



วารสารนิติรัฐ

ชื่อวารสาร

ภาษาไทย: วารสารนิติรัฐ
ภาษาอังกฤษ: Legal State Journal
เว็บไซต์: <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ>

วัตถุประสงค์

วารสารนิติรัฐจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัยด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการศึกษาศาสตร์

ขอบเขต

วารสารนิติรัฐจะตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการศึกษาศาสตร์

กำหนดเผยแพร่ฉบับออนไลน์

ตีพิมพ์ปีละ 4 ฉบับ ประกอบด้วย ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม – มีนาคม) ฉบับที่ 2 (เดือนเมษายน – มิถุนายน) ฉบับที่ 3 (เดือนกรกฎาคม – กันยายน) และฉบับที่ 4 (เดือนตุลาคม – ธันวาคม) บนเว็บไซต์ <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ>

นโยบาย

- บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน โดยผู้ทรงคุณวุฒิกับผู้นิพนธ์จะไม่ทราบข้อมูลระหว่างกัน (Double-Blinded Peer Review)
- บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องไม่เคยได้รับการตีพิมพ์มาก่อนหรืออยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาจากวารสารหรือแหล่งเผยแพร่อื่นใด
- บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเป็นความคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์ ไม่เกี่ยวข้องกับสำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์
- บรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการพิจารณาและตัดสินใจตีพิมพ์บทความในวารสาร

คำชี้แจงสิทธิส่วนบุคคล

ชื่อและที่อยู่อีเมล หรือข้อมูลส่วนบุคคล ที่กรอกในเว็บไซต์วารสารนี้จะใช้สำหรับวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในงานวารสารเท่านั้นและจะไม่เปิดเผยเพื่อวัตถุประสงค์ในกิจกรรมอื่น ๆ หรือให้กับบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดทราบ

เจ้าของ

สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์
76 หมู่ 6 ตำบลหนองสูงเหนือ อำเภอมั่นนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000, ประเทศไทย
อีเมล: legalstatejournal@gmail.com
เว็บไซต์: <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ>

กองบรรณาธิการ

บรรณาธิการ

ดร.กัญจนรัตน์ ศรีเพชรสุพรรณ, สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์, ประเทศไทย
Dr. Kanchanarat Sripetsuphan, Kanchanarat Law Office, Thailand

รองบรรณาธิการ

ดร.ปัญญา ศรีเพชรสุพรรณ, สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์, ประเทศไทย
Dr. Panya Sripetsuphan, Kanchanarat Law Office, Thailand

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.สหณ รัตนไพจิตร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย
Prof. Dr. Sahaton Rattanapijit, Thammasat University, Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.อำนวย ทองโปร่ง, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประเทศไทย
Assoc. Prof. Dr. Amnuay Thongprong, Ramkhamhaeng University, Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.เรียงรณ ล้อมลาย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประเทศไทย
Assoc. Prof. Dr. Roengron Lormlai, Ramkhamhaeng University, Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.สุวัฒน์ วิวัฒนานนท์, มหาวิทยาลัยปทุมธานี, ประเทศไทย
Assoc. Prof. Dr. Suwat Viwattananon, Pathum Thani University, Thailand

รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตั่นศิริ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประเทศไทย
Assoc. Prof. Prasert Tansiri, Ramkhamhaeng University, Thailand

ดร.ชิตาพร พิศลยบุตร โต๊ะวิเศษกุล, มหาวิทยาลัยบูรพา, ประเทศไทย
Dr. Chitaporn Pisolyabutra Tovisetkul, Burapha University, Thailand

ดร.ฐานรินทร์ หาญเกียรติวงศ์, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, ประเทศไทย
Dr. Thanarin Harnkiattiwong, Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Thailand

ดร.นิษฐนาถ บูลสถาพร, มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, ประเทศไทย
Dr. Nitthanart Boonsathaporn, Rattana Bundit University, Thailand

ดร.ศักดิ์ดา ต้นคชสาร, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประเทศไทย
Dr. Sakda Tonkotchanan, Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, Thailand

ดร.ชนาธิป ชินะนาวิน, ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา, ประเทศไทย
Dr. Chanathip Chinanawin, Chief Judge in the Research Division of the Supreme Court, Thailand

น.ส.เปรมใจ เกียงเอียง, อัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการสูงสุด, ประเทศไทย
Ms. Premjai Kearng-ear, Assistant Public Prosecutor, Office of the Attorney General, Thailand

การเผยแพร่ฉบับออนไลน์

เผยแพร่บนเว็บไซต์ <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ>

ติดต่อ

สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์

76 หมู่ 6 ตำบลหนองงูเห่า อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000, ประเทศไทย

อีเมล: legalstatejournal@gmail.com

เว็บไซต์: <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ>

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติรัฐ (Legal State Journal) ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2569) ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ฉบับออนไลน์ รวมทั้งสิ้น 5 บทความ ได้แก่ (1) การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร (2) การดำเนินคดีอาญา ตามหลักนิติธรรมของอัยการในประเทศไทย (3) การพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (4) การเมืองว่าด้วยการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศ อาเซียน และ (5) การเมืองของกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567

บรรณาธิการวารสารนิติรัฐขอแสดงความยินดีกับ น.ส.เปรมใจ เกียงเอีย ในโอกาสที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง อัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อวันที่ 3 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2569 โดยบรรณาธิการได้ปรับปรุงข้อมูลตั้งแต่ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2569) เป็นต้นไป

ในนามบรรณาธิการวารสารนิติรัฐ ขอขอบคุณผู้พิมพ์ทุกท่านที่ได้ให้ความสนใจส่งบทความเข้าสู่กระบวนการ พิจารณาตามหลักเกณฑ์ของวารสาร และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความที่ได้เอาใจใส่ในการให้ข้อเสนอแนะ เพิ่มเติมในด้านเนื้อหาที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้พิมพ์ ซึ่งทำให้ผู้พิมพ์สามารถปรับปรุงและแก้ไขบทความให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการผู้สนใจทั่วไปในการนำไปอ้างอิงได้ อนึ่งหากนักวิชาการผู้สนใจทั่วไปสนใจที่จะตีพิมพ์ เผยแพร่บทความวิชาการและบทความวิจัย สามารถส่งบทความได้บนเว็บไซต์ <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ> เพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต่อไป

ดร.กัญจน์รัตน์ ศรีเพชรสุพรรณ
บรรณาธิการวารสารนิติรัฐ

สารบัญ

บทความวิจัย

การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร..... ภัทรรร สีนเหา	1
การดำเนินคดีอาญาตามหลักนิติธรรมของอัยการในประเทศไทย..... วัชรินทร์ ภาณุรัตน์, อธิรัตน์ เทพสุเมธานนท์, กุลพล พลวัน	13
การพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ..... อดิภา เนาวกิตตินาถ, พีระพงศ์ ภักดิ์ศรี, พญธัธสรวรค์ สุทธิไชยเมธี	25
การเมืองว่าด้วยการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน..... สุภกัญญา เกษชุมพล, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พัด ลวางกูร	37
การเมืองของกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567... พัชรภรณ์ กนกกุล, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, เกรียงชัย ปิงประวัติ	49

การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

ภัทรกร สีเนหา¹

วันที่รับบทความ: 10 กันยายน 2569

วันที่แก้ไขบทความ: 26 กันยายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 27 กันยายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรของไทย และหาแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรให้เป็นระบบและยั่งยืนต่อไป โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร อาทิ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีปัญหาโครงสร้างของกฎหมายที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง “ขยะอุตสาหกรรม” และ “ขยะชุมชน” ส่งผลให้ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่ใช้แล้วกลายเป็นขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ซึ่งไม่มีบทลงโทษหรือกลไกควบคุมที่เข้มงวดเท่าขยะอุตสาหกรรม และโครงสร้างที่เน้นการตั้งรับที่ปลายทางโดยให้ท้องถิ่นและประชาชนจัดการ โดยไม่มีบทบัญญัติใดที่นำหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR) ที่ให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบในการเก็บคืนผลิตภัณฑ์ของตนเองมาบังคับใช้ นอกจากนี้ กฎหมายยังมีปัญหาบทนิยามที่มีความกำกวมและไม่ได้ครอบคลุมซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรอย่างชัดเจนและเจาะจง ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้บริโภคห้ามทิ้งซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่ควบคุมและให้นำส่งช่องทางที่กฎหมายกำหนด และบังคับให้ผู้ผลิตมีหน้าที่รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรและนำซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่รับคืนนั้นไปทำลายหรือกำจัดด้วยวิธีที่ถูกต้องและปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร และการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ อปท. จัดตั้งศูนย์รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร ดังนั้น แนวทางการแก้ไขการจัดการเชิงระบบตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง จึงควรมีการผลักดันการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. (กฎหมาย EPR) หรือร่างกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรโดยเฉพาะขึ้นมา มีการจัดตั้งกองทุนบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่เก็บจากผู้ผลิต มีระบบมัดจำ-คืนเงิน มีการตั้งจุดรับทิ้งที่เข้าถึงง่ายของร้านเคมีเกษตรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการบังคับและส่งเสริมมาตรฐาน Triple Rinsing และการเชื่อมโยงกับมาตรฐาน GAP ให้กับเกษตรกร และการจัดทำระบบขนส่งเฉพาะและการทำลายซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรด้วยความร้อนสูง

คำสำคัญ: ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร; ขยะอันตรายทางการเกษตร; หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹นักวิชาการอิสระ

18/340 หมู่ 4 ตำบลมหาสวัสดิ์ อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดนครปฐม 73170, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: tiger_lee2000@hotmail.co.th

Development of Legislation on the Management of Agrochemical Packaging Waste

Phattharaporn Sineha¹

Received: September 10, 2026

Revised: September 26, 2026

Accepted: September 27, 2026

Abstract

This research article aims to study legal problems concerning the management of agrochemical packaging waste in Thailand and to identify solutions for developing laws on agrochemical packaging waste management in a systematic and sustainable manner. The study employed qualitative research methods by collecting data through documentary research and in-depth interviews, and analyzing the data using content analysis techniques. The findings revealed that laws related to agrochemical packaging waste management, such as the Public Cleanliness and Orderliness Act B.E. 2535, the Public Health Act B.E. 2535, and the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, have structural problems that create a gap between “industrial waste” and “municipal waste”. As a result, used agrochemical packaging becomes toxic or hazardous municipal solid waste, which is subject to neither penalties nor control mechanisms as stringent as those applicable to industrial waste, and the legal structure emphasizes end-of-pipe responses by assigning management responsibilities to local authorities and the public, without any provision enforcing the principle of Extended Producer Responsibility (EPR), under which producers are required to take responsibility for collecting their own products. In addition, the laws have problems with ambiguous definitions that do not clearly and specifically cover agrochemical packaging waste, the absence of provisions prohibiting consumers from discarding controlled agrochemical packaging waste and requiring them to deliver it through legally designated channels, and the absence of provisions requiring producers to take back agrochemical packaging waste and properly and safely destroy or dispose of the returned agrochemical packaging waste in accordance with prescribed standards. There are also problems concerning the powers and duties of local administrative organizations (LAOs) in managing agrochemical packaging waste, as well as the absence of provisions requiring LAOs to establish agrochemical packaging waste collection centers. Therefore, systematic solutions for management from upstream to downstream should include promoting the enactment of the Draft Sustainable Packaging Management Act B.E. (EPR law) or a specific law on agrochemical packaging waste management, establishing an agrochemical packaging fund financed by producers, implementing a deposit-refund system, establishing easily accessible collection points at agrochemical retailers and local administrative organizations, as well as enforcing and promoting the Triple Rinsing standard and linking it with GAP standards for farmers, and establishing a dedicated transportation system and destroying agrochemical packaging waste through high-temperature treatment.

Keywords: Agrochemical Packaging Waste; Hazardous Agricultural Waste; Extended Producer Responsibility

Type of Article: Research Article

¹Independent Scholar

18/340 Moo 4, Maha Sawat, Phutthamonthon, Nakhon Pathom 73170, Thailand

Corresponding Author Email: tiger_lee2000@hotmail.co.th

บทนำ

ปัจจุบันผลกระทบของซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรถือเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขในระดับวิกฤตเฉียบ ที่ยังไม่ได้รับความสนใจหรือจัดการอย่างเป็นระบบเท่าที่ควร แม้ว่าไทยจะเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยในปริมาณสูงมากในแต่ละปี แต่มาตรการจัดการขยะอันตรายจากต้นทางประเภทนี้ยังคงมีช่องว่างทางกฎหมายขนาดใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เน้นควบคุมความสะอาด ความเป็นระเบียบ และเหตุรำคาญทั่วไป โทษปรับต่ำเกินไป และไม่ได้แยกหมวดหมู่ขยะอันตรายทางทางการเกษตรไว้ชัดเจน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับเกษตรกรที่ทิ้งหรือเผาขวดเคมีในที่ดินส่วนบุคคลได้ เพราะตรวจจับยากและกระทบต่อคะแนนเสียงในพื้นที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติกว้าง ๆ เกี่ยวกับมลพิษ แต่ขาดอนุบัญญัติที่ระบุเจาะจงถึงมาตรฐานและวิธีการจัดการซากภาชนะบรรจุสารเคมีอันตรายภาคสนาม ส่งผลให้ขาดการบูรณาการงบประมาณกองทุนสิ่งแวดล้อมมาสนับสนุนระบบโลจิสติกส์จัดเก็บขยะเคมีเกษตรในระดับฐานรากอย่างต่อเนื่อง ส่วนกฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2567 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2566 ผลักภาระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้จัดการ แต่ออกกฎหมายในลักษณะขอความร่วมมือและแนะแนวทางมากกว่าการบังคับใช้เชิงรุก ส่งผลให้ อปท. ส่วนใหญ่ขาดศักยภาพ อบต. ขนาดเล็กไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจ้างบริษัทเอกชนขนส่งขยะอันตรายไปเผาทำลายที่อุณหภูมิสูง (ค่าทำลายต่อตันสูงมาก) ขยะจึงถูกกองทิ้งไว้ที่ศูนย์กำจัดขยะของท้องถิ่น อีกทั้งประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2565 เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ (guideline) ไม่ใช่กฎหมายภาคบังคับ ไม่มีสภาพบังคับทางอาญาหรือทางปกครองหากไม่ปฏิบัติตาม ส่งผลให้ อปท. นำไปปฏิบัติจริงได้ยาก เพราะขาดแรงจูงใจให้เกษตรกรนำขยะมาส่ง (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล) ที่จะต้องมีการศึกษาปัญหากฎหมายและแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรให้ครอบคลุมทั้งระบบต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรของไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) แนวคิด 3R (Reduce, Reuse, Recycle) แนวคิดการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดการขยะ (public private partnership) หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภค (Extended Consumer Responsibility--ECR) (กรมควบคุมมลพิษ, 2566) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle--PPP) (Ruhland, 2024) หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility--EPR) (กรมควบคุมมลพิษ, 2566; สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2567; สุจิตรา วาสนาดำรงดี และ ปณต มโนมัยวิบูลย์, 2558; Product Stewardship Institute, n.d.; The United Nations Environment Programme, n.d.) ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2568) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2567 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2566 และประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2565 รวมทั้งมาตรฐาน “ล้าง 3 ครั้ง” (triple rinsing) (Environmental Protection Agency, 2025) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร มาทำการวิเคราะห์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง โดยพิจารณาจากคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่จะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงในเรื่องการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 5 กลุ่ม จำนวน 18 คน ประกอบด้วย (1) กลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม กรมวิชาการเกษตร กรมโรงงานอุตสาหกรรม องค์การปกครองท้องถิ่น จำนวน 7 คน (2) กลุ่มผู้ผลิต นำเข้า หรือผู้จำหน่ายเคมีภัณฑ์เกษตร จำนวน 2 คน (3) กลุ่มผู้บริโภค (เกษตรกร) จำนวน 2 คน (4) กลุ่มโรงงานรีไซเคิล/รับซื้อของเก่า จำนวน 2 คน (5) กลุ่มนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม/นักวิชาการ จำนวน 5 คน ได้แก่ ตุลาการศาลปกครอง อธิบดีรองปลัดกรุงเทพมหานคร อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และมหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต ทั้งนี้ การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่สร้างขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คนแล้วก่อนนำไปเก็บข้อมูลจริง และเมื่อได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ครบถ้วนแล้ว จึงนำข้อมูลที่ได้ไปทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาต่อไป

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ รวมทั้งแนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร 7 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างของกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

1.1 ช่องว่างระหว่าง “ขยะอุตสาหกรรม” กับ “ขยะชุมชน”: เนื่องจากกฎหมายไทยถูกออกแบบออกมาโดยแยกฝั่ง “ภาคอุตสาหกรรม” (ควบคุมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535) และ “ภาคชุมชน” (ควบคุมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535) ออกจากกันอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายขนาดใหญ่ให้กับ “ภาคเกษตรกรรม” ที่ทำให้ปัญหาซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรไม่ได้ถูกนิยามว่าเป็น “กากอุตสาหกรรม” เพราะไม่ได้เกิดในโรงงาน และไม่ใช่ว่า “ขยะชุมชน” ทั่วไป เพราะมีความเป็นพิษสูง ทำให้ไม่มีกลไกการจัดเก็บและบำบัดที่ถูกต้องปลอดภัย รวมทั้งกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มักไม่มีศักยภาพหรือโรงงานเฉพาะทางในการบำบัดขยะพิษเหล่านี้เหมือนฝั่งอุตสาหกรรม หรือแม้แต่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2566 ควบคุมของเสียที่เกิดขึ้น “ภายในโรงงานอุตสาหกรรม” เท่านั้น เมื่อเคมีภัณฑ์เกษตรถูกจำหน่ายไปให้เกษตรกรและถูกนำไปใช้ในพื้นที่การเกษตร ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรเหล่านี้จะหลุดจากบทนิยาม “ขยะอุตสาหกรรม” ทันที และกลายสภาพเป็น “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” ตามกฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 (ข้อ 2)

1.2 ขาดกฎหมายแม่บทด้านความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ (Extended Producer Responsibility--EPR): กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรของไทยทุกฉบับเน้นการตั้งรับที่ปลายทางให้ท้องถิ่นและประชาชนจัดการ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่บังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่ายเคมีภัณฑ์การเกษตรต้องรับผิดชอบในการเก็บคืนบรรจุภัณฑ์ของตนเอง ส่งผลให้รายได้และกำไรตกเป็นของเอกชน แต่ภาระค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือทำลายขยะที่เป็นพิษตกเป็นของภาครัฐและภาษีประชาชน

2. ปัญหาความครอบคลุมของบทนิยามในกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรในปัจจุบัน

การใช้กฎหมายในปัจจุบัน ใช้ “การตีความแบบอนุโลม” เพื่อให้เข้าพวก แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มองเห็นซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรเป็น “ประเภทขยะเฉพาะ” ที่มีความอันตรายสูงและต้องการแนวทางจัดการที่แตกต่างจากขยะพิษทั่วไปในเมือง (เช่น หลอดไฟ หรือถ่านไฟฉาย) และเมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์และการตีความทางกฎหมาย บทนิยามในปัจจุบัน “มีความกำกวม และไม่ได้ครอบคลุมซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรอย่างชัดเจนและเจาะจง” โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “มูลฝอย”: ไม่ครอบคลุมอย่างสิ้นเชิง เพราะบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” มุ่งเน้นไปที่ขยะครัวเรือน ขยะอินทรีย์ และขยะรีไซเคิลทั่วไป (เศษกระดาษ เศษอาหาร ขยะพลาสติก/ภาชนะที่ใส่อาหาร) ไม่มีมิติของขยะอันตรายหรือสารเคมีปนเปื้อน หรือมีข้อความใดที่สื่อหรือครอบคลุมถึง “ภาชนะบรรจุสารเคมีอันตราย สารพิษ หรือวัตถุอันตรายทางการเกษตร” เลย ทั้งนี้ ผลกระทบทางกฎหมายและการปฏิบัติหากไม่ปรับปรุง (1) ช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย: เมื่อนิยามไม่ชัดเจน เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่มีอำนาจเต็มที่ในการเข้าไปเอาผิดหรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุม “ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร” โดยใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นฐาน (2) ขัดแย้งกับหลักการคัดแยกขยะยุคใหม่: กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นเรื่อง “ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย” (มองในมิติความสกปรก รกรุงรัง) แต่ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรต้องการการจัดการในมิติ “ความปลอดภัยและพิษวิทยา” ดังนั้น เพื่อให้บทนิยามมีความทันสมัยและครอบคลุมทั้งระบบ ควรพิจารณาปรับปรุงใน 2 แนวทาง ดังนี้ แนวทางที่ 1: เพิ่มเติมข้อความในบทนิยามเดิมให้ครอบคลุมขยะอันตราย “มูลฝอย” หมายความว่า ...ขยะพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ภาชนะบรรจุสารเคมี วัตถุอันตราย หรือสิ่งปฏิกูล เถ้า มูลสัตว์...” และแนวทางที่ 2: แยกบทนิยาม “มูลฝอยอันตราย” ออกมาเป็นอีกหนึ่งบทนิยาม และควรเพิ่มบทนิยามคำว่า “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” หรือ “มูลฝอยอันตรายทางการเกษตร” แยกออกมาต่างหากในมาตรา 4 เพื่อสะท้อนถึงซากภาชนะบรรจุสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี หรือวัตถุอันตราย โดยระบุให้ชัดเจน เพื่อให้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติจัดเก็บและปรับผู้ที่ทิ้งขว้างได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “มูลฝอย”: ครอบคลุมแบบกำกวมและมีช่องว่าง แม้จะมีคำว่า “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” แต่วิธีคิดนี้จำกัดอยู่แค่คำว่า “จากชุมชน” ซึ่งในทางปฏิบัติทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร ที่เกษตรกรทิ้งหรือเผลอยู่กลางไร่ กลางนา หรือบนภูเขาที่ห่างไกล (พื้นที่การเกษตร ไม่ใช่พื้นที่อยู่อาศัยของชุมชน) จะนับเป็นขยะจากชุมชนได้หรือไม่ เนื่องจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของคำว่า จากชุมชน มักมุ่งเน้นไปที่ขยะครัวเรือน (เช่น ถ่านไฟฉาย หลอดไฟ ขวดน้ำยาล้างห้องน้ำ) ขัดกับลักษณะของซากเคมีเกษตรที่เป็นขยะจาก “ภาคการผลิต/ภาคเกษตรกรรม” และคำว่า “เศษวัตถุ” ยิ่งกว้างเกินไป แม้จะครอบคลุมขวดหรือบรรจุภัณฑ์ได้ แต่ไม่ได้เจาะจงถึงคุณลักษณะความร้ายแรงของภาชนะที่ปนเปื้อนสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เป็นวัตถุอันตราย อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการขยะพิษเหล่านี้ได้ แต่ในความเป็นจริงกลับมีอุปสรรคสำคัญ (1) ขาดการเชื่อมโยงกับ “ต้นทาง” (ผู้ผลิต): กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุม กัก ขน และกำจัด (เน้นปลายทาง) แต่ไม่มีอำนาจใด ๆ ไปบังคับหรือจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากบริษัทเคมีภัณฑ์ที่เป็นผู้ผลิตซากขยะเหล่านี้ได้เลย และ (2) การขาดโครงสร้างพื้นฐานรองรับ: ต่อให้กฎหมายบอกว่า อปท. ต้องจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษ แต่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้ให้งบประมาณสนับสนุน อปท. ขนาดเล็กในต่างจังหวัดจึงไม่มีสถานีขนถ่ายขยะอันตรายที่ได้มาตรฐาน และไม่มียางรถที่จะจ้างรถเฉพาะกิจขนขวดเคมีไปทำลายอย่างถูกวิธี ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาความกำกวมและปิดช่องว่างทางกฎหมาย ควรมีการปรับปรุงถ้อยคำในบทนิยามให้เกิดความชัดเจน โดยปรับเปลี่ยนข้อความในตอนท้าย ดังนี้ “...และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นอันตรายจากชุมชน และซากบรรจุภัณฑ์วัตถุอันตรายทางการเกษตร” โดยเหตุผลที่ต้องระบุเพิ่ม เพื่อลบข้อจำกัดคำว่า “จากชุมชน” ออกไป และเป็น การให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานสาธารณสุขและท้องถิ่นอย่างเด็ดขาดชัดเจนในการเข้าไปตรวจสอบ แนะนำ และควบคุม การทิ้งหรือเผาสากบรรจุภัณฑ์เคมีในพื้นที่การเกษตรได้อย่างเต็มภาคภูมิ โดยไม่ต้องกังวลเรื่องการตีความสิทธินอกเขตชุมชน

2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “มลพิษ”: ครอบคลุมในเชิงหลักการกว้าง ๆ ภายใต้อำนาจ “มลพิษ” และ “วัตถุอันตราย” แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีกลไกในภาคสนามที่ลงลึกไปถึงระดับพฤติกรรม การทิ้งขยะของเกษตรกรรายย่อย โดยในทางทฤษฎีถือว่าครอบคลุมและเพียงพอแล้ว มีความยืดหยุ่นและกว้างขวางพอที่จะนับรวม “ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร” ได้ทันที โดยไม่ต้องแก้ไขตัวบทนิยาม เนื่องจาก (1) มีการระบุถึง “วัตถุอันตราย” และ “สิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น” ซึ่งตรงกับลักษณะของขวดหรือซองที่มีเศษซากสารเคมีเกษตรเกาะติดอยู่ (2) มีข้อความว่า “ที่ถูกลบออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ” ซึ่งครอบคลุมทั้งกรณีทิ้งในไร่ในนา (แหล่งกำเนิด) หรือสารพิษที่หลุดรอดแพร่กระจายไปในดินและน้ำเรียบร้อยแล้ว (3) ระบุถึงผลกระทบต่อ “สุขภาพอนามัยของ

ประชาชน” และ “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” ซึ่งสอดคล้องกับภัยของสารเคมีเกษตร อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่แท้จริงไม่ใช่บทนิยาม แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ แม้บทนิยามจะครอบคลุม แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ กลับไม่สามารถนำมาใช้จัดการซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอุปสรรคทางกฎหมาย และการปฏิบัติ ดังนี้ (1) การตีความคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ”: ตามแนวปฏิบัติทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย มักจะมุ่งเน้นไปที่ แหล่งกำเนิดขนาดใหญ่ที่เด่นชัด เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า หรือบ่อบำบัดน้ำเสียรวม แต่สำหรับ “แปลงเกษตรกรรม ของเกษตรกรรายย่อย” มีลักษณะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจายตัว (non-point source pollution) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยัง ไม่มีกลไกหรือนุฏินุฎหมายที่เข้ามาควบคุม ตรวจสอบ หรือเฝ้าระวังได้อย่างเป็นรูปธรรม และ (2) ขาดการเชื่อมโยงไปสู่มาตรการ เชิงรุก (เช่น หลัก EPR): แม้กฎหมายจะนิยามว่าซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร คือ มลพิษ แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขาดเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instruments) หรือกฎหมายลำดับรอง ที่สามารถบังคับให้ผู้ผลิตสารเคมีต้องรับผิดชอบ “มลพิษ” ที่เกิดจากบรรจุก๊าซของตนหลังการใช้งาน ดังนั้น สำหรับบทนิยาม มาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ ไม่จำเป็นต้องปรับปรุง แต่สิ่งที่ต้องทำ คือ การออกกฎกระทรวงหรือประกาศคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพิ่มเติม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 (9) เพื่อกำหนดให้พื้นที่เกษตรกรรมที่มีการใช้สารเคมีเข้มข้น มีมาตรการควบคุมสิ่งตกค้างจากบรรจุก๊าซ หรือระบุให้ “ซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร” เป็น “วัตถุอันตรายที่ต้องได้รับการจัดการควบคุมเป็นพิเศษ” เพื่อให้กลไกทางกฎหมายทำงานได้จริง

จากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการบัญญัติบทนิยามคำว่า “ซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร” ไว้เป็นการ เฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากการทำเช่นนี้จะเป็นการเจริญรอยตามโมเดลความสำเร็จของการเพิ่มบทนิยามคำว่า “ซากยานยนต์” ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นจัดการกับรถยนต์เก่าที่จอดทิ้งกีดขวางทางสาธารณะได้อย่างเด็ดขาด ในทำนองเดียวกัน การสร้างบทนิยามเฉพาะ สำหรับขยะเคมีเกษตร จะช่วยปลดล็อกข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายปลายทางทั้งหมด ดังนั้น แนวทางการร่างบทนิยามที่ เหมาะสม ควรมีการบัญญัติบทนิยามนี้ไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือใส่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุก๊าซอย่างยั่งยืน พ.ศ. (กฎหมาย EPR) โดยมีถ้อยคำที่ครอบคลุม ดังนี้ “ซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร” หมายความว่า ภาชนะ ถัง ของ ขวด กล่อง หรือ สิ่งห่อหุ้มใด ๆ ที่ทำจากพลาสติก แก้ว โลหะ หรือวัสดุอื่นใด ซึ่งเคยใช้ในการบรรจุสารเคมีกำจัดศัตรูพืช สารป้องกันกำจัดโรค พืชสารกำจัดวัชพืช สารควบคุมการเจริญเติบโตของพืช หรือปุ๋ยเคมี ที่เสร็จสิ้นการใช้งานแล้ว หรือที่ไม่ใช้ประโยชน์แล้ว และให้ หมายรวมรวมถึงชิ้นส่วนหรือเศษซากของบรรจุก๊าซดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติหากมีบทนิยาม เฉพาะนี้: (1) ให้อำนาจ อปท. อย่างชัดเจน: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท./เทศบาล) จะสามารถออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ที่ระบุบทลงโทษ (ปรับ) เกษตรกรที่เผา ผึ่งกลบ หรือทิ้ง ซากบรรจุก๊าซเหล่านี้ในพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ต้องกังวลเรื่องการตีความสิทธิออกเขตชุมชนอีก (2) เป็นฐานในการบังคับใช้หลัก EPR และระบบมัดจำ: เมื่อขยะประเภทนี้มี ชื่อและบทนิยามในกฎหมาย รัฐจะสามารถออกกฎกระทรวงต่อยอดบังคับให้ผู้ผลิตสารเคมีจัดตั้ง “ระบบเรียกคืน” ซากบรรจุก๊าซเหล่านี้ตามกฎหมายได้ทันที และ (3) คัดแยกซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตรออกจากขยะชุมชนทั่วไป: ทำให้เกิดกระบวนการ คัดแยก โลจิสติกส์การขนส่ง และโรงงานทำลาย (เตาเผาอุณหภูมิสูง) ที่เป็นช่องทางเฉพาะ ไม่ไปปะปนกับกองขยะเทศบาล ทั่วไปที่ขี้เถ้าแฉะอาจแอบเก็บไปรีไซเคิลอย่างผิดวิธี

3. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้บริโภคห้ามทิ้งซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตรที่ควบคุม และให้นำส่งช่องทางที่ กฎหมายกำหนด ได้แก่ ร้านค้าและศูนย์รับคืนซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร

จากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งในเชิงหลักการ แต่ในทางปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ต้องไม่ใช่ ยากแรงแผ่นมาตรการบังคับเพียงอย่างเดียว แต่ต้องขับเคลื่อนควบคู่ไปกับสิ่งจูงใจทางเศรษฐศาสตร์และระบบรองรับที่สะดวก หากวิเคราะห์อย่างรอบด้าน การออกกฎหมายบังคับให้ “ผู้บริโภค” (ซึ่งในที่นี้หมายถึง เกษตรกร) ห้ามทิ้งขว้างและต้องส่งคืน ตามช่องทาง มีข้อดี ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ ดังนี้ (1) ข้อดีและการยกระดับการจัดการ: (1.1) อุดช่องว่างปัญหา ปลายทางได้อย่างเบ็ดเสร็จ: การออกกฎหมายระบุห้ามทิ้งและบังคับส่งคืน ถือเป็นการตัดทางเลือกในการ “เผาในที่โล่ง” หรือ

“ฝังกลบใต้ดิน” ของเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม (1.2) เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility): เป็นการดึงผู้บริโภคเข้ามาอยู่ในระบบปิด (closed-loop system) สอดรับกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) และเติมเต็มห่วงโซ่หลังจากที่ฝั่งผู้ผลิตโดนบังคับด้วยหลัก EPR (1.3) ช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อมและระบบรีไซเคิลทั่วไป: เมื่อมีกฎหมายกำหนดช่องทางส่งคืนเฉพาะ (ร้านค้าและศูนย์รับคืน) ชากาษณะพิษเหล่านี้จะไม่หลุดรอดไปปะปนกับขยะเทศบาล หรือร้านรับซื้อของเก่าทั่วไปที่ไม่มีอุปกรณ์ป้องกัน (2) อุปสรรคและข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่แท้จริง: หากกฎหมายมีแค่ “บทลงโทษ” บังคับว่าห้ามทิ้งและต้องขนรับมาส่งคืน โดยไม่มีกลไกอื่นรองรับ กฎหมายฉบับนี้จะกลายเป็น “กฎหมายที่ไร้สภาพบังคับจริง” (unenforceable law) ด้วยเหตุผล ดังนี้ (2.1) ต้นทุนแฝงของเกษตรกร: แปลงเกษตรส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลจากตัวเมือง การบังคับให้เกษตรกรต้องเก็บรวบรวมขยะเคมีแล้วแบกใส่รถเดินทางมาคืนที่ร้านค้าหรือศูนย์รับคืน เป็นการเพิ่มภาระค่าเดินทางและเวลาทำงานของพวกเขา (2.2) การตรวจจับและเอาผิดทำได้ยากมาก: เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องในไร่นาเนื้อที่หลายสิบล้านไร่ได้ตลอดเวลา เกษตรกรอาจเลือกที่จะลักลอบแอบฝังกลบหรือแอบเผาในช่วงกลางคืนเหมือนเดิมเพื่อความสะดวก (2.3) ภาระที่ตกกับร้านค้าเคมีเกษตร: ร้านค้ารายย่อยในชุมชนอาจปฏิเสธหรือต่อต้าน เนื่องจากไม่มีพื้นที่จัดเก็บขยะอันตรายที่ปลอดภัย (กลัวกลิ่นสารเคมีฟุ้งกระจายในร้าน หรือกลัวอันตรายต่อสุขภาพตนเอง) (3) ข้อเสนอแนะที่ทําอย่างไรให้กฎหมายนี้บังคับใช้ได้จริง: เพื่อให้กฎหมายนี้สัมฤทธิ์ผล ประเทศไทยควรออกแบบกฎหมายให้มี “สิ่งจูงใจคู่ขนานไปกับบทลงโทษ” ตามแนวทางดังนี้ (3.1) เปลี่ยนหน้าที่ให้เป็น “ผลประโยชน์” ด้วยระบบมัดจำ (deposit-refund): กฎหมายต้องระบุว่าเมื่อเกษตรกรนำซากบรรจุภัณฑ์มาส่งคืนที่ร้านค้า จะต้องได้รับเงินมัดจำคืนทันที (เช่น ขวดละ 5-10 บาท ที่บวกไว้ตอนซื้อ) หรือได้รับแต้มสะสมเพื่อใช้เป็นส่วนลดในการซื้อปุ๋ย/ยาในครั้งถัดไป เงินตัวนี้จะเปลี่ยนมุมมองของเกษตรกรจาก “ขยะที่เป็นภาระ” ให้กลายเป็น “ของมีค่าที่ต้องเก็บมาคืน” (3.2) รองรับมาตรฐาน “ล้าง 3 ครั้ง” (triple rinsing): กฎหมายควรกำหนดเงื่อนไขว่า บรรจุภัณฑ์ที่จะนำมาคืนและได้เงินมัดจำ จะต้องผ่านการล้าง 3 ครั้ง และเจาะรู/เหยียบแบนมาแล้วเท่านั้น เพื่อให้มั่นใจว่าร้านค้าหรือศูนย์รับคืนจะปลอดภัยจากกลิ่นสารเคมีเข้มข้น และง่ายต่อการขนส่ง (3.3) สนับสนุนอุดหนุนฝั่งร้านค้าและศูนย์รับคืน: รัฐต้องใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมหรือภาษีเคมีเกษตรมาสนับสนุนการสร้างตู้รับภัยจัดเก็บขยะอันตรายที่ได้มาตรฐานให้กับร้านค้าที่เป็นจุดรับคืน และมีค่าบริการจัดการ (handling fee) ตอบแทนให้แก่ร้านค้าตามจำนวนขวดที่รวบรวมได้ เพื่อลดแรงต่อต้านจากภาคธุรกิจ ทั้งนี้ มาตรการนี้เป็นแนวทางที่ถูกต้องและหลายประเทศที่พัฒนาแล้วเลือกใช้ แต่หัวใจสำคัญ คือ ต้องไม่มองเกษตรกรเป็นผู้ร้ายที่ต้องคอยจับผิด แต่ต้องมองเขาเป็นผู้ร่วมขับเคลื่อนระบบ โดยสร้างจุดรับคืนที่สะดวกและให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับแรงที่เขาเสียไปในการเก็บรวบรวมมาคืน

4. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย มีหน้าที่รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร และนำซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่รับคืนนั้นไปทำลายหรือกำจัดด้วยวิธีที่ถูกต้องและปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนด

ผลจากการสัมภาษณ์เห็นว่าทางออกเดียวที่เป็นรูปธรรมที่สุดในการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน คือ การออกบทบัญญัติบังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย มีหน้าที่รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร และนำซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่รับคืนนั้นไปทำลายหรือกำจัดด้วยวิธีที่ถูกต้องและปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนด เพราะเป็นการเปลี่ยนทิศทางการจัดการขยะพิษจากเดิมที่เป็นระบบ “ตั้งรับที่ปลายทาง” (ผลักภาระให้ท้องถิ่นและเกษตรกร) ไปสู่ระบบ “ควบคุมที่ต้นทาง” มาตรการนี้ คือ การนำหลักการ EPR มาบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลกใช้จัดการขยะอันตรายและขยะบรรจุภัณฑ์ หากวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของทั้ง 3 กลุ่มภายใต้กฎหมายนี้ จะพบความท้าทายและแนวทางในทางปฏิบัติที่ต้องพิจารณา ดังนี้ (1) วิเคราะห์บทบาทและผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมาย: (1.1) ผู้ผลิตและผู้นำเข้า (ต้นต่อผู้สร้างขยะ): (ก) มุมมอง: กลุ่มนี้มีกำลังทรัพย์ เทคโนโลยี และข้อมูลสูตรเคมีที่ดีที่สุด จึงสมควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในค่าใช้จ่ายการขนส่งและการทำลาย (เตาเผาอุณหภูมิสูง) (ข) ผลเชิงบวกทางอ้อม: กฎหมายนี้จะบีบให้ผู้ผลิตหันมา “ออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น” เช่น ลดความหนาของพลาสติกโดยที่ยังทนสารเคมีได้หรือเปลี่ยนไปใช้บรรจุภัณฑ์ที่รีไซเคิลได้ง่ายขึ้นเพื่อลดต้นทุนค่าทำลายของตัวเอง (1.2) ผู้จำหน่าย/ร้านค้าเคมีเกษตร (มดงานในพื้นที่): (ก) มุมมอง: ร้านค้า คือ จุดยุทธศาสตร์ที่ใกล้ชิดเกษตรกรที่สุดเหมาะสมที่สุดในการทำหน้าที่เป็น “จุดรับคืน (drop-off point)” (ข) ความท้าทายในทางปฏิบัติ: ร้านค้าส่วนใหญ่เป็นตึกแถวหรือร้านค้าขนาดเล็กในชุมชนกฎหมายต้องระบุให้ชัดเจนว่า ร้านค้ามีหน้าที่เพียงเป็น “จุดผ่าน/จุดรวบรวมชั่วคราว” โดยผู้ผลิต

ต้องส่งรถมารับขยะออกไปตามรอบเวลาที่กำหนด เพื่อไม่ให้เกิดกลิ่นสารเคมีสะสมจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพของร้านค้าและชุมชนรอบข้าง (2) ปัจจัยความสำเร็จเพื่อให้กฎหมายนี้บังคับใช้ได้จริง: เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ไม่เป็นเพียง “เสือกระดาษ” และไม่เกิดการต่อต้านจากภาคธุรกิจจนบังคับใช้ไม่ได้ควรมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประเด็นสนับสนุน (2.1) การจัดตั้ง “องค์กรตัวแทนผู้ผลิต” (PRO--Producer Responsibility Organization): ในทางปฏิบัติ บริษัทเคมีเกษตรแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องวิ่งรอกไปเก็บขวดของตัวเอง แต่กฎหมายควรเปิดช่องให้บริษัทต่าง ๆ ร่วมกันลงขันตั้งองค์กรกลาง (PRO) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการระบบโลจิสติกส์ จัดหาถังนิรภัยให้ร้านค้า และว่าจ้างโรงงานปูนซีเมนต์หรือเตาเผาอุณหภูมิสูงในการทำลายขยะร่วมกัน ซึ่งประหยัดต้นทุน (economy incentives) (2.2) กลไกทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจูงใจ (economic incentives): รัฐควรให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายที่ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างดีเยี่ยมและอาจนำระบบ “ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ” (handling fee) กฎหมายชดเชยให้ร้านค้าย่อยตามจำนวนบรรจุภัณฑ์ที่รวบรวมได้เพื่อเปลี่ยนความรู้สึกรู้สึกจาก “การโดนบังคับ” ให้เป็น “ส่วนหนึ่งของธุรกิจ” (2.3) ต้องใช้ควบคู่กับระบบมัดจำ (deposit refund system): กฎหมายฝั่งผู้ผลิตจะเดินหน้าไม่ได้เลยถ้าไม่มีขวดกลับคืนมา ดังนั้น กฎหมายฝั่งผู้ผลิตนี้ต้องเชื่อมโยงกับการบังคับให้มีระบบการคืนเงินมัดจำแก่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรยอมแบกขวดมาคืนที่ร้านค้า เป็นการเติมเต็มห่วงโซ่ให้สมบูรณ์ ดังนั้น การแก้กฎหมายบังคับผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (polluter pays principle) ซึ่งจะช่วยลดภาระงบประมาณแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะอันตรายได้อย่างมหาศาล และเปลี่ยนประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบเกษตรกรรมที่ปลอดภัยและยั่งยืนอย่างแท้จริง

5. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เช่น อบต. และเทศบาล ในปัจจุบัน ถือเป็นหัวใจสำคัญในทางปฏิบัติ แต่กำลังตกอยู่ในภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก เนื่องจากกฎหมายปัจจุบัน (เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563) มอบอำนาจหน้าที่ให้ อปท. เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการขยะอันตรายจากชุมชน แต่ในความเป็นจริง อปท. ส่วนใหญ่ขาดศักยภาพ โครงสร้างพื้นฐานและงบประมาณในการจัดการขยะที่มีความจำเพาะสูงและอันตรายมากอย่างซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร หากวิเคราะห์แยกมิติต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. จะพบประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) ขอบจำกัดของอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน (ปัญหาและอุปสรรค) (1.1.) ขอบเขตอำนาจจำกัดเฉพาะพื้นที่สาธารณะ: อปท. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในการดูแลพื้นที่สาธารณะ ท้องถนน หรือแหล่งน้ำ ชุมชน แต่ไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือจับปรับเกษตรกรที่ทำการแอบเผาหรือฝังกลบซากบรรจุภัณฑ์เคมีในที่ดินส่วนบุคคล (ไร่นาของตนเอง) เว้นแต่จะเกิดเหตุรำคาญหรือเพลิงไหม้ลุกลาม ซึ่งทำให้การควบคุมต้นทางทำไม่ได้จริง (1.2) ภาระงบประมาณที่สูงเกินตัว: การกำจัดขยะทั่วไปใช้การฝังกลบหรือเทกองได้ (ต้นทุนต่ำ) แต่การกำจัดจากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรต้องส่งไปเผาในเตาเผาอุตสาหกรรมเฉพาะซึ่งมีค่าจัดการและค่าขนส่งต่อตันที่สูงมาก อบต. ขนาดเล็กที่มีพื้นที่เกษตรกรรมหนาแน่นจึงไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะแบกรับค่าใช้จ่ายนี้ ขยะอันตรายจึงถูกกองทิ้งไว้ในศูนย์กำจัดขยะของท้องถิ่นโดยไม่มีการบำบัด (1.3) ขาดการบูรณาการกับหน่วยงานภาคเกษตร: อปท. มีหน้าที่เก็บขยะ แต่ไม่มีหน้าที่หรือความเชี่ยวชาญในการเดินสายให้ความรู้ด้านวิชาการเกษตร (เช่น การสอนล้าง 3 ครั้ง) ซึ่งหน้าที่นี้เป็นของกรมส่งเสริมการเกษตร ทำให้เกิดการทำงานแบบต่างคนต่างทำ (2) แนวทางการปรับบทบาทหน้าที่ของ อปท. ที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหานี้ อปท. ไม่ควรทำหน้าที่เป็น “ผู้แบกรับภาระปลายทางเพียงผู้เดียว” แต่ควรเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ตามแนวทาง ดังนี้ (2.1) เปลี่ยนหน้าที่จาก “ผู้จ่ายค่าทำลาย” เป็น “ผู้กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกในพื้นที่”: เมื่อมีการใช้กฎหมาย EPR บังคับผู้ผลิต/ผู้นำเข้า มีหน้าที่ในการจ่ายเงินค่าทำลายขยะ ส่วน อปท. มีหน้าที่สนับสนุนพื้นที่ตั้งจุดรวบรวม (drop-off point) หรือศูนย์รับขยะอันตรายประจำตำบลที่มีขีด ปลอดภัย (2.2) ใช้อำนาจออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” เชิงรุก: อปท. ควรใช้ประโยชน์จากอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ระบุเงื่อนไขเฉพาะ เช่น กำหนดให้ร้านค้าเคมีเกษตรในพื้นที่ต้องขึ้นทะเบียนเป็นจุดรับคืน และห้ามไม่ให้มีการนำขยะเคมีเกษตรมาทิ้งปะปนกับขยะทั่วไปในถังขยะของเทศบาล (2.3) บูรณาการร่วมกับกลุ่มอาสาสมัคร: อปท. สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนงบประมาณแก่ อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน) หรืออาสาสมัครท้องถิ่นรักษ์โลก (อถล.) ในการออกตรวจ

แนะนำและผลักดันให้เกิดมาตรฐาน “ล้าง 3 ครั้ง” ในระดับครัวเรือน ดังนั้น ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ “ด่านหน้า” ที่ใกล้ชิดปัญหาที่สุด แต่อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายส่วนกลางมอบให้ในปัจจุบันเป็นลักษณะ “การโยนภาระโดยไม่มีอาวุธ” (ให้อำนาจหน้าที่แต่ไม่ให้งบประมาณและเครื่องมือจัดการ) ทางออก คือ ต้องลดบทบาทการเป็นผู้ขนส่งไปทำลายของ อบต. ลง แล้วให้ผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบหลักตามระบบ EPR โดยมี อบต. ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม คัดกรอง และสนับสนุนเชิงพื้นที่แทน จึงจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ในระดับท้องถิ่นได้จริง

6. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตั้งแต่เทศบาลเมืองขึ้นไป) จัดตั้งศูนย์รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

ผลจากการสัมภาษณ์เห็นว่าควรออกบทบัญญัติบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตั้งแต่เทศบาลเมืองขึ้นไป) จัดตั้งศูนย์รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร แต่ต้อง “จำกัดขอบเขตและกำหนดเงื่อนไขสนับสนุนอย่างชัดเจน” ไม่เช่นนั้นกฎหมายนี้จะกลายเป็นภาระที่ทำได้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ การระบุเจาะจงให้ “เทศบาลเมืองขึ้นไป” ซึ่งหมายรวมถึงเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จัดตั้งศูนย์รับคืน มีข้อวิเคราะห์และแนวทางการออกแบบกฎหมายที่เหมาะสม ดังนี้ (1) เหตุผลที่เห็นด้วยทำไมต้องบังคับเทศบาลเมืองขึ้นไป: (1.1) มีความพร้อมด้านศักยภาพและโครงสร้างพื้นฐาน: เทศบาลเมืองขึ้นไปเป็น อบต. ขนาดใหญ่ มีงบประมาณ มีบุคลากรเจ้าพนักงานสาธารณสุข และมีระบบโลจิสติกส์การเก็บขนขยะที่เข้มแข็งกว่า อบต. หรือเทศบาลตำบลขนาดเล็ก (1.2) เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์เชื่อมต่อ (hub & spoke): แม้พื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่จะอยู่ในเขต อบต. แต่ร้านค้าเคมีเกษตรรายใหญ่ มักตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือเขตเทศบาลเมือง การให้เทศบาลเมืองเป็น “ศูนย์รับคืนหลัก” (hub) เพื่อรวบรวมขยะจากจุดรับทิ้งย่อย ๆ (spoke) ในชุมชนโดยรอบ ถือเป็นยุทธศาสตร์การจัดการขนส่งขยะอันตรายที่ถูกต้องตามหลักโลจิสติกส์ (2) แนวทางการออกกฎหมายและการดำเนินงาน: หากจะออกกฎหมายบังคับ ไม่ควรสั่งการลอย ๆ แต่ต้องกำหนดในกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับให้ชัดเจนใน 3 ประเด็นหลัก คือ (2.1) ไม่จำเป็นต้องสร้างตึกใหม่ แต่ให้ใช้พื้นที่เดิมที่ปลอดภัย: กฎหมายต้องระบุให้ชัดเจนว่า “ศูนย์รับคืน” ไม่จำเป็นต้องลงทุนสร้างอาคารใหม่ราคาแพง แต่สามารถเป็นพื้นที่ปิดเฉพาะ (dedicated secure zone) ภายในศูนย์กำจัดขยะเดิมของเทศบาล หรือสถานีขนถ่ายขยะ (transfer station) ที่มีอยู่แล้วโดยต้องมีลักษณะมิดชิด มีหลังคากันแดดกันฝน พื้นคอนกรีตกันสารเคมีรั่วซึมลงดิน และมีระบบรักษาความปลอดภัยไม่ให้คนนอกหรือชาเล้งแอบเข้าไปขนย้าย (2.2) เชื่อมโยงงบประมาณสนับสนุนจากหลัก EPR (ผู้ผลิตร่วมจ่าย): กฎหมายต้องระบุว่า ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างระบบจัดเก็บนิรภัย และค่าขนส่งจากศูนย์รับคืนนี้ไปสู่โรงงานทำลาย (เตาเผาอุณหภูมิสูง) ต้องได้รับการอุดหนุนเงินจากกองทุน EPR ของบริษัทผู้ผลิตเคมีเกษตร ไม่ใช่ให้เทศบาลแบกรับค่าใช้จ่ายจากเงินภาษีท้องถิ่น 100% (2.3) ทำหน้าที่เป็นศูนย์คัดกรองตามมาตรฐานล้าง 3 ครั้ง: ศูนย์นี้ต้องทำหน้าที่ปฏิเสธบรรจุภัณฑ์ที่ยังมีน้ำยาเคมีเข้มข้นหลงเหลืออยู่ โดยจะรับคืนเฉพาะขวดที่เกษตรกรหรือร้านค้าย่อยผ่านกระบวนการล้าง 3 ครั้ง และเจาะรู/บดแบนมาแล้วเท่านั้น เพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่เทศบาลในการจัดเก็บและขนย้าย อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตและข้อพึงระวังที่ต้องระบุในกฎหมาย เนื่องจากพื้นที่ของเทศบาลเมือง เทศบาลนคร หรือกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เมืองหนาแน่นสูง (urban area) ที่มีพื้นที่เกษตรกรรมน้อยกว่าเขต อบต. ขยะเคมีเกษตรจึงอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นในเขตเทศบาลเมืองโดยตรง ดังนั้น กฎหมายเชื่อมโยงข้อนี้จะต้องเปิดช่องให้เทศบาลเมือง สามารถทำข้อตกลงร่วมกัน (MOU) หรือบูรณาการข้ามเขตปกครอง กับ อบต. โดยรอบได้ เพื่อให้ อบต. ขนาดเล็กสามารถขนขยะอันตรายทางการเกษตรมาฝากส่งที่ “ศูนย์รับคืน” ของเทศบาลเมืองได้ ซึ่งจะทำให้ระบบนี้ทำงานได้อย่างคุ้มค่าและครอบคลุมทั้งระบบในระดับจังหวัด

7. ปัญหาความจำเป็นในการมีกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรโดยเฉพาะ

ผลจากการสัมภาษณ์เห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันถูกออกแบบแยกส่วนและเน้นตั้งรับที่ปลายทาง ไม่สามารถแก้ปัญหาขยะพิษในภาคเกษตรกรรมที่มีความจำเพาะสูงได้ การมีกฎหมายเฉพาะจะช่วยสร้างระบบปิดที่ปลอดภัยและบังคับใช้ได้จริง โดยมีข้อเสนอ ดังนี้ (1) ระดับของกฎหมายที่เหมาะสม: กฎหมายนี้ควรอยู่ในระดับ “พระราชบัญญัติ” เท่านั้น (เช่น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรและการจัดการอย่างยั่งยืน พ.ศ.) เนื่องจากต้องการกลไกที่สามารถ สร้างพันธกรณีข้าม

กระทรวง บังคับภาคเอกชน จัดตั้งกองทุน และกำหนดบทลงโทษทางอาญา (จำคุกและปรับเงินจำนวนสูง) ซึ่งกฎหมายระดับกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะทำได้ หลังจากมีพระราชบัญญัติแม่บทแล้ว จึงค่อยออกกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดในแนวปฏิบัติอีกที (2) โครงสร้างเนื้อหาที่กฎหมายควรมีครอบคลุมทั้งระบบ: เพื่อให้เกิดการจัดการแบบปิด (closed loop system) กฎหมายต้องประกอบด้วยหมวดสำคัญ ดังนี้ (2.1) หมวดบทนิยาม: กำหนดบทนิยาม “ซากบรรจุกัญธิเคมีเกษตร” และ “มาตรฐานการล้าง 3 ครั้ง” ให้ชัดเจน (2.2) หมวดความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR): บังคับให้ผู้ผลิต/นำเข้าต้องรับผิดชอบซากบรรจุกัญธิของตน (2.3) หมวดการจัดตั้งกองทุนและการเงิน: การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมจากผู้ผลิต และระบบมัดจำ-คืนเงิน (deposit-refund) (2.4) หมวดระบบโลจิสติกส์และการทำลาย: มาตรฐานการจัดเก็บของร้านค้า ศูนย์รับคืนท้องถิ่น และการเผาทำลายด้วยอุณหภูมิสูง (2.5) หมวดบทกำหนดโทษ: มาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนในแต่ละลำดับขั้น (3) หน่วยงานใดควรเป็นหน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) ในการจัดการ: ควรเป็น “คณะกรรมการร่วมระดับชาติ” โดยมีหน่วยงานหลักและบทบาทประสานงาน ดังนี้ (3.1) ด้านนโยบายและควบคุมมลพิษ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (โดยกรมควบคุมมลพิษ) ทำหน้าที่ออกหลักเกณฑ์ กำกับดูแลโรงงานทำลาย และขับเคลื่อนหลัก EPR (3.2) ด้านโลจิสติกส์และการจัดเก็บในพื้นที่: กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กำกับดูแล อบท. และศูนย์รับคืนหลัก (3.3) ด้านเครือข่ายร้านค้าและเกษตรกร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ บูรณาการผ่านระบบทะเบียนเกษตรกร และมาตรฐาน GAP (4) ใครบ้างที่มีหน้าที่ในการจัดการและจัดการอย่างไร: กฎหมายต้องกระจายหน้าที่ให้ทุกภาคส่วนในห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน: (4.1) ผู้ผลิต/ผู้นำเข้า: (ก) ต้องลงทะเบียนปริมาณการผลิต/นำเข้าบรรจุกัญธิในแต่ละปี (ข) ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กองทุนตามสัดส่วนยอดขาย (1.3) ต้องสนับสนุนงบประมาณ/ระบบรถขนส่งขยะอันตรายไปทำลาย (4.2) ผู้จำหน่าย (ร้านค้า): (ก) ต้องเป็นจุดรับคืนซากบรรจุกัญธิจากเกษตรกร (ข) ต้องจัดทำระบบบัญชีรับคืนเพื่อจ่ายเงินมัดจำคืนให้เกษตรกร (ค) ต้องจัดเก็บขยะในตู้รีไซเคิลเฉพาะที่มีฉลาก รอยของผู้ผลิตมารับไปทำลาย (4.3) ผู้บริโภค (เกษตรกร): (ก) ห้ามทิ้งขว้าง ฝังกลบ หรือเผาในที่โล่งเด็ดขาด (ข) ต้องทำความสะอาดบรรจุกัญธิด้วยวิธีล้าง 3 ครั้ง ทันทีหลังใช้ (ค) ต้องเจาะรูหรือทำลายสภาพ ไม่ให้ใช้ซ้ำได้อีก แล้วนำมาส่งคืนที่ร้านค้าเพื่อรับเงินมัดจำ (4.4) อบท. (เทศบาล/อบต.): (ก) เทศบาลเมืองขึ้นไปต้องจัดตั้ง “ศูนย์รับคืนหลัก” เพื่อเป็นจุดพักขยะอันตราย (ข) อบต. สนับสนุนจุดทิ้งย่อยและตรวจสอบไม่ให้ขยะเคมีปะปนกับขยะทั่วไป (5) มาตรการในการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนควรเป็นอย่างไร: มาตรการลงโทษต้องมีความเหมาะสมตามสัดส่วนของเจตนาและปริมาณความรุนแรงของมลพิษ ดังนี้ (5.1) สำหรับผู้ผลิต/ผู้นำเข้า (บทลงโทษสูงสุด): หากไม่เข้าระบบ EPR หรือแจ้งยอดบรรจุกัญธิเท็จ มีโทษปรับทางแพ่งและอาญาสูง (เช่น ปรับ 500,000-1,000,000 บาท หรือปรับตามสัดส่วนของบรรจุกัญธิที่ไม่นำกลับเข้าระบบ) และอาจถูกระงับใบอนุญาตนำเข้าหรือขึ้นทะเบียนสารเคมี (5.2) สำหรับร้านค้า/ผู้จำหน่าย: หากปฏิเสธการรับคืนขวดหรือจัดเก็บขยะอันตรายไม่ได้มาตรฐานจนรั่วซึม มีโทษปรับทางปกครอง (เช่น ปรับ 10,000-5,000,000 บาท) และหากทำผิดซ้ำอาจโดนพักใช้ใบอนุญาตขายปุ๋ย/วัตถุอันตรายทางการเกษตร (5.3) สำหรับเกษตรกร/ผู้บริโภค (เน้นมาตรการจูงใจและลงโทษทางอ้อม): (ก) มาตรการทางสังคม/เศรษฐกิจ: หากแอบเผา ฝังกลบ หรือทิ้งขว้าง จะถูกระงับการต่ออายุใบรับรองมาตรฐาน GAP หรือตัดสิทธิการเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือ-อุดหนุนราคาพืชผลจากรัฐบาล (ข) มาตรการทางกฎหมาย: หากตรวจพบความผิดซึ่งหน้า มีโทษปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ปรับไม่เกิน 2,000-5,000 บาท)

การอภิปรายผล

จากผลจากการศึกษาดังกล่าว แม้ว่าผลจากการสัมภาษณ์จะเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายการจัดการซากบรรจุกัญธิเคมีเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แต่มีผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อสังเกตว่า หากมองในมุมกลับและพิจารณาอย่างรอบคอบ เหตุผลที่ประเทศไทย “ไม่ควรออกกฎหมายการจัดการซากบรรจุกัญธิเคมีเกษตรโดยเฉพาะเฉพาะแยกออกมาต่างหาก” ไม่ใช่เพราะปัญหานี้ไม่สำคัญ แต่เกิดจากข้อกักรวในเชิงโครงสร้างนิติศาสตร์และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นเหตุผลหลักได้ดังนี้ (1) ปัญหากฎหมายเฟ้อ (inflation of laws) และความซ้ำซ้อน: ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะออกพระราชบัญญัติใหม่

ทุกครั้งเมื่อเกิดปัญหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งในทางปฏิบัติการมีกฎหมายเฉพาะย่อย ๆ มากเกินไปจะสร้างความสับสน เนื่องจาก (1.1) ชะยะในประเทศมีหลายประเภท หากเราออกพระราชบัญญัติแยกสำหรับบรรจุกัญท์เคมีเกษตร ในอนาคตรัฐก็ต้องออกพระราชบัญญัติซากเครื่องใช้ไฟฟ้า พระราชบัญญัติบรรจุกัญท์พลาสติกส่งส่งอาหาร (deliver) หรือพระราชบัญญัติซากยางรถยนต์ แยกกันไปอีกนับสิบฉบับ (1.2) การมีกฎหมายย่อยจำนวนมากทำให้เกิด “ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่” (overlap) และสร้างความสับสนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการปฏิบัติตาม (2) ทางออกที่ดีกว่าควรใช้กฎหมายกลางที่ครอบคลุม (framework law): แนวทางสากลในปัจจุบันจะไม่นิยมออกกฎหมายแยกตามรายสินค้า แต่จะใช้ “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุกัญท์อย่างยั่งยืน” หรือ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะหมุนเวียนและการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (EPR framework law)” ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทฉบับเดียวที่ครอบคลุมขยะบรรจุกัญท์ทุกประเภทในประเทศ (2.1) ภายใต้กฎหมายแม่บทนี้ รัฐสามารถออก “กฎกระทรวง” หรือ “อนุบัญญัติ” แยกย่อยรายละเอียดสินค้าได้ (เช่น หมวดพลาสติกทั่วไป หมวดขยะอิเล็กทรอนิกส์ และหมวดบรรจุกัญท์เคมีเกษตร) (2.2) วิธีนี้จะช่วยให้กลไกการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งองค์กรกลาง (PRO) และระบบโลจิสติกส์ภาพรวมของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่แยกส่วนกระจายตัว (3) อุปสรรคในการบังคับใช้จริงกับเกษตรกรรายย่อย: การมีพระราชบัญญัติเฉพาะมักมาพร้อมกับบทลงโทษที่รุนแรง แต่ในบริบทสังคมไทย การบังคับใช้กฎหมายอาญากับเกษตรกรรายย่อยนับล้านคนในพื้นที่ห่างไกลทำได้จริงในทางปฏิบัติ (3.1) เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีกำลังพลเพียงพอที่จะไปตรวจตราตามไร่นา (3.2) การไล่จับปรับเกษตรกรที่เดือดร้อนทางเศรษฐกิจอยู่แล้วจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางมวลชนและการเมือง ทำให้สุดท้ายกฎหมายฉบับนี้ก็จะกลายเป็น “เสือกระดาษ” ที่ไม่มีใครบังคับใช้จริง (4) การใช้กลไกตลาดและมาตรฐานภาคสมัครใจมีประสิทธิภาพมากกว่า: การแก้ปัญหาบรรจุกัญท์เคมีเกษตรอาจไม่จำเป็นต้องรอพระราชบัญญัติใหม่ที่ต้องใช้ระยะเวลาในการร่างและผ่านสภานานหลายปี แต่สามารถใช้มาตรการอื่นที่เห็นผลเร็วกว่า เช่น (4.1) การยกระดับเงื่อนไขมาตรฐานการค้าบังคับผ่านกลไกตลาด เช่น กำหนดให้ไม่ได้รับเทรด (ห้ามส่งออกสินค้า) หรือผู้ส่งออกรายใหญ่ รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน GAP (ซึ่งมีข้อกำหนดเรื่องการส่งคืนขวดเคมี) เท่านั้น กลไกนี้จะบีบให้เกษตรกรปรับตัวโดยที่รัฐไม่ต้องใช้กฎหมายไล่จับ (4.2) การปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่: แยกร่างและเพิ่มหมวดหมู่ “ขยะอันตรายทางการเกษตร” เข้าไปในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีโครงสร้างคณะกรรมการและเจ้าพนักงานควบคุมอยู่แล้วในทุกจังหวัด จะประหยัดงบประมาณแผ่นดินและรวดเร็วกว่าการตั้งกฎหมายใหม่ทั้งหมด ดังนั้น การ “ไม่ควรมีกฎหมายเฉพาะ” ไม่ได้หมายความว่าให้ปล่อยปละละเลยปัญหานี้ แต่เสนอให้เปลี่ยนวิธีจากการออกพระราชบัญญัติบรรจุกัญท์เคมีเกษตรแบบเดี่ยว ๆ ไปเป็นการผลักดันพระราชบัญญัติ EPR แม่บทของประเทศ ที่คุมขยะทุกประเภท แล้วใช้อनुบัญญัติย่อยสั่งการควบคุมไปกับการใช้กลไกตลาดและมาตรฐานการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งจะเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติที่จับต้องได้มากกว่า

ข้อเสนอแนะ

การจัดการซากบรรจุกัญท์เคมีเกษตรให้ถูกต้องและปลอดภัยครอบคลุมทั้งระบบในประเทศไทย ไม่สามารถพึ่งพาแค่จิตสำนึกของเกษตรกรได้ แต่จำเป็นต้องสร้าง “ระบบนิเวศการจัดการขยะอันตราย” (eco-system) ที่มีกฎหมายรองรับและกลไกตลาดขับเคลื่อน โดยถอดบทเรียนจากโมเดลที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ (เช่น ระบบ Crop Life ของออสเตรเลียหรือยุโรป) แนวทางการจัดการเชิงระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ควรแบ่งออกเป็น 4 เสาหลัก ดังนี้ (1) เสากฎหมายและผู้ผลิต: ขับเคลื่อนด้วยหลัก EPR และระบบมัดจำภาครัฐต้องเลิกใช้ระบบขอความร่วมมือ แล้วเปลี่ยนมาใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับ: (1.1) ประกาศใช้กฎหมาย EPR: บังคับให้บริษัทผู้ผลิตและผู้นำเข้าสารเคมีเกษตร ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและทำลายซากบรรจุกัญท์ของตนเองตามสัดส่วนยอดขาย (1.2) ตั้งกองทุนบรรจุกัญท์เคมีเกษตร: จัดเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมจากผู้นำเข้า/ผู้ผลิต เพื่อนำเงินไปสนับสนุนระบบโลจิสติกส์ในการขนส่งขยะอันตรายในชนบท (1.3) ระบบมัดจำ-คืนเงิน (deposit-refund system): บวกเงินมัดจำ (เช่น 5-10 บาทต่อขวด) ไปกับราคาสินค้า เมื่อเกษตรกรใช้หมดแล้วนำขวดมาคืนที่ร้านตัวแทนจำหน่าย จะได้เงินมัดจำคืน วิธีนี้จะเปลี่ยนขยะพิษให้มีมูลค่าทันที (2) เสากลไกชุมชนและร้านค้า: จุดรับทิ้งที่เข้าถึงง่าย (drop-off points) การสั่งให้เกษตรกรแยกขยะจะไม่สำเร็จ หากพวกเขาไม่มีที่ทิ้งที่ปลอดภัยใกล้

บ้าน: (2.1) ร้านเคมีเกษตรคือจตุรรับคืน (retailer take-back): กำหนดให้ร้านค้าที่ขายสารเคมีเกษตร (ซึ่งมีอยู่ทุกอำเภอ/ตำบล) เป็นจตุรรับคืนบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยร้านค้าจะได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือ ค่าตอบแทนในการบริหารจัดการ (2.2) จตุรรวบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: อบต. หรือเทศบาล ต้องจัดตั้ง “ศูนย์รณรงค์ขยะอันตรายทางการเกษตร” ในชุมชนที่มีลักษณะมิดชิด มีหลังคากันฝน และระบบล็อก เพื่อป้องกันการขโมยไปขายซาเล้งทั่วไป (3) เสาเกษตรกร: มาตรฐานล้าง 3 ครั้ง และสิทธิประโยชน์ ต้องเปลี่ยนพฤติกรรมเกษตรกรตั้งแต่ต้นทางด้วยการให้ความรู้และสิ่งจูงใจ: (3.1) บังคับ/ส่งเสริมมาตรฐานล้าง 3 ครั้ง: เกษตรกรต้องล้างบรรจุภัณฑ์ทันทีที่ใช้หมด 3 ครั้ง โดยเน้นล้างกลับลงในถังพ่นยาเพื่อใช้ประโยชน์ (ไม่ทิ้งลงดิน) จากนั้นทำการเจาะรูหรือเหยียบให้แบน เพื่อส่งสัญญาณว่าขวดนี้ผ่านการล้างแล้ว และป้องกันการนำกลับมาใช้ซ้ำ (3.2) เชื่อมโยงกับมาตรฐาน GAP (Good Agricultural Practices): กำหนดให้การจัดการจากบรรจุภัณฑ์อย่างถูกต้อง เป็นหนึ่งในเงื่อนไขหลักในการได้รับใบรับรองมาตรฐาน GAP หากเกษตรกรรายใดเผาหรือทิ้งขว้าง จะถูกยึดหรือไม่ได้ต่ออายุใบรับรอง ซึ่งจะกระทบต่อการส่งออกและราคาขาย (4) เสาปลายทาง: การขนส่งและทำลายอย่างถูกวิธี (4.1) ระบบขนส่งเฉพาะ (hazardous waste logistics): การขนส่งซากบรรจุภัณฑ์ที่รวบรวมได้จาก ชุมชน ต้องใช้รถขนส่งขยะอันตรายที่มีการควบคุมความปลอดภัย ไม่ปะปนกับขยะทั่วไป (4.2) การทำลายด้วยความร้อนสูง (co-processing in cement kilns): ส่งซากบรรจุภัณฑ์ไปยังเตาเผาอุตสาหกรรมเฉพาะหรือเตาเผาผลิตปูนซีเมนต์ที่มีอุณหภูมิสูงกว่า 1,200 องศาเซลเซียส ซึ่งเป็นอุณหภูมิที่สามารถทำลายโครงสร้างโมเลกุลของสารเคมีและพลาสติกได้อย่างสมบูรณ์ โดยไม่ก่อให้เกิดสารก่อมะเร็ง (dioxins) เหมือนการเผาในที่โล่ง หากประเทศไทยสามารถบูรณาการทั้ง 4 เสานี้เข้าด้วยกัน จะสามารถเปลี่ยนขยะอันตรายที่เคยแพร่กระจายอยู่ในสิ่งแวดล้อม ให้กลับเข้ามาอยู่ในระบบปิดที่ควบคุมได้ 100% เมื่อวิเคราะห์กฎหมายและประกาศต่าง ๆ ที่ระบุมา ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และประกาศของหน่วยงาน จะพบว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอในการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีปัญหาในช่องว่างทางกฎหมาย (gap) และอุปสรรคในทางปฏิบัติอย่างรุนแรง

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570)*.
- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2567). “EPR” วางแผน-ปรับตัว-รับมือ ก่อนกฎหมายบังคับใช้ปี 2570. ค้นจาก <https://www.fti.or.th/Articles/details?id=47>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2568). ร่าง พ.ร.บ. การจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. (ครั้งที่ 2). ค้นจาก https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=NDk0MkRHRQV9MQVdfRIJPTIRFTkQ=
- สุจิตรา วาสนาดำรงดี และปณต มโนมัยวิบูลย์. (2558). *แนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์*. ค้นจาก <https://hsm.chula.ac.th/news/แนวคิดร่างกมขยะอิเล็กทรอนิกส์.pdf>
- Environmental Protection Agency. (2025). *Compliance & enforcement: Waste publications*. ค้นจาก <https://www.epa.ie/publications/compliance--enforcement/waste/triple-rinse-guide-for-empty-pesticide-and-dairy-hygiene-containers.php>
- Product Stewardship Institute. (n.d.). *What is Extended Producer Responsibility (EPR)?* Retrieved from <https://productstewardship.us/what-is-epr>
- Ruhland, K. (2024). *Explainer: What is the polluter pays principle and how can it be used in climate policy?* Retrieved from <https://earth.org/explainer-what-is-the-polluter-pays-principle-and-how-can-it-be-used-in-climate-policy>
- The United Nations Environment Programme. (n.d.). *Extended producer responsibility*. Retrieved from <https://www.unep.org/ietc/what-we-do/extended-producer-responsibility>

การดำเนินคดีอาญาตามหลักนิติธรรมของอัยการในประเทศไทย

วัชรินทร์ ภาณุรัตน์¹ ชีวินดี เทพสุเมธานนท์² กุลพล พลวัน³

วันที่รับบทความ: 2 มิถุนายน 2569

วันแก้ไขบทความ: 25 กันยายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 27 กันยายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเสนอแนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอทางกฎหมายในการพัฒนาระบบอัยการไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงนิติศาสตร์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 12 คน ซึ่งครอบคลุมกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย อัยการไม่มีบทบาทเชิงรุกในการเข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น อัยการไม่สามารถกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการสั่งฟ้องทั้งที่ข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์ หรือไม่ยุติการดำเนินคดีแม้ปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันเป็นคุณแก่จำเลย แสดงถึงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และระบบตรวจสอบถ่วงดุลของอัยการอย่างเหมาะสมตามหลักนิติธรรม ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางการแก้ไข ดังนี้ ให้อัยการมีบทบาทกำหนดกลไกกำกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวนอย่างเป็นรูปธรรมในการเข้าร่วมหรือกำกับการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของกระบวนการดำเนินคดี ปรับโครงสร้างระบบการสอบสวนและการฟ้องร้องให้มีความสอดคล้องกับลักษณะ และความซับซ้อนของคดีแต่ละประเภท พัฒนากลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ลดความล่าช้าในกระบวนการดำเนินคดี ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรม ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ และจิตสำนึกแห่งหลักนิติธรรมในวิชาชีพอัยการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นไปอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม อันเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและความยุติธรรมในสังคม

คำสำคัญ: การดำเนินคดีอาญา; อัยการ; หลักนิติธรรม

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: watcharin.fbi2006@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อดีตอธิบดีอัยการ

Criminal Procedure in Accordance with the Rule of Law of Prosecutors in Thailand

Watcharin Panurat¹ Teerani Tepsumethanon² Kullaphol Phollawan³

Received: June 2, 2026

Revised: September 25, 2026

Accepted: September 27, 2026

Abstract

This research article analyzes the structural problems and the exercise of prosecutorial discretion in Thailand that may be inconsistent with the rule of law and proposes policy recommendations and legal proposals for improving the Thai prosecutorial system to be in accordance with the rule of law and international standards. The qualitative research approach was employed with the legal research methods and the technique of in-depth interview with twelve key informants representing stakeholders in the criminal justice process. Findings show that in the criminal procedure in Thailand, prosecutors do not play a proactive role in participating in investigations from the initial stage. Prosecutors are unable to supervise, examine, and control the evidence-gathering process in an efficient manner, resulting in prosecutions being initiated despite having incomplete facts, or the continuation of the proceedings even when new evidence favorable to the accused demonstrates the innocence of the defendant. Such practices are inconsistent with the authority, duties, and appropriate checks-and balances functions of prosecutors under the rule of law. The researcher therefore proposes the following recommendations. Prosecutors should have a role in establishing mechanisms to ensure the legality of the investigative procedures in a concrete manner through participation in or the supervision of investigations from the earliest stages of criminal proceedings. The structure of the investigation and prosecution system should be reformed to correspond with the nature and complexity of different categories of cases. Mechanisms for reviewing non-prosecution orders should be improved to ensure transparency and accountability. Delays in criminal proceedings should be reduced. Ethical standards, institutional independence of the prosecutorial organization, and the awareness of the rule of law within the prosecutorial profession should be strengthened. These measures are intended to ensure that the criminal prosecution in Thailand is conducted fairly, transparently, and consistently with the rule of law, which constitutes a fundamental foundation of democracy and justice in society.

Keywords: Criminal Procedure; Prosecutor; Rule of Law

Type of Article: Research Article

¹LL.D. Candidate, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand

Corresponding Author Email: watcharin.fbi2006@gmail.com

²Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³Former Director General

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และระเบียบการดำเนินคดีอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้กำหนดให้อัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม และอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (rule of law) เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความมั่นคงของสังคม หลักนิติธรรมจึงมิได้เป็นเพียงหลักกฎหมายเชิงทฤษฎี หากแต่เป็น “เสาหลักแห่งความไว้วางใจ” (legal trust infrastructure) ที่รับรองให้ประชาชนมั่นใจว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยดำเนินไปอย่างเสมอภาค โปร่งใส และเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการตามกฎหมายดังกล่าวยังคงมีปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักสากล ดังนี้

1. ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนของอัยการประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักสากล

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหลักในการดำเนินการสอบสวน มาตรา 131 กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริงของคดี ขณะที่มาตรา 140 และมาตรา 142 กำหนดขั้นตอนการสรุปสำนวนและส่งสำนวนไปยังอัยการ และมาตรา 143 ให้อัยการใช้อำนาจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนแนวคิดของการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างหน่วยงานสอบสวนและองค์กรฟ้องคดี กล่าวคือ พนักงานสอบสวนทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงของคดี ส่วนอัยการทำหน้าที่กลั่นกรองคดีในชั้นสั่งคดี ทั้งนี้ การแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างการรวบรวมข้อเท็จจริงกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี เนื่องจากอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบผลของการดำเนินคดีในศาลไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดทิศทางของการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของคดี แม้ว่าคดีนั้นกรอกราชอาณาจักรตามมาตรา 20 จะเปิดช่องให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษากฎหมายแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือมอบหมายได้ อันสะท้อนว่ากฎหมายไทยเองมิได้ปฏิเสธบทบาทสอบสวนของอัยการโดยสิ้นเชิง เพียงแต่จำกัดไว้เฉพาะกรณีเป็นพิเศษ แต่บทบาทของอัยการไทยในคดีทั่วไปยังมีลักษณะเป็น “ผู้กลั่นกรองภายหลัง” มากกว่า “ผู้ร่วมออกแบบการสอบสวนตั้งแต่ต้น” ผลที่ตามมา คือ อัยการอาจต้องตัดสินใจในประเด็นฟ้องหรือไม่ฟ้องบนฐานข้อเท็จจริงที่ผู้อื่นเป็นผู้จัดวางไว้แล้วเป็นหลัก แม้อัยการจะมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 แต่การใช้อำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากการสอบสวนดำเนินไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ ทำให้อัยการไม่สามารถกำหนดประเด็นการพิสูจน์หรือควบคุมคุณภาพของการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างทันท่วงที ส่งผลให้บทบาทในการคุ้มครองหลักนิติธรรมเกิดขึ้นในระยะปลายมากกว่าระยะต้นของกระบวนการยุติธรรม จึงเกิดความไม่ต่อเนื่องระหว่างการสอบสวนกับการสั่งคดี แม้กฎหมายจะเชื่อมสองขั้นตอนนี้เข้าหากันผ่านมาตรา 140-143 แต่ในทางปฏิบัติ การทำงานยังเกิดเป็น “สองตอน” ที่แยกกันพอสมควร มาตรา 140 และมาตรา 141 วางกรอบการจัดทำความเห็นและสำนวนโดยพนักงานสอบสวน ขณะที่มาตรา 142 วางขั้นตอนการส่งสำนวน และมาตรา 143 ให้อัยการชี้ขาดในชั้นสั่งคดี แต่เมื่ออัยการเห็นว่า สำนวนยังไม่เพียงพอ ก็ต้องอาศัยกลไก “สั่งสอบสวนเพิ่มเติม” ระบบจึงเกิดวงจรไป-กลับของสำนวนได้ โดยเฉพาะเมื่อประเด็นพิสูจน์ตั้งต้นยังไม่ชัดหรือการรวบรวมพยานหลักฐานไม่สัมพันธ์กับเกณฑ์การสั่งคดี ในเชิงหลักนิติธรรม ปัญหานี้สำคัญมาก เพราะความไม่ต่อเนื่องมิได้เป็นเพียงปัญหาด้านธุรการ หากกระทบถึงสิทธิของคู่ความโดยตรง โดยผู้เสียหายอาจไม่ได้รับความยุติธรรมโดยทันท่วงที ส่วนผู้ต้องหาอาจอยู่ภายใต้ภาระของคดีนานเกินสมควร ซึ่งสวนทางกับมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights--ICCPR) ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมเชิงกระบวนการและการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินควร ด้วยเหตุนี้ความไม่ต่อเนื่องระหว่างการสอบสวนกับการสั่งคดีเป็น “จุดอ่อนเชิงกลไก” ของระบบกฎหมายไทย เพราะทำให้การคุ้มครองสิทธิและการพิสูจน์ความจริงขึ้นอยู่กับการแก้ปัญหาย้อนหลัง มากกว่าการออกแบบกระบวนการเชิงรุกตั้งแต่ต้น หากประเทศไทยต้องการให้หลักนิติธรรมมีผลจริงในชั้นก่อนฟ้อง การปรับโครงสร้างให้ผู้สอบสวนและผู้สั่งคดีมีการทำงานที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันมากขึ้น ถือเป็นเรื่องจำเป็น โดยเฉพาะในคดีที่มีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ แม้กฎหมายจะรับรองหลักความเป็นอิสระของอัยการ ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญของหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจน แต่ในบางกรณีการใช้อำนาจสั่งคดี โดยเฉพาะคดีที่มีความสำคัญทางการเมือง คดีทุจริต หรือคดี

ที่ได้รับ ความสนใจจากสังคม อาจเผชิญแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ต่อความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรม แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะรับรองความเป็นอิสระของ อัยการไว้อย่างชัดเจน แต่ความเป็นอิสระในทางปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์กร ระบบการบริหารภายใน และความ เข้มแข็งของกลไกคุ้มครองการใช้ดุลพินิจของอัยการแต่ละราย หากระบบภายในยังไม่สามารถป้องกันแรงกดดันที่ไม่เหมาะสม ได้อย่างเพียงพอ ความเป็นอิสระที่บัญญัติไว้ในกฎหมายก็อาจเหลือเพียงหลักการในเชิงนามธรรม และแม้จะมีกลไก ตรวจสอบภายในองค์กรอัยการและขั้นตอนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การเปิดเผยเหตุผลของคำสั่งไม่ พ้องและช่องทางที่ประชาชนจะเข้าถึงการทบทวนคำสั่งยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในคดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะหรือคดีที่ เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งความโปร่งใสมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นของสังคม

2. ปัญหาการสอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาบางประเภทในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการระบบให้เหมาะสม กับอำนาจหน้าที่ของอัยการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

แม้โครงสร้างดังกล่าวจะสามารถใช้กับคดีอาญาทั่วไปได้อย่างเหมาะสม แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของ อาชญากรรมในสังคมปัจจุบัน พบว่า คดีอาญาหลายประเภทมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และคดีทุจริต ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานจำนวนมากและต้องใช้ความรู้เฉพาะด้านในการวิเคราะห์ ภายใต้โครงสร้างปัจจุบัน พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน เป็นหลักอาจไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทุกประเภทของคดี ขณะที่อัยการซึ่งเป็นผู้ดำเนินคดีในศาลกลับไม่ได้มี บทบาทในการกำหนดทิศทางของการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินคดี อาญาที่มีความซับซ้อน เนื่องจากการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนอาจไม่สอดคล้องกับแนวทางการพิสูจน์ความผิด ในชั้นศาล และอาจทำให้เกิดปัญหาการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือการแก้ไขสำนวนในภายหลัง โครงสร้างดังกล่าวอาจไม่ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาร่วมกับหลักการ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 258 ง. ซึ่งมุ่งให้มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนเพื่อให้เกิดความสมดุลของอำนาจระหว่างพนักงาน สอบสวนและอัยการ การปรับโครงสร้างของกระบวนการสอบสวนในคดีบางประเภทเป็นแนวทางหนึ่งที่สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการเปิดพื้นที่ให้ปฏิรูปในคดีที่ต้องการความรวดเร็ว ต่อเนื่อง ความเชี่ยวชาญ และการ กลั่นกรองเชิงกฎหมายตั้งแต่ต้นได้อย่างแท้จริง และตอบโต้ภัยทั้งประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความเป็นไปได้ทาง กฎหมายในเวลาเดียวกัน

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจเพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทย ที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเสนอแนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอทางกฎหมายในการพัฒนาระบบอัยการไทย ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล

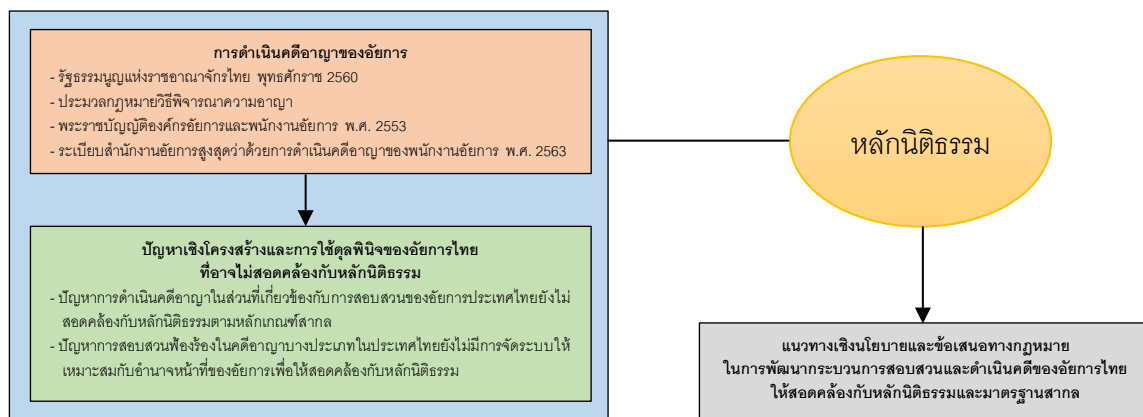
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเสนอ แนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอทางกฎหมายในการพัฒนาระบบอัยการไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและ มาตรฐานสากล

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การพิจารณาสิ่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ไม่เพียงแต่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดทั้งในชั้นสอบสวนคดีอาญา เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้มากที่สุดเท่าที่จะ สามารถกระทำได้ เพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และการนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ความผิดของผู้ต้องหาในศาลแล้ว การดำเนินคดีอาญาของอัยการยังต้องเป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (rule of law) ซึ่งเป็นหัวใจ สำคัญของการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา และเป็นกติกาสากล (คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม

แห่งชาติ, 2558; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2559; ภรณ์ ลีนุตพงษ์, 2556; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553; วิษณุ เครืองาม, 2551; อติเทพ อุษยะพัฒน์, 2565; Bingham, 2011; Dicey, 1915; Fuller, 1969; Raz, 2009) ที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อีกด้วย ที่กำหนดให้การดำเนินคดีของอัยการจะต้องมีความเป็นอิสระ เป็นกลางเที่ยงธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีตามอำเภอใจ โดยไม่ถือว่าการชนะคดีเป็นเรื่องสำคัญ แต่ต้องยึดมั่นในผลประโยชน์ของรัฐและการรักษาความยุติธรรมเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาตามหลักนิติธรรมของอัยการในประเทศไทย มาจัดระเบียบข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อให้ข้อมูลอยู่ในสภาพพร้อมที่จะนำไปวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อไป

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่มีลักษณะของคำถามปลายเปิดที่สร้างขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาแล้ว นำไปเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่กุมภาพันธ์-เมษายน พ.ศ. 2568 กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง โดยพิจารณาจากคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาตามหลักนิติธรรมของอัยการในประเทศไทย เพื่อสะท้อนมุมมองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในทางปฏิบัติ จำนวน 12 คน โดยแบ่งองค์กรละ 2 คน ประกอบด้วย (1) นักวิชาการทางกฎหมาย ได้แก่ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และอดีต รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (3) สำนักงานอัยการสูงสุด ได้แก่ อัยการอาวุโส สถาบันนิติวัชร์ และคณะกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ (4) สำนักงานศาลยุติธรรม ได้แก่ อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง และผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลฎีกา (5) สภานายความ ได้แก่ อดีตอุปนายกฝ่ายบริหาร สภานายความ และอดีตอุปนายกฝ่ายวิชาการ สภานายความ และ (6) กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้แก่ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำเอาข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์เชิงประเด็น (thematic analysis) จากข้อมูลที่ได้มาทั้งหมด

เพื่อจัดหมวดหมู่ข้อมูลที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและสังเคราะห์เป็นประเด็นการวิเคราะห์หลัก และการตีความของผู้วิจัย เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์

ผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาการดำเนินคดีอาญาในสวนการสอบสวนของอัยการยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักสากล และปัญหาการสอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาบางประเภทในประเทศไทยยังไม่มี การจัดระบบให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของอัยการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม พบแนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอทางกฎหมายในการพัฒนาระบบอัยการไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล ดังนี้

1. ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในสวนการสอบสวนของอัยการยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักสากล

ปัญหานี้มีสาระสำคัญอยู่ที่ “การติดต่อบทบาทของอัยการออกจากกระบวนการแสวงหาความจริง” กล่าวคือ อัยการมิได้มีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่ต้น แต่ต้องอาศัยสำนวนที่จัดทำโดยพนักงานสอบสวนเป็นหลัก การดำเนินคดีจึงมีลักษณะ “รับสำนวนแล้วพิจารณา” มากกว่า “การควบคุมความยุติธรรมของคดี” ในเชิงหลักนิติธรรม สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ (1) ความไม่สมบูรณ์ของข้อเท็จจริง (2) ความเสี่ยงของการได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยมิชอบ และ (3) การใช้ดุลพินิจที่ไม่ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลที่ครบถ้วน ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความสามารถในการตรวจสอบ

1.1 ข้อเสนอเชิงโครงสร้าง การปรับโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานอัยการ จำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการทำความเข้าใจว่า “กระบวนการสอบสวน” มิใช่เพียงขั้นตอนรวบรวมข้อเท็จจริงเชิงกลไก หากแต่เป็นกระบวนการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างของกระบวนการดังกล่าว จึงต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมทั้งในเชิงรูปแบบและเชิงเนื้อหา

ในสภาพปัจจุบัน การที่พนักงานอัยการมิได้มีบทบาทในชั้นสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ส่งผลให้การแสวงหาความจริงขาดกลไกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในระดับต้นน้ำ อันก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยมิชอบ การละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา และความไม่สมบูรณ์ของข้อเท็จจริง ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ดังนั้น การปรับโครงสร้างจึงควรมุ่งไปที่การจัดวางให้อัยการเป็น “กลไกกำกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวน” โดยไม่ทำลายคุณภาพของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มี “ระบบกำกับการสอบสวนโดยอัยการ” ซึ่งมีลักษณะเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริง โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก อำนาจในการกำหนดแนวทางการสอบสวน พนักงานอัยการควรมีอำนาจในการร่วมกำหนดทิศทางของคดีตั้งแต่ระยะเริ่มต้น โดยเฉพาะในสวนของการกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิสูจน์และการวางแผนการรวบรวมพยานหลักฐาน อำนาจดังกล่าวจะช่วยให้การสอบสวนมีเป้าหมายที่ชัดเจน ลดความคลาดเคลื่อนในการรวบรวมพยานหลักฐาน และทำให้การดำเนินคดีมีความต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นตอนการฟ้องร้อง

ประการที่สอง อำนาจในการสั่งให้รวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือเฉพาะเจาะจง เพื่อให้การแสวงหาความจริงเป็นไปอย่างครบถ้วนและรอบด้าน อัยการควรเข้าสู่สำนวนการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีเพื่อจะได้มีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมในประเด็นที่เห็นว่ายังไม่เพียงพอ หรือมีความจำเป็นต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดี อำนาจดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมในภายหลัง และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ประการที่สาม อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวน อัยการควรมีบทบาทในการตรวจสอบว่าการดำเนินการสอบสวนในแต่ละขั้นตอนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น การจับ การค้น การควบคุมตัว และการสอบปากคำ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิด

การใช้อำนาจโดยมิชอบ และเพื่อให้พยานหลักฐานที่ได้มาสามารถนำไปใช้ในกระบวนการยุติธรรมได้โดยปราศจากข้อโต้แย้งในภายหลัง

ประการที่สี่ การกำหนดกลไกการประสานงานเชิงสถาบันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ การกำกับการสอบสวนโดยอัยการควรมิใช่การใช้อำนาจในลักษณะสั่งการฝ่ายเดียว หากแต่ควรเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันในเชิงวิชาชีพ โดยมีการกำหนดรูปแบบการประสานงานที่ชัดเจน เช่น การประชุมร่วมกำหนดแนวทางคดี การรายงานความคืบหน้าของการสอบสวน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ การกำหนดบทบาทดังกล่าว มิได้เป็นการลดทอนอำนาจของพนักงานสอบสวน หากแต่เป็น “การเสริมสร้างกลไกถ่วงดุลและตรวจสอบ” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติธรรม กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อผลของการใช้อำนาจนั้น ยิ่งไปกว่านั้น การปรับโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวยังเป็นการยกระดับบทบาทของอัยการจาก “ผู้พิจารณาลำนวน” ไปสู่ “ผู้กำกับความยุติธรรมของกระบวนการ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ในที่สุด การออกแบบโครงสร้างดังกล่าวจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในเชิงสาระต่องานมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ไม่เพียงแต่เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย หากแต่สามารถรับรองความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

1.2 ข้อเสนอเชิงกระบวนการ การปรับปรุงเชิงกระบวนการเป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำให้โครงสร้างที่ออกแบบไว้สามารถขับเคลื่อนได้จริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้จะมีการกำหนดบทบาทของอัยการในเชิงโครงสร้างแล้ว หากปราศจากการปรับกระบวนการดำเนินคดีให้สอดคล้องกัน ย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และปัญหาในเรื่องความไม่เหมาะสมของการจัดระบบได้อย่างแท้จริง ในสภาพปัจจุบัน กระบวนการดำเนินคดีอาญาของไทยมีลักษณะ “แยกส่วนเป็นขั้นตอน” กล่าวคือ ขั้นตอนการสอบสวนและขั้นตอนการสั่งคดีดำเนินไปโดยขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดช่องว่างเชิงกระบวนการ (procedural gap) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความล่าช้า ความซ้ำซ้อน และความคลาดเคลื่อนของข้อเท็จจริง ดังนั้น การปรับปรุงเชิงกระบวนการควรมุ่งไปสู่ “กระบวนการยุติธรรมแบบต่อเนื่องและบูรณาการ” โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การกำหนดกระบวนการวางแผนคดีตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ควรกำหนดให้มีการประชุมระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการตั้งแต่เริ่มต้นคดี เพื่อกำหนดประเด็นข้อเท็จจริง แนวทางการพิสูจน์ และลำดับความสำคัญของพยานหลักฐาน การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยลดความคลาดเคลื่อนในการสอบสวน และทำให้การดำเนินคดีมีทิศทางที่ชัดเจนตั้งแต่ต้น

ประการที่สอง การติดตามและควบคุมความคืบหน้าของคดีอย่างเป็นระบบ ควรกำหนดกลไกการติดตามความคืบหน้าของการสอบสวน โดยให้อัยการสามารถตรวจสอบและประเมินความเพียงพอของพยานหลักฐานในแต่ละช่วงเวลาได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมในภายหลัง และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ประการที่สาม การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน ควรกำหนดระยะเวลาสำหรับการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน เช่น ระยะเวลาการสอบสวน ระยะเวลาการพิจารณาลำนวน และระยะเวลาการสอบสวนเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความล่าช้าและลดความเสี่ยงของคดีขาดอายุความ

ประการที่สี่ การสร้างระบบการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยงาน ควรกำหนดรูปแบบการประสานงานที่เป็นมาตรฐาน เช่น การจัดทำรายงานความคืบหน้า การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการกำหนดช่องทางการติดต่ออย่างเป็นทางการ ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความต่อเนื่องของการดำเนินคดี

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ การปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้การดำเนินคดีอาญาเปลี่ยนจาก “กระบวนการที่แยกส่วน” ไปสู่ “กระบวนการที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ” ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในมิติของความเป็นธรรม ความรวดเร็ว และความสามารถในการตรวจสอบ

1.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย แม้การปรับโครงสร้างและกระบวนการจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่หากปราศจากการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ย่อมไม่สามารถทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดผลในระยะยาวได้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ในสภาพปัจจุบัน ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ การที่บทบาทของอัยการยังคงถูกกำหนดในลักษณะ “ผู้พิจารณาลำนวน” มากกว่าการเป็น “ผู้รักษาความยุติธรรมของรัฐ” ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่อาจขาดมิติของความเป็นกลางและการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ดังนั้น ควรกำหนดนโยบายในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การกำหนดบทบาทของอัยการในเชิงหลักการใหม่ ควรกำหนดให้อัยการมีบทบาทเป็น “ผู้แสวงหาความจริงและผู้รักษาความยุติธรรม” โดยเน้นความเป็นกลาง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหในเรื่องการใช้ดุลพินิจ และปัญหาในเรื่องความไม่สอดคล้องของบทบาทกับโครงสร้าง

ประการที่สอง การกำหนดมาตรฐานจริยธรรมและแนวทางการใช้ดุลพินิจ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของอัยการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน

ประการที่สาม การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ควรส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ในด้านการสอบสวน การวิเคราะห์พยานหลักฐาน และการตีความกฎหมาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ประการที่สี่ การเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบขององค์กร ควรกำหนดนโยบายในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดี และจัดให้มีกลไกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบได้

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ นโยบายดังกล่าวจะช่วยสร้าง “วัฒนธรรมองค์กรตามหลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างยั่งยืน

1.4 ข้อเสนอเชิงกฎหมาย การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในลักษณะ “การออกแบบระบบใหม่” มิใช่เพียงการแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราเท่านั้น ในสภาพปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังคงสะท้อนโครงสร้างแบบแยกอำนาจระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการโดยขาดกลไกเชื่อมโยงที่เหมาะสม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาที่ 1 และปัญหาที่ 2 ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายควรครอบคลุมประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก การกำหนดอำนาจของอัยการในขั้นสอบสวนอย่างชัดเจน ควรแก้ไขกฎหมายให้รับรองอำนาจของอัยการในการเข้าร่วม กำกับ และตรวจสอบการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ประการที่สอง การบัญญัติระบบการจัดประเภทคดี ควรกำหนดประเภทคดีที่อัยการมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น คดีที่มีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อสาธารณะ อัยการควรมีอำนาจในการสอบสวนหรือร่วมสอบสวน ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหในเรื่องความไม่เหมาะสมของการจัดระบบได้โดยตรง

ประการที่สาม การกำหนดกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจ ควรกำหนดให้มีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการ เช่น การให้เหตุผลในคำสั่งคดี การเปิดเผยข้อมูล และการตรวจสอบได้

ประการที่สี่ การรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ควรกำหนดหลักประกันสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ระบบกฎหมายสามารถรองรับหลักนิติธรรมได้อย่างครบถ้วน ทั้งในมิติของความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความสามารถในการตรวจสอบ

2. ปัญหาการสอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาบางประเภทในประเทศไทยยังไม่มี การจัดระบบให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของอัยการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ปัญหานี้มีสาระสำคัญอยู่ที่ “ความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างของระบบกฎหมายกับบทบาทหน้าที่ของอัยการ” กล่าวคือ แม้อัยการจะมีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมและกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของรัฐในการดำเนินคดีอาญา แต่ระบบกฎหมายกลับไม่ได้ออกแบบให้สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในคดีอาญาบางประเภทที่มีลักษณะซับซ้อน มีผลกระทบต่อสาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐโดยตรง ผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ การดำเนินคดีขาดเอกภาพ ความรับผิดชอบในคดีไม่ชัดเจน และการใช้ดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานอาจไม่สอดคล้องกัน ซึ่งย่อมกระทบต่อหลักนิติธรรมในมิติของความเสมอภาค ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบ ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องอาศัย “การออกแบบระบบใหม่” ที่เชื่อมโยงอำนาจหน้าที่กับลักษณะของคดีอย่างเหมาะสม

2.1 ข้อเสนอเชิงโครงสร้าง (การจัดระบบอำนาจตามลักษณะคดี) ควรปรับโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยจัดให้มี “ระบบจำแนกประเภทคดี” และกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการให้สอดคล้องกับลักษณะของคดีแต่ละประเภท ในเชิงแนวคิด การจัดระบบดังกล่าวควรตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า “อำนาจหน้าที่ต้องสอดคล้องกับความสำคัญและความซับซ้อนของคดี” กล่าวคือ คดีที่มีความซับซ้อนสูงหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ควรให้อัยการมีบทบาทเชิงรุกหรือมีอำนาจในการกำกับหรือร่วมสอบสวนอย่างใกล้ชิด ตัวอย่างของการจัดระบบเชิงโครงสร้าง อาจประกอบด้วย

- (1) คดีอาญาทั่วไป: พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการหลัก โดยอัยการทำหน้าที่กำกับและกลั่นกรอง
- (2) คดีอาญาที่มีความซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐ: อัยการมีบทบาทร่วมในการสอบสวนหรือเป็นผู้กำหนดแนวทางคดี
- (3) คดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ: อัยการมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการกำกับการดำเนินคดี

ทั้งนี้ การจัดระบบดังกล่าวจะช่วยให้โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะของคดี ลดความไม่เหมาะสมของการใช้รูปแบบเดียวกับทุกประเภทคดี และเป็นการแก้ไขปัญหานี้ในเชิงโครงสร้างโดยตรง

2.2 ข้อเสนอเชิงกระบวนการ (การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน) ควรปรับปรุงกระบวนการดำเนินคดีให้มีลักษณะเป็น “กระบวนการบูรณาการ” โดยกำหนดให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการอย่างเป็นระบบ ในทางปฏิบัติ ควรกำหนดกลไกสำคัญ ดังนี้

ประการแรก ระบบการวางแผนคดีร่วมกัน ในคดีที่เข้าข่ายตามที่กำหนด ควรมีการประชุมร่วมระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการตั้งแต่นั้น เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินคดีและประเด็นที่ต้องพิสูจน์

ประการที่สอง ระบบติดตามและประเมินผลคดี ควรกำหนดให้มีการติดตามความคืบหน้าของคดีอย่างต่อเนื่อง โดยให้อัยการสามารถตรวจสอบความเพียงพอของพยานหลักฐานในแต่ละช่วงของการสอบสวน

ประการที่สาม ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นทางการ ควรกำหนดช่องทางและรูปแบบการสื่อสารที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานมีความครบถ้วน ถูกต้อง และทันเวลา

ประการที่สี่ กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินคดี เพื่อป้องกันความล่าช้าและเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ การปรับกระบวนการดังกล่าวจะช่วยลดความซ้ำซ้อน เพิ่มความต่อเนื่องของการดำเนินคดี และทำให้การใช้ดุลพินิจของอัยการสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของคดีมากยิ่งขึ้น

2.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย (การกำหนดทิศทางการปฏิรูป) ควรกำหนดนโยบายระดับชาติในการ “จัดระบบการดำเนินคดีอาญาใหม่” โดยเน้นการกำหนดบทบาทของอัยการให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและลักษณะของคดี นโยบายดังกล่าวควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดบทบาทของอัยการในฐานะผู้กำกับความยุติธรรมของคดี โดยให้อัยการมีหน้าที่ไม่เพียงแต่พิจารณาสำนวน แต่ต้องมีบทบาทในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการดำเนินคดี

ประการที่สอง การกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละประเภทคดี เพื่อป้องกันปัญหาความซ้ำซ้อนหรือความคลุมเครือในหน้าที่ของหน่วยงาน

ประการที่สาม การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมโดยกำหนดให้มีแนวทางการทำงานร่วมกันที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ประการที่สี่ การส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรตามหลักนิติธรรมโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้

2.4 ข้อเสนอเชิงกฎหมาย (การออกแบบระบบรองรับ) เพื่อให้ข้อเสนอเชิงโครงสร้างและกระบวนการสามารถดำเนินการได้จริง จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้รองรับระบบดังกล่าว โดยควรดำเนินการในประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประการแรก บัญญัติหลักการจัดประเภทคดีในกฎหมายโดยกำหนดให้มีการแบ่งประเภทคดีตามลักษณะและความสำคัญ พร้อมกำหนดบทบาทของอัยการในแต่ละประเภทอย่างชัดเจน

ประการที่สอง กำหนดอำนาจของอัยการในการกำกับหรือร่วมสอบสวน ในคดีที่มีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อสาธารณะ

ประการที่สาม กำหนดกลไกถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขต และเสริมสร้างความโปร่งใส

ประการที่สี่ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้การทำงานร่วมกันมีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาข้อเสนอแนะทั้งสองปัญหาข้างต้นแล้วนั้น ในเชิงหลักการ การปรับปรุงกฎหมายจะทำให้ “โครงสร้างอำนาจ-กระบวนการ-บทบาทหน้าที่” มีความสอดคล้องกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการบรรลุหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเป็นภาคีของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights--ICCPR) ดังนั้น การพัฒนากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยควรคำนึงถึงมาตรฐานสากล

การอภิปรายผล

จากปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปประเทศในหลายด้าน รวมทั้งด้านกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และรวดเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และต้องสามารถตรวจสอบได้

เมื่อพิจารณาในเชิงนิติรัฐศาสตร์ การปรับปรุงโครงสร้างของกระบวนการสอบสวนคดีอาญาให้มีความเหมาะสมกับบทบาทของอัยการ จึงเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญมิได้อยู่ที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติรับรองหลักนิติธรรม หากแต่อยู่ที่โครงสร้างและกระบวนการในชั้นสอบสวนและสั่งคดียังไม่เอื้อให้หลักกฎหมายดังกล่าวเกิดผลได้อย่างเต็มประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะรับรองให้การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม รวมทั้งรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม และรับรองความเป็นอิสระของอัยการในการพิจารณาสั่งคดี แต่เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว กลับพบว่า ระบบไทยยังคงวางบทบาทของพนักงานสอบสวนและอัยการไว้ในลักษณะแยกส่วนค่อนข้างมาก โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหลักในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ขณะที่อัยการเข้ามามีบทบาทสำคัญภายหลังเมื่อสำนวนถูกส่งมาเพื่อพิจารณาสั่งคดีแล้วเป็นสำคัญ ผลจากโครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิด “ช่องว่างเชิงโครงสร้าง” ระหว่างการค้นหาคำความจริงในชั้นสอบสวนกับการใช้ดุลพินิจสั่งคดี

ในชั้นอัยการ เพราะอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบผลของการดำเนินคดีในศาลมิได้มีโอกาสเข้าถึงข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของคดีในคดีทั่วไป เมื่อประเด็นพิพจน์มิได้ถูกกำหนดร่วมกันตั้งแต่ต้น ย่อมเกิดปัญหาสำนวนไม่สมบูรณ์ การส่งสอบสวนเพิ่มเติม การตีกลับของสำนวน ความล่าช้า และภาระที่ตกแก่ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหา โดยเฉพาะในคดีที่มีความซับซ้อนสูง คดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ หรือคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการประเมินพยานหลักฐาน

เมื่อวิเคราะห์ในมิติของหลักนิติธรรม ปัญหาดังกล่าวย่อมมิใช่เพียงปัญหาทางเทคนิคของการบริหารสำนวนคดี หากแต่เป็นปัญหาที่กระทบโดยตรงต่อความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากหลักนิติธรรมในความหมายทางกฎหมายมหาชนมิได้หมายถึงเพียงการมีบทบัญญัติกฎหมาย หากแต่หมายถึงการที่การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากโครงสร้างทางกฎหมายทำให้การดำเนินคดีอาญาเกิดความล่าช้า ข้ำซ้อน หรือเปิดช่องให้การพิจารณาสั่งคดีตั้งอยู่บนฐานข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์ ย่อมถือได้ว่าโครงสร้างดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นว่า บทบาทของอัยการไทยในชั้นก่อนฟ้องยังคงมีลักษณะเป็น “ผู้กลั่นกรองภายหลัง” มากกว่า “ผู้ร่วมกำหนดทิศทางของคดีตั้งแต่ต้น” แม้กฎหมายไทยจะเปิดช่องให้อัยการมีบทบาทในบางกรณีเป็นพิเศษ เช่น คดีนอกราชอาณาจักร คดีมีผู้ตายจากการกระทำของเจ้าพนักงาน คดีพิเศษ หรือคดีตามกฎหมายเฉพาะบางฉบับ แต่ในคดีอาญาทั่วไป ระบบกฎหมายไทยยังมิได้ออกแบบให้อัยการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นพิพจน์หรือแนวทางการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ต้นคดี จึงทำให้ความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของอัยการในฐานะผู้ดำเนินคดีแทนรัฐยังไม่สอดคล้องเต็มที่กับเครื่องมือและจังหวะเวลาในการปฏิบัติงานจริงในประเด็นความต่อเนื่องระหว่างกระบวนการสอบสวนกับการสั่งคดี ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ระบบกฎหมายไทยยังคงมีลักษณะเป็น “สองชั้น สองจังหวะ” กล่าวคือ พนักงานสอบสวนดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงในชั้นแรก แล้วอัยการจึงเข้ามาตรวจสอบในภายหลัง หากเห็นว่าสำนวนยังไม่สมบูรณ์ก็ต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งกลับไปดำเนินการใหม่ วงจรดังกล่าวนำไปสู่ความไม่ต่อเนื่องในเชิงกระบวนการ และในหลายกรณีก่อให้เกิดความล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอาจกระทบสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในด้านสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับความเป็นธรรมโดยรวดเร็ว และสิทธิของผู้ต้องหาที่จะไม่ถูกปล่อยให้อยู่ภายใต้ภาระแห่งคดีเกินสมควรแก่เหตุ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะเห็นสอดคล้องกันว่า ข้อจำกัดสำคัญของระบบกฎหมายไทยอยู่ที่การที่อัยการไม่ได้เข้าถึงข้อเท็จจริงตั้งแต่ต้นคดี ทำให้หลายครั้งเมื่อต้องพิจารณาสั่งคดี ประเด็นพิพจน์ยังไม่ชัดเจน พยานหลักฐานบางส่วนมิได้ถูกรวบรวมไว้อย่างเพียงพอ หรือมีความจำเป็นต้องส่งสอบสวนเพิ่มเติมซ้ำหลายครั้ง แต่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ก็ได้เสนอให้เปลี่ยนระบบทั้งระบบโดยเด็ดขาด หากแต่เสนอให้มีการปรับบทบาทของอัยการในลักษณะจำแนกตามประเภทคดี โดยเฉพาะคดีทุจริต คดีเศรษฐกิจ คดีข้ามชาติ คดีอาญาที่มีความซับซ้อนสูง หรือคดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ เพื่อให้อัยการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการสอบสวนตั้งแต่ต้น อันจะช่วยให้การกลั่นกรองคดีในชั้นสั่งคดีมีคุณภาพและความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

ส่วนในด้านความเป็นอิสระของอัยการ แม้กฎหมายไทยจะรับรองความเป็นอิสระของอัยการไว้อย่างชัดเจน แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวจะมีความหมายอย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อมีทั้งความเป็นอิสระตามบทบัญญัติและความเป็นอิสระตามสภาพการทำงานจริง กล่าวคือ อัยการต้องสามารถใช้ดุลพินิจได้โดยปราศจากการแทรกแซงที่ไม่ชอบ ขณะเดียวกันก็ต้องอยู่ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมในมิติของความโปร่งใสและความรับผิดชอบได้ ดังนั้น ความเป็นอิสระกับการตรวจสอบจึงมิใช่หลักการที่ขัดแย้งกัน หากแต่เป็นองค์ประกอบที่ต้องออกแบบให้สมดุลกันในการใช้อำนาจสาธารณะขององค์กรอัยการ และสำหรับกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการ ระบบกฎหมายไทยยังคงพึ่งพาการตรวจสอบภายในองค์กรเป็นสำคัญ แม้กลไกดังกล่าวจะมีบทบาทในการรักษามาตรฐานวิชาชีพและการบังคับใช้แนวทางปฏิบัติภายใน แต่ในบางกรณียังไม่เพียงพอที่จะสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชน โดยเฉพาะในคดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะสูง หรือคดีที่มีข้อสงสัยต่อความโปร่งใสของกระบวนการยุติธรรม จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยควรพัฒนากลไกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการให้มีความชัดเจน เป็นระบบ และเปิดเผยเหตุผลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งความเป็นอิสระของอัยการในรายคดี

ดังนั้น จากปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ผู้วิจัยเห็นว่าการพัฒนาระบบอัยการไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมมิใช่เพียงการเพิ่มอำนาจให้อัยการ หากแต่เป็นการปรับดุลระหว่างอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกลไกตรวจสอบให้สัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม โดยยึดหลักว่าผู้มีหน้าที่รับผิดชอบผลแห่งการดำเนินคดีในศาลควรมีโอกาสเข้าถึงข้อเท็จจริงและร่วมกำหนดทิศทางของคดีอย่างเพียงพอตั้งแต่ระยะต้นในคดีบางประเภท ทั้งนี้ เพื่อให้การค้นหาความจริง การคุ้มครองสิทธิของบุคคล และการใช้อำนาจรัฐในทางอาญาเป็นไปโดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม และมาตรฐานสากลอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาระบบการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยยังจำเป็นต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือจำเป็นต้องบัตบัญญัติกฎหมายใหม่ เพื่อให้โครงสร้างของระบบยุติธรรมสอดคล้องกับหลักนิติธรรมมากยิ่งขึ้น จึงเสนอแนวคิดทางเลือกในการแก้ไข ดังนี้

1. การปรับปรุงบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ควรมีการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ปรับเปลี่ยนหลักการใหม่และเปิดโอกาสให้อัยการมีอำนาจสอบสวนเองในคดีบางประเภทได้ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของคดี

2. การปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการดำเนินคดีของอัยการ ควรมีการพิจารณาเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายใหม่โดยกำหนดให้อัยการมีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาบางประเภทที่มีอัตราโทษสูง เพื่อให้การดำเนินคดีในชั้นฝ่ายบริหารมีความรอบคอบและรวดเร็วมากขึ้น โดยเสนอให้มีการร่างกฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจและปรับเปลี่ยนหลักการในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในชื่อ “พระราชบัญญัติการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดทางอาญาร้ายแรงที่สำคัญ พ.ศ.”

ทั้งนี้ การปรับปรุงดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่า จะต้องโอนอำนาจการสอบสวนทั้งหมดจากพนักงานสอบสวนมายังอัยการ แต่ควรเป็นการออกแบบระบบที่ทำให้ทั้งสองหน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2558). *หลักนิติธรรม (rule of law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2559). *หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย*. ค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8869
- ภรณ์ ลินุตพงษ์. (2556). *ผลกระทบระบบนิติรัฐและหลักนิติธรรมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย*. ค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1170
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” ค้นจาก <https://www.stou.ac.th/schoolsweb/law/UploadedFile/บทความ%20อ.วรเจตน์%20หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.pdf>
- วิชญ์ เครืองาม. (2551). *หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน*. วิญญูชน.
- อดิเทพ อุษะพัฒน์. (2565). “หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” ค้นจาก https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- Bingham, T. (2011). *The rule of law*. Penguin Books.
- Dicey, A. V. (1915). *Introduction to the study of the law of the constitution* (8th ed.) Macmillan.
- Fuller, L. L. (1969). *The morality of law*. Yale University Press.
- Raz, J. (2009). *The morality of freedom*. Clarendon Press.

การพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

อติภา เนาวกิตตินาถ¹ พิระพงศ์ ภักดิ์ศรี² พงษ์สวรรค์ สุทธิไชยเมธี³

วันที่รับบทความ: 11 มิถุนายน 2569

วันที่ไขบทความ: 25 กันยายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 27 กันยายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาระดับสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2) ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ (3) เสนอแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมวิธี ทั้งการวิจัยเชิงปริมาณที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกับตัวอย่าง จำนวน 360 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิจัยเชิงคุณภาพที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมทั้งสิ้นจำนวน 32 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า (1) สมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง (2) ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีดังนี้ (2.1) ปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่ การแทรกแซงการสอบสวนและการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่ง คดีมีจำนวนมากขึ้น ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและไม่ให้ความร่วมมือ การขาดแคลนเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งด้านทักษะและวัสดุอุปกรณ์ และ (2.2) ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ โครงสร้างองค์กรแบบรวมศูนย์อำนาจทำให้ขาดความคล่องตัว กลยุทธ์ขององค์กรในการอำนวยความสะดวกยังไม่มีประสิทธิภาพ ระบบงานสอบสวนไม่เอื้อให้เกิดความคล่องตัว การบริหารอัตราพนักงานสอบสวนไม่เพียงพอและเหมาะสม ผู้นำไม่มีวิสัยทัศน์และทักษะการบริหารจัดการคดี พนักงานสอบสวนขาดแรงจูงใจที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ และ (3) แนวทางการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีดังนี้ (3.1) สมรรถนะด้านความรู้ ได้แก่ ความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (3.2) สมรรถนะด้านทักษะ ได้แก่ การใช้เทคโนโลยี การจัดการความขัดแย้ง และการสื่อสาร (3.3) สมรรถนะด้านพฤติกรรม ได้แก่ ความซื่อสัตย์ การทำงานเป็นทีม และความสามารถในการปรับตัว และ (3.4) สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ ได้แก่ การตัดสินใจในสถานการณ์วิกฤตและการสนับสนุนสมาชิกในทีมสอบสวน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พัฒนาตัวแบบเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญที่องค์กรใช้ในการวางแผน กำหนดทิศทางระยะยาว และวิเคราะห์สถานการณ์ ผ่านตัวแบบ I-N-Q-U-I-R-Y เพื่อยกระดับพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จากพนักงานสอบสวนสู่ผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพความยุติธรรม ได้แก่ การบูรณาการข้อมูลและเทคโนโลยี เครือข่ายความร่วมมือสหวิชาชีพ การมุ่งเน้นคุณภาพสำนวนเป็นฐาน ดุลพินิจที่ปราศจากอคติ นวัตกรรมกระบวนการสอบสวน ความยืดหยุ่นและสุขภาวะทางจิตวิทยา และการธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเป็นเป้าหมายสูงสุด

คำสำคัญ: สมรรถนะของพนักงานสอบสวน; สมรรถนะหลัก; ผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพความยุติธรรม

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: atipa_2551@hotmail.com

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยพิษณุโลก

The Competency Development of Inquiry Officers, the Royal Thai Police

Atipa Naowakittinart¹ Peerapong Pukkeeree² Pruethsan Sutthichaimethee³

Received: June 11, 2026

Revised: September 25, 2026

Accepted: September 27, 2026

Abstract

This research article examines (1) the competency level of the inquiry officers of the Royal Thai Police; investigates (2) the problems and obstacles in developing the competencies of the inquiry officers under study; and proposes (3) guidelines for developing the competencies of the inquiry officers under investigation. The mixed-methods research approach was employed. In the quantitative research, data were collected using a questionnaire with 360 members of the sample population. Data were analyzed using frequency, percentage, mean, and standard deviation. In the qualitative research, data were collected using the techniques of in-depth interview and focus group discussion with thirty-two key informants. Data were analyzed using the technique of content analysis. Findings are as follows: (1) The competencies of the inquiry officers under study overall and in each aspect were at a moderate level. (2) The problems and obstacles in developing the competencies of the inquiry officers under investigation were as follows: (2.1) External factors included interference in investigations and personnel transfers; an increasing number of cases; the lack of the public trust and cooperation; and a shortage of information technology in the aspects of skills and equipment. (2.2) Internal factors included a centralized organizational structure resulting in the lack of flexibility; inefficient organizational strategies for administering justice; an investigation system not facilitating agility; insufficient and inappropriate management of the inquiry officer positions; leaders lacking vision and case management skills; inquiry officers lacking good motivation in performing their duties. (3) Guidelines for developing the competencies of the inquiry officers of the Royal Thai Police are as follows: (3.1) knowledge competencies i.e. knowledge of law and the justice process; (3.2) skill competencies i.e. the use of technology, conflict management, and communication; (3.3) behavioral competencies i.e. honesty, teamwork, and adaptability; and (3.4) leadership competencies i.e. decision making in crisis situations and supporting members of the investigation team. The researcher developed a strategic model as a key tool for organizations to use in planning, setting long-term direction, and analyzing situations through the I-N-Q-U-I-R-Y model in order to elevate the skills of the inquiry officers of the Royal Thai Police from the inquiry officers to justice professionals. The model includes an integration of the information and technology, a networking of interprofessional collaboration, quality-based case files, unbiased discretion, innovation of the inquiry process, resilience and psychological well-being, and yielding justice as an ultimate goal.

Keywords: Investigator Competence; Core Competency; Justice Professional

Type of Article: Research Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand

Corresponding Author Email: atipa_2551@hotmail.com

²Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

³Faculty of Public Administration, Phitsanulok University

บทนำ

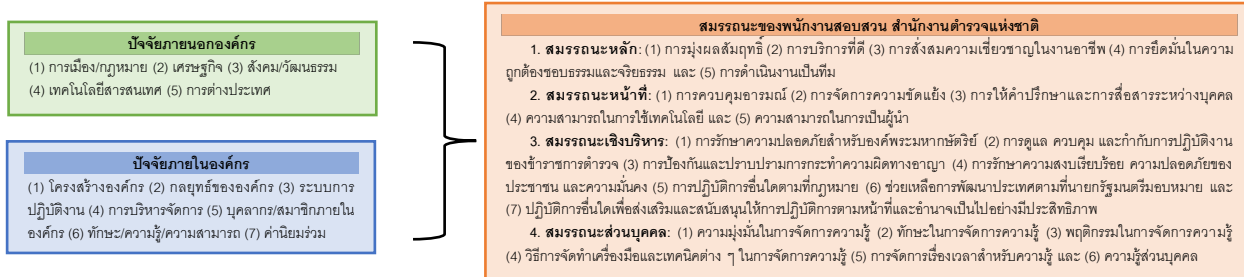
พนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถือเป็นบุคลากรหลักด้านแรกของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ เมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว ก็จะส่งความเห็นและจำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป ดังนั้น การที่พนักงานสอบสวนจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้เพียงใดนั้น สมรรถนะหรือพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการ จึงถือว่ามีผลอย่างมากในการพัฒนาศักยภาพของพนักงานสอบสวน ปัจจุบันพบว่า มีหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน จนนำไปสู่การลาออก การย้ายหน่วยงาน การควบคุมอารมณ์ไม่ได้ เกิดภาวะซึมเศร้ารุนแรงและการฆ่าตัวตายตามมา ดังจะเห็นได้จากรายงานของสำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2567 พบว่า มีตำรวจฆ่าตัวตายถึง 173 นาย โดยเฉลี่ย 35 คนต่อปี และจากข้อมูลการสำรวจสุขภาพจิตในปี พ.ศ. 2566 พบว่า ตำรวจที่เริ่มมีภาวะเครียดมีอยู่ 12,000 กว่านาย และเริ่มมีภาวะซึมเศร้าเล็กน้อย ถึง 13,000 กว่านาย (ผู้จัดการออนไลน์, 2567) ด้วยเหตุผลนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาระดับสมรรถนะของพนักงานสอบสวนว่ามีสมรรถนะอยู่ในระดับใด รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาสมรรถนะว่าเป็นอย่างไร เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
3. เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สังเคราะห์งานของ ศิริภัสสรศรี วงศ์ทองดี (2559), สุรัชย์ พรหมพันธุ์ (2554) และ Delahaye (2004) พบปัจจัยภายนอกองค์กร ที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน ได้แก่ การเมือง/กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม/วัฒนธรรม เทคโนโลยีสารสนเทศ และการต่างประเทศ และนำ The McKinsey 7S Model (มณีรัตน์ สุพร, 2554; *The McKinsey 7-S model for organizational alignment and success*, 2024) มาปรับใช้กับพนักงานสอบสวน พบว่า ปัจจัยภายในองค์กรที่ส่งผลต่อสมรรถนะของพนักงานสอบสวน ได้แก่ โครงสร้างองค์กร กลยุทธ์ขององค์กร ระบบการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการ บุคลากร/สมาชิกภายในองค์กร ทักษะ/ความรู้/ความสามารถ และค่านิยมร่วม รวมทั้งสังเคราะห์แนวคิดสมรรถนะของ “พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565” (2565), เยาวภา ปิ่นทุพันธ์ (2552), สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2552), สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2561), DuBrin (2004) และ European Committee for Standardization (2019) พบว่า สมรรถนะของพนักงานสอบสวน ประกอบด้วย 4 สมรรถนะที่สำคัญ ได้แก่ สมรรถนะหลัก สมรรถนะหน้าที่ สมรรถนะเชิงบริหาร และสมรรถนะส่วนบุคคล ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยผสมวิธี ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ มีรายละเอียด ดังนี้

1. การวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 1 ผู้วิจัยนำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาสร้างแบบสอบถามที่มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ของ Likert (1932) และตรวจสอบความสอดคล้องเชิงเนื้อหา (Index of Item Objective Congruence--IOC) ได้ค่าความสอดคล้องระหว่าง 0.60-1.00 วิเคราะห์หาความเชื่อมั่น (reliability) ของแบบสอบถามเป็นรายด้านและทั้งฉบับ โดยการใช้วิธีหาสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's alpha coefficient) (Cronbach, 1951) พบว่า มีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.95 จากนั้นผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบและทดลองใช้แล้ว ไปเก็บรวบรวมข้อมูลกับพนักงานสอบสวนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค 1-9 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการปราบปรามยาเสพติด กองบัญชาการตรวจคนเข้าเมือง จำนวน 16,806 คน (สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน, 2563) โดยกำหนดขนาดตัวอย่างจากตารางสำเร็จรูปของ Krejcie and Morgan (1970) ได้ขนาดตัวอย่าง จำนวน 377 คน และนำมาสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ โดยใช้กองบัญชาการเป็นชั้น (strata) อย่างเป็นสัดส่วนของประชากร จากนั้นจึงนำแบบสอบถามไปเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบบสอบถามที่ตอบกลับมีความสมบูรณ์จำนวน 360 ฉบับ ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 2 และ 3 โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และนำผลการวิจัยที่ได้มายืนยันผลการวิจัย และหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน โดยการสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เทคนิคการเลือกแบบผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจงหลายมิติครอบคลุมระดับตำแหน่ง ประสบการณ์ และพื้นที่ปฏิบัติงาน ดังนี้ (2.1) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 2 โดยสะท้อนมุมมองที่อยู่ระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งสิ้น 16 คน จำนวน 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้ (1) กลุ่มหัวหน้าพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีชั้นยศพลตำรวจตรี ถึงพลตำรวจเอก จำนวน 8 คน จากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับการสอบสวน อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 30 ปี (2) กลุ่มหัวหน้าพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีชั้นยศพันตำรวจโท ถึงพันตำรวจเอก จำนวน 8 คน จากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับงานการสอบสวน อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 10-15 ปี (2.2) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 3 จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับงานสอบสวนจากเขตเมือง เขตชนบท หรือภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อเพิ่มมิติของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งสิ้น 16 คน จำนวน 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้ (1) กลุ่มพนักงานสอบสวนระดับบริหาร ที่มีชั้นยศพันตำรวจโท ถึงพลตำรวจตรี จำนวน 8 คน (2) กลุ่มพนักงานสอบสวนระดับปฏิบัติการ ที่มีชั้นยศร้อยตำรวจเอก ถึงพันตำรวจตรี จำนวน 8 คน และเมื่อผู้วิจัยได้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแล้ว ผู้วิจัยนำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจากเอกสารต่าง ๆ มาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์ ที่มีลักษณะคำถามปลายเปิดและครอบคลุมกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย จากนั้นนำแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านการสอบสวน และระเบียบวิธีวิจัย จำนวน 5 คน ไปเก็บรวบรวมข้อมูล จากนั้นนำผลการวิจัยจากการสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก มาสร้างเป็นแบบสนทนากลุ่ม และที่ผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญแล้วไปเก็บรวบรวมข้อมูล และนำข้อมูลที่ได้ไปทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา และตรวจสอบความถูกต้องด้วยวิธี "Triangulation"

ผลการวิจัย

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ระดับสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ระดับสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ สมรรถนะเชิงบริหาร สมรรถนะหลัก สมรรถนะหน้าที่ และสมรรถนะส่วนบุคคล ตามลำดับ

2. ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2.1 ปัจจัยภายนอกองค์กร (1) การเมือง/กฎหมาย พบว่า การเมือง มีการแทรกแซงการสอบสวนจากฝ่ายบริหาร ผ่านการบังคับบัญชา ควบคุม และกำกับดูแล นโยบายการเมืองไม่สนับสนุนงานสอบสวน มีการยกเลิกการประเมินในตำแหน่งที่สูงขึ้น ส่วนกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ คำสั่ง และหนังสือสั่งการ มีจำนวนมากและเป็นข้อกำหนดที่ตายตัว ทำให้ขาดความคล่องตัวและสอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง รวมทั้งแนวปฏิบัติเป็นแบบรวมศูนย์ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า และไม่มีการยกเลิก ปรับปรุงให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง (2) เศรษฐกิจ พบว่า ปัญหารายได้และหนี้สินก่อให้เกิดอาชญากรรม และมีจำนวนคดีเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี รวมทั้งส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ ทำให้โครงการบางส่วนต้องเลื่อนหรือยกเลิก (3) สังคม/วัฒนธรรม พบว่า สังคมที่มีความซับซ้อนส่งผลต่อสภาพจิตใจจนนำไปสู่ความเครียดกระทบต่อพฤติกรรมการดำเนินชีวิต การใช้สื่อออนไลน์และการเผยแพร่ข้อมูลที่บิดเบือนกับความเป็นจริง ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน และมุมมองและทัศนคติของประชาชนที่เปลี่ยนไป ส่งผลต่อความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมาย ไม่มีความเคารพเกรงใจ ใช้วาจาข่มขู่ ไม่สุภาพ หรือไม่ให้เกียรติพนักงานสอบสวน ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง และไม่ให้ความร่วมมือในขณะปฏิบัติหน้าที่ ส่วนวัฒนธรรมการบริหารงานของผู้บังคับบัญชาแบบยึดหลักปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดเกินไปมากกว่ายึดหลักปฏิบัติยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ ส่งผลให้พนักงานสอบสวนเกิดความอึดอัดและคับข้องใจในการสอบสวนคดี และการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมและภาษาเป็นข้อจำกัดในการสื่อสารและส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ของพนักงานสอบสวน (4) เทคโนโลยีสารสนเทศ พบว่า ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอและครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ ทำให้พนักงานสอบสวนต้องซื้อวัสดุอุปกรณ์ทำงานเอง และขาดแคลนพนักงานสอบสวนเฉพาะทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (5) การต่างประเทศ พบว่า กระบวนการดำเนินคดีชาวต่างชาติมีความซับซ้อนกว่าคดีทั่วไป งบประมาณและพนักงานสอบสวนที่กำกับดูแลคดีชาวต่างชาติมีจำกัด ชาวต่างชาติบางรายฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่ตั้งใจและเข้าใจกฎหมายไทย เมื่อเกิดปัญหามักร้องเรียนผ่านสื่อออนไลน์ จึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของพนักงานสอบสวนและประเทศ และชาวต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือหลบหนีเข้ามาหรือที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย มีได้อยู่ในระบบฐานข้อมูล ส่งผลต่อการควบคุม ป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น

2.2 ปัจจัยภายในองค์กร (1) โครงสร้างองค์กร พบว่า เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่งผลต่อความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน การบริหารงานและการมอบหมายหน้าที่บางส่วนไม่ชัดเจน ส่งผลให้การทำงานซ้ำซ้อนและขาดความคล่องตัว ไม่ได้รับการสนับสนุนให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ในสายงานสอบสวน ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายขาดความโปร่งใส ขาดความเป็นธรรมในการประเมินในตำแหน่งที่สูงขึ้น (2) กลยุทธ์ขององค์กร พบว่า กลยุทธ์ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของพนักงานสอบสวนยังไม่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน ระบบการบริหารงานยังคงเน้นตามลำดับชั้นจึงเกิดความล่าช้า (3) ระบบการปฏิบัติงาน พบว่า ระบบงานสอบสวนมีความไม่สะดวกคล่องตัวต่อการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีข้อผิดพลาดในการดำเนินคดีอาญา จึงมุ่งตรวจสอบหาความบกพร่องของพนักงานสอบสวนเพียงอย่างเดียวแล้วลงโทษทัณฑ์ทางวินัย โดยไม่พิจารณาว่ามีความบกพร่องดังกล่าวเกิดจากกฎหมายหรือระบบงาน มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากและซับซ้อนและมีเอกสารประกอบการดำเนินคดีจำนวนมาก ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับเป็นแนวปฏิบัติแบบรวมศูนย์ต้องผ่านการอนุมัติผู้บังคับบัญชาก่อนดำเนินการส่งผลให้เกิดความล่าช้า การบังคับใช้ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันส่งผลให้มาตรฐานการปฏิบัติงานไม่เท่าเทียมกัน มีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องใช้เงินส่วนตัวจ่ายค่าน้ำมัน เพื่อนำตัวผู้ต้องหาไปฝากขังและส่งของกลาง เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ และไม่ได้รับความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การขอประวัติหรือการตรวจพิสูจน์ของกลาง (4) การบริหารจัดการ พบว่า การบริหารจัดการอัตรากำลังพนักงานสอบสวนไม่เพียงพอและเหมาะสมกับเขตพื้นที่รับผิดชอบ จึงเข้าควบคุมดูแลพื้นที่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบไม่ทั่วถึง ทำให้คดีอาญาลายสำนวนถูกละเลย การจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่ายมีความล่าช้าส่งผลให้ไม่สามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์หรือสิ่งของจำเป็นได้ตามความต้องการ เงินค่าตอบแทนและเงินเพิ่มประจำตำแหน่งได้รับจำนวนน้อยกว่าหน่วยงานเดียวกันในกระบวนการยุติธรรม เมื่อเทียบกับศาลและอัยการ เครื่องมือและอุปกรณ์ล้ำสมัย ไม่สอดคล้องกับภารกิจ

ในปัจจุบัน ขาดแคลนพนักงานสอบสวน จำนวนของพนักงานสอบสวนไม่สัมพันธ์กับจำนวนปริมาณคดีที่กำหนด และมีความขัดแย้งเรื่องการบริหารคดี เมื่อเลขคดีเพิ่มขึ้นหรือลดลง ส่งผลต่อข้อมูลทางสถิติคดีที่เกิดขึ้นจริง (5) บุคลากร/สมาชิกภายในองค์กร พบว่า ผู้นำยังขาดวิสัยทัศน์และความสามารถในการบริหารจัดการที่ดี ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลยังไม่เป็นระบบ และไม่มีความเป็นธรรม ขาดการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่งที่มีอิทธิพลจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ขาดแคลนพนักงานสอบสวนเมื่อเทียบกับจำนวนคดีที่เกิดขึ้น พนักงานสอบสวนขาดขวัญกำลังใจ ไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน ไม่เห็นโอกาสความก้าวหน้าในสายงานจึงส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานลดลง และผู้ช่วยพนักงานสอบสวนมีไม่เพียงพอ และถูกส่งให้ไปช่วยงานในสายงานอื่น (6) ทักษะ/ความรู้/ความสามารถ พบว่า ขาดทักษะ ความรู้ และความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการคดี การตั้งข้อหาและสั่งคดี ส่งผลให้งานล้นมือและเกิดความไม่ต่อเนื่องในการทำงาน ขาดการฝึกอบรมเฉพาะทางในคดีซับซ้อน (7) ค่านิยมร่วม พบว่า มีการหลีกเลี่ยงงานสอบสวน โดยเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ในสายงานอื่น การมีส่วนร่วมภายในไม่ครอบคลุมทุกระดับ การสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับพนักงานสอบสวนมีข้อจำกัด ผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยรับฟังความคิดเห็นในการเสนอแนวทางแก้ไขหรือพัฒนางานสอบสวน จึงไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรและขาดแรงจูงใจที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ และแรงจูงใจเชิงระบบ เช่น มีการนับชั่วโมงอบรมเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความดีความชอบ

3. แนวทางในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3.1 สมรรถนะหลัก (1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ พบว่า ควรมีการพัฒนาระบบการปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นความสำเร็จของพนักงานสอบสวน ควรมีการกำหนดนโยบายและวางแผนเป้าหมายโดยมีการเชื่อมโยงภารกิจในทุกมิติ ควรมีการพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกชั้นตอน ควรมีการติดตาม ควบคุม เอาใจใส่และแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด ควรเพิ่มการสื่อสารระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานแบบบูรณาการ และควรเพิ่มทักษะการแก้ไขปัญหาให้กับพนักงานสอบสวนในการจัดการงานสอบสวนที่ยุ่งยากและซับซ้อน (2) การบริการที่ดี พบว่า ควรสร้างบทบาทของพนักงานสอบสวนในการให้บริการประชาชนอย่างมืออาชีพ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และครอบคลุมทุกด้าน เช่น ระบบให้ข้อมูลออนไลน์ เพื่อช่วยย่นระยะเวลาและลดความซ้ำซ้อนของงาน รวมทั้งควรเน้นการทำงานที่มีการแสดงออกด้วยความสุภาพ มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และเต็มใจให้บริการ (3) การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ พบว่า ควรพัฒนาทักษะเชิงลึกอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถรับมือกับงานที่ซับซ้อน และเข้าใจความแตกต่างของคดีแต่ละประเภทมากยิ่งขึ้น ควรมีการพัฒนาการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ โดยการสร้างสถานการณ์แบบจำลองเสมือนจริง และควรมีระบบประเมิน โดยยึดหลักสมรรถนะด้านความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ ผลงานการทำสำนวนเป็นหลัก เพื่อให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาตนเอง (4) การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม พบว่า ผู้บังคับบัญชาควรเป็นแบบอย่างที่ดี มีพื้นฐานทางคุณธรรม จริยธรรม มีค่านิยมที่ดี และสามารถให้คำปรึกษา แนะนำ และกล้าออกมาสร้างความเชื่อมั่น ยืนหยัดช่วยเหลือพนักงานสอบสวน ควรเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักความถูกต้องชอบธรรมและสนับสนุนให้พนักงานสอบสวนยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมแม้ในสถานการณ์ที่กดดัน รวมทั้งควรมีการประเมินระบบกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติงานให้โปร่งใสและยุติธรรม (5) การดำเนินงานเป็นทีม พบว่า ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน ควรร่วมกันสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของส่วนรวม ควรสร้างระบบแรงจูงใจ มีการยกย่องทีมงานที่มีผลงานโดดเด่น เพื่อให้เห็นความสำคัญของการทำงานเป็นทีมมากขึ้น และควรจัดสรรพนักงานสอบสวนให้เพียงพอ เพราะการทำงานเป็นทีมต้องใช้กำลังพลที่มากกว่าปกติและไม่ให้เกิดผลกระทบต่อนหน้าที่ประจำ

3.2 สมรรถนะหน้าที่ (1) การควบคุมอารมณ์ พบว่า ควรมีการพัฒนาแนวทางการสื่อสารเชิงบวกในการควบคุมอารมณ์ ควรสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเพื่อช่วยลดความเครียด ควรมีการประเมินผลด้านอารมณ์และพฤติกรรมเป็นระยะ ควรช่วยหาวิธีแก้ปัญหาพร้อมกัน เพื่อลดอัตราการทำตัวตายของพนักงานสอบสวน และไม่ควรตำหนิหรือซ้ำเติม (2) การจัดการความขัดแย้ง พบว่า ควรมีการให้ความรู้ประชาชนด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาท ควรใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยเบื้องต้นในการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ควรมีการสื่อสารที่ดีเพื่อลดปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง เมื่อมีสถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้น และควรแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดให้คำปรึกษาแนะนำทางออกร่วมกัน และช่วยกำหนดแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมเมื่อเกิดความขัดแย้ง (3) การให้คำปรึกษาและการสื่อสารระหว่างบุคคล พบว่า ควรมีการฝึกอบรมเพื่อสร้างทักษะการให้คำปรึกษาและการสื่อสารที่ชัดเจน สุภาพ

เข้าใจง่าย ควรจัดตั้งช่องทางการรับฟังความคิดเห็นเพื่อสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างโปร่งใส ควรมีการอธิบายขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินคดีที่เข้าใจง่ายให้แก่ประชาชนที่สนใจ และผู้บังคับบัญชาควรมีบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาให้แก่พนักงานสอบสวน และสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ตลอดเวลา (4) เทคโนโลยีสารสนเทศ พบว่า ควรกำหนดนโยบายและแนวทางการส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบ ควรส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านหลักสูตรออนไลน์ ควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการฝึกอบรมที่เน้นการใช้งานเทคโนโลยีเฉพาะด้านงานสอบสวน ควรมีระบบสืบค้นข้อมูล ระบบจัดเก็บข้อมูลมัลติมีเดีย หรือโปรแกรมช่วยวิเคราะห์ทางคดี เพื่อความรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อนของงาน ควรมีการปรับปรุงคอมพิวเตอร์ ระบบเครือข่าย และระบบสำรองข้อมูลที่ปลอดภัย และควรรับพนักงานสอบสวนผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้คำแนะนำ ถ่ายทอดความรู้ และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน (5) ความสามารถในการเป็นผู้นำ พบว่า ผู้บังคับบัญชาควรเป็นแบบอย่างที่ดีในด้านภาวะผู้นำที่มีคุณธรรม มีความโปร่งใส ควรส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนกล้ารับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน ควรมีการอบรมเชิงปฏิบัติการด้านผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลง ควรมีการสร้างภาวะผู้นำในรูปแบบที่เน้นทักษะการปฏิบัติงานจริง ควรเพิ่มทักษะในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้นำทักษะไปใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม และควรให้มีการสร้างแรงบันดาลใจและความเข้าใจบทบาทของผู้นำในด้านการสอบสวน

3.3 สมรรถนะเชิงบริหาร (1) การรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พบว่า ควรมีการฝึกอบรมทักษะด้านยุทธวิธีและการปฏิบัติการในพื้นที่จริง ควรมีการฝึกซ้อมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยและลดความผิดพลาดเมื่อเกิดเหตุการณ์จริง และควรดำเนินการด้วยความรวดเร็วและรอบคอบระมัดระวัง เพื่อดำรงไว้แห่งความยุติธรรมและเทิดพระเกียรติสูงสุด เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือมีคดีเกิดขึ้น (2) การดูแล ควบคุม และกำกับกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ พบว่า ผู้บังคับบัญชาควรเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนนโยบายและสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นความรับผิดชอบต่อที่มีมาตรฐานที่ชัดเจนและโปร่งใส ควรมีการจัดทำระบบติดตามและประเมินผลพนักงานสอบสวน เพื่อติดตามความก้าวหน้าและคุณภาพของงานอย่างต่อเนื่อง ควรมีการสร้างกลไกตรวจสอบเชิงป้องกัน โดยใช้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ ในการประเมินความเสี่ยงของงานสอบสวนที่อาจเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสขึ้นได้ ผู้บังคับบัญชาควรมีข้อเสนอแนะเชิงสร้างสรรค์เพื่อนำไปพัฒนาและปรับปรุงการทำงานของพนักงานสอบสวนได้อย่างเหมาะสม เมื่อเกิดปัญหาขณะปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชาต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นต้องมีการลงโทษตามกฎหมายและกติกากำหนดไว้ พร้อมกำหนดมาตรการทางวินัยเมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้น และควรมีการจัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อให้พนักงานสอบสวนทุกระดับ มีแนวทางการทำงานที่ชัดเจนและเข้าใจตรงกัน (3) การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา พบว่า ควรจัดทำแผนยุทธศาสตร์การป้องกันอาชญากรรมเชิงรุกแบบบูรณาการ ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ในการวิเคราะห์แนวโน้มของอาชญากรรม ควรจัดตั้งศูนย์ประสานงาน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและลดความซ้ำซ้อนของงาน ควรจัดการฝึกอบรมหลักสูตรด้านยุทธวิธีเพื่อเพิ่มทักษะในการป้องกันและควบคุมสถานการณ์อาชญากรรมที่เกิดขึ้น ควรมีการทำงานร่วมกันในรูปแบบทีม เช่น งานสายตรวจ งานปราบปราม งานสอบสวน และงานสืบสวน และควรมีการจัดหาอุปกรณ์เทคโนโลยีสนับสนุนการปฏิบัติงานที่ทันสมัย เช่น กล้องติดตัว หรืออุปกรณ์ตรวจจับข้อมูล เป็นต้น (4) การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคง พบว่า ผู้บังคับบัญชาควรรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดความเข้าใจและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ควรมีมาตรการจัดการและป้องกันเหตุวุ่นเหตุน่ากลัวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารที่เชื่อมโยงถึงกันได้ เพื่อให้สามารถประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าและเตรียมมาตรการรับมือได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ควรจัดอบรมทักษะด้านการสื่อสาร การเจรจา และการทำงานร่วมกับประชาชน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งหรือเหตุฉุกเฉิน และควรเสริมสร้างทักษะการบริหารสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น การควบคุม การระงับเหตุ เพื่อสร้างเครือข่ายในการดูแลความสงบเรียบร้อยอย่างเป็นระบบ (5) การปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด พบว่า ควรมีการอบรมและการทบทวนความรู้ด้านกฎหมาย เพื่อให้พนักงานสอบสวนนำกฎหมายไปใช้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย มีการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและโปร่งใส ควรมีการปรับกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ควรสนับสนุนให้มีฐานข้อมูลกฎหมายออนไลน์ มีระบบให้คำปรึกษาด้านกฎหมายจากผู้เชี่ยวชาญ

สามารถสอบถามให้คำปรึกษาได้ตลอดเวลา ควรมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสามารถค้นคว้าข้อมูลได้ทันที ควรปลูกฝังจิตสำนึกด้านจริยธรรม ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน ควรส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนมีความซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบ ควรมีการจัดทำเอกสารแผ่นพับหรือข้อมูลแจ้งสิทธิประโยชน์ให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและลดปัญหาการร้องเรียนของประชาชน (6) การช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย พบว่า ควรส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ ด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศอีกทางหนึ่ง ควรสนับสนุนให้พนักงานสอบสวนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน เช่น โครงการแก้ไขปัญหายาเสพติด และควรมีการให้ความรู้แก่ประชาชนด้านกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนภาครัฐในการพัฒนาประเทศได้อีกทางหนึ่ง (7) การปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พบว่า ควรมีระบบการบริหารงานและการกำกับติดตามผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ควรมีการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยมีการมอบรางวัลและการยกย่องเชิดชูเกียรติ เพื่อสร้างแรงกระตุ้นในการพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง ควรเปิดโอกาสให้พนักงานสอบสวนมีส่วนร่วมเสนอแนวทางการปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน เพื่อพัฒนาระบบการทำงานร่วมกัน และควรส่งเสริมพนักงานสอบสวนให้บริการความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจกฎเกณฑ์ของสังคมมากยิ่งขึ้น

3.4 สมรรถนะส่วนบุคคล (1) ความมุ่งมั่นในการจัดการความรู้ พบว่า ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากประสบการณ์จริง เพื่อส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนรู้ร่วมกันและนำไปปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรมีการพัฒนาทักษะในการเรียนรู้ด้วยตนเอง (2) ทักษะในการจัดการความรู้ พบว่า ควรมีการวางแผนและกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ควบคู่กับการส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนกล้าแสดงความคิดเห็น ควรเพิ่มทักษะเรียนรู้ผ่านการสร้างห้องจำลองเหตุการณ์ เสมือนจริงผ่านระบบ AI และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ควรพัฒนาให้มีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะการวิเคราะห์ปัญหา การคิดเชิงระบบ และการปรับใช้ความรู้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ (3) พฤติกรรมในการจัดการความรู้ พบว่า ควรกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมวัฒนธรรมการเรียนรู้ร่วมกัน ควรกำหนดให้การแลกเปลี่ยนความรู้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้พนักงานสอบสวนมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และควรมีการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมและมีการสรุปบทเรียนจากเหตุการณ์สำคัญผ่านกิจกรรมเชิงปฏิบัติซึ่งสามารถนำความรู้ไปใช้พัฒนาการปฏิบัติงานจริง (4) วิธีการจัดทำเครื่องมือและเทคนิคต่าง ๆ ในการจัดการความรู้ พบว่า ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานนโยบายกับหน่วยปฏิบัติงานจริง ควรมีการฝึกอบรมพนักงานสอบสวนให้มีทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน และควรมีการบันทึกองค์ความรู้จากประสบการณ์จริงเข้าสู่ระบบ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเรียนรู้ร่วมกัน (5) การจัดการเรื่องเวลาสำหรับความรู้ พบว่า ควรจัดสรรเวลาเรียนรู้แบบยืดหยุ่นโดยไม่ให้กระทบต่อภารกิจหลักเพื่อสร้างสมดุลของเวลา ควรจัดทำโครงการที่เลี้ยงเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคนิคการบริหารเวลาให้แก่พนักงานสอบสวนรุ่นใหม่ และควรมีการสร้างแรงจูงใจผ่านระบบการประเมิน ให้มีการนับชั่วโมงการเรียนรู้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่งหรือการประเมินผลงานประจำปี เพื่อช่วยให้พนักงานสอบสวนมีโอกาสนำตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยไม่กระทบต่องานประจำ พร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้ควบคู่ไปกับการปฏิบัติงาน

การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสามารถ “สกัด (extract)” แก่นของข้อเสนอแนะซึ่งเป็นองค์ความรู้ใหม่ได้ดังนี้

1. การพัฒนาโมเดลสมรรถนะเฉพาะของพนักงานสอบสวน (competency model) หรือที่เรียกว่า “สมรรถนะหลัก” (core competencies) เป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยกำหนดกรอบและแนวทางในการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานตามความต้องการในปัจจุบันและอนาคต โดยโมเดลนี้ครอบคลุมมิติสำคัญที่จำเป็นสำหรับพนักงานสอบสวน และเชื่อมโยงกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาสมรรถนะ ดังนี้ (1.1) สมรรถนะด้านความรู้ (knowledge competencies) ได้แก่ (1) ความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (2) ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการสอบสวนในกรณีเฉพาะ เช่น คดีไซเบอร์ คดีที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี (3) การบริหารข้อมูลและหลักฐานในคดี (1.2) สมรรถนะด้านทักษะ

(skill competencies) ได้แก่ (1) ทักษะการใช้เทคโนโลยี (technology skills): การใช้ซอฟต์แวร์เฉพาะทาง การวิเคราะห์ข้อมูล ดิจิทัล และการใช้ระบบฐานข้อมูล (2) ทักษะการจัดการความขัดแย้ง (conflict management skills): ความสามารถในการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ (3) ทักษะการสื่อสาร (communication skills): การสื่อสาร อย่างมีประสิทธิภาพกับผู้ต้องหา พยาน และทีมงาน (1.3) สมรรถนะด้านพฤติกรรม (behavioral competencies) ได้แก่ (1) ความซื่อสัตย์และการยึดมั่นในจริยธรรม (integrity) (2) ความสามารถในการทำงานเป็นทีม (teamwork) (3) ความยืดหยุ่น และความสามารถในการปรับตัว (adaptability) (1.4) สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ (leadership competencies) ได้แก่ (1) การ ตัดสินใจในสถานการณ์วิกฤต (2) การชี้นำและสนับสนุนสมาชิกในทีมสอบสวน



ภาพ 2 สมรรถนะหลักสำหรับพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2. การพัฒนาโมเดลความสัมพันธ์เชิงระบบ (systemic model) เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำความเข้าใจว่าปัจจัยต่าง ๆ มีอิทธิพลและเชื่อมโยงกันอย่างไร โดยเฉพาะในบริบทของการพัฒนาสมรรถนะพนักงานสอบสวน โมเดลนี้ช่วยระบุความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (causal analysis) ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อสมรรถนะพนักงานสอบสวนในมิติต่าง ๆ ดังนี้ (2.1) ปัจจัยภายใน (internal factors) ได้แก่ (1) การบริหารจัดการในองค์กร (organizational management): การจัดสรรทรัพยากรและการมอบหมายหน้าที่ที่มีผลโดยตรงต่อความสามารถในการทำงานของพนักงานสอบสวน เช่น การจัดทีมที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านช่วยเพิ่มความรวดเร็วในการสอบสวน (2) วัฒนธรรมองค์กร (organizational culture): วัฒนธรรมที่สนับสนุนการทำงานเป็นทีมและความโปร่งใสช่วยเสริมสร้างแรงจูงใจและความพึงพอใจของพนักงานสอบสวน และ (3) โครงสร้างองค์กร (organizational structure): โครงสร้างที่มีขั้นตอนซับซ้อนหรือการกระจายอำนาจที่ไม่ชัดเจน อาจลดประสิทธิภาพการทำงาน (2.2) ปัจจัยภายนอก (external factors) ได้แก่ (1) การเมือง (politics): การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองส่งผลต่อความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือของพนักงานสอบสวน เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาว (2) เทคโนโลยี (technology): การเข้าถึงเทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น ระบบฐานข้อมูลดิจิทัลหรือ AI ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์หลักฐาน และ (3) สังคมและเศรษฐกิจ (socio-economic factors): ความคาดหวังของสังคมและความพร้อมของทรัพยากรทางการเงินส่งผลต่อการดำเนินงานในระยะยาว



ภาพ 3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3. การพัฒนาโมเดลตัวแบบเชิงยุทธศาสตร์ (strategic model) เป็นเครื่องมือสำคัญที่องค์กรใช้เพื่อวางแผน กำหนดทิศทางระยะยาว และวิเคราะห์สถานการณ์ เพื่อสร้างข้อได้เปรียบในการพัฒนาสมรรถนะพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผ่านตัวแบบ I-N-Q-U-I-R-Y (extended version) เพื่อยกระดับพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จากพนักงานสอบสวนสู่ผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพความยุติธรรม (justice professional) ดังนี้ (3.1) I – Integration (การบูรณาการข้อมูลและเทคโนโลยี) ความหมาย: ไม่ใช่เพียงการใช้คอมพิวเตอร์เป็น แต่คือสมรรถนะในการเชื่อมโยงฐานข้อมูล (big data) รูปแบบ: พนักงานสอบสวนต้องสามารถบูรณาการข้อมูลจากระบบ CRIMES เข้ากับฐานข้อมูลสถาบันการเงิน หรือข้อมูลจากเครือข่ายสังคมออนไลน์เพื่อสร้าง “ภาพลักษณ์ทางดิจิทัล” (digital footprint) ของอาชญากรได้อย่างแม่นยำ (3.2) N – Networking (เครือข่ายความร่วมมือสหวิชาชีพ) ความหมาย: การลดการทำงานแบบไซโล (Silo) แล้วเปลี่ยนเป็น “เครือข่ายความยุติธรรม” รูปแบบ: การสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งกับอัยการ แพทย์นิติเวช และผู้เชี่ยวชาญด้าน IT ในรูปแบบของ “ทีมสอบสวนสหวิชาชีพ” (multidisciplinary team) เพื่อปิดช่องโหว่ของสำนวนตั้งแต่ต้นธาร (3.3) Q – Quality Driven (การมุ่งเน้นคุณภาพสำนวนเป็นฐาน) ความหมาย: เปลี่ยนจากการวัดปริมาณ (จำนวนสำนวน) มาเป็น “คุณภาพของพยานหลักฐาน” รูปแบบ: การสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จที่วัดความเห็นสิ่งฟ้องของอัยการที่ตรงกับสำนวน และการที่สำนวนสามารถผ่านการซักค้านในชั้นศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3.4) U – Unbiased Mindset (ดุลพินิจที่ปราศจากอคติ) ความหมาย: การดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางวิชาชีพภายใต้หลัก Rule of Law (หลักนิติธรรม) รูปแบบ: พนักงานสอบสวนมีสมรรถนะในการแยกแยะระหว่าง “คำสั่งสายบังคับบัญชา” กับ “พยานหลักฐานทางกฎหมาย” โดยยึดถือความเป็นธรรมต่อคู่ความทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมตามหลัก Good Governance (หลักธรรมาภิบาล/หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี) (3.5) I – Innovation (นวัตกรรมกระบวนการสอบสวน) ความหมาย: การนำความคิดสร้างสรรค์มาใช้ในการแก้ปัญหาหน้างาน รูปแบบ: การใช้ระบบ “Smart Script” หรือ AI ในการคัดกรองพยานหลักฐานเบื้องต้น หรือการใช้ระบบการรับแจ้งความออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดภาระงานรuti (routine task) (3.6) R – Resilience (ความยืดหยุ่นและสุขภาวะทางจิตวิทยา) ความหมาย: สมรรถนะในการบริหารจัดการความเครียดและความกดดันจากภาระงาน รูปแบบ: การสร้างระบบสนับสนุนทางจิตวิทยาภายในหน่วยงาน และทักษะการปรับตัว (agility) ต่อสถานการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้นในระหว่างการสอบสวน เพื่อป้องกันภาวะหมดไฟ (burnout) (3.7) Y – Yielding Justice (การดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเป็นเป้าหมายสูงสุด) ความหมาย: การตระหนักถึงผลลัพธ์สุดท้ายที่เป็นความพึงพอใจและความสงบสุขของสังคม รูปแบบ: พนักงานสอบสวนไม่ได้ทำหน้าที่แค่ “ทำสำนวนให้เสร็จ” แต่ทำหน้าที่ “คืนความเป็นธรรม” ให้กับผู้เสียหายและสังคม ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่จะสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา (public trust) ให้กับองค์กรตำรวจ



ภาพ 4 ตัวแบบ I-N-Q-U-I-R-Y ยกระดับพนักงานสอบสวน สู่ผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพความยุติธรรม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 จัดทำยุทธศาสตร์การสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ดิจิทัล (digital learning ecosystem strategy) (1) หน่วยงานเป้าหมาย: สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน (สบส.)/สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) (2) ธุรกรรมที่ต้องทำ: ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) พัฒนาแพลตฟอร์ม “Micro-Learning & Credit Bank” (ธนาคารหน่วยกิตการเรียนรู้) ที่พนักงานสอบสวนสามารถเข้าไปเรียนรู้โมดูลสั้น ๆ (เช่น กฎหมาย PDPA การสืบสวนคริปโต ฯ) ผ่านแท็บเล็ตได้ตลอดเวลา โดยให้นับชั่วโมงการเรียนรู้สะสมออนไลน์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบประจำปี เพื่อสร้างแรงจูงใจ (incentive) ในการเรียนรู้ด้วยตนเอง

1.2 จัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางวิชาการและการกระจายอำนาจ (academic-police partnership strategy) (1) หน่วยงานเป้าหมาย: กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค (บช.ภ. 1-9) (2) ธุรกรรมที่ต้องทำ: จัดทำ “MOU บูรณาการเครือข่ายกับมหาวิทยาลัยในภูมิภาค” เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ช่วยจัดทำหลักสูตรและเป็นที่ปรึกษาเชิงกลยุทธ์เฉพาะพื้นที่ (local context) เช่น ภาคเหนือเน้นคดีอาชญากรรมข้ามชาติ/ ยาเสพติด ภาคใต้เน้นคดีความมั่นคง โดยใช้ทรัพยากรของมหาวิทยาลัยเป็นฐานในการพัฒนาสมรรถนะร่วมกัน

1.3 จัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปเส้นทางความก้าวหน้าวิชาชีพเฉพาะทาง (specialist career path & competency-based pay) (1) หน่วยงานเป้าหมาย: คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)/สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน (สบส.) (2) ธุรกรรมที่ต้องทำ: สร้าง “แท่งความก้าวหน้า (career path)” ที่ทำให้พนักงานสอบสวนเฉพาะทาง (เช่น สายไซเบอร์ สายพอกเงิน) สามารถเติบโตได้ถึงระดับ “นายพล” ในสายงานของตนเองโดยไม่ต้องย้ายไปสายปราบปราม พร้อมทั้งกำหนด “เงินประจำตำแหน่งตามระดับความเชี่ยวชาญ (competency-based pay)” (เช่น สอบผ่านใบประกาศนียบัตรไซเบอร์ระดับสูง ได้รับเงินเพิ่มพิเศษ) เพื่อแก้ปัญหามองโหลและรักษาคณก่งไว้ในองค์กร (talent retention)

1.4 จัดทำยุทธศาสตร์การประเมินผลสัมฤทธิ์และธรรมาภิบาล (performance & accountability assessment) (1) หน่วยงานเป้าหมาย: สำนักงานจเรตำรวจ/สำนักงานกําลังพล (2) ธุรกรรมที่ต้องทำ: ปรับเปลี่ยน KPI จากเดิมที่เน้น “ปริมาณ” (จำนวนคดีที่ทำเสร็จ) ไปสู่การวัด “คุณภาพและธรรมาภิบาล (quality & governance)” เช่น ดัชนีอัตราความเห็นสั่งฟ้องของอัยการที่ตรงกับสำนวน ระยะเวลาเฉลี่ยในการคืนความยุติธรรม และนำ “ระบบประเมินแบบ 360 องศา” มาใช้โดยให้ผู้มีส่วนได้เสีย (เช่น อัยการ ทนายความ หรือประชาชนผู้เสียหาย) มีส่วนร่วมในการให้คะแนนความพึงพอใจต่อพฤติกรรมและจริยธรรมของพนักงานสอบสวน เพื่อสะท้อนหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (accountability)

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 การจัด Case Conference และระบบพี่เลี้ยง (mentoring) ประจำสถานี (1) สำหรับหัวหน้าสถานีตำรวจ: ธุรกรรมที่ต้องทำ คือ ไม่ต้องรองบประมาณจัดอบรม แต่ให้หัวหน้าสถานีกำหนดให้มี “Case Conference” (การประชุมทบทวนคดี) สัปดาห์ละ 1 ครั้ง โดยนำคดีที่เป็นที่สนใจ คดีที่มีความซับซ้อน (เช่น แก๊งคอลเซ็นเตอร์ หรือคดีไซเบอร์) หรือคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้อง มาถอดบทเรียนร่วมกัน และจัดตั้งระบบ “พี่เลี้ยงข้ามสายงาน” โดยเชิญเจ้าหน้าที่ธนาคารในพื้นที่ หรือนักวิชาการคอมพิวเตอร์จากมหาวิทยาลัยวิทยาลัยเทคนิคในจังหวัด มาเป็นที่ปรึกษา (consultant) เพื่อให้ความรู้แบบ On-the-Job Training แก่พนักงานสอบสวน (2) สำหรับพนักงานสอบสวน: ธุรกรรมที่ต้องทำ คือ พนักงานสอบสวนอาวุโส (ผู้ชำนาญการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ) ต้องทำหน้าที่เป็น “Coach” ให้กับพนักงานสอบสวนจบใหม่ในการร่วมลงพื้นที่เกิดเหตุจริงเพื่อถ่ายทอดทักษะการเจรจาต่อรอง หรือการสังเกตพฤติกรรมผู้ต้องสงสัย (tacit knowledge)

2.2 การสร้างคู่มือปฏิบัติการฉบับย่อ (actionable checklists) และจัดตั้งชุมชนนักปฏิบัติ (CoP) (1) สำหรับหัวหน้าสถานีตำรวจ: ธุรกรรมที่ต้องทำ คือ สนับสนุนการจัดตั้ง “ชุมชนนักปฏิบัติ (Communities of Practice--CoP)” ภายในสถานี เช่น การสร้างกลุ่ม Line Official หรือ Internal Drive ที่รวบรวม “คำพิพากษาศาลฎีกาใหม่ ๆ” หรือ “แนวทางการสั่งคดีของอัยการจังหวัด” เพื่อให้ทุกคนเข้าถึงได้ทันที (2) สำหรับพนักงานสอบสวน: ธุรกรรมที่ต้องทำ: เปลี่ยนคู่มือเล่มหนาให้เป็น “Checklist การสอบสวน (quick reference guide)” หรือ Flowchart หน้าเดียว สำหรับคดีเฉพาะทาง (เช่น Checklist สิ่ง

ต้องอาศัยพื้นที่ในคดีหลอกลวงออนไลน์ คำถามที่ห้ามลืมถามผู้เสียหายคดีทางเพศ) และเคลือบพลาสติกติดไว้ที่โต๊ะทำงาน หรือโหลดเก็บไว้ในสมาร์ทโฟนเพื่อให้ใช้งานได้จริงขณะสอบปากคำ

2.3 การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่เพื่อลดภาระงาน (digital workflow optimization) (1) สำหรับหัวหน้าสถานีตำรวจ: รูปธรรมที่ต้องทำ คือ หัวหน้าสถานีไม่จำเป็นต้องสร้างแอปพลิเคชันใหม่ (เพราะเกินกำลังระดับสถานี) แต่ควร “ประยุกต์ใช้เครื่องมือฟรีที่มีอยู่” เช่น การใช้ Google Workspace หรือ Microsoft 365 ในการสร้างแฟ้มคดีดิจิทัล (digital case file sharing) ภายในทีมสอบสวน เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกัน (draft สำนวน) และตรวจสอบเอกสารได้ทุกที่ทุกเวลา ลดการพิมพ์เอกสารซ้ำซ้อน (2) สำหรับพนักงานสอบสวน: รูปธรรมที่ต้องทำ คือ ใช้เทคโนโลยีพื้นฐานในการจัดการหลักฐาน เช่น การสร้าง QR code รับแจ้งความออนไลน์จำลองระดับสถานีเพื่อจัดคิว การใช้แอปพลิเคชันแปลงเสียงพูดเป็นข้อความ (speech-to-text) เพื่อช่วยร่างคำให้การเบื้องต้น ลดความเหนื่อยล้าในการพิมพ์งาน หรือการจัดทำ “Digital Evidence Drop” โฟลเดอร์กลางที่ปลอดภัยสำหรับรวบรวมคลิปวิดีโอหรือภาพถ่ายจากพลเมืองดี

เอกสารอ้างอิง

- ผู้จัดการออนไลน์. (2567). เจลี่ยฆ่าตัวตายปีละ 35 นาย วิกฤตเจ้าหน้าที่สีกากี จากตำรวจสู่ผู้ป่วยจิตเวช. ค้นจาก <https://mgronline.com/live/detail/9670000036053>
- พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565. (2565). ราชกิจจานุเบกษา, 139(64 ก), 1-80.
- มณีรัตน์ สุพร. (2554). กรอบแนวคิดของแมคคินซี (McKinsey 7-S framework). ค้นจาก <https://www.gotoknow.org/posts/461173>
- เยาวภา ปิ่นพูนธ์. (2552). การจัดการวัฒนธรรมทางองค์การสำหรับการถ่ายทอดความรู้. ค้นจาก http://www.stou.ac.th/Schools/Shs/booklet/1_2552/km.htm
- ศิริวัศสรค์ วงศ์ทองดี. (2559). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน. (2563). การสำรวจจำนวนพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปี 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). คู่มือสมรรถนะหลัก: คำอธิบายและพฤติกรรมบ่งชี้. ค้นจาก <https://www.ocsc.go.th/wp-content/uploads/2024/02/คู่มือสมรรถนะหลัก-คำอธิบายและพฤติกรรมบ่งชี้-ปี-2552.pdf>
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2561). โครงการการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาสมรรถภาพของพนักงานสอบสวน. ค้นจาก <https://research.police.go.th/download/โครงการการศึกษาวิจัยเพ-2/>
- สุรัชย์ พรหมพันธุ์. (2554). ข้าหละสมรรถนะเพื่อการพัฒนา. ปัญญาชน.
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16(3), 297-334.
- Delahaye, B. (2004.) *Human resource development: Adult learning and knowledge management* (2nd ed.). John Wiley & Sons.
- DuBrin, A. J. (2004). *Applying psychology: Individual and organizational effectiveness* (6th ed.). Pearson.
- European Committee for Standardization. (2019). *European guide to good practice in knowledge management-part 1: Knowledge management framework*. Retrieved from <https://arielsheen.com/wp-content/uploads/2019/10/CEN-CWA14924-01-2004-Mar.pdf>
- Krejcie, R. V., & Morgan, D. W. (1970). Determining sample size for research activities. *Educational and Psychological Measurement*, 30(3), 607-610.
- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, 22(140), 5-55.
- The McKinsey 7-S model for organizational alignment and success. (2024). *The strategy institute*. Retrieved from <https://www.thestrategyinstitute.org/insights/the-mckinsey-7-s-model-for-organizational-alignment-and-success>

การเมืองว่าด้วยการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน

สุภกัญญา เกษชุมพล¹ สุรพล ราชภัณฑารักษ์² พัด ลวางกูร³

วันที่รับบทความ: 19 เมษายน 2569

วันแก้ไขบทความ: 25 กันยายน 2569

วันตอบรับบทความ: 27 กันยายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความสำคัญและการตัดสินใจของประเทศไทยที่เข้าร่วมเจรจาความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Plus FTAs) อื่น ๆ ที่ประเทศไทยได้เคยจัดทำมาแล้ว (2) ศึกษาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและบทบาทตัวแทนต่าง ๆ ของประเทศไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน และ (3) ศึกษาผลกระทบและแนวทางการจัดผลประโยชน์ของประเทศไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 5 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า (1) การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 34 ไทยผลักดันบทบาทนำอาเซียนในภูมิภาค ภายใต้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน เห็นพ้องจัดทำมุมมองอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก และเร่งผลักดันความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เพื่อรับมือความไม่แน่นอนทางการค้า ไทยสานต่อความร่วมมืออาเซียนภายใต้วิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ครอบคลุมความมั่นคงไซเบอร์ การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล การเชื่อมโยงภูมิภาค และความยั่งยืนด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม (2) ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ใช้คณะกรรมการเจรจาการค้า RCEP-TNC เป็นกลไกหลัก โดยจัดตั้งคณะทำงานรวม 14 คณะ โดยมีหลายภาคส่วนร่วมกำหนดท่าที ภาครัฐนำการเจรจาและกำหนดนโยบาย ภาคเอกชนสนับสนุนการเปิดตลาดเพื่อเพิ่มโอกาสทางการค้า ส่วนภาคประชาสังคมทำหน้าที่ตรวจสอบผลกระทบด้านสังคมและสาธารณสุข โดยรวมไทยมีบทบาททั้งผลักดันการเปิดเสรีและรักษาผลประโยชน์ของประเทศควบคู่กัน และ (3) แนวทางการกำหนดนโยบายที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียนในฐานะประเทศขนาดกลาง ประเทศไทยควรกำหนดนโยบายต่ออาเซียนโดยยึดอาเซียนเป็นแกนกลาง เสริมสันติภาพและเสถียรภาพภูมิภาค ส่งเสริมบทบาทเชิงรุก ความร่วมมือทุกระดับ และความมั่นคงรอบด้าน เพื่อรับมือภัยคุกคามดั้งเดิมและรูปแบบใหม่

คำสำคัญ: การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ; ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค; กลุ่มประเทศอาเซียน
ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: geschumpol@hotmail.com

^{2,3} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

The Politics of Thailand's Negotiations on the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) on ASEAN Countries

Supprakanya Geschumpol¹ Suraphol Rajbhandaraks² Pad Lavankura³

Received: April 19, 2026

Revised: September 25, 2026

Accepted: September 27, 2026

Abstract

This research article examines (1) the importance of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) and Thailand's decision to participate in the RCEP on the RCEP with ASEAN Plus Free Trade Agreements (FTAs) that Thailand previously entered into; investigates (2) the related players and the roles of Thailand's representatives on the participation in the RCEP with ASEAN countries ; and studies (3) the effects and approaches to manage the benefits for Thailand on the participation in the RCEP with ASEAN countries. The research instruments in this qualitative research were an interview form of in-depth interview with five subjects. Data was analyzed using content analysis. Findings are as follows. (1) At the 34th ASEAN Summit, Thailand pushed for ASEAN's leading role in the region under the concept of ASEAN centrality, agreed to develop an ASEAN perspective on the Indo-Pacific, and accelerated the push for the RCEP to address trade uncertainties. Thailand continued ASEAN cooperation under the vision of " Stability, Prosperity, Sustainability," encompassing cybersecurity, digital economic development, regional connectivity, and sustainability in social, environmental, and cultural aspects. (2) The RCEP uses the Regional Comprehensive Economic Partnership Trade Negotiating Committee (RCEP TNC) as the major mechanism, establishing a total of fourteen working groups with various sectors participating in determining positions. The public sector leads the negotiations and determines the policies. The private sector supports market openings to increase trade opportunities. The civil society monitors the social and public health impact. Overall, Thailand plays a role in both mobilizing liberalization and safeguarding national interests simultaneously. (3) Regarding policy-making approaches towards ASEAN countries, as a medium-sized country, Thailand should formulate policies towards ASEAN with ASEAN at its center, strengthening regional peace and stability, promoting a proactive role, cooperation at all levels, and comprehensive security to address traditional and new forms of threats.

Keywords: International Negotiation; Regional Comprehensive Economic Partnership; ASEAN Countries

Type of Article: Research Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: geschumpol@hotmail.com

^{2,3}Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจโลกซับซ้อนด้วยกรอบความร่วมมือทางการค้าหลากหลายระดับ ทั้งระดับพหุภาคี ระดับภูมิภาค และระดับทวิภาคี โดยประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงไทยและจีนต่างมีบทบาทอยู่ในหลายกรอบพร้อมกันในระดับโลก ทุกประเทศเป็นสมาชิกของ World Trade Organization (WTO) ซึ่งทำหน้าที่กำหนดกติกาพื้นฐานทางการค้า ขณะที่ในระดับภูมิภาค อาเซียนได้พัฒนาการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจผ่าน ASEAN Economic Community (AEC) เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน และรักษาบทบาทความเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค จากรากฐานดังกล่าวได้เกิดการขยายความร่วมมือในรูปแบบ ASEAN+3 และ ASEAN+6 ที่เชื่อมโยงอาเซียนเข้ากับประเทศเศรษฐกิจสำคัญในเอเชียแปซิฟิก โดยเฉพาะ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ก่อนจะพัฒนาไปสู่ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership--RCEP) ซึ่งเป็นการรวมความตกลงการค้าเสรีระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาเดิมเข้าไว้ในกรอบเดียวที่มีมาตรฐานและกติกาที่เป็นเอกภาพ ครอบคลุมทั้งการค้าสินค้า การบริการ การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจในมิติต่าง ๆ เมื่อพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่าความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เป็นจุดบรรจบของกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีจีน อาเซียน และไทยเข้าร่วมอย่างครบถ้วน อีกทั้งยังสะท้อนบทบาทของอาเซียนในฐานะแกนกลางของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และแสดงให้เห็นพลวัตของจีนในฐานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานระดับภูมิภาคเข้ากับเศรษฐกิจโลก ด้วยเหตุนี้ การศึกษาความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) จึงช่วยให้เข้าใจทั้งโครงสร้างความร่วมมือทางการค้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ต่อไทยได้อย่างเป็นรูปธรรมและครอบคลุมมากที่สุด

ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เป็นความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยต่อยอดประโยชน์ทางการค้าและสร้างความแข็งแกร่งให้กับห่วงโซ่อุปทานการผลิตในภูมิภาคผ่านการลดภาษีนำเข้าสินค้าและการลดมาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2565 ที่ผ่านมา โดยมีสมาชิกรวม 15 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศคู่เจรจา 5 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลี ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม

ประเทศไทยถือเป็นจุดศูนย์กลางในการเชื่อมต่อกับกลุ่มประเทศในเอเชีย โดยมีข้อได้เปรียบด้านภูมิรัฐศาสตร์จากเหนือ (จีน) สูใต้ (อินโดนีเซีย) จากตะวันออก (เวียดนาม) สูตะวันตก (พม่า) และเป็นจุดยุทธศาสตร์ของกลุ่มประเทศอาเซียนทั้งในด้านการผลิต การค้า การส่งออก และการขนส่ง นอกจากนี้ ประเทศไทยยังอยู่กึ่งกลางระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ที่เป็นประเทศที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ประเทศไทยอยู่ในตำแหน่งที่ดีที่สุดของการลงทุนในอาเซียน เนื่องจากมีภูมิรัฐศาสตร์ที่เชื่อมอาเซียนกับโลก ประกอบกับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor--EEC) ซึ่งเป็นแผนภายใต้ยุทธศาสตร์ 4.0 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเชิงพื้นที่และการลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) จึงช่วยให้ประเทศไทยสามารถดึงดูดเงินลงทุนจากชาวต่างชาติได้มากขึ้น กลายเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ช่วยยกระดับประเทศไทยให้หลุดพ้นจากความเป็นประเทศรายได้ปานกลาง รวมถึงช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่สมดุลในการพัฒนา ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว

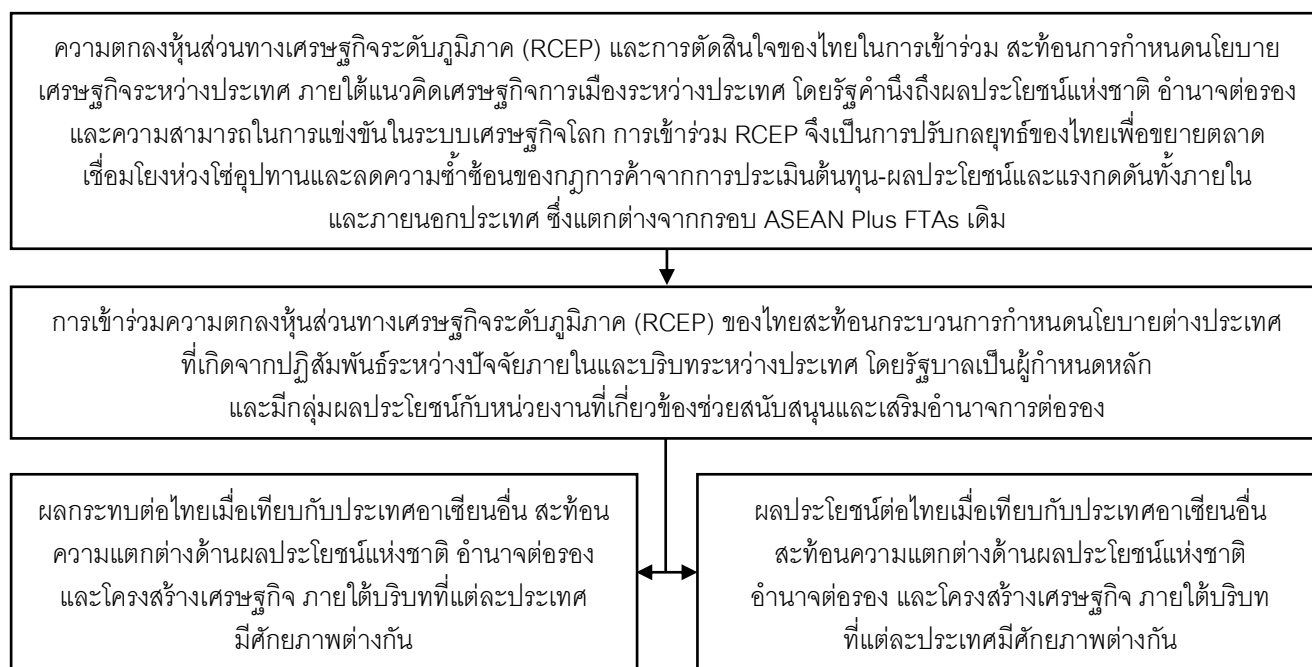
ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การศึกษาเรื่องการเมืองว่าด้วยการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อศึกษาเปรียบเทียบท่าทีและจุดยืนของประเทศไทยต่อการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Plus FTAs) อื่นที่ประเทศไทยได้เคยจัดทำมาแล้ว รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบผลประโยชน์และผลกระทบของประเทศไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน ที่นำไปสู่การนำเสนอแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อใช้ประโยชน์จากการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสำคัญและการตัดสินใจของประเทศไทยที่เข้าร่วมเจรจาความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Plus FTAs) อื่น ๆ ที่ประเทศไทยได้เคยจัดทำมาแล้ว
2. เพื่อศึกษาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและบทบาทตัวแทนต่าง ๆ ของประเทศไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน
3. เพื่อศึกษาผลกระทบและแนวทางการจัดผลประโยชน์ของประเทศไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองว่าด้วยการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน ผู้วิจัยสังเคราะห์แนวคิดการเมืองว่าด้วยการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ ทั้งวิธีดำเนินการเจรจาและวิธีกำหนดผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ เหตุผล ความสัมพันธ์ และวัฒนธรรมของคู่เจรจา (บังอร สว่างวรราช, 2529; Chung & Pruitt, 1994; Elçi et al., 2025; Felsenthal & Diskin, 1982; Fisher et al., 2011; Holmes & Glaser, 1984; Guskey, 2000; Nash, 1950) แนวคิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นกระบวนการและวิธีการในการยกระดับความมั่งคั่งของตนเอง โดยมีเป้าหมายเพื่อลดหรือยกเลิกอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน และส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และปัจจัยการผลิตภายในกลุ่มอย่างเสรี (Balassa, 1982) และแนวคิดกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาในแง่โครงสร้าง กระบวนการ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล (Keohane & Nye, 1989; Lasswell, 1971; Rosenau, 1966; Soroos, 1986) ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน ประกอบด้วย เอกสารปฐมภูมิ (primary source) ได้แก่ รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมรัฐสภา รายงานการประชุมคณะกรรมการ ทั้งในวาระที่เกี่ยวข้องและวาระพิจารณา กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ทั้งระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดกฎกระทรวง รวมถึงประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และเอกสารทุติยภูมิ (secondary source) ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองว่าด้วยการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) มาจัดระเบียบข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อให้ข้อมูลอยู่ในสภาพพร้อมที่จะนำไปวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ควบคู่กับการการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ต่อไป

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview) ที่สร้างขึ้นจากโครงสร้างแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบโดยอาจารย์ที่ปรึกษา จำนวน 3 คน แล้วนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 8-14 กันยายน 2567 กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยพิจารณาจากคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่จะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน จำนวน 5 คน ที่สามารถให้ข้อมูลได้เป็นอย่างดี (information-rich cases) ดังนี้

(1) ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์

- อดีตรองนายกรัฐมนตรี
- อดีตผู้อำนวยการใหญ่องค์การการค้าโลก (WTO)
- อดีตเลขาธิการการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา

(2) นางอภิรดี ดันตรภรณ์

- อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
- อดีตสมาชิกวุฒิสภา

(3) นางสาวจิตติมา นาคมน

- ผู้อำนวยการสำนักประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

(4) นางธิดา สุชีลาภ

- ผู้อำนวยการ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

(5) นางจิตรฉวี อรุณรุ่งเลิศ

- นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการและการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นเนื้อหา (content) โดยการแจกแจงเนื้อหาที่ปรากฏในตำรา หนังสือ เอกสาร และเหตุการณ์ต่าง ๆ รวมถึงเนื้อหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเนื้อหา ทำให้ทราบโครงสร้างของเนื้อหา ลำดับของเนื้อหา และขอบเขตของเนื้อหา เพื่อสร้างข้อสรุปซึ่งเป็นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการพิจารณาลักษณะร่วมกันของข้อมูลรูปธรรมเพื่อสรุปลักษณะร่วมดังกล่าว

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองว่าด้วยการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. **ความสำคัญและการตัดสินใจของประเทศไทยที่เข้าร่วมเจรจาความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Plus FTAs) อื่น ๆ ที่ประเทศไทยได้เคยจัดทำมาแล้ว**

จุดเริ่มต้นของความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 21 ซึ่งผู้นำอาเซียนและประเทศคู่เจรจา 6 ประเทศ ได้ประกาศเริ่มเจรจาความตกลงอย่างเป็นทางการ สะท้อนแนวคิด “อาเซียนเป็นแกนกลาง” (ASEAN centrality) ในการกำหนดสถาปัตยกรรมเศรษฐกิจภูมิภาค โดย อภิรดี ตันตราภรณ์ (การสัมมนาส่วนบุคคล, 8 กันยายน 2567) กล่าวว่า RCEP เป็นพัฒนาการจากกรอบ ASEAN+3 และ ASEAN+6 และเป็นกลไกตาม AEC Blueprint ที่ต้องการขยายบทบาทอาเซียนสู่การเป็นศูนย์กลางการรวมกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในภูมิภาค ต่อมาช่วงปี พ.ศ. 2556-2563 มีการเจรจาในระดับต่าง ๆ กว่า 50 รอบ ครอบคลุม 20 บทสำคัญ เช่น การค้าสินค้า การบริการ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และการแข่งขันทางการค้า ซึ่ง ศุภชัย พานิชภักดิ์ (การสัมมนาส่วนบุคคล, 10 กันยายน 2567) กล่าวว่า RCEP มีความสำคัญในเชิง “Supply Chain Integration” มากกว่าการกระตุ้นอุปสงค์ กล่าวคือ เป็นกลไกเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานในเอเชีย ท่ามกลางบริบทโลกที่เกิดภาวะ Deglobalization ความขัดแย้งสหรัฐ-จีน และผลกระทบจาก COVID-19 ในขณะนี้ ไทยให้ความสำคัญกับการรักษาสมดุลการเปิดตลาดสินค้า เจริญจากภูมิกำเนิดสินค้าแบบสะสมกันกำเนิด (cumulation) และผลักดันการอำนวยความสะดวกทางการค้า และ ธิดา สุชี (การสัมมนาส่วนบุคคล, 10 กันยายน 2567) กล่าวว่า ทุก FTA ของไทยมุ่งรักษาผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก โดย RCEP เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการไทยเข้าถึงวัตถุดิบคุณภาพดีในภูมิภาค และสามารถใช้สิทธิประโยชน์การลงทุนในประเทศสมาชิกได้

การเจรจาและลงนามการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2563 สืบเนื่องจากในการประชุมสุดยอดความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2562 สมาชิก 15 ประเทศ สามารถสรุปผลการเจรจาได้ครบ 20 บท ซึ่งการลงนามเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563 ถือเป็นหมุดหมายสำคัญทางประวัติศาสตร์ เพราะเป็นการลงนามความตกลงการค้าเสรีที่ใหญ่ที่สุดในโลกในเชิงจำนวนประชากรและผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่ง จิตรฉวี อรุณรุ่งเลิศ (การสัมมนาส่วนบุคคล, 14 กันยายน 2567) กล่าวว่า RCEP เป็นกลไกถ่วงดุลกับความตกลง CPTPP และสามารถต่อยอดไปสู่แนวคิด FTAAP ภายใต้กรอบ APEC ได้ในอนาคต ต่อมาเมื่อความตกลงมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2565 ไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการลดภาษีศุลกากร การสะสมกันกำเนิดสินค้าในภูมิภาค การเปิดตลาดบริการในสาขาที่ไทยมีศักยภาพ และการดึงดูดการลงทุนจากญี่ปุ่น จีน และเกาหลี ในมิติภูมิรัฐศาสตร์ ไทยใช้จุดแข็งด้านภูมิศาสตร์เป็นศูนย์กลางอาเซียน เชื่อมโยงกับพม่า ลาว เวียดนาม และใช้ RCEP เป็นฐานกระจายสินค้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออก

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) มีความสำคัญเชิงโครงสร้าง ในฐานะความตกลงที่ช่วยลดความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบทางการค้าและเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานในภูมิภาค โดยการตัดสินใจของไทยสะท้อนกระบวนการกำหนดนโยบายแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง รัฐบาลเป็นผู้กำหนดท่าทีหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไทยได้รับประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ ทั้งด้านการขยายตลาด การเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุน และการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้ ยังต่อยอดบทบาทความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน และช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในบริบทที่ระบบการค้าโลกเผชิญความไม่แน่นอน ดังนั้น การเข้าสู่ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทย ไม่ใช่เพียงการตัดสินใจทางการค้า แต่เป็นยุทธศาสตร์เชิงโครงสร้างที่สอดคล้องกับการปรับตัวของประเทศไทยในระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และสะท้อนบทบาทเชิงรุกของไทยในกระบวนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคอย่างมีนัยสำคัญ

2. ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและบทบาทตัวแทนต่าง ๆ ของประเทศไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน

2.1 ตัวแสดงภาครัฐ

การเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทย อยู่ภายใต้กลไกการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีโครงสร้างแบบบูรณาการ โดยมีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดท่าทีและประสานการเจรจา ขณะที่หน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กรมศุลกากร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เข้ามามีบทบาทตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ คณะเจรจาความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทย แบ่งออกเป็นคณะหลักและคณะทำงาน รายละเอียด เช่น คณะทำงานด้านการค้าสินค้า คณะทำงานด้านกฎถิ่นกำเนิดสินค้า คณะทำงานด้านบริการและการลงทุน คณะทำงานด้านทรัพย์สินทางปัญญา คณะทำงานด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ แต่ละคณะมีหน้าที่กำหนดรายละเอียดข้อผูกพัน ประเมินผลกระทบ จัดทำข้อเสนอของไทยเข้าสู่การเจรจาระดับอาเซียน และระดับ RCEP การมีปฏิสัมพันธ์กับอาเซียน ตัวแสดงภาครัฐไทยมิได้เจรจาโดยลำพัง หากแต่ดำเนินการผ่านกลไกของอาเซียน เช่น การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ และการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็นเวทีประสานท่าทีร่วมกันเจรจากับประเทศคู่เจรจา การรักษาหลักการ ASEAN Centrality ทำให้ไทยต้องปรับท่าทีให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอาเซียน ส่วนกิจกรรมการบูรณาการที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การจัดทำตารางลดภาษี การกำหนดเกณฑ์กฎถิ่นกำเนิดแบบสะสมภูมิภาค (regional cumulation) การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ การปรับแก้กฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณี กิจกรรมเหล่านี้สะท้อนการบูรณาการทั้งในระดับภายในประเทศและระดับภูมิภาค และเป็นกลไกที่นำไปสู่การตัดสินใจเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) อย่างเป็นทางการ ในเชิงวิเคราะห์ โครงสร้างคณะเจรจาที่มีหลายหน่วยงานเข้าร่วมสะท้อนการต่อรองภายในรัฐ (intra-governmental bargaining) เพื่อจัดสมดุลระหว่างการเปิดเสรีกับการคุ้มครองภาคส่วนที่เปราะบาง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วน ซึ่งมีผลประโยชน์ ความคาดหวัง และอำนาจต่อรองที่แตกต่างกัน ซึ่งบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงเหล่านี้จะสามารถส่งผลต่อผลลัพธ์ของการเจรจาได้ก็ต่อเมื่อถูกถ่ายทอดผ่านกลไกเชิงสถาบันที่ชัดเจน

2.2 ตัวแสดงภาคเอกชน

ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีอิทธิพลต่อท่าทีของรัฐ โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมการส่งออก เช่น สมาคมการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) การรับฟังความคิดเห็นของกระทรวงพาณิชย์ การเสนอข้อเรียกร้องผ่านสมาคมวิชาชีพ การมีปฏิสัมพันธ์กับอาเซียน ตัวแทนภาคธุรกิจไทยมีส่วนร่วมในเวทีภาคธุรกิจอาเซียน เช่น ASEAN Business Advisory Council ซึ่งเป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนข้อเสนอเชิงนโยบายระดับภูมิภาค โดยกิจกรรมบูรณาการที่สำคัญ คือ ภาคเอกชนผลักดันให้เกิดการใช้กฎถิ่นกำเนิดแบบสะสมภูมิภาค การลดความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบ การเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานในภูมิภาค แรงผลักดันจากภาคเอกชนทำให้รัฐมีแรงจูงใจเชิงเศรษฐกิจในการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) มากขึ้น โดยเฉพาะเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย

2.3 ตัวแสดงภาคประชาชน

ภาคประชาชนประกอบด้วยเครือข่ายเกษตรกร กลุ่มผู้บริโภค ภาคแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีบทบาทในการตรวจสอบและเสนอข้อกังวลต่อผลกระทบของความตกลง บทบาทและข้อเรียกร้องที่ภาคประชาชนให้ความสำคัญ ได้แก่ การเข้าถึงยารักษาโรค การคุ้มครองเมล็ดพันธุ์เกษตรกร ผลกระทบต่อแรงงานและสิ่งแวดล้อม ปฏิสัมพันธ์ในระดับอาเซียน กลุ่มภาคประชาชนไทยเข้าร่วมเวทีประชาชนอาเซียน และออกแถลงการณ์ร่วมกับเครือข่ายระดับภูมิภาคเพื่อสะท้อนข้อกังวลต่อความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) โดยกิจกรรมบูรณาการเชิงแรงกดดัน

ได้แก่ การรณรงค์ การยื่นหนังสือ และการจัดเวทีสาธารณะ เป็นกลไกที่สร้างแรงกดดันให้รัฐต้องทบทวนท่าทีที่บางประเด็น โดยเฉพาะด้านทรัพย์สินทางปัญญาและความโปร่งใส ภาคประชาชนทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบ (accountability mechanism) ซึ่งทำให้กระบวนการตัดสินใจมีความรอบคอบมากขึ้น

ดังนั้น การตัดสินใจเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เป็นผลจากกระบวนการต่อรอง 2 ระดับ คือ ระดับภายในประเทศและระดับภูมิภาค ภาครัฐทำหน้าที่กำหนดและประสานท่าที ภาคเอกชนผลักดันเชิงเศรษฐกิจ และภาคประชาชนทำหน้าที่ตรวจสอบและสร้างแรงกดดันเชิงสังคม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้นำไปสู่กิจกรรมการบูรณาการที่เป็นรูปธรรม เช่น การจัดทำข้อผูกพัน การประสานท่าทีอาเซียน และการปรับกฎหมายภายใน กระบวนการดังกล่าวสะท้อนว่าการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยมิใช่เพียงการเปิดเสรีทางการค้า หากแต่เป็นผลจากการจัดสมดุลผลประโยชน์แห่งชาติ การรักษาบทบาทในอาเซียน และการตอบสนองต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

3. ผลกระทบและแนวทางการจัดผลประโยชน์ของประเทศต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน

3.1 ผลกระทบของประเทศไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน

ภายหลังจากที่ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2565 ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศไทยสามารถประเมินได้ใน 4 มิติหลัก ได้แก่ มิติกฎหมายและนโยบายสาธารณะ มิติเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน มิติโครงสร้างการแข่งขันและห่วงโซ่อุปทาน และมิติความร่วมมือเชิงสถาบันและมาตรฐานการค้า โดยแต่ละมิติสะท้อนถึงผลประโยชน์ที่ไทยได้รับและความท้าทายที่ต้องบริหารจัดการ

(1) มิติกฎหมายและนโยบายสาธารณะ

จากการประเมินภายหลังการมีผลบังคับใช้ พบว่า ข้อผูกพันภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ไม่ก่อให้เกิดภาระในการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญ นอกเหนือจากการปรับปรุงเชิงเทคนิคที่สอดคล้องกับนโยบายที่ไทยดำเนินการอยู่แล้ว ประเด็นที่เคยเป็นข้อกังวลของภาคประชาสังคม เช่น การขยายระยะเวลาคุ้มครองสิทธิบัตรยา การผูกขาดข้อมูลการทดสอบยา (data exclusivity) การบังคับให้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UPOV 1991 และการจำกัดสิทธิในการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา (Compulsory Licensing--CL) ซึ่งการประเมินภายหลังปี พ.ศ. 2565 ไม่พบว่ามีข้อบ่งชี้ในความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ที่บังคับให้ไทยต้องดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ซึ่งสะท้อนว่าไทยสามารถรักษาพื้นที่เชิงนโยบาย (policy space) ไว้ได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ภาระผูกพันด้านความโปร่งใส การเผยแพร่ข้อมูลกฎหมาย และการกำหนดกรอบเวลาตอบสนองต่อประเทศภาคี ได้เพิ่มแรงกดดันต่อหน่วยงานภาครัฐให้ต้องยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการและระบบราชการให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ สรุปในมิตินี้ ไทยไม่ได้สูญเสียอธิปไตยเชิงกฎหมายในประเด็นอันไหน แต่ต้องเพิ่มประสิทธิภาพเชิงสถาบันเพื่อรองรับพันธกรณีที่มีความโปร่งใสมากขึ้น

(2) มิติเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน

- การขยายตัวของตลาดและการค้า ภายหลังปี พ.ศ. 2565 ตลาดความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ซึ่งมีสัดส่วนราว 30% ของ GDP โลก ยังคงเป็นตลาดหลักของไทย โดยโครงสร้างการส่งออกของไทยยังพึ่งพาประเทศสมาชิก RCEP มากกว่าครึ่งหนึ่งของการค้ารวม ผลที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เพิ่มขึ้น การลดความซ้ำซ้อนของกฎถิ่นกำเนิดสินค้า และความคล่องตัวของพิธีการศุลกากร โดยเฉพาะกลไก การสะสมถิ่นกำเนิดในภูมิภาค (regional cumulation) ทำให้ผู้ประกอบการไทยสามารถเลือกใช้วัตถุดิบจากประเทศสมาชิกได้หลากหลายมากขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตลดลงและเพิ่ม

ความยืดหยุ่นในการจัดการห่วงโซ่อุปทาน อย่างไรก็ตาม การนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าการส่งออกในช่วงเวลา สะท้อนการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในตลาดภายในประเทศ

- ผลต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ การเปิดตลาดเพิ่มเติมทำให้สินค้าจากเกาหลีใต้ จีน และญี่ปุ่น เข้ามาแข่งขันมากขึ้น โดยเฉพาะชิ้นส่วนยานยนต์ ผลิตภัณฑ์เหล็ก สินค้าเกษตรบางประเภท และสินค้าอุตสาหกรรมเบา แม้ว่าสินค้าหลายรายการเป็นวัตถุดิบที่เอื้อต่อการผลิตภายในประเทศ แต่ก็สร้างแรงกดดันต่อผู้ผลิตไทยที่มีศักยภาพการแข่งขันต่ำ ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลกระทบดังกล่าว ได้แก่ ความแตกต่างด้านต้นทุนการผลิตขนาดเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้า และความได้เปรียบเชิงเทคโนโลยี ดังนั้น ผลกระทบเชิงลบมิได้เกิดจากตัวความตกลงโดยตรง หากแต่เกิดจากความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศสมาชิกบางประเทศ

(3) มิติโครงสร้างการแข่งขันและห่วงโซ่อุปทาน

ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ส่งผลให้ห่วงโซ่อุปทานในภูมิภาคมีความเชื่อมโยงแน่นแฟ้นขึ้น ไทยสามารถทำหน้าที่เป็นฐานการผลิตในอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้มากขึ้น ข้อได้เปรียบสำคัญ ได้แก่ กฎถิ่นกำเนิดเฉพาะรายสินค้า (PSR) ที่สอดคล้องกับกระบวนการผลิตจริง การลดขั้นตอนทางศุลกากร และการกำหนดระยะเวลาตรวจปล่อยสินค้าที่ชัดเจน สินค้าที่ได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น เช่น อาหารปรุงแต่ง อาหารสัตว์ เลี้ยง รongเท้า เหล็ก และผลิตภัณฑ์แปรรูป อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมโยงที่ลึกซึ้งนี้ทำให้ไทยพึ่งพาดุลานุมภูมิภาคมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งอาจเพิ่มความเสี่ยงหากเกิดความผันผวนทางภูมิรัฐศาสตร์หรือภาวะเศรษฐกิจถดถอยในภูมิภาค

(4) มิติความร่วมมือเชิงสถาบันและมาตรฐานการค้า

ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมประเด็นใหม่ เช่น พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ทรัพย์สินทางปัญญาการแข่งขันทางการค้า และการคุ้มครองผู้บริโภค ภายหลังปี พ.ศ. 2565 ไทยต้องปรับระบบกำกับดูแลให้สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น แม้จะสร้างต้นทุนการปรับตัวระยะสั้น แต่ในระยะยาวช่วยยกระดับมาตรฐานการค้าและความน่าเชื่อถือของประเทศ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การประเมินผลกระทบ (post-entry assessment) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการขยายตลาดและการรักษาสถานะในห่วงโซ่อุปทานภูมิภาค ความยืดหยุ่นของกฎถิ่นกำเนิดสินค้า การยกระดับมาตรฐานการค้าและความโปร่งใส และการรักษาพื้นที่เชิงนโยบายในประเด็นอ่อนไหว และเผชิญความท้าทาย ในด้านการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในบางอุตสาหกรรม การพึ่งพาตลาดภูมิภาคในระดับสูง และภาระการปรับตัวของหน่วยงานรัฐและผู้ประกอบการ ดังนั้น ผลกระทบของความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ไทยในช่วง Post-Entry Period มิได้เป็นผลได้หรือผลเสียฝ่ายเดียว หากแต่เป็นกระบวนการปรับสมดุลเชิงโครงสร้าง ซึ่งรัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการผลประโยชน์แห่งชาติภายใต้กรอบความตกลงระหว่างประเทศ

3.2 แนวทางการจัดผลประโยชน์ของประเทศไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) กับกลุ่มประเทศอาเซียน

แนวทางการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียนยังคงมุ่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน ผลักดันความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน ดิจิทัล การพัฒนาที่ยั่งยืน และการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน โดยอาศัยข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ที่ไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค โดย อภิรตี ตันตราภรณ์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 กันยายน 2567) กล่าวว่า ไทยในฐานะประเทศขนาดกลาง ควรเสริมสร้างและดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค โดยเน้นความเป็นปึกแผ่นและความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในการส่งเสริมเสถียรภาพของภูมิภาค และบทบาทเชิงรุกที่สร้างสรรคของไทยในกรอบการทูตทุกระดับ ให้สามารถสร้างศักยภาพและส่งเสริมความร่วมมือในกรอบทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี รวมทั้งส่งเสริมความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ โดยเฉพาะมาตรการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และความมั่นคงของมนุษย์ ให้สามารถป้องกันและรับมือกับภัยความมั่นคงทุกรูปแบบ รวมถึงภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย ภัยคุกคามทางไซเบอร์ การค้ามนุษย์ ยาเสพติด ภัยคุกคามด้านสุขภาพ ขณะที่ จิตรฉวี

อรุณรุ่งเลิศ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 กันยายน 2567) กล่าวว่า ไทยให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศอาเซียนในลำดับต้น ๆ ในฐานะมิตรประเทศที่มีความใกล้ชิดกับไทยมากที่สุด ทั้งในด้านภูมิศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งมีความสัมพันธ์มายาวนาน ไทยมีการเปิดเสรีในอาเซียนในเชิงรุกและกว้างมากกว่ากลุ่มหนึ่ง เมื่อเทียบกับประเทศหรือกลุ่มประเทศอื่นที่ไทยมีความตกลงเขตการค้าเสรีด้วย โดยอาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวที่แข็งแกร่ง และดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาในภูมิภาคจนอาเซียนกลายเป็นคู่ค้าอันดับ 1 ของไทย นอกจากนี้ ไทยยังให้ความสำคัญกับการรักษาบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาค เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอาเซียนและเพิ่มอำนาจต่อรองในเวทีโลก

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการเมืองว่าด้วยการเจรจาเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่าจุดยืนและท่าทีของไทยต่อการเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและบทบาทนำในฐานะสมาชิกอาเซียน โดยไทยเน้นบทบาทแกนกลางของอาเซียนในการเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่น ผลักดันการเจรจาความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ให้แล้วเสร็จเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายทางเศรษฐกิจและการเมืองโลก โดยเฉพาะความตึงเครียดทางการค้า รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการเจรจา ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เริ่มต้นเจรจาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 โดยมีสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ และคู่เจรจาอีก 6 ประเทศ (จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย) แม้อินเดียจะถอนตัว แต่ประเทศสมาชิกที่เหลือสามารถสรุปการเจรจาครอบคลุม 20 บท และ 4 ภาคผนวกสำคัญ เช่น การค้าสินค้า กฎถิ่นกำเนิดสินค้า การค้าบริการ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และการแข่งขันทางการค้า ท่าทีของไทยในการเจรจามีลักษณะ “ยืดหยุ่นแต่รักษามลประโยชน์ชาติ” โดยผูกพันการเปิดตลาดสินค้าและบริการอย่างสมดุลกับแต่ละประเทศ รักษาข้อจำกัดด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ท่าทีและจุดยืนของไทยสะท้อนถึงการรักษามลประโยชน์ในเชิงรุก ทั้งในฐานะสมาชิกอาเซียนและในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันและรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว สอดคล้องกับ กุลนันทน์ คันธิก (2560) ที่พบว่า สถานะการศึกษานโยบายต่างประเทศไทยมักจะมีแนวโน้มเน้นแนวทางการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย (sources of foreign policy) เป็นหลัก การศึกษาในแนวโน้มจะเป็นไปในลักษณะการสร้างความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (causal relationships) ของสาเหตุหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในขณะที่การศึกษารีกส่วนหนึ่งมุ่งอธิบายและทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศจากการศึกษากระบวนการนโยบายและการตัดสินใจ ซึ่งเป็นความพยายามในการเปิดกล่องดำ (black box) ของกระบวนการนโยบาย เพื่อสร้างคำอธิบายต่อทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศ ว่าการตัดสินใจเกิดขึ้นอย่างไร และเหตุใดผู้กำหนดนโยบายจึงตัดสินใจเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาที่ต้องบูรณาการองค์ความรู้จากศาสตร์สาขาอื่น ๆ เช่น แนวทางการรับรู้ (cognitive approach) จากจิตวิทยาการเมือง ยังคงไม่ได้รับการประยุกต์ใช้ในการศึกษานโยบายต่างประเทศไทยมากนัก ทั้งที่แนวทางดังกล่าวจะช่วยในการทำความเข้าใจความคิด ความเชื่อ และโลกทัศน์ของผู้นำและผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น การศึกษานโยบายต่างประเทศด้วยแง่มุมที่หลากหลายจะช่วยเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการศึกษานโยบายต่างประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

2. จากผลการวิจัยที่พบว่า การเจรจาความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) มีโครงสร้างกลไกที่ชัดเจน โดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนเห็นชอบจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (RCEP Trade Negotiating Committee-RCEP--TNC) ซึ่งทำหน้าที่หลักในการเจรจา และแบ่งงานออกเป็น 14 คณะทำงาน/คณะทำงานย่อย ครอบคลุมด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน การแข่งขัน กฎหมาย พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ มาตรการทางการค้า สุขอนามัย และบริการเฉพาะด้าน เช่น การเงินและโทรคมนาคม ฝ่ายไทยมีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ

โดยทำหน้าที่ผลักดันให้ข้อตกลงมีความสมบูรณ์ทั้งด้านเนื้อหาและเทคนิค ข้อบทที่เจรจา มีจำนวน 20 บท ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การค้าสินค้า บริการ การลงทุน ไปจนถึงทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชยอิเล็กทรอนิกส์ SMEs การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ และการระงับข้อพิพาท แสดงให้เห็นว่าความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เป็น FTA ที่ก้าวไกลกว่าข้อตกลงการค้าเสรีทั่วไปในเชิงยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคนอื่น ๆ (2565) ที่พบว่า ตามความคิด อุดม สมิต เป็นศาสตร์ของรัฐบาลที่ต้องการสร้างรายได้ให้ประชาชน ส่วนเศรษฐศาสตร์นิโคลาสคิดเป็นศาสตร์ของผู้ประกอบการที่เน้นการแสวงหากำไรของธุรกิจ และช่วง ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น จึงพัฒนาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศที่ว่าด้วย “การต่อสู้เพื่อความมั่งคั่งและพลังอำนาจ” ซึ่งเป็นการศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มคนและชนชั้นผ่านสถาบันทางสังคม อำนาจอรัฐ และพลังตลาด ในการจัดสรรแบ่งปัน แข่งขัน และช่วงชิงความมั่งคั่งและพลังอำนาจ

3. จากผลการวิจัยที่พบว่าประเทศไทยเข้าร่วมความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) ซึ่งเปิดโอกาสให้ไทยขยายตลาดสินค้าและบริการไปยังประเทศสมาชิก โดยเฉพาะสินค้าหลัก เช่น ผลไม้ ยาง สินค้าประมง รถยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และเคมีภัณฑ์ รวมถึงส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานการผลิตและกระจายสินค้าในภูมิภาคอาเซียน แม้ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) จะสร้างโอกาสมากมาย แต่ไทยยังต้องเตรียมมาตรการรองรับผู้ได้รับผลกระทบและปรับตัวต่อการแข่งขันในตลาดโลก ทั้งในด้านการผลิต การลงทุน และการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก โดยเฉพาะอุตสาหกรรม S-Curve สรุปได้ว่า ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) เป็นทั้งเครื่องมือสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและกลไกเสริมบทบาททางภูมิรัฐศาสตร์ของไทยในภูมิภาคอาเซียนและในเวทีโลก พร้อมทั้งเป็นโอกาสให้ไทยสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว สอดคล้องกับ วราภรณ์ จุลปานนท์ (2562) ที่พบว่า เอเชียเป็นภูมิภาคที่กำลังเจริญรุ่งเรือง เป็นทั้งศูนย์กลางเศรษฐกิจการค้า การลงทุนที่สำคัญของโลกหรือเป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแห่งใหม่ของโลก ซึ่งพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงเอเชีย ได้แก่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การขยายตัวของประชากร แรงงานและการสะสมทุน อย่างไรก็ตาม เอเชียยังต้องเผชิญการทำลายที่สำคัญหลายประการ เช่น ความไม่เสมอภาคภายในประเทศ การคงอยู่ในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง การแข่งขันทรัพยากร ความแตกแยกภายในประเทศและภูมิภาค ปัญหาโลกร้อน นอกจากนี้ เอเชียยังอยู่ภายใต้เวทีโลกแบบหลายขั้วอำนาจใหม่และเป็นภูมิภาคที่มหาอำนาจทั้งจีน สหรัฐอเมริกา ต่างเข้ามาแข่งขันอำนาจและสันติภาพ ดังนั้น การที่เอเชียจะรักษาศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจไว้ได้ก็โดยการบูรณาการเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ความร่วมมือภาครัฐและเอกชน ตลอดจนการประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการพัฒนาและเป็นภูมิคุ้มกันในเวทีเศรษฐกิจการเมืองโลก

ข้อเสนอแนะ

1. การเปิดตลาดภายใต้ RCEP โดยรวมส่งผลกระทบต่อไทยในระดับจำกัด เนื่องจากสินค้าส่วนใหญ่ได้มีการลดภาษีภายใต้กรอบความตกลงการค้าเสรีอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (ASEAN+1 FTAs) มาก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม RCEP ช่วยลดความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบ และรวมกฎถิ่นกำเนิดสินค้าให้เป็นระบบเดียว ส่งผลให้ผู้ประกอบการไทยสามารถใช้วัตถุดิบจากประเทศสมาชิกหลายประเทศได้สะดวกขึ้น ซึ่งเอื้อต่อการเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานในภูมิภาค แม้การแข่งขันจะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในภาคการผลิตและสินค้าเกษตรบางประเภท แต่โดยภาพรวมไทยยังคงได้ประโยชน์จากการขยายตลาดสินค้า บริการ และการลงทุน

2. ประเทศสมาชิกบางประเทศในอาเซียน เช่น บรูไน กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายด้านการแข่งขันทางการค้าให้สอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลง ขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมายและกลไกรองรับอยู่แล้ว จึงไม่ต้องแก้ไขกฎหมายภายในเพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญ ประเทศไทยยังมีกลไกสำคัญในการรองรับผลกระทบ ได้แก่ กองทุน FTA เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรี และระบบติดตาม

การค้าระหว่างประเทศ (Trade Monitoring System--TMS) เพื่อเฝ้าระวังความเคลื่อนไหวทางการค้าที่ผิดปกติ และเตรียมมาตรการรับมือได้อย่างทันท่วงที

3. ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการรักษาบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN centrality) เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในเวทีการค้าโลก โดยผลักดันความร่วมมือสำคัญ เช่น การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียว (ASEAN single window) ระบบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง (ASEAN-wide self certification) การจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (Mutual Recognition Arrangements--MRAs) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ เช่น พื้นที่ควบคุมร่วม (common control area) และจุดตรวจร่วม (single stop inspection) ซึ่งมาตรการเหล่านี้ช่วยลดต้นทุนทางการค้า เพิ่มความคล่องตัวของการค้าชายแดน และสนับสนุนการเติบโตของการค้า E-Commerce อย่างไรก็ดีตาม SMEs และเกษตรกรไทยยังคงต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่องเพื่อรับมือกับการแข่งขันที่สูงขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กุลนันท์ คันธิก. (2560). สถานะการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทย: บทสำรวจเบื้องต้น. *วารสารสังคมศาสตร์*, 47(2), 7-33.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, วรวิทย์ เจริญเลิศ และอรอนงค์ นิธิภาคย์. (2565). เศรษฐศาสตร์การเมืองคืออะไร? *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยวิทยาเชิงพุทธ*, 7(6), 33-54.
- บังอร สว่างโรตส. (2529). การเจรจาต่อรองทางธุรกิจหรือการค้า. *วารสารภาษาปริทัศน์*, 7(2), 51-62.
- วรารมณ์ จุลพานนท์. (2562). เอเชียในเศรษฐกิจการเมืองโลก. *วารสารวิจัยรามคำแหง (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 22(1), 82-90.
- Balassa, B. (1982). *Development strategies in semi-industrial economies*. The Johns Hopkins University Press.
- Chung, K. H., & Pruitt, S. W. (1994). A simple approximation of Tobin's q. *Financial Management*, 23(3), 70-74.
- Elçi, Ö., Hooker, J., & Zhang, P. (2025). Kalai-Smorodinsky Bargaining. In Ö. Elçi, J. Hooker, & P. Zhang (Eds.), *The structure of fair solutions: Achieving fairness in an optimization model* (pp. 47-51). Springer.
- Felsenthal, D. S., & Diskin, A. (1982). The bargaining problem revisited: Minimum utility point, restricted monotonicity axiom, and the mean as an estimate of expected utility. *Journal of Conflict Resolution*, 26(4), 664-691.
- Fisher, R., Ury, W. L., & Patton, B. (2011). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in* (3rd ed.). Penguin Books.
- Guskey, T. R. (2000). *Evaluating professional development*. Corwin Press.
- Holmes, G., & Glaser, S. (1984). Guidelines for commercial negotiators. *Business Horizons*, 27(1), 21-25.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1989). *Power and interdependence* (2nd ed.). HarperCollins.
- Lasswell, H. D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. American Elsevier.
- Nash, J. F., Jr. (1950). The bargaining problem. *Econometrica*, 18(2), 155-162.
- Rosenau, J. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. In B. R. Farrell (Ed.), *Approaches to comparative and international politics* (pp. 27-92). Northwestern University Press.
- Soroos, M. S. (1986). *Beyond sovereignty: The challenge of global policy*. University of South Carolina Press.

การเมืองของกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมาย ในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567

พัชระภรณ์ กนกกุล¹ สุรพล ราชภัณฑารักษ์² เกรียงชัย ปึงประวัติ³

วันที่รับบทความ: 21 พฤษภาคม 2569

วันแก้ไขบทความ: 25 กันยายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 27 กันยายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 (2) ศึกษาปัจจัยทางการเมืองผ่านกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองที่นำไปสู่การผลักดันให้เกิดนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย และ (3) ศึกษาผลกระทบและแนวทางที่เหมาะสมในการผลักดันบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 12 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า (1) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 ได้แก่ ภาครัฐที่มุ่งเน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว แต่เผชิญอุปสรรคจากความกังวลด้านศีลธรรมและผลกระทบทางสังคม ภาคเอกชนสนับสนุนโดยเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาธุรกิจ และภาคประชาสังคมมีทั้งผู้สนับสนุนที่เห็นโอกาสและผู้ต่อต้านที่กังวลถึงผลกระทบต่อสังคม (2) ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความจำเป็นในการจัดการปัญหาการพนัน โดยเฉพาะการระบาดของโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง บ่อนกาสิโนถูกกฎหมายจึงถูกเสนอเป็นทางเลือกที่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ ซึ่งต้องมีมาตรการให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงของการพนัน การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาและบำบัดผู้ที่มีปัญหาการพนัน รวมถึงการสนับสนุนด้านจิตวิทยา การกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และ (3) แม้ว่าการเปิดบ่อนถูกกฎหมายจะช่วยดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศและกระตุ้นการท่องเที่ยว แต่ต้องระวังผลกระทบต่อการบริโภคภายในประเทศและการออม โดยเฉพาะในภาวะที่หนี้ครัวเรือนอยู่ในระดับสูง การกำหนดมาตรการควบคุมการเข้าถึงของคนไทยและการส่งเสริมวินัยทางการเงินจึงมีความสำคัญ และควรมีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน หากต้องการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ทั้งกฎหมาย ระบบควบคุมกำกับ มาตรการป้องกันผลกระทบ และการสร้างความเข้าใจกับสังคม การผลักดันนโยบายนี้จึงต้องสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการปกป้องสังคม ผ่านการควบคุมที่เข้มงวด การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสื่อสารที่โปร่งใส เพื่อให้เกิดการยอมรับและความยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ: การผลักดันนโยบาย; หน้าที่นโยบาย; เศรษฐศาสตร์การเมือง; บ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: patkanokkul@gmail.com

^{2,3} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

The Politics of the Policy Advocacy Process for Casino Legalization in Thailand from 2008 to 2024

Patcharaporn Kanokkul¹ Suraphol Rajbhandaraks² Kriangchai Pungprawat³

Received: May 21, 2026

Revised: September 25, 2026

Accepted: September 27, 2026

Abstract

This research article examines (1) the actors involved in the policy advocacy process for casino legalization in Thailand from 2008 to 2024; investigates (2) the political factors through the problem stream, policy stream, and political stream leading to the mobilization of the casino legalization policy in Thailand; and studies (3) an appropriate approach and the impact on the mobilization of the casino legalization in Thailand. The researcher employed the qualitative research approach. Data were collected using the techniques of documentary research and in-depth interview with twelve key informants. Data were analyzed using the technique of content analysis. Findings are as follows: (1) The actors involved in the policy advocacy process for the casino legalization in Thailand from 2008 to 2024 include; The public sector focused on stimulating economy and tourism but faced obstacles from moral concerns and the social impact. The private sector supported with an emphasis on the economic benefits and the business development. The civil society had both supporters who saw opportunities and opponents who were concerned with the social impact. (2) There were political, economic, and social factors as well as the need to manage gambling problems especially during the COVID-19 pandemic which severely affected the Thai economy. Legal casinos were proposed as an alternative to stimulate the economy and increase the revenue. Providing knowledge regarding gambling risks. Establishing counseling and treatment centers for people with gambling problems as well as providing psychological support. Strict supervision and the enforcement of the law. (3) Although casino legalization would attract foreign investment and stimulate tourism, the impact on domestic consumption and savings needs to be carefully considered, especially in the situation of high household debts. The determination of the measures to control the access of the Thais and the promotion of financial discipline are important. Comprehensive impact studies should be conducted. If the mobilization needs to be realized, it is important to prepare for all aspects including the laws, monitoring systems, impact preventive measures, and fostering an understanding with society. The mobilization of this policy must therefore foster the balance between the economic benefits and social protection through strict control, public participation, and transparent communication in order to ensure acceptance and long-term sustainability.

Keywords: Policy Advocacy; Policy Window; Political Economy; Casino Legalization

Type of Article: Research Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: patkanokkul@gmail.com

^{2,3}Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ประเทศไทยมีความพยายามที่จะเสนอแนวคิดการเปิดกาสีโนในแวดวงการเมืองอย่างต่อเนื่อง มีความพยายามหลายครั้งในการผลักดันกฎหมายที่มีลักษณะส่งเสริมให้มีธุรกิจการพนันที่เปิดกว้างขึ้นหรือการส่งเสริมให้มีการพนันอย่างถูกกฎหมายในประเทศไทย ในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการศึกษาอย่างจริงจังเกี่ยวกับการสร้างกาสีโนในรูปแบบสถานบันเทิงครบวงจร (entertainment complex) ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องธุรกิจกาสีโนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทย จึงได้ผลักดันให้ศึกษาธุรกิจกาสีโนเป็นวาระแห่งชาติเพื่อศึกษาอย่างจริงจัง โดยให้เหตุผลตามแบบอย่างต่างประเทศที่ธุรกิจการพนันสามารถสร้างรายได้ให้กับภาครัฐนำไปสนับสนุนในกิจการการพัฒนาประเทศ (รติมา คชนันทน์, 2566)

ผลการศึกษาคณะกรรมธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (entertainment complex) สภาผู้แทนราษฎร พบว่า การสร้างรายได้จากสถานบันเทิงแบบครบวงจรเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวมาใช้จ่าย ซึ่งจะเป็นการสร้างรายได้เข้าประเทศอีกทางหนึ่ง ดังตัวอย่างการดำเนินธุรกิจสถานบันเทิงแบบครบวงจรของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาเลเซีย และเซเชลล์บริหารพิเศษมาเก๊า ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการจนสามารถกระตุ้นการท่องเที่ยวและสร้างรายได้ต่อไปให้กับประเทศเหล่านั้นเป็นจำนวนมากศาล (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2567) ในขณะที่เดียวกันสถานบันเทิงครบวงจรจะเป็นการนำธุรกิจกาสีโนและการพนันที่ถูกกฎหมายให้เข้ามาอยู่ในระบบอย่างมีมาตรฐานภายใต้การควบคุมของกฎหมายและมีการจัดเก็บรายได้และภาษีอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ รัฐยังสามารถใช้รายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้ดังกล่าวไปใช้เพื่อการเยียวยาปัญหาการเสพติดการพนันการปราบปรามการพนันผิดกฎหมาย รวมถึงเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือเพื่อการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2567) อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่ ผลกระทบต่อสังคม หากการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปอย่างเคร่งครัด อาจทำให้สถานบันเทิงครบวงจรกลายเป็นศูนย์รวมอบายมุข และแหล่งอาชญากรรม ซึ่งจะกระทบต่อเด็กและเยาวชน ตลอดจนวัยแรงงาน และกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ และส่งผลในภาพรวมของประเทศในการที่อาจต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการมีสถานบันเทิงครบวงจร และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ การตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจรแบบมีกาสีโนรวมอยู่ด้วยอาจก่อให้เกิดปัญหา เช่น เสี่ยงรบกวนและการสัมผัสเชื้อจากการแสดงดนตรีสด การเปิดเพลงเสียงดังของสถานบันเทิง การรวมกลุ่มมั่วสุม การดื่มสุรา เสี่ยงจากการก่อสร้าง และการประกอบกิจการ รวมถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ผลภาวะจากขยะ ฝุ่น และผง เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของบรรดาผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานบันเทิงครบวงจรได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2568)

การถกเถียงกันเรื่องการผลักดันนโยบายบ่อนกาสีโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย มีมายาวนานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ทั้งการสนับสนุนและการคัดค้าน เนื่องจากธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้ มีผลประโยชน์อย่างมหาศาล การที่ประชาชนหรือนักท่องเที่ยวเดินทางไปเล่นการพนันโดยเฉพาะตามชายแดนทำให้เงินไหลออกนอกประเทศ รวมถึงวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยต้องเผชิญ ด้วยสาเหตุเหล่านี้จึงทำให้บางฝ่ายออกมาเรียกร้องให้มีการเปิดบ่อนกาสีโนที่ถูกกฎหมายเพื่อเป็นการหารายได้เข้ารัฐเพื่อช่วยพยุงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอีกทางหนึ่ง แต่การเปิดบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายดังกล่าวอาจจะเป็นภัยต่อสังคมมากขึ้น จึงเป็นสิ่งที่ต้องศึกษาพิจารณากันให้รอบคอบ อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์ของประเทศไทยที่ผ่านช่วงวิกฤติการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในช่วงที่ผ่านมา เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเด็นการผลักดันนโยบายบ่อนกาสีโนให้ถูกกฎหมายกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้ง เมื่อรัฐต้องพยายามหารายได้เข้ามาในประเทศมากขึ้น และเกือบทุกประเทศโดยเฉพาะในอาเซียนได้ตัดสินใจเปิดธุรกิจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวและยากต่อการตัดสินใจ เนื่องจากยังคงมีทั้งในส่วนของผู้ที่สนับสนุนเพื่อหารายได้เข้าประเทศมากขึ้น และกลุ่มผู้คัดค้านที่ยังคงให้ความสำคัญในเรื่องปัญหาสังคมอีกมากมายที่อาจจะตามมา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการเมืองของกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสีโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 เพื่อให้สามารถเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567
2. เพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองผ่านกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองที่นำไปสู่การผลักดันให้เกิดนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาผลกระทบและแนวทางที่เหมาะสมในการผลักดันบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

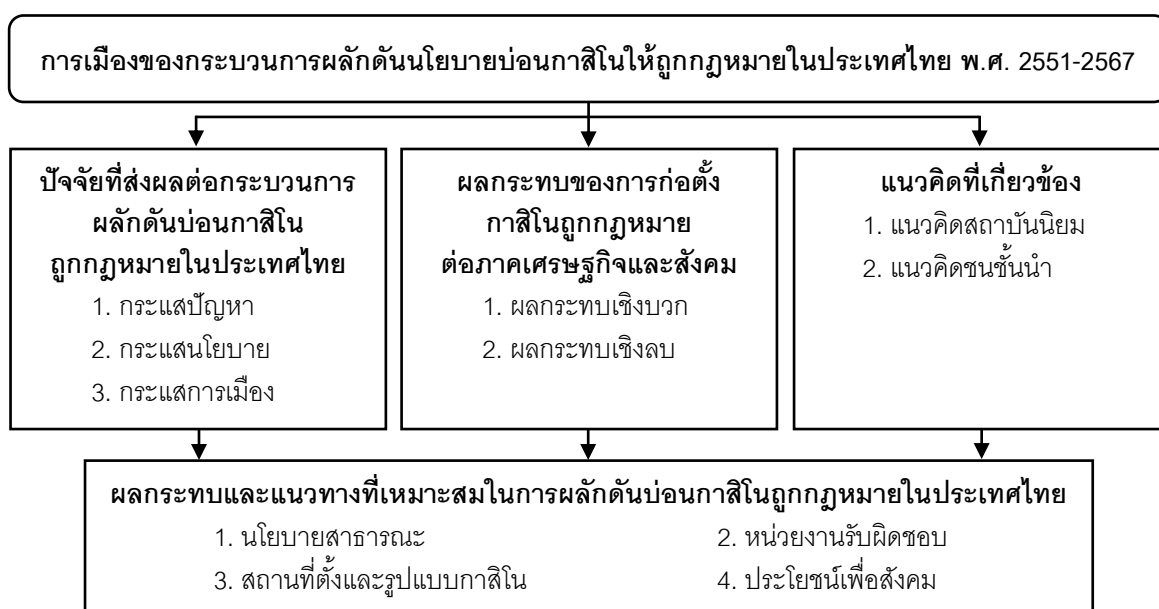
การวิจัยเรื่องการเมืองของกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 ผู้วิจัยสังเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังนี้

แนวคิดหน้าต่างนโยบาย (policy window) ของ Kingdon (1984) ที่เสนอว่าการจะเกิดนโยบายได้ต้องอาศัยการบรรจบกัน (coupling) ของกระแสปัญหา (problem stream) ในระดับสาธารณะ กระแสการเมือง (political stream) ทั้งรัฐบาล พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ และกระแสนโยบาย (policy stream) ที่เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่เป็นไปได้และได้รับการยอมรับ เพื่อเปิดหน้าต่างนโยบายอันจะนำไปสู่การรับวาระการตัดสินใจ (decision agenda) ผลักดันให้เกิดนโยบายดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิดสถาบันนิยม (institutionalism) ที่มุ่งเน้นการอธิบายการเมืองเชิงสถาบันทั้งการวิเคราะห์จากบนลงล่าง (top-down analysis) จากล่างขึ้นบน (bottom-up analysis) รวมถึงตัวสถาบันมิได้มีบทบาทหลักในการกำหนดผลลัพธ์เสมอไป ซึ่งปัจเจกชน (individualism) ที่อยู่ในสังคม และบริบทแวดล้อมสถาบัน ย่อมมีส่วนในการกำหนดผลลัพธ์และพฤติกรรมทางการเมืองด้วย (Crawford, 1998; Huntington, 1968; Lowndes, 2002; Peters, 2019; Selznick, 1996)

แนวคิดชนชั้นนำ (elite model) นโยบายสาธารณะเป็นผลที่เกิดจากความต้องการของผู้นำทางการเมืองที่มีลักษณะกำหนดจากบนลงล่าง ซึ่งไม่ได้เป็นการสะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม แต่จะเป็นการสะท้อนความต้องการของชนชั้นนำเป็นสำคัญ (Dye & Zeigler, 1981; Field & Higley, 1980; Higley, 2010; Mills, 1956; Putnam, 1976)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารทางวิชาการซึ่งได้ตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะ ได้แก่ ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 มาจัดหมวดหมู่ของข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้องเพื่อนำไปวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยนำข้อมูลดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structure interview) ที่สร้างขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบโดยอาจารย์ที่ปรึกษา จำนวน 3 คน แล้วนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลในปี พ.ศ. 2568 กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยพิจารณาจากคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่จะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 จากนักการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้นำทางศาสนา และผู้นำชุมชน รวมจำนวน 12 คน ดังนี้

- (1) สมาชิกวุฒิสภา
- (2) อดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
- (3) ประธานสถาบันสร้างชาติ
- (4) ผู้อำนวยการส่วนการอนุญาตการพนันและการค้าของเก่า กรมการปกครอง
- (5) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมสรรพสามิต
- (6) นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- (7) ผู้อำนวยการหลักสูตรสันติศึกษา มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- (8) เจ้าอาวาสวัดสวนแก้ว จังหวัดนนทบุรี
- (9) อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และศึกษาศาสตร์ สถาบันรัชต์ภาคย์
- (10) ปลัดเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี
- (11) ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร
- (12) สาธารณสุขอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการและการสัมภาษณ์เชิงลึกมาจัดหมวดหมู่เพื่อให้สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ครบถ้วน โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อสรุปเป็นข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัย อันเป็นประเด็นสำคัญทำให้ทราบถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทางด้านการเมือง ปัจจัยทางด้านการเมือง ผลกระทบและแนวทางในการผลักดันบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในประเทศไทย

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองของกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า การผลักดันบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในประเทศไทยเกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐโดยเฉพาะรัฐบาลและนักการเมืองเป็นผู้ผลักดันหลัก โดยมีทั้งเจตนาเพื่อเศรษฐกิจชาติและ

ผลประโยชน์ส่วนตัว ภาคธุรกิจโดยเฉพาะกลุ่มทุนและนักลงทุนมองเห็นโอกาสกำไรและสนับสนุนผ่านการลงทุนและการประมูลสัมปทาน แต่ถูกมองว่าอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ไม่ทั่วถึง และภาคประชาชนซึ่งมีบทบาทจำกัดและมักถูกละเลยโดยมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคม เช่น การติดพนันและอาชญากรรม แต่บางมุมมองเน้นการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างนโยบายที่ยอมรับได้ ความเห็นที่แตกต่างกันสะท้อนความซับซ้อนของบริบทไทย การผลักดันนโยบายนี้จึงต้องสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ผ่านการควบคุมที่เข้มงวด การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสื่อสารที่โปร่งใส เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดผลกระทบต่อสังคม ผู้วิจัยสามารถสรุปตัวแสดงที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

(1) ตัวแสดงภาครัฐ พบว่า ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับบ่อนกาสิโนตามกฎหมาย โดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้แสดงบทบาทที่หลากหลาย ตั้งแต่การศึกษา การกำหนดนโยบาย ไปจนถึงการควบคุมและป้องกันผลกระทบ กระทรวงการคลังมีส่วนในการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและศักยภาพในการจัดเก็บภาษีจากกาสิโน โดยมองว่าธุรกิจนี้สามารถสร้างรายได้ให้รัฐเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยมองว่ากาสิโนเป็นส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงครบวงจรที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวและสร้างรายได้ กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการปรับปรุงกฎหมายการพนัน เช่น การยกเว้นพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ เพื่อควบคุมการพนันและสนับสนุนการท่องเที่ยว กระทรวงยุติธรรมเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเพื่อป้องกันอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง ขณะที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประเมินผลกระทบทางสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม ความขัดแย้งในครอบครัว และความเหลื่อมล้ำ รวมถึงจัดทำมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบในการปราบปรามการพนันผิดกฎหมาย รวมถึงการพนันออนไลน์ และดูแลความปลอดภัยในสถานบันเทิงครบวงจร นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารสถานบันเทิงครบวงจร ซึ่งพิจารณาเรื่องร้องเรียนและกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตรวจสอบการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับกาสิโน คณะกรรมการควบคุมการประกอบกิจการกาสิโนดูแลสัญญาการให้บริการ และคณะกรรมการนโยบายการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจรกำหนดนโยบาย อนุมัติใบอนุญาต และกำหนดพื้นที่ประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ ตลอดช่วงปี พ.ศ. 2551-2567 รัฐบาลมีความพยายามผลักดันกาสิโนตามกฎหมายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก (พ.ศ. 2551-2554) และการฟื้นฟูหลังการแพร่ระบาดของโควิด-19 (พ.ศ. 2565-2567) มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแนวโน้มและผลกระทบของกาสิโน อย่างไรก็ตาม ความคืบหน้ามักชะงักเนื่องจากความกังวลด้านศีลธรรม ผลกระทบทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

(2) ตัวแสดงภาคเอกชน พบว่า ภาคเอกชนมีบทบาททางอ้อมในการสนับสนุนบ่อนกาสิโนตามกฎหมาย โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาธุรกิจ กลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวและโรงแรมมองว่ากาสิโนสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวและสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว พร้อมทั้งช่วยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบขนส่งและสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นประโยชน์ในระยะยาว นอกจากนี้ ยังช่วยยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้เป็นจุดหมายปลายทางท่องเที่ยวที่หลากหลาย กลุ่มนี้สนับสนุนผ่านการวิ่งเต้นกับรัฐบาล การประชาสัมพันธ์ และการร่วมมือกับนักลงทุนต่างชาติ โดยที่กลุ่มธุรกิจก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ได้รับประโยชน์จากการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ เช่น สถานบันเทิงครบวงจร ซึ่งรวมถึงกาสิโน โรงแรม และศูนย์การค้า การพัฒนาโครงการดังกล่าวนำไปสู่การเพิ่มมูลค่าที่ดิน การจ้างงานในภาคก่อสร้าง และโอกาสในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เชิงพาณิชย์ กลุ่มนี้ผลักดันผ่านการวิ่งเต้น การลงทุนในโครงการ และการสร้างเครือข่ายกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยที่กลุ่มธุรกิจบันเทิงมองเห็นโอกาสจากการขายธุรกิจ เช่น การจัดคอนเสิร์ต การแสดง ในท์คลับ และร้านอาหารภายในสถานบันเทิงครบวงจร การเติบโตของธุรกิจเหล่านี้ช่วยสร้างรายได้และการจ้างงานในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้อง กลุ่มนี้สนับสนุนผ่านการลงทุน การสร้างกระแสความนิยมผ่านสื่อและอินฟลูเอนเซอร์ การวิ่งเต้น และการร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจอื่น ๆ เช่น ธุรกิจท่องเที่ยวและโรงแรม ในขณะที่กลุ่มนายทุนและนักลงทุนต่างชาติ เช่น Las Vegas Sands, MGM Resorts International, Galaxy Entertainment Group และ Genting Singapore ได้แสดงความสนใจที่จะลงทุนในกาสิโนตามกฎหมาย โดยมองว่า

ประเทศไทยมีศักยภาพสูงจากจำนวนประชากร การเข้าถึง และนโยบายภาษีที่เป็นมิตร ซึ่งกำหนดอัตราภาษีรายได้จากการเล่นเกมขั้นต่ำ (GGR) ไว้ที่ 17% การลงทุนจากต่างชาติช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือและแรงผลักดันให้กับโครงการ

(3) ตัวแสดงภาคประชาสังคม พบว่า ภาคประชาสังคมมีบทบาทที่หลากหลายทั้งในการสนับสนุนและต่อต้าน บ่อนกาสิโนตามกฎหมาย โดยสะท้อนมุมมองที่แตกต่างกันในสังคม ในด้านการสนับสนุน ภาคประชาชนบางส่วนรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกาสิโน เช่น การสร้างรายได้จากภาษี การจ้างงาน และการกระตุ้นเศรษฐกิจ การสื่อสารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพช่วยลดทัศนคติเชิงลบและสร้างความเข้าใจในศักยภาพของอุตสาหกรรมนี้ นอกจากนี้ ประชาชนยังเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมที่โปร่งใสและเป็นประโยชน์ต่อสังคม การเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นที่จัดโดยภาครัฐเป็นอีกช่องทางที่ประชาชนใช้เพื่อสะท้อนความต้องการและสร้างความมั่นใจว่านโยบายจะสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ขณะที่ในด้านการต่อต้าน ภาคประชาสังคมจำนวนมากแสดงความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคม เช่น การติดการพนัน อาชญากรรม และปัญหาครอบครัว องค์การไม่แสวงหาผลกำไร เช่น มูลนิธิพัฒนาผู้บริโภคและสมาคมคนรักสุขภาพ รณรงค์ต่อต้านโดยเน้นผลเสียต่อสุขภาพจิตและเด็กเยาวชน ประชาชนในชุมชนที่มีความเสี่ยงสูง เช่น พื้นที่ที่มีปัญหาอาชญากรรมและความยากจน จัดสัมมนาและกิจกรรมเพื่อสร้างความตระหนักถึงผลกระทบต่อครอบครัวและชุมชน นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เผยแพร่ผลการวิจัยที่ชี้ถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และจิตวิทยา โดยเฉพาะความเสี่ยงต่อกลุ่มเปราะบางที่อาจติดการพนันและไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจน

ดังนั้น การผลักดันบ่อนกาสิโนตามกฎหมายในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2567 จึงเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลากหลายกลุ่ม ภาครัฐมุ่งเน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว แต่เผชิญอุปสรรคจากความกังวลด้านศีลธรรมและผลกระทบทางสังคม ภาคเอกชนสนับสนุนโดยเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาธุรกิจ ขณะที่ภาคประชาสังคมมีทั้งผู้สนับสนุนที่เห็นโอกาสและผู้ต่อต้านที่กังวลถึงผลกระทบต่อสังคม การตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับการหาจุดสมดุลระหว่างประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการจัดการผลกระทบทางสังคม ซึ่งต้องอาศัยความรอบคอบและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

2. ปัจจัยทางด้านการเมืองผ่านกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ที่นำไปสู่การผลักดันให้เกิดนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย

จากการวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการในมิติกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ที่นำไปสู่การผลักดันให้เกิดนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย ตามแนวคิดของ Kingdon (1984) สามารถสรุปได้ดังนี้

การผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนตามกฎหมายในประเทศไทยได้รับแรงหนุนจากกระแสปัญหา กระแสนโยบาย กระแสการเมือง และความจำเป็นในการจัดการปัญหาการพนัน รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยเฉพาะการระบาดของโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง รัฐบาลจึงมองหาวิธีเพิ่มรายได้ใหม่ ๆ โดยบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายถูกเสนอเป็นทางเลือกที่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ การดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศผ่านบ่อนกาสิโนจะช่วยสร้างรายได้ให้ธุรกิจท้องถิ่นและสร้างงานใหม่ โดยที่คณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจรที่รวมบ่อนกาสิโน โดยเสนอให้มีการลงทุนร่วมระหว่างรัฐและเอกชน พร้อมยึดแนวทางการบริหารจัดการจากมาเก๊าและสิงคโปร์ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและโปร่งใส นักการเมืองบางกลุ่มสนับสนุนนโยบายนี้โดยมองว่าจะช่วยลดการพนันผิดกฎหมายและเพิ่มรายได้ให้รัฐ พร้อมมีการศึกษาผลกระทบจากประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น ลาสเวกัส เพื่อวางแผนอย่างรอบคอบด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม การเปิดบ่อนกาสิโนตามกฎหมายจะสร้างรายได้จากภาษีที่สามารถนำไปพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐาน ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ ยังดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะเพิ่มการจ้างงานและกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวแบบครบวงจรที่มีโรงแรม ร้านอาหาร และสถานบันเทิง จะเพิ่มความน่าสนใจและระยะเวลาการพักของนักท่องเที่ยว ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวม

ในการจัดการปัญหาการพนัน การให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงของการพนัน โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนผ่านแคมเปญสื่อสารและการสอนในโรงเรียนจะช่วยลดการเริ่มต้นเล่นการพนัน การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาและบำบัดผู้ที่มีปัญหาการพนัน รวมถึงการสนับสนุนด้านจิตวิทยาจะช่วยลดผลกระทบทางสังคมและสุขภาพจิต การกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจะป้องกันการพนันผิดกฎหมายและลดปัญหาการฟอกเงินหรือการทุจริต การวิจัยผลกระทบของการพนันและประเมินผลมาตรการที่ใช้จะช่วยพัฒนานโยบายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การสนับสนุนจากชุมชนผ่านเครือข่ายองค์กรต่าง ๆ จะส่งเสริมการใช้ชีวิตที่ปราศจากการพนันและสร้างสังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งการพิจารณาความคิดเห็นของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย และจากการสำรวจความคิดเห็นและจัดเวทีสาธารณะจะช่วยให้การตัดสินใจโปร่งใสและยุติธรรม การบริหารจัดการบ่อนกาสิโนอย่างมีประสิทธิภาพจะสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้ประเทศไทยในสายตานักท่องเที่ยวและนักลงทุน การศึกษาเพิ่มเติมจากประสบการณ์ของมาเก๊า สิงคโปร์ และลาสเวกัส จะเป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายและการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่พบว่า การผลักดันบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในประเทศไทยถูกขับเคลื่อนโดยปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีรัฐบาลและนักการเมืองเป็นผู้ผลักดันหลักที่ใช้อำนาจออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย กาสิโนมีศักยภาพสร้างรายได้ กระตุ้นการท่องเที่ยว และหยุดเงินไหลออกนอกประเทศ ซึ่งตอบโจทย์ความต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคม เช่น การติดพนัน หนี้สิน อาชญากรรม และความแตกแยก เป็นอุปสรรคสำคัญ ความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับเจตนาของนักการเมือง ความเชื่อมั่นในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความพร้อมของสังคม สะท้อนความซับซ้อนของบริบทไทย

3. ผลกระทบและแนวทางที่เหมาะสมในการผลักดันบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย

3.1 ผลกระทบต่อการผลักดันบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ผลกระทบในการผลักดันบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในประเทศไทยมีทั้งโอกาสและความท้าทาย ผู้เชี่ยวชาญเห็นพ้องว่ากาสิโนสามารถสร้างรายได้ กระตุ้นการท่องเที่ยว และสร้างงาน ซึ่งเป็นผลดีทางเศรษฐกิจที่ตอบโจทย์ความต้องการฟื้นฟูประเทศ อย่างไรก็ตาม ความกังวลเกี่ยวกับผลเสียทางสังคม เช่น การติดพนัน หนี้สิน อาชญากรรม และความขัดแย้งในชุมชน รวมถึงประเด็นศีลธรรมในสังคมพุทธ เป็นอุปสรรคสำคัญ ความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความคุ้มค่า ความพร้อมของสังคม และผลกระทบต่อค่านิยม สะท้อนความซับซ้อนของบริบทไทย การตัดสินใจจึงต้องชั่งน้ำหนักทั้งผลดีและผลเสียอย่างรอบคอบ พร้อมพัฒนาระบบควบคุมที่มีประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดผลกระทบต่อสังคมให้เหลือน้อยที่สุด ผู้วิจัยสามารถสรุปผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ดังนี้

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- ผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ รัฐสามารถสร้างรายได้เข้าประเทศจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต สามารถสร้างงานให้ประชาชนได้เป็นจำนวนมาก ดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติกลุ่มใหม่ ลดปัญหาม้าเฟีย ป้องกันการเกิดนักเลงคும்บ่อนหรือมือปืนรับจ้าง และป้องกันการเกิดเงินนอกระบบหรือการฟอกเงินได้

- ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ปัญหาหนี้สินจากการพนัน การฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงิน

(2) ด้านสังคม

- ผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ บ่อนกาสิโนถูกกฎหมายมีศักยภาพในการสร้างผลดีทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในด้านการสร้างรายได้จากภาษี สัมปทาน และค่าธรรมเนียม ซึ่งสามารถนำไปพัฒนาสวัสดิการและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศได้

- ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมได้หากรัฐไม่มีมาตรการควบคุมสถานกาสิโนอย่างเข้มงวดและโปร่งใส เป็นแหล่งช่องสุ่มอาชญากรรมที่หลบหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากสังคมไทยยังไม่มีกลไกในการตรวจสอบของระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ และอาจเร่งสร้างนิสัยมั่วเมาในอบายมุขแก่เยาวชนของชาติได้

3.2 แนวทางที่เหมาะสมในการผลักดันบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย

การผลักดันบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทยจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการปกป้องสังคมผ่านการควบคุมที่เข้มงวด การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสื่อสารที่โปร่งใส เพื่อให้เกิดการยอมรับและความยั่งยืนในระยะยาว โดยภาครัฐจะต้องมีมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุม ได้แก่

(1) มาตรการควบคุมและกำกับดูแล ต้องจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะที่มีอำนาจและความเป็นอิสระในการควบคุมธุรกิจกาสิโน โดยกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานที่เข้มงวดครอบคลุมตั้งแต่การออกใบอนุญาต การตรวจสอบประวัติผู้ประกอบการและพนักงาน การควบคุมการเล่นและการจ่ายเงิน ระบบความปลอดภัย และการป้องกันการฟอกเงิน

(2) มาตรการป้องกันการผลกระทบทางสังคม การจำกัดการเข้าถึงของคนไทยต้องมีความเข้มงวด โดยอาจกำหนดเงื่อนไขด้านรายได้ขั้นต่ำ การตรวจสอบประวัติการเงินและประวัติอาชญากรรม การกำหนดวงเงินการเล่นสูงสุดต่อครั้ง และต่อเดือน และการจำกัดความถี่ในการเข้าใช้บริการ ต้องมีระบบคัดกรองและป้องกันผู้ติดการพนัน

(3) การจัดการรายได้และภาษี จำเป็นต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสังคมจากรายได้กาสิโน โดยกำหนดสัดส่วนรายได้ที่ชัดเจนเพื่อนำไปใช้ในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากการพนัน

(4) การป้องกันอาชญากรรม ต้องมีการเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่กาสิโนและบริเวณโดยรอบอย่างเข้มงวด ทั้งการติดตั้งกล้องวงจรปิด การจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง และการตรวจค้นผู้เข้าออกอย่างเข้มงวด ต้องมีระบบเฝ้าระวังและแจ้งเตือนการกระทำผิดกฎหมายแบบ Real-Time และการสร้างเครือข่ายชุมชนในการเฝ้าระวังและรายงานเหตุผิดปกติ

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการเมืองของกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2567 พบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มมีบทบาท อิทธิพล และเป้าหมายที่แตกต่างกัน ภาครัฐมุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวหลังวิกฤตโควิด-19 แต่เผชิญข้อจำกัดจากความกังวลด้านศีลธรรมและผลกระทบทางสังคม ภาคเอกชนสนับสนุนนโยบายโดยเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและโอกาสพัฒนาธุรกิจ ขณะที่ภาคประชาสังคมมีทั้งผู้เห็นด้วยที่มองเห็นโอกาสทางเศรษฐกิจและผู้คัดค้านที่กังวลถึงผลกระทบต่อสังคม เช่น การติดพนันและความเหลื่อมล้ำ นอกจากนี้ กลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจถูกระบุว่าเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก โดยมีแรงจูงใจทั้งด้านเศรษฐกิจและผลประโยชน์ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมยังมีจำกัด ส่งผลให้การตัดสินใจขาดความสมดุลและเผชิญข้อถกเถียงเกี่ยวกับความโปร่งใสและความยั่งยืน สอดคล้องกับแนวคิดของ Freeman (2010) ที่เน้นว่าการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงตัวแสดงที่หลากหลายที่มีผลประโยชน์และอิทธิพลแตกต่างกัน โดยตัวแสดงหลัก เช่น ภาครัฐและเอกชนมักมีอิทธิพลสูงในการผลักดันนโยบายเนื่องจากมีทรัพยากรและอำนาจ ในกรณีของบ่อนกาสิโนในประเทศไทย ภาครัฐและนักธุรกิจถูกระบุว่าเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักด้วยแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ Varvasovszky and Brugha (2000) ซึ่งว่าการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศีลธรรมมักเผชิญความท้าทายจากความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงที่มีเป้าหมายต่างกัน เช่น ภาครัฐที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจกับภาคประชาสังคมที่กังวลเรื่องผลกระทบต่อสังคม ซึ่งตรงกับผลการวิจัยที่ระบุถึงความกังวลด้านศีลธรรมและผลกระทบทางสังคมในประเทศไทย ในขณะที่ Korn and Shaffer (1999) ที่วิเคราะห์ผลกระทบของการพนันที่ถูกกฎหมายต่อสังคมโดยชี้ว่าการทำให้การพนันถูกกฎหมายมักถูกผลักดันโดยรัฐบาลและภาคเอกชนด้วยเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น การเพิ่มรายได้จากภาษีและการท่องเที่ยว แต่ต้องแลกกับผลกระทบทางสังคม เช่น การติดพนัน อาชญากรรม และความเหลื่อมล้ำ

2. ปัจจัยทางด้านการเมืองผ่านกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ที่นำไปสู่การผลักดันให้นโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พบว่า กระแสปัญหาที่สำคัญคือผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 ซึ่งทำให้

เศรษฐกิจไทยทรุดหนัก รัฐบาลจึงแสวงหาแนวทางใหม่เพื่อเพิ่มรายได้ โดยมองว่าบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายจะช่วยกระตุ้นการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลัก สร้างงาน และเพิ่มรายได้ให้ธุรกิจท้องถิ่น กระแสนโยบายสะท้อนผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอให้พัฒนาสถานบันเทิงครบวงจรโดยมีบ่อนกาสิโนเป็นส่วนประกอบผ่านการลงทุนร่วมระหว่างรัฐและเอกชน พร้อมนำแนวทางการบริหารจากมาเก๊าและสิงคโปร์มาใช้เพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ส่วนกระแสการเมืองแสดงให้เห็นว่านักการเมืองบางกลุ่มสนับสนุนนโยบายนี้ โดยเชื่อว่าจะลดการพนันผิดกฎหมายและเพิ่มรายได้ให้รัฐ พร้อมมีการศึกษาผลกระทบจากลาสเวกัสและประเทศอื่น เพื่อวางแผนอย่างรอบคอบ อย่างไรก็ตาม การผลักดันนโยบายนี้ยังเผชิญความท้าทายจากความกังวลด้านศีลธรรมและผลกระทบทางสังคม เช่น การติดพนัน และปัญหาสุขภาพจิต กลไกการขับเคลื่อนยังคงเป็นประเด็นถกเถียง สะท้อนความซับซ้อนของการเมืองไทยที่ผสมผสานระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตัว สอดคล้องกับ Sabatier and Jenkins-Smith (1993) ที่ชี้ว่านโยบายสาธารณะเกิดจากความขัดแย้งและการเจรจาระหว่างกลุ่มพันธมิตรที่สนับสนุน (advocacy coalitions) การเปลี่ยนแปลงนโยบายจะสำเร็จได้ต้องมีการประนีประนอมและการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างกลุ่ม สอดคล้องกับ Korn and Shaffer (1999) ซึ่งวิเคราะห์ว่าการพนันที่ถูกกฎหมายมักถูกผลักดันด้วยเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น รายได้จากภาษีและการท่องเที่ยว แต่ต้องเผชิญผลกระทบทางสังคม เช่น การติดพนันและอาชญากรรม สอดคล้องกับ Tullock (2001) ซึ่งอธิบายว่านักการเมืองและกลุ่มที่มีอิทธิพลมักผลักดันนโยบายที่สร้างผลประโยชน์ส่วนตัว การที่ผลการวิจัยระบุว่านักการเมืองบางกลุ่มมีแรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนตัว สะท้อนพฤติกรรม Rent-Seeking ในการผลักดันโครงการสถานบันเทิงครบวงจรที่อาจนำไปสู่การผูกขาดผลประโยชน์ของกลุ่มทุนบางกลุ่ม

3. ผลกระทบและแนวทางที่เหมาะสมในการผลักดันบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย พบว่า ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยซึ่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลกระทบทางสังคม การเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายมีศักยภาพในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ กระตุ้นการท่องเที่ยว สร้างรายได้จากภาษี และเพิ่มการจ้างงาน ซึ่งจะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤตโควิด-19 อย่างไรก็ตาม ผลกระทบทางสังคม เช่น การติดพนัน ปัญหาหนี้ครัวเรือน การลดลงของการออม และความเสี่ยงต่อคอร์รัปชัน เป็นความท้าทายที่ต้องจัดการอย่างจริงจัง ผลการวิจัยเสนอแนวทางที่เหมาะสม ได้แก่ การกำหนดมาตรการควบคุมการเข้าถึงของคนไทย การส่งเสริมวินัยทางการเงิน การพัฒนากฎหมายและระเบียบที่รัดกุม การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ และการคัดเลือกผู้ประกอบการอย่างโปร่งใส นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเวทีสาธารณะและการสำรวจความเห็นเป็นสิ่งสำคัญเพื่อสร้างความยอมรับในสังคม สอดคล้องกับ Kingdon (1984) ซึ่งเสนอว่าการผลักดันนโยบายเกิดจากการบรรจบกันของกระแสปัญหา เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ กระแสนโยบาย เช่น ข้อเสนอสถานบันเทิงครบวงจร และกระแสการเมือง เช่น การสนับสนุนจากนักการเมือง การที่ผลการวิจัยเน้นความจำเป็นในการรับฟังความคิดเห็นประชาชน สะท้อนถึงความพยายามในการสร้าง “หน้าต่างนโยบาย” ที่ยั่งยืน โดยคำนึงถึงความยอมรับจากสังคม สอดคล้องกับ Walker (2007) ที่วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของบ่อนกาสิโน โดยระบุว่า การพนันที่ถูกกฎหมายสามารถเพิ่มการลงทุนและการท่องเที่ยว แต่มีผลกระทบต่อการบริโภคภายในประเทศและการออม โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ ผลการวิจัยนี้สะท้อนประเด็นนี้ผ่านการระบุความเสี่ยงต่อหนี้ครัวเรือนในประเทศไทยซึ่งอยู่ในระดับสูง และการเสนอให้ควบคุมการเข้าถึงของคนไทยเพื่อลดผลกระทบดังกล่าว

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าในช่วง พ.ศ. 2551-2567 หน้าต่างนโยบายของนโยบายบ่อนกาสิโนในประเทศไทยเปิดขึ้นเพียงชั่วคราวและไม่ต่อเนื่อง แม้จะมีผู้ผลักดันนโยบายทั้งจากฝ่ายการเมือง ภาคธุรกิจ และนักวิชาการ ที่พยายามเชื่อมโยงกระแสทั้งสามเข้าด้วยกัน แต่ยังไม่สามารถลดแรงต้านทางสังคมและการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การบรรจบกันของกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้น ความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนให้ถูกกฎหมายในประเทศไทยจึงไม่ได้เกิดจากการขาดปัญหาหรือทางเลือกเชิงนโยบาย หากแต่เกิดจากข้อจำกัดทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kingdon (1984) ที่มองว่า “การเมือง” เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดว่านโยบายใดจะได้รับการผลักดันเข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐเพื่อให้เกิดนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างเป็น

รูปธรรม กระบวนการผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนตามกฎหมายในประเทศไทยจึงเป็นตัวอย่างที่สะท้อนบทบาทของกระแสการเมืองต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะได้อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

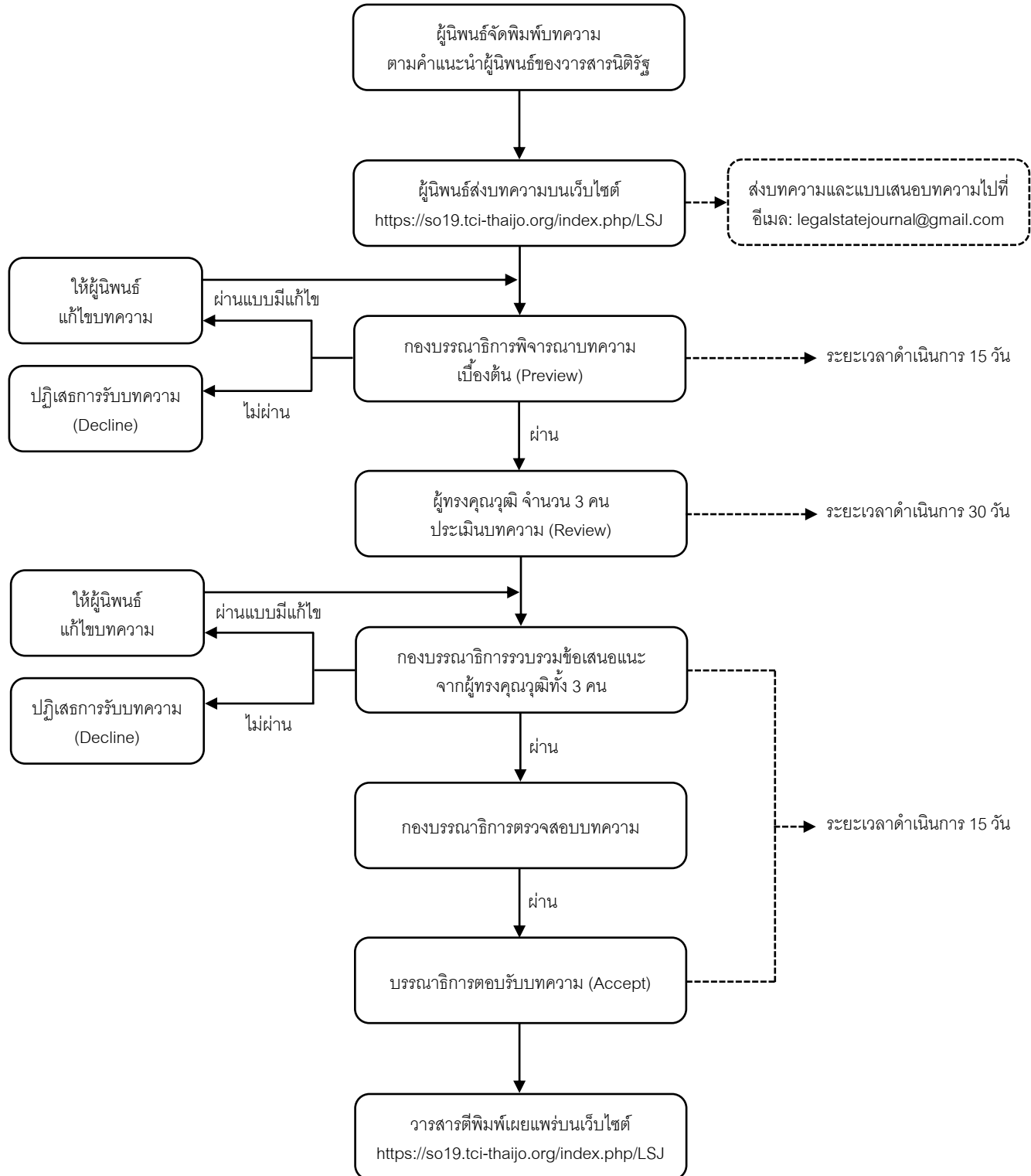
1. การสร้างกลไกกำกับดูแลที่เข้มงวดและโปร่งใส การผลักดันบ่อนกาสิโนตามกฎหมายควรมาพร้อมกับกฎหมายและระเบียบที่ชัดเจนเพื่อป้องกันผลกระทบทางสังคม เช่น การติดการพนัน หนี้สิน และอาชญากรรม ควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจในการกำกับดูแล การตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงตัวอย่างจากประเทศที่มีบ่อนกาสิโนตามกฎหมาย เช่น สิงคโปร์และมาเก๊า ซึ่งมีระบบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ
2. การเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ภาคประชาสังคมควรมีบทบาทมากขึ้นในการตัดสินใจและตรวจสอบนโยบาย ผ่านการจัดประชาวิจารณ์ การสัมมนา และการสำรวจความคิดเห็น เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงผลดีและผลเสีย รวมถึงมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบ เช่น การตั้งกองทุนบำบัดผู้ติดการพนันหรือการณรงค์สร้างความตระหนักรู้
3. การพัฒนานโยบายที่สมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลกระทบทางสังคม รัฐบาลควรกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงทั้งการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว และการป้องกันผลกระทบต่อวัฒนธรรมและจริยธรรมของสังคมไทย เช่น การจำกัดจำนวนใบอนุญาตกาสิโน การกำหนดพื้นที่เฉพาะ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษหรือจังหวัดท่องเที่ยว และการกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าใช้บริการที่เข้มงวด เช่น อายุ รายได้ และสถานะการเงิน
4. การป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันผิดกฎหมาย การผลักดันกาสิโนตามกฎหมายควรมาพร้อมกับการปราบปรามบ่อนพนันผิดกฎหมายและการพนันออนไลน์อย่างจริงจัง โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน และการเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้ละเมิดกฎหมาย เพื่อลดปัญหาการรั่วไหลของเงินและอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง

เอกสารอ้างอิง

- รติมา คชนันท์. (2566). *การพิจารณาเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจรในประเทศไทย*. ค้นจาก <https://hdl.handle.net/20.500.14156/2005948>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). *รายงานผลการพิจารณาศึกษาญัตติ เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (entertainment complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากรูทีกกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์*. ค้นจาก <https://hdl.handle.net/20.500.14156/600975>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2567). *รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (entertainment complex) เพื่อแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ*. ค้นจาก <https://hdl.handle.net/20.500.14156/620133>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2568). *ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ.* ค้นจาก <https://hdl.handle.net/20.500.14156/2005815>
- Crawford, B. (1998). The causes of cultural conflict: assessing the evidence. In B. Crawford & R. D. Lipschutz (Eds.), *The myth of "ethnic conflict": Politics, economics, and "cultural" violence* (pp. 513-561). University of California at Berkeley, International and Area Studies.
- Dye, T. R., & Zeigler, L. H. (1981). *The irony of democracy: An uncommon introduction to American politics* (5th ed.). Duxbury Press.
- Field, G. L., & Higley, J. (1980). *Elitism*. Routledge.

- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge University Press.
- Higley, J. (2010). Elite theory and elites. In K. T. Leicht & J. C. Jenkins (Eds.), *Handbook of politics: State and society in global perspective* (pp. 161-176). Springer.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.
- Korn, D. A., & Shaffer, H. J. (1999). Gambling and the health of the public: Adopting a public health perspective. *Journal of Gambling Studies*, 15(4), 289-365.
- Lowndes, V. (2002). Institutionalism. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and methods in political science* (2nd ed., pp. 90-108). Palgrave Macmillan.
- Mills, C. W. (1956). *The power elite*. Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar Publishing.
- Putnam, R. D. (1976). *The comparative study of political elites*. Prentice Hall.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism “old” and “new”. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277.
- Tullock, G. (2001). Efficient rent seeking. In A. Lockard & G. Tullock (Eds.), *Efficient rent-seeking: Chronicle of an intellectual quagmire* (pp. 3-16). Springer.
- Varvasovszky, Z., & Brugha, R. (2000). A stakeholder analysis. *Health Policy and Planning*, 15(3), 338-345.
- Walker, D. M. (2007). *The economics of casino gambling*. Springer.

ขั้นตอนการส่งบทความ



จริยธรรมการตีพิมพ์

บทบาทและหน้าที่ของผู้นิพนธ์

1. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าบทความที่ส่งตีพิมพ์เป็นบทความใหม่ ไม่เคยได้รับการตีพิมพ์มาก่อนแล้ว หรืออยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาจากวารสารหรือแหล่งเผยแพร่อื่นใด
2. ผู้นิพนธ์ต้องเขียนบทความให้ถูกต้องตามรูปแบบที่วารสารกำหนด
3. ผู้นิพนธ์ต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น หากนำผลงานของผู้อื่นมาใช้จะต้องมีการอ้างอิงทุกตามรูปแบบที่วารสารกำหนด
4. ผู้นิพนธ์ทุกคนที่มีรายชื่อในบทความต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการวิจัยจริง
5. ผู้นิพนธ์ต้องรายงานข้อมูลการวิจัยที่เกิดขึ้นจริง ไม่บิดเบือนข้อมูลและไม่ให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ
6. ผู้นิพนธ์ต้องแก้ไขความถูกต้องของบทความตามข้อเสนอแนะของบรรณาธิการและผู้ประเมินบทความ
7. หากเป็นการวิจัยในมนุษย์ ผู้นิพนธ์ต้องผ่านการอบรมจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และแสดงหนังสือรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์
8. ในกรณีที่ผู้นิพนธ์ทำผิดจริยธรรม จะถูกตัดสิทธิ์การตีพิมพ์เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี โดยจะแจ้งผู้นิพนธ์และหน่วยงานต้นสังกัดของผู้นิพนธ์
9. บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารถือเป็นผลงานของผู้นิพนธ์ ผู้นิพนธ์หลักและผู้นิพนธ์ร่วมต้องรับผิดชอบต่อบทความของตน

บทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการ

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาคุณภาพของบทความเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร โดยคัดเลือกบทความที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสาร และบทความจะต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ
2. บรรณาธิการมีหน้าที่ในการตรวจสอบการคัดลอกผลงาน (plagiarism) อย่างเคร่งครัด โดยใช้โปรแกรม CopyCatch บนเว็บไซต์ ThaiJO ในระดับไม่เกิน 15% หากตรวจพบว่าการคัดลอกจากบทความอื่นโดยมิชอบหรือมีการดัดแปลงข้อมูล บรรณาธิการสามารถดำเนินการถอนบทความได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นิพนธ์ ซึ่งถือเป็นสิทธิและความรับผิดชอบต่อบทความของบรรณาธิการ
3. บรรณาธิการต้องปฏิบัติโดยใช้เหตุผลทางวิชาการในการพิจารณาบทความทุกครั้งด้วยความเป็นธรรม ปราศจากอคติหรือความลำเอียงต่อบทความและผู้นิพนธ์
4. บรรณาธิการต้องไม่ดำเนินการให้มีการอ้างอิงผลงานใดเพื่อเพิ่มจำนวนการอ้างอิง (citation) ของวารสาร หรือเพื่อเพิ่มจำนวนการอ้างอิงผลงานของตนหรือพวกพ้อง
5. บรรณาธิการต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้นิพนธ์หรือผู้ประเมินบทความ
6. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้นิพนธ์และผู้ประเมินบทความให้แก่บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง
7. บรรณาธิการต้องไม่นำข้อมูลบางส่วนหรือทุกส่วนของบทความไปเป็นผลงานของตนเอง

บทบาทและหน้าที่ของผู้ประเมินบทความ

1. ผู้ประเมินบทความต้องตระหนักว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของผลงานทางวิชาการที่ประเมินอย่างแท้จริง
2. ผู้ประเมินบทความต้องคำนึงถึงคุณภาพของบทความ โดยต้องพิจารณาบทความภายใต้หลักการและเหตุผลทางวิชาการ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงบทความที่ได้มาตรฐาน
3. ผู้ประเมินบทความควรให้ข้อเสนอแนะที่สอดคล้องและเป็นประโยชน์แก่ผู้นิพนธ์
4. ผู้ประเมินบทความต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนใด ๆ กับวารสาร บรรณาธิการ และผู้นิพนธ์
5. ผู้ประเมินบทความต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของบทความที่ส่งมาตีพิมพ์ ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ
6. ผู้ประเมินบทความที่ตรวจพบว่าบทความที่พิจารณาอยู่มีความเหมือนหรือความซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่น ผู้ประเมินบทความต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบ
7. ผู้ประเมินบทความต้องส่งผลประเมินบทความตามกำหนดเวลา

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

1. ผลงานวิจัยที่เป็นการวิจัยในมนุษย์ต้องดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการวิจัยในมนุษย์ด้านพฤติกรรมศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ของคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
2. ผลงานวิจัยที่มีผู้รับการวิจัยมีความเปราะบางจะต้องพิจารณาจากความเป็นตัวแทนที่หลากหลาย วิธีการที่เข้าไปติดต่อ ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และข้อคำถามที่สามารถตอบได้
3. ผลงานวิจัยที่กระทำในบุคคลที่มีความเปราะบางหรือผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ต้องขอความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ของผู้นั้นตามกฎหมายและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประกาศกำหนด
4. ผลงานวิจัยที่กระทำเกี่ยวกับผู้เสียชีวิตจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้จัดการมรดกหรือทายาท และห้ามมิให้กระทำการวิจัยดังกล่าวหากขัดกับเจตนาที่ได้ทำเป็นหนังสือของผู้เสียชีวิตนั้น
5. ผลงานวิจัยที่เป็นการวิจัยในมนุษย์ต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และกฎหมายอื่น
6. ผลงานวิจัยที่มีการใช้ข้อมูลจากการทำการวิจัยในมนุษย์ ผู้นิพนธ์ต้องแสดงหลักฐานการอนุญาตจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ของสถาบันที่มีการดำเนินการ

คำแนะนำผู้พิมพ์

การจัดพิมพ์บทความ

1. พิมพ์แบบหน้าเดียวในกระดาษขนาด US Letter ตั้งขอบกระดาษทุกด้าน 1 นิ้ว (2.54 เซนติเมตร)
2. ตัวอักษรใช้รูปแบบ Cordia New ได้แก่ ส่วนชื่อเรื่องใช้ขนาด 18 ส่วนเนื้อหาใช้ขนาด 15 และเชิงอรรถใช้ขนาด 12
3. เนื้อหาบทความจัดพิมพ์ 1 คอลัมน์
4. ความยาวของบทความ 8-12 หน้า

ส่วนประกอบของบทความ

1. ชื่อเรื่องบทความ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
2. ชื่อผู้พิมพ์ หากมีมากกว่าหนึ่งคนต้องระบุชื่อทุกคน พร้อมระบุสังกัดและที่อยู่ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
3. ระบุอีเมลของผู้รับผิดชอบบทความ (Corresponding Author Email)
4. บทคัดย่อ (Abstract) ความยาวไม่เกิน 500 คำ และคำสำคัญ 3-5 คำ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
5. ระบุประเภทบทความ (Type of Article)
6. เนื้อหา

6.1 บทความวิชาการ ประกอบด้วย บทนำ กรอบในการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ บทสรุป และข้อเสนอแนะ

6.2 บทความวิจัย ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวความคิดในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

7. การอ้างอิง ใช้รูปแบบ APA Style (7th ed.)

รูปแบบการอ้างอิง

1. การอ้างอิงในเนื้อหา
 - ... (ชื่อ ชื่อสกุล, ปี พ.ศ., เลขหน้า)
 - ชื่อ ชื่อสกุล (ปี พ.ศ., เลขหน้า) ...
2. เอกสารอ้างอิงท้ายบทความ
 - 2.1 หนังสือ
ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). ชื่อหนังสือ. สำนักพิมพ์.
 - 2.2 วารสาร
ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร, ปีที่(ฉบับที่), เลขหน้า.
 - 2.3 วิทยานิพนธ์
ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์. วิทยานิพนธ์และชื่อปริญญา, ชื่อสถาบันการศึกษา.
 - 2.4 เอกสารที่นำเสนอในการประชุมวิชาการ
ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). ชื่อเรื่อง. ใน ชื่อหัวข้อการประชุม (เลขหน้า). หน่วยงานที่จัดประชุม.
 - 2.5 แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์
ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). ชื่อเรื่อง. ค้นจาก แหล่งข้อมูล.

การส่งบทความ

ส่งบทความบนเว็บไซต์ <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ>

ตัวอย่างการเขียนบทความวิชาการ

ชื่อเรื่อง.....
.....

ชื่อ ชื่อสกุลผู้นิพนธ์¹

บทคัดย่อ

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

คำสำคัญ:;;

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

¹สังกัดของผู้นิพนธ์

ที่อยู่สังกัดของผู้นิพนธ์

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล:

Title.....
.....

Author's Name Surname¹

Abstract

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Keywords:;;

Type of Article: Academic Article

¹ Author's Affiliation

Author's Address

Corresponding Author Email:

บทนำ

.....

.....

.....

กรอบในการวิเคราะห์

.....

.....

.....

ผลการวิเคราะห์

.....

.....

.....

บทสรุป

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

เอกสารอ้างอิง

.....

.....

.....

ตัวอย่างการเขียนบทความวิจัย

ชื่อเรื่อง.....
.....

ชื่อ ชื่อสกุลผู้นิพนธ์¹

บทคัดย่อ

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

คำสำคัญ:;;

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹สังกัดของผู้นิพนธ์

ที่อยู่สังกัดของผู้นิพนธ์

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล:



Title.....
.....

Author's Name Surname¹

Abstract

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Keywords:;;

Type of Article: Research Article

¹ Author's Affiliation

Author's Address

Corresponding Author Email:

บทนำ

.....

.....

.....

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

.....

.....

.....

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

.....

.....

.....

วิธีดำเนินการวิจัย

.....

.....

.....

ผลการวิจัย

.....

.....

.....

การอภิปรายผล

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

เอกสารอ้างอิง

.....

.....

.....

แบบเสนอบทความ

เรียน บรรณาธิการวารสารนิติรัฐ

ข้าพเจ้า ☐ นาย ☐ นาง ☐ นางสาว ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ).....

ชื่อ ชื่อสกุล (ภาษาไทย).....

ชื่อ ชื่อสกุล (ภาษาอังกฤษ).....

ตำแหน่ง.....

หน่วยงานที่สังกัด.....

ที่อยู่ของหน่วยงานที่สังกัด.....

.....

.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้.....

.....

.....

หมายเลขโทรศัพท์..... อีเมล:

มีความประสงค์ขอส่งบทความ เรื่อง:

ชื่อบทความ (ภาษาไทย).....

.....

.....

ชื่อบทความ (ภาษาอังกฤษ).....

.....

.....

ประเภทของบทความ ☐ บทความวิชาการ ☐ บทความวิจัย

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าบทความนี้ ☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้า ☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าและผู้ที่มีส่วนร่วมระบุชื่อ

บทความนี้ยังไม่เคยตีพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน และจะไม่นำไปเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่นอีกนับจากวันที่ข้าพเจ้าได้ส่งผลงานต้นฉบับนี้มายังบรรณาธิการวารสารนิติรัฐ

พร้อมนี้ ข้าพเจ้าได้ส่งเอกสารให้บรรณาธิการวารสารนิติรัฐ ดังนี้

☒ ส่งต้นฉบับบทความไปที่ เว็บไซต์: <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ>

☒ ส่งต้นฉบับบทความไปที่ อีเมล: legalstatejournal@gmail.com

☒ ส่งแบบเสนอบทความไปที่ อีเมล: legalstatejournal@gmail.com

ลงชื่อ.....เจ้าของบทความ

(.....)

วันที่.....เดือน.....ปี พ.ศ.

