วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

Sisaket Rajabhat Law Journal

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2569
Vol. 3 No. 1 January - June 2026
ISSN 3056-9451 (Online)

สาขาวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ



วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

Sisaket Rajabhat Law Journal

ปีที่ ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2569)

Vol.2 No.1 (January – June 2026)

ISSN: 3056-9451 (online)

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
Sisaket Rajabhat Law Journal

วารสารนี้เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

การเผยแพร่ ปีละ 2 ฉบับ
ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - มิถุนายน
ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม

หน่วยงาน สาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

ที่ปรึกษาวารสาร นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
คณบดีวิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

กองบรรณาธิการ
ภายนอกมหาวิทยาลัย
ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ตรีเนตร สาระพงษ์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูภณัช รัตนชัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนิดา พรมหล้า มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีรยุทธ ลาสงยาง มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
อาจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิติ ไวกวี มหาวิทยาลัยพะเยา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร.เด่นคุณ ธรรมนิตย์ชยุฒ มหาวิทยาลัยเกริก
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณทิชา ภักดีคง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ภายในมหาวิทยาลัย รองศาสตราจารย์ ดร.ภัควัฒน์ จรรยาสุทธิวงศ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่ร้อยตรี ดร.ณัฐวัฒน์ บัวทอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทรณ์ สิทธิศักดิ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวดี มัญติยาการกุล มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ นายสันติภาพ รัตนวรรณ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

สำนักงาน สำนักงานวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
สาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
319 ถนนไทยพันทา ตำบลโพธิ์
อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ 33000
โทร 089-1999618
E-mail: sisaketlawjournal@gmail.com

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ เป็นฉบับแรกของวารสาร ซึ่งมุ่งมั่น สร้างสรรค์ พร้อมเผยแพร่ผลงานทางวิชาการจากผู้นิพนธ์ที่ได้ศึกษา ค้นคว้าประเด็นปัญหาด้านกฎหมายและกรบวนการยุติธรรม เพื่อให้ปรากฏสู่สายต่อผู้อ่านทุกท่านได้พิจารณา พร้อมทั้งได้มีข้อเสนอแนะต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข และเพื่อขจัดปัญหาให้กับชุมชน ท้องถิ่นที่เกี่ยวช้องในเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อส่งผลต่อสังคมโดยรวมและประเทศชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ต่อไป

วารสารฉบับนี้ได้นำเสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ให้เช่า กรณีที่ผู้เช่าได้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งคงต้องพิจารณาว่าผู้ให้เช่าต้องรับผิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (ผู้เช่า) มากน้อยเพียงใด ฐานความผิดใด ซึ่งปัจจุบัน กรณีหอพัก มักเกิดการกระทำความผิดทางอาญาโดยผู้เช่า ซึ่งต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแล และควบคุม ต่อไป โดยประสิทธิ์ศักดิ์ ฝอยทอง ในเรื่อง **“ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่าทรัพย์สินจากการกระทำความผิดของผู้เช่า: กรณีการเช่าหอพัก”**

งานวิจัยชิ้นต่อมา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดมหรสพ ในภาคอีสานจะเป็นกรณีหมอลำ ซึ่งหมอลำนั้นได้รับความนิยมในเทศกาลต่าง ๆ ของภาคอีสานซึ่งยังคงมีประเด็นที่น่าสนใจทางกฎหมายหลายประการ โดยณัฐนิชา ฝอยทอง ในเรื่อง **“ปัญหากฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ: กรณีหมอลำในภาคอีสาน”**

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่ได้คัดสรรค์มานี้ จะเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าของนำวิชาการ นักเรียน นักศึกษา หรือผู้ที่สนใจ เพื่อนำไปสู่การค้นคว้า และพัฒนางานที่ทำอยู่ให้ก้าวหน้าและได้ผลดียิ่งขึ้นต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน

บรรณาธิการ

สารบัญ

หน้า

บทบรรณาธิการ

บทความวิจัย

ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า: กรณีการเช่าหอพัก 1
ประสิทธิ์ศักดิ์ ฝอยทอง

ปัญหากฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ: กรณีหมอลำในภาคอีสาน 25
ณัฐนิชา ฝอยทอง

บทความวิชาการ

สถานะทางกฎหมายของหนังสือชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติราชการ 50
พชร มั่นเกษวิทย์

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน 50

รูปแบบการเขียนอ้างอิง 55

ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่าทรัพย์สินจากการกระทำความผิดของผู้เช่า: กรณีการเช่าหอพัก

Legal Issues Concerning the Liability of Lessors for the Wrongful Acts of Lessees: A Case Study of Dormitory Leases

ประสิทธิ์ศักดิ์ ฝอยทอง[1]

Prasitsak Foythong[2]

วันที่รับบทความ : 10 มีนาคม 2569
วันที่แก้ไขบทความ : 3 เมษายน 2569
วันที่ตอบรับ : 5 เมษายน 2569
วันที่เผยแพร่ : 30 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เพื่อศึกษาถึงความหมายของการเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ให้เช่าเช่าทรัพย์สินจากการกระทำความผิดของผู้เช่า กรณีการเช่าหอพัก และเพื่อเสนอการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการความรับผิดของผู้ให้เช่าเช่าทรัพย์สินจากการกระทำความผิดของผู้เช่า กรณีการเช่าหอพัก

ผลการวิจัยพบว่า มีประเด็นปัญหาการความรับผิดของผู้ให้เช่าเช่าทรัพย์สินจากการกระทำความผิดของผู้เช่ากรณีการเช่าหอพัก ดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับความผิดที่ผู้เช่าได้กระทำมีผลทำให้ผู้ให้เช่าต้องรับผิด ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดตามกฎหมายของผู้ให้เช่า ปัญหาเกี่ยวกับโทษที่ลงแก่ผู้ให้เช่าจากการกระทำผิดทางอาญาของผู้เช่า

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่ได้จากการวิจัย โดย การจัดทำกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการจัดการสถานที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญ ประมวลกฎหมายยาเสพติดและพระราชบัญญัติการพนัน โดยเพิ่มกลไกแจ้งเตือนและความรับผิดของผู้ให้เช่าทั่วไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาอย่างเป็นระบบ และควรยก

[1]ประสิทธิ์ศักดิ์ ฝอยทอง สำนักกฎหมายประสิทธิ์ศักดิ์ ฝอยทอง ทนายความ 129 หมู่ 7 บ้านนาตาล ตำบลเวียงเหนือ อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ 33110, E-mail : prasitsak111@gmail.com

[2]Prasitsak Foythong Prasitsak Foythong Law Office, 129 Village No. 7, Natan Village, Wiang Nuea Subdistrict Kantharalak District Sisaket Province , Thailand, 33110 E-mail : prasitsak111@gmail.com

ร่างกฎหมายเฉพาะว่าด้วยสถานที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญเรื้อรัง และปรับกฎหมายเดิม เช่น ยาเสพติด การพนัน และค้ามนุษย์ ให้แยกกรณีผู้ให้เช่าที่เจตนาไม่ชัดเจนออกจากตัวการ โดยกำหนดโทษที่เบาและได้สัดส่วนมากขึ้น

คำสำคัญ: ผู้ให้เช่า; ผู้เช่า; ความรับผิดทางอาญา

Abstract

This research aims to examine the meaning of the lease of property under the Civil and Commercial Code, to study problems concerning the liability of lessors arising from criminal acts committed by lessees in the context of dormitory rentals, and to propose solutions to issues relating to the liability of lessors for criminal conduct committed by lessees in dormitory rental cases.

The research findings indicate that there are several issues concerning the liability of lessors arising from criminal acts committed by lessees in dormitory rental cases, as follows: problems relating to the offenses committed by lessees that may result in the liability of lessors; problems concerning the legal liability of lessors; and problems regarding the penalties imposed on lessors for criminal acts committed by lessees.

The researcher therefore proposes the following recommendations derived from this study: the enactment of specific legislation on the management of premises causing chronic public nuisance, amendments to the Narcotics Code and the Gambling Act by introducing notification mechanisms and extending liability to general lessors in order to enhance systematic prevention of such problems, and the drafting of dedicated legislation on chronic nuisance premises. It is also recommended that existing laws, such as those concerning narcotics, gambling, and human trafficking, be revised to distinguish lessors with unclear intent from principal offenders, and to impose lighter and more proportionate penalties accordingly.

Keywords: Lessor; Lessee; Criminal Liability

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการให้เช่าหอพักนับเป็นธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตเมืองและพื้นที่ที่เป็นแหล่งการศึกษา โรงงานอุตสาหกรรม และศูนย์กลางทางธุรกิจ ซึ่งมีประชาชน นักเรียน นักศึกษา และแรงงานจำนวนมากจำเป็นต้องเช่าที่พักอาศัยเป็นการชั่วคราวหรือระยะยาว ความต้องการที่อยู่อาศัยดังกล่าวส่งผลให้ธุรกิจหอพักมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งในรูปแบบของหอพักเอกชน อพาร์ตเมนต์ และอาคารให้เช่าประเภทต่าง ๆ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ประกอบการหอพักมีบทบาทเป็นผู้จัดหาสถานที่พักอาศัยและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เช่าตามข้อตกลงแห่งสัญญาเช่า

แม้ว่าการให้เช่าหอพักจะเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่งที่ตั้งอยู่บนหลักเสรีภาพในการทำนิติกรรมและสัญญา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าหอพักจำนวนไม่น้อยถูกใช้เป็นสถานที่ในการกระทำความผิดอาญาหลายรูปแบบ เช่น การจำหน่ายยาเสพติด การลักลอบเล่นการพนัน การค้ามนุษย์ การค้าประเวณี การฟอกเงิน การฉ้อโกงผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนการใช้เป็นสถานที่พักพิงของผู้หลบหนีคดีหรือผู้กระทำความผิดอื่น ๆ ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทั้งต่อผู้เสียหาย ชุมชน และความสงบเรียบร้อยของสังคม อีกทั้งยังก่อให้เกิดข้อถกเถียงในทางกฎหมายว่า ผู้ให้เช่าหอพักควรต้องรับผิดทางอาญาเพียงใด หากการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นภายในทรัพย์สินของตน

โดยหลักทั่วไปของกฎหมายอาญา ความรับผิดทางอาญาย่อมเกิดขึ้นเฉพาะแก่บุคคลผู้ซึ่งได้กระทำความผิดด้วยตนเอง หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ทั้งนี้ ความรับผิดทางอาญาตั้งอยู่บนหลักความรับผิดเฉพาะตัว ซึ่งกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดเฉพาะการกระทำที่ตนได้กระทำโดยมีเจตนาหรือประมาทตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การที่ผู้เช่ากระทำความผิดภายในห้องพักหรือพื้นที่เช่าจึงมิได้หมายความว่าผู้ให้เช่าจะต้องรับผิดโดยอัตโนมัติ เพียงเพราะเป็นเจ้าของอาคารหรือทรัพย์สินที่ใช้เป็นสถานที่กระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณีกลับปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าผู้ให้เช่าบางรายอาจรับรู้ถึงพฤติการณ์อันผิดปกติของผู้เช่า หรืออาจทราบว่าผู้เช่าใช้ห้องพักเป็นสถานที่กระทำความผิด แต่กลับละเลยไม่ดำเนินการใด ๆ หรือในบางกรณีอาจให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก หรือได้รับผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่าพฤติการณ์ของผู้ให้เช่าดังกล่าวจะเข้าลักษณะของการเป็นผู้สนับสนุนหรือผู้ร่วมกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาหรือไม่ และขอบเขตแห่งหน้าที่ของผู้ให้เช่าในการป้องกันมิให้ทรัพย์สินของตนถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดควรมีเพียงใด

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ กฎหมายไทยยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะที่กำหนดความรับผิดทางอาญาของผู้ให้เช่าหอพักในกรณีที่ผู้เช่ากระทำความผิดไว้อย่างชัดเจน ทำให้การวินิจฉัยต้องอาศัยหลักกฎหมายอาญาทั่วไป ประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย และอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีแนวทางตีความแตกต่างกัน

นอกจากนี้ ธุรกิจหอพักในปัจจุบันมีรูปแบบการบริหารจัดการที่หลากหลาย บางแห่งเจ้าของบริหารกิจการด้วยตนเอง ขณะที่บางแห่งแต่งตั้งผู้จัดการหรือบริษัทบริหารทรัพย์สินเข้ามาดำเนินการแทน เจ้าของอาคารบางรายอาจมิได้พักอาศัยอยู่ในพื้นที่และมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานประจำวัน จึงเกิดคำถามว่าหากผู้จัดการหรือพนักงานทราบถึงการกระทำความผิด แต่เจ้าของไม่ทราบ เจ้าของจะต้องรับผิดหรือไม่ หรือหากเจ้าของทราบเพียงว่ามีพฤติการณ์น่าสงสัย แต่ยังไม่มีหลักฐานยืนยันว่ามีการกระทำความผิด จะมีหน้าที่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่หรือดำเนินการเลิกสัญญาเช่าหรือไม่ ประเด็นเหล่านี้ยังคงเป็นช่องว่างที่สำคัญในทางกฎหมาย

ในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดความรับผิดของผู้ให้เช่าอย่างกว้างขวางเกินสมควรอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อหลักความรับผิดเฉพาะตัวในกฎหมายอาญา เนื่องจากผู้ให้เช่ามิใช่ผู้กระทำความผิดโดยตรง อีกทั้งโดยสภาพแห่งการเช่า ผู้ให้เช่าไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมพฤติกรรมส่วนตัวของผู้เช่าได้ตลอดเวลา การกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้เช่าต้องตรวจสอบกิจกรรมของผู้เช่าอย่างต่อเนื่องอาจกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้เช่า และอาจเป็นภาระเกินสมควรแก่ผู้ประกอบธุรกิจหอพัก

ในทางกลับกัน หากกฎหมายมิได้กำหนดมาตรการใด ๆ ให้ผู้ให้เช่ามีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังตามสมควร อาจเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดใช้หอพักเป็นฐานในการประกอบอาชญากรรมได้โดยง่าย อีกทั้งผู้ให้เช่าบางรายอาจเพิกเฉยต่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏ หรือจงใจไม่ตรวจสอบเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในภาพรวม

เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของอาชญากรรมในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ารูปแบบการกระทำความผิดมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะอาชญากรรมข้ามชาติ อาชญากรรมทางเทคโนโลยี และการฟอกเงิน ซึ่งผู้กระทำความผิดมักเช่าห้องพักโดยใช้เอกสารปลอมหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ทำสัญญาเช่า ทำให้การตรวจสอบตัวตนของผู้เช่าเป็นไปได้ยาก ประกอบกับการทำธุรกรรมผ่านระบบดิจิทัลทำให้การกระทำความผิดเกิดขึ้นภายในห้องพักโดยแทบไม่มีบุคคลภายนอกสังเกตเห็น ส่งผลให้ผู้ให้เช่าประสบปัญหาในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และยากต่อการแยกแยะระหว่างพฤติกรรมที่น่าสงสัยกับการใช้ชีวิตส่วนตัวของผู้เช่า

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ให้เช่าหอพัก ทั้งในด้านการตรวจสอบข้อมูลของผู้เช่า การจัดเก็บข้อมูล การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการเมื่อพบพฤติการณ์อันควรสงสัย ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวควรอยู่บนพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วน มิใช่เป็นการกำหนดภาระเกินสมควรแก่ผู้ประกอบการ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้เช่าโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกความรับผิดระหว่างผู้ให้เช่าที่ไม่มีส่วนรู้เห็นกับผู้ให้เช่าที่มีเจตนาสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาองค์ประกอบความผิด ทั้งในด้านเจตนา การรับรู้ข้อเท็จจริง และการกระทำที่ถือเป็นการสนับสนุนการกระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักนิติธรรม และไม่เป็นการขยายความรับผิดทางอาญาเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

การศึกษาประเด็นดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลักพื้นฐานของกฎหมายอาญา ได้แก่ หลักความรับผิดเฉพาะตัว หลักเจตนา และหลักการตีความกฎหมายอาญาโดยเคร่งครัด ขณะเดียวกันก็เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคมและการป้องกันอาชญากรรมที่ใช้สถานที่พักอาศัยเป็นฐานในการกระทำความผิด

ดังนั้น การศึกษาปัญหาความรับผิดทางอาญาของผู้ให้เช่าหอพักอันเกิดจากการกระทำความผิดของผู้เช่า จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ขอบเขตของความรับผิดของผู้ให้เช่าตามหลักกฎหมายอาญา ศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน วิเคราะห์ช่องว่างของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ให้เช่า ผู้เช่า และประโยชน์สาธารณะ อันจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายให้มีความชัดเจน มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพสังคมและรูปแบบอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความหมายของการเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ให้เช่าเช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า: กรณีการเช่าหอพัก

1.2.3 เพื่อเสนอการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการความรับผิดของผู้ให้เช่าเช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า: กรณีการเช่าหอพัก

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษา คือ ศึกษาความหมายของการเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศึกปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ให้เช่าเช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า กรณีการเช่าหอพัก ตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพื่อเสนอการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการความรับผิดของผู้ให้เช่าเช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า กรณีการเช่าหอพัก

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากกฎหมายไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงหนังสือ ตำรา งานวิจัย และบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการทำสัญญา

การทำสัญญานั้นเป็นหลักการในการที่บุคคลสองฝ่ายทำความตกลง เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามสัญญา หรือในกรณีที่มีผู้ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ย่อมต้องถูกบังคับทางแพ่ง ต่อไป

2.1.1 หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายเอกชน ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของเอกชน (Party Autonomy) โดยเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายของตนได้อย่างเสรี ทั้งในด้านการตัดสินใจว่าจะเข้าทำสัญญาหรือไม่ จะเลือกทำสัญญากับบุคคลใด และจะกำหนดสิทธิ หน้าที่ รวมถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัญญาในลักษณะใด หลักการดังกล่าวสะท้อนถึงการเคารพในเสรีภาพของบุคคลและความเสมอภาคของคู่สัญญา อันเป็นรากฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและการหมุนเวียนทางการค้า ทั้งนี้ หลักเสรีภาพในการทำสัญญายังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา (Sanctity of Contract) ซึ่งกำหนดให้คู่สัญญาต้องผูกพันและปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้แสดงเจตนาไว้โดยสุจริต (ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, 2552, น. 257-259)

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการทำสัญญามิใช่สิทธิที่สามารถใช้ได้โดยปราศจากขอบเขต หากแต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ ซึ่งคู่สัญญาไม่อาจตกลงยกเว้นหรือแก้ไขได้ นอกจากนี้ การใช้สิทธิและการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างคู่สัญญา มิฉะนั้น ข้อตกลงบางประการอาจตกเป็นโมฆะหรือไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย

สำหรับกฎหมายไทย แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมิได้บัญญัติรับรองหลักเสรีภาพในการทำสัญญาไว้โดยตรง แต่หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับผ่านบทบัญญัติเกี่ยวกับนิติกรรม สัญญา และการใช้สิทธิโดยสุจริต ซึ่งเปิดโอกาสให้คู่สัญญาสามารถกำหนดเนื้อหาแห่งสัญญาได้ตามความประสงค์ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หลักการนี้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญของสัญญาเช่าทรัพย์และ

สัญญาเช่าหอพัก กล่าวคือ ผู้ให้เช่าและผู้เช่ามีเสรีภาพในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ตลอดจนมาตรการป้องกันการใช้ทรัพย์สินเพื่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ข้อตกลงดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการตัดสิทธิหรือยกเว้นความรับผิดในลักษณะที่ขัดต่อบทบัญญัติบังคับของกฎหมายหรือหลักความสงบเรียบร้อยของสังคม อันเป็นข้อจำกัดสำคัญของหลักเสรีภาพในการทำสัญญาในระบบกฎหมายไทย

2.1.2 หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งสัญญา (Sanctity of Contract)

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งสัญญา (Sanctity of Contract) เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสัญญาที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญา โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อคู่สัญญาได้แสดงเจตนาเข้าทำสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว สัญญาดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ที่ได้ตกลงกันไว้ หลักการนี้มีรากฐานจากแนวคิดภาษาละติน pacta sunt servanda ซึ่งมีความหมายว่า “สัญญาต้องได้รับการปฏิบัติตาม” อันสะท้อนถึงความมั่นคงแน่นอนของนิติสัมพันธ์ ความสุจริตในการปฏิบัติตามข้อตกลง และความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย ทั้งนี้ หลักดังกล่าวมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการคุ้มครองความคาดหมายอันชอบด้วยกฎหมายของคู่สัญญา (Zimmermann, 1996)

อย่างไรก็ตาม หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งสัญญามิใช่หลักที่ใช้บังคับโดยปราศจากข้อจำกัด แม้ว่าสัญญาจะมีผลผูกพันระหว่างคู่สัญญา แต่การบังคับใช้สัญญาจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้หลักความสุจริตและความเป็นธรรม หากปรากฏว่าข้อกำหนดในสัญญาเป็นการเอารัดเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อตกลงที่กฎหมายห้ามไว้ ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยให้ข้อสัญญานั้นตกเป็นโมฆะหรือไม่อาจบังคับใช้ได้ หลักการดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของกฎหมายในการสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของเอกชนกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Treitel, 2020)

สำหรับกฎหมายไทย แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมิได้บัญญัติคำว่า “หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งสัญญา” ไว้โดยตรง แต่หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองผ่านบทบัญญัติที่กำหนดให้สัญญาซึ่งเกิดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลผูกพันคู่สัญญา และคู่สัญญาต้องใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต หลักการนี้จึงมีความสำคัญต่อสัญญาเช่าทรัพย์และสัญญาเช่าหอพัก เนื่องจากผู้ให้เช่าและผู้เช่าต่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน การรักษาความสงบเรียบร้อย และการไม่ใช้ทรัพย์สินเพื่อการกระทำอันผิดกฎหมาย หากฝ่ายใดฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าว อีกฝ่ายย่อมมีสิทธิใช้มาตรการทางกฎหมายตามที่บัญญัติไว้หรือที่กำหนดไว้ในสัญญา ทั้งนี้ ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักความสุจริตในการใช้สิทธิ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 และมาตรา 149)

2.1.3 หลักความสุจริต (Good Faith)

หลักความสุจริต (Good Faith) เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่กำหนดให้บุคคลต้องใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความซื่อสัตย์สุจริต ความเป็นธรรม และความไว้วางใจอันชอบด้วยกฎหมายระหว่างคู่กรณี หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองเสรีภาพในการทำสัญญากับการป้องกันการใช้สิทธิในทางที่ไม่เป็นธรรมหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยหลักความสุจริตมิได้จำกัดอยู่เพียงช่วงเวลาของการปฏิบัติตามสัญญาเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงขั้นตอนก่อนการทำสัญญา ระหว่างการปฏิบัติตามสัญญา และภายหลังการสิ้นสุดของสัญญา ทั้งนี้ คู่สัญญาจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่มีสาระสำคัญ ไม่ปกปิดข้อเท็จจริงที่อาจมีผลต่อการตัดสินใจของอีกฝ่าย และต้องไม่ใช้สิทธิของตนในลักษณะที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบหรือขัดต่อความไว้วางใจที่คู่สัญญามีต่อกัน (Zimmermann & Whittaker, 2000)

ในระบบกฎหมายไทย หลักความสุจริตได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลต้องใช้สิทธิและชำระหนี้โดยสุจริต หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักทั่วไปที่ใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ทุกประเภท รวมถึงสัญญาเช่าทรัพย์และสัญญาเช่าหอพัก โดยผู้ให้เช่าและผู้เช่าต่างมีหน้าที่ปฏิบัติต่อกันด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เคารพสิทธิของอีกฝ่าย และหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่จำเป็น ตัวอย่างเช่น ผู้ให้เช่าควรเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับทรัพย์สินและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการดูแลรักษาความปลอดภัยของอาคาร ขณะที่ผู้เช่าต้องใช้ทรัพย์สินตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาและไม่ใช้ห้องพักเป็นสถานที่กระทำการอันผิดกฎหมาย หากฝ่ายใดใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่โดยขัดต่อหลักความสุจริต แม้จะอาศัยสิทธิที่กฎหมายหรือสัญญารับรองไว้ การกระทำดังกล่าวอาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย หรืออาจก่อให้เกิดความรับผิดตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5)

ในบริบทของการให้เช่าหอพัก หลักความสุจริตมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้เช่าและผู้เช่า โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เช่านำห้องพักไปใช้เป็นสถานที่กระทำความผิดอาญา หากผู้ให้เช่าทราบหรือควรทราบถึงพฤติการณ์ดังกล่าว แต่เพิกเฉยหรือให้การสนับสนุนโดยปริยาย ย่อมอาจถูกพิจารณาว่าเป็นการใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงสำคัญที่ศาลอาจนำมาประกอบการวินิจฉัยถึงความรับผิดตามกฎหมาย ทั้งนี้ การยึดถือหลักความสุจริตจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยส่งเสริมความเป็นธรรมในการบังคับใช้สัญญาและรักษาความสมดุลระหว่างสิทธิของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ

2.2 ความหมายของสัญญาเช่าทรัพย์

สัญญาเช่าทรัพย์ (Lease of Property) เป็นสัญญาประเภทหนึ่งในกฎหมายเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "ผู้ให้เช่า" (Lessor) ยินยอมให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "ผู้เช่า" (Lessee) ได้ใช้

หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเป็นการชั่วคราว โดยผู้เช่าตกลงชำระค่าเช่าเป็นค่าตอบแทนตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา สัญญาเช่าทรัพย์จึงเป็นนิติสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ผู้ให้เช่ามีหน้าที่ส่งมอบทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเช่า รวมทั้งต้องรับประกันการใช้ทรัพย์ของผู้เช่าตลอดอายุสัญญา ขณะที่ผู้เช่ามีหน้าที่ชำระค่าเช่า ใช้ทรัพย์สินด้วยความระมัดระวังเสมือนวิญญูชน และส่งคืนทรัพย์สินเมื่อสัญญาสิ้นสุด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537)

กฎหมายไทยได้บัญญัติความหมายของสัญญาเช่าทรัพย์ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537 ว่า "อันว่าเช่าทรัพย์นั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น" บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าสาระสำคัญของสัญญาเช่าทรัพย์ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญสามประการ ได้แก่ การให้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สิน การกำหนดระยะเวลาของการเช่า และการชำระค่าเช่าเป็นค่าตอบแทน ซึ่งองค์ประกอบทั้งสามประการนี้ถือเป็นสาระสำคัญที่ทำให้สัญญาเช่าทรัพย์แตกต่างจากนิติกรรมประเภทอื่น

สัญญาเช่าทรัพย์ถือเป็นสัญญาต่างตอบแทน (Bilateral Contract) ที่ก่อให้เกิดหนี้และสิทธิระหว่างคู่สัญญาโดยต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างสุจริตและเป็นธรรม ผู้ให้เช่าไม่เพียงมีหน้าที่ส่งมอบทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ดูแลมิให้ผู้เช่าถูกรบกวนในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินตามสมควร ขณะที่ผู้เช่าต้องใช้ทรัพย์สินตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญา ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์หรือใช้ทรัพย์ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ให้เช่าหรือบุคคลอื่น หลักการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสัญญาเช่าหอพัก เนื่องจากหอพักเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัย การใช้ทรัพย์สินนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของสัญญา เช่น การใช้เป็นสถานที่กระทำความผิดอาญา ย่อมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ให้เช่า ผู้พักอาศัยรายอื่น และความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งยังอาจนำไปสู่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาและการกำหนดขอบเขตความรับผิดของคู่สัญญาตามกฎหมาย ดังนั้น การทำความเข้าใจความหมายและลักษณะของสัญญาเช่าทรัพย์จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการศึกษาประเด็นความรับผิดของผู้ให้เช่าหอพักในกรณีที่ผู้เช่านำทรัพย์สินไปใช้เป็นเครื่องมือหรือสถานที่ในการกระทำความผิดอาญา

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ให้เช่าจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้เช่าในทรัพย์สินที่ให้เช่า

ความรับผิดทางอาญา โดยหลักแล้วต้องรับผิดเฉพาะการกระทำความผิดของตนเองที่เกิดจากการกระทำโดยเจตนา หรือเกิดจากการกระทำโดยประมาทเฉพาะในความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตาม บากรณีอาจต้องรับผิดไปถึงความรับผิดที่เกิดจากการกระทำความผิดของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมาบัญญัติไว้

2.3.1 ความรับผิดทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของตน

หลักความรับผิดทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของตน (Principle of Personal Criminal Responsibility) เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญาสมัยใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า บุคคลจะต้องรับผิดทางอาญาเฉพาะในกรณีที่ตนเองได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ และการกระทำนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบความผิดทั้งในส่วนของการกระทำ (Actus Reus) และสภาพจิตใจหรือเจตนา (Mens Rea) ตามที่กฎหมายกำหนด หลักการดังกล่าวมีรากฐานมาจากแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความรับผิดเฉพาะบุคคล ซึ่งมุ่งคุ้มครองมิให้บุคคลต้องรับโทษอาญาจากการกระทำของผู้อื่นโดยปราศจากเหตุอันสมควร ทั้งยังสะท้อนหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่กำหนดให้การลงโทษต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกระทำและความรับผิดของผู้กระทำแต่ละราย (Ashworth, 2021)

ในระบบกฎหมายอาญาไทย หลักความรับผิดทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของตนได้รับการรับรองผ่านบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดให้บุคคลจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อได้กระทำการโดยเจตนาหรือโดยประมาทในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ การลงโทษบุคคลจึงต้องพิจารณาจากพฤติการณ์และบทบาทของบุคคลนั้นเป็นรายกรณี มิใช่อาศัยเพียงความสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดหรือการเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หลักการดังกล่าวจึงเป็นการปฏิเสธแนวคิดความรับผิดโดยอาศัยฐานะหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว (Status Liability) อันเป็นหลักที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายอาญาสมัยใหม่ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59)

สำหรับกรณีการเช่าหอพัก หลักความรับผิดทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของตนมีความสำคัญต่อการกำหนดขอบเขตความรับผิดของผู้ให้เช่า กล่าวคือ การที่ผู้เช่าใช้ห้องพักเป็นสถานที่กระทำความผิดอาญาย่อมไม่เป็นเหตุให้ผู้ให้เช่าต้องรับผิดทางอาญาโดยอัตโนมัติ เพียงเพราะเป็นเจ้าของอาคารหรือผู้ให้เช่าทรัพย์สิน เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ให้เช่ามีส่วนร่วมในการกระทำความผิด เช่น เป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือมีเจตนาช่วยเหลือให้การกระทำความผิดสำเร็จ ทั้งนี้ การพิจารณาความรับผิดของผู้ให้เช่าจึงต้องอาศัยพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำและเจตนาของผู้ให้เช่าเป็นสำคัญ มิใช่อาศัยข้อสันนิษฐานจากสถานะของ การเป็นเจ้าของทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว หลักการดังกล่าวจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิ

ของเจ้าของทรัพย์สินกับการบังคับใช้กฎหมายอาญาอย่างเป็นธรรม และเป็นกรอบสำคัญในการวิเคราะห์ประเด็นความรับผิดของผู้ให้เช่าหอพักในกรณีที่ผู้เช่ากระทำความผิดภายในทรัพย์สินที่เช่า

2.3.2 ความรับผิดทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น

ความรับผิดทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Criminal Liability for Acts of Others) เป็นข้อยกเว้นของหลักความรับผิดเฉพาะตัวในกฎหมายอาญา ซึ่งโดยปกติแล้วบุคคลย่อมต้องรับผิดเฉพาะการกระทำของตนเองเท่านั้น อย่างไรก็ดี ในบางสถานการณ์กฎหมายอาญาได้กำหนดให้บุคคลหนึ่งต้องรับผิดจากการกระทำของอีกบุคคลหนึ่งได้ หากมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่ทำให้สามารถเชื่อมโยงความรับผิดดังกล่าวได้ โดยแนวคิดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและควบคุมพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกันหรือมีผู้ควบคุมอยู่เบื้องหลัง (Ashworth, 2021)

โดยหลักแล้ว ความรับผิดจากการกระทำของบุคคลอื่นสามารถปรากฏได้ในหลายรูปแบบ เช่น ความรับผิดในฐานะตัวการร่วม (co-principal liability) ผู้ใช้ให้กระทำความผิด (instigation) หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิด (aiding and abetting) ซึ่งบุคคลเหล่านี้แม้ไม่ได้ลงมือกระทำความผิดด้วยตนเอง แต่หากมีการกระทำหรือเจตนาช่วยเหลือ สนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทำความผิด ย่อมถือว่ามีส่วนในความผิดและต้องรับโทษเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่อง “การมีส่วนร่วมในความผิด” (participation in crime) ซึ่งถือว่าความผิดทางอาญาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงผู้ลงมือโดยตรงเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดผลทางอาญาด้วย (Smith, Hogan & Ormerod, 2021)

ในระบบกฎหมายไทย หลักความรับผิดจากการกระทำของบุคคลอื่นได้รับการรับรองในประมวลกฎหมายอาญา โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดต้องรับโทษตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ แม้จะมิได้เป็นผู้ลงมือกระทำโดยตรงก็ตาม (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83–86) หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายอาญาไม่ได้มุ่งลงโทษเฉพาะผู้กระทำโดยตรงเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้ความผิดเกิดขึ้น (คณิต ณ นคร, 2563, น. 10)

อย่างไรก็ตาม การขยายความรับผิดไปยังบุคคลอื่นต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ขัดต่อหลักความรับผิดเฉพาะตัวและหลักความชอบด้วยกฎหมายอาญา ศาลจึงต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดถึงองค์ประกอบด้านเจตนาและการมีส่วนร่วมของบุคคลนั้นว่ามีความเชื่อมโยงกับการกระทำความผิดเพียงพอหรือไม่ มิฉะนั้นอาจนำไปสู่การลงโทษบุคคลโดยปราศจากความเป็นธรรม

ดังนั้น แนวคิดความรับผิดทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้กฎหมายอาญาสามารถจัดการกับอาชญากรรมที่มีความซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอย่างเหมาะสม

2.3.3 ความรับผิดของผู้ให้เช่าจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้เช่าในทรัพย์สินที่ให้เช่า

ความรับผิดของผู้ให้เช่าจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้เช่าในทรัพย์สินที่ให้เช่า เป็นประเด็นทางกฎหมายที่อยู่ภายใต้การถกเถียงระหว่างหลักความรับผิดเฉพาะตัวในกฎหมายอาญา กับแนวคิดการขยายความรับผิดไปยังบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางอ้อม โดยหลักทั่วไป ผู้ให้เช่าในฐานะเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้มีสิทธิครอบครองทรัพย์สินเพื่อให้เช่า มิได้มีความรับผิดทางอาญาจากการกระทำของผู้เช่าโดยอัตโนมัติ เนื่องจากกฎหมายอาญายึดหลักว่าบุคคลต้องรับผิดเฉพาะการกระทำของตนเอง เว้นแต่จะมีบทบัญญัติให้ต้องรับผิดในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิด (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83–86)

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดของผู้ให้เช่าอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ผู้ให้เช่ามีบทบาทหรือพฤติการณ์ที่เชื่อมโยงกับการกระทำความผิดของผู้เช่า เช่น การรู้เห็นเป็นใจ การอำนวยความสะดวก หรือการจงใจปล่อยปละละเลยทั้งที่ทราบว่าทรัพย์สินของตนถูกใช้เป็นสถานที่ในการกระทำความผิด ในกรณีเช่นนี้ ผู้ให้เช่าอาจเข้าข่ายเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด หากมีการกระทำที่เป็นการช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์ให้การกระทำความผิดของผู้เช่าสำเร็จลุล่วง ซึ่งต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานเกี่ยวกับเจตนาและการมีส่วนร่วมของผู้ให้เช่าเป็นสำคัญ (Ashworth, 2021)

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติยังมีแนวคิดเรื่อง “หน้าที่ในการระมัดระวังอย่างสมเหตุสมผล” ของผู้ให้เช่าในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ให้เช่า โดยเฉพาะในกรณีของหอพักหรืออาคารเช่าที่มีผู้พักอาศัยจำนวนมาก ผู้ให้เช่าอาจมีหน้าที่ตรวจสอบพฤติการณ์ที่ผิดปกติของผู้เช่าในระดับที่วิญญูชนพึงกระทำได้ เช่น การกำหนดกฎระเบียบหอพัก การตรวจสอบผู้เข้าพัก หรือการแจ้งเจ้าหน้าที่เมื่อพบเหตุอันควรสงสัย อย่างไรก็ตาม หน้าที่ดังกล่าวมิได้หมายความว่าผู้ให้เช่าจะต้องรับผิดทางอาญาโดยตรง หากไม่มีการพิสูจน์ได้ว่ามีเจตนาหรือการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

ดังนั้น ความรับผิดของผู้ให้เช่าจากการกระทำความผิดของผู้เช่าจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบระหว่างหลักความรับผิดเฉพาะตัวกับหลักการมีส่วนร่วมในความผิด เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินและประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในทรัพย์สินที่ให้เช่า ซึ่งสะท้อนถึงการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายอาญาอย่างเหมาะสม

2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดผู้ให้เช่าจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้เช่าในทรัพย์สินที่ให้เช่า

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดผู้ให้เช่าจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้เช่าในทรัพย์สินที่ให้เช่าผู้เขียนขออธิบายดังนี้

2.4.1 สัญญาเช่าทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สาระสำคัญของสัญญาเช่ามีดังนี้

1) เป็นสัญญาที่ไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ให้เช่า เป็นเพียงเพราะข้อตกลงให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้หรือได้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าเท่านั้น

2) เป็นสัญญาที่ตกลงชั่วระยะเวลาจำกัด ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและป่ามาตรา 540 และมาตรา 541

3) เป็นสัญญาต่างตอบแทน เนื่องจากคู่สัญญาต่างฝ่ายต่างรับประโยชน์จากสัญญาเช่าทรัพย์ กล่าวคือ ผู้เช่าหรือทรัพย์สินที่เช่า ในขณะที่ผู้ให้เช่าก็ได้รับค่าเช่าเป็นการตอบแทนเช่นกัน

4) สัญญาเช่าทรัพย์เป็นสัญญาที่ถือคุณสมบัติของผู้เช่าเป็นสำคัญ โดยผู้ให้เช่าจำเป็นต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้เช่าว่าเป็นผู้ที่สมควรที่ผู้ให้เช่าจะมอบทรัพย์สินให้ครอบครองและใช้ประโยชน์หรือไม่เพียงใด และหากผู้เช่าตายแล้วสัญญาเช่ายอมระงับ

สิทธิและหน้าที่ของผู้ให้เช่าและผู้เช่า

สัญญาเช่าเป็นนิติกรรมที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางกฎหมายเฉพาะระหวางผู้ให้เช่าและผู้เช่า โดยผู้ให้เช่าตกลงให้ผู้เช่าใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว และผู้เช่าตกลงชำระค่าเช่าเป็นการตอบแทน ทั้งนี้ สัญญาเช่ามีบทบาทในการสร้างดุลยภาพระหวางสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของผู้ให้เช่ากบสิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้เช่า

1) สิทธิของผู้ให้เช่า

สิทธิของผู้ให้เช่า หมายถึง ประโยชน์ตอบแทนและอำนาจตามกฎหมายที่ผู้ให้เช่าพึงได้รับจากการยินยอมให้ผู้เช่าเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเป็นการชั่วคราว อันเป็นการคุ้มครองทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การลงทุน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้ให้เช่า ตลอดจนเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินจะได้รับการใช้และดูแลรักษาอย่างเหมาะสม และถูกส่งคืนในสภาพอันควรเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลง โดยสิทธิของผู้ให้เช่ามีลักษณะเป็นสิทธิพื้นฐานที่กฎหมายรับรองในความสัมพันธ์ตามสัญญาเช่า ซึ่งมิสิทธิที่สำคัญ คือ สิทธิในการได้รับค่าเช่า สิทธิในการกลับเข้าครอบครองทรัพย์สิน สิทธิในการได้รับการส่งมอบทรัพย์สินคืนในสภาพดีและสิทธิในการเข้าตรวจตราและซ่อมแซมทรัพย์สิน

2) หน้าที่ของผู้เช่า

หน้าที่ของผู้ให้เช่าคือภาระผูกพันที่ผู้ให้เช่ามีต่อผู้เช่า และถือเป็นสาระสำคัญของประโยชน์ที่ผู้เช่าพึงได้รับจากการชำระค่าเช่า ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ หน้าที่ในการส่งมอบการครอบครอง หน้าที่ในการรับประกันสิทธิการใช้ทรัพย์อย่างสงบ หน้าที่ในการบำรุงรักษาทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและหน้าที่ในการเปิดเผยข้อบกพร่องที่สำคัญ

ความระงับสิ้นไปของสัญญาเช่าทรัพย์

1) เมื่อสิ้นสุดเวลาเช่า หรือระงับเมื่อผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าตาย โดยทั้งสองกรณีไม่จำเป็นต้องมีการบอกกล่าวให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบก่อน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 564

2) ทรัพย์สินที่เช่าศูนย์ขายทั้งหมด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 567

3) การบอกเลิกสัญญาของผู้เช่าหรือผู้ผู้ให้เช่า โดยสามารถแบ่งเป็น 2 กรณี

ก. การบอกเลิกสัญญาเช่าตามกฎหมาย

- การบอกเลิกสัญญาโดย ผู้ให้เช่า ในกรณีที่ผู้เช่าฝ่าฝืน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่า ผู้ให้เช่าจดบอกเลิกสัญญาก็ได้

- การบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่า ในกรณีที่ทรัพย์สินไม่สามารถใช้การได้ หรือในกรณีที่ทรัพย์สินชำรุดบกพร่อง ผู้เช่าจะบอกเลิกสัญญาก็ได้

- การบอกเลิกสัญญาเช่าโดยผู้ให้เช่าหรือผู้เช่า ในกรณีที่สัญญาเช่าไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ต่างฝ่ายต่างสามารถบอกเลิกสัญญาได้ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข. การบอกเลิกสัญญาเช่าโดยข้อสัญญา

กรณีดังกล่าวนี้หากสัญญาระบุไว้เช่นไรก็สามารถบอกเลิกได้

2.4.2 บทบัญญัติกฎหมายอาญากับความรับผิดของผู้ให้เช่าจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้เช่าในทรัพย์สินที่ให้เช่า

ตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายอาญา ความรับผิดทางอาญามิได้จำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่ลงมือกระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการก่ออาชญากรรมตามบทบาทที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน ซึ่งสะท้อนแนวคิดว่าการกระทำความผิดอาญาอาจเกิดจากการร่วมมือกันของบุคคลหลายฝ่ายในลักษณะที่แตกต่างกัน

ในส่วนของตัวการตามมาตรา 83 หมายถึง บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ร่วมกันกระทำความผิดโดยมีเจตนาร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการลงมือกระทำความผิดโดยตรง หรือการแบ่งหน้าที่กันทำเพื่อให้การกระทำความผิดสำเร็จ โดยกฎหมายถือว่าการกระทำของแต่ละบุคคลเป็นการกระทำของทุกคนที่ร่วมกันกระทำความผิดนั้น

สำหรับผู้ใช้ตามมาตรา 84 คือ บุคคลที่มีบทบาทในการก่อให้ผู้อื่นตัดสินใจกระทำความผิด ผ่านการชักจูง ชู่เข็ญ จ้าง วาน หรือยุยงส่งเสริมให้เกิดการกระทำความผิด โดยถือว่าผู้ใช้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการก่อรูปเจตนาของการกระทำความผิด จึงต้องรับโทษเช่นเดียวกับตัวการเมื่อความผิดสำเร็จ และในบางกรณีอาจต้องรับโทษที่สูงขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลที่อยู่ในสถานะเปราะบาง

ส่วนผู้สนับสนุนตามมาตรา 86 หมายถึง บุคคลที่ให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกแก่การกระทำความผิด ทั้งก่อนหรือระหว่างการกระทำ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเตรียมเครื่องมือ การจัดหาที่พักพิง การวางแผน หรือการช่วยเหลือในการหลบหนี แม้จะมิได้มีบทบาทถึงขั้นเป็นผู้ก่อให้เกิดการกระทำความผิดโดยตรง

แต่กฎหมายเห็นว่าการสนับสนุนดังกล่าวเป็นปัจจัยที่เอื้อให้การกระทำความผิดสามารถสำเร็จลุล่วงได้ จึงกำหนดให้ต้องรับโทษ แต่ลดหลั่นลงตามระดับความเกี่ยวข้อง

ลักษณะความผิดที่เจ้าของสถานที่ (ผู้ให้เช่า) ต้องรับผิด

การกำหนดความรับผิดทางอาญาของผู้ให้เช่าหรือเจ้าของสถานที่จากการที่ผู้เช่าหรือบุคคลอื่นใช้สถานที่ในการกระทำความผิด จำเป็นต้องพิจารณาภายใต้บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะซึ่งมีแนวทางแตกต่างกันไปตามลักษณะของฐานความผิด โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การพนัน การตั้งสถานบริการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นกลุ่มความผิดที่มีความเชื่อมโยงกับการใช้สถานที่เป็นเครื่องมือในการกระทำผิดอย่างเด่นชัด

1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ในกรณีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความรับผิดของผู้ให้เช่าหรือเจ้าของสถานที่ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 สามารถแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะสำคัญอย่างชัดเจน ได้แก่ ความรับผิดทางอาญาในฐานะผู้สนับสนุน และความรับผิดในลักษณะมาตรการทางปกครองอันเกิดจากการปล่อยปละละเลย

ประการแรก ความรับผิดในฐานะผู้สนับสนุนการกระทำความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามมาตรา 125 (2) และ (3) ซึ่งกำหนดให้การจัดหา ให้ หรือยินยอมให้ใช้สถานที่ ทรัพย์สิน หรือที่พำนัก เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด รวมถึงการช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีการจับกุม เป็นการกระทำที่ต้องรับโทษในระดับเดียวกับตัวการ บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงมาตรฐานความรับผิดที่ค่อนข้างเข้มงวด โดยมิได้มุ่งเพียงการพิสูจน์ว่าผู้ให้เช่ารับรู้ถึงการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในสถานที่ของตนเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาถึงเจตนาเฉพาะ กล่าวคือ ต้องปรากฏว่าผู้ให้เช่ามีความมุ่งหมายที่จะเอื้อประโยชน์ สนับสนุน หรืออำนวยความสะดวกต่อการกระทำความผิด หรือมีเจตนาช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดหลบเลี่ยงการถูกจับกุม จึงจะก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญาตามบทบัญญัติดังกล่าว

ประการที่สอง ความรับผิดจากการปล่อยปละละเลย เป็นมาตรการในทางปกครองที่มิใช่โทษทางอาญาโดยตรง แต่เป็นกลไกเชิงกำกับดูแลตามประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 56 และมาตรา 57 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ หากเจ้าพนักงานตรวจพบการฝ่าฝืนมาตรการ หรือพบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการ และเจ้าของหรือผู้ประกอบการไม่อาจแสดงได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว เลขาธิการ ป.ป.ส. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ส. ย่อมมีอำนาจสั่งใช้มาตรการที่จำเป็น เช่น การสั่งปิดสถานประกอบการชั่วคราว หรือการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการ

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นแนวคิดในการกำหนดภาระหน้าที่เชิงป้องกันแก่เจ้าของสถานที่ โดยมุ่งเน้นการผลักภาระการพิสูจน์ไปยังผู้ประกอบการ พร้อมทั้งใช้กลไกทางปกครองในการควบคุมและลดความ

เสี่ยงที่สถานที่จะถูกใช้เป็นฐานในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มากกว่าการมุ่งลงโทษทางอาญาโดยอาศัยหลักเจตนาเป็นสำคัญ

2) ความผิดเกี่ยวกับการพนัน

ในกรณีความผิดเกี่ยวกับการพนัน พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับ โดยความรับผิดของผู้ให้เช่าหรือเจ้าของสถานที่จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อพฤติการณ์ปรากฏชัดว่ามีลักษณะเข้าข่ายเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ การจะถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันจำเป็นต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการมีส่วนร่วมโดยเจตนาในกระบวนการจัดให้มีการเล่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการเล่น การทำหน้าที่เป็นเจ้ามือ หรือการมีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพนัน

ในทางกลับกัน การเป็นเพียงเจ้าของสถานที่หรือการให้เช่าสถานที่โดยปราศจากบทบาทในการดำเนินการ จัดการ หรือควบคุมกิจกรรมการพนัน ย่อมไม่เพียงพอที่จะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันตามความหมายของกฎหมาย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ยังได้วางหลักข้อสันนิษฐานไว้ว่า ผู้ที่มีสถานะเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันย่อมกระทำไปเพื่อประโยชน์แห่งตน อย่างไรก็ตาม การใช้ข้อสันนิษฐานดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ ต้องมีการพิสูจน์ให้ได้ก่อนว่าบุคคลนั้นมีสถานะเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันตามนิยามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน จึงจะสามารถนำข้อสันนิษฐานดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิดได้

โดยโครงสร้างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กฎหมายยังคงให้ความสำคัญกับการพิสูจน์บทบาทและเจตนาของผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ มิได้มุ่งลงโทษบุคคลเพียงเพราะเป็นเจ้าของหรือผู้ให้เช่าสถานที่ หากแต่ต้องปรากฏการมีส่วนร่วมในเชิงการจัดการหรือการเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำความผิดอย่างแท้จริง จึงจะก่อให้เกิดความรับผิดตามกฎหมายได้อย่างชอบธรรม

3) ความผิดเกี่ยวกับการตั้งสถานบริการ

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ได้วางระบบการกำกับดูแลกิจการสถานบริการโดยยึดหลัก “การอนุญาต” เป็นแกนกลางของความรับผิด มากกว่าการพิจารณาจากกรรมสิทธิ์ในสถานที่ กล่าวคือ ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการสถานบริการจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่สถานที่มิได้เป็นของผู้ขออนุญาต จะต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของอาคารหรือสถานที่ประกอบกิจการเพื่อใช้เป็นหลักฐานเชิงนิติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินรับรู้และยินยอมให้มีการนำสถานที่ไปใช้ในกิจการที่อยู่ภายใต้การควบคุมเป็นพิเศษ

แม้การให้ความยินยอมดังกล่าวจะยังไม่ก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญาต่อเจ้าของอาคารในฐานะตัวการโดยอัตโนมัติ แต่ก็มีความสำคัญในเชิงพยานหลักฐานที่อาจเชื่อมโยงไปสู่การพิจารณาองค์ประกอบด้าน

เจตนา หากปรากฏในภายหลังว่ามีการกล่าวอ้างถึงการมีส่วนร่วม สนับสนุน หรือเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำความผิดของผู้ประกอบกิจการ

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดไว้โดยตรงแก่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการตามมาตรา 16(5) โดยห้ามมิให้ปล่อยปละละเลยหรือยินยอมให้มีการกระทำที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี เช่น การใช้แรงงานเด็ก การจำหน่ายสุราแก่ผู้มึนเมา การปล่อยให้มีการพักอาศัยในสถานบริการ การนำอาวุธเข้าในสถานที่ รวมถึงการปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ถ้อยคำว่า “ปล่อยปละละเลย” ในบทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานความรับผิดในระดับที่ต่ำกว่าความตั้งใจหรือเจตนาโดยตรง แต่เน้นภาระหน้าที่ในการดูแล ตรวจสอบและควบคุมสถานประกอบการอย่างเหมาะสม หากผู้ให้เช่าและผู้รับใบอนุญาตเป็นบุคคลคนละราย ความรับผิดตามกฎหมายย่อมตกอยู่กับผู้รับใบอนุญาตเป็นสำคัญ

ดังนั้น กลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานบริการจึงมุ่งเน้นมาตรการทางปกครองเป็นหลัก เช่น การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมและป้องกันการเกิดอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการพิสูจน์เจตนาของเจ้าของทรัพย์สินในกระบวนการทางอาญาโดยตรง

4) ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

มาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้การกระทำในลักษณะการอุปการะ โดยการให้ทรัพย์สิน การจัดหาสถานที่ประชุม หรือการจัดหาที่พักพิงแก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องรับโทษในระดับเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์โดยตรง บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนนโยบายทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับการตัดวงจรสนับสนุนการค้ามนุษย์ โดยถือว่าการจัดหาสถานที่หรือที่พักซึ่งเอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจการค้ามนุษย์มีความร้ายแรงในระดับเดียวกับการลงมือกระทำความผิดเอง

ในลักษณะนี้ กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้ให้เช่าหรือผู้จัดหาสถานที่อยู่ในฐานะเพียงผู้สนับสนุนที่ต้องรับโทษลดหลั่นลงจากตัวการ แต่กลับยกระดับความรับผิดให้เทียบเท่ากับตัวการโดยตรง ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาความรับผิดต้องอาศัยการพิสูจน์องค์ประกอบด้านเจตนาอย่างเคร่งครัด โดยจะต้องปรากฏว่าผู้ให้เช่ารู้ข้อเท็จจริงว่าผู้เช่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และรับรู้ว่าสถานที่ที่ตนให้เช่าจะถูกนำไปใช้เป็นที่พักพิงหรือสถานที่ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าว

เมื่อองค์ประกอบด้านความรู้และเจตนาปรากฏครบถ้วน การให้เช่าหรือจัดหาสถานที่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวย่อมเพียงพอที่จะก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญาในระดับสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด

กลไกทางกฎหมายเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงนโยบายเชิงป้องปรามที่ชัดเจนของรัฐ ซึ่งมุ่งตัดโอกาสในการสนับสนุนหรือเอื้อประโยชน์ต่อกระบวนการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ อันถือเป็นอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความเข้มงวดของกฎหมายในการขยายขอบเขตความรับผิดไปยังผู้ที่มีบทบาทสนับสนุนในเชิงโครงสร้าง เพื่อให้การปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพและครอบคลุมอย่างแท้จริง

2.5 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดผู้ให้เช่าจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้เช่าในทรัพย์สินที่ให้เช่า

จากงานวิจัยเรื่อง ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า กรณีการเช่าหอพัก ผู้วิจัยพบว่ามีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

2.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับความผิดที่ผู้เช่าได้กระทำมีผลทำให้ผู้ให้เช่าต้องรับผิด

ความรับผิดของผู้ให้เช่าต่อการกระทำความผิดของผู้เช่า จะต้องพิสูจน์เจตนาหรือการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติกลับเป็นภาระการพิสูจน์ที่ค่อนข้างยาก เนื่องจากผู้ให้เช่าสามารถอ้างได้ว่าเป็นเพียงการให้เช่าทรัพย์สินตามปกติ โดยมิได้มีเจตนาสนับสนุนหรือยินยอมให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ส่งผลให้ขอบเขตความรับผิดของผู้ให้เช่าในความผิดที่มีลักษณะอาศัยสถานที่เป็นองค์ประกอบสำคัญถูกจำกัดอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ผู้ให้เช่าอาจมีโอกาสรับรู้ถึงการใช้ทรัพย์สินในทางที่ผิดกฎหมายจากสภาพแวดล้อมหรือพฤติการณ์แวดล้อมที่ปรากฏ แต่กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการตรวจสอบหรือแจ้งเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นการรู้เห็นโดยปริยายหรือการปล่อยปละละเลยที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำความผิดได้ ทั้งนี้ ควรแยกความผิดส่วนบุคคลของผู้เช่าซึ่งเป็นพฤติกรรมเฉพาะตัว ออกจากความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ อันทำให้สถานที่เช่ากลายเป็นแหล่งอาชญากรรมหรือก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองสังคมที่มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ มากกว่าการยึดติดกับการพิสูจน์เจตนาของผู้ให้เช่าเพียงอย่างเดียว แม้ว่ากฎหมายพิเศษบางฉบับจะพยายามกำหนดความรับผิดในลักษณะดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีข้อจำกัดทั้งในด้านขอบเขตการบังคับใช้และองค์ประกอบความรับผิดที่ยังไม่ครอบคลุมอย่างเป็นระบบเพียงพอ

ในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ประมวลกฎหมายยาเสพติดได้กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การกระทำความผิดไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 125 (2) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งควบคุมการใช้ทรัพย์สินเป็นฐานในการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับประสบปัญหาในการพิสูจน์เจตนาพิเศษ เนื่องจากต้องแสดงให้ได้ว่าผู้ให้เช่ามี

เจตนาสนับสนุนหรือเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำความผิดโดยตรง ขณะที่ผู้ให้เช่ามักยกข้อต่อสู้ว่าเป็นเพียงการให้เช่าทรัพย์สินตามปกติเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เท่านั้น

นอกจากนี้ แม้มาตรา 57 จะกำหนดมาตรการทางปกครองในกรณีการปล่อยปละละเลย โดยให้อำนาจเลขาธิการ ป.ป.ส. ในการสั่งปิดหรือพักใช้ใบอนุญาต หากเจ้าของสถานประกอบการไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด แต่บทบัญญัติดังกล่าวกลับจำกัดขอบเขตการบังคับใช้เฉพาะสถานประกอบการเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงผู้ให้เช่าบ้านพักอาศัยหรืออาคารพาณิชย์ทั่วไป อันเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่อาจถูกใช้ประโยชน์โดยกลุ่มอาชญากรรมได้ในทางปฏิบัติ

ความผิดเกี่ยวกับการพนันมีลักษณะปัญหา กล่าวคือ โดยพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มุ่งเน้นการเอาผิดผู้จัดให้มีการเล่นการพนันตามมาตรา 12 เป็นสำคัญ แต่ไม่ได้กำหนดบทบาทหรือความรับผิดของผู้ให้เช่าสถานที่ไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ผู้ให้เช่าสามารถอ้างสถานะเป็นบุคคลภายนอกเพื่อปฏิเสธความรับผิดได้โดยง่าย แม้จะมีพฤติการณ์แวดล้อมที่อาจบ่งชี้ถึงการรับรู้หรือยินยอมต่อการใช้สถานที่ในทางผิดกฎหมาย เช่น ความผิดปกติของการเข้าออกของบุคคลจำนวนมาก เสียงรบกวน หรือการกำหนดค่าเช่าในระดับสูงผิดปกติ

ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่แม้จะมีคดีการพนันจำนวนมาก แต่การดำเนินคดีกับสถานที่หรือผู้ให้เช่าในฐานะผู้เกี่ยวข้องยังมีจำนวนน้อยอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการเชื่อมโยงความรับผิดระหว่างเจ้าของหรือผู้ให้เช่าสถานที่กับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นภายในทรัพย์สินของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการค้าประเวณี แม้กฎหมายจะมิได้มีช่องว่างในด้านการกำหนดความรับผิดโดยตรง แต่กลับก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในเชิงความได้สัดส่วนของบทลงโทษ เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้จัดหาที่พักพิงหรือที่ประชุมแก่ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในระดับเดียวกับตัวการค้ามนุษย์โดยตรง สะท้อนนโยบายการปราบปรามที่เข้มงวดและเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวอาจนำไปสู่ความไม่สมดุลระหว่างระดับความผิดกับระดับโทษ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ให้เช่ามีเพียงพฤติการณ์เพิกเฉยหรือขาดความระมัดระวัง มิได้มีบทบาทเชิงรุกหรือเจตนาในการแสวงหาประโยชน์จากการค้ามนุษย์อย่างแท้จริง

2.5.2 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดตามกฎหมายของผู้ให้เช่า

การเอาผิดผู้ให้เช่าในฐานะผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของผู้เช่าแทบไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาวางหลักความรับผิดไว้บนพื้นฐานของเจตนาและการมีส่วนร่วมโดยตรงเป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาถึงรากของปัญหา จะเห็นได้ว่าข้อจำกัดดังกล่าวมิได้เกิดจากการตีความบทบัญญัติโดยตรง หากแต่เกิดจากการที่กฎหมายมิได้กำหนด “หน้าที่ตามกฎหมาย” ให้ผู้ให้เช่าต้องป้องกันหรือระงับการใช้ทรัพย์สินในทางที่ผิด ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความรับผิดจากการงดเว้นกระทำ

ตามหลักกฎหมาย บุคคลจะต้องรับผิดจากการงดเว้นได้ก็ต่อเมื่อมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องดำเนินการเพื่อป้องกันผลร้าย แต่กฎหมายไทยทั้งในทางแพ่งและอาญายังมิได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวไว้แก่ผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไป ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดเพียงหน้าที่ในการส่งมอบและดูแลสภาพทรัพย์สินให้เหมาะแก่การใช้ประโยชน์เท่านั้น มิได้ขยายไปถึงหน้าที่ในการควบคุมหรือสอดส่องพฤติกรรมของผู้เช่า

เมื่อปราศจากหน้าที่ทางกฎหมายดังกล่าว การนิ่งเฉยของผู้ให้เช่า แม้จะรับรู้ถึงการใช้ทรัพย์สินในทางผิดกฎหมาย ก็ยังไม่อาจถือเป็นการงดเว้นที่ครบองค์ประกอบความผิดฐานผู้สนับสนุนตามมาตรา 86 ได้ ส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องในเชิงนโยบาย ทั้งที่ในทางข้อเท็จจริง ผู้ให้เช่าอยู่ในฐานะที่สามารถป้องกันความเสียหายได้มากที่สุดผ่านอำนาจในการคัดเลือกผู้เช่าและการบอกเลิกสัญญาเมื่อมีการใช้ทรัพย์สินผิดวัตถุประสงค์

ดังนั้น การพัฒนากฎหมายโดยกำหนดหน้าที่เฉพาะแก่ผู้ให้เช่า เพื่อรองรับความรับผิดจากการงดเว้นภายหลังการรับรู้เหตุผิดกฎหมาย อาจเป็นแนวทางที่ทำให้ความรับผิดดังกล่าวมีความชัดเจนและสมดุลมากขึ้น โดยไม่เป็นเพียงการรับผิดแทนผู้เช่า แต่เป็นความรับผิดของผู้ให้เช่าจากการละเลยหน้าที่ของตนเองโดยตรงภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว

2.5.3 ปัญหาเกี่ยวกับโทษที่ลงแก่ผู้ให้เช่าจากการกระทำผิดทางอาญาของผู้เช่า

การกำหนดโทษหรือมาตรการต่อผู้ให้เช่าที่ปล่อยให้ทรัพย์สินของตนถูกใช้เป็นฐานในการกระทำความผิดทางอาญา เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องชั่งน้ำหนักระหว่างหลักความรับผิดเฉพาะตัวในกฎหมายอาญา ซึ่งเชื่อมโยงกับการกระทำโดยเจตนาและหลัก “ไม่มีโทษโดยปราศจากความผิด” กับแนวคิดความรับผิดเชิงป้องกันเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ที่มุ่งหวังให้ผู้ให้เช่ามีบทบาทในการป้องกันมิให้ทรัพย์สินของตนถูกใช้ก่ออาชญากรรม กรณีดังกล่าวนี้ หากกำหนดโทษทางอาญาที่รุนแรง อาจกระทบต่อความเป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่าที่มิได้มีเจตนากระทำความผิดโดยตรง แต่หากกำหนดโทษที่เบาเกินไป ก็อาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องปรามและยับยั้งการใช้ทรัพย์สินเป็นแหล่งก่ออาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทลงโทษของผู้ให้เช่าถูกกำหนดไว้อย่างกระจัดกระจายในกฎหมายเฉพาะหลายฉบับ โดยยังขาดหลักเกณฑ์กลางที่มีความเป็นเอกภาพ ในบางกรณี เช่น ประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 125 ได้กำหนดให้ผู้จัดหาหรือให้สถานที่เพื่อใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดต้องรับโทษเสมือนตัวการ ขณะที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (2) ก็วางโทษในลักษณะเดียวกันต่อผู้ที่จัดหาที่พักพิงหรือสถานที่ให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐในการควบคุมอาชญากรรมด้วยมาตรการที่เข้มงวด แต่กลับเป็นมาตรฐานการลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรงและมีลักษณะตายตัว ในทางกลับกัน กฎหมายบางประเภท เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ กลับใช้มาตรการทางปกครองเป็นหลัก โดยอาศัยการควบคุม

ใบอนุญาตผ่านการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งสะท้อนความแตกต่างของแนวนโยบายทางกฎหมายและก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องในการบังคับใช้

ความแตกต่างดังกล่าวยังชี้ให้เห็นข้อจำกัดของมาตรการทางปกครอง เนื่องจากการให้เช่าทรัพย์สินทั่วไปมิได้อยู่ภายใต้ระบบอนุญาตของรัฐโดยตรง อีกทั้งยังเกิดความไม่สมดุลระหว่างระดับโทษกับระดับความเกี่ยวข้องของผู้ให้เช่ากับการกระทำความผิด กล่าวคือ ในบางกรณีผู้ให้เช่าอาจเพียงเพิกเฉยหรือขาดความระมัดระวัง แต่กลับต้องรับโทษเทียบเท่าตัวการ ขณะที่ในบางกรณีผู้มีพฤติการณ์รู้เห็นกลับไม่ต้องรับผิดเนื่องจากกฎหมายมิได้ครอบคลุมพฤติการณ์นั้น

ความไม่สมดุลดังกล่าวขัดต่อหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักสำคัญของความยุติธรรมทางอาญา และยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกฎหมายทั้งในมิติของการลงโทษและการป้องกัน นอกจากนี้ การใช้โทษทางอาญากับผู้ให้เช่าในทุกกรณียังอาจขัดต่อหลักพื้นฐานที่ควรจำกัดการใช้โทษอาญาเฉพาะกรณีที่มีเจตนาโดยตรงเท่านั้น ในขณะที่กฎหมายไทยยังมิได้กำหนดหน้าที่เชิงบวกให้ผู้ให้เช่าต้องตรวจสอบหรือป้องกันการใช้ทรัพย์สินในทางมิชอบ จึงทำให้การเพิกเฉยของผู้ให้เช่าโดยลำพังยังไม่อาจยกระดับเป็นความรับผิดจากการงดเว้นได้อย่างชัดเจนตามกฎหมายอาญา

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากงานวิจัย เรื่อง ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า กรณีการเช่าหอพัก ผู้วิจัยสรุปผลได้ ดังนี้

การทำสัญญาเช่าทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537 คือนิติสัมพันธ์ต่างตอบแทนที่ผู้ให้เช่าตกลงให้ผู้เช่าได้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินชั่วระยะเวลาจำกัด โดยมีค่าเช่าเป็นสิ่งตอบแทน การทำสัญญานี้ตั้งอยู่บน หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) ที่เปิดโอกาสให้เอกชนกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายได้อย่างอิสระ ควบคู่กับ หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งสัญญา (Sanctity of Contract) หรือ pacta sunt servanda ที่ผูกพันให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามข้อตกลงโดยสุจริต อย่างไรก็ดี เสรีภาพดังกล่าวมีข้อจำกัดภายใต้กรอบของกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมี หลักความสุจริต (Good Faith) ตามมาตรา 5 เป็นกลไกควบคุมสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา มิให้เอารัดเอาเปรียบหรือใช้สิทธิในทางที่ไม่เป็นธรรม

ในมุมของกฎหมายอาญา การกำหนดความรับผิดชอบต่ออาชญากรรมยึด หลักความรับผิดทางอาญาที่เกิดจากการกระทำของตน (Principle of Personal Criminal Responsibility) เป็นหลัก ซึ่งบุคคลจะรับโทษก็

ต่อเมื่อมีการกระทำ (Actus Reus) และเจตนา (Mens Rea) ของตนเองเท่านั้น ปฏิเสธความรับผิดโดยอาศัยฐานะ (Status Liability) ดังนั้น การที่ผู้เช่านำทรัพย์สินไปกระทำความผิดอาญา จึงไม่ทำให้ผู้ให้เช่าต้องรับผิดโดยอัตโนมัติ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นเรื่อง ความรับผิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น ในฐานะตัวการร่วม (มาตรา 83) ผู้ใช้ (มาตรา 84) หรือผู้สนับสนุน (มาตรา 86) ซึ่งต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาและการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้างหรือเอื้อประโยชน์ต่อความผิดนั้น

เมื่อพิจารณากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นในสถานที่ให้เช่า สามารถจำแนกความรับผิดได้ 4 ฐานหลัก ดังนี้

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 ผู้ให้เช่าอาจรับโทษทางอาญาเสมือนเป็นตัวการตามมาตรา 125 หากมีเจตนาเฉพาะในการจัดหาหรือยินยอมให้ใช้สถานที่เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำผิด และอาจใช้มาตรการทางปกครอง (มาตรา 56-57) เช่น การสั่งปิดสถานประกอบการชั่วคราว หากปล่อยปละละเลยและไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร

ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ความรับผิดจะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่ผู้ให้เช่ามีส่วนร่วมโดยเจตนาในลักษณะเป็น "ผู้จัดให้มีการเล่น" (เช่น เป็นเจ้ามือหรือมีส่วนได้เสีย) ลำพังเพียงการเป็นเจ้าของสถานที่โดยไม่มีพฤติการณ์บริหารจัดการ ย่อมไม่ก่อให้เกิดความรับผิด

ความผิดเกี่ยวกับการตั้งสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มุ่งกำกับดูแลผ่านระบบใบอนุญาต โดยความรับผิดจากการ "ปล่อยปละละเลย" (มาตรา 16(5)) ตกเป็นของผู้รับใบอนุญาตเป็นสำคัญ รัฐเน้นใช้มาตรการทางปกครอง เช่น การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อย

ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (2) ยกระดับนโยบายเชิงป้องปรามขั้นสูงสุด โดยกำหนดให้ผู้ที่ให้ที่พักพิงหรือจัดหาสถานที่แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องรับโทษทางอาญาในระดับเดียวกับตัวการโดยตรง หากพิสูจน์ได้ว่าผู้ให้เช่ารู้เห็นข้อเท็จจริงและมีเจตนาสนับสนุน

ดังนี้ จึงสรุปได้ว่า ความรับผิดทางอาญาของผู้ให้เช่ามิได้เกิดขึ้นจากสิทธิในกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของสถานที่ แต่เป็นผลจากการประเมินดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ โดยต้องอาศัยการพิสูจน์องค์ประกอบความรู้ เจตนา และการมีส่วนร่วมในอาชญากรรมอย่างเคร่งครัดตามหลักนิติธรรม

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากงานวิจัย เรื่อง ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า กรณีการเช่าหอพัก ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.2.1 ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่า กฎหมายไทยยังถูกจำกัดอยู่ในกรอบกฎหมายที่แคบและกระจัดกระจาย โดยมุ่งเน้นเฉพาะอาชญากรรมร้ายแรงแบบดั้งเดิม เช่น ยาเสพติด การพนัน และการค้ามนุษย์ ส่งผลให้ไม่ครอบคลุมอาชญากรรมรูปแบบใหม่ที่ใช้สถานที่เช่าเป็นฐานปฏิบัติการ เกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญ

จึงควรปรับแนวคิดทางกฎหมายใหม่ เช่น ข้อบัญญัติเรื่องสถานที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญเรื้อรัง ซึ่งให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อชุมชนมากกว่าประเภทความผิดโดยตรง ข้อเสนอคือ การจัดทำกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการจัดการสถานที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญ โดยกำหนดนิยามให้ครอบคลุมกิจกรรมหลากหลาย ไม่จำกัดเพียงอาชญากรรมร้ายแรง แต่รวมถึงพฤติกรรมที่กระทบสังคม เช่น ความรุนแรง การคุกคาม การมั่วสุม เสียงดังผิดปกติ หรือพฤติการณ์บ่งชี้การใช้สถานที่เพื่อกิจกรรมผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมและป้องกันปัญหาอย่างเป็นระบบ

3.2.2 ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่า กฎหมายไทยยังขาดระบบที่ชัดเจน และไม่มีการกำหนดหน้าที่เชิงบวกในการสอดส่องหรือควบคุมการใช้ทรัพย์สินให้เป็นไปตามความสงบเรียบร้อย ทำให้ความรับผิดยังยึดโยงกับหลักผู้สนับสนุนในกฎหมายอาญา ซึ่งต้องพิสูจน์เจตนาเป็นสำคัญ

เพื่อแก้ไขจึงเสนอให้เปลี่ยนไปสู่ความรับผิดจากการงดเว้น โดยอาศัยกลไก “การแจ้งเตือน” เป็นหลัก เช่น เมื่อรัฐหรือพนักงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งเตือนแล้ว ผู้ให้เช่าต้องมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไข หากเพิกเฉยจนเกิดเหตุซ้ำให้ถือว่ามีความรับผิดโดยตรง พร้อมกำหนดเกณฑ์เชิงปริมาณและขั้นตอนการตอบสนองอย่างชัดเจน

ในระยะสั้นเสนอแก้กฎหมายเดิม เช่น ประมวลกฎหมายยาเสพติดและพระราชบัญญัติการพนัน โดยเพิ่มกลไกแจ้งเตือนและความรับผิดของผู้ให้เช่าทั่วไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาอย่างเป็นระบบ

3.2.3 ปัญหาเรื่องโทษของผู้ให้เช่า กฎหมายไทยสะท้อนความไม่สมดุลและไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากผู้ให้เช่าที่เพียงละเลยหน้าที่ไม่อาจมีระดับความน่าตำหนิเท่ากับผู้กระทำความผิดโดยตรง แต่กลับอาจถูกกำหนดโทษอาญารุนแรง เช่น จำคุก ซึ่งขัดต่อหลักพื้นฐานของกฎหมายอาญาและนโยบายจำกัดการใช้โทษอาญา

ผู้วิจัยจึงเสนอให้ปรับรูปแบบความรับผิดให้สอดคล้องกับการ “ละเลยหลังการแจ้งเตือน” โดยใช้โทษทางปกครอง ค่าปรับ หรือค่าธรรมเนียมชดเชย รวมถึงมาตรการปิดสถานที่ชั่วคราว และกำหนดให้เป็นความผิดทางพินัยที่เน้นโทษปรับเป็นหลัก

ในระยะยาวควรยกร่างกฎหมายเฉพาะว่าด้วยสถานที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญเรื้อรัง และปรับกฎหมายเดิม เช่น ยาเสพติด การพนัน และค้ามนุษย์ ให้แยกกรณีผู้ให้เช่าที่เจตนาไม่ชัดเจนออกจากตัวการ โดยกำหนดโทษที่เบาและได้สัดส่วนมากขึ้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมในระบบการลงโทษ

4. เอกสารอ้างอิง

คณิต ณ นคร. (2563). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7). วิญญูชน.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2560). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 28). วิญญูชน.

ไผทชิต เอกจริยกร. (2557). *คำอธิบายเช่าทรัพย์-เช่าซื้อ* (พิมพ์ครั้งที่ 24). วิญญูชน.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. (2552). *คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 14). วิญญูชน.

Ashworth, A. (2021). *Principles of Criminal Law* (9th ed.). Oxford University Press.

Smith, Hogan, and Ormerod. (2021). *Criminal Law*. Oxford University Press.

Treitel, G. H. (2020). *Treitel on the Law of Contract* (15th ed.). Sweet & Maxwell.

Zimmermann, R. (1996). *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford University Press.

Zimmermann, R., & Whittaker, S. (Eds.). (2000). *Good Faith in European Contract Law*. Cambridge University Press.

ปัญหากฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ: กรณีหมอลำในภาคอีสาน

Legal issues in the regulation and supervision of entertainment events: the case of Mor lam performances in the Northeastern region (Isan) of Thailand.

ณัฐนิชา ฝอยทอง[1]

Natnicha Foythong[2]

วันที่รับบทความ : 20 มีนาคม 2569
วันที่แก้ไขบทความ : 16 เมษายน 2569
วันที่ตอบรับ : 20 เมษายน 2569
วันที่เผยแพร่ : 30 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เพื่อศึกษากรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพในประเทศไทย เพื่อศึกษาลักษณะการจัดงานหมอลำและปัญหาในการกำกับดูแลในภาคอีสาน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายกับการจัดงานหมอลำ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายและมาตรการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า มีประเด็นปัญหาปัญหาในการขอรับใบอนุญาตจัดงานมหรสพ ปัญหาหน่วยงานกำกับดูแลการจดังานมหรสพ และปัญหาการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพ

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่ได้จากการวิจัย โดย ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพ โดยให้ผู้จัดงานจัดทำแผนการดำเนินงาน ประกันภัย แผนฉุกเฉิน และมาตรการคัดกรองผู้เข้าร่วมงาน พร้อมให้อำนาจหน่วยงานรัฐสั่งแก้ไขหรือระงับการจัดงานได้ทันทีเมื่อพบความ

[1]ณัฐนิชา ฝอยทอง สำนักกฎหมายประสิทธิ์ศักดิ์ ฝอยทอง ทนายความ 129 หมู่ 7 บ้านนาตาล ตำบลเวียงเหนือ อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ 33110, E-mail : nutnicha.nft@gmail.com

[2]Natnicha Foythong Prasitsak Foythong Law Office, 129 Village No. 7, Natan Village, Wiang Nuea Subdistrict Kantharalak District Sisaket Province , Thailand, 33110 E-mail : nutnicha.nft@gmail.com

เสี่ยงต่อความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อย การกำกับดูแลการจัดงานมหรสพควรบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการอนุญาต ตรวจสอบ และรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างชัดเจน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และควรกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพอย่างชัดเจน โดยให้ผู้จัดงานจัดทำแผนการดำเนินงาน ประกันภัย แผนฉุกเฉิน และมาตรการคัดกรองผู้เข้าร่วมงาน พร้อมให้อำนาจหน่วยงานรัฐตรวจสอบ สั่งแก้ไข หรือระงับการจัดงานได้ทันทีเมื่อพบเหตุที่กระทบต่อความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อย

คำสำคัญ: กำกับดูแล; มหรสพ; หมอลำ

Abstract

This research aims to study the legal framework related to the regulation and supervision of entertainment events in Thailand, to examine the characteristics of mor lam performances and the problems in their regulation in the Northeastern region of Thailand (Isan), to analyze legal issues and obstacles in the enforcement of laws concerning mor lam events, and to propose guidelines for developing laws and regulatory measures that are more effective and appropriately aligned with the local context.

The research findings indicate that there are issues in applying for permits to organize entertainment events, problems related to the regulatory authorities overseeing entertainment event organization, and issues concerning safety management in the organization of entertainment events.

Therefore, the researcher proposes recommendations derived from the study. The researcher considers that safety measures for the organization of entertainment events should be clearly established by requiring event organizers to prepare an operational plan, insurance coverage, emergency plans, and participant screening measures. In addition, state authorities should be empowered to immediately order corrective actions or suspend events when risks to safety or public order are identified. The regulation of entertainment events should integrate cooperation among local administrative organizations, administrative authorities, and police officers, with clearly defined roles and responsibilities in issuing permits, conducting inspections, and maintaining public order. This is to ensure that law enforcement and public safety

protection are carried out effectively. Moreover, safety measures for entertainment events should be clearly specified by requiring organizers to prepare operational plans, insurance coverage, emergency response plans, and participant screening measures, while granting state agencies the authority to inspect, order corrective actions, or immediately suspend events when situations arise that may affect safety or public order.

Keywords: Regulate; Entertainment Events; Mor lam

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ศิลปะการแสดงพื้นบ้านเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สะท้อนวิถีชีวิต ความเชื่อ และอัตลักษณ์ของชุมชนในแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาคอีสาน) ซึ่งมีศิลปะการแสดงที่โดดเด่นคือ “หมอลำ” ซึ่งถือเป็นทั้งการแสดงดนตรีพื้นบ้าน การเล่าเรื่อง และการสื่อสารทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญมาอย่างยาวนาน หมอลำมิได้เป็นเพียงความบันเทิง แต่ยังเป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรมที่สะท้อนค่านิยม ความเชื่อทางศาสนา และวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

ในปัจจุบันหมอลำ (Mor lam) ได้พัฒนาและปรับตัวเข้าสู่รูปแบบการแสดงเชิงพาณิชย์มากขึ้น มีการจัดแสดงในรูปแบบคณะหมอลำขนาดใหญ่ การจัดเวทีแสง สี เสียงที่ทันสมัย รวมถึงการจัดแสดงในงานเทศกาล งานบุญ งานวัด งานประเพณี และงานเอกชนต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้หมอลำกลายเป็นอุตสาหกรรมบันเทิงขนาดย่อมที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง และสร้างรายได้แก่ชุมชนจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของการจัดงานมหรสพหมอลำดังกล่าวกลับนำมาซึ่งประเด็นปัญหาทางกฎหมายและการบริหารจัดการที่สำคัญหลายประการ ทั้งในด้านการควบคุมสถานที่จัดงาน ความปลอดภัยของผู้เข้าชม การรักษาความสงบเรียบร้อย รวมถึงผลกระทบต่อสังคมและชุมชนโดยรอบ เช่น เสียงดังรบกวน การจราจรหนาแน่น การจำหน่ายสุราในพื้นที่จัดงาน และความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุหรือเหตุรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในช่วงการแสดง

จากมุมมองทางกฎหมาย การจัดงานมหรสพในประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสาธารณสุข และกฎหมายท้องถิ่น รวมถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตและกำกับดูแลการจัดกิจกรรมในพื้นที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบว่าการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่จัด

งานชั่วคราวยังมีข้อจำกัด ทั้งในด้านทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานรัฐ ความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความยืดหยุ่นของการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทวัฒนธรรมท้องถิ่น

นอกจากนี้ การจัดการแสดงหมอลำมักมีลักษณะเป็นงานชั่วคราว มีการเคลื่อนย้ายคณะไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้การกำกับดูแลเชิงระบบเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นงานบุญประเพณีหรืองานชุมชนซึ่งมีความยืดหยุ่นสูงและมักได้รับการยกเว้นหรือผ่อนปรนในเชิงปฏิบัติ ส่งผลให้เกิด “ช่องว่างทางกฎหมาย” (legal gap) ระหว่างบทบัญญัติที่มีอยู่กับการบังคับใช้จริงในพื้นที่

อีกทั้งยังมีประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดทางกฎหมายของผู้จัดงาน เช่น การขออนุญาตไม่ครบถ้วน การไม่ปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัย หรือการละเลยมาตรการควบคุมเสียงและจำนวนผู้เข้าชม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน แต่การเอาผิดทางกฎหมายกลับทำได้ยาก เนื่องจากความซับซ้อนของโครงสร้างการจัดงานที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ทั้งเจ้าของงาน ผู้สนับสนุน คณะหมอลำ และผู้รับเหมาเวทีแสงสีเสียง

ความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงอยู่ที่การสร้างสมดุลระหว่าง “การอนุรักษ์วัฒนธรรม” กับ “การกำกับดูแลตามหลักนิติธรรม” กล่าวคือ แม้หมอลำจะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ควรส่งเสริมและอนุรักษ์ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบกฎหมายและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน และลดผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดงานขนาดใหญ่

ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายและนโยบายสาธารณะให้สอดคล้องกับบริบททางวัฒนธรรมร่วมสมัย โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดงานมหรสพให้มีความชัดเจน ยืดหยุ่น และสามารถบังคับใช้ได้จริงในระดับพื้นที่ รวมทั้งการเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การศึกษาปัญหากฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ กรณีหมอลำในภาคอีสาน จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย เนื่องจากสามารถนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น การส่งเสริมวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน และการคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของประชาชนในสังคมโดยรวม

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาลักษณะการจัดงานหมอลำและปัญหาในการกำกับดูแลในภาคอีสาน

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายกับการจัดงานหมอลำ

1.2.4เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายและมาตรการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษา คือ การศึกษานี้มุ่งเน้นเฉพาะการจัดงานมหรสพประเภทหมอลำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ และระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ บทความวิชาการ กฎหมาย ระเบียบราชการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์เชิงกฎหมาย (Legal Analysis) เพื่อประเมินปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไข

2. ผลการวิจัย

การศึกษาปัญหากฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ กรณีหมอลำในภาคอีสาน มีแนวคิด ทฤษฎี และกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไข โดยสามารถแบ่งการทบทวนเอกสารออกเป็นประเด็นสำคัญดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการจัดกิจกรรมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ประชาชนใช้ในการแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของรัฐ (United Nations, 1948) เสรีภาพดังกล่าวได้รับการรับรองทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองและส่งเสริม อย่างไรก็ตาม เสรีภาพดังกล่าวมิได้เป็นสิทธิที่สมบูรณ์โดยไม่มีข้อจำกัด หากแต่สามารถถูกจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไขที่ชอบ

ด้วยกฎหมายและมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 1966)

ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชน เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง สังคม วัฒนธรรม หรือเศรษฐกิจ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐล่วงหน้า (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2562, น. 145) แต่ในบางระบบกฎหมายอาจกำหนดให้มีการแจ้งการชุมนุมเพื่อให้รัฐสามารถจัดการด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยได้อย่างเหมาะสม (David Mead, 2010, P. 10)

ภายใต้แนวคิดของรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) เสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจรัฐ และเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ (Robert A. Dahl, 1998, P. 37) การชุมนุมจึงไม่เพียงแต่เป็นสิทธิส่วนบุคคล แต่ยังเป็นสิทธิที่มีมิติทางสาธารณะ (Public Dimension) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมโดยตรง

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมไม่ใช่สิทธิที่ไร้ขอบเขต เนื่องจากการรวมตัวของบุคคลจำนวนมากอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่นหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจในการกำกับดูแลหรือจำกัดเสรีภาพดังกล่าวภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ความจำเป็น (Necessity) และความได้สัดส่วน (Proportionality) (Aharon Barak, 2012, P. 3-5) เพื่อสร้างสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ

หลักความได้สัดส่วนถือเป็นหลักสำคัญในการจำกัดเสรีภาพ โดยกำหนดว่าการใช้อำนาจรัฐต้องเหมาะสมกับเป้าหมาย ไม่เกินความจำเป็น และต้องเลือกมาตรการที่กระทบสิทธิน้อยที่สุด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2560, น. 210) หลักการนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระบบกฎหมายสมัยใหม่ รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศที่นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ

ในบริบทของประเทศไทย เสรีภาพในการชุมนุมได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 และมาตรา 34 ซึ่งรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อย่างไรก็ตาม รัฐสามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมการชุมนุมในประเทศไทย โดยกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ล่วงหน้า เพื่อให้รัฐสามารถเตรียมมาตรการด้านความปลอดภัยและการจราจร รวมถึงป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้ชุมนุมกับบุคคลอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง

ในมิติของการจัดกิจกรรมสาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้จำกัดเฉพาะการชุมนุมทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงกิจกรรมทางวัฒนธรรม ศิลปะ และสังคม เช่น การจัดงานเทศกาล การแสดงดนตรี การจัดงานประเพณี หรือมหรสพต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการแสดงพื้นบ้านอย่างหมอลำด้วย (UNESCO, 2019) กิจกรรม

เหล่านี้แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อความบันเทิงหรือวัฒนธรรม แต่ก็ยังมีลักษณะเป็นการรวมตัวของประชาชนจำนวนมากในพื้นที่สาธารณะ จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐในระดับหนึ่ง

แนวคิด “อำนาจรัฐเพื่อความสงบเรียบร้อย” (Police Power) เป็นฐานอำนาจสำคัญที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมกิจกรรมของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ความปลอดภัย สุขอนามัย และความสงบเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และต้องไม่กระทบสิทธิเสรีภาพเกินสมควร (Ernst Freund, 1904, P. 8)

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการจัดกิจกรรมสาธารณะจึงต้องพิจารณาในเชิงสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับอำนาจของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยต้องอาศัยหลักกฎหมายที่ชัดเจน การบังคับใช้ที่เป็นธรรม และการคำนึงถึงบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2560, น. 98)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการจัดงานมหรสพ

การจัดงานมหรสพเป็นกิจกรรมสาธารณะที่มีความสำคัญทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว โดยเฉพาะในสังคมไทยซึ่งการจัดงานมหรสพมักเกี่ยวข้องกับงานบุญประเพณี งานเทศกาล และกิจกรรมทางศาสนา อย่างไรก็ตาม การรวมตัวของประชาชนจำนวนมากเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยสาธารณะ และสิทธิของบุคคลอื่น รัฐจึงมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพให้เป็นไปอย่างเหมาะสม โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2561, น. 203–205)

คำว่า "มหรสพ" หมายถึง การละเล่นหรือการแสดงที่จัดขึ้นเพื่อความบันเทิงของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการแสดงดนตรี การแสดงละคร การแสดงพื้นบ้าน คอนเสิร์ต หรือการแสดงศิลปวัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ ซึ่งโดยลักษณะของกิจกรรมดังกล่าวมักเป็นการรวมตัวของบุคคลจำนวนมากในสถานที่สาธารณะหรือสถานที่ที่เปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าชม จึงมีลักษณะเป็น "กิจกรรมสาธารณะ" (Public Event) ที่รัฐสามารถใช้อำนาจในการกำกับดูแลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2560, น. 115)

แนวคิดพื้นฐานในการควบคุมการจัดงานมหรสพมีรากฐานมาจากหลักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง "อำนาจตำรวจของรัฐ" (Police Power) ซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐใช้ในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง ความปลอดภัย สุขอนามัย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Ernst Freund, 1904, P. 3–10) การใช้อำนาจดังกล่าวมิใช่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หากแต่เป็นการใช้อำนาจภายใต้หลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่ต้องอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมาย มีความจำเป็นและมีความได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุ

หลักการสำคัญของการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ คือ การสร้างดุลยภาพระหว่าง "เสรีภาพในการประกอบกิจกรรมของเอกชน" กับ "หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ" กล่าวคือ รัฐไม่อาจห้ามการจัดกิจกรรมมหรสพโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร แต่ในขณะเดียวกัน รัฐก็ไม่อาจละเลยการกำกับดูแลจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน (Aharon Barak, 2012, P. 131–145.)

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชน โดยกำหนดว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม มีความจำเป็น และกระทบสิทธิน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น การกำหนดให้ผู้จัดงานต้องขออนุญาตก่อนการจัดงาน การกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยของเวที การจัดระบบทางเข้า–ออก การจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย หรือการกำหนดเวลาการใช้เครื่องขยายเสียง ล้วนเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตรายแก่ประชาชน โดยไม่ถึงขั้นห้ามมิให้มีการจัดกิจกรรมดังกล่าว

ในหลายประเทศ การควบคุมการจัดงานมหรสพมิได้มุ่งเน้นเฉพาะการออกใบอนุญาตเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ก่อน ระหว่าง และหลังการจัดงาน โดยผู้จัดงานต้องจัดทำแผนบริหารความปลอดภัย แผนป้องกันอัคคีภัย แผนอพยพกรณีฉุกเฉิน และมาตรการควบคุมฝูงชน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถประเมินความพร้อมของการจัดงานได้ล่วงหน้า แนวคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องภายหลังจากเหตุการณ์อุบัติเหตุในงานมหรสพขนาดใหญ่ในหลายประเทศ ซึ่งทำให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายด้านความปลอดภัยของกิจกรรมสาธารณะ

สำหรับประเทศไทย การควบคุมการจัดงานมหรสพมิได้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียว หากแต่กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 รวมถึงกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติหรือกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมในพื้นที่ของตน

แม้ว่าการมีกฎหมายหลายฉบับจะช่วยให้สามารถกำกับดูแลกิจกรรมได้ครอบคลุมหลายมิติ แต่ในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตและการตรวจสอบ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และฝ่ายปกครอง ส่งผลให้ผู้จัดงานต้องติดต่อหลายหน่วยงาน และอาจเกิดความไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำกับดูแล

นอกจากประเด็นด้านโครงสร้างกฎหมายแล้ว การควบคุมการจัดงานมหรสพยังต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของกิจกรรมแต่ละประเภท โดยเฉพาะการแสดงศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน เช่น หมอลำ ซึ่งมีความ

แตกต่างจากคอนเสิร์ตหรือมหรสพเชิงพาณิชย์ทั่วไป กล่าวคือ การแสดงหมอลำมักจัดขึ้นในงานบุญประเพณีของชุมชน มีความเกี่ยวพันกับวัฒนธรรม ความเชื่อ และศาสนา การกำหนดมาตรการทางกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมและวัฒนธรรมควบคู่ไปกับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อย มิฉะนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) ว่า รัฐควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ศิลปะการแสดงพื้นบ้าน และการกำหนดมาตรการทางกฎหมายควรคำนึงถึงการรักษาคุณค่าทางวัฒนธรรมควบคู่ไปกับการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน แนวคิดดังกล่าวมีความสำคัญต่อการกำกับดูแลการแสดงหมอลำ เนื่องจากหมอลำได้รับการยอมรับว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศ

จากมุมมองของการบริหารราชการแผ่นดิน การกำกับดูแลการจัดงานมหรสพควรยึดหลัก "ธรรมาภิบาล" (Good Governance) โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการควบคุม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ ชุมชน และประชาชนผู้เข้าร่วมงาน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจะช่วยให้มาตรการต่าง ๆ มีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ และได้รับการยอมรับจากประชาชนมากกว่าการใช้อำนาจสั่งการเพียงฝ่ายเดียว

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการจัดงานมหรสพจึงมิได้หมายถึงการใช้อำนาจของรัฐเพื่อจำกัดเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่เป็นการสร้างระบบกฎหมายและกลไกการบริหารจัดการที่สามารถคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และส่งเสริมการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมไปพร้อมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการจัดการแสดงหมอลำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมและมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของชุมชน การพัฒนาระบบกฎหมายให้มีความชัดเจน มีเอกภาพ และสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การกำกับดูแลการจัดงานมหรสพมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมและเศรษฐกิจสร้างสรรค์

วัฒนธรรมเป็นรากฐานสำคัญของการดำรงอยู่ของสังคมและเป็นปัจจัยที่กำหนดอัตลักษณ์ของชาติและชุมชน วัฒนธรรมมิได้หมายถึงเพียงขนบธรรมเนียมประเพณีหรือศิลปะการแสดงเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงองค์ความรู้ ความเชื่อ ภาษา วิถีชีวิต ค่านิยม และภูมิปัญญาที่มนุษย์ได้สร้างสรรค์และสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่น วัฒนธรรมจึงเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ที่มีคุณค่า ทั้งในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างความสามัคคีของชุมชน และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ในมิติทางกฎหมาย วัฒนธรรมได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรม ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม อนุรักษ์ และคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของประชาชน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐให้ส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการสืบทอดและพัฒนาอย่างยั่งยืน

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ให้ความหมายของวัฒนธรรมว่าเป็น "ชุดของลักษณะทางจิตวิญญาณ วัตถุ สติปัญญา และอารมณ์ที่บ่งบอกถึงสังคมหรือกลุ่มคน" ซึ่งครอบคลุมทั้งศิลปะ วรรณกรรม วิถีชีวิต ระบบคุณค่า ความเชื่อ และประเพณี แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมมิใช่สิ่งที่หยุดนิ่ง แต่เป็นสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

สำหรับประเทศไทย ศิลปะการแสดงพื้นบ้าน เช่น หมอลำ หนังตะลุง ลิเก โนรา และการแสดงพื้นเมืองอื่น ๆ ถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) ซึ่งสะท้อนภูมิปัญญาและอัตลักษณ์ของแต่ละภูมิภาค โดยเฉพาะหมอลำของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นศิลปะการแสดงที่ผสมผสานการขับร้อง ดนตรี การฟ้อนรำ และวรรณกรรมพื้นบ้านเข้าด้วยกัน อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดประวัติศาสตร์ ความเชื่อ และค่านิยมของชุมชนมาอย่างยาวนาน

ในอดีต การแสดงหมอลำมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการสื่อสารและการประกอบพิธีกรรมในชุมชน แต่เมื่อสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและได้รับอิทธิพลจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ หมอลำได้พัฒนาไปสู่รูปแบบของอุตสาหกรรมบันเทิง (Entertainment Industry) มีการจัดตั้งคณะหมอลำขนาดใหญ่ การใช้ระบบแสง สี เสียง และเทคนิคการแสดงที่ทันสมัย ตลอดจนการถ่ายทอดผ่านสื่อดิจิทัลและแพลตฟอร์มออนไลน์ ส่งผลให้หมอลำกลายเป็นทั้งกิจกรรมทางวัฒนธรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างรายได้แก่ศิลปิน ผู้ประกอบการ และชุมชนในวงกว้าง

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด "เศรษฐกิจสร้างสรรค์" (Creative Economy) ซึ่งได้รับการเสนอโดย John Howkins ว่า เศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21 มิได้ขับเคลื่อนด้วยทรัพยากรธรรมชาติหรือแรงงานเพียงอย่างเดียว แต่ขับเคลื่อนด้วยความคิดสร้างสรรค์ ทรัพย์สินทางปัญญา วัฒนธรรม และนวัตกรรม แนวคิดนี้มองว่า ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นสามารถพัฒนาเป็นสินค้าหรือบริการที่สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้ หากมีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม

ต่อมา United Nations Conference on Trade and Development ได้ขยายแนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยอธิบายว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่อาศัยความคิดสร้างสรรค์ วัฒนธรรม และทรัพย์สินทางปัญญาเป็นปัจจัยหลักในการสร้างมูลค่า การจ้างงาน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้แนวคิดดังกล่าว อุตสาหกรรมสร้างสรรค์

(Creative Industries) จึงครอบคลุมกิจกรรมด้านศิลปะ การแสดง ดนตรี ภาพยนตร์ การออกแบบ งานฝีมือ และการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งล้วนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของหลายประเทศ

ประเทศไทยได้นำแนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์มาใช้เป็นนโยบายของรัฐ โดยมุ่งส่งเสริมการใช้ทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ หน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทในด้านนี้คือ Creative Economy Agency ซึ่งมีภารกิจในการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ส่งเสริมผู้ประกอบการ และสนับสนุนการใช้ทรัพยากรทางวัฒนธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในบริบทของการแสดงหมอลำ แนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทำให้หมอลำมิใช่เพียงการแสดงพื้นบ้านเพื่อความบันเทิง แต่เป็นสินทรัพย์ทางวัฒนธรรม (Cultural Asset) ที่สามารถสร้างรายได้จากการจำหน่ายบัตรเข้าชม การโฆษณา การผลิตสื่อออนไลน์ การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และธุรกิจที่เกี่ยวเนื่อง เช่น การผลิตเครื่องแต่งกาย เครื่องดนตรี และของที่ระลึก การขยายตัวของธุรกิจหมอลำจึงมีส่วนสำคัญต่อเศรษฐกิจของจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสร้างอาชีพให้แก่ประชาชนจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์จากทุนทางวัฒนธรรมย่อมก่อให้เกิดความท้าทายด้านกฎหมายและการบริหารจัดการ กล่าวคือ เมื่อการแสดงหมอลำมีลักษณะเป็นกิจกรรมเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ มีผู้เข้าชมจำนวนมาก และมีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ความเสี่ยงด้านความปลอดภัย ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เสียงรบกวน และความสงบเรียบร้อยของสังคมก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่เหมาะสมเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์กับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ในทางกฎหมาย แนวคิดดังกล่าวสะท้อนหลัก "การพัฒนาที่ยั่งยืน" (Sustainable Development) ซึ่งมุ่งให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินควบคู่ไปกับการอนุรักษ์วัฒนธรรม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการคำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชน รัฐจึงต้องออกแบบกฎหมายและนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ โดยไม่ทำลายคุณค่าดั้งเดิมของศิลปวัฒนธรรม และไม่สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ประกอบการและประชาชน

สำหรับกรณีของหมอลำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การกำกับดูแลทางกฎหมายควรคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของการแสดงที่มีความเกี่ยวพันกับประเพณีและวิถีชีวิตของชุมชน การกำหนดมาตรการควบคุมควรมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ เพื่อให้การอนุรักษ์วัฒนธรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปพร้อมกันได้อย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมและเศรษฐกิจสร้างสรรค์สะท้อนให้เห็นว่า วัฒนธรรมมิใช่เพียงมรดกของอดีต หากแต่เป็นทรัพยากรที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ การกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ โดยเฉพาะการแสดงหมอลำ จึงไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะการควบคุมหรือจำกัดกิจกรรมเท่านั้น แต่ควรออกแบบระบบกฎหมายที่สามารถส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทุนทางวัฒนธรรม ควบคู่

ไปกับการคุ้มครองความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย และสิทธิของประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ: กรณีหมอลำในภาคอีสาน

การจัดงานมหรสพในประเทศไทย โดยเฉพาะการแสดงหมอลำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมากและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย สาธารณสุข และสิทธิของบุคคลอื่น จึงอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์และขอบเขตการควบคุมแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

2.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ อันเป็นหลักประกันสำคัญในการดำรงชีวิตภายใต้ระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ การจัดงานมหรสพ โดยเฉพาะการแสดงหมอลำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้จะเป็นกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรมและความบันเทิง แต่ก็เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพหลายประการที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพจึงต้องคำนึงถึงหลักการตามรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

การจัดงานหมอลำเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การแสดงหมอลำในปัจจุบันมิได้เป็นเพียงกิจกรรมทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่ยังเป็นอาชีพของศิลปิน นักดนตรี ผู้จัดการแสดง ตลอดจนผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ให้บริการระบบแสง สี เสียง ผู้ค้าสินค้า และผู้ประกอบกิจการภายในบริเวณงาน การที่รัฐกำหนดมาตรการควบคุมการจัดงานมหรสพจึงอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเหล่านี้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องมีเหตุผลอันสมควรและเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้การแสดงหมอลำเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงออกทางศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ภายใต้การคุ้มครองของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ศิลปินหมอลำสามารถใช้บทเพลง เนื้อร้อง และการแสดงเป็นสื่อในการถ่ายทอดแนวคิด ความเชื่อ วิถีชีวิต และความคิดเห็นต่อประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมได้ การใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมเนื้อหาหรือรูปแบบการแสดงจึงต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย และไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกินกว่าความจำเป็น

การจัดงานมหรสพมีลักษณะเป็นการรวมตัวของประชาชนจำนวนมากเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมในสถานที่สาธารณะ จึงมีความเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา 44 ของ

รัฐธรรมนูญ แม้ว่าการแสดงหมอลำจะมิใช่การชุมนุมทางการเมือง แต่การรวมตัวของผู้ชมจำนวนมากย่อมเป็นการใช้พื้นที่สาธารณะร่วมกัน ซึ่งรัฐมีอำนาจกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัย การจัดการจราจร และการรักษาความสงบเรียบร้อยได้ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม อนุรักษ์ และคุ้มครองศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้ในมาตรา 57 และมาตรา 71 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมมิใช่เป็นเพียงนโยบายของรัฐ แต่เป็นพันธกรณีตามรัฐธรรมนูญที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การแสดงหมอลำในฐานะศิลปะการแสดงพื้นบ้านของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงได้รับความคุ้มครองในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมที่รัฐมีหน้าที่สนับสนุนให้มีการสืบทอดและพัฒนาอย่างยั่งยืน

ดังนั้น การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพจะต้องคำนึงถึงการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม โดยยึดหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) กล่าวคือ มาตรการที่รัฐนำมาใช้ต้องมีวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย มีความจำเป็น เหมาะสมกับสถานการณ์ และไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร หลักการดังกล่าวจึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและมาตรการที่ใช้ควบคุมการจัดงานมหรสพในประเทศไทย

2.4.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพในประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดการแสดงหมอลำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมักมีผู้เข้าร่วมงานเป็นจำนวนมากและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยรอบ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุข รวมทั้งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมสุขภาวะของประชาชนโดยรวม

ในการจัดงานหมอลำ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีความเกี่ยวข้องกับหลายประเด็น กล่าวคือ การควบคุมระดับเสียงจากเครื่องขยายเสียงและระบบแสงเสียงที่ใช้ในการแสดง ซึ่งหากมีความดังเกินสมควรจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้จัดงานปรับลดระดับเสียงหรือดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ผู้จัดงานยังมีหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย น้ำเสีย และสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นจากการจัดงานอย่างถูกสุขลักษณะ ตลอดจนจัดให้มีห้องสุขาที่เพียงพอและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของผู้เข้าร่วมงาน

อีกประการหนึ่ง การจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มภายในบริเวณงานหมอลำยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายฉบับนี้ โดยผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามหลักสุขลักษณะในการผลิต การปรุง และการจำหน่ายอาหาร เพื่อป้องกันการปนเปื้อนและการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจตรวจสอบสถานที่จัดงาน และหากพบว่าการดำเนินกิจกรรมก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ก็สามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้จัดงานแก้ไข ปรับปรุง หรือระงับการดำเนินกิจกรรมได้ หากผู้จัดงานเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว อาจต้องรับผิดทั้งทางปกครองและทางอาญาตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้

ดังนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ โดยมุ่งเน้นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน ควบคู่ไปกับการรักษาความสมดุลระหว่างการส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคมและชุมชนโดยรอบ อันเป็นกลไกสำคัญในการทำให้การจัดงานหมอลำสามารถดำเนินไปได้อย่างปลอดภัย มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

2.4.3 พระราชบัญญัติการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ เนื่องจากการจัดงานหมอลำในปัจจุบันมักมีการจำหน่ายและบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในบริเวณงาน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และสุขภาพของผู้เข้าร่วมงาน การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปริมาณที่มากอาจนำไปสู่การทะเลาะวิวาท การใช้ความรุนแรง อุบัติเหตุจากการเดินทาง ตลอดจนการก่อเหตุรำคาญและการกระทำความผิดในลักษณะต่าง ๆ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการจำหน่าย การบริโภค และการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดงานหมอลำ กฎหมายกำหนดมาตรการสำคัญหลายประการ ได้แก่ การกำหนดสถานที่ห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การกำหนดช่วงเวลาที่สามารถจำหน่ายได้ การห้ามจำหน่ายให้แก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปี และการห้ามจำหน่ายแก่ผู้ที่อยู่ในภาวะมึนเมาจนครองสติไม่ได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังควบคุมการโฆษณาและการส่งเสริมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อป้องกันการจูงใจให้เกิดการบริโภค โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ

สำหรับผู้จัดงานหมอลำ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นหน้าที่สำคัญ เนื่องจากผู้จัดงานต้องกำกับดูแลผู้ประกอบการหรือผู้จำหน่ายภายในงานให้ดำเนินการตามข้อกำหนดของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งในด้านการตรวจสอบอายุของผู้ซื้อ การควบคุมเวลาการจำหน่าย และการป้องกันการโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หากปล่อยปละละเลยจนเกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย

ภายในงาน และอาจนำไปสู่การดำเนินคดีตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อความรับผิดของผู้จัดงานในกรณีที่มีการละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแล

ดังนั้น พระราชบัญญัติการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 จึงเป็นกลไกทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ โดยมุ่งลดความเสี่ยงที่เกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความรุนแรง อุบัติเหตุ และปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในงานมหรสพ ทั้งยังเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมกับการคุ้มครองความปลอดภัยและความสงบสุขของสังคม

2.4.4 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของพื้นที่สาธารณะ การจัดงานหมอลำหรือมหรสพขนาดใหญ่ซึ่งมีผู้เข้าร่วมงานจำนวนมาก มักก่อให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอย การทิ้งสิ่งปฏิกูล การกีดขวางทางสาธารณะ รวมถึงความไม่เป็นระเบียบของพื้นที่ทั้งในระหว่างและภายหลังการจัดงาน หากไม่มีมาตรการควบคุมที่เหมาะสม ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่โดยรอบ ตลอดจนก่อให้เกิดภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่หลังการจัดกิจกรรม

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแล และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่สาธารณะ การป้องกันการกีดขวางทางสาธารณะ รวมถึงการดูแลให้ผู้จัดงานดำเนินการทำความสะอาดพื้นที่และคืนสภาพพื้นที่ให้เรียบร้อยภายหลังเสร็จสิ้นการจัดงาน ทั้งนี้ ผู้จัดงานมหรสพมีหน้าที่ต้องจัดให้มีภาชนะรองรับขยะอย่างเพียงพอ วางแผนการจัดเก็บขยะระหว่างการจัดงาน และดำเนินการเก็บกวาดทำความสะอาดพื้นที่เมื่อกิจกรรมสิ้นสุดลง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสุขอนามัย สิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของประชาชน

นอกจากนี้ หากผู้จัดงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งขยะในที่สาธารณะ กีดขวางทางสัญจร หรือไม่ดำเนินการฟื้นฟูสภาพพื้นที่หลังการจัดงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการสั่งให้แก้ไข ระงับการกระทำ หรือดำเนินคดีตามบทกำหนดโทษได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ดังนั้น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงเป็นกลไกทางกฎหมายที่สนับสนุนการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพในมิติของการจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้พื้นที่สาธารณะ โดยกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดงานให้ต้องบริหารจัดการขยะ ดูแลความ

สะอาด และรักษาความเป็นระเบียบของพื้นที่ตลอดระยะเวลาการจัดกิจกรรม อันเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมกิจกรรมทางศิลปวัฒนธรรมกับการคุ้มครองคุณภาพชีวิตและประโยชน์สาธารณะของประชาชนในสังคม

2.4.7 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการใช้เครื่องขยายเสียงในพื้นที่สาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ลดผลกระทบจากเสียงรบกวน และควบคุมการใช้เสียงในกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน แม้ชื่อของกฎหมายจะมุ่งเน้นไปที่ “การโฆษณา” แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการจัดงานมหรสพในหลายลักษณะ เนื่องจากงานมหรสพในยุคปัจจุบันมักมีการใช้เครื่องขยายเสียงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดงาน ไม่ว่าจะเป็นการแสดงดนตรี การแสดงบนเวที การประกาศประชาสัมพันธ์ภายในงาน หรือกิจกรรมบันเทิงรูปแบบต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยเสียงเป็นสื่อกลางในการสร้างความบันเทิงและการสื่อสารกับผู้เข้าร่วมงาน

ในบริบทของการจัดมหรสพ กฎหมายฉบับนี้จึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมระดับเสียงและการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีประชาชนอยู่อาศัยหนาแน่นหรืออยู่ใกล้เคียงสถานที่จัดงาน การใช้เครื่องขยายเสียงในงานมหรสพ เช่น งานคอนเสิร์ต งานหมอลำ งานรำวง หรือการแสดงดนตรีกลางแจ้ง มักมีระดับเสียงที่สูงและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ซึ่งหากไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง รวมถึงอาจกระทบต่อสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ เช่น ความเครียด การพักผ่อนไม่เพียงพอ หรือการสูญเสียความสงบในชีวิตประจำวัน

พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดหลักการให้การใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อการโฆษณาหรือกิจกรรมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้การขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้งานได้อย่างเหมาะสม ทั้งในด้านสถานที่ เวลา และระดับความดังของเสียง ซึ่งในทางปฏิบัติ การจัดงานมหรสพจำนวนมากจำเป็นต้องยื่นขออนุญาตการใช้เครื่องขยายเสียงควบคู่ไปกับการขออนุญาตจัดงาน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปตามกรอบของกฎหมายและไม่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ

เมื่อพิจารณาในมิติของการจัดมหรสพ กฎหมายฉบับนี้ยังสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพในการจัดกิจกรรมบันเทิงกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการอยู่อาศัยอย่างสงบสุข งานมหรสพถือเป็นกิจกรรมที่มีบทบาทสำคัญในทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคม โดยเป็นพื้นที่ของการแสดงออกทางศิลปะ การสร้างรายได้ และการส่งเสริมความบันเทิงของชุมชน แต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบหากไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องของเสียง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

นอกจากนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในบริบทของงานมหรสพยังเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมของการอนุญาต ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะของงาน ประเภทของกิจกรรม จำนวนผู้เข้าร่วม สถานที่จัดงาน และช่วงเวลาในการจัดกิจกรรม ทั้งนี้เพื่อให้การใช้เครื่องขยายเสียงอยู่ในระดับที่ไม่เกินสมควรและไม่สร้างผลกระทบต่อสาธารณะเกินจำเป็น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังอาจพบความแตกต่างในการตีความและการบังคับใช้ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสะท้อนถึงความท้าทายในการนำกฎหมายไปใช้กับงานมหรสพที่มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

โดยสรุป พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการกำกับดูแลการใช้เสียงในงานมหรสพ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แม้จะเป็นกฎหมายที่มีมานาน แต่ยังคงมีความเกี่ยวข้องกับการจัดมหรสพในปัจจุบันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเครื่องขยายเสียงเป็นองค์ประกอบสำคัญของกิจกรรมบันเทิงเกือบทุกประเภท การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในสังคมร่วมสมัย

2.4.6 กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพในระดับพื้นที่ เนื่องจากการจัดงานหมอลำส่วนใหญ่จัดขึ้นภายในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย และการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้รับอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรการและออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจกรรมที่จัดขึ้นภายในพื้นที่ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน

ในการจัดงานหมอลำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้สถานที่สาธารณะสำหรับการจัดกิจกรรม รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่ผู้จัดงานต้องปฏิบัติ เช่น การควบคุมระดับเสียงจากเครื่องขยายเสียง การจัดระบบการจราจรและพื้นที่จอดรถ การจัดให้มีมาตรการรักษาความสะอาด การจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย ตลอดจนการจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยทั้งแก่ผู้เข้าร่วมงานและประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบพื้นที่จัดงาน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การจัดกิจกรรมก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนในชุมชน

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยงานสาธารณสุข และหน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อกำหนดมาตรการรองรับความเสี่ยงและอำนวยความสะดวกในการจัดงานให้เป็นไปอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ การกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในฐานะหน่วยงานหลักที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่และสามารถกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชนได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพในระดับพื้นที่ โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติและกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน ควบคู่ไปกับการส่งเสริมกิจกรรมทางศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินไปได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

2.4.7 ประมวลกฎหมายอาญา

แม้ว่าประมวลกฎหมายอาญาจะมิใช่กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำกับดูแลการจัดงานมหรสพโดยเฉพาะ แต่บทบัญญัติหลายประการมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดงานหมอลำและกิจกรรมมหรสพที่มีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการจัดงานดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน หากผู้จัดงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องละเลยต่อหน้าที่ในการจัดให้มีมาตรการด้านความปลอดภัยที่เหมาะสม การกระทำหรือการละเว้นดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญาตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาได้

ในทางปฏิบัติ การจัดงานหมอลำอาจเกิดเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หลายลักษณะ เช่น เวทีหรือโครงสร้างการแสดงพังถล่ม ระบบไฟฟ้าขัดข้องจนเกิดเพลิงไหม้ ความแออัดของผู้ชมจนเกิดการเบียดเสียดหรือเหยียบกันได้รับบาดเจ็บ ตลอดจนเหตุทะเลาะวิวาทหรือการทำร้ายร่างกายภายในบริเวณงาน หากเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดจากความประมาทของผู้จัดงาน ผู้รับเหมาก่อสร้างเวที ผู้ควบคุมระบบไฟฟ้า หรือผู้มีหน้าที่ดูแลความปลอดภัย บุคคลดังกล่าวอาจต้องรับผิดในความผิดฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย หรือเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส นอกจากนี้ หากมีการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพลิงไหม้ การทำร้ายร่างกาย หรือการร่วมกันก่อเหตุทะเลาะวิวาท ผู้กระทำความผิดย่อมต้องรับโทษตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกัน

ดังนั้น แม้ว่าประมวลกฎหมายอาญาจะไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตหรือการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพโดยตรง แต่กฎหมายฉบับนี้มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกในการกำหนดความรับผิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อการจัดงานก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้อื่น อันเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้จัดงานดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัยและใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุหรือเหตุร้ายระหว่างการจัดกิจกรรม ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของประชาชนผู้เข้าร่วมงานให้ได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมายอาญา

2.5 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ: กรณีหมอลำในภาคอีสาน

จากงานวิจัย เรื่อง ปัญหากฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ กรณีหมอลำในภาคอีสาน ผู้วิจัยพบว่ามีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

2.5.1 ปัญหาในการขอรับใบอนุญาตจัดงานมหรสพ

ในปัจจุบันสะท้อนถึงความไม่ชัดเจนและความไม่ครอบคลุมของกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับต่อกิจกรรมด้านความบันเทิงซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นในสังคมร่วมสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รูปแบบของการจัดงานมหรสพมิได้จำกัดอยู่เพียงการแสดงแบบดั้งเดิม แต่ได้ขยายไปสู่กิจกรรมหลากหลายประเภท เช่น การแสดงดนตรีคอนเสิร์ต การแสดงลูกทุ่งหมอลำและหมอลำซิ่ง การแสดงเครื่องเสียงและการประกวดเครื่องเสียงรถยนต์ ตลอดจนการแสดงเชิงโชว์ประกอบดนตรีและการแสดงของโคโยตี้ ซึ่งล้วนเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการให้ความบันเทิงและดึงดูดผู้เข้าร่วมจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกลับมิได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “มหรสพ” ไว้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ ส่งผลให้เกิดความคลุมเครือในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายว่ากิจกรรมในลักษณะใดบ้างที่เข้าข่ายเป็นมหรสพและต้องอยู่ภายใต้กระบวนการขออนุญาต

ความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากผู้จัดกิจกรรมไม่สามารถประเมินได้อย่างแน่นอนว่ากิจกรรมที่ตนประสงค์จะจัดอยู่ภายใต้ข้อบังคับหรือไม่ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาก็อาจมีการตีความที่แตกต่างกันไปตามดุลพินิจ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพของการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังสร้างความไม่แน่นอนทางกฎหมาย (legal uncertainty) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนและดำเนินการจัดงานของผู้ประกอบการและผู้เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการกำกับดูแลและพิจารณาอนุญาตการจัดงานมหรสพ ซึ่งในบางกรณีอาจเกิดความซ้ำซ้อนหรือความไม่แน่ชัดในการเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาใบอนุญาตขาดความเป็นระบบและอาจเกิดความล่าช้าในการดำเนินการ อันเป็นอุปสรรคต่อการจัดกิจกรรมของภาคเอกชน

อีกประการหนึ่ง ปัญหายังปรากฏในลักษณะของความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต ทั้งในด้านรูปแบบกิจกรรม ขนาดของงาน สถานที่จัดงาน และจำนวนผู้เข้าร่วม ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดงานมหรสพในปัจจุบันมักมีลักษณะเป็นกิจกรรมผสมผสานหลายรูปแบบภายในงานเดียวกัน ทำให้ยากต่อการจัดประเภทและกำหนดขอบเขตการควบคุมที่แน่นอน อันส่งผลให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อาจแตกต่างกันในแต่ละกรณี และนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามกฎหมาย

ดังนั้น ปัญหาหลักของการขอรับใบอนุญาตจัดงานมหรสพจึงอยู่ที่ความคลุมเครือของนิยาม ความไม่ชัดเจนของขอบเขตการบังคับใช้ และความไม่เป็นเอกภาพของการตีความและการพิจารณาอนุญาต ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความแน่นอนของกฎหมายและประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

2.5.2 ปัญหาหน่วยงานกำกับดูแลการจดังานมหรสพ

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการใช้เครื่องขยายเสียงในพื้นที่สาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ลดผลกระทบจากเสียงรบกวน และควบคุมการใช้เสียงในกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน แม้ชื่อของกฎหมายจะมุ่งเน้นไปที่ “การโฆษณา” แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการจัดงานมหรสพในหลายลักษณะ เนื่องจากงานมหรสพในยุคปัจจุบันมักมีการใช้เครื่องขยายเสียงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดงาน ไม่ว่าจะเป็นการแสดงดนตรี การแสดงบนเวที การประกาศประชาสัมพันธ์ภายในงาน หรือกิจกรรมบันเทิงรูปแบบต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยเสียงเป็นสื่อกลางในการสร้างความบันเทิงและการสื่อสารกับผู้เข้าร่วมงาน

ในบริบทของการจัดมหรสพ กฎหมายฉบับนี้จึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมระดับเสียงและการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีประชาชนอยู่อาศัยหนาแน่นหรืออยู่ใกล้เคียงสถานที่จัดงาน การใช้เครื่องขยายเสียงในงานมหรสพ เช่น งานคอนเสิร์ต งานหมอลำ งานรำวง หรือการแสดงดนตรีกลางแจ้ง มักมีระดับเสียงที่สูงและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ซึ่งหากไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง รวมถึงอาจกระทบต่อสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ เช่น ความเครียด การพักผ่อนไม่เพียงพอ หรือการสูญเสียความสงบในชีวิตประจำวัน

พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดหลักการให้การใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อการโฆษณาหรือกิจกรรมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้การขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้งานได้อย่างเหมาะสม ทั้งในด้านสถานที่ เวลา และระดับความดังของเสียง ซึ่งในทางปฏิบัติ การจัดงานมหรสพจำนวนมากจำเป็นต้องยื่นขออนุญาตการใช้เครื่องขยายเสียงควบคู่ไปกับการขออนุญาตจัดงาน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปตามกรอบของกฎหมายและไม่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ

เมื่อพิจารณาในมิติของการจัดมหรสพ กฎหมายฉบับนี้ยังสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพในการจัดกิจกรรมบันเทิงกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการอยู่อาศัยอย่างสงบสุข งานมหรสพถือเป็นกิจกรรมที่มีบทบาทสำคัญในทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคม โดยเป็นพื้นที่ของการแสดงออกทางศิลปะ การสร้างรายได้ และการส่งเสริมความบันเทิงของชุมชน แต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบหากไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องของเสียง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

นอกจากนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในบริบทของงานมหรสพยังเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมของการอนุญาต ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะของงาน ประเภทของกิจกรรม จำนวนผู้เข้าร่วม สถานที่จัดงาน และช่วงเวลาในการจัดกิจกรรม ทั้งนี้เพื่อให้การใช้เครื่องขยายเสียงอยู่ในระดับที่ไม่เกินสมควรและไม่สร้างผลกระทบต่อสาธารณะเกินจำเป็น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังอาจพบความแตกต่างในการตีความและการบังคับใช้ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสะท้อนถึงความท้าทายในการนำกฎหมายไปใช้กับงานมหรสพที่มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

โดยสรุป พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการกำกับดูแลการใช้เสียงในงานมหรสพ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แม้จะเป็นกฎหมายที่มีมานาน แต่ยังคงมีความเกี่ยวข้องกับการจัดมหรสพในปัจจุบันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเครื่องขยายเสียงเป็นองค์ประกอบสำคัญของกิจกรรมบันเทิงเกือบทุกประเภท การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในสังคมร่วมสมัย

2.5.3 ปัญหาการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพ

การจัดงานมหรสพในปัจจุบันมีลักษณะเป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ที่สามารถดึงดูดผู้เข้าร่วมงานได้เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ระดับหลักพันไปจนถึงหลักหมื่นคน หรือในบางกรณีอาจมีผู้เข้าร่วมเกินกว่านั้น โดยเฉพาะงานที่มีลักษณะเป็นการแสดงดนตรีคอนเสิร์ต งานเทศกาล หรือกิจกรรมบันเทิงกลางแจ้งที่ได้รับความนิยมในกลุ่มวัยรุ่นและเยาวชน ซึ่งมักมีการรวมตัวของผู้คนจำนวนมากในพื้นที่จำกัด ส่งผลให้เกิดความหนาแน่นของฝูงชนและเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ในหลายมิติ

ในบริบทดังกล่าว หากการจัดงานมหรสพขาดระบบกฎหมายหรือกลไกที่มีความชัดเจนในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารจัดการฝูงชน อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของผู้เข้าร่วมงานอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นกรณีอุบัติเหตุจากเหตุเพลิงไหม้ การเหยียบกันในที่แออัด หรือเหตุการณ์ความวุ่นวายและการจลาจลที่อาจเกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างผู้เข้าร่วมงาน เช่น การทะเลาะวิวาท ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าเหตุการณ์ลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นระยะในงานแสดงดนตรีหรือคอนเสิร์ตที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน

แม้ผู้จัดงานมหรสพในบางกรณีจะมีการกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยขึ้นเอง เช่น การตรวจค้นอาวุธหรือสิ่งของต้องห้ามก่อนเข้างาน การห้ามนำวัตถุแข็ง แก้ว หรือสิ่งของที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเข้าสู่พื้นที่จัดงาน รวมถึงการจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยภายในงาน แต่มาตรการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเพียงข้อกำหนดที่ผู้จัดงานกำหนดขึ้นตามดุลยพินิจของตนเอง มิได้มีสถานะเป็นข้อบังคับทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกพื้นที่การจัดงาน

ด้วยเหตุนี้ จึงปรากฏช่องว่างทางกฎหมายในด้านการกำหนดมาตรการความปลอดภัยสำหรับการจัดงานมหรสพอย่างชัดเจน กล่าวคือ ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางหรือข้อกำหนดมาตรฐานกลางที่บังคับให้ผู้จัดงานต้องปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรมก่อนการได้รับอนุญาตให้จัดงาน ส่งผลให้ระดับความปลอดภัยของแต่ละงานขึ้นอยู่กับความพร้อมและความตระหนักของผู้จัดงานเป็นรายกรณี ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันอย่างมาก

สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบกำกับดูแลการจัดงานมหรสพในปัจจุบัน ที่ยังไม่สามารถรองรับความเสี่ยงจากการรวมตัวของคนจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้งยังขาดกลไกทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้จัดงานต้องจัดทำและผ่านการตรวจสอบมาตรการด้านความปลอดภัยอย่างเป็นมาตรฐานก่อนการจัดงาน ส่งผลให้การบริหารจัดการความเสี่ยงในงานมหรสพยังคงมีลักษณะกระจัดกระจาย และอาจไม่สามารถรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงหรือเกิดขึ้นอย่างฉับพลันได้อย่างทันท่วงที

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากงานวิจัย เรื่อง ปัญหากฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ กรณีหมอลำในภาคอีสาน ผู้วิจัยพบว่ามีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม การควบคุมการจัดงานมหรสพ และวัฒนธรรมกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ล้วนสะท้อนหลักการสำคัญที่ต้องสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยเสรีภาพในการชุมนุมและการจัดกิจกรรมสาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญไทย ครอบคลุมการจัดกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรม และการแสดงหมอลำ แต่รัฐสามารถกำหนดมาตรการควบคุมได้ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความได้สัดส่วน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน ขณะเดียวกัน การจัดงานมหรสพซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐในด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และการจัดการความเสี่ยง โดยการใช้อำนาจรัฐต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิเกินสมควร และต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของการแสดงหมอลำในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ นอกจากนี้ แนวคิดด้านวัฒนธรรมและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ยังมองว่าหมอลำเป็นทุนทางวัฒนธรรมที่สามารถต่อยอดเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สร้างรายได้ การจ้างงาน และส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความท้าทายด้านกฎหมายและการบริหารจัดการ รัฐจึงควรออกแบบมาตรการที่ส่งเสริมการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ควบคู่กับการคุ้มครองความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และสิทธิของประชาชน โดยเปิด

โอกาสให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางกำกับดูแล เพื่อให้การจัดงานหมอลำสามารถดำเนินไปอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งในมิติของวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และประโยชน์สาธารณะ

การจัดงานหมอลำอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ โดยรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิในการประกอบอาชีพ การแสดงความคิดเห็น และการชุมนุม พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ขณะที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัย การควบคุมเสียง และการจัดการสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มุ่งลดปัญหาความรุนแรงและอุบัติเหตุ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ กำหนดหน้าที่ผู้จัดงานในการจัดการขยะและฟื้นฟูพื้นที่ ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงควบคุมการใช้เสียงไม่ให้รบกวนประชาชน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขการจัดงาน ขณะที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดความรับผิดเมื่อการจัดงานก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและการประสานงาน จึงควรพัฒนาระบบกฎหมายให้มีเอกภาพและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่มากยิ่งขึ้น

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากงานวิจัย เรื่อง ปัญหาความรับผิดของผู้ให้เช่าทรัพย์สินจาการกระทำความผิดของผู้เช่า กรณีการเช่าหอพัก ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.2.1 ปัญหาในการขอรับใบอนุญาตจัดงานมหรสพ ควรกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตจัดงานมหรสพให้มีความชัดเจน โดยเริ่มจากการกำหนดคำนิยามของคำว่า “งานมหรสพ” ให้หมายถึง “การแสดงหรือการจัดกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อความรื่นเริงและความบันเทิงของประชาชน” พร้อมทั้งกำหนดประเภทของงานมหรสพให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถจำแนกลักษณะของกิจกรรมและกำหนดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ที่สามารถใช้จัดงานมหรสพได้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ และในส่วนท้ายควรกำหนดให้มีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจรับผิดชอบในการพิจารณาและออกใบอนุญาตจัดงานมหรสพอย่างชัดเจน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2.2 ปัญหาหน่วยงานกำกับดูแลการจดังานมหรสพ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพควรอาศัยความร่วมมือของหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกมิติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลควรมอบอำนาจให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไปเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพในพื้นที่รับผิดชอบ ขณะที่ฝ่ายปกครองควรกำหนดให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตจัดงานมหรสพ โดยมีปลัดอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ทำหน้าที่ร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดงานในพื้นที่ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปในสถานีตำรวจที่รับผิดชอบพื้นที่จัดงาน มีอำนาจในการควบคุม ดูแล และรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่กฎหมายกำหนด เป็นผู้มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพร่วมกัน เพื่อให้การบริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความปลอดภัยของประชาชนเป็นไปอย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

3.2.3 ปัญหาการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพให้มีความชัดเจนและครอบคลุมทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน โดยกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจัดงานต้องจัดทำเอกสารรายละเอียดโครงการจัดงานมหรสพ เพื่อแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของกิจกรรม สถานที่จัดงาน มาตรการด้านความปลอดภัย และแผนการบริหารจัดการต่าง ๆ อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ผู้จัดงานควรมีหน้าที่จัดทำสัญญาประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมงาน รวมทั้งต้องจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาเหตุฉุกเฉิน พร้อมกำหนดผู้รับผิดชอบหรือบุคลากรด้านการรักษาความปลอดภัยให้เพียงพอและเหมาะสมกับขนาดของงาน ตลอดจนกำหนดมาตรการในการควบคุม คัดกรอง และตรวจสอบผู้เข้าร่วมงาน โดยเฉพาะการกำหนดข้อจำกัดด้านอายุสำหรับการเข้าร่วมงานมหรสพบางประเภท เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเด็กและเยาวชน อีกทั้งควรกำหนดอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกำกับดูแลการจัดงานสามารถเข้าตรวจสอบ ติดตาม และมีอำนาจสั่งการ ระงับ หรือกำหนดมาตรการแก้ไขได้โดยทันที เมื่อพบว่าการจัดงานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือมีเหตุอันอาจกระทบต่อความปลอดภัยของผู้เข้าร่วมงานและประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดงานมหรสพเป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย คุ้มครองสิทธิของประชาชน และสร้างความเชื่อมั่นในการจัดกิจกรรมสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

4. เอกสารอ้างอิง

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2561). *กฎหมายมหาชน: หลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชน.* วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2560). *หลักกฎหมายมหาชน*. วิญญูชน.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2562). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่7). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Aharon Barak. (2012). *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*.

David Mead. (2010). *The New Law of Peaceful Protest*. Oxford: Hart Publishing.

Ernst Freund. (1904). *The Police Power*. Chicago: University of Chicago Press.

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). (1966). Article 21.

Robert A. Dahl. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

UNESCO. (2019). *Intangible Cultural Heritage: Performing Arts*.

United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. Article 20.

Cambridge University Press.

สถานะทางกฎหมายของหนังสือซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติราชการ

Legal status of official circulars/guidelines for administrative practice

พชร มั่นเกษวิทย์[1]

Pachara Mungetvit[2]

วันที่รับบทความ : 3 เมษายน 2569
วันที่แก้ไขบทความ : 20 เมษายน 2569
วันที่ตอบรับ : 25 เมษายน 2569
วันที่เผยแพร่ : 30 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

ในการบริหารงานภาครัฐและการจัดบริการสาธารณะ จะพบว่าข้าราชการ เจ้าหน้าที่ อาจมีความเข้าใจคาดเคลื่อนเกี่ยวกับ ระเบียบ กฎหมาย รวมถึงแนวทางการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ จนอาจทำให้การดำเนินบริการสาธารณะไม่บรรลุผล จึงต้องมีหนังสือซักซ้อมการปฏิบัติราชการ เพื่อสร้างความเข้าใจ รูปแบบ ขั้นตอนในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ จึงต้องมีการแจ้งเวียนให้ประชาชนกำหนดแนวทางในการใช้ดุลยพินิจไว้เป็นการล่วงหน้าและประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจตัดสินใจออกคำสั่ง และเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจ

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาทางด้านการตีความปัญหาการตีความเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหนังสือซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติหรือหนังสือเวียน โดยศาลปกครองไทยได้พิจารณาจาก รูปแบบ และเนื้อหาโดยมีทั้งมีสถานะภาพเป็น กฎ เป็นคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป และเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งหากเป็นมาตรการภายในย่อมส่งผลต่อการเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อเราศึกษาเปรียบเทียบกับศาลปกครองฝรั่งเศส พบว่าศาลปกครองฝรั่งเศสได้พัฒนาแนวทางการ การ

[1] พชร มั่นเกษวิทย์, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ, ที่ทำการปกครองอำเภอเสนา, จังหวัดพระนครศรีอยุธยา Email: nott.p.2529@gmail.com

[2] Patchara Mungetvit, Senior Administrative Officer (Professional Level), Sena District Office, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province. Email: nott.p.2529@gmail.com

พัฒนาการเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของหนังสือเวียนหรือหนังสือซักซ้อมความเข้าใจมากขึ้นโดยเอกสารที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งออกโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบที่จับต้องได้หรือรูปแบบอื่นใด เช่น หนังสือเวียน คำสั่ง คำแนะนำ บันทึกข้อความ เอกสารนำเสนอ หรือการตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิม อาจถูกโต้แย้งต่อหน้าผู้พิพากษาที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ (judicial review) ได้ หากเอกสารดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิหรือสถานะของบุคคลอื่น

คำสำคัญ: หนังสือซักซ้อมความเข้าใจ; หนังสือเวียน; สถานะทางกฎหมาย

Abstract

In the context of public administration and the provision of public services, civil servants and government officials may sometimes harbor misconceptions regarding regulations, laws, or operational guidelines. Such misunderstandings can hinder the effective delivery of public services. Consequently, it becomes necessary to issue official circulars or "clarification documents" to ensure a common understanding of the frameworks, procedures, and approaches required for providing these public services. Therefore, it is necessary to establish and publicly announce guidelines for the exercise of discretion. This serves as a framework for decision-making when issuing orders and acts as a safeguard in the exercise of such authority.

Research indicates that there are challenges in interpreting the legal status of administrative guidelines or circulars. The Thai Administrative Court determines their status by examining both their form and content, classifying them variously as "rules," "general administrative orders," or "internal administrative measures." If a document is categorized as an internal administrative measure, it has implications for whether an individual qualifies as an "aggrieved party" or someone who may inevitably suffer harm in the context of legal standing. A comparative study of the French administrative court system reveals that the French administrative courts have increasingly developed an approach to reviewing the substantive content of circulars or documents intended to clarify understanding—specifically, general-purpose documents issued by government agencies, regardless of their physical or other forms, such as circulars, directives, guidelines, or memoranda. Texts, presentation documents, or interpretations of existing law may be challenged before a judge empowered to conduct judicial

review that is, to examine the legality of the exercise of state power if such documents are likely to have a significant impact on the rights or status of other individuals

Keywords: Clarification circular; circular; legal status

1. บทนำ

ในสภาวะสภาพสังคมในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง ของข้อมูลอยู่ตลอดเวลา เป็นยุคสมัยที่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลง ในขณะเดียวกันรูปแบบของการบริหารงานภาครัฐ การจัดการบริการสาธารณะ รวมถึงการตีความกฎหมายก็ต้องให้ครอบคลุมและทันต่อสภาพการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงไป และมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น เพราะประชาชน หรือผู้ประกอบการอาจจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล ถ้าหากประชาชนหรือผู้ประกอบการฟ้องผิดศาล ย่อมทำให้ประชาชนเสียเวลา เป็นการสร้างภาระและขั้นตอนให้กับประชาชนได้ รวมทั้งอาจเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้กับประชาชนอีกด้วย

ในการบริหารงานภาครัฐ สิ่งที่เราจะพบได้คือรูปแบบการสั่งการโดยหนังสือ ราชการ โดยจะมีหนังสือราชการประเภทหนึ่ง เป็นหนังสือชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติมีลักษณะโดยสภาพการเกิดจากการการที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เข้าใจข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายคลาดเคลื่อน จึงทำให้ใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงต้องมีการแจ้งเวียนให้ประชาชนกำหนดแนวทางในการใช้ดุลยพินิจไว้เป็นการล่วงหน้าและประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจตัดสินใจออกคำสั่ง และเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาทางด้านการตีความหนังสือชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป หรือเป็นกฎ หรือเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการที่ผู้เดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นำข้อพิพาทเหล่านี้มาสู่ศาลได้ ซึ่งศาลปกครองของไทยก็จะพิจารณาที่รูปแบบ เนื้อหา และวัตถุประสงค์ของผู้แจ้งเป็นสำคัญ ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสประเทศต้นแบบของศาลปกครองไทยได้มีการพัฒนาการเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของหนังสือเวียนหรือหนังสือชักซ้อมความเข้าใจมากขึ้นโดยเอกสารที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งออกโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบที่จับต้องได้หรือรูปแบบอื่นใด เช่น หนังสือเวียน คำสั่ง คำแนะนำ บันทึกข้อความ เอกสารนำเสนอ หรือการตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิม อาจถูกโต้แย้งต่อหน้าผู้พิพากษาที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ (judicial review) ได้ หากเอกสารดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิหรือสถานะของบุคคลอื่น (คำพิพากษาที่ N 418142 (GISTI))

2. มาตรการภายในฝ่ายปกครอง

มาตรการภายในฝ่ายปกครองที่เป็นระเบียบภายในฝ่ายปกครอง เช่น หนังสือเวียนที่ออกโดยผู้บังคับบัญชา อาจเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยปกติจะเป็นการกำหนดแนวทางการใช้ดุลยพินิจในองค์กรให้มีดุลยพินิจที่ใกล้เคียงกัน ส่วนคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง อาจเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำการหรือละเว้นกระการใดในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง หรืออาจเป็นคำสั่งเพื่อจัดระเบียบภายในองค์กร เป็นต้น โดยปกติแล้ว การออกมาตรการภายในฝ่ายปกครองระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แม้ว่าจะมาตรการภายในฝ่ายปกครองจะกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ก็เป็นข้อยกเว้นที่ศาลปกครองจะไม่เข้ามาตรวจสอบวินิจฉัย เพราะเป็นเรื่องการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ถ้าศาลปกครองเข้ามาแทรกแซงเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ การที่เจ้าหน้าที่ได้อาศัยแนวทางของหนังสือเวียน แนวทางปฏิบัติมาเป็นฐานในการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถโต้แย้งต่อศาลปกครองให้ตรวจชอบความชอบด้วยกฎหมายของหนังสือเวียนหรือแนวทางการปฏิบัติราชการนั้นได้เพราะถือว่าผลนั้นได้ เกิดภายนอกฝ่ายปกครองซึ่งเกิดผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอก (บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, 2558)

คำสั่งทางปกครองกับมาตรการภายในของฝ่ายปกครองนั้นมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ โดยคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องมุ่งที่จะก่อให้เกิด “ผล” ต่อผู้ได้รับคำสั่ง ในขณะที่มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง (mesure d’ordre intérieur) นั้นมิได้มุ่งเน้นที่จะให้เกิดผลต่อบุคคล แต่เป็นเพียงวิธีปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นไปได้ที่มาตรการภายในของฝ่ายปกครองจะไปกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเข้าก็ได้ มาตรการภายในเหล่านั้นอาจได้แก่ ความเห็นของผู้บังคับบัญชาที่มีไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับงาน การห้ามข้าราชการเข้าไปในบางบริเวณในสถานที่ทำงานของตนที่มิได้เกี่ยวข้องกับหน้าที่การงานของตนหรือการจัดบริเวณต่าง ๆ ภายในเรือนจำ เป็นต้น ซึ่งโดยหลักแล้วมาตรการภายในของฝ่ายปกครองไม่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เว้นแต่ว่าจะเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมา (une mesure réglementaire) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ม.ป.ป.)

3. คำสั่งทางปกครอง และกฎ

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการ

ถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ทั้งคำสั่งทางปกครองและกฎล้วนแต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลไม่อันที่จะก่อเปลี่ยนแปลงโอนสงวนระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลทั้งสิ้น เช่นการทำอะไรธรรมศาสตร์ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาชั้นตรีมีความว่า ในแต่ละภาคการศึกษาต้องจดทะเบียนศึกษาลักษณะวิชาไม่น้อยกว่า 9 หน่วยกิต และไม่เกิน 22 หน่วยกิต อันเป็นการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ฯ ที่มีผลงานสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างมหาวิทยาลัยกับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ที่มหาวิทยาลัยและนักศึกษามีต่อกันและกัน เหมือนกันกับการที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยออกคำสั่งให้ถอนชื่อนักศึกษาที่กระทำทุจริตในการสอบได้ออกจากทะเบียนนักศึกษาของมหาวิทยาลัยดังนั้นคำนิยาม คำสั่งทางปกครอง จึงต้องบัญญัติแยกความแตกต่างระหว่างคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสั่งการ การอนุญาต ไว้ว่า ไม่รวมถึงการออกกฎ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ม.ป.ป.)

การสั่งการซึ่งได้แก่ข้อความที่บังคับให้ ให้บุคคลกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือห้ามมิให้บุคคลกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งและการอนุญาตซึ่งเป็นข้อความที่อนุญาตให้บุคคลกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หากข้อความเหล่านี้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือผู้บุคคลใดเป็นการเฉพาะก็เป็นกฎ หากมีผลบังคับแก่กรณีใดและหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะก็จะเป็น คำสั่งทางปกครอง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2567)

4. รูปแบบ และเนื้อหาของหนังสือเวียน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526

ข้อ 32 หนังสือเวียน คือ หนังสือที่มีถึงผู้รับเป็นจำนวนมาก มีใจความอย่างเดียวกัน ให้เพิ่มรหัสตัวพยัญชนะ ว หน้าเลขทะเบียนหนังสือส่ง ซึ่งกำหนดเป็นเลขที่หนังสือเวียนโดยเฉพาะเริ่มตั้งแต่เลข 1 เรียงเป็นลำดับไปจนถึงสิ้นปีปฏิทิน หรือใช้เลขที่ของหนังสือทั่วไปตามแบบหนังสือภายนอกอย่างหนึ่งอย่างใด

ดังนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า หนังสือเวียนคือ หนังสือราชการที่ต้องการเผยแพร่ให้ผู้คนรับรู้ รับทราบข้อมูล เป็นจำนวนมาก โดยในเลขหนังสือจะมีการเพิ่มพยัญชนะ ว หน้าเลขทะเบียนหนังสือส่ง เช่น มท xxx/ว xxxx เป็นต้น

5. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม. 2558 เรื่อง การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5.1 สภาพปัญหา

สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการมีหลายรูปแบบ และมีระดับความร้ายแรงแตกต่างกัน ตั้งแต่การไม่บังคับใช้กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายโดยเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรมหรือไม่เสมอภาค ทั้งนี้ โดยอาจมีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือมิได้มีเจตนาทุจริต แต่เกิดจากระบบงาน หรือเจ้าหน้าที่เข้าใจข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายคลาดเคลื่อน จึงทำให้ใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

5.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

สภาพปัญหาดังกล่าวอาจบรรเทาลงได้โดยการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจกำกับดูแล หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดุลยพินิจนั้นเอง กำหนดแนวทางในการใช้ดุลยพินิจไว้เป็นการล่วงหน้าและประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจตัดสินใจออกคำสั่ง และเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจว่าจะมีเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร และในการออกคำสั่งเจ้าหน้าที่จะต้องระบุเหตุผลในการใช้ดุลยพินิจให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนผู้รับคำสั่งเกิดความเข้าใจและมีความมั่นใจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่

5.3 ข้อเสนอแนะ

โดยที่ขอบเขตอำนาจดุลยพินิจย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละเรื่องกำหนดไว้ เมื่อกฎหมายแต่ละฉบับมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ประกอบกับรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง จึงเห็นควรดังนี้

5.3.1 คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ทุกกระทรวงดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและกำหนดแนวทางในการใช้อำนาจดุลยพินิจ โดยประกาศให้ประชาชนทราบ และหากเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการใช้ดุลยพินิจตามแนวทางที่กำหนดไว้โดยไม่มีเหตุผลให้ถือเป็นความผิดทางวินัย

5.3.2 เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

5.3.3 ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นจะต้องใช้อำนาจพิเศษเหนือกว่าอำนาจตามข้อ 3.1 และข้อ 3.2 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอาจใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดมาตรการในการกวดขันการบังคับใช้กฎหมาย การแก้ไขหรือยกเลิกการใช้อำนาจดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่วิธีการนี้จำเป็นจะต้องกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน และมีข้อจำกัดหรือมีความไม่เหมาะสมอยู่บ้าง กล่าวคือ เมื่อมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในกรณีนี้แล้ว คำสั่งดังกล่าวจะก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะเป็นการสอดส่องดูแลหรือการแก้ไขการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามคำสั่งนั้นได้อย่างทั่วถึง

6. แนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับหนังสือเวียน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 512/2551

สำหรับข้อหาที่สองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเวียนที่แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือที่ มท 0809.2 / ว 153 วันที่ 1 ตุลาคม 2550 แจ้งให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดถือปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่กำหนดมาตร การแก้ไขปัญหาการคัดเลือกราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การมหาชนโดยให้ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าที่ได้รับคัดเลือกกลับสู่สถานภาพในตำแหน่งและระดับเดิมหากตำแหน่งเดิมไม่ว่างหรือผู้นั้นได้โอนมาจากองค์การประชาชนจังหวัดอื่นให้พี่นากำหนดตำแหน่งรองรับเป็นการเฉพาะราย หนังสือเป็นฉบับดังกล่าวจึงลักษณะเป็นข้อกำหนดที่ใช้เฉพาะแก่กรณีการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดดูวิธีการคัดเลือกจึงมีผลกระทบเฉพาะกลุ่มข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มามาจากการคัดเลือกดูที่ดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยวิธีการคัดเลือกต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหนังสือฉบับดังกล่าวถึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปเมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายกรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเจ้าที่ของงรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตราเก้าวรรคหนึ่งเล่มหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพินัยคดีปกครอง ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2550 ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มรัชกาลที่ได้รับผลกระทบได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนมติที่แจ้งตามหนังสือเวียนแต่ที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดียืนยันหลักการเดิมเท่ากับว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองในข้อหานี้ตามมาตรา 12 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ 2 ไว้พี่นาศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นพ้องด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ 61/2549

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่สองได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของหนังสือเวียนตามหนังสือกระทรวง มหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3 /ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่องแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแจ้งผู้ว่าการจังหวัดให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมหมายรวมถึง การอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติ การการบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน จะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้ 1) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งตามข้อเสนอของกลุ่มส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เป็นการฝึกอบรมของส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 3) เป็นการที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ฟ้องคดีที่หนึ่งหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราวๆไป การออกหนังสือเวียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งจึงมีเนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะจึงมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 464/2552

พิเคราะห์แล้วเห็นว่ามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติว่า “กฎ” หมายความว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานนายกว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และมีหนังสือที่ กค 0408.3 / ว 59 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549 ถึงผู้ว่าการจังหวัด ปลัดกระทรวง อธิบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการ อธิบดี องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจต่างๆ แจ้งเวียนเพื่อซ้อมทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์พ.ศ. 2549 ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับตามคำอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยทราบเนื้อความของแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์พ.ศ. 2549 มาก่อนเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นการภายในดังนั้น เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่พิพาทขึ้นโดยประสงค์ให้มีผลบังคับเพียงเฉพาะภายในหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับแจ้งเท่านั้น มิได้ประสงค์ให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป แนวทางการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์พ.ศ. 2549 มิได้มีลักษณะเป็น กฎ ตามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นเพียง

แนวทางปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครองและเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจทางปกครองมากระทบสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง กรณีแห่งคดีจึงไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

7. หนังสือเวียนในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเดิมได้มีการแบ่งประเภทของหนังสือเวียนออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ 1) หนังสือเวียนที่มีไม่มีลักษณะของการออกเป็นกฎ หนังสือเวียนประเภทนี้ เป็นการซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ ที่เป็นการใช้กำลังทางกายภาพทั่ว ๆ ไปในการปฏิบัติหน้าที่ 2) หนังสือเวียนที่มีลักษณะของการออกเป็นกฎ เป็นการตอบข้อหารือ เป็นการอธิบายหลักเกณฑ์ของกฎหมาย มุ่งหมายเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความเข้าใจในตัวบทข้อกฎหมาย โดยชัดแจ้ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความถูกต้อง ต่อมาศาลปกครองฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษา ในคดีที่ N 418142 โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางเพื่อให้เกิดความคุ้มครองแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

สภาแห่งรัฐ (Council of State), แผนกคดี, 12/06/2020, N 418142

ตามคำร้องที่ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2018 ต่อสำนักเลขาธิการคดีของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ทางกลุ่ม *Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s* (GISTI) ได้ยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอให้

1°) เพิกถอน "บันทึกข่าวฉบับที่ 17/2017" (News Note No. 17/2017) ซึ่งออกเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2017 โดยกองเชี่ยวชาญด้านเอกสารและการฉ้อโกงเอกสารแสดงตน (Division for Expertise in Document and Identity Fraud) สังกัดกองอำนวยการกลางตำรวจชายแดน (Central Directorate of the Border Police) โดยบันทึกดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับ "การฉ้อโกงเอกสารอย่างเป็นระบบในประเทศกินี (โกนาครี) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกสารสถานะบุคคล"

2°) สั่งให้รัฐจ่ายเงินจำนวน 1,500 ยูโร ตามมาตรา L. 761-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Code of Administrative Justice)

โดยพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

1. เอกสารที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งออกโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบที่จับต้องได้หรือรูปแบบอื่นใด เช่น หนังสือเวียน คำสั่ง คำแนะนำ บันทึกข้อความ เอกสารนำเสนอ หรือการตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิม อาจถูกโต้แย้งต่อหน้าผู้พิพากษาที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ (judicial review) ได้ หากเอกสารดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิหรือสถานะของ

บุคคลอื่น นอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่นำเอกสารนั้นไปปฏิบัติ ทั้งนี้ รวมถึงเอกสารที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับ หรือเอกสารที่ทำหน้าที่เป็นแนวทางนโยบาย (policy guidelines)

2. เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะต้องตรวจสอบข้อบกพร่องที่อาจส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารดังกล่าว โดยคำนึงถึงลักษณะและคุณสมบัติของเอกสารนั้น รวมถึงขอบเขตอำนาจดุลพินิจที่หน่วยงานผู้ออกเอกสารได้รับมอบหมาย การโต้แย้งทางกฎหมายต่อเอกสารดังกล่าวจะถือว่ารับฟังได้ เช่น ในกรณีที่เอกสารนั้นมีการกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นโดยปราศจากอำนาจทางกฎหมายที่รองรับ (incompétence) กรณีที่การตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิมเป็นการตีความที่คลาดเคลื่อนไปจากความหมายและขอบเขตของกฎหมายนั้น หรือกรณีที่เอกสารดังกล่าวถูกจัดทำขึ้นเพื่อนำกฎเกณฑ์ที่ขัดต่อบรรทัดฐานทางกฎหมายในระดับที่สูงกว่าไปปฏิบัติ

3. "บันทึกข่าวสาร" (news note) ฉบับลงวันที่ 1 ธันวาคม 2017 ซึ่งออกโดยกองเชี่ยวชาญด้านการปลอมแปลงเอกสารและอัตลักษณ์ (Division for Expertise in Document and Identity Fraud) ภายใต้กองอำนวยการกลางตำรวจชายแดน (Central Directorate of the Border Police) มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการมีอยู่ของ "การปลอมแปลงเอกสารอย่างแพร่หลายในประเทศกินี (โกนาครี) ซึ่งเกี่ยวข้องกับทะเบียนสถานะบุคคลและคำพิพากษาเพิ่มเติมของศาล" ด้วยเหตุนี้ บันทึกดังกล่าวจึงแนะนำให้เจ้าหน้าที่โดยเฉพาะผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารสถานะบุคคลจากต่างประเทศ ให้ประเมินในเชิงลบเมื่อต้องวิเคราะห์สูติบัตรจากประเทศกินี เนื่องจากบันทึกนี้อาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสถานะของพลเมืองกินีในการติดต่อกับหน่วยงานราชการฝรั่งเศส จึงมีการยื่นคัดค้านทางกฎหมายโดยอ้างว่าเป็นการกระทำที่ "เกินขอบเขตอำนาจ" (*ultra vires*) ซึ่งขัดแย้งกับจุดยืนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4. ประการแรก ไม่ว่าในกรณีใด บันทึกดังกล่าวถือว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกองเชี่ยวชาญด้านการปลอมแปลงเอกสารและอัตลักษณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ออกบันทึกฉบับนี้ ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากบันทึกดังกล่าวไม่ได้ถือเป็น "คำสั่งทางปกครอง" (administrative decision) อย่างเป็นทางการ ข้อโต้แย้งที่ว่าบันทึกนี้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา L. 212-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณชนกับฝ่ายปกครอง (Code of Relations between the Public and the Administration) — ซึ่งเกี่ยวข้องกับการลงนามในคำสั่งทางปกครองและการระบุข้อมูลของผู้ลงนาม — จึงเป็นข้อโต้แย้งที่ต้องตกไป

5. ประการที่สอง มาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil Code) บัญญัติไว้ว่า "เอกสารเกี่ยวกับสถานะบุคคลของพลเมืองฝรั่งเศสหรือชาวต่างชาติ ซึ่งจัดทำขึ้นในต่างประเทศโดยเป็นไปตามรูปแบบที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศนั้น ให้ถือว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้องแท้จริง เว้นแต่จะมีเอกสารหรือข้อมูลอื่นใดที่อยู่ในความครอบครอง ข้อมูลจากแหล่งภายนอก หรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากตัวเอกสารนั้นเอง ซึ่งผ่านการตรวจสอบตามความจำเป็นแล้ว ชี้ให้เห็นว่าเอกสารดังกล่าวไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือเป็นเอกสารปลอม หรือข้อเท็จจริงที่ระบุไว้ในเอกสารนั้นไม่ตรงกับความเป็นจริง" แม้บันทึกข้อความที่เป็นประเด็นพิพาทจะเสนอแนะให้มีความเห็นในเชิงลบต่อสูติบัตรจากประเทศกินี โดยมีการระบุถ้อยคำเฉพาะที่ควรใช้ไว้ด้วยก็ตาม แต่บันทึกดังกล่าวไม่อาจตีความ

ได้ว่าเป็นการห้ามมิให้ผู้รับบันทึกหรือหน่วยงานปกครองที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องของพลเมืองกินีเป็นรายกรณีไป หรือห้ามมิให้มีการอนุมัติคำร้องตามเอกสารหลักฐานที่ยื่นประกอบมา ดังนั้น ข้อโต้แย้งที่กล่าวอ้างว่ามีการละเมิดบทบัญญัติมาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง จึงต้องตกไป

6. จากเหตุผลข้างต้น GISTI จึงไม่มีมูลเหตุเพียงพอที่จะเรียกร้องให้เพิกถอนเอกสารดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ คำร้องที่ยื่นภายใต้มาตรา L. 761-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Code of Administrative Justice) จึงต้องตกไปด้วยเช่นกัน

8. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหนังสือเวียน

ในการจัดการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ของหน่วยราชการ การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง ภาครัฐ การอนุมัติ การอนุญาต ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การสอบสวนวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ทำผิดวินัย รวมตลอดถึงการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น ในบางครั้งข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับข้อกฎหมาย มีการตีความหมายที่แตกต่างกันไป หรือมีสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการมีหลายรูปแบบและมีระดับความร้ายแรงแตกต่างกัน ตั้งแต่การไม่บังคับใช้กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายโดยเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรมหรือไม่เสมอภาค ทั้งนี้ โดยอาจมีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือมิได้มีเจตนาทุจริตแต่เกิดจากระบบงาน หรือเจ้าหน้าที่เข้าใจข้อเท็จจริง จึงทำให้ใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนี้หน่วยงานราชการจึงจำเป็นจะต้องสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ ในแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้มีความเป็นเอกภาพในเชิงระบบ คือบุคคลควรได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาค (equal) เท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ข้อเท็จจริงเหมือนกันก็ควรได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน ส่วนราชการจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกหนังสือชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการ

เมื่อเราได้ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองจะพบว่า สถานะทางกฎหมายของหนังสือชักซ้อมความเข้าใจมีความสำคัญอย่างมากต่อผู้ได้รับผลกระทบ โดยผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติราชการย่อมได้รับผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ด้วยความเคารพต่อศาลปกครอง ตามแนวที่ศาลปกครองได้พิพากษาไว้นั้นจะเห็นว่า หนังสือชักซ้อมความเข้าใจ มีทั้งที่เป็นกฎ คำสั่งทางปกครองโดทั่วไป และมาตรการภายในฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครองได้พิเคราะห์จากผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือชักซ้อมความเข้าใจเป็นสำคัญ ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ 61/2549 ศาลปกครองได้พิจารณาว่า หนังสือเวียนตามหนังสือกระทรวง มหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่องแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

ว่าการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมหมายรวมถึง การอบรม การประชุมทางวิชาการ ฯ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะจึงมีลักษณะเป็น “กฎ” เป็นการที่ศาลพิจารณาในด้านของรูปแบบของหนังสือเวียนที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 512/2551 ที่ฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเวียนที่แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เห็นบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดถือปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการคัดเลือกราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การมหาชนโดยให้ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าที่ได้รับคัดเลือกกลับสู่สถานภาพในตำแหน่งและระดับเดิม จึงมีผลกระทบเฉพาะกลุ่มข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 464/2552 ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานนายกว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เคยทราบเนื้อความของแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์พ.ศ. 2549 มาก่อน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นการภายในดังนั้น เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่พิพาทขึ้นโดยประสงค์ให้มีผลบังคับเพียงเฉพาะภายในหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับแจ้งเท่านั้น มิได้ประสงค์ให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาจะพบว่า ศาลปกครองไม่ได้พิจารณาจากรูปแบบ ของหนังสือแจ้งเวียนแนวทางการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่ศาลปกครองได้พิจารณาถึงเนื้อหา และเจตนาของหน่วยงานของรัฐที่แจ้งหนังสือดังกล่าว

เมื่อเราได้มาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส โดยในเรื่องหนังสือซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการนั้น สภาแห่งรัฐ (Council of State) หรือศาลปกครองสูงสุด ได้พัฒนาแนวทางการให้ความเป็นธรรม ในการเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางปกครองมากยิ่งขึ้น ในคดีหมายเลขที่ N 418142 กลุ่ม *Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s* (GISTI) คือสมาคมอิสระและองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศฝรั่งเศส ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2515 โดยมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย และปกป้องสิทธิของคนเข้าเมืองและชาวต่างชาติ ฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอน "บันทึกข่าวสาร" (news note) ฉบับลงวันที่ 1 ธันวาคม 2017 ซึ่งออกโดยกองเชี่ยวชาญด้านการปลอมแปลงเอกสารและอัตลักษณ์ (Division for Expertise in Document and Identity Fraud) ภายใต้กองอำนวยการกลางตำรวจชายแดน (Central Directorate of the Border Police) มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการมีอยู่ของ "การปลอมแปลงเอกสารอย่างแพร่หลายในประเทศกินี (โกนาครี) ซึ่งเกี่ยวข้องกับทะเบียนสถานะบุคคลและคำพิพากษาเพิ่มเติมของศาล" การที่ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสก็สามารถเข้าไปตรวจสอบบันทึกดังกล่าวหรือหนังสือซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติราชการโดยอาจถูกเพิกถอนได้ หากเอกสารดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิหรือสถานะของบุคคลอื่น

เมื่อเราศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคำพิพากษา แนวทางในการพิจารณาคดีของศาลปกครองของไทยยังคงจำกัดอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับการศาลปกครองฝรั่งเศส โดยศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส มีการพัฒนาให้มีอำนาจที่จะสามารถตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยสามารถตรวจสอบเอกสารที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งออกโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบที่จับต้องได้หรือรูปแบบอื่นใด เช่น หนังสือเวียน คำสั่ง คำแนะนำ บันทึกข้อความ เอกสารนำเสนอ หรือการตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิม หากเอกสารดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิหรือสถานะของบุคคลอื่น หรือมีลักษณะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ อาจถูกเพิกถอนได้ จึงเป็นการพัฒนาการเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นนิติรัฐหลักนิติธรรม (Rule of Law) ป้องกันการบิดเบือนกระบวนการยุติธรรม คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองประโยชน์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติราชการ ซึ่งในคำพิพากษาที่ , N 418142 (GISTI) ถือได้ว่าเป็นการที่สภาแห่งรัฐ (Council of State) ได้วางหลักกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

9. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

9.1 บทสรุป

ในสภาวะสภาพสังคมในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง ของข้อมูลอยู่ตลอดเวลา เป็นยุคสมัยที่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลง ในขณะเดียวกันในขณะเดียวกันรูปแบบของการบริหารงานภาครัฐ การจัดการบริการสาธารณะ รวมถึงการตีความกฎหมายก็ต้องให้ครอบคลุมและทันต่อสภาพการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงไป และมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น

ในการบริหารงานภาครัฐ ในปัจจุบันจะพบว่าสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการมีหลายรูปแบบและมีระดับความร้ายแรงแตกต่างกัน ตั้งแต่การไม่บังคับใช้กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายโดยเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรมหรือไม่เสมอภาค ทั้งนี้ โดยอาจมีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือมิได้มีเจตนาทุจริตแต่เกิดจากระบบงาน หรือเจ้าหน้าที่เข้าใจข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายคลาดเคลื่อน จึงทำให้ใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ สามารถจัดบริการสาธารณะได้โดยไม่ขาดตอน หรือขัดคล้อง หน่วยงานของรัฐ หรือส่วนราชการจึงจำเป็นจะต้องมีหนังสือซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติราชการ กำหนดแนวทางในการใช้ดุลยพินิจไว้เป็นการล่วงหน้าและประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจตัดสินใจออกคำสั่งต่างๆ เป็นหลักประกันความเป็นนิติรัฐหลักนิติธรรม

(Rule of Law) ป้องกันการบิดเบือนกระบวนการยุติธรรม คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองประโยชน์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติราชการ

เมื่อเราศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคำพิพากษา แนวทางในการพิจารณาคดีของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสพบว่า ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยในคดีหมายเลขที่ N 418142 (GISTI) เป็นคำพิพากษาที่ได้วางแนวการเข้าไปตรวจสอบ เป็นการเพิ่มบทบาทของศาลปกครองฝรั่งเศสให้สามารถตรวจสอบเอกสารที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งออกโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบที่จับต้องได้หรือรูปแบบอื่นใด หากเอกสารดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิหรือสถานะของบุคคลอื่น หรือมีลักษณะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญอาจถูกเพิกถอนได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้การกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งศาลปกครองของไทยจะพิจารณาจากผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือซักซ้อมการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับศาลปกครองฝรั่งเศส แต่ศาลปกครองไทยยังจำกัดอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบเมื่อเปรียบเทียบกับศาลปกครองฝรั่งเศส

9.2 ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันเราจะพบว่า การตีความกฎหมายนั้นยังไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบันประกอบกับเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นนิติรัฐหลักนิติธรรม (Rule of Law) ป้องกันการบิดเบือนกระบวนการยุติธรรม คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองประโยชน์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติราชการ ดังนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความกฎหมาย และป้องกันมิให้ประชาชนต้องเสียโอกาส จึงควรสร้างการรับรู้ดังนี้

9.2.1 ศาลปกครองสูงสุดควรนำแนวทางการพัฒนาด้านกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสว่าเอกสารที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งออกโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบที่จับต้องได้หรือรูปแบบอื่นใด เช่น หนังสือเวียน คำสั่ง คำแนะนำ บันทึกข้อความ เอกสารนำเสนอ หรือการตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิม หากเอกสารดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิหรือสถานะของบุคคลอื่น หรือมีลักษณะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ (judicial review) ได้ และอาจถูกฟ้องเพิกถอนได้

9.2.2 ศาลปกครอง มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กลุ่มอาจารย์ผู้สอนกฎหมายปกครอง ทนายความ และนักกฎหมายมหาชนจะต้องเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนโดยการร่วมมือกันพัฒนาหลักเกณฑ์ แนวทางต่าง ๆ ตลอดจนผลงานทางวิชาการ พร้อมหาโอกาสในการที่จะ สร้างบรรทัดฐานพร้อมเผยแพร่องค์ความรู้ สร้างความรับรู้แก่ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมโดยเร็ว

10. เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2567). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 16). วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (ม.ป.ป.). *คำสั่งทางปกครองกับมาตรการภายใน*. ค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2569 จาก http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=642

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2535). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. นิติธรรม

บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร. (2558). *เอกสารคำสอนวิชากฎหมายปกครอง (Administrative Law)* (พิมพ์ครั้งที่ 1). คี แอ๊นท์ พริ้นติ้ง.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (ม.ป.ป.). *“การกระทำทางปกครอง”* . เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 11

Légifrance - Le service public de la diffusion du droit. (12/06/2020). Conseil d'État. N° 418142. Publié au recueil Lebon. Retrieved 18 February 2026 From https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042006661

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ โดยสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ได้จัดทำวารสารเพื่อให้เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

วารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ เป็นวารสารที่มีมาตรฐานตามเกณฑ์วารสารวิชาการระดับชาติที่เผยแพร่ผลงานบทความทางวิชาการ (Article) และบทความวิจัย (Research Article) โดยรับพิจารณาบทความวิชาการ และบทความวิจัยทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการเกี่ยวกับด้านนิติศาสตร์และกระบวนการยุติธรรม และต้นฉบับทุกเรื่องที่ตีพิมพ์เผยแพร่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องทางวิชาการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ด้วยรูแบบ Semi-Blind Peer Review เฉพาะสาขาวิชานิติศาสตร์และกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมาจากบุคคลภายนอกหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน

เกี่ยวกับผลงานที่จะรับตีพิมพ์

1. เป็นบทความวิจัย หรือบทความวิชาการ สาขานิติศาสตร์ และกระบวนการยุติธรรม และต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารอื่นมาก่อน (กรณีที่ได้รับการตอบรับการตีพิมพ์จากวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ) หรือกำลังเสนอตีพิมพ์ในวารสาร รายงาน หรือสิ่งพิมพ์อื่นใดมาก่อน

2. ต้นฉบับเขียนเป็นภาษาไทย หรือภาษาอังกฤษก็ได้ ถ้าเป็นผลงานวิจัยที่เขียนเป็นภาษาไทย ต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

3. ต้นฉบับได้ได้รับการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ก่อนตีพิมพ์

ประเภทบทความที่รับตีพิมพ์

1. บทความวิชาการ (Article)
2. บทความวิจัย (Research Article)

กำหนดการเผยแพร่

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม-มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม-ธันวาคม

ค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเสอนบทความและค่าตีพิมพ์เผยแพร่บทความในวารสาร

การจัดเตรียมต้นฉบับ

1. ต้นฉบับจะต้องพิมพ์ตามรูปแบบและขนาดตัวอักษรตามหลักเกณฑ์วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยลัยราชภัฏศรีสะเกษ

2. บทความต้องเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ มีความยาว 15-25 หน้า

3. ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับชื่อสกุล หน่วยงานที่สังกัด หมายเลขติดต่อ และอีเมลล์ของผู้ประพันธ์อย่างชัดเจน

4. ต้นฉบับสามารถส่งได้ทางระบบ Online (Submission) แนบไฟล์เอกสาร Microsoft Word ผ่านหน้าเว็บไซต์ของวารสารฯ https://so17.tci-thaijo.org/index.php/sisaketlawjournal/ หรือติดต่อกองบรรณาธิการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ โดยกองบรรณาธิการจะนำเสนอผู้ทรงคุณวุฒิในการพิจารณาบทความเพื่อประเมินคุณภาพและความเหมาะสมก่อนการตอบรับตีพิมพ์

5. เมื่อบทความได้รับการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ในกรณีที่ผลการประเมินระบุให้ต้องปรับปรุงแก้ไข ผู้ประพันธ์จะต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ผู้ทรงคุณวุฒิกำหนดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

6. ภาษา ต้องเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ

7. ต้นฉบับ ต้องพิมพ์หน้าเดี่ยวด้วยโปรแกรม Microsoft Word ขนาด A4 ตัวอักษร TH Sarabun Newขนาดตัวอักษร 15 ระยะห่างระหว่างบรรทัด 1 ซม. ตั้งค่าหน้ากระดาษด้วยระยะห่างจากขอบกระดาษด้านบน และซ้ายมือ 1.5 นิ้ว หรือ 3.81 ซม. ด้านล่างและขวามือ 1 นิ้ว หรือ 2.54 ซม.

8. ขนาด รูปแบบ และชนิดตัวอักษร รายละเอียดตามตารางข้างล่างนี้

รายละเอียด	ขนาดตัวอักษร	รูปแบบ	ชนิด
ชื่อเรื่อง (ภาษาไทย)	18	กึ่งกลาง	ตัวหนา
ชื่อเรื่อง (ภาษาอังกฤษ)	18	กึ่งกลาง	ตัวหนา
ชื่อผู้ประพันธ์ (ภาษาไทย)	16	กึ่งกลาง	ตัวหนา
ชื่อผู้ประพันธ์ (ภาษาอังกฤษ)	16	กึ่งกลาง	ตัวหนา
ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด อีเมลล์ (เชิงอรรถ/Footnote) (ภาษาไทย)	12	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา

รายละเอียด	ขนาดตัวอักษร	รูปแบบ	ชนิด
ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด อีเมลล์ (เชิงอรรถ/Footnote) (ภาษาอังกฤษ)	12	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
บทคัดย่อ/Abstract	16	กึ่งกลาง	ตัวหนา
เนื้อหาบทคัดย่อ	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
คำสำคัญ/Keywords	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
บทนำ	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
วัตถุประสงค์	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ขอบเขตการวิจัย	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
วิธีดำเนินวิจัย	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ผลการวิจัย	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ผลการวิจัย (หัวข้อย่อย)	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
บทสรุป	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ข้อเสนอแนะ	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
เอกสารอ้างอิง	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา

9. บทความต้นฉบับทุกเรื่องต้องประกอบไปด้วยส่วนประกอบดังนี้

9.1 ชื่อเรื่อง ควรสั้นกะทัดรัด สื่อถึงประเด็นหลักของการศึกษาวิจัย ไม่ใช้คำย่อ ความยาวไม่ควรเกิน 100 ตัวอักษร ด้วยรูปแบบอักษร TH Sarabun New ขนาด 18 pt. ชื่อเรื่องต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยให้ชื่อเรื่องภาษาไทยขึ้นก่อน

9.2 ชื่อผู้ประพันธ์ ต้องระบุตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี) ตำแหน่งงาน หน่วยงานที่สังกัดและไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ที่เชิงอรรถ (Footnote) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

9.3 บทความ ถ้ามีแหล่งทุนสนับสนุนการวิจัยให้ใส่ในเชิงอรรถ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

9.4 บทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวไม่เกิน 350 คำ และคำสำคัญทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ 3-5 คำ

9.5 บทนำ เป็นส่วนของเนื้อหาที่บอกความเป็นมาหรือเหตุผลที่นำไปสู่ประเด็นการศึกษา พร้อมจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทความโดยสังเขป

9.6 เอกสารอ้างอิง ใช้รูปแบบตามคู่มือการพิมพ์ของสมาคมจิตวิทยาอเมริกา (American Psychological Association Citation Style หรือ APA) ฉบับล่าสุด ทั้งเอกสารอ้างอิงที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเอกสารอ้างอิงต้องเป็นที่ถูกตีพิมพ์และได้รับการยอมรับทางวิชาการ ไม่ควรเป็นบทคัดย่อหรือการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล ถ้าเอกสารนั้นยังไม่ได้ถูกตีพิมพ์ ต้องระบุว่ารอการตีพิมพ์ (in press)

9.7 เนื้อเรื่อง

9.7.1 บทความวิจัย ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่อง (Title)
- ชื่อผู้ประพันธ์ (Author)
- บทคัดย่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Abstract)
- คำสำคัญ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Keywords)
- บทนำ (Introduction)
- ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา (Background and significance of the problem)
- วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)
- ขอบเขตการวิจัย (Scope of the research)
- วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)
- ผลการวิจัย (Finding)
- บทสรุป (Conclusion)
- ข้อเสนอแนะ (Recommendation)
- เอกสารอ้างอิง (Reference)

9.7.2 บทความวิชาการ ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่อง
- ชื่อผู้ประพันธ์
- บทคัดย่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Abstract)
- คำสำคัญ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Keywords)
- บทนำ (Introduction)
- เนื้อหา Content
- บทสรุป (Conclusion)
- ข้อเสนอแนะ (Recommendation)
- เอกสารอ้างอิง (Reference)

10. ความคิดเห็นในบทความและงานเขียน ซึ่งตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้ประพันธ์โดยอิสระ กองบรรณาธิการ วารสารนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป หากท่านประสงค์จะนำบทความหรืองานเขียนเล่มนี้ไปตีพิมพ์เผยแพร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ประพันธ์ตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

รูปแบบการเขียนอ้างอิง

การอ้างอิงในเนื้อหา (In-Text Citation)

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ การอ้างอิงในเนื้อหา (In-Text Citation) ใช้การอ้างอิงแบบนาม-ปี (Name-Year System) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

หลักเกณฑ์ในการเขียนอ้างอิงในเนื้อหา (In-Text Citation)

การอ้างอิงต้นข้อความ/ท้ายข้อความ	
รูปแบบ	ผู้แต่ง, /ปีที่พิมพ์, /หมายเลขหน้า - กรณีไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ให้ใช้ ม.ป.ป. ในการอ้างอิงภาษาไทย และ n.d. ในการอ้างอิงภาษาอังกฤษ
ตัวอย่าง	บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555, น. 289-291
	พินิจ ทิพย์มณี, 2564, น. 201-202
	ชยธร ไชยวิเศษ, 2566. น. 10
	สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป., น. 18
	John Cooke, 2015, p. 35
	Catherine Elliott, 2016, p. 50

การอ้างอิงท้ายบทความ (Reference)

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ การอ้างอิงท้ายบทความ (Reference) ใช้รูปแบบตามคู่มือการพิมพ์ของสมาคมจิตวิทยาอเมริกา (American Psychological Association Citation Style หรือ APA) ฉบับ APA7th ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

หลักเกณฑ์ในการเขียนอ้างอิงท้ายบทความ (Reference)

หนังสือ	
รูปแบบ	ผู้เขียน./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่อง*/(พิมพ์ครั้งที่)./สำนักพิมพ์
ผู้แต่ง 1 คน	บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน. (2550). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. วิญญูชน.
ผู้แต่ง 2 คน	บุญศักดิ์ แสงระวี, และแวว ศศิธร. (2551). *วิวัฒนาการของลัทธิมาร์กซ*, สุขภาพใจ.
ผู้แต่ง 1-20 คน ใส่ชื่อทุกคน	นุสรา เตียงเกตุ, วลัย จักรทิพย์, และบุษบา อินต๊ะพันธ์. (2551). *แนวทางการทอผ้าพื้นเมือง*. มีเดียทีม.
ผู้แต่ง 21 คน ขึ้น ไป ใส่ชื่อ 19 คน แรก และใช้ ... ตามด้วย คน สุดท้าย	ศักดิ์สิทธิ เบ้าทอง, กรวิทย์ พงษ์ธนู, วริสา อ่อนคำ, อุ่น ศิริทอง, หยกฟ้า แสงสี, กรกนก สศิน, เอกวิทย์ จันทร, สรอรรถ ห่วงหา, คมศักดิ์ อรรถพล, เรืองใจ ผิวพรรณ, ชยาดา หงส์ทอง, ชนิภา ศรีวรรณ, แววตา อุ่นโชติ, ขจร เลื่องใน, จำรัส มหิธร, อภิชัย ชิดชม, อภิศักดิ์ ดาวทอง, ดาว ดวงดี, พิศาล เอกองค์,...เอกนก โชติกุล. (2560). *การวิจัยทางสังคมศาสตร์*. อิ่มอุ่น.

ผู้แต่งเป็นสถาบัน	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). *เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ*.
หนังสือแปล	Ilan Pappe. (2563). *Ten Myths About Israel* [สิบมายาคติอิสราเอล] (พงษ์ประภัสสร์ แสงสุริยง, ผู้แปล). สำนักนิสิตสามย่าน.
บรรณาธิการ	ฆัสรา ขมะวรรณ มุกดาวิจิตร และภิญโญ ไตรสุริยธรรมา (บ.ก.) (2555). *อาเซียนภาควัฒนธรรม ทัศนะต่อประชาคมในกระแสความขัดแย้งและความหวัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). เคล็ดไทย.
ไม่ปรากฏผู้แต่ง	กาญจนา อาลยานุสรณ์: *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รองศาสตราจารย์ ดร. กาญจนา อินทรสุนานนท์*. (2558). สันติศิริการพิมพ์.
ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	ศิริรัตน์ ทองค า. (ม.ป.ป.). *สังคมผู้สูงอายุ*. ดวงจันทร์การพิมพ์.
บทความหนังสือ	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบท./ใน/ชื่อบรรณาธิการ (บ.ก.),/ชื่อหนังสือ/(ครั้งที่พิมพ์,/ /////////เลขหน้าแรก-หน้าสุดท้ายของบทความ)./ส านักพิมพ์.
	สุรพันธ์ สิทธิสุข. (2563). การสัมภาษณ์ประวัติ. ใน วิทยา ศรีดามา (บ.ก.), การสัมภาษณ์ประวัติ และตรวจร่างกาย (พิมพ์ครั้งที่ 12, น. 1-7). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความวารสาร	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ชื่อวารสาร,/ปีที่(ฉบับที่),/หน้าแรก-หน้าสุดท้าย.
	พินิจ ทิพย์มณี. (2564). ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติสถานบริการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 5(1), 197-224. ภัทรพล จึงสมเจตไพศาล. (2563). การบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559, *วารสารวิชาการสาธารณสุข,* 29(2), 303-313.

วิทยานิพนธ์	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อวิทยานิพนธ์/[ระดับวิทยานิพนธ์]. ชื่อมหาวิทยาลัย.

	ญาดา วัลลา. (2561). *ปัญหาความปลอดภัยด้านสุขอนามัยของผู้ใช้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ* [สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. เกียรติพร อำไพ. (2540). *ปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย: ศึกษากรณีน้ำมันเถื่อน* [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

รายงานวิจัย	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อรายงานการวิจัย*/[รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักพิมพ์.
	คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2560). การปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทยเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน [รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์. (2564). *พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 : ศึกษากรณีบทบัญญัติของกฎหมายหมดความจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม* [รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักงานศาลยุติธรรม.

เอกสารการประชุมทางวิชาการ การสัมมนา การอภิปราย รายงานการประชุม	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./(ปีที่พิมพ์,/วันที่,/เดือน)./ชื่อบทความหรือชื่อเรื่องของบท/[การน าเสนอ]. /////////ชื่อการประชุม, เมืองที่ประชุม.
	เบญจวรรณ บุญโทแสง และอภิรักษ์ บูรรุ่งโรจน์. (2565, 25 มีนาคม). *การประยุกต์ใช้ศาสตร์พระราชาโดยกระบวนการสร้างนวัตกรรมสังคม เรื่องการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองคูเมืองและกำแพงเมืองโบราณของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด* [การนำเสนอ]. การประชุมวิชาการระดับชาติราชภัฏเลยวิชาการครั้งที่ 8 ประจำปี พ.ศ. 2565. เลย, ประเทศไทย.

เอกสารประกอบการสอน/เอกสารคำสอน	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./(ปี)./*ชื่อเรื่อง(ชื่อเอกสารประกอบการสอน)*/[เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์]./คณะ, ////////มหาวิทยาลัย.
	วระเดช ภาวัตเวคิน. (2565). *กฎหมายภาษีอากร* [เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์]. วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง, มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ. อภิรักษ์ บูรรุ่งโรจน์. (2565). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* [เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์]. คณะนิติรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด.

เอกสารในระบบนิเทศสากล (Internet)	
รูปแบบ	ชื่อผู้รับผิดชอบหลัก./(ปีที่จัดทำ)./ชื่อแฟ้มข้อมูล./ http://www.xxxxxxxxxx
	กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. (2565). *ประวัติกรมการกงสุล*. https://consular. mfa.go.th/th/page/ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2564). *ผลกระทบสารเคมีปราบศัตรูพืช*. https://www.hfocus.org/content/2019/08/17468 สุวรรณา ประณีตวตกุล และคณะ. (2565). *ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์จากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในภาคเกษตร*. http://www.biothai.net/sites/default/files/pesticide_conference_doc_2.pdf

การสัมภาษณ์	
รูปแบบ	ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์./ตำแหน่ง (ถ้ามี)./สัมภาษณ์./วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์.
	ฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ. นายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองศรีสะเกษ. *สัมภาษณ์*. 1 ตุลาคม 2566. ตรีเนตร สาระพงษ์. *สัมภาษณ์*. 20 สิงหาคม 2566.