวิวแสดงลงไป จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรีวิวสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ตามมาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องของการขาดคำนิยามในทางกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้า ปัญหาในการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวเบื้องต้นก่อนทำสัญญา การบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้า และปัญหาที่สำคัญคือปัญหาการลบ หรือปิดใช้งานการแสดงผลรีวิวสินค้า เป็นต้น

### 5.1 ปัญหาการขาดคำนิยามทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรีวิวสินค้าหรือไม่

คำจำกัดความของการรีวิวมีหลากหลายความหมายโดยมีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับบริบทของการใช้งานและพฤติการณ์ในขณะนั้นว่าต้องการที่จะสื่อความหมายถึงอะไรและมีวัตถุประสงค์อย่างไร โดยมีการให้คำจำกัดความดังต่อไปนี้

รีวิว หมายถึง การแสดงรายละเอียดสินค้าในเว็บไซต์ หรือร้านค้าของบนแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยเสริมการพิจารณาของลูกค้ำที่กำลังดูร้านค้าอยู่ เนื่องจากสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ลูกค้ำในยุคนี้หันมาให้ความสนใจในสินค้า หรือบริการ ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อ นั่นก็คือรีวิวจากลูกค้ำคนก่อนหน้านั้น<sup>5</sup>

การรีวิว เป็นลักษณะของการเผยแพร่ข้อความออกไปยังสาธารณะ ให้ประชาชน หรือบุคคลอื่นได้เห็น หรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ทางการค้า จึงถือได้ว่าเป็นการโฆษณาในลักษณะหนึ่ง ซึ่งเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะที่

<sup>5</sup>กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, '5 เหตุผลการขายของออนไลน์ทำไมต้องมีรีวิว' (2563) 9 กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (DBD), 15.

สามารถกระทำได้อ<sup>6</sup> ซึ่งเมื่อเกิดการรีวิวแล้วผู้บริโภคต้องเลือกที่จะตัดสินใจว่าจะเชื่อการรีวิวที่ได้มีขึ้นหรือไม่ เนื่องจากเป็นสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับทราบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสินค้า แต่ผู้บริโภคก็ต้องตัดสินใจเองด้วยว่าจะเชื่อการรีวิวที่มีขึ้นหรือไม่

การรีวิวสินค้า คือ การเขียนอธิบาย หรือบรรยายรายละเอียดของสินค้า สรรพคุณ ลักษณะและวิธีการใช้ของสินค้า เพื่อให้ลูกค้า หรือผู้บริโภคได้อ่านและได้เข้าใจในตัวสินค้ามากยิ่งขึ้น<sup>7</sup> เพราะก่อนที่ลูกค้าจะซื้อสินค้า ลูกค้ามักจะเข้ามาดูที่รูป หรือมาอ่านรีวิวก่อนซื้อ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการที่จะซื้อสินค้าชิ้นนั้น ๆ และถ้าร้านค้าออนไลน์ได้เขียนรีวิวสินค้าไว้ให้ลูกค้าได้อ่าน สินค้าก็จะมีความน่าสนใจมากยิ่งขึ้น ผู้บริโภคก็จะตัดสินใจซื้อสินค้าจากการรีวิวที่มีขึ้น ถ้ารีวิวสินค้าได้ดีก็ยังมีโอกาสขายสินค้าชิ้นนั้นได้สูง การเขียนรีวิวสินค้าจึงถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ร้านค้าออนไลน์สามารถขายสินค้าได้

รีวิวของผู้บริโภค (Consumer Review) หรือรีวิว (Review) หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์ของผู้บริโภคที่มีต่อสินค้า หรือบริการที่ได้รับจากผู้ประกอบการซึ่งเผยแพร่ต่อสาธารณะโดยผู้บริโภคซึ่งถือว่าผู้บริโภคเป็นผู้เขียนรีวิว<sup>8</sup>

จากการศึกษากฎหมายไทยในส่วนของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคพบว่า มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องสำหรับการซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ อันได้แก่ หลักการเข้าทำสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ซึ่งในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรีวิวสินค้าหรือไม่นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากการรีวิวสินค้าและบริการมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อสินค้า แต่หากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่าเป็นรีวิวที่แท้จริงหรือไม่ก็อาจเกิดปัญหา

<sup>6</sup> ธนภรณ์ นวลชื่น, 'ปัญหาความรับผิดชอบของอินฟลูเอนเซอร์ (Influencer) ในการโฆษณา รีวิวสินค้า' (สารนิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ 2567).

<sup>7</sup> คณาธิป ทองรวีวงศ์, 'กฎหมายสำคัญที่นักรีวิวออนไลน์สร้างคอนเทนต์ควรรู้' (ทรู ปลูกปัญญา, สิงหาคม 2567) < <https://www.trueplookpanya.com/knowledge/content/94296-law-> > สืบค้นวันที่ 10 กันยายน 2567.

<sup>8</sup> สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 'ข้อเสนอแนะมาตรฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จำเป็นต่อธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ว่าด้วยการรวบรวม กลั่นกรอง และเผยแพร่รีวิวของผู้บริโภคบนช่องทางออนไลน์' (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม) < <https://www.etda.or.th/getattachment/c06a3d36-799e-493b-96cb-dfcf52b0a84b/%E0%B8%82%E0%B8%A1%E0%B8%98%E0%B8%AD-32-2565.aspx> > สืบค้นวันที่ 11 กันยายน 2567.

ในทางกฎหมายหลายประการตามมา โดยมีประเด็นที่นำมาพิจารณา คือ การรีวิวลินค้าถือเป็นการโฆษณาหรือไม่

จากการศึกษาพบว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มุ่งคุ้มครองหลักการเข้าทำสัญญาซึ่งถือเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง โดยนำไปสู่การพิจารณาว่าการทำการซื้อขายสินค้านั้นเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว หรือเป็นนิติกรรมสองฝ่าย การทำนิติกรรมคือการกระทำของบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมายและมุ่งต่อผลในกฎหมายที่จะเกิดขึ้น ถือได้ว่าเมื่อมีการแสดงเจตนาขึ้นย่อมมีผลในทางกฎหมาย<sup>9</sup> ซึ่งในกรณีของการรีวิวลินค้า ถ้าหากผู้รีวิวทำการรีวิวลินค้าโดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง กรณีดังกล่าวจะถือว่าผู้รีวิวทำการฉ้อฉลต่อผู้บริโภค หรือบุคคลภายนอกในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงตามมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่<sup>10</sup> หรือเป็นการสำคัญผิดในสาระสำคัญของผู้รีวิวที่ทำการรีวิวลินค้า ซึ่งเมื่อผู้บริโภคได้รับข้อมูลจากการรีวิวและได้เข้าใจผิดในคุณสมบัติของสินค้า กรณีดังกล่าวก็อาจจะเป็นการสำคัญผิดในสาระสำคัญตามมาตรา 156 ประกอบมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันทำให้นิติกรรมนั้นมีผลไม่สมบูรณ์ หรือตกเป็นโมฆียะได้ เห็นได้ว่าในกรณีของการตีความตามการแสดงเจตนาในการเข้าทำการซื้อขายสินค้าและบริการยังคงมีปัญหาในเรื่องของการตีความในการแสดงเจตนา<sup>11</sup> ซึ่งถ้าหากผู้บริโภคต้องตัดสินใจซื้อสินค้าโดยได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอย่างไม่ถูกต้องเพราะเชื่อในข้อมูลที่ผู้รีวิวได้ทำการรีวิวจึงทำให้เกิดผลในทางกฎหมายในการเข้าทำสัญญาว่านิติกรรมที่ทำขึ้นนั้นมีผลสมบูรณ์หรือไม่ หากผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่ตรงต่อความเป็นจริงก็จะทำให้การซื้อขายสินค้าของผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมและไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย

ประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาต่อไป คือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 การรีวิวถือเป็นการโฆษณาหรือไม่ กรณีดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า

<sup>9</sup> จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 268.

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 158 บัญญัติไว้ว่า ความสำคัญผิดตามมาตรา 156 หรือมาตรา 158 ซึ่งเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 156 บัญญัติไว้ว่า การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมเป็นโมฆะ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 157 บัญญัติไว้ว่า การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ วรรคสอง ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น

ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็น การไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้า หรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือ การใช้สินค้า หรือบริการ ข้อความดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม<sup>12</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการ คุ้มครองผู้บริโภคจากการโฆษณาตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการ รีวิวถือเป็นการโฆษณาอย่างหนึ่ง เนื่องจากการโฆษณา คือ การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ ประชาชนเห็น หรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า เช่นเดียวกับการรีวิวที่เป็น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าออกสู่สาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม ดังนั้น จึงเห็นว่าการ รีวิวถือเป็นการโฆษณาอย่างหนึ่ง แต่ยังมีขาคหลักเกณฑ์ที่นำมาพิจารณาแยกระหว่าง คำว่าโฆษณากับการรีวิวว่ามีลักษณะ หรือสิ่งที่กำหนดว่าการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวถือเป็นการ โฆษณา หรือเป็นการรีวิวเพื่อให้ความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวจึง ยังคงเป็นกรณีของการขาดมาตรการในทางกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์และ หน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งถ้าหากผู้รีวิวให้ข้อมูลที่เป็นเท็จต่อผู้บริโภค หรือมีการโฆษณาที่เกินกว่าความเป็นจริงโดยแสดงข้อความที่เป็นเท็จ หรือเกินความจริง หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการก็จะทำให้ผู้บริโภค ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อขายสินค้าและบริการได้ จึงเป็นประเด็นปัญหาของ ความไม่ครอบคลุมในทางกฎหมายในการวินิจฉัยว่าการรีวิวถือเป็นการโฆษณาหรือไม่ ประกอบกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยไม่ได้มีหลักเกณฑ์การวินิจฉัย โดยตรงเกี่ยวกับลักษณะของการรีวิวที่มีมากไปกว่าหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา

อีกประเด็นปัญหาสำหรับการขาดค่านิยมทางกฎหมายเกี่ยวกับการ กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรีวิวสินค้าหรือไม่ นั่น คือ การวินิจฉัย หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ตามมาตรา 4 ได้กำหนดค่านิยมของคำว่า ธุรกรรม หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ และ ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ หมายความว่า ธุรกรรมที่กระทำขึ้นโดยใช้วิธีการทาง

---

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 22 บัญญัติไว้ว่า การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็น การไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของ สินค้าหรือบริการตลอดจนการส่งมอบ การจัดหาหรือการใช้สินค้าหรือบริการ

อิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด หรือแต่บางส่วน<sup>13</sup> ซึ่งมีประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณา คือ การรีวิวสินค้าเป็นอยู่ภายใต้การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า การรีวิวถือเป็นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างหนึ่งซึ่งเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางแพ่งและพาณิชย์ คือ การเข้าทำสัญญาซื้อขายสินค้าและบริการ แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า การรีวิวไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าได้อย่างแท้จริง

## 5.2 ปัญหาการไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนทำสัญญา

ผู้เขียนรีวิว หมายถึง คนที่มี “สื่อ” อยู่ในพื้นที่ของตนเองและสร้างตัวตนขึ้นมาเพื่อทำการรีวิวสินค้าและบริการที่ได้มีขึ้นจนทำให้ถูกรู้จักจากบุคคลภายนอก หรือผู้ที่ติดตามอยู่จนเกิดเป็นความน่าเชื่อถือขึ้นเมื่อได้ทำการซื้อขายสินค้าบนโซเชียล<sup>14</sup> หรือหมายความถึงผู้บริโภคที่เขียนรีวิวเพื่อเผยแพร่บนช่องทางออนไลน์ หรือทำหน้าที่ให้ความคิดเห็น หรือวิจารณ์ผลิตภัณฑ์ บริการ สถานที่ หรือประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เคยได้รับอย่างเป็นมืออาชีพ โดยมีการแบ่งปันข้อมูลเหล่านั้นผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ เช่น บล็อก เว็บไซต์ ยูทูบ หรือบนโซเชียลมีเดีย โดยเป้าหมายหลักคือทำให้ข้อมูลและแนวทางการเลือกซื้อ หรือใช้บริการแก่ผู้บริโภคที่จะทำการซื้อสินค้าชิ้นนั้น หรือประเภทนั้น

ผู้เขียนรีวิวมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นและมีสิทธิที่จะประเมินสิ่งที่ได้รับ หรือจากประสบการณ์ที่เคยใช้ต่อสินค้านั้นอย่างตรงไปตรงมาโดยไม่จำเป็นต้องถูกบังคับ หรือ

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครองดังต่อไปนี้

(1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ

(2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ

(3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ

(3 ทวิ) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

(4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ๆ หรือพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้

<sup>14</sup> Digimusketeers, ‘5 ข้อควรรู้สำหรับนักรีวิวที่ดีต้องมีคุณสมบัติอย่างไร’ <

<https://digimusketeers.co.th/blogs/5-things-for-good-reviewer> > สืบค้นวันที่ 17 กันยายน 2567.

คำนึงถึงความคิดเห็นของผู้อื่น<sup>15</sup> ผู้เขียนรีวิวนสามารถเลือกที่จะรีวิวลินค้า หรือประสบการณ์ที่เคยพบในการใช้สินค้าตามที่ตนต้องการจะรีวิวดได้ ไม่ว่าจะป็นประสบการณ์ต่อสินค้านั้นจะดีหรือไม่ก็ตาม ซึ่งล้วนแต่เป็นสิทธิของผู้เขียนรีวิวที่สามารถกระทำได้ แต่สิ่งสำคัญที่ผู้เขียนรีวิวต้องควรระวัง คือการรักษาความเป็นส่วนตัวในข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง กล่าวคือ หากเป็นการรีวิวที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์ส่วนตัวที่ผู้รีวิวได้รับมามีข้อมูลที่ทำให้ผู้รีวิวนั้นเสี่ยงต่อการถูกละเมิดความเป็นส่วนตัว หรือความปลอดภัยของตนเอง เช่น ชื่อ ที่อยู่ หรือข้อมูลอื่น ๆ ผู้เขียนรีวิวก็สามารถเลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนตัวดังกล่าว หรือสามารถที่จะปกปิดตัวตนของผู้รีวิวได้ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของตัวของผู้รีวิวเอง<sup>16</sup>

ผู้จัดการรีวิว หรือผู้ตรวจสอบรีวิว หมายถึง บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่รับผิดชอบในการจัดการเนื้อหาการรีวิวของผู้บริโภคที่ถูกรีวิวโดยผู้รีวิว<sup>17</sup> มีหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินความคิดเห็น หรือรีวิวที่ได้รับการตอบกลับจากผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการต่าง ๆ ผู้รีวิวมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบรีวิวเพื่อให้แน่ใจว่ารีวิวที่เผยแพร่ นั้นมีความถูกต้อง เป็นกลาง และไม่เป็นการหลอกลวงต่อผู้บริโภค รวมถึงการตรวจสอบว่ามี การละเมิดข้อบังคับ หรือข้อกำหนดของเว็บไซต์ หรือแพลตฟอร์มที่ใช้ในการโพสต์รีวิวหรือไม่ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลของสินค้าได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการตรวจสอบรีวิวนี้อาจหมายรวมถึงการตรวจสอบภาษา หรือข้อความที่ใช้ในการรีวิว ความน่าเชื่อถือของแหล่งที่มาของการรีวิว หรือการประเมินว่าการรีวิวนั้นเป็นความจริงหรือไม่ และอาจรวมถึงการลบรีวิวที่เป็นเชิงลบที่ผู้เขียนใช้เพื่อหาผลประโยชน์<sup>18</sup>

ผู้ตรวจสอบรีวิวมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับรีวิวที่ได้รับการโพสต์ รวมถึงข้อมูลของผู้รีวิว เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและความเป็นกลางของรีวิวต่าง ๆ และ

<sup>15</sup> สภาองค์กรของผู้บริโภค, ‘สายรีวิวต้องดู รีวิวลินค้ายังไง ไม่เสี่ยงถูกฟ้องหมิ่น’ <  
[https://www.tcc.or.th/tcc\\_media/review-sue-for-defamation/](https://www.tcc.or.th/tcc_media/review-sue-for-defamation/)> สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2568.

<sup>16</sup> PDPA Generation Be Like a Pro, ‘สิทธิของเจ้าของข้อมูล (Data Subject) ตาม PDPA มีอะไรบ้าง และผู้ประกอบการควรเตรียมพร้อมอย่างไร’ <  
<https://pdpa.pro/blogs/rights-of-data-subject-pdpa>> สืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2568.

<sup>17</sup> สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, *เรื่องเดิม*, หน้า 1.

<sup>18</sup> ครูทิม, ‘การประเมินความน่าเชื่อถือของข้อมูล’ <  
[https://teemtar.com/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%](https://teemtar.com/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%>)> สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2567.

มีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลของสินค้า<sup>19</sup> โดยมีสิทธิที่จะกำหนดว่ารีวิวดังกล่าวควรได้รับการเผยแพร่และรีวิวดังกล่าวควรถูกลบออกจากแพลตฟอร์ม เพราะถ้าหากพบว่ารีวิวนั้นละเมิดกฎของการรีวิว หรือมีข้อมูลที่ไม่เป็นจริงก็สามารถที่จะรายงานข้อมูลและแจ้งว่าการรีวิวนั้นไม่ชอบได้ อีกทั้ง ผู้ตรวจสอบบริวิวยังมีสิทธิในการตรวจสอบคุณภาพและความถูกต้องของรีวิวนั้นว่ารีวิวนั้นตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ เช่น การตรวจสอบการใช้ภาษาที่เหมาะสม การแสดงความคิดเห็นที่เป็นกลาง และการตรวจสอบว่ารีวิวนั้นมาจากผู้ที่รีวิว หรือผู้ที่มีประสบการณ์จริงกับสินค้า หรือบริการนั้นตรงตามคุณสมบัติที่ระบุไว้หรือไม่ และต้องตรวจสอบด้วยว่าผู้รีวิวนั้นทำการรีวิวเพื่อหาผลประโยชน์ หรือแสวงหากำไรหรือไม่ อีกทั้งยังมีสิทธิในการเสนอแนะ หรือปรับปรุง<sup>20</sup>

ในประเด็นปัญหาในทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าไว้อย่างชัดเจน เห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการรีวิว หรือหน้าที่ของผู้รีวิวในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนทำสัญญาไว้ มีเพียงหลักการเข้าทำสัญญาในการซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น อีกทั้งในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แม้จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ และถึงแม้จะตีความว่าการโฆษณาถือเป็นการรีวิวอย่างหนึ่ง แต่ก็ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงว่า ผู้รีวิวควรมีหน้าที่ หรือหลักเกณฑ์การรีวิวอย่างใดที่จะเพียงพอต่อการนำเสนอข้อมูลของสินค้าและบริการแก่ผู้บริโภค และในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ก็ได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าไว้เช่นกัน ซึ่งประเด็นปัญหาการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าไว้ จึงทำให้ไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุมการดำเนินกิจกรรมของผู้รีวิวให้มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือได้ จึงทำให้ผู้บริโภคที่ได้รับข้อมูลจากการรีวิวได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจซื้อสินค้าและบริการ และได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวข้างต้น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยในเรื่องของการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนทำสัญญา เห็นว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทยได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวไว้เป็นการเฉพาะ ไม่มีการเปิดเผยความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจและผลตอบแทนจากการซื้อขายสินค้าและบริการ ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่มากเพียงพอต่อการ

<sup>19</sup> ConductorOne, 'User Access Reviews: Process & Best Practices Checklist' <  
<https://www.conductorone.com/guides/user-access-reviews-best-practices->> accessed  
 20 March 2025.

<sup>20</sup> ปิยะมากรณ์ ช่วยชูหนู, 'ปิยะมากรณ์ ช่วยชูหนู' (สารนิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559), หน้า 49.



ได้อย่างถูกต้องและตรงกับความต้องการ<sup>23</sup> ซึ่งหากผู้บริโภคได้รับสินค้าไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของตนย่อมนำมาสู่การบอกเลิกสัญญาการซื้อขายและการขอคืนสินค้าตามมา ซึ่งนำไปสู่หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายในการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าอันเนื่องมาจากประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เกิดจากการบอกเลิกสัญญาไว้เป็นการเฉพาะ

ปัญหาของผู้บริโภคที่ถูกลบล้าง หรือถูกปิดใช้งานการแสดงรีวิวสินค้าในยุคของการซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ ผู้บริโภคก็จะมีกรรีวิวสินค้าที่ผู้บริโภคทำการซื้อไป ไม่ว่าจะทำการรีวิวตอบกลับผ่านทางช่องทางของร้านค้าโดยตรง หรือทำการรีวิวผ่านหน้าแพลตฟอร์มของร้านค้า การใช้สิทธิของผู้บริโภคในการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้านั้น จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายคุ้มครองของประเทศไทยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการกำหนดถึงหลักการบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้าไว้ในมาตรา 386 - 394 แต่ก็เป็นเพียงการบอกเลิกสัญญาในการชำระหนี้ซึ่งเป็นหลักการบอกเลิกสัญญาในทางแพ่งเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถนำหลักการบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมาปรับใช้กับหลักการบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้าจากการรีวิวสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ได้ ประกอบกับหลักการในทางกฎหมายแพ่งดังกล่าวก็มีได้กำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าไว้โดยตรง ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในเรื่องของการโฆษณาแม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับการรีวิวสินค้า แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็มีได้กำหนดสิทธิของการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าจากการรีวิวสินค้าไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ก็มีได้มีหลักการบอกเลิกสัญญา หรือการขอคืนสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการรีวิวสินค้าไว้ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยได้มีการบัญญัติถึงหลักการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าที่เกิดจากการรีวิวสินค้าไว้เป็นการเฉพาะ โดยผู้เขียนเห็นว่าผู้บริโภคมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญา หรือขอคืนสินค้าและบริการได้ในกรณีที่ได้รับสินค้า หรือบริการที่ไม่ตรงกับที่โฆษณา หรือรีวิว แต่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยก็ยังคงไม่ครอบคลุมถึงการให้สิทธิของผู้บริโภคในการดำเนินการขอคืนสินค้าเหมือนในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นที่ได้มีการให้สิทธิของผู้บริโภคในการขอคืนสินค้าและบอกเลิกสัญญาได้อย่างทันทีโดยไม่ต้องที่จะมาทำการพิสูจน์ว่าใครเป็นฝ่ายผิดสัญญาก่อนเหมือนในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดไว้

---

<sup>23</sup> นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์, 'การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามสัญญาผู้บริโภค' <<https://law.tu.ac.th/tulawinfographic14/>> สืบค้นวันที่ 1 มีนาคม 2568.

ดังนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยควรให้สิทธิแก่ผู้บริโภคในการใช้สิทธิในการขอคืนสินค้าและบริการได้อย่างทันทีเมื่อพบว่าการซื้อขายสินค้าระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคนั้นเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคและทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อขายสินค้าและบริการ เพื่อให้การใช้สิทธิในการขอคืนสินค้าเป็นหลักการที่จะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกล่อลวงและช่วยให้การซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์มีความโปร่งใสและยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

#### 5.4 ปัญหาการไม่มีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในกฎหมาย

ปัญหาการไม่มีบทกำหนดโทษกรณีการรีวิวสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ที่เพียงพอของประเทศไทยนั้น เห็นว่า กฎหมายของประเทศไทยมีการกำหนดโทษไว้แล้ว แต่ยังมีการกำหนดโทษไว้ไม่เพียงพอ ทำให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้มีความเกรงกลัว และปฏิบัติฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่ามียุติธรรมโทษไม่ร้ายแรง และเมื่อเวลาผ่านไปก็กลับมากระทำผิดซ้ำอีก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้มีการกำหนดโทษเกี่ยวกับการโฆษณาที่เป็นเท็จไว้ในมาตรา 47 โดยผู้ใดเจตนาก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ ปริมาณ หรือสาระสำคัญประการอื่นอันเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นอย่างตนเอง หรือผู้อื่น โฆษณา หรือใช้ฉลากที่มีข้อความอันเป็นเท็จ หรือข้อความที่รู้ หรือควรรู้อยู่แล้วว่าอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>24</sup> ซึ่งบทกำหนดโทษดังกล่าวถือเป็นบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา หรือการแสดงผลของสินค้าที่เป็นเท็จ มิได้มีการกำหนดบทลงโทษที่เกี่ยวกับการรีวิวสินค้าไว้เป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา 44 - 46 แต่บทลงโทษดังกล่าวเป็นบทกำหนดโทษในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์โดยไม่แจ้ง หรือขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงมิได้มีการกำหนดบทลงโทษที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นการซื้อขายสินค้าและบริการผ่านช่องทางออนไลน์ไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่เกิดจากการซื้อขายสินค้าและบริการ

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 47 บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดโดยเจตนาก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ ปริมาณ หรือสาระสำคัญประการอื่นอันเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นอย่างตนเอง หรือผู้อื่น โฆษณาหรือใช้ฉลากที่มีข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความที่รู้ หรือควรรู้อยู่แล้วว่าอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผ่านทางช่องทางออนไลน์อยู่ เนื่องจากยังขาดบทกำหนดโทษที่ชัดเจนและขาดความเข้มงวดในการปฏิบัติตามกฎหมาย อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากไม่มีกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน ผู้บริโภคอาจจะรู้สึกว่ามีสิทธิที่จะเรียกร้องความเป็นธรรมจากผู้ประกอบการที่กระทำผิด และการขาดบทกำหนดโทษอาจทำให้ระบบการร้องเรียนของผู้บริโภคไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ผู้บริโภคอาจไม่ได้รับการชดเชย หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิของตน ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคขาดความมั่นใจในระบบคุ้มครองผู้บริโภค จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทกำหนดโทษที่ใช้สำหรับควบคุมเกี่ยวกับการรีวิวนสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ไว้เป็นการเฉพาะ การกำหนดบทกำหนดโทษในทางกฎหมายที่ชัดเจนจึงเป็นสิ่งสำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

## 6. บทสรุปผลการศึกษา

ในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน บรรดาสินค้าและบริการต่าง ๆ ในท้องตลาดมีอยู่อย่างหลากหลายและได้มีการนำความรู้ทางเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาทำให้กระบวนการผลิตสินค้าและบริการมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่อาจทราบถึงความเป็นจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาสินค้าและบริการเหล่านั้นได้อย่างครบถ้วนทุกขั้นตอน ในขณะที่ผู้ประกอบการต่างแข่งขันกันเพื่อแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดและเพิ่มยอดขายเพื่อนำมาซึ่งผลกำไรสูงสุด โดยใช้วิธีการที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาซึ่งเป็นวิธีการที่สำคัญสำหรับการตลาดในยุคปัจจุบัน การรีวิวนสินค้าในปัจจุบันมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าไปยังผู้บริโภคทั้งยังมีอิทธิพลต่อทัศนคติและพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริโภคในการซื้อสินค้าและบริการ

การรีวิวนสินค้าเพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการของผู้รีวิวนเป็นการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะจากประสบการณ์ของผู้รีวิวน อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคซึ่งรับรู้ข้อมูลผ่านการรีวิวนนั้นต้องทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อความให้ดีกว่าอดีตตัดสินใจซื้อสินค้า หรือบริการ ซึ่งหากข้อมูลของสินค้า หรือบริการที่ผู้บริโภคได้รับจากการรีวิวนนั้นไม่เพียงพอและไม่ตรงต่อความเป็นจริงย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภคในหลาย ๆ ด้านด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการดูแลป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสียหายและความไม่เป็นธรรมที่ผู้บริโภคอาจได้รับจากการรีวิวนสินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์ ในหลายประเทศทั่วโลกได้มีการพัฒนามาตรฐานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคและสามารถบังคับใช้ได้จริงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยในปัจจุบันยังคงมี

ช่องว่างในทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอยู่หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะบังคับใช้กับการรีวิวสินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์ ปัญหาในเรื่องของนิยามการตีความถึงผู้รีวิวสินค้า หรือบริการว่าการรีวิวต้องมีลักษณะประการใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการรีวิวสินค้า หรือบริการไว้อย่างชัดเจน อีกทั้ง ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการทับซ้อนในทางกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการรีวิวสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการรีวิวสินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์ที่พบในประเทศไทย ได้แก่

1) ปัญหาในด้านของการตีความว่าการรีวิวถือเป็นการโฆษณาหรือไม่ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ใช้หลักการพิจารณาในเรื่องของการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าโดยต้องมีการตีความว่าข้อมูลของผู้รีวิวที่ทำการรีวิวสินค้าและข้อมูลที่ถูกบริโภคได้รับอันก่อให้เกิดการทำสัญญาขึ้นทำให้นิติกรรมมีผลสมบูรณ์ ซึ่งหากผู้รีวิวทำการรีวิวสินค้าที่ไม่ตรงตามความเป็นจริงจะถือว่าเป็นการรีวิวโดยการฉ้อฉล ตามมาตรา 159 หรือการได้รับข้อมูลของสินค้าของผู้บริโภคจากผู้รีวิวจะถือเป็นการสำคัญผิดในสาระสำคัญหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องนำหลักการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นหลักในการตีความ<sup>25</sup> ในกรณีของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประเด็นประการแรกที่ต้องนำมาพิจารณา คือ การโฆษณาตามนิยามของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถือเป็นการรีวิวหรือไม่ มีหลักเกณฑ์ในการรีวิวสินค้าอย่างไร เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ที่ยังคงขาดหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรีวิวสินค้าหรือไม่เช่นเดียวกัน ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นปัญหาของการขาดมาตรการในทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้วินิจฉัยว่าเป็นการรีวิวสินค้าหรือไม่

2) ปัญหาในเรื่องของการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญา ซึ่งจะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยมิได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าไว้เป็นการเฉพาะ มีเฉพาะแต่หลักการเข้าทำสัญญาในด้านการซื้อขายสินค้าและบริการเท่านั้น เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคและพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญา จึงทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่เพียงพอต่อการตัดสินใจซื้อสินค้านั้น ๆ ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นปัญหาในเรื่องของการ

---

<sup>25</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 159 บัญญัติไว้ว่า การแสดงเจตนาเพราะถูกกลฉ้อฉลเป็นโมฆียะ

กำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าที่มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจในเรื่องของผลตอบแทนที่ได้รับเบื้องต้นที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

3) ปัญหาในเรื่องของการใช้สิทธิของผู้บริโภคจากการเลิกสัญญาและขอคืนสินค้า โดยจะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีการกำหนดหลักการบอกเลิกสัญญา<sup>26</sup> ไว้แต่หลักการดังกล่าวเป็นหลักการในทางกฎหมายที่ใช้บังคับได้กับกรณีของการบอกเลิกสัญญาในทางแพ่งเท่านั้น โดยไม่มีการบอกเลิกสัญญาที่เกิดจากการรีวิวสินค้าที่เป็นการหลอกลวงไว้เป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคและพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้มีการบัญญัติถึงหลักการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าแก่ผู้บริโภคไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

4) ปัญหาในเรื่องของการไม่มีบทกำหนดโทษของผู้บริโภคไว้ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทย เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีเพียงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับการโฆษณาและการใช้ข้อความและฉลากที่เป็นเท็จซึ่งมิได้มีการกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการรีวิวสินค้าไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ก็ได้มีบทกำหนดโทษสำหรับการรีวิวสินค้าแต่อย่างใด มีเพียงแต่บทกำหนดโทษสำหรับกรณีของผู้ประกอบกิจการที่ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ประเด็นดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นปัญหาในเรื่องของการไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับการรีวิวสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ไว้เป็นการเฉพาะ

## 7. ข้อเสนอแนะการศึกษา

ตามที่ได้เขียนได้ศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการรีวิวสินค้าหรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์และได้ทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย เห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการรีวิวสินค้าหรือบริการในปัจจุบันยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการรีวิวสินค้าหรือบริการไว้อย่าง

<sup>26</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 386 บัญญัติไว้ว่า ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนี้นับว่าด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

ครอบคลุม จึงทำให้ผู้บริโภคที่ทำการซื้อสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ไม่ได้รับความคุ้มครอง และเป็นธรรม จึงขอเสนอแนะในด้านกฎหมายและด้านนโยบายเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการรื้อฟื้นสินค้าหรือบริการ ดังนี้

## 7.1 ข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย

### 7.1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องของการขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรื้อฟื้นสินค้าหรือไม่

ผู้เขียนพบว่าในเรื่องของการขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรื้อฟื้นสินค้าหรือไม่นั้น ประเด็นดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาว่าการโฆษณาถือเป็นการรื้อฟื้นหรือไม่ โดยจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 การโฆษณาถือเป็นการรื้อฟื้นอย่างหนึ่ง และพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ก็ถือได้ว่าการรื้อฟื้นเป็นการทำธุรกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในเรื่องของการตีความตามนิยามระหว่างการโฆษณากับการรื้อฟื้น จึงเห็นควรให้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “ผู้รื้อฟื้น” ไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการบัญญัตินิยามของคำว่า “ผู้รื้อฟื้น” เพิ่มเติมไว้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 โดยมีการกำหนดนิยามของผู้รื้อฟื้น และหลักเกณฑ์ของผู้รื้อฟื้นไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยและตีความว่าการรื้อฟื้นถือเป็นการโฆษณาหรือไม่ โดยให้นิยาม ดังต่อไปนี้ “ผู้รื้อฟื้น” หมายความว่า ผู้ที่ทำการเผยแพร่ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ออกสู่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการพูด อ่าน เขียน หรือวิธีอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลที่เผยแพร่ได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน และการเผยแพร่ข้อมูลนั้นต้องเป็นข้อมูลที่เป็นธรรมและไม่เป็นการหลอกลวง

### 7.1.2 การแก้ไขในเรื่องการกำหนดหน้าที่ของผู้รื้อฟื้นสินค้าในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญา

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแม้จะตีความได้ว่าการโฆษณาถือเป็นการรื้อฟื้นอย่างหนึ่งแต่ก็มิได้มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้รื้อฟื้นไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้รื้อฟื้นควรมีหลักเกณฑ์ในการรื้อฟื้นสินค้าอย่างไรและต้องมีหน้าที่ในการรื้อฟื้นสินค้าอย่างไรเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนให้ได้มากที่สุด เพราะถ้าหากผู้รื้อฟื้นไม่มีบทบาทหน้าที่ในการรื้อฟื้นสินค้าอย่างชัดเจนก็จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องช่องว่าง

ทางกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับกับผู้รีวิว จึงเห็นควรกำหนดหน้าที่ของผู้รีวิวสินค้าในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญาและเปิดเผยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคและผลตอบแทนที่ได้รับจากการซื้อขายสินค้าและบริการ โดยผู้เขียนเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม โดยมีการกำหนดหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่และหลักเกณฑ์ของการรีวิวสินค้าไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22 วรรคห้า ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีการเพิ่มเติมข้อความว่า “ผู้รีวิว มีหน้าที่ในการแสดงข้อมูลในรายละเอียดของสินค้าเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญาซื้อขายกับผู้บริโภค และต้องปฏิบัติตามสัญญาและข้อตกลงที่ระบุไว้ และมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลการรีวิวเบื้องต้นต่อผู้บริโภค” เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดหน้าที่ของผู้บริโภคให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการรีวิวสินค้าหรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์

### 7.1.3 การแก้ไขในเรื่องของการใช้สิทธิของผู้บริโภคในการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าในกรณีได้รับสินค้าไม่ตรงตามที่ผู้รีวิว หรือที่ผู้ประกอบการได้โฆษณาไว้

เมื่อผู้บริโภคต้องการที่จะบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้าในกรณีที่ได้รับสินค้าไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการในทางกฎหมายอย่างไรที่จะเป็นแนวทางในการวินิจฉัยถึงกรณีดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่าประเทศไทยยังคงไม่มีหลักการในทางกฎหมายเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาจากการซื้อสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าอย่างชัดเจนเท่าที่ควร ซึ่งมีเพียงหลักการบอกเลิกสัญญาในทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ซึ่งยังคงไม่เพียงพอต่อการตีความในทางกฎหมาย อีกทั้ง ยังไม่สามารถที่จะเจาะจงถึงเรื่องการบอกเลิกสัญญาในกรณีของการซื้อขายสินค้าออนไลน์ได้โดยตรง จึงเห็นควรให้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมในกรณีของการบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้าจากการซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ไว้เป็นการเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไว้ในมาตรา 22/1 โดยมีการระบุรายละเอียดถึงหลักการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าในกรณีที่ไม่ได้รับสินค้าที่ตรงตามความเป็นจริงที่ผู้รีวิวได้ทำการรีวิวไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับสินค้าไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้า ในกรณีที่ผู้บริโภคไม่สามารถใช้งานจากสินค้านั้นได้ถูกหลอกหลวง หรือถูกฉ้อฉลให้ซื้อสินค้าและเข้าทำสัญญา

### 7.1.4 การแก้ไขในเรื่องของการไม่มีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในกฎหมาย

ผู้เขียนพบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีเพียงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับการโฆษณาและการใช้ข้อความและฉลากที่เป็นเท็จ แต่ไม่ได้มีการกำหนดโทษที่

เกี่ยวข้องกับการรื้อฟื้นสินค้าไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด จึงเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในส่วนของบทกำหนดโทษเพิ่มเติมโดยมีการระบุส่วนของโทษเกี่ยวกับการรื้อฟื้นสินค้าที่ผู้รื้อฟื้นไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และหน้าที่ของผู้รื้อฟื้น และไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของการบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้า โดยการระบุเพิ่มเติมในส่วนของโทษไว้ในมาตรา 24/1 โดยมีการเพิ่มเติมข้อความว่า “ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมและส่วนรวม

- 1) การรื้อฟื้นสินค้าโดยให้ข้อมูลเท็จ หรือหลอกลวง
- 2) การรื้อฟื้นโดยไม่เปิดเผยผลประโยชน์ที่ได้รับของผู้รื้อฟื้น
- 3) การรื้อฟื้นสินค้าที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย

การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

## 7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### 7.2.1 ปัญหาในเรื่องของการขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรื้อฟื้นสินค้า หรือบริการหรือไม่

ในเรื่องของการขาดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะต้องใช้เพื่อวินิจฉัยว่าเป็นการรื้อฟื้นสินค้า หรือบริการหรือไม่นั้น เห็นว่า ควรมีมาตรการในทางกฎหมายที่กำหนดและระบุไว้อย่างชัดเจนถึงหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าเป็นการรื้อฟื้นสินค้า หรือบริการ การรื้อฟื้นสินค้า หรือบริการต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไรถึงจะถือว่าเป็นการรื้อฟื้นสินค้า หรืออยู่ในรูปแบบของการโฆษณาที่เป็นการทั่วไป

### 7.2.2 การแก้ไขในเรื่องการกำหนดหน้าที่ของผู้รื้อฟื้นสินค้าในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญา

ในด้านของการกำหนดหน้าที่ของผู้รื้อฟื้นสินค้า หรือบริการในการให้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญานั้น เห็นว่า ควรมีการกำหนดหน้าที่ของผู้รื้อฟื้นไว้อย่างชัดเจน หรือภาครัฐควรมีการกำหนดหน้าที่ของผู้รื้อฟื้นสินค้า หรือบริการไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลก่อนการซื้อสินค้า หรือบริการได้อย่างถูกต้องครบถ้วน

### 7.2.3 การแก้ไขในเรื่องของการใช้สิทธิของผู้บริโภคในการบอกเลิกสัญญา และการขอคืนสินค้าในกรณีได้รับสินค้าไม่ตรงตามกับผู้รื้อฟื้น หรือที่ผู้ประกอบการได้โฆษณาไว้

การแก้ไขในเรื่องของการใช้สิทธิของผู้บริโภคในการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าในกรณีได้รับสินค้าไม่ตรงตามที่ผู้รีวิว หรือที่ผู้ประกอบการได้โฆษณาไว้ เห็นว่าควรมีการกำหนดสิทธิของผู้บริโภคที่ต้องการบอกเลิกสัญญาจากการซื้อขายสินค้าและบริการที่ได้รับสินค้าที่ไม่ตรงตามความเป็นจริง หรือไม่ได้รับสินค้าตามที่ผู้ขาย หรือผู้รีวิวสินค้าทำการโฆษณาไว้ เห็นควรมีการกำหนดสิทธิของผู้บริโภคในการบอกเลิกสัญญาและการขอคืนสินค้าไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับสิทธิถึงการบอกเลิกสัญญาที่รวดเร็วและเป็นธรรมต่อการซื้อขายสินค้า หรือบริการ หรือภาครัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคทราบถึงการซื้อขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์สามารถบอกเลิกสัญญาได้ แต่การบอกเลิกสัญญาต้องมีข้อกำหนดและเงื่อนไขภายใต้การบอกเลิกสัญญาตามที่ผู้ขายกำหนด หรือมีระยะเวลาที่แตกต่างจากสัญญาทั่วไป รวมทั้ง อาจให้ผู้ประกอบการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางของตน เพื่อให้ผู้บริโภคทราบถึงสิทธิในการบอกเลิกสัญญาและขอคืนสินค้านี้ดังกล่าวของตนด้วย

#### 7.2.4 การแก้ไขในเรื่องของการไม่มีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในกฎหมาย

ในด้านของการไม่มีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในกฎหมาย เห็นควรมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในทางกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่การรีวิวสินค้า หรือบริการและเพื่อไม่ให้เป็นการเอาเปรียบแก่ผู้บริโภค ภาครัฐควรมีการกำหนดกฎและหลักเกณฑ์ในการการคุ้มครองผู้บริโภคที่ทำการซื้อขายสินค้า หรือบริการผ่านช่องทางออนไลน์ไว้อย่างชัดเจนและรัดกุม

## คำแนะนำในการส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา

### คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

#### 1. วัตถุประสงค์

วารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา (Law for Development Graduate Journal) มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัยทางด้านนิติศาสตร์ รวมถึงกฎหมายเพื่อพัฒนาสังคมวิทยา กฎหมาย นิติเศรษฐศาสตร์ นิติปรัชญา และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และเพื่อพัฒนาคุณภาพงานตีพิมพ์วารสารให้เป็นไปตามมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศและระดับสากล

#### 2. กำหนดการตีพิมพ์

วารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์ผลงานวิชาการ ที่เขียนขึ้นโดยบุคลากรทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย โดยจัดพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ ทุก 6 เดือน ดังนี้

ฉบับที่ 1/... เดือนตุลาคม - มีนาคม

ฉบับที่ 2/... เดือนเมษายน - กันยายน

#### 3. คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

3.1 ใช้รูปแบบการเขียนและภาษาที่เหมาะสมกับลักษณะของบทความทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ไม่มีการคัดลอกผลงานของผู้อื่น และมีการตรวจทานต้นฉบับทั้งในส่วนของรูปแบบการเขียน รูปแบบการอ้างอิง การสะกดคำ และไวยากรณ์แล้วเป็นอย่างดี

3.2 จัดพิมพ์บทความด้วยโปรแกรม Microsoft Word โดยใช้ขนาดกระดาษ A4 แบบหน้าเดียว ความยาวไม่เกิน 25 หน้า เว้นระยะห่างจากขอบบน 1 นิ้ว ขอบซ้าย 1 นิ้ว ขอบขวา 1 นิ้ว และขอบล่าง 1 นิ้ว ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK เว้นวรรคบรรทัดเดียว (Single-line spacing) โดยผู้เขียนสามารถใช้แบบฟอร์มของวารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา ซึ่งสามารถดาวน์โหลดได้ที่ [law.nida.ac.th](http://law.nida.ac.th) > วารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา

3.3 องค์ประกอบของบทความต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

##### 3.3.1 ชื่อเรื่อง (Title)

ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 18 พอยต์ ตัวหนา

##### 3.3.2 บทคัดย่อ (Abstract)

ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยอธิบายเป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วน

อันประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ความสำคัญของบทความ และบทสรุป

ชื่อหัวข้อของบทคัดย่อ ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ตัวหนา

โดยภาษาไทยใช้คำว่า “บทคัดย่อ” และภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Abstract”

##### 3.3.3 คำสำคัญ (Keyword)

จำนวน 3-5 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ชื่อหัวข้อของคำสำคัญ ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ตัวหนา

โดยภาษาไทยใช้คำว่า “คำสำคัญ” และภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Keywords”

### 3.3.4 บทนำ (Introduction)

ชื่อหัวข้อของบทนำ ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ตัวหนา

โดยภาษาไทยใช้คำว่า “บทนำ” และภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Introduction”

### 3.3.5 เนื้อหา ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์

### 3.3.6 บทสรุป ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์

## 4. รูปแบบการอ้างอิง (เชิงบรรณ)

วิธีการอ้างอิงประยุกต์จากแบบ The Oxford Standard for Citation of Legal Authorities (OSCOLA) (ที่มา: [https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/oscola\\_4th\\_edn\\_hart\\_2012.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/oscola_4th_edn_hart_2012.pdf)) ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 14 พอยต์ ยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

### หนังสือ

#### ภาษาไทย

ชื่อผู้แต่ง, ชื่อหนังสือ (พิมพ์ครั้งที่, สำนักพิมพ์ ปีที่พิมพ์) เลขหน้าที่อ้างอิงถึง.

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 123.

#### ภาษาอังกฤษ

author, title (additional information, edition, publisher year) page number.

Andrew Burrows, Remedies for Torts and Breach of Contract (3rd edn, OUP 2004) 317.

**บทความ****ภาษาไทย**

ชื่อผู้แต่งบทความ, 'ชื่อบทความ' (ปีที่พิมพ์) ฉบับที่ ชื่อวารสาร หน้าแรกของบทความ, เลขหน้าที่อ้างถึง.

มนตรี เกิดมีมูล, 'ความพร้อมของข้าราชการไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน' (2560) 57 วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 152, 158-159.

**ภาษาอังกฤษ**

author, 'title'(year) Volume No. Journal's Name or Abbreviation first page, referred page(s).

Alison L Young, 'In Defence of Due Deference' (2009) 72 MLR 554, 556-557.

**บทความจากหนังสือรวบรวมบทความ****ภาษาไทย**

ชื่อผู้แต่งบทความ, 'ชื่อบทความ' ใน ชื่อผู้รวบรวมบทความ, ชื่อหนังสือ (พิมพ์ครั้งที่, สำนักพิมพ์ ปีที่พิมพ์) เลขหน้าที่อ้างถึง.

สุจิตต์ วงษ์เทศ, 'ประวัติศาสตร์ไทยเป็นส่วนหนึ่งที่ยกไม่ได้ของประวัติศาสตร์สุวรรณภูมิในอาเซียน' ใน พิพัฒน์ กระแจะจันทร์, ยุคมีดของประวัติศาสตร์ไทย หลังบายน พุทธเถรวัท การเข้ามาของคนไท (สำนักพิมพ์มติชน 2559) 123.

**ภาษาอังกฤษ**

author, 'title' in editor (ed) book title (additional information, publisher year)/ referred page(s).

Justine Pila, 'The Value of Authorship in the Digital Environment' in William H Dutton and Paul W Jeffreys (eds), *World Wide Research: Reshaping the Sciences and Humanities in the Century of Information* (MIT Press 2010) 23.

## วิทยานิพนธ์

### ภาษาไทย

ชื่อผู้แต่งวิทยานิพนธ์, ‘ชื่อวิทยานิพนธ์’(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท-เอก, ชื่อมหาวิทยาลัย ปีที่สำเร็จการศึกษา).

นัทมน คงเจริญ, ‘การใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ช้างในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538).

### ภาษาอังกฤษ

Author, ‘title’ (type of thesis, university year of completion).

Javan Herberg, ‘Injunctive Relief for Wrongful Termination of Employment’ (DPhil thesis, University of Oxford 1989).

## เว็บไซต์

### ภาษาไทย

ชื่อผู้แต่ง, ‘ชื่อข้อความที่อ้าง’ (แหล่งที่มา, วันเดือนปี ที่ลงบทความ) <ชื่อเว็บไซต์> สืบค้นวันที่ วัน เดือน ปี.

ปรีชา สุวรรณทัต, ‘Government Shutdown /การเมืองเรื่องการงบประมาณของสหรัฐฯ’ (แนวหน้า, 9 กุมภาพันธ์ 2561) <<http://www.naewna.com/politic/columnist/33994>> สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2561.

### ภาษาอังกฤษ

Author, ‘title’ (source, date of publication on the website) <web address> accessed Day Month Year.

Sarah Cole, ‘Virtual Friend Fires Employee’ (Naked Law, 1 May 2009)  
<[www.nakedlaw.com/2009/05/index.html](http://www.nakedlaw.com/2009/05/index.html)> accessed 19 November 2009.

## หนังสือพิมพ์

### ภาษาไทย

ชื่อผู้แต่ง, ‘ชื่อบทความในหนังสือพิมพ์’ ชื่อหนังสือพิมพ์ (เมืองที่พิมพ์, วันที่เผยแพร่) <ชื่อเว็บไซต์> สืบค้นวันที่.

สุจิตต์ วงษ์เทศ, ‘พลังสร้างสรรค์ ถูกทำให้ฝ่อ ด้วยพลังของความเป็นไทย’ หนังสือพิมพ์มติชน, (กรุงเทพมหานคร, 21 พฤษภาคม 2561) <[https://www.matichon.co.th/article/news\\_969609](https://www.matichon.co.th/article/news_969609)> สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2561.

### ภาษาอังกฤษ

Author, 'title' / (the name of the newspaper/date of publication on the website) <web address>  
the date of most recent access

Jane Croft, 'Supreme Court Warns on Quality' Financial Times (London, 1 July 2010)  
accessed 3 July 2019.

## การอ้างอิง

### 1. ในกรณีที่ไม่มีเชิงอรรถอื่นมาก่อน

1.1 สำหรับเอกสารภาษาไทยให้ใช้ เพ็ญอ้าง

(ก) กรณีอ้างอิงหน้าเดียวกัน

เพ็ญอ้าง

(ข) กรณีหน้าที่อ้างอิงถึงต่างกัน ให้ระบุเลขหน้าไปด้วย

เพ็ญอ้าง 33-35.

1.2 สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษให้ใช้ ibid.

(ก) กรณีอ้างอิงหน้าเดียวกัน

Ibid.

(ข) กรณีหน้าที่อ้างอิงถึงต่างกัน ให้ระบุเลขหน้าไปด้วย

ibid 33-35.

### 2. กรณีการอ้างอิงที่มีมาก่อนและมีเชิงอรรถมาก่อน

2.1 สำหรับเอกสารภาษาไทยให้ใช้

ชื่อผู้แต่ง ('เชิงอรรถ' เชิงอรรถที่อ้างอิงถึง) เลขหน้าที่อ้างอิงถึง.

มนตรี เกิดมีมูล (เชิงอรรถ 19) 155.

2.2 สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษให้ใช้

Author' surname, 'work title' (n first cited footnote) page number.

Ashworth, 'Testing Fidelity to Legal Values' (n 27) 635-37.

## 5. วิธีการส่งบทความเพื่อตีพิมพ์

ผู้เขียนสามารถส่งบทความผ่านระบบ ThaiJO (Thai Journal Online)

<https://so14.tci-thaijo.org/index.php/LAWFORDEV> ในรูปแบบของไฟล์ Word

โดยทำตามคำแนะนำก่อนส่งบทความเกี่ยวกับการไม่ระบุตัวตนของผู้เขียนตามระบบ Thaijo

## 6. เงื่อนไขการตีพิมพ์

บทความหรือผลงานวิชาการจะต้องไม่เคยได้รับการตีพิมพ์และไม่เคยเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องได้รับการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 2 ท่านที่ตรงตามสาขาวิชา โดยเป็นการประเมินแบบลับในลักษณะ double-blinded การพิจารณาตีพิมพ์บทความขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการ โดยผลการพิจารณาจากกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

บทความซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หรือวิชาการค้นคว้าอิสระจะต้องได้รับการพิจารณาและรับรองจากอาจารย์ที่ปรึกษาตามแบบฟอร์มก่อนส่งให้กองบรรณาธิการ



**GSL NIDA**  
คณะนิติศาสตร์

# กองบรรณาธิการ วารสารบัณฑิตกฎหมายเพื่อการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

 0 2727 3754

 lawfordef\_gradj@nida.ac.th

 <https://law.nida.ac.th/law-for-development-graduate-journal/>

