



วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ Sisaket Rajabhat Law Journal

ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2567

Vol. 1 No. 1 January - June 2024

ISSN XXXX-XXXX (Online)

สาขาวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ



วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
Sisaket Rajabhat Law Journal

ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2567)
Vol.1 No.1 (January – June 2024)

ISSN: XXXX-XXXX (online)

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

Sisaket Rajabhat Law Journal

วารสารนี้เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิด การเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

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.ภูณัช รัตนชัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนิดา พรหมล้ำ

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีรยุทธ ลาสงยาง

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

อาจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิตี ไวกวี

มหาวิทยาลัยพะเยา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องจุติกุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.เด่นคุณ ธรรมนิตย์ชูชุม

มหาวิทยาลัยเกริก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิชา ภักดีคง

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ภายในมหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ภักค์วัฒน์ จรรยาสุทธีวงศ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่ร้อยตรี ดร.ณัฐวัฒน์ บัวทอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทรณ์ สิริศักดิ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ยุวดี มัญญาการกุล 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 ค้นคว้าประเด็นปัญหาด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ปรากฏสู่สายตาผู้อ่านทุกท่านได้พิจารณา พร้อมทั้งได้มีข้อเสนอแนะต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข และเพื่อจัดปัญหาให้กับชุมชน ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมและประเทศชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ต่อไป

วารสารฉบับนี้ได้นำเสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับการออกโฉนดเพื่อการเกษตร โดยทำการเปลี่ยนแปลงจาก “ส.ป.ก. 4-01” เป็น “โฉนดเพื่อการเกษตร” เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเพื่อความเข้าใจของประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโฉนดเพื่อการเกษตร ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้มีความทันสมัย และเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง โดย ดร.เด่นคุณ ธรรมนิยัตยชุต ในเรื่อง **“ปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518”**

งานวิจัยชิ้นต่อมา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมสถานบริการเกี่ยวกับการนวดเพื่อสุขภาพ ให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากปัจจุบันการนวดเพื่อสุขภาพถือเป็นหน้าตาทางด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย และสร้างเม็ดเงินเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก โดยอัชฎาฐ วสนาท และศศิธร อินโด ในเรื่อง **“มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการนวดเพื่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559”**

งานวิจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการฉีดวัคซีนเพื่อควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า กรณีสุนัขจรจัด ซึ่งถือเป็นปัญหาที่สำคัญในการป้องกันโรคระบาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันนำไปสู่การอยู่ในสังคมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างปกติสุข โดยชยธร ไชยวิเศษ และสพพร โนทะยะ ในเรื่อง **“มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด”**

นอกจากนี้ยังมีบทความวิจัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า อันเป็นปัญหาทางสังคม โดยปัจจุบันพบว่ามีวัยรุ่นได้สูบบุหรี่ไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก อันส่งผลไปสู่การเจ็บป่วยเป็นมะเร็งปอด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านสาธารณสุข และงบประมาณในการรักษาต่อไป โดยถวัลย์ รุยาพร และวรยุทธ พูลสุข ในเรื่อง **“ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า”**

ในส่วนของบทความวิชาการนั้น มีการนำเสนอเกี่ยวกับพัฒนาการเกี่ยวกับพรรคการเมืองของกฎหมาย ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากปัจจุบันมีการร้องเรียนไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการยุบพรรคการเมือง ทั้งนี้ มีการนำเสนอเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศไทย โดยกิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว ในเรื่อง **“พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย”**

บทความวิชาการต่อมา เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับการบริการสาธารณะตามหลักความต่อเนื่อง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการจากรัฐอย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดช่วง ทั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ในกรณีขนส่งทางบก ที่รัฐได้จัดทำบริการสาธารณะ โดยเกริกเกียรติ ทิพย์ชัย ในเรื่อง **“หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะกับบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกในปัจจุบัน”**

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่ได้คัดสรรมานี้ จะเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าของนักวิชาการ นักเรียน นักศึกษา หรือผู้ที่สนใจ เพื่อนำไปสู่การค้นคว้า และพัฒนางานที่ทำอยู่ให้ก้าวหน้าและได้ผลดียิ่งขึ้นต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน

บรรณาธิการ

สารบัญ

หน้า

บทบรรณาธิการ

บทความวิจัย

ปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตร

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1

เด่นคุณ ธรรมนิตย์ชูต

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการนวดเพื่อสุขภาพ

ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

23

อัษฎาวุธ วนาท, ศศิธร อินโต

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด 47

ชยธร ไชยวิเศษ, สหรัฐ โนทะยะ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า

65

ถวัลย์ รุยาพร, วรยุทธ พูลสุข

บทความวิชาการ

พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย

84

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว

หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะกับบริการสาธารณะ

ประเภทคมนาคมขนส่งทางบกในปัจจุบัน

99

เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

114

รูปแบบการเขียนอ้างอิง

119

ปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

Problems with issuance of title deeds for agriculture According to the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975)

เด่นคุณ ธรรมนิษฐ์ชยุต¹

Denkhun Thummanitchayuth²

วันที่รับบทความ : 3 เมษายน 2567
วันที่แก้ไขบทความ : 17 เมษายน 2567
วันที่ตอบรับ : 28 เมษายน 2567
วันที่เผยแพร่ :

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และการปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดเพื่อการเกษตร

ผลการวิจัยพบว่า การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น สามารถออกได้ 2 วิธี กล่าวคือ การออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลและการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย และกระบวนการปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร มีปัญหาด้วยการสามประการ กล่าวคือ ประการแรกปัญหากระบวนการในการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ประการที่สองปัญหาการซื้อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และประการที่สามปัญหาระยะเวลาการถือครองโฉนดเพื่อการเกษตร

¹ ดร.เด่นคุณ ธรรมนิษฐ์ชยุต อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร, E-mail: Denkhun.thummanitchayuth@gmail.com

² Dr. Denkhun.Thummanitchayuth Lecturer for the Master of Laws program Faculty of Law Krirk University Anusawari Subdistrict, Bang Khen District Bangkok 10220, E-mail: Denkhun.thummanitchayuth@gmail.com

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่ได้จากการวิจัย โดยควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา ดำเนินการออกโฉนดเพื่อการเกษตรให้ชัดเจน และควรกำหนดให้มีการออกประกาศให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน มาลงทะเบียนเพื่อรับการจัดสรรที่ดินใหม่ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม และควรห้ามเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำ ประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตนตลอดไป เว้นแต่โอนให้คู่สมรสหรือทายาท เท่านั้น

คำสำคัญ: โฉนดที่ดิน; ปฏิรูปที่ดิน; โฉนดเพื่อการเกษตร

Abstract

This research aims to study the concept of land title deeds issuance, to examine the relevant laws for land title deed issuance and for improving the f Sor Por Kor 4-01 documents for agriculture.

The research reveals that there are two types of land title deed issuance according to Land Code comprising: issuance land title deed for whole sub-district area and for specific person. There are three issues about issues regarding changing Sor Por Kor 4-01 documents into land title deeds. These include: the issue concerning the procedural process of issuance eland title deed; the illegally acquisition of land rights; and thirdly it is the duration of occupation of land tenure for agriculture.

The researcher, therefore, proposes some recommendations comprising: clear timelines for processing agricultural land title deeds; additionally, the issuing of announcements should be made for landless farmers to register for allocation of new land. To ensure fairness, the prohibition of a certain activities have to be made. This include: transferring and relinquishment of land rights, or any other actions that would result in granting agricultural land title rights to others, except in cases of marriage or inheritance.

Keywords: Land title deed; Land Reform; Agricultural land title deed

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1781-1893) การเกษตรในประเทศไทยได้มีการพัฒนามาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ราว พ.ศ. 1800 พ่อขุนรามคำแหงทรงมีรัฐประศาสน์นโยบายในทางส่งเสริมและบำรุงการเกษตร โดยประชาชนมีอิสระเสรีในการประกอบอาชีพตามถนัด ที่ดินที่ได้ปลูกสร้างทำประโยชน์ขึ้นก็ให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ปลูกสร้าง และให้เป็นมรดกตกทอดไปถึงลูกหลาน เป็นการให้กำลังใจแก่ประชาชนในอันที่จะหักล้างถางพงปลูกสร้างทำที่ดินให้เกิดประโยชน์

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 -2310) ปรากฏว่ามีการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ ประกอบด้วย กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา กรมนามีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการไร่นาและสัตว์พาหนะ ต่อมาได้ขยายหน้าที่ไปประจำตามหัวเมืองด้วย มีหน้าที่จัดการกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้มีการใช้ประโยชน์ จัดการเกี่ยวกับการชลประทาน และเก็บภาษีเป็นทางข้าวขึ้นฉางหลวง แสดงว่าการเกษตรได้เจริญขึ้นในแผ่นดินนี้

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (2311 - ปัจจุบัน) ซึ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นยังคงใช้กฎหมายเช่นเดียวกับกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงรัชกาลที่ 3 ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น กล่าวคือ ในปีจุลศักราช 1203 (ร.ศ.60 พ.ศ.2384) พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการออกใบอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่เรียกว่าโฉนด ออกให้ในทีไร นานา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ส่วนที่ดินเป็นที่บ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีการออกหนังสือสำคัญแต่อย่างใด และปรากฏมีกรณีพิพาทรื้อถอนกันอยู่เสมอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น เฉพาะภายในกำแพงพระนครขึ้นก่อน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน ได้ตรวจบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับ กระทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการบ้าง ในรูปพระราชบัญญัติบ้าง ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญ คือ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ดินใช้บังคับจนถึง พ.ศ.2497 (จักรกฤษณ์ แก้วหอมคำ, 2554, น. 10)

ปัจจุบันมีการพัฒนาการทางด้านการเกษตรเรื่อยมา และประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินภายในประเทศไทยต่างมีพื้นที่จำกัด ทำให้ความต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ อาทิเช่น ที่ป่าสงวน ที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน เป็นต้น อีกทั้งยังมีปัญหาที่ดินทำกินสำหรับคนจน ซึ่งเป็นสาเหตุหลักในการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดังนั้น จึงมีการเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินเพื่อให้ประชาชนทำกิน อันนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินโดยวิธีการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เป็นกรณีที่รัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันการเกษตร ซึ่งผู้ที่ได้รับอนุญาตจะมีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เรียกว่า “ส.ป.ก. 4-01”

ปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายด้านการเกษตรในการสร้างและขยายโอกาสให้กับประชาชนผู้เป็นเกษตรกร ให้ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. โดยการปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็น “โฉนดเพื่อการเกษตร” ที่สามารถโอนสิทธิในที่ดินและใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันกับสถาบันการเงินเพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพให้กับเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว คงมีปัญหากเกิดขึ้น กล่าวคือ ปัญหาในกระบวนการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ปัญหาผู้ซื้อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีขอบ และปัญหาระยะเวลาในการถือครองโฉนดเพื่อการเกษตร เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไข ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และการปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดเพื่อการเกษตร

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และการปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จาก ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็น โฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า เรียบเรียง ตลอดจนวิเคราะห์ ข้อมูลจากกฎหมายไทย งานวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารต่าง ๆ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและรวบรวมดังกล่าวมาวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

2. ผลการวิจัย

2.1 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินนั้น เป็นกรณีที่รัฐได้ให้เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเป็นการจัดสรรที่ดินให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ และใช้ประโยชน์ที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการออกโฉนดที่ดินของประเทศไทยนั้น มีวิวัฒนาการในยุคสมัยต่าง ๆ เรื่อยมา ดังนี้

2.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

สมัยกรุงสุโขทัย เป็นสมัยที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก และมีประวัติเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทย โดยมีการส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยสนับสนุนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรเพียงพอต่อความต้องการของประชากร เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลได้ประโยชน์แล้วก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “ลลา สร้าง ปาหมากปาพลุทั่วเมืองทุกแห่ง ปาพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ปาคาง (ขุ่น) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ใครสร้างได้ไว้แก่มัน ลลา” แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยกรุงสุโขทัยไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน คงมีเพียงข้อความตามหลักศิลาจารึกดังกล่าวนี้เท่านั้น (กรมที่ดิน, 2567)

2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

สมัยกรุงศรีอยุธยาได้จัดแบ่งองค์การบริหารออกเป็นรูปจตุสดมภ์ กล่าวคือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ซึ่งประจำอยู่ส่วนกลาง เฉพาะการจัดการเรื่องที่ดินขึ้นอยู่กับกรมนา โดยในแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) (พ.ศ. 1903) ตำแหน่งเสนาบดีกรมนา มีชื่อเรียกว่า “ขุนเกษตราธิบดี” ซึ่งเป็นข้าราชการที่สูงที่สุดของกรมนา ในสมัยนั้น

ต่อมาในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991) เรียกว่า “พระเกษตรราชบัณฑิต” และในแผ่นดินพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2175) เรียกว่า “เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีศรีไชยนพรัตน์เกษตรราชบัณฑิตอภัยพิริยปรารภพาทู” นามเจ้าพระยาพลเทพนี้ใช้อยู่จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ที่เกี่ยวกับการจัดการเรื่องที่ดิน ได้แก่ บทที่ 35, 42 และ 43 เป็นแม่บทสำหรับดำเนินการ โดยกำหนดให้มีการจัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎร เข้ากันสร้างให้มีประโยชน์ขึ้น

2.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์การออกโฉนดที่ดิน สามารถแบ่งเป็นสมัยรัชกาลต่าง ๆ ได้ (วิชญ์ธรรมนาถ สุวรรณโกตา, 2556, น. 11-13) ดังนี้

สมัยรัชกาลที่ 1 – 2 งานที่ดินยังคงยึดหลักการตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) เช่นเดียวกันสมัยกรุงศรีอยุธยา

สมัยรัชกาลที่ 3 มีการออกหนังสือสำหรับที่บ้าน เพื่อระงับข้อพิพาทการรุกรล้ำเขตกัน ซึ่งเป็นการออกให้เพื่อเป็นหลักฐาน และขอบเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น หากใช่เป็นการออกโฉนดที่ดินที่ให้ออกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด

สมัยรัชกาลที่ 4 มีการออกโฉนดตราแดง ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา เพื่อประโยชน์ในการเก็บค่านา มากกว่าเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

มีการประกาศขายฝากและจำนำที่ดิน ที่นา ถ้าผู้ขายมอบโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ซื้อฝาก หรือผู้รับจำนำที่ดินนั้น หากไม่มีชำระหนี้ที่ดินนั้นก็ตกเป็นของผู้ซื้อฝาก หรือผู้รับจำนำ โดยเป็นการดำเนินการในเขตจังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ลพบุรี สุพรรณบุรี) เป็นหลักฐานแสดงว่ามีผู้ซื้อเป็นเจ้าของ และใช้ในการเก็บภาษีที่นา

สมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน ได้ทราบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ออกใช้หลายฉบับ โดยมีความมุ่งหมายให้เจ้าของที่ดินได้รับความเป็นธรรม และระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งสิทธิในที่ดิน

มีการออกหนังสือสำคัญชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด เช่น โฉนดสวน ใบตราจอง เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีค่านา และมีการออกโฉนดป่าไผ่เหี้ยบย่ำ โฉนดตราจอง โฉนดแผนที่ และโฉนดที่ดิน เนื่องจากมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินสับสนซับซ้อน เพราะหนังสือสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้นั้น ไม่อาจระงับข้อพิพาทได้แย้งได้ เนื่องจากมีข้อความไม่กระจ่างว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดินเพียงใดอย่างใด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประสบถึงความเดือดร้อนของราษฎรในกรณีดังกล่าว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรพาณิชย์การจัดดำเนินการเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น

ต่อมากระทรวงเกษตรพาณิชย์การยกเลิกไป ได้สถาปนากระทรวงเกษตรธิการขึ้นใหม่ โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์มาดำรงตำแหน่งเสนาบดี เมื่อวันที่ 2 กันยายน ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) และโปรดเกล้าฯ ให้พระยาประจักษ์ศิลปบริบาล (ผิง ชูโต) เป็นข้าหลวงเกษตร ออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ข้าหลวงเกษตรพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้เริ่มออกเดินสำรวจเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) โดยโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ผู้ถือโฉนดที่ดินเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โฉนดที่ดินฉบับแรก เป็นของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89-1-52 ไร่ ((จักรกฤษณ์ แก้วหอมคำ, 2554, น. 18-19)

มีการออกโฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ปัจจุบันยังคงมีอยู่ในเขตมณฑลพิษณุโลก คือ จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ และสุโขทัย

จัดตั้งหออทะเบียนที่ดินแห่งแรก คือ หออทะเบียนมณฑลกรุงเก่า ที่สภาคารราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ ยี่สิบสาม เดือนหก รัตนโกสินทรศก 120 ซึ่งตรงกับวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2444 และหลังจากได้มีการจัดตั้งหออทะเบียนขึ้นแล้ว ก็ได้มีการสถาปนากรมทะเบียนที่ดิน หรือกรมที่ดิน ปัจจุบันขึ้นในกระทรวงเกษตรธิการ เมื่อวันที่ สิบเจ็ด เดือนสิบเอ็ด รัตนโกสินทรศก 120 ซึ่งตรงกับวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 (การนับวันเดือนปีของปฏิทินก่อนปี พ.ศ. 2483 ให้นับวันที่ 13 เมษายน ของทุกปีเป็นวันขึ้นปีใหม่ ดังนั้นเดือนเมษายนจึงเป็นเดือนที่หนึ่งของปีปฏิทิน และเดือนมีนาคม จึงเป็นเดือนที่สิบสองของปีปฏิทิน จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งหออทะเบียนที่ดินนั้น ได้จัดตั้งขึ้นก่อนการจัดตั้งกรมที่ดิน)

กฎหมายที่มีผลกับที่ดินที่สำคัญ คือ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งได้รวบรวมการดำเนินการเรื่องที่ดินแต่ดั้งเดิมหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ซึ่งได้วิวัฒนาการ จนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

2.2 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายถึง กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ดังนั้น สิทธิในที่ดินสามารถแบ่งประเภทได้ ดังนี้

2.2.1 หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

- 1) “โฉนดที่ดิน” หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”
- 2) “โฉนดแผนที่” ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ซึ่งต่อมาได้ออกเป็น พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127
- 3) “โฉนดตราจอง” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในทดแทน พิษณุโลก ร.ศ. 124
- 4) “ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

ซึ่งในการออกหนังสือแสดงสิทธิเกี่ยวกับที่ดินแต่ละประเภทนั้น ออกตามกฎหมายคนละฉบับกัน และเมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลใช้บังคับ ได้มีการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปเป็นจำนวนมากรวมทั้งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในทดแทนพิษณุโลก ร.ศ. 124 และ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 ด้วย หากมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้นิยามให้ความหมายของคำว่า “โฉนดที่ดิน” ไว้ดังที่กล่าวแล้ว หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ทั้ง 3 ประเภทนี้ย่อมจะถูกยกเลิกและสิ้นผลไปด้วย (มานัส ฉั่วสวัสดิ์, ม.ป.ป., น. 6-7)

2.2.2 หนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง

- 1) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน
แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ที่ดินที่มี ส.ค. 1 จึงทำการโอนกันได้โดยไม่ต้องแสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว
- 2) “ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราวตาม พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 โดยผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าจับจองครอบครองที่ดินชั่วคราวโดยได้รับใบจองไว้เป็นหลักฐานนี้ ต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือน และทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่รับใบจอง
- 3) “หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ดังนั้น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นเพียงหนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครองเท่านั้น มิใช่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และนิยมเรียกเอาชื่อแบบพิมพ์แทนคำว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งแบบพิมพ์สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มี 3 แบบ คือ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และ น.ส. 3 ข.

แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ประมวลกฎหมายที่ดินเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 นั้น แบบพิมพ์ น.ส. 3 ยังมิใช้ไม่ทั่วถึง กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 3 จึงกำหนดให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์สามารถทำตาม “แบบหมายเลข 3” ได้ด้วย

4) “แบบหมายเลข 3” แบบหมายเลข 3 เป็นหนังสือสำคัญซึ่งออกตามกฎกระทรวงเกษตรธิการออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ในกรณีผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำหรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ มาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบการทำประโยชน์แล้ว เห็นว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตให้จับจองตามหลักเกณฑ์ ก็จะนำขึ้นทะเบียนที่ดินไว้ว่าได้มีการทำประโยชน์แล้ว พร้อมทั้งออกแบบหมายเลข 3 ให้ผู้ได้รับอนุญาตยึดถือไว้เป็นหลักฐาน แบบหมายเลข 3 จึงเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ประเภทหนึ่ง เพราะนายอำเภอได้ให้คำรับรองแล้ว (มานัส ฉั่วสวัสดิ์, ม.ป.ป., มปป, น. 8-10)

2.3 หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ของประเทศไทย

หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถสรุปได้ว่าการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแบ่งได้ 2 วิธีใหญ่ ๆ ดังนี้

2.3.1 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบล (ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497) (ตุลญา โรจน์ทั้งคำ แก้วศุภาสวัสดิ์, 2565, น. 68-72)

ขั้นตอนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจ โดยต้องระบุว่าจะทำจังหวัดใด ในปีใด โดยประกาศเป็นรายปี การประกาศนั้นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจังหวัดให้ประชาชนในท้องที่นั้นได้ทราบด้วย

ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้จะต้องปิดประกาศที่สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ทำการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น ก่อนวันเริ่มต้นทำการเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน

ขั้นตอนที่ 3 พนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดหมายวันเวลา เพื่อให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไปนำทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ขั้นตอนที่ 4 ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องนำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายให้ทำการสำรวจรังวัด หรือทำการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่มีสิทธินำเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ผู้ที่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเอง หรือสมาชิกของนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 สำหรับผู้ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” นำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีหลักฐานอื่น ๆ นำเดินสำรวจได้ทั้งหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินผู้ที่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินประเภทนี้สามารถออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยไม่ถูกจำกัดเนื้อที่

2) ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว โดยได้ครอบครองและทำประโยชน์ติดต่อกันถึงวันทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวนตามมาตรา 27 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลประเภทนี้จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

3) ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ บุคคลประเภทนี้จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย นอกจากนี้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ห้ามมิให้โอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ตกทอดทางมรดก โอนให้แก่ทวง การเมืองและโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์และภายในกำหนดระยะเวลานี้ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

2.3.2 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย (ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)

หลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ผู้ที่จะขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องเป็น “ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน”

ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน กล่าวคือ จะต้องเป็นเจ้าของที่ดินและมีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครองอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือมีใบจอง หรือมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น

2) ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน สามารถขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้

ทั้งนี้ ไม่ว่าท้องถิ่นนั้นจะได้มีประกาศของรัฐมนตริตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม

3) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้

หลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ผู้ที่จะขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

โดยบุคคลดังกล่าวนี้ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

2) บุคคลผู้ซึ่งครอบครองที่ดินโดยพลการอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น (ทำให้ไม่ได้ ส.ค.

1) ตามข้อ 1 นั้น ไม่รวมถึงบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ

3) บุคคลผู้ขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ต้องมีความจำเป็นที่จะต้องขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

กล่าวคือ ต้องการนำที่ดินไปจดทะเบียนจำนองเพื่อประกันเงินกู้ หรือต้องการจะโอนที่ดินแปลงนั้นให้แก่ทางราชการ เป็นต้น

อนึ่ง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ให้ความความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย และในการขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ

ประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ นั้น จะขอออกได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

2.4 การปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จาก ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควรที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร

ที่ดิน ส.ป.ก. เป็นกรรมสิทธิ์ของ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่ง ส.ป.ก. จัดสรรที่ดินว่างเปล่าให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ดังนั้น ที่ดิน ส.ป.ก.จึงเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยแยกอธิบายตามประเด็นที่ตั้งไว้ ดังนี้

2.4.1 การได้มาซึ่งที่ดินของ ส.ป.ก.

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดว่าที่ดินที่จะสามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มี 2 ประเภท ดังนี้

1) ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. โดยเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมในโซน E (Economic), โซน A (Agriculture) และที่ดินป่าไม้ถาวรที่ได้รับมอบตามมติคณะรัฐมนตรี

2) ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากผู้มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2.4.2 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน มี 3 ประเภท คือ

1) เกษตรกร หมายถึง

1.1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว และใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมและจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

1.2) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน บุคคลประเภทนี้ ได้แก่

(1) ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้ซึ่งรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตราที่ คปก.กำหนด

(2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) บุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้วไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามขนาดจำนวนที่ดินคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นสมควร แต่ทั้งนี้เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่เกษตรกรมีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน 50 ไร่สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยทั่วไป (ยกเว้นครอบครัวที่ดินก่อนปี 2524 อาจได้รับไม่เกิน 100 ไร่) ส่วนเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ได้รับที่ดินไม่เกิน 100 ไร่

2) สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดเนื้อที่ที่คณะกรรมการคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

3) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกระทรวงฯ กำหนดกิจการไว้ดังนี้

3.1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิตการทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(2) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(3) กิจกรรมที่เป็นข้อตกลงร่วมกันกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(4) กิจกรรมที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรและเป็นปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(5) กิจกรรมที่เป็นการบริการ หรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจกรรมนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

3.2) กิจกรรมที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจกรรมแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก ทั้งนี้ จะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจกรรมที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ให้ยื่นคำขออนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องถิ่นที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการนั้น

2.4.3 การปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร

ที่ดินซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทำการจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองหรือผู้ที่มีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิ จัดสรรให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร โดยมีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เรียกว่า “ส.ป.ก. 4-01” เป็นหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วยภารกิจหนึ่งของ ส.ป.ก. คือ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน ได้มีนโยบายด้านการเกษตรในการสร้างและขยายโอกาสให้กับประชาชนผู้เป็นเกษตรกรให้ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. โดยการปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็น “โฉนดเพื่อการเกษตร” ที่สามารถโอนสิทธิในที่ดินและใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันกับสถาบันการเงินเพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพให้กับเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้มีมติเห็นชอบหลักการปรับปรุงเอกสารสิทธิ “ส.ป.ก. 4-01” ให้เป็น “โฉนดเพื่อเกษตรกรรม” และจัดทำร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อกำหนดรูปแบบ บทนิยาม หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข รวมทั้งปรับแก้ไขชื่อจาก “โฉนดเพื่อ

เกษตรกรรม” เป็น “โฉนดเพื่อการเกษตร” โดยใช้ครุฑสีเขียว และได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 2 ฉบับ

เนื่องจากการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสองฉบับดังกล่าว ตามกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้กำหนดแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ออกแนวปฏิบัติการออกโฉนดที่ดินเพื่อการเกษตรตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) คุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตร

1.1) ต้องเป็นเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เฉพาะประเภทแปลงเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่ดินแทนที่ให้กับคู่สมรส บุตร ทายาท หรือเครือญาติ ให้นับระยะเวลาที่เข้าร่วมทำประโยชน์ในครอบครัวเดียวกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และให้หมายความรวมถึงเกษตรกรที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คป.จ.) อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ยังไม่ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติที่สามารถยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตรได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ให้ ส.ป.ก.จังหวัดตรวจสอบสาเหตุที่ไม่สามารถออกหนังสืออนุญาตฯ ให้แก่เกษตรกรได้ได้รับอนุญาตฯ รายนั้ก่อนดำเนินการออกโฉนดเพื่อการเกษตรด้วย

1.2) เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ที่มีสิทธิยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตร สามารถมอบอำนาจให้ยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตรได้ โดยใช้แบบมอบอำนาจทั่วไป ซึ่งสามารถมอบอำนาจให้แก่คู่สมรส บุตร ทายาท หรือเครือญาติเท่านั้น

2) การรับคำขออโฉนดเพื่อการเกษตรและการตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

2.1) เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-156) หรือแจ้งความประสงค์การออกโฉนดเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-153) และนำส่งหนังสืออนุญาตฯ ฉบับผู้ถือ ให้กับ ส.ป.ก.จังหวัดแล้ว ให้ออกหนังสือรับรองสิทธิการออกโฉนดเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-154) ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ รายนั้ไว้เป็นหลักฐาน จนกว่าจะมีการออกโฉนดเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการออกหลักฐานการยื่นคำขอฯ และรับหนังสืออนุญาตฯ ไว้เป็นหลักฐานให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตด้วย เว้นแต่กรณีเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ที่ใช้หนังสืออนุญาตฯ เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้ ส.ป.ก.จังหวัดไม่ต้องออกหนังสือรับรองสิทธิการขออโฉนดเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-154) ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ทั้งนี้ เมื่อระเบียบฯ มีผลใช้บังคับให้ยกเลิกแบบ ส.ป.ก. 4-153 แล้วให้ใช้ตามแบบ ส.ป.ก. 4-156 แทน และให้ถือว่า แบบ ส.ป.ก. 4-153 ที่ได้รับไว้ก่อนระเบียบฯ มีผลใช้บังคับ เป็นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตรด้วย

2.2) กรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ รายใด ใช้หนังสืออนุญาตฯ เป็นหลักทรัพย์ ค้ำประกันการกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส. เมื่อตรวจสอบการกู้ยืมเงินกับฐานข้อมูล ธ.ก.ส. ครบถ้วน หากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ รายใดไม่ปรากฏในฐานข้อมูล ให้สอบถามไปยัง ธ.ก.ส. สาขาที่เกี่ยวข้อง และเมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อมูลและรายละเอียดของเกษตรกรที่ได้ยื่นคำขออนุญาตครบถ้วนแล้ว เห็นว่าควรอนุญาตให้ได้รับ โฉนดเพื่อการเกษตร ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการออกโฉนดเพื่อการเกษตร แล้วมีหนังสือแจ้ง ธ.ก.ส. เพื่อนำส่ง โฉนดเพื่อการเกษตรเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมแทนหนังสืออนุญาตฯ และขอรับหนังสืออนุญาตฯ มา ดำเนินการเพิกถอนต่อไป

2.3) ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อมูลและเอกสารประกอบการยื่นคำขออนุญาตเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-156) หรือแบบแจ้งความประสงค์ขออนุญาตเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-153) แล้วแต่กรณี และตรวจสอบข้อมูล ตำแหน่ง รูปแผนที่แปลงที่ดินให้ถูกต้องครบถ้วน ตามที่กำหนดไว้ใน แบบให้ครบถ้วน

3) การประกาศผลการพิจารณาให้เกษตรกรได้รับโฉนดเพื่อการเกษตร

3.1) ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ประกาศผลการพิจารณาให้เกษตรกรได้รับโฉนดเพื่อการเกษตร ตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการ ตามแบบ ส.ป.ก.4-155 พร้อมแนบรายชื่อเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน โดยมีระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศ โดยให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ส.ป.ก.จังหวัด ที่ว่าการอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หรือประกาศทางสื่ออื่น ๆ ด้วยก็ได้

3.2) เมื่อครบกำหนดเวลาตามประกาศฯ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ออกโฉนดเพื่อการเกษตร ให้แก่เกษตรกรต่อไป

4) การลงนามในหนังสือรับรองสิทธิการขออนุญาตเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-154)

การลงนามในหนังสือรับรองสิทธิการขออนุญาตเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-154) ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้รักษาราชการแทนมีหน้าที่ในการลงนามในหนังสือรับรองฯ อนึ่ง หากปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้รักษาราชการแทนเห็นสมควรมอบอำนาจให้อำนาจการกลุ่มกฎหมาย ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปดิน ผู้อำนวยการกลุ่มงานช่างและแผนที่ เป็นผู้ลงนามในหนังสือรับรองฯ ก็ให้อำนาจดำเนินการได้ โดยให้คำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบและความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจนั้นด้วย

5) การลงนามในโฉนดเพื่อการเกษตร

การลงนามในโฉนดเพื่อการเกษตร ให้ดำเนินการตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 1032/2566 ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2566 กล่าวคือ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้รักษาราชการแทนมีหน้าที่และมีอำนาจออกโฉนดเพื่อการเกษตรปลงลงนามโฉนดเพื่อการเกษตรในฐานะนายทะเบียนโฉนดเพื่อการเกษตรต่อไป

2.5 ปัญหาการปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 เป็น โฉนดเพื่อการเกษตร

จากการวิจัย ผู้วิจัยวิเคราะห์ปัญหาตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.5.1 ปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่าง “โฉนดที่ดิน” กับ “โฉนดเพื่อการเกษตร”

“โฉนดที่ดิน” กับ “โฉนดเพื่อการเกษตร” นั้น เป็นการออกโดยกฎหมายคนละฉบับ กล่าวคือ โฉนดที่ดิน ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ส่วนโฉนดเพื่อการเกษตร ออกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ซึ่งโฉนดทั้งสองประเภทนี้ มีความแตกต่างกัน ดังนี้

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรณีโฉนดที่ดินนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกชน หรืออาจกล่าวได้ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นของผู้มีชื่อตามเอกสาร ส่วนกรณีโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเช่นเดิม

การใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน โฉนดที่ดินนั้น หากจะใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน ทั้งกรณีกู้ยืมเงินจากเอกชน หรือธนาคาร เจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถใช้โฉนดที่ดินมาจำนองเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้เลย ซึ่งเมื่อไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้สามารถดำเนินการบังคับจำนองขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้เลย ส่วนกรณีโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น จะมีได้เฉพาะกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งหากไม่ชำระหนี้ จะมีปัญหาในการบังคับชำระหนี้จากหลักทรัพย์ที่ใช้ประกันการกู้ยืมเงิน เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น ยังเป็นของ ส.ป.ก. เช่นเดิม

2.5.2 ปัญหากระบวนการในการออกโฉนดเพื่อการเกษตร

กระบวนการในการขอเปลี่ยนจาก ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดเพื่อการเกษตรกรรมนั้น เริ่มต้นจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตได้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ยื่นคำขออออกโฉนดต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ซึ่งหลังจากเกษตรกรยื่นคำขอแล้ว จะเป็นกระบวนการตรวจสอบเอกสาร และการพิจารณาของ ส.ป.ก.จังหวัด กล่าวคือ เมื่อได้รับคำขอฯ แล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัดออกหนังสือรับรองสิทธิการขออออกโฉนดเพื่อการเกษตร ให้แก่เกษตรกรไว้เป็นหลักฐานจนกว่าจะมีการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามข้อ 60 แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 (และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566) หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ตามระเบียบฯ ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณา กล่าวคือ ไม่ได้

กำหนดว่า ให้ ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน กี่เดือน กี่ปี แต่อย่างไร คงให้อำนาจในการพิจารณาของ ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ตามความยากง่ายแก่กรณี ดังนั้น อาจเกิดปัญหาเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาคำขออนุญาตเพื่อการเกษตร ซึ่งอาจใช้เวลานานหลายปี อันเกิดความเสียหายแก่เกษตรกรรวมทั้ง เสียหายในด้านอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัดพิจารณาคำขออนุญาตเพื่อการเกษตร ทั้งการพิจารณาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ประกาศผลการพิจารณา พร้อมแนบรายชื่อ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน ภายใน 15 วัน หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นระยะเวลาที่น้อยมาก ในการให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้าน เนื่องจากหากพิจารณากฎหมายอื่น ๆ แล้ว จะกำหนดเวลาไว้ 30 วัน เนื่องจากบางกรณีตัวเกษตรกรผู้มีส่วนได้เสีย อาจไม่อยู่ในพื้นที่ ในช่วงระยะเวลาที่มีการประกาศ อาจทำให้เกษตรกรผู้นั้นเสียสิทธิในการคัดค้านความถูกต้องอันนำไปสู่การเกิดข้อพิพาทระหว่างเกษตรกร รวมทั้งมีการฟ้องร้องคดี และอาจนำไปสู่อาชญากรรมต่อไป

2.5.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้ซื้อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตได้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จะถูกห้ามมิให้ซื้อขาย หรืออ้อมโอนสิทธิให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่โอนสิทธิให้แก่ทายาทของเจ้าของสิทธิ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ส่วนใหญ่ จะเป็นเกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน หากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว เกษตรกรกลุ่มดังกล่าว หากจะดำเนินการทำการเกษตรในที่ดินที่ตนเองได้รับสิทธิ จาก ส.ป.ก. แล้ว จะต้องมีเงินเป็นตัวขับเคลื่อนในการทำการเกษตร ดังนั้น เมื่อเกษตรกรไม่มีเงินซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการทำการเกษตร จึงไม่สามารถทำการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงนำไปสู่การหาแหล่งทุนเพื่อนำมาใช้ในการเกษตร ซึ่งเกษตรกรจะดำเนินการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็นธนาคารที่ให้เกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อนำมาลงทุนทำการเกษตร แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีเกษตรกรบางส่วน ที่กู้เงินจากเอกชน (หรืออาจกล่าวได้ว่าขายสิทธิให้กับเอกชน) โดยให้เจ้าหน้าที่นั้นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิฯ ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อหาของการกระทำได้กล่าว ย่อมถือว่าเป็นการขายสิทธิฯ ให้แก่บุคคลอื่น อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

กรณีดังกล่าวนี้ เมื่อระเบียบฯ ใช้บังคับแล้ว การเปลี่ยน ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น ในทางปฏิบัติ ให้เจ้าหน้าที่ (ผู้ซื้อสิทธิจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ) มายื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสิทธิ โดยขอเปลี่ยนแปลงสิทธิจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตเดิม มาเป็นเจ้าหน้าที่ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นระยะเวลา 5 ปี จึงจะขออนุญาตเพื่อการเกษตรได้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า จุดเริ่มต้นของกระบวนการได้มาซึ่งการอนุญาตของเจ้าหน้าที่นั้น ได้มาโดยเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ได้รับอนุญาตฯ ซึ่งทำให้เกิดปัญหา กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ในเรื่องการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร

2.5.4 ปัญหาระยะเวลาการถือครองโฉนดเพื่อการเกษตร

เมื่อเกษตรกรได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรแล้ว ตามข้อ 7 แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2566) ภายในสองปี ห้ามมิให้เกษตรกรผู้ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรทำการเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตน ซึ่งหากพิจารณาจากถ้อยคำตามระเบียบฯ นี้แล้ว จะเห็นได้ว่า หากเกินสองปี ย่อมสามารถทำเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตนได้

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว หาก ส.ป.ก.อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.แล้ว จะถูกกฎหมายห้ามเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิแทนตน เว้นแต่เป็นการโอนให้คู่สมรสหรือทายาทเท่านั้น เนื่องจากที่ดิน ส.ป.ก. กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐ จึงถูกห้ามตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบฯ ที่ห้ามเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตน ภายในสองปี จะเห็นได้ว่า ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมี ซึ่งอาจเกิดปัญหาตามมาในภายหลัง กล่าวคือ เกิดการขายสิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรได้ เนื่องจากนายทุนมีกำลังทรัพย์มากกว่าเกษตรกรทั่วไป จึงอาจเกิดการขายสิทธิ หรือมีการเปลี่ยนมือไปยังบุคคลอื่นได้

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากงานวิจัยเรื่องปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้วิจัยสรุปผลได้ ดังนี้

กรรมสิทธิ์ในที่ดินเริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา โดยมีพ่อขุนรามคำแหงมหาราชปกครองแผ่นดิน โดยให้ราษฎรผู้ที่ถางป่า เพาะปลูกในที่ดินแปลงนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่ในสมัยกรุงสุโขทัย ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จขึ้นในสมัยพระเจ้าอู่ทอง โดยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ได้แก่ บทที่ 35, บทที่ 43 และบทที่ 43 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการเรื่องที่ดิน โดยกำหนดให้มีการจัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้าก่อนสร้างให้มีประโยชน์ขึ้น

ต่อมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชการที่ 1-2 ยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยรัชการที่ 3 มีการออกหนังสือสำหรับที่บ้านเพื่อระงับข้อพิพาทการรุกล้ำเขตกัน แต่ยังไม่ใช้โฉนดที่ดินแต่อย่างใด สมัยรัชกาลที่ 4 มีการออกโฉนดตราแดง ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา และเพื่อประโยชน์ในการเก็บค่านา จนกระทั่งสมัยรัชการที่ 5 พระองค์ท่านได้ทรงวางรากฐานในการปรับปรุงสิทธิผู้ถือครองที่ดิน ได้มีการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกเป็นของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444) ณ ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89-1-52 ไร่ และได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ กล่าวคือ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ.2451) ซึ่งได้รวบรวมการดำเนินการเรื่องที่ดินแต่ดั้งเดิมหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ซึ่งได้วิวัฒนาการ จนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 สามารถออกได้ 2 วิธี กล่าวคือ วิธีแรกเป็นการออกโฉนดทั้งตำบล กล่าวคือ เริ่มต้นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศ ผู้ว่าราชการออกประกาศกำหนดพื้นที่ วัน เวลาในการเดินสำรวจ ผู้ครอบครองที่ดินทั้งที่มีเอกสารสิทธิ และไม่มีเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินนำเจ้าพนักงานเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ครอบครองที่ดิน และวิธีที่สองการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย กล่าวคือ เริ่มต้นจากผู้ครอบครองที่ดินทั้งที่มีเอกสารสิทธิ และไม่มีเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน (ครอบครองก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ) ขอลออกโฉนดที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินนำเจ้าพนักงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ครอบครองที่ดิน ทั้งนี้ ผู้ครอบครองที่ดินสามารถเลือกวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามที่ตัวเองสะดวก

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กรรมสิทธิ์คงเป็นของรัฐ เพียงแต่ให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว นั้น โดยมีเอกสารสิทธิควบคุม ที่เรียกว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01)” โดยมีเอกสารนั้นให้เกษตรกรได้รับอนุญาตฯ ยึดถือไว้ ต่อมารัฐบาลของนายกเศรษฐา ทวีสิน ได้มีนโยบายปรับปรุง จาก ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร โดยได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในจังหวัดต่าง ๆ ได้ดำเนินการปรับปรุงต่อไป ซึ่งรายละเอียดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้ออกมานั้น ยังมีปัญหาบางประการที่ควรนำไปสู่การแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมกับเกษตรกร และประเทศ ต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.2.1 ปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่าง “โฉนดที่ดิน” กับ “โฉนดเพื่อการเกษตร” นั้น สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับเกษตรกรมากที่สุด ควรทำการประชาสัมพันธ์ หรือสร้างความเข้าใจกับเกษตรกรเพื่อสื่อความหมาย รวมถึงเรื่องกรรมสิทธิ์ในโฉนดทั้งสองประเภท เพื่อให้เกษตรกรได้ทราบถึงรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรและ ส.ป.ก. ต่อไป

3.2.2 กระบวนการในการออกโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น ควรเพิ่มเติม กรอบระยะเวลาในการทำงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) กล่าวคือ เมื่อได้รับคำขออนุญาตจากเกษตรกรผู้รับอนุญาตแล้ว ควรเพิ่มเติมว่า “เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ได้รับคำขออนุญาตจากเกษตรกร แล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัดออกหนังสือรับรองสิทธิการขออนุญาตเพื่อการเกษตร ให้แก่เกษตรกรไว้เป็นหลักฐานจนกว่าจะมีการออกโฉนดเพื่อการเกษตร และต้องพิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่ได้ออกหนังสือรับรอง หากการพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา อาจขอขยายระยะเวลาในการดำเนินการได้อีก แต่ต้องไม่เกิน 90 วัน”

เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัดประกาศผลการพิจารณาว่าเกษตรกรผู้ใดได้รับโฉนดเพื่อการเกษตร ควรให้แก้ไขระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน จากเดิม 15 วัน ควรแก้ไข เป็น 30 วัน

3.2.3 กรณีผู้ซื้อสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. มาจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตนั้น ควรมีการกำหนดให้มีการประกาศให้มีการขอรับการจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินจริง ๆ โดยมีการออกประกาศให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินมาลงทะเบียนเพื่อรับการจัดสรรที่ดินใหม่ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับเกษตรกรต่อไป

3.2.4 เมื่อออกโฉนดเพื่อการเกษตรแล้ว ห้ามเกษตรกรผู้ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรทำการเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตน ภายในระยะเวลาสองปี ซึ่งเป็นการขัดเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น ควรห้ามเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตนตลอดไป เว้นแต่โอนให้คู่สมรสหรือทายาทเท่านั้น

4. เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน. (2567). *ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดิน*. <https://www.dol.go.th/Pages/ความเป็นมาของการความเป็นมาของ.aspx>
- จักรกฤษณ์ แก้วหอมคำ. (2554). *ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตหวงห้ามตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14*. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ตุลญา โจรนังคำ แก้วสุภาสวัสดิ์. (2565). *หลักกฎหมายที่ดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- มานัส ฉั่วสวัสดิ์. (ม.ป.ป.). *การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. กรมที่ดิน*.
- วิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา. (2556). *ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต*. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สุระสิทธิ์ พันธุ์อุดม. (2562). *การออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)*. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

**มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการนวดเพื่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติ
สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559**

**Legal measures for regulating health massage According to Home Health
Care Business Act, B.E. 2559 (2016)**

อัษฎาวุธ วสนาท¹

AUssadawut Vasanata²

ศศิธร อินโต³

Sasiorn Intho⁴

วันที่รับบทความ : 15 เมษายน 2567
วันที่แก้ไขบทความ : 20 เมษายน 2567
วันที่ตอบรับ : 30 เมษายน 2567
วันที่เผยแพร่ : 14 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ เพื่อศึกษาเพื่อศึกษาประวัติและแนวคิดเกี่ยวกับสปาและการนวดเพื่อสุขภาพ เพื่อศึกษา
กฎหมายที่เกี่ยวกับสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถาน
ประกอบการนวดเพื่อสุขภาพเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานต่อไป

¹ อัษฎาวุธ วสนาท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 123 หมู่ 16 ถ.มิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น 40002
E-mail: jurykku@gmail.com

² Aussadawut Vasanata Faculty of Law, Khon Kaen University 123 Village No.16 Mittraphap Rd., Nai-Muang,
Muang Khon Kaen, Thailand 40002, E-mail: jurykku@gmail.com

³ ดร.ศศิธร อินโต อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก แขวงอนุสาวรีย์
เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร, E-mail: Poot14@hotmail.com

⁴ Dr.Sasiorn Intho Lecturer for the Master of Laws program Faculty of Law Krirk University Anusawari
Subdistrict, Bang Khen District Bangkok 10220, E-mail: Poot14@hotmail.com

ผลการวิจัยพบว่า ในสมัยโบราณชาวบาบิโลเนีย อียิปต์ กรีก ฮีบรู เปอร์เซีย อินเดีย และจีน ต่างใช้น้ำในการรักษาพยาบาล ต่อมาได้พัฒนามาเป็นสปา และการนวดเพื่อสุขภาพ สำหรับประเทศไทยมีเริ่มมีสปาในปี พ.ศ. 2538 จนนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ซึ่งเมื่อบังคับใช้กฎหมายแล้วยังมีปัญหากล่าวคือ ปัญหากระบวนการในการขออนุญาตและขึ้นทะเบียน ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาของใบอนุญาต และปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่ได้จากการวิจัย โดยควรกำหนดให้มีมาตรการในการตรวจสอบผู้อนุญาตเพื่อป้องกันการทุจริตในขั้นตอนของการอนุญาต โดยให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ และควรมีองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 แต่ไม่เกิน 9 คน ควรลดอายุของใบอนุญาตลงเหลือ 3 ปี ควรกำหนดมาตรฐานในการต่อใบอนุญาต โดยกำหนดมาตรฐานเท่ากับ หรือมากกว่าขั้นตอนขอใบอนุญาต และควรมีการเพิ่มระยะเวลาในการจำคุก และควรเพื่อค่าปรับให้มากขึ้น

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย; การนวดเพื่อสุขภาพ; การประกอบกิจการเพื่อสุขภาพ

Abstract

This research aims: to study the history and concepts of spas and massage for health; to examine the laws related to health massage business, and to provide recommendations for addressing issues related to health massage business to meet future standards.

The research findings indicate that ancient civilizations such as the Babylonians, Egyptians, Greeks, Hebrews, Persians, Indians, and Chinese utilized water for healing purposes, which later evolved into spas and health massage practices. In Thailand, spas emerged around the year 2538 BE (1995 AD), leading to the enactment of the Health Establishment Act in 2016 (BE 2559). However, challenges persist post-enforcement, including issues with the licensing and registration process, license duration, and penalty comparisons.

The researchers suggest several recommendations based on the study. Firstly, implementing measures to scrutinize license applicants to prevent corruption during the licensing process, including the establishment of a review committee comprising qualified individuals, ideally between 7 to 9 members. Secondly, reducing the license duration to 3 years to ensure regular reassessment. Thirdly, setting standards for license renewal equivalent to or more stringent than the initial licensing process. Lastly, increasing the duration of imprisonment and imposing higher fines as penalties for violations.

Keywords: Legal measures; Health massage; Health establishment operations

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของสังคมทำให้คนมีความเครียดทั้งด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการผ่อนคลายจึงจำเป็นเพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข วิธีการบำบัดและผ่อนคลายตามธรรมชาติ เช่น การรักษาทางกายภาพ การทำสมาธิ การนวด การอบสมุนไพร หรือการทานอาหารเพื่อสุขภาพ ล้วนเป็นจุดเริ่มต้นของความต้องการบริการด้านสุขภาพและความงาม รวมถึงสถานที่ที่อำนวยความสะดวก ดังกล่าว หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของธุรกิจสถานประกอบการด้านสุขภาพนั่นเอง

ในประเทศไทยมีธุรกิจบริการด้านสุขภาพหลายประเภท เช่น การนวดเพื่อสุขภาพ การนวดเพื่อความงาม สถานออกกำลังกายและลดน้ำหนัก ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาหลายประการจำเป็นต้องมีกฎหมายกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีมาตรฐานตามหลักสากลและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้บริการทั้งชาวไทยและต่างชาติ

ในช่วงแรกสถานบริการด้านสุขภาพต่างไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการกำกับดูแล คงใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแล ต่อมาวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อนำมาใช้กำกับดูแลและเกี่ยวกับสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ กล่าวคือ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 โดยมีผลใช้บังคับภายใน 180 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งวันที่ใช้บังคับ คือ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2559 ซึ่งการออกพระราชบัญญัตินี้มีเหตุผล คือ โดยที่กิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เป็นกิจการด้านบริการที่สร้างงานและรายได้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก และเป็นกิจการที่ได้รับความเชื่อมั่นจากผู้รับบริการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมายาวนาน จึงมีผู้ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลการดำเนินกิจการนี้เป็นการเฉพาะ ผู้ประกอบกิจการ ผู้ดำเนินการและผู้ให้บริการจำนวนมากขาดความรู้และทักษะในการประกอบกิจการ และการให้บริการของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพส่วนใหญ่ไม่ได้มาตรฐานและส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจของผู้รับบริการ ประกอบกับมีผู้ใช้คำว่าสถานประกอบการเพื่อสุขภาพเพื่อประกอบกิจการแฝงอย่างอื่นอันส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้รับบริการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ที่มีต่อกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ สมควรมีกฎหมายที่กำกับดูแลการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ได้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำกับดูแลได้มาตรฐานต่อไป

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ยังมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาด้านกระบวนการขออนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ขออนุญาตเป็น

ผู้ดำเนินการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ปัญหาด้านขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ปัญหาด้านระยะเวลาของใบอนุญาต รวมถึงปัญหาด้านมาตรฐานในการต่อใบอนุญาต และปัญหาด้านการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การแก้ไข ปัญหา ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติและแนวคิดเกี่ยวกับสปาและการนวดเพื่อสุขภาพ
- 1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานต่อไป

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษาเกี่ยวกับการประกอบกิจการนวดเพื่อสุขภาพ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า เรียบเรียง ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 งานวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารต่าง ๆ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขต่อไป

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของการนวดเพื่อสุขภาพ

แนวคิดและวิวัฒนาการของการนวดเพื่อสุขภาพนั้น ผู้วิจัยแยกอธิบาย ดังนี้

2.1.1 ประวัติสาเพื่อสุขภาพในต่างประเทศ

ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่บันทึกไว้อย่างสละสลวย “น้ำ” นับเป็นส่วนประกอบสำคัญยิ่งในการรักษาทางการแพทย์ และยังเป็นองค์ประกอบหลักในพิธีกรรมทางศาสนาอีกด้วย บัลเนโอเทราพี หรือการอาบน้ำในสระน้ำแร่ธรรมชาติ จัดเป็นรูปแบบการบำบัดมาตรฐานหนึ่ง และถือเป็นต้นแบบของการให้บริการสปาในปัจจุบัน

ตั้งแต่ยุคก่อนคริสต์ศักราชจนกระทั่งถึงราวศตวรรษที่ 2 มีหลักฐานการค้นพบวิธีการบำบัดรักษาด้วยกรรมวิธีแห่งสายน้ำในหลายแห่งทั่วโลก จากบันทึกทางประวัติศาสตร์ของชนชาวบาบิโลเนีย อียิปต์ กรีก ฮีบรู เปอร์เซีย และราชวงศ์จีน ล้วนมีการกล่าวถึงคุณสมบัติอันประเสริฐของสายน้ำในการรักษาพยาบาล โดยชนชาวบาบิโลนนับเป็นชนพื้นเมืองกลุ่มแรกที่น่าการอาบน้ำมาใช้ ทั้งน้ำร้อนและน้ำเย็น หรือการลงอาบในสายน้ำธารแม่น้ำ ซึ่งถือเป็นพิธีกรรมบูชาแด่เทพเจ้าอีอา (Ea) ผู้เป็นที่เคารพสักการะในฐานะเทพแห่งสายน้ำ (ญาดา วัลลา, 2561, น. 7-8)

ในอดีตของชาวอินเดีย น้ำถูกยกย่องให้เป็นตัวแทนของพระวิรุณ เทพเจ้าแห่งน้ำผู้ทรงพลังความเชื่อนี้สืบทอดมายาวนาน ผ่านการใช้น้ำเพื่อรักษาโรคต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นถึงความเคารพต่อธรรมชาติและภูมิปัญญาอันล้ำค่าของบรรพชน

ความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสุขภาพและความสะอาดของร่างกาย แพร่ขยายไปสู่ดินแดนกรีกและโรมัน ชาวโรมันตระหนักถึงประโยชน์ของการอาบน้ำ จึงริเริ่มสร้างสถานที่อาบน้ำสาธารณะใจกลางเมือง กลายเป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม

สถานที่อาบน้ำโรมันโบราณประกอบด้วย Frigidarium หรือ สระน้ำเย็น Tepidarium หรือ สระน้ำอุ่น และ Caldarium หรือ สระน้ำร้อน แยกพื้นที่อาบน้ำสำหรับชายและหญิงอย่างชัดเจน ตัวอย่างที่โดดเด่นที่สุดคือ เมืองบาร์ ประเทศอังกฤษ สถานที่อาบน้ำโรมันโบราณที่ได้รับการอนุรักษ์ไว้เป็นอย่างดี มรดกทางวัฒนธรรมเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงภูมิปัญญาอันชาญฉลาดของมนุษย์ในอดีต ที่ตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ ไม่เพียงแค่ว่าเพื่อการดำรงชีวิต แต่ยังรวมถึงการบำบัดรักษา ส่งเสริมสุขภาพ และสร้างความเป็นอยู่ที่ดี (ญาดา วัลลา, 2561, น. 8-9)

ในศตวรรษที่ 3 แพทย์ชาวกรีกเดินทางมายังกรุงโรมในประเทศอิตาลีเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำในการรักษาโรคต่าง ๆ แพทย์เหล่านี้แนะนำให้ชาวโรมันใช้น้ำในการบำบัดโรคผิวหนัง โรคกระเพาะ รวมถึงโรคที่เกี่ยวข้องกับไตและระบบปัสสาวะ

หากพบอาการบวมหน้า แพทย์ชื่อ “เซลซุส” (Celsus) แนะนำวิธีการแช่ตัวในน้ำเย็นโดยให้น้ำสูงถึงระดับคอ วิธีการรักษาแบบดั้งเดิมนี้ยังคงมีการใช้งานที่เมืองบารในปัจจุบัน

ในปลายยุคของสมัยจักรวรรดิโรมันจนถึงการล่มสลายของอาณาจักรโรมัน อำนาจการปกครองของชาวโรมันลดลง ส่งผลให้การใช้น้ำในการรักษาและบำบัดอาการเจ็บป่วยลดลง อย่างไรก็ตาม ยังมีหลักฐานบางอย่างที่แสดงให้เห็นว่า การใช้น้ำในการรักษายังคงมีอยู่ในบางพื้นที่ของประเทศอังกฤษ

ในยุคกลาง (The Middle Ages) มีเพียงโรงเรียนแพทย์เดียวในเมืองซาเลอโน (Salerno) ประเทศอิตาลีที่สืบทอดหลักการบำบัดด้วยน้ำเย็นของฮิปโปเครติส ยุคนี้เป็นช่วงเวลาที่มีมีการค้นพบน้ำพุร้อนในบริเวณตอนกลางของทวีปยุโรป และเมืองบูดาเปสต์ (Budapest) ประเทศฮังการี

แหล่งสปาที่มีชื่อเสียงที่สุดในยุคนี้คือ เมืองคาร์ลสแบค (Carlsbad) ปัจจุบันเรียกว่า เมืองคาร์โลวี วารี (Karlovy Vary) สาธารณรัฐเช็ก พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 4 ของสเปน ค้นพบเมืองนี้โดยบังเอิญขณะเสด็จออกล่าสัตว์ ในปี ค.ศ. 1347 (พ.ศ. 1890) เมืองนี้ได้รับความนิยมอย่างมาก จนต้องมีการเรียกเก็บค่าบำรุงรักษาสถานที่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1351 (พ.ศ. 1894) เป็นต้นมา (ญาดา วัลลา, 2561, น. 9)

ในศตวรรษที่ 15-17 แพทย์ยุโรปสนับสนุนการใช้น้ำบำบัดอีกครั้ง เซอร์จอห์น ฟลอยเยอร์และจอห์น เวสลีย์ ใช้อุณหภูมิในการรักษา เซบาสเตียน นิพฟ์ คิดค้นทฤษฎีใช้ความร้อนธรรมชาติและความเย็นกระตุ้นประสาท ศาสตราจารย์วินเทอร์ วิทซ์ ศึกษาวิธีบำบัดสมัยใหม่ ทำให้สปากลับมานิยมอีกครั้งหนึ่ง

บริการสปาได้รับการพัฒนาอย่างประณีตละเอียดและด้วยความพิถีพิถันยิ่งนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา โดยผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการบำบัดได้สั่งสมองค์ความรู้และมีมือใ้ทำงานถึงระดับมาตรฐานแห่งผู้เชี่ยวชาญ ย่อมหาได้ยากแล้วกับการบำบัดรักษาอันคลาดเคลื่อนหรือผิดพลาดที่จะล่วงเกินสายตาผู้มารับบริการ นักบำบัดจึงหันมาให้ความสำคัญแก่การเยียวยารวมสารพัน ทั้งวิธีการอาบ อบ และแช่ร่างกาย รวมถึงการดื่มกิน น้ำบริสุทธิ์และน้ำแร่ตามธรรมชาติ

สปาจึงประสบความสำเร็จอันงดงามและเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จนในที่สุดได้แผ่ขยายประเภทการบริการออกไปสู่สาขาอื่น ๆ อาทิเช่น ภัตตาคารและร้านค้า บ่อนการพนัน ตลอดจนแหล่งบันเทิงต่าง ๆ โดยที่จุดมุ่งหมายดั้งเดิมของสปาในฐานะเป็นสถานพยาบาลเพื่อการรักษาพยาบาลนั้นได้เลือนรางค่อย ๆ จางหายไป หันเหไปสู่ภาพลักษณ์ของแหล่งพักผ่อนเพื่อการผ่อนคลายความเครียดแทน อย่างไรก็ตาม สปาบางแห่งที่ยังคงยึดมั่นในแนวคิดดั้งเดิมให้เป็นศูนย์รวมแห่งสุขภาวะนั้น กลับได้กลายเป็นที่รู้จักกันในนามอีกชื่อหนึ่งว่า “เฮลท์ ฟาร์ม” (Health Farm) ดังที่ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศทั่วโลกในปัจจุบัน (ญาดา วัลลา, 2561, น. 9-10)

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสปาเพื่อสุขภาพ

ในปี ค.ศ. 1362 (พ.ศ. 1995) เมืองเล็ก ๆ ทางตะวันออกของประเทศเบลเยียมได้รับการตั้งชื่อว่า “สปา” จากการค้นพบแหล่งน้ำพุร้อนบนเทือกเขาแห่งอาร์เดนเนส (Ardennes Mountains) ที่เป็นแหล่งน้ำพุร้อนที่มีชื่อเสียง ทำให้เมืองนี้ได้รับชื่อว่า “ไข่มุกแห่งอาร์เดนเนส” และกลายเป็นศูนย์กลางการดูแลสุขภาพแบบองค์รวม ซึ่งรวมไปถึงการทำสมาธิ การฝึกการหายใจ การออกกำลังกาย และการอาบน้ำแร่ โดยสปาแห่งนี้กลายเป็นจุดหมายปลายทางยอดนิยมสำหรับชาวยุโรปชั้นสูงในยุคศตวรรษที่ 17 ซึ่งผู้มาเยือนจะมาพักผ่อน อาบน้ำแร่ และเล่นคาสีโน

ในปี ค.ศ. 1551 (พ.ศ. 2094) วิลเลียม สลิงบี (William Slingby) ได้ค้นพบแหล่งน้ำแร่ในประเทศอังกฤษ และตั้งชื่อให้แหล่งน้ำแร่นี้ว่า “English Spa” สปายุคใหม่ผสมผสานศาสตร์การบำบัดเพื่อสุขภาพที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจเข้าไว้ด้วยกัน บริการที่พบได้ทั่วไปในสปา เช่น การออกกำลังกาย โยคะ การฝึกสมาธิ อาหารเพื่อสุขภาพ การใช้น้ำมันหอมระเหย การนวดเท้า การกดจุด การฝังเข็ม และบริการเสริมความงามอื่น ๆ (ญาดา วัลลา, 2561, น. 10-11)

2.1.3 วิวัฒนาการสปาในประเทศไทย

เริ่มต้นของสปาไทยยุคใหม่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 เมื่อนายบุญชู โรจนเสถียร นักการเงินและนักการเมืองที่มีวิสัยทัศน์ ได้ริเริ่ม “ชีวาศรม รีสอร์ทสุขภาพ” ซึ่งเป็นสปาแห่งแรกของประเทศไทย

แรงบันดาลใจเริ่มต้นของการก่อตั้งสปานี้มาจากประสบการณ์ของนายบุญชู โรจนเสถียร ที่ได้รับบริการส่งเสริมสุขภาพในเฮลท์ฟาร์มที่ยุโรปตะวันออก ซึ่งทำให้เขาเห็นถึงประโยชน์และศักยภาพของธุรกิจสปาสำหรับสุขภาพ จากนั้นเขาตัดสินใจนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยเริ่มต้นที่หัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยการดัดแปลงบ้านพักตากอากาศส่วนตัวให้กลายเป็นรีสอร์ทสุขภาพแห่งแรกของประเทศไทย

ชีวาศรม มุ่งมั่นที่จะพัฒนาสปาให้มีมาตรฐานระดับยุโรป และให้ความสำคัญกับมาตรฐานด้านสุขภาพอย่างสูง รีสอร์ทได้จ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติมาช่วยในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการและบริการ รวมถึงการฝึกอบรมบุคลากรให้เป็นมืออาชีพ เพื่อให้แน่ใจว่าลูกค้าจะได้รับประสบการณ์การบริการสปาที่ดีที่สุด

ด้วยความมุ่งมั่นและวิสัยทัศน์ที่ยาวนาน ชีวาศรมได้เติบโตอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นผู้นำธุรกิจสปาในประเทศไทย ความสำเร็จของชีวาศรมเป็นเครื่องมือสำคัญในการขยายธุรกิจสปาในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง ทำให้สปาไทยได้รับการยอมรับจากทั่วโลก (ญาดา วัลลา, 2561, น. 12)

การพัฒนาสปาไทยมีความก้าวหน้าและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความต้องการที่เพิ่มขึ้นในการพัฒนาบุคลากรเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นนี้ แต่มีความยากลำบากในการพัฒนาบุคลากรที่เพียงพอต่อความต้องการดังกล่าว นอกจากนี้ ทำให้เกิดการเติบโตของการทำธุรกิจที่ไม่สุจริต โดยธุรกิจ

แบบแฟงภายใต้ชื่อสถานประกอบการสปาเพื่อสุขภาพ ซึ่งกลายเป็นกิจการที่เสื่อมเสียชื่อเสียงทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่งผลให้สปาไทยต้องเผชิญกับความท้าทายนี้ (ภัทรพล จิงสมเจตไพศาล, 2563, น. 304)

การกำหนดมาตรฐานสถานประกอบการกิจการเพื่อสุขภาพนี้ มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการ กิจการ ผู้ดำเนินกิจการ ผู้ให้บริการ และผู้รับบริการด้วยคุณภาพมาตรฐานระดับสากล โดยมุ่งประสงค์เพื่อให้บริการสุขภาพที่ปลอดภัย และการพิทักษ์สิทธิของประชาชนและนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการส่งเสริมการบริการสุขภาพของผู้ให้บริการชาวไทยและสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกในการบริการสุขภาพของประเทศไทย (ญาดา วัลลา, 2561, น. 13)

2.1.4 ประวัติการนวดของประเทศไทย

การนวดแบบไทยเป็นวิธีการรักษาแบบดั้งเดิมของไทยที่มีรากฐานตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งสืบทอดมาเนื่องจากการใช้มือกด คลำ ลูบ ตามแบบฉบับที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว เพื่อผ่อนคลายความเครียดและเจ็บปวด และเป็นการบำบัดรักษาที่ส่วนหนึ่งของแพทย์แผนไทย

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นยุคที่การแพทย์แผนไทยเจริญรุ่งเรืองที่สุด มีการจัดตั้งกรมหมอนวด และการรับรู้สถานที่สำคัญอย่างการตั้งกรมหมอนวดและกรมหมอนเด็ก เป็นการเรียนรู้และบูรณาการการบำบัดแบบไทยอย่างเป็นระบบ

ในสมัยกรุงธนบุรี มีสงครามเกิดขึ้นทำให้หนังสือและความรู้ทางการแพทย์แผนไทยถูกทำลายลงอย่างมาก แม้กระนั้นความพยายามในการรักษาและสืบทอดวิธีการนวดไทยก็ยังคงมีอยู่ตลอดมา

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ 3 ได้มีการรวบรวมความรู้ทางการแพทย์แผนไทยที่วัดโพธิ์ (วัดพระเชตุพนวิมลมังคลารามราชวรมหาวิหาร) โดยการจารึกสรรพตำราต่าง ๆ ลงบนแผ่นหินอ่อนประดิษฐ์ไว้ตามศาลารายต่าง ๆ และจัดเก็บรวบรวมความรู้เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาและเรียนรู้เกี่ยวกับการแพทย์แผนไทยอีกครั้ง

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ของประเทศไทย เริ่มมีการติดต่อกับชาวตะวันตกมากขึ้น ส่งผลให้มีการแลกเปลี่ยนทั้งในด้านวัฒนธรรมและการดูแลสุขภาพ โดยมีการนำเข้ายาเม็ดและยาฉีดมาใช้แทนสมุนไพรตามประเพณีเดิม ๆ ซึ่งผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการนวดไทยก็เป็นอย่างมาก แม้จะไม่มีมากเท่ากับการใช้สมุนไพร แต่การนวดไทยยังคงมีความเป็นที่ยอมรับ

การนวดไทยในยุคนั้นยังคงอยู่แต่ไม่เป็นที่นิยมเท่ากับยุคก่อนหน้า หมอนวดที่มีความชำนาญก็ยังคงมีอยู่ในทุกยุค โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 5 และ 6 มีหมอนวดที่มีความสามารถมากมาย แต่วิชาการนวดไทยไม่ค่อยแพร่หลายเท่าที่ควรเนื่องจากการสอนมักจะเป็นแบบตัวต่อตัวเฉพาะกับญาติหรือคนในครอบครัวเท่านั้น

ในยุคปัจจุบันการนวดไทยที่เหลืออยู่เป็นผลมาจากการสืบทอดวิชาการนั้น โดยจะต้องมีการปรับปรุงและศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อให้การนวดไทยเป็นเอกลักษณ์และเจริญก้าวหน้าไปอีกขั้น การนวดไทยใน

ปัจจุบันยังคงมีคุณค่าและสามารถใช้ในการบำบัดรักษาอาการต่าง ๆ และส่งเสริมสุขภาพได้ดี การนวดไทยเริ่มเป็นที่น่าสนใจอีกครั้งและได้รับความสนใจไม่เฉพาะจากชาวไทยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้คนจากทั่วโลกที่สนใจและยอมรับการนวดไทย (ญาดา วัลลา, 2561, น. 15-16)

2.1.5 แนวคิดเกี่ยวกับธุรกิจนวดและสปาเพื่อสุขภาพของประเทศไทย

เมื่อปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ธุรกิจสปาเริ่มมีการเติบโตในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ในช่วงนั้นมีจำนวนสปาที่เปิดให้บริการเพียงไม่กี่แห่ง โดยรูปแบบของสปาในช่วงนี้เป็นสปาแบบให้บริการครบวงจร ตั้งอยู่ในโรงแรมชั้นนำต่าง ๆ โดยมีหลายแบบ เช่น สปาที่มีสถานที่ที่หรูหราและมีรายการบริการหลากหลายเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มาเยือนประเทศเพื่อเที่ยวชมทรัพยากรธรรมชาติที่งดงาม แต่เมื่อความสนใจในการดูแลสุขภาพด้วยวิธีธรรมชาติเพิ่มขึ้น ตลาดสปาก็ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว

การขยายตัวของตลาดสปาหลังจากนั้นเห็นการเกิดขึ้นของธุรกิจเดี่ยวสปาที่ไม่มีบริการห้องพัก มีการนวดแบบไม่ซับซ้อนมากขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นเพราะมีความต้องการจากผู้บริโภคที่ต้องการความผ่อนคลายและดูแลตนเองในชีวิตประจำวัน

ในปัจจุบัน ตลาดสปาที่มีลักษณะที่กระจายและกระจุกตัวในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยจะพบสปาแบบสแตนอโลนและสปาในโรงแรมเปิดให้บริการตั้งแต่กรุงเทพมหานครจนถึงจังหวัดท่องเที่ยวต่าง ๆ เช่น ถนนสุขุมวิท ถนนสาทร จังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ต เกาะสมุย หัวหิน และอื่น ๆ สถานที่เหล่านี้เป็นศูนย์กลางที่มีทรัพยากรท่องเที่ยวและธุรกิจอย่างมาก โดยการตลาดเน้นที่ธุรกิจท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว และชาวต่างชาติ (ญาดา วัลลา, 2561, น. 16)

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ

ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเปิดสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ นอกจากจะต้องทำการศึกษาถึงความหมาย ประเภท รวมถึงความต้องการของผู้บริโภคแล้ว กฎหมายก็เป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการต้องทำความเข้าใจและให้ความสำคัญ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการนวดนั้น มีทั้งพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เข้ามาควบคุม เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต จากที่กล่าวมาข้างต้นก็ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เข้ามาควบคุมสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ

2.2.1 ความเป็นมาของกฎหมาย

กฎหมายควบคุมสถานประกอบการเพื่อสุขภาพของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งมีที่มาจากนโยบายของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ในสมัยรัฐบาลนายทักขิณ ชินวัตร มุ่งเน้นไปที่การจัดการแบ่งเขต (Zoning) โดยมีการมอบให้กระทรวงสาธารณสุขในขณะนั้น ซึ่งมีคุณหญิงสุดา รัตน์ เกษราพันธ์ เป็นรัฐมนตรี เป็นผู้ดำเนินการในการกำหนดทิศทางของร้านนวด/สปา เนื่องจากการเปิดร้าน

นวด/สปาในขณะนั้นจะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 รวมไปถึงสถานบริการที่เป็นเรื่องอโคจรด้วย เนื่องจากการนวดนั้นมีอยู่หลายประเภท เช่น นวดแผนไทย นวดคาราโอเกะ เป็นต้น (พินิจ ทิพย์มณี, 2564, น. 201-202)

ต่อมา มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นการปรับปรุงค่านิยามของ “สถานบริการ” ในมาตรา 3 (3) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “สถานอาบน้ำนวด หรืออบตัว ซึ่งมีหญิงบริการให้แก่ลูกค้า” โดยไม่จำกัดว่าผู้ให้บริการจะเป็นเพศชาย หรือเพศหญิง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้กำหนดให้ผู้บริการสำหรับลูกค้าเป็นไปตามที่เห็นสมควร โดยไม่จำกัดเพศของผู้บริการให้แก่ลูกค้าชายเท่านั้น แต่กลับเป็นการให้บริการแก่ลูกค้าทุกเพศ

อย่างไรก็ตาม การเปิดกิจการสปาหรือนวดในลักษณะดังกล่าวอาจทำให้เกิดการแอบแฝงค้าประเวณี และการเปิดบริการนวดโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่เสมอ จึงทำให้กระทรวงสาธารณสุขขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่และกระทรวงมหาดไทยในการจับกุมร้านนวด/สปาที่ไม่ได้รับอนุญาต ในขณะนั้นพร้อมกันทั้งหมด 32 แห่งในกรุงเทพมหานคร เพื่อตรวจสอบการขอขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตประกอบการกับกระทรวงสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าสถานบริการนวด/สปาดังกล่าวได้รับอนุญาตหรือไม่ (สาวสาวิตรี มณีรัตน์, 2563, น. 10)

นอกจากนี้ยังมีนโยบายเพิ่มเติมในการเปิดร้านนวดแผนโบราณในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ต้องขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาตำรวจนครบาล และในจังหวัดอื่น ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (พินิจ ทิพย์มณี, 2564, น. 203)

จะเห็นได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมา ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลและการประกอบกิจการของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ จนนำไปสู่การพัฒนากฎหมาย โดยมีการตราพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ออกมาใช้บังคับ และอยู่ในการควบคุมของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข ทำให้มีความแตกต่างชัดเจนในการให้บริการในสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กับ สถานประกอบการเพื่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 เนื่องจากมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 เนื่องจากกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพไม่มีกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงและการดำเนินกิจการนี้มีผู้ประกอบการ ผู้ดำเนินการและผู้ให้บริการจำนวนมากขาดความรู้และทักษะในการประกอบกิจการ และการให้บริการของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพส่วนใหญ่ไม่มีมาตรฐานและส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจของผู้รับบริการ รวมถึงการใช้คำว่า “สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ” เพื่อประกอบกิจการแฝงอย่างอื่นที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้รับบริการชาวไทยและชาวต่างประเทศต่อกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ดังนั้น ควรมีกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพอย่างมีมาตรฐาน เพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

2.2.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

สถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้น เป็นการประกอบธุรกิจที่จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงสามารถดำเนินธุรกิจได้ ดังนั้น ผู้วิจัยสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ดังนี้

1) ความหมายของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ¹

สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) กิจการสปา อันได้แก่ บริการที่เกี่ยวกับการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพโดยวิธีการบำบัดด้วยน้ำและการนวดร่างกายเป็นหลัก ประกอบกับบริการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงอีกอย่างน้อยสามอย่าง เว้นแต่เป็นการดำเนินการในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล หรือการอาบน้ำ นวด หรืออบตัวที่เป็นการให้บริการในสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

(2) กิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงาม เว้นแต่การนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงาม ในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลหรือในหน่วยบริการสาธารณสุขของหน่วยงานของรัฐ หรือการนวดที่เป็นการให้บริการในสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

(3) กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) คณะกรรมการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ²

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ “คณะกรรมการสถานประกอบการ เพื่อสุขภาพ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการท่องเที่ยว อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก อธิบดีกรมสนับสนุน บริการสุขภาพ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการอาหาร และยา และ ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถด้านบริการเพื่อสุขภาพ โดยให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพเป็นเลขานุการจำนวน หนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการอีกไม่เกินสองคน

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการ

¹ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

² มาตรา 5-11 แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

ผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ โดย ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ เสนอนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต่อรัฐมนตรี กำหนดมาตรการในการส่งเสริมสถานประกอบการเพื่อสุขภาพให้ได้มาตรฐาน ตลอดจนการส่งเสริมบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่มให้เข้าถึงและได้รับประโยชน์ กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองวุฒิบัตรหรือประกาศนียบัตรที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ให้บริการได้รับ จากสถาบันการศึกษา หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์การทดสอบและประเมินความรู้ความสามารถ ของผู้ดำเนินการ เป็นต้น

3) การขออนุญาตและการขึ้นทะเบียน¹

(1) การขออนุญาต

(ก) ผู้ขออนุญาต ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ สถานประกอบการเพื่อสุขภาพจากผู้อนุญาต คือ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

(ข) ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต้องมีอายุ ไม่น้อยกว่า ยี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ เป็นบุคคลล้มละลาย วิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือ คนเสมือนไร้ความสามารถ เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตาม ประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เป็นผู้เจ็บป่วยด้วย โรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถาน ประกอบการเพื่อสุขภาพ และยังไม่พ้นกำหนดสองปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถาน ประกอบการเพื่อสุขภาพ และในกรณีที่มีบุคคลเป็นผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้มีอำนาจจัดการแทนบุคคลนั้นต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้นด้วย

(2) ใบอนุญาต

(ก) ใบอนุญาตให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ส่วนการขอต่ออายุ ใบอนุญาต ให้ผู้รับอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้ว ให้ผู้ยื่นคำขอ ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้นต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตจากผู้ อนุญาต

¹ มาตรา 12-23 แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

(ข) การโอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพให้แก่บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพสิ้นสุดลง เมื่อ

- ผู้รับอนุญาต ตาย เว้นแต่ทายาทมีความประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป ให้ผู้จัดการมรดก หรือทายาทซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย หรือในกรณีที่มียาทหลายคนให้ทายาท ด้วยกันนั้นตกลงตั้งทายาทคนหนึ่งซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ยื่นคำขอต่อผู้อนุญาต เพื่อขอรับโอนใบอนุญาตภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตตาย ถ้ามิได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลา ดังกล่าว ให้ถือว่าใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้นสิ้นสุดลง หรือ

- ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง

- เลิกประกอบกิจการ โดยผู้รับอนุญาตซึ่งประสงค์จะเลิกประกอบกิจการ แจ้งให้ผู้อนุญาตทราบ พร้อมทั้งส่งคืนใบอนุญาตแก่ผู้อนุญาตภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เลิกประกอบกิจการ ซึ่งการเลิกประกอบกิจการ ไม่เป็นเหตุให้ผู้รับอนุญาตพ้นจากความรับผิดชอบที่มีตามพระราชบัญญัตินี้

- ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพตาม เนื่องจากไม่ ชำระค่าธรรมเนียมภายในหกเดือนนับแต่วันสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือ อธิบดีสั่งเพิกถอนเนื่องจากผู้รับอนุญาต ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย หรือผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมาย บัญญัติไว้ เช่น ไม่ควบคุมดูแลให้มีการลักลอบหรือมีการค้าประเวณี หรือมีการกระทำหรือบริการที่ขัดต่อ กฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ยินยอมหรือปล่อยปละละเลย ให้มีการจำหน่ายหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เป็นต้น ส่วนในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นนิติบุคคล และปรากฏต่อผู้อนุญาตว่าผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้อนุญาตแจ้งให้ผู้รับอนุญาตแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งซึ่ง หากผู้รับอนุญาตไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้อธิบดีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

(3) การชำระค่าธรรมเนียม

ให้ผู้รับอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการสถานประกอบการ เพื่อสุขภาพรายปีตามอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง หากผู้รับอนุญาตไม่ชำระค่าธรรมเนียมภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้อนุญาตสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพจนกว่าจะชำระค่าธรรมเนียมได้ และในกรณีที่ผู้รับอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ ใบอนุญาตไม่ชำระค่าธรรมเนียมภายในหกเดือนนับแต่วันสั่งพักใช้ใบอนุญาต ให้ผู้อนุญาตสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

(4) ผู้ให้บริการ

ผู้ใดประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการต่อผู้อนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ได้รับวุฒิบัตรหรือประกาศนียบัตร ด้านการบริการเพื่อสุขภาพที่ได้รับการรับรองจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และไม่เป็นบุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือ เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิด ในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เว้นแต่ได้พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนวันยื่นคำขอขึ้นทะเบียน และไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ

4) หน้าที่ของผู้อนุญาตและผู้ดำเนินการ¹

ผู้อนุญาตต้องประกอบกิจการให้ตรงตามประเภทของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ผู้อนุญาตและผู้ดำเนินการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่ของผู้อนุญาต ผู้อนุญาตมีหน้าที่

(ก) แสดงใบอนุญาตประกอบกิจการไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานประกอบการเพื่อ สุขภาพที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จัดให้มีผู้ดำเนินการอยู่ประจำสถานประกอบการตลอดเวลาทำการ พร้อมทั้ง แสดงชื่อผู้ดำเนินการไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย จัดทำทะเบียนประวัติผู้ดำเนินการและผู้ให้บริการ

(ข) ไม่โฆษณาเกี่ยวกับการให้บริการเพื่อสุขภาพในลักษณะ ใช้ข้อความโฆษณา อันเป็นเท็จ หรือโอ้อวดเกินความเป็นจริง หรือ โอ้อวดสรรพคุณของการบริการเพื่อสุขภาพ หรืออุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ และ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ อันเป็นส่วนประกอบในการให้บริการว่าสามารถบำบัด รักษา หรือป้องกันโรคได้ หรือ ใช้ถ้อยคำอื่นใดที่มีความหมายในทำนองเดียว เป็นต้น

(ค) ควบคุมดูแลมิให้สถานประกอบการเพื่อสุขภาพก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อาศัย ในบริเวณใกล้เคียง

(ง) ห้ามมิให้มีการจัดสถานที่หรือสิ่งอื่นใดสำหรับให้ผู้ให้บริการแสดงตนเพื่อให้สามารถเลือก ผู้ให้บริการได้ และควบคุมดูแลมิให้มีการลักลอบหรือมีการค้าประเวณี หรือมีการกระทำหรือบริการที่ขัดต่อ กฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

¹ มาตรา 24-29 แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

(จ) ห้ามมิให้หรือยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการจำหน่ายหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือการนำอาวุธเข้าไปในสถานประกอบการ เพื่อสุขภาพ รวมถึงห้ามผู้มีอาการมีเงินมาจนประพฤติตนวุ่นวายหรือครองสติไม่ได้เข้าไปในสถานประกอบการ เพื่อสุขภาพระหว่างเวลาทำการ

(2) หน้าที่ของผู้ดำเนินการ ผู้ดำเนินการมีหน้าที่

(ก) จัดทำคู่มือปฏิบัติงานสำหรับบริการหรือคู่มือการใช้อุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ และพัฒนาผู้ให้บริการให้สามารถให้บริการได้ตามคู่มือที่จัดทำขึ้น รวมถึงสอบถามและบันทึกข้อมูล สุขภาพพื้นฐาน และคัดกรองผู้รับบริการเพื่อจัดบริการที่เหมาะสมแก่สุขภาพของผู้รับบริการ

(ข) ควบคุมดูแลการบริการ อุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐาน ถูกสุขลักษณะ และใช้อย่างปลอดภัย

(ค) ควบคุมดูแลผู้ให้บริการให้ปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด และควบคุมดูแลมิให้ผู้ให้บริการออกไปให้บริการนอกสถานประกอบการในเวลาทำงาน รวมถึงจัดให้มีมาตรการดูแลความปลอดภัยในการทำงาน และป้องกันมิให้ผู้รับบริการ ผู้ให้บริการ และบุคคลซึ่งทำงานในสถานประกอบการเพื่อ สุขภาพถูกล่วงละเมิดทางเพศ

(ง) ควบคุมดูแลมิให้มีการลักลอบหรือมีการค้าประเวณี หรือมีการกระทำหรือบริการที่ขัดต่อ กฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

(จ) ห้ามมิให้หรือยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการจำหน่ายหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือการนำอาวุธเข้าไปในสถานประกอบการ เพื่อสุขภาพ รวมถึงห้ามผู้มีอาการมีเงินมาจนประพฤติตนวุ่นวายหรือครองสติไม่ได้เข้าไปในสถานประกอบการ เพื่อสุขภาพระหว่างเวลาทำการ

5) การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาตและการลบชื่อออกจากทะเบียน¹

1) การพักใช้ใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาตมีอยู่ 2 กรณี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(ก) การพักใช้ใบอนุญาตเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- แสดงใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพไว้ในที่เปิดเผยและ เห็นได้ง่าย ณ สถานประกอบการเพื่อสุขภาพที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จัดให้มีผู้ดำเนินการอยู่ประจำสถาน ประกอบการเพื่อสุขภาพตลอดเวลาทำการ พร้อมทั้งแสดงชื่อผู้ดำเนินการไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย จัดทำทะเบียนประวัติผู้ดำเนินการและผู้ให้บริการ รักษามาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการ ให้ เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ใช้ข้อความโฆษณาอันเป็นเท็จ หรือโอ้อวดเกินความเป็นจริง โอ้อวดสรรพคุณของ

¹ มาตรา 30-34 แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

การบริการเพื่อสุขภาพ หรืออุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ อันเป็นส่วนประกอบในการให้บริการ ว่าสามารถบำบัด รักษา หรือป้องกันโรคได้ หรือใช้ถ้อยคำอื่นใดที่มีความหมายในทำนองเดียวกัน โฆษณา ในประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้บริการเพื่อสุขภาพ โฆษณาที่มีลักษณะส่อไปในทางหลอกลวง ควบคุมดูแลมิให้สถานประกอบการเพื่อสุขภาพก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แก่ผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียง จัดสถานที่หรือสิ่งอื่นใดสำหรับให้ผู้ให้บริการแสดงตนเพื่อให้สามารถเลือกผู้ให้บริการได้

- ปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม กฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อมีการกระทำดังกล่าวข้างต้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการดังนี้

1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้รับอนุญาตดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

2) หากผู้รับอนุญาตไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดตาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานต่อผู้อนุญาตเพื่อพิจารณา และให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพได้จนกว่าจะได้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง เมื่อผู้รับอนุญาตได้ดำเนินการแก้ไข ให้ถูกต้องแล้ว ให้ผู้อนุญาตสั่งเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น โดยผู้รับอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ต้องหยุดประกอบกิจการตามที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต

(ข) การพักใช้ใบอนุญาตเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ดำเนินการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติ ตามหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- จัดทำคู่มือปฏิบัติงานสำหรับบริการหรือคู่มือการใช้อุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ และพัฒนาผู้ให้บริการให้สามารถให้บริการได้ตามคู่มือที่จัดทำขึ้น รวมถึงสอบถามและบันทึกข้อมูล สุขภาพพื้นฐาน และคัดกรองผู้รับบริการเพื่อจัดบริการที่เหมาะสมแก่สุขภาพของผู้รับบริการ ควบคุมดูแล การบริการ อุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐาน ถูกสุขลักษณะ และใช้ได้อย่างปลอดภัย ควบคุมดูแลผู้ให้บริการให้ปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด และควบคุมดูแลมิให้ผู้ให้บริการออกไปให้บริการนอกสถานประกอบการในเวลาดำเนินการ รวมถึงจัดให้มีมาตรการดูแลความปลอดภัยในการทำงาน และป้องกันมิให้ผู้รับบริการ ผู้ให้บริการ และบุคคลซึ่งทำงานในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพถูกล่วงละเมิดทางเพศ

- ปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม กฎกระทรวง หรือ ประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อมีการกระทำดังกล่าวข้างต้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการดังนี้

1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ดำเนินการปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2) หากผู้ดำเนินการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้พนักงาน เจ้าหน้าที่รายงานผู้อนุญาตเพื่อพิจารณา โดยให้ผู้อนุญาตที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพได้จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง เมื่อผู้ดำเนินการได้ปฏิบัติให้ถูกต้องแล้ว ให้ผู้อนุญาตสั่งเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น ผู้ดำเนินการซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต

2) การเพิกถอนใบอนุญาต อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการได้ เมื่อปรากฏว่า

(ก) ผู้รับอนุญาต ผู้รับอนุญาตอาจถูกอธิบดีสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีดังต่อไปนี้

- ผู้รับอนุญาตเป็น บุคคลล้มละลาย บุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่อ อันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ และยังไม่พ้นกำหนดสองปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาต ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

- ผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ได้แก่ ควบคุมดูแลให้มีการลักลอบหรือ มีการค้าประเวณี หรือมีการกระทำหรือบริการที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีใน สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ห้ามมิให้หรือยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการจำหน่ายหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือการนำอาวุธเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ รวมถึงห้ามผู้มีการมีเมานจนประพฤตินุญวายหรือครองสติไม่ได้เข้าไปในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพระหว่างเวลาทำการ

- ผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามกฎหมายกำหนด การถูกสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตอาจกระทำต่ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยมีเงื่อนไขดังนี้

1) กรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นบุคคลธรรมดา หากอธิบดีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ให้สามารถประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพได้ต่อไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

2) กรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นนิติบุคคล และปรากฏต่อผู้อนุญาตว่าผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามให้ผู้อนุญาตแจ้งให้ผู้รับอนุญาตแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากผู้รับอนุญาตไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้อธิบดีมีคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาต

(ข) ผู้ดำเนินการ ผู้ดำเนินการอาจถูกอธิบดีสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีดังต่อไปนี้

- ผู้ดำเนินการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
- ผู้ดำเนินการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ คือ ควบคุมดูแลให้มีการลักลอบหรือ มีการค้าประเวณี หรือมีการกระทำหรือบริการที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีใน สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ห้ามมิให้หรือยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการจำหน่ายหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือการนำอาวุธเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ รวมถึงห้ามผู้มีอาการมีเมามาจนประพฤตินุญวายหรือครองสติไม่ได้เข้าไปในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพระหว่างเวลาทำการ

- ผู้ดำเนินการฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด

3) การลบชื่อออกจากทะเบียน ในกรณีที่ผู้ให้บริการผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้อนุญาตลบชื่อผู้ให้บริการนั้นออกจากทะเบียนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต และลบชื่อออกจากทะเบียน ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้รับอนุญาต ผู้ดำเนินการ หรือผู้ให้บริการทราบแล้วแต่ กรณีโดยการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นำหมวดว่าด้วยการแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

6) พนักงานเจ้าหน้าที่¹

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

ควบคุม

1) เข้าไปในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพในระหว่างเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบหรือ

2) เก็บอุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ใช้ในการให้บริการเพื่อสุขภาพในปริมาณ พอสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบหรือวิเคราะห์

3) ยึดหรืออายัดอุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ตลอดจนภาชนะบรรจุ หีบห่อ ฉลากและเอกสารกำกับ และเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

¹ มาตรา 35-37 แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

4) มีหนังสือเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด และในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

7) การอุทธรณ์¹

1) ในกรณีผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาต ไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาต ไม่ให้โอนใบอนุญาต หรือไม่รับขึ้น ทะเบียนเป็นผู้ให้บริการ ให้ผู้ขออนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขอรับโอนใบอนุญาต หรือผู้ขอขึ้นทะเบียน มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อปลัดกระทรวงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต การไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาต การไม่ให้โอนใบอนุญาต หรือการไม่รับขึ้นทะเบียน

2) ผู้รับอนุญาต ผู้ดำเนินการ หรือผู้ให้บริการ ซึ่งถูกพักใช้ใบอนุญาต ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือ ถูกลบชื่อออกจากทะเบียน มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อปลัดกระทรวงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง คำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือคำสั่งลบชื่อออกจากทะเบียน ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ หยุดการบังคับตามคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือคำสั่งลบชื่อออกจากทะเบียน

3) การพิจารณาอุทธรณ์ ให้ปลัดกระทรวงพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับคำอุทธรณ์ ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน สามสิบวันนับแต่วันที่ตนกำหนดระยะเวลาดังกล่าว โดยคำวินิจฉัยของปลัดกระทรวงให้เป็นที่สุด

8) บทกำหนดโทษ²

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดบทลงโทษผู้ที่กระทำความผิด หรือผู้ที่ฝ่าฝืน ไว้ดังนี้

1) ผู้ใดใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า “สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ” “กิจการสปา” “นวดเพื่อสุขภาพ หรือเพื่อเสริมความงาม” หรือกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ของบทนิยามคำว่า “สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกันที่อาจทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นสถานประกอบการเพื่อสุขภาพโดยมิได้เป็นผู้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท

2) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของ

¹ มาตรา 38-40 แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

² มาตรา 41-48 แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559

กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิด นั้น ๆ ด้วย

3) บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามหลักเกณฑ์ที่ อธิบดีประกาศกำหนด โดยเมื่อผู้ต้องหาชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

2.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ

พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มีเจตนารมณ์เพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานของกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ให้ได้มาตรฐานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นจากผู้ใช้บริการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ จากการวิจัย ผู้วิจัยพบปัญหา ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

2.3.1 ปัญหากระบวนการในการขออนุญาตและขึ้นทะเบียน

การขออนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ กรณีนวดเพื่อสุขภาพนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายจะใช้ระบบอนุญาตมาควบคุมการประกอบกิจการ รวมทั้งใช้การขึ้นทะเบียนสำหรับผู้ให้บริการ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การขออนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ

หากประสงค์จะเปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ จะต้องยื่นคำขอต่อผู้อนุญาต ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ ถูกควบคุมโดยใช้ระบบอนุญาตก่อน จึงจะสามารถดำเนินธุรกิจได้ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงการอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2560 นั้น ได้กำหนดรายละเอียด ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างครบถ้วนสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาประกอบการอนุญาตนั้น ประการสำคัญคือสถานที่ตั้งของสถานประกอบการ ผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง กล่าวคือ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการสปา และกิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงาม พ.ศ. 2560 ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ เกี่ยวกับความปลอดภัย และเกี่ยวกับความปลอดภัย อันเป็นการให้ผู้ขออนุญาตต้องดำเนินการให้ครบถ้วน ถูกต้อง และจะมีเจ้าหน้าที่มาประเมิน ก่อนการพิจารณาอนุญาต เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า อาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ที่มาประเมินนั้นทำการทุจริตจากประเมินลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการได้ โดยอาจมีการเรียกรับเงิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ขออนุญาต อันทำให้กระบวนการในการขออนุญาตนั้น ลำบากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้

2) การขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการในสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ

สถานประกอบการกิจการเพื่อสุขภาพ จะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตามไปตามประกาศกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เรื่อง สถานประกอบการเพื่อสุขภาพที่ต้องมีผู้ดำเนินการ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้สถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการสปาเท่านั้น ที่จะต้องมีผู้ดำเนินการ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว กิจการนวดเพื่อสุขภาพ หรือเพื่อเสริมความงาม ตามประกาศฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีผู้ดำเนินการ ดังนั้น จึงเป็นความคล้อยคลึงกับกิจการประเภทอื่นที่ไม่ใช่สปา ดังนั้น อาจเป็นช่องทางนำไปสู่การหลีกเลี่ยงการขออนุญาต เนื่องจากผู้ขออนุญาตมองว่า เป็นความหลวมล่า ไม่เท่าเทียมกันได้

3) การขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการในสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ

ผู้ที่ให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ จะต้องยื่นขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการต่อผู้อนุญาต ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับรองวุฒิบัตรหรือประกาศนียบัตร ผู้ดำเนินการหรือผู้ให้บริการจากสถาบันการศึกษา หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ พ.ศ. 2559 ซึ่งผู้ที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการได้นั้น จะต้องมีความรู้การศึกษาซึ่งจบจากสถาบันการศึกษา หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ตามที่ประกาศฉบับนี้กำหนดไว้ ซึ่งหากพิจารณาแล้วย่อมเห็นได้ว่า เป็นการกำหนดคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสม ทั้งนี้ ผู้ที่จะให้บริการนั้น ต้องเป็นการให้บริการอย่างมืออาชีพ ดังนั้น จึงควรกำหนดคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้สถานศึกษา หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับการรับรองจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพแล้ว บ้างกรณีอาจมีการลาออกของอาจารย์ หรือบุคลากรที่ทำการสอน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในด้านคุณภาพของการจัดการเรียนการสอน ดังนั้น จึงควรมีการตรวจสอบสถานศึกษา หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในด้านการจัดการเรียนการสอน อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การจัดการเรียนการสอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาของใบอนุญาต

การขออนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว ใบอนุญาตนั้น มีอายุ 5 ปี หากพิจารณากรอบระยะเวลาแล้วจะเห็นว่า ระยะเวลา 5 ปีนั้น เป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างนานพอสมควร เนื่องจากหากได้รับใบอนุญาตแล้ว ผู้ประกอบกิจการอาจมีการดำเนินการประกอบกิจการที่เกิดความเสียหาย หรือมีการแอบแฝงด้านอื่น ๆ เช่น มีการค่าประเวณี หรือมีการกระทำที่ผิดกฎหมายในสถานประกอบการนั้น ดังนั้น จึงควรลดอายุของใบอนุญาตให้เหลือ 3 ปี ทั้งนี้ ย่อมไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ขออนุญาตเกินสมควร อีกทั้งเพื่อเป็นการกำกับดูแลการประกอบกิจการให้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป

นอกจากนี้ ใบอนุญาตนั้นเมื่อครบ 5 ปีแล้ว สามารถต่ออายุได้ ซึ่งกระบวนการในการต่ออายุใบอนุญาตนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบก่อนมีการต่ออายุใบอนุญาตแต่อย่างใด คงให้สามารถต่อได้เลย ซึ่งหากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบ

ทั้งด้านสถานที่ ด้านความปลอดภัย และด้านการให้บริการ ดังนั้น ในการพิจารณาการต่อใบอนุญาตจึงควร กำหนดให้มีการตรวจสอบเช่นเดียวกันกับกระบวนการขอใบอนุญาตครั้งแรกด้วยเช่นกัน

2.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับ

การขออนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ มีผู้ประกอบการบางราย ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต หรือเป็นการลักลอบเปิด กรณีดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้เกิดปัญหา ในด้านต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาด้านสถานที่ประกอบกิจการไม่ได้มาตรฐาน ปัญหาด้านความปลอดภัยของผู้มา ใช้บริการ รวมถึงปัญหาด้านการให้บริการ เป็นต้น ซึ่งการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น กฎหมาย กำหนดโทษไว้ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า เป็นโทษที่เบา ไป ย่อมทำให้ผู้ประกอบการโดยไม่ได้รับอนุญาตเหล่านั้น ไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย อีกทั้ง ยังเป็นช่อง ทางการทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการจับกุมอีกด้วย ดังนั้น ควรมีการกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบการโดย ไม่ได้รับอนุญาตให้หนักขึ้น และหากพิจารณาประกาศกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 แล้ว การเปรียบเทียบปรับ ให้ โอกาสผู้ประกอบการโดยไม่ได้รับอนุญาต มีโทษปรับถึงสามครั้ง ครั้งที่สี่ จึงส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ซึ่งจะเห็นว่า กรณีดังกล่าวนี้ อาจทำให้ผู้ประกอบการโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่มีความเข็ดหลาบ และไม่มีความ เกรงกลัวต่อกฎหมาย

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

ในสมัยโบราณมีการใช้น้ำในการบำบัดรักษาโรคต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากบันทึกทางประวัติศาสตร์ของ ชาวบาบิโลเนีย ชาวอียิปต์ ชาวกรีก ชาวฮิบรู ชาวเปอร์เซีย ชาวอินเดีย และชาวจีน ล้วนมีการใช้น้ำในการ รักษาพยาบาลเพื่อรักษาอาการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้น

จากการใช้น้ำเพื่อบำบัดรักษาทางการแพทย์ พัฒนากลายมาเป็นสปา ซึ่งบริการสปามีจุดกำเนิดมาจากการ รักษาพยาบาลเพื่อสุขภาพตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 โดยผู้เชี่ยวชาญด้านการบำบัดได้สั่งสมองค์ความรู้และฝีมือ อย่างละเอียดถี่ถ้วน จนทำให้การให้บริการของสปาเป็นที่ยอมรับในระดับมาตรฐานสูง มีขั้นตอนการดูแลรักษาที่ ประณีตปราศจากข้อผิดพลาด

ในปัจจุบัน สปาได้ขยายบทบาทออกไปจากการเป็นสถานพยาบาลเพื่อการรักษาพยาบาลเพียงอย่าง เดียว หันมาเน้นการเป็นแหล่งพักผ่อนเพื่อการผ่อนคลายความเครียดมากขึ้น มีการเปิดให้บริการสาขาอื่น ๆ เช่น ร้านอาหาร ร้านค้า บ่อนคาสิโน และแหล่งบันเทิงต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม สปาบางแห่งยังคงรักษาแนวคิดดั้งเดิมไว้ โดยให้ความสำคัญกับการดูแลสุขภาพองค์รวมทั้งการอาบ อบ แช่ร่างกาย การดื่มกินน้ำบริสุทธิ์และน้ำแร่ สปาเหล่านี้จึงได้รับการขนานนามว่า “เฮลท์ ฟาร์ม” หรือฟาร์มสุขภาพ ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วโลกในปัจจุบัน

ส่วนสปาในประเทศไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 โดยมีการก่อตั้งสปาในเชิงธุรกิจในชื่อว่า “ชีวาธรรม รีสอร์ทสุขภาพ” โดยมีการมุ่งเน้นพัฒนาให้สปา มีมาตรฐาน และให้ความสำคัญกับมาตรฐานด้านสุขภาพ จนทำให้สปาไทยได้รับการยอมรับจากทั่วโลก

ต่อมาประเทศไทยมีการบริการสปา รวมทั้งมีการนวดเพื่อผ่อนคลาย และเพื่อรักษาอาการปวดตามเนื้อตัว โดยเป็นการนวดและสปาในเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยส่วนมากจะมีอยู่ตามถนนและเมืองใหญ่ต่าง ๆ เช่น สุขุมวิท สาทร เชียงใหม่ ภูเก็ต เกาะสมุย และอื่น ๆ ซึ่งทำให้มีการบริการนวดเอนด์สปาให้กับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติมากขึ้น

จากที่มีการทำสปา และการนวดในเชิงธุรกิจ แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุม จึงมีการออกพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ขึ้น ทั้งนี้เพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประเภทสปา และนวด โดยอยู่ในคำนิยามคำว่า “สถานบริการ” รวมทั้งได้มีการออกกฎหมายลำดับรองด้วย แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าว ยังไม่ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้กำกับดูแลสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ จนนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้กำกับดูแลการประกอบกิจการของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้กิจการสปา กิจการนวดเพื่อสุขภาพ หากจะดำเนินการในเชิงธุรกิจจะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตแล้วจึงจะสามารถดำเนินธุรกิจได้ กล่าวคือ การประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ และผู้ดำเนินการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ จะต้องขออนุญาตต่อผู้อนุญาต และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จึงจะสามารถประกอบธุรกิจได้ ส่วนผู้ให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพนั้น จะต้องขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการ ทั้งนี้ เป็นไปตามวิธีการ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ หากมีการประกอบกิจการ หรือเป็นผู้ดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือเป็นผู้ให้บริการโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียน ย่อมมีโทษจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการดำเนินคดี

จากการใช้บังคับพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา ยังมีประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข เพื่อให้สถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพมีมาตรฐานและได้คุณภาพ ต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการนัดเพื่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

3.2.1 กระบวนการในการขออนุญาต และขึ้นทะเบียน ควรกำหนดให้มีมาตรการในการตรวจสอบผู้อนุญาตเพื่อป้องกันการทุจริตในขั้นตอนของการอนุญาต โดยควรกำหนดให้มีการตรวจสอบย้อนหลังในกรณีที่มีการออกใบอนุญาตไปแล้ว ซึ่งควรบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 โดยให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ และควรมีองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 แต่ไม่เกิน 9 คน

3.2.2 ระยะเวลาของใบอนุญาตนั้น เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ใบอนุญาตมีอายุ 5 ปี และสามารถต่ออายุได้ เมื่อพิจารณาแล้ว อายุใบอนุญาตยาวเกินไป อันอาจเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการไม่ควบคุมมาตรฐานให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงควรลดอายุใบอนุญาตลงเหลือ 3 ปี ทั้งนี้เพื่อจะได้กำกับดูแลและปรับปรุงแก้ไขสถานประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาต ควรกำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบการต่อใบอนุญาต โดยกำหนดมาตรฐานเท่ากับ หรือมากกว่ากระบวนการประเมินการการออกใบอนุญาต

3.2.3 โทษตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ที่กำหนดได้โทษไว้ นั้น เป็นโทษที่เบา ควรมีการเพิ่มระยะเวลาในการจำคุก และควรเพื่อกำหนดปรับให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัวต่อกฎหมาย และเช็ดหลาบจากการกระทำความผิด และได้รับโทษไปแล้ว

4. เอกสารอ้างอิง

- ญาดา วัลลา. (2561). ปัญหาความปลอดภัยด้านสุขอนามัยของผู้ใช้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ [สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาบริหารธุรกิจ]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พินิจ ทิพย์มณี. (2564). ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติสถานบริการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559. วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์, 5(1), 197-224.
- ภัทรพล จึงสมเจตไพศาล. (2563). การบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559, วารสารวิชาการสาธารณสุข, 29(2), 303-313.
- สาวสาวตรี มุณีรัตน์. (2563). การประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ในเขตสุขภาพที่ 10. กรม.

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีสุนัขจรจัด

Legal Measures for Controlling Rabies by Local Government

The Case of a Stray Dog

ชยธร ไชยวิเศษ¹

Chayathorn Chaiwiset²

สทรัฐ โนทะยะ³

Saharat Notayah⁴

วันที่รับบทความ : 18 เมษายน 2567

วันที่แก้ไขบทความ : 25 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 30 เมษายน 2567

วันที่เผยแพร่ : 14 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับสุนัขจรจัด เพื่อศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด

¹ ชยธร ไชยวิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด 113 หมู่ 12 ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด 45120, E-mail: pongchainoi@hotmail.com

² Chayathorn Chaiwiset Faculty of Law and Politics Roi Et Rajabhat University 113 Moo 12 Kohkeaw Selaphum Roi Et 45120, E-mail: pongchainoi@hotmail.com

³ สทรัฐ โนทะยะ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี 85 ถ.สกลมารค ต.เมืองศรีโค อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี 34190, E-mail : Saharat.n@ubu.ac.th

⁴ Saharat Notayah Lecturer at Faculty of Law Ubon Ratchathani University 85 Sathonlamark Road Warin Chamrap District Ubon Ratchathani Thailand 34190, E-mail : Saharat.n@ubu.ac.th

ผลการวิจัยพบว่า สุนัขจรจัดนั้นเป็นสุนัขที่ถูกเจ้าของทอดทิ้ง ไม่ได้อยู่อาศัยภายในบ้านเรือนและไม่มีเจ้าของดูแลรับผิดชอบ มีความอิสระตามธรรมชาติในการดำรงชีวิต และกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ได้แก่ พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเร่งดำเนินการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ รวมถึงออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการขึ้นทะเบียนสัตว์ และแก้ไขการฉีควัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า กรณีสุนัขจรจัดต่อไป

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; โรคพิษสุนัขบ้า; สุนัขจรจัด

Abstract

This research aims to study the concept of stray dogs, examine the laws related to rabies control by local government in the case of stray dogs, and propose recommendations for solving the issues related to rabies control by local administrative organizations in the case of stray dogs.

The research found that stray dogs are those abandoned by their owners, not residing in households, and without anyone to take responsibility for their care. They live freely by nature. The laws that empower local government to control rabies include the Rabies Act B.E. 2535 (1992), the Public Health Act B.E. 2535 (1992), the Animal Epidemic Act B.E. 2558 (2015), and the laws establishing local government.

The researcher proposes that local government should expedite the process of drafting regulations or ordinances regarding the control of animal breeding or release, including issuing regulations, ordinances, orders, or announcements. This is to address the issues of animal registration and to address the vaccination against rabies for future stray dog cases.

Keywords: Local Government; Rabies; Stray Dog

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสัตว์ถูกทอดทิ้งในที่สาธารณะส่วนใหญ่มักเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ไม่ใช่เพียงแค่ว่าสัตว์ที่ไม่มีเจ้าของเท่านั้นที่ประสบปัญหานี้ แต่ยังรวมถึงสัตว์เลี้ยงที่เจ้าของไม่ได้ให้การดูแลอย่างเหมาะสมด้วย การละเลยในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงย่อมถือเป็นการทอดทิ้งสัตว์อีกกรณีหนึ่ง

ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมธรรมชาติและการแพร่ขยายพันธุ์ของสัตว์เลี้ยงและสัตว์จรจัด เมื่อสัตว์เหล่านี้อยู่รวมกัน มักเกิดการแพร่พันธุ์และกลายเป็นแหล่งรวมของเชื้อโรค ซึ่งอาจแพร่กระจายจากสัตว์สู่สัตว์และจากสัตว์สู่มนุษย์ หากไม่มีการควบคุมการขยายพันธุ์ด้วยการทำหมัน สัตว์เหล่านี้จะขยายพันธุ์เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และย้ายถิ่นฐานไปยังแหล่งอาหาร เช่น ที่ทิ้งขยะสาธารณะ ส่งผลให้มีการขยายพื้นที่ไปพร้อมกับการเพิ่มจำนวนของสุนัขจรจัดมากยิ่งขึ้น ปัญหานี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสาธารณสุข แต่ยังเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคมที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและยั่งยืน

ดังนั้น ปัญหาสุนัขจรจัดจึงเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อคนในสังคมอย่างกว้างขวาง ในปัจจุบัน มีจำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นในชุมชนและหมู่บ้านต่าง ๆ และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

สุนัขจรจัดจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และสาธารณสุข การที่สุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ทรัพยากรในชุมชนถูกใช้อย่างไม่เหมาะสม ทั้งในแง่ของงบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดการและควบคุมจำนวนสุนัขจรจัด และการเสียสละเวลาและความพยายามของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร

นอกจากนี้ สุนัขจรจัดยังเป็นสาเหตุของปัญหาด้านสังคม โดยก่อให้เกิดความไม่สะดวกและความไม่ปลอดภัยแก่ประชาชนในชุมชน สภาพแวดล้อมก็ได้รับผลกระทบจากการที่สุนัขจรจัดทำลายขยะและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่าง ๆ อีกทั้งการแพร่กระจายของโรคจากสุนัขจรจัดยังเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

การจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัดจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องได้รับการสนใจและดำเนินการอย่างจริงจังทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป เพื่อให้สังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและลดผลกระทบที่เกิดจากสุนัขจรจัดในระยะยาว

ปัญหาสุนัขจรจัดเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในหลายด้าน ปัจจุบัน จำนวนสุนัขจรจัดในชุมชนและหมู่บ้านเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สุนัขจรจัดเหล่านี้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และสาธารณสุข

สุนัขจรจัดอาจมาจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้ ประการแรกสุนัขมีเจ้าของแต่เจ้าของขาดความรับผิดชอบ สุนัขประเภทนี้มีเจ้าของแต่เจ้าของไม่ได้ดูแลหรือควบคุมอย่างเหมาะสม ทำให้สุนัขมีชีวิตที่อิสระในบางช่วงเวลา และสามารถสร้างปัญหาได้เช่นเดียวกับสุนัขที่ไม่มีเจ้าของ ประการที่สองสุนัขที่มีผู้ให้อาหารแต่ไม่มีผู้ดูแล สุนัขเหล่านี้ได้รับอาหารจากผู้ใจบุญ แต่ไม่มีผู้ใดรับผิดชอบหรือควบคุมดูแล ทำให้สุนัขสามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระ และประการที่สามสุนัขไม่มีเจ้าของ สุนัขกลุ่มนี้ไม่มีผู้ใดดูแลหรือควบคุม ทำให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระเช่นกัน สุนัขจรจัดส่วนใหญ่คือสุนัขที่เคยมีเจ้าของ แต่ถูกเจ้าของนำมาปล่อยหรือทิ้งไม่ว่าจะด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม สุนัขเหล่านี้จึงต้องดัดแปลงชีวิตเพื่อความอยู่รอดและแพร่พันธุ์ตามธรรมชาติ ส่งผลให้สุนัขรุ่นต่อมาเกิดมาเป็นสุนัขจรจัดตั้งแต่กำเนิด และจำนวนของสุนัขจรจัดยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

การที่จำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกัดหรือทำร้ายคน การทำลายทรัพย์สิน การแพร่กระจายของโรค และการสร้างความรำคาญให้กับชุมชน ปัญหานี้จึงต้องการการจัดการอย่างเร่งด่วนและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

โรคพิษสุนัขบ้า (Rabies) เป็นโรคติดต่อที่มีสัตว์เป็นพาหะนำโรคมารสู่คน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญทางด้านสาธารณสุขทั้งในประเทศไทย และทั่วโลก

ด้วยศาสตราจารย์ ดร.สมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒน วรขัตติยราชนารี ทรงมีพระประสงค์ให้โรคพิษสุนัขบ้าหมดไปจากประเทศไทย ดังนั้น รัฐบาลจึงได้น้อมรับใส่เกล้าฯ สนองพระปณิธาน และนายกรัฐมนตรียึดมีคำสั่งที่ 214/2559 ลงวันที่ 29 กันยายน 2559 แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการสัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้า ตามพระปณิธานศาสตราจารย์ ดร.สมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒน วรขัตติยราชนารี และทรงมีพระกรุณาธิคุณรับเป็นประธานกรรมการฯ พร้อมพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสิริภาจุฑาภรณ์ ทรงร่วมเป็นรองประธานกรรมการเพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการฯ เห็นผลเป็นรูปธรรม โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการจากสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกรม กองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562, น. 7-8)

ในปี พ.ศ. 2550 องค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การควบคุมโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) ได้ตกลงร่วมกันกำหนดเป้าหมายให้ประเทศที่มีอุบัติการณ์ของโรคจะต้องร่วมมือกันกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไป ภายในปี พ.ศ. 2563 สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ยังคงพบโรคพิษสุนัขบ้าทั้งในคนและสัตว์ ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุข โดย กรมควบคุมโรค กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย กรมปศุสัตว์ และกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงได้ร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การดำเนินโครงการสัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้า ตามพระปณิธาน

ศาสตราจารย์ ดร.สมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒน วรขัตติยราชนารี ในปี พ.ศ. 2560 -2563 ขึ้น เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในประเทศและนอกประเทศโดยมีเป้าประสงค์ร่วมกัน คือ ไม่ให้มีคนและสัตว์ เสียชีวิตด้วยโรคพิษสุนัขบ้าอย่างยั่งยืน รวมทั้งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies Free Area) เพื่อให้แต่ละจังหวัดนำไปใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการสร้างพื้นที่ปลอดโรคในพื้นที่ต่อไป

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และยังเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ทั้งกรณีที่เป็นสุนัขมีเจ้าของ และกรณีสุนัขจรจัด ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการนั้น คงเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่ให้อำนาจไว้ รวมถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัดนั้น ยังมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเทศบัญญัติ ปัญหาการขึ้นทะเบียนสุนัข จรจัด รวมทั้งปัญหาการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า สำหรับสุนัขจรจัด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา และเพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับสุนัขจรจัด

1.2.2 เพื่อศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์และการปล่อยสัตว์ พระราชบัญญัติโรคระบาด พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมถึงข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 รวมถึงเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542 รวมถึงข้อบังคับ ประกาศที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 รวมถึงข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า เรียบเรียง ตลอดจนวิเคราะห์ ข้อมูลจากกฎหมายไทย งานวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารต่าง ๆ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ โดยนำข้อมูลที่ได้มา วิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขต่อไป

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบ ประชาธิปไตย เพื่อลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงเหลือเพียงภารกิจหลักที่จำเป็นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การบริหารงานชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของประชาชนเอง

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่างรัฐส่วนกลางกับระดับ ท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ในสังคมที่มีการแตกแยกกลุ่ม หลากหลายและมีความต้องการและความคาดหวังที่แตกต่างกันต่อรัฐ

การกระจายอำนาจที่ถูกต้องสามารถช่วยให้รัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละ ท้องถิ่นได้ทันทั่วถึงและตรงไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยใช้ทรัพยากรและความสามารถที่มีอยู่ อย่างเหมาะสม

การกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการสร้างพื้นที่ให้กับท้องถิ่นให้มีอิสระในการตัดสินใจและ ดำเนินงานตามความเหมาะสมและเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการบริหารจัดการระบบ ประชาสังคมและรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย มีหลายรูปแบบ เช่น การลดอำนาจส่วนกลาง (Deconcentration) ที่เน้นการลดการควบคุมจากส่วนกลางลงมายังระดับภูมิภาค เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการ

บริหารจัดการท้องถิ่น การมอบหน้าที่ (Delegation) ซึ่งเป็นการมอบหน้าที่ให้แก่หน่วยงานรัฐหรือองค์กรของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

การกระจายอำนาจการปกครองให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Devolution) เป็นการโอนอำนาจในการบริหารจัดการและการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานเอกชน (Privatization) เพื่อให้รัฐควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานอย่างเหมาะสม

2.2.2 หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ รวมทั้งพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืนและการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสุนัขจรจัด

มนุษย์รู้จักการเลี้ยงสัตว์มาตั้งแต่ในยุคสมัยสังคมเกษตรกรรม ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของการนำปศุสัตว์มาเลี้ยง เมื่อประมาณ 10,000 ปีก่อน โดยสัตว์ที่นำมาเลี้ยงในยุคแรกเริ่มเป็นพวกสัตว์กบ เช่น โค แกะ แพะ กล่าวคือ ในการล่าสัตว์เพื่อเป็นแหล่งอาหาร จะมีการต้อนสัตว์เหล่านั้นมากักขังเป็นกลุ่มทำให้เกิดฝูงสัตว์เลี้ยงขึ้นมา เป็นแหล่งอาหารโดยไม่ต้องออกล่าสัตว์ ส่วนสุกรถูกนำมาเลี้ยงในภายหลัง เมื่อประมาณ 9,000 ปีก่อน จากนั้นจึงได้มีการนำสัตว์ตระกูลฟันแทะ เช่น หนูตะเภา มาเลี้ยงเพื่อทำเป็นอาหารและเครื่องนุ่งห่ม รวมทั้งมีการนำไก่ปามาเลี้ยงเป็นไก่บ้านด้วย

สำหรับสุนัขนั้น พบว่าเป็นสัตว์ที่มีความผูกพันกับมนุษย์มาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ 10,000 ถึง 15,000 ปี ก่อน โดยในระยะเริ่มแรกมนุษย์ได้นำสุนัขป่ามาเลี้ยงเพื่อประโยชน์ในด้านการล่าสัตว์และป้องกันอันตราย ต่อมาเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปวัตถุประสงค์ของการเลี้ยงสุนัขจึงเปลี่ยนไปตามกาลเวลา กลายมาเป็นการ เลี้ยงสุนัขเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านอื่น ๆ เช่น เลี้ยงเพื่อเป็นเพื่อนคลายเหงา ใช้เป็นสุนัขนำทาง หรือทำภารกิจ ตรวจค้นยาเสพติด ซึ่งในปัจจุบันการเลี้ยงสุนัขได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายไปทั่วโลก และมีธุรกิจที่เกี่ยวข้อง กับสุนัขเกิดขึ้นมากมาย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่ามีสุนัขถูกปล่อย ละทิ้ง หรือไม่มีเจ้าของเพิ่มมากขึ้น (ขจร กระจำพลากร, 2557, น. 6-8)

สุนัขจรจัดหรือสุนัขที่ถูกปล่อย ละทิ้ง หรือไม่มีเจ้าของนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและคงอยู่กับสังคมไทยมา ยาวนาน จนกลายเป็นภาพคุ้นตาของคนไทยที่จะพบเห็นสุนัขจรจัดบริเวณหน้าร้านสะดวกซื้อ โรงเรียน สถานที่ ราชการ วัด สวนสาธารณะ หรือเขตชุมชน เนื่องจากประเทศไทยไม่มีมาตรการในการจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัด ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติทั้งในด้านสาธารณสุข ได้แก่ เป็นพาหะสำคัญของโรคพิษ สุนัขบ้า และโรคติดต่อระหว่างสัตว์กับคน ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ เสียงเห่าหอน และมูลสัตว์ เป็นสาเหตุความเดือดร้อนรำคาญ รวมถึงด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบสุขภาพ ทำหมัน หรือฉีดวัคซีน เป็นต้น

2.2.1 ความหมายของสุนัขจรจัด

“สุนัขไม่มีเจ้าของ” หรือ “สุนัขจรจัด” หมายถึง สุนัขที่ไม่มีเจ้าของ ไม่ได้อยู่อาศัยภายใน บ้านเรือนและไม่มีเจ้าของดูแลรับผิดชอบ มีความอิสระตามธรรมชาติในการดำรงชีวิต (ขจร กระจำพลากร, 2557, น. 2)

โดยสุนัขจรจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- 1) สุนัขมีเจ้าของแต่เจ้าของสุนัขขาดความรับผิดชอบควบคุมดูแล สุนัขมีความเป็นอยู่อย่าง อิสระในห้วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และสามารถก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นเดียวกับสุนัขที่ไม่มีเจ้าของ
- 2) สุนัขที่มีผู้ให้อาหาร แต่ไม่มีผู้รับผิดชอบควบคุมดูแล สามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระ
- 3) สุนัขไม่มีเจ้าของ ซึ่งไม่มีผู้ใดควบคุม และสามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระ

2.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขจรจัด

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขจรจัดในประเทศไทยนั้น ได้แก่

- 1) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหลักของการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดแม้จะ ไม่ได้มีบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจใน การดำเนินการดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง กำหนดให้มีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ

2) กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมปศุสัตว์เป็นส่วนราชการระดับกรม ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ดูแลและควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ทั้งด้านสุขภาพ การบำบัดโรค การบำรุงพันธุ์ การควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ สถานพยาบาลสัตว์ โรคระบาดสัตว์ การปศุสัตว์ ไปจนถึงการแปรรูปผลิตภัณฑ์จากสัตว์

3) กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

กรมควบคุมโรคเป็นส่วนราชการระดับกรม ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่พัฒนางานด้านวิชาการเพื่อการควบคุมโรคและภัยที่คุกคามสุขภาพ โดยมีการศึกษา วิจัย พัฒนา รวมทั้งการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม วินิจฉัย และรักษาโรคและภัยที่คุกคามสุขภาพ โดยจะดำเนินการทั้งด้านเชิงรับและเชิงรุกซึ่งจะกระทำร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดเชื้อไวรัสที่ร้ายแรงและอันตรายถึงชีวิต มีประวัติศาสตร์ยาวนานกว่า 4,000 ปี เป็นที่รู้จักในสมัยโบราณด้วยชื่อ "Lyssa" หรือ "ความบ้าคลั่ง" สะท้อนอาการทางระบบประสาทที่รุนแรงของโรคนี้ เชื้อไวรัสสามารถแพร่กระจายมาสู่มนุษย์ผ่านทางน้ำลายของสัตว์ติดเชื้อ โดยมักเกิดจากการถูกสัตว์กัด

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หลุยส์ ปาสเตอร์ นักวิทยาศาสตร์ชาวฝรั่งเศสผู้มีชื่อเสียง ได้ค้นพบเชื้อไวรัสและพัฒนาวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ การค้นพบนี้ถือเป็นก้าวสำคัญในการต่อสู้กับโรคร้ายนี้

เมื่อติดเชื้อไวรัสโรคพิษสุนัขบ้า ผู้ป่วยจะเผชิญกับอาการทางระบบประสาทที่น่ากลัว เช่น อ่อนเพลีย ปวดศีรษะ กลืนลำบาก กลืนน้ำ กลืนแสง ประสาทหลอน และชักกระตุก หากไม่ได้รับการรักษาที่ถูกต้อง โรคนี้สามารถทำให้เสียชีวิตได้

แม้ว่าวัคซีนจะมีประสิทธิภาพในการป้องกัน แต่โรคพิษสุนัขบ้ายังคงเป็นปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญในหลายประเทศกำลังพัฒนา องค์การอนามัยโลกประเมินว่ามีผู้เสียชีวิตจากโรคนี้มากกว่า 55,000 คนต่อปี ดังนั้น การสร้างความตระหนักรู้ การฉีดวัคซีนให้กลุ่มเสี่ยง และการควบคุมประชากรสัตว์จรจัด จึงเป็นกุญแจสำคัญในการยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าในอนาคต

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) และองค์การควบคุมโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties: OIE) ได้ตกลงร่วมกันกำหนดเป้าหมายให้ประเทศที่มีอุบัติการณ์ของโรคจะต้องร่วมมือกันกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไปภายใน พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ตกลงดังกล่าวด้วย (กระทรวงสาธารณสุข, 2561)

2.3.1 ความหมายของโรคพิษสุนัขบ้า

โรคพิษสุนัขบ้า (Rabies) หรือโรคกลัวน้ำ เป็นโรคติดเชื้อร้ายแรงไม่มีทางเยียวยารักษาได้ ผู้ป่วยทุกรายที่มีอาการของโรคนี้ มักจะเสียชีวิตภายในเวลาอันสั้น แม้ว่าจะไม่มีทางรักษาโรคนี้ แต่ก็สามารถป้องกันได้ด้วยการฉีดวัคซีนป้องกันโรค ดังนั้น ผู้ที่ถูกสุนัขกัด หรือแมวกัดข่วน ควรรู้จักวิธีปฐมพยาบาลบาดแผล และรีบไปปรึกษาแพทย์อย่างทันท่วงที (ประดิษฐ์ ชาลีเครือ, 2562, น. 68-76)

2.3.2 สาเหตุของโรคพิษสุนัขบ้า

โรคพิษสุนัขบ้า (Rabies) เกิดจากเชื้อไวรัส rabies เป็น Rhabdovirus ใน genus “Lyssa virus” ซึ่งไวรัสทุกตัวใน genus นี้มี antigenicity ที่คล้ายคลึงกัน แต่จากการทดสอบด้วย monoclonal antibody พบว่าไวรัสแต่ละตัวมี nucleocapsid และรูปแบบของ surface protein ที่อาจแตกต่างกันในสัตว์แต่ละชนิดหรือในแต่ละภูมิภาคของโลก มีรายงานว่าเชื้อไวรัสที่คล้ายกับไวรัสพิษสุนัขบ้า ซึ่งพบในทวีปแอฟริกา (เชื้อไวรัส Mokola และ Duvenhage) และในทวีปยุโรป (เชื้อไวรัส Duvenhage) ทำให้เกิดการเจ็บป่วยคล้ายโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งในบางครั้งเมื่อตรวจด้วย FA test จะให้ผลบวกด้วยเช่นกัน แต่โรคเหล่านี้พบไม่บ่อยนัก (พงษ์ศักดิ์ ปัตถา, 2567)

2.3.3 สัตว์นำโรคและวิธีการติดต่อของโรค

สัตว์นำโรค เป็นในสัตว์เลือดอุ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมทุกชนิด ทั้งสัตว์เลี้ยงและสัตว์ป่า เช่น สุนัข แมว สุนัขจิ้งจอก สุนัขป่า สกั้งค์ แรคคูน พังพอน และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมอื่น ๆ

เชื้อไวรัสออกมากับน้ำลายสัตว์ที่ติดเชื้อ ส่วนใหญ่จะเข้าสู่ร่างกายทางบาดแผลที่สัตว์กัดหรือข่วน บางครั้งพบว่าเชื้อสามารถเข้าทางบาดแผลตามผิวหนังที่ยังไม่หาย หรือเข้าทางเยื่อตา ปาก จมูก ที่ไม่มีแผลหรือรอยฉีกขาดได้ การติดต่อจากคนถึงคน ตามทฤษฎีแล้วสามารถเกิดได้เนื่องจากการพบเชื้อ virus ในน้ำลายและสารคัดหลั่งของผู้ป่วย การติดต่อจากคนสู่คนในธรรมชาติยังไม่เคยมีรายงานยืนยันที่แน่ชัด นอกจากโดยการกระทำของแพทย์จากการปลูกถ่ายอวัยวะต่าง ๆ เช่น กระดูกตา ปอด ตับ ไต จากผู้ที่เสียชีวิตด้วยโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งเคยพบติดจากการปลูกถ่ายกระดูกตาในประเทศไทย 2 ราย และการปลูกถ่ายอวัยวะอื่น ๆ ในอีกหลายประเทศ การติดต่อโดยการหายใจโอกาสพบน้อยมากต้องมีไวรัสเข้มข้นในบรรยากาศจึงจะติดต่อได้ ซึ่งมีรายงานการติดต่อทางระบบทางเดินหายใจในค้างคาวและมีรายงานการติดเชื้อในห้องปฏิบัติการในประเทศฝรั่งเศสขณะเตรียมการผลิตวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า เป็นอุบัติเหตุทำให้เชื้อไวรัสกระจายจากเครื่อง centrifuge สู่บรรยากาศในห้องปฏิบัติการ ซึ่งผู้ทำงานไม่ได้ใช้มาตรการป้องกันที่เพียงพอ มีรายงานการติดโรคจากค้างคาวดูดเลือดส่วนใหญ่พบในลาตินอเมริกา สำหรับในสหรัฐอเมริกา มีรายงานการติดโรคมานุษย์และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม โดยค้างคาวกินแมลงแต่พบได้น้อย (พงษ์ศักดิ์ ปัตถา, 2567)

2.4 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า

กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในการดำเนินการดำเนินการเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยเกี่ยวกับสุขภาพ ชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจสามารถแบ่งเป็นกระบวนการ ดังนี้

2.4.1 การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า

เจ้าของสัตว์ต้องนำสัตว์ไปฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์ หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ หรือผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ โดยสุนัขอายุตั้งแต่ 2 เดือน แต่ไม่เกิน 4 เดือน ส่วนสัตว์อื่นให้ได้รับวัคซีนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในการฉีดวัคซีนนั้น มีค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด¹ กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่มีประกาศจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ตามกฎหมาย เจ้าของต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนในกรณีที่มีประกาศจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถฉีดวัคซีน โดยไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสัตว์ (กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2567) เมื่อได้รับวัคซีนแล้ว ต้องติดเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ (เหรียญ) ให้เห็นชัดเจนและเก็บใบรับรองการฉีดวัคซีนไว้²

2.4.2 การควบคุมสุนัขจรจัดในที่สาธารณะ

เจ้าของสัตว์ต้องไม่ปล่อยให้สัตว์ของตนเองออกมาในที่สาธารณะ โดยเฉพาะสัตว์ที่ไม่มีเครื่องหมาย (เหรียญ) ประจำตัวสัตว์ ซึ่งหากปล่อยออกมาในที่สาธารณะแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถจับสัตว์นั้นกักขังไว้ และถ้าไม่มีเจ้าของมาขอรับคืน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำลายสัตว์นั้นได้³ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของพื้นที่ เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ โดยอาจกำหนดเป็นเขตห้ามเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาดหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดได้⁴

หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์โดยไม่ปรากฏเจ้าของในที่สาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์นั้นไว้อย่างน้อย 30 วัน เพื่อรอเจ้าของมารับ หากไม่มีผู้มารับเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถขายทอดตลาด หรือทำลายได้ตามสมควร⁵

¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

² มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

³ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

⁴ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

⁵ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ผู้ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น อาจมีวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดให้ทุกพื้นที่เป็นพื้นที่ที่ปลอดสุนัขจรจัดและหากพบเห็นสุนัขจรจัดก็สามารถเข้าจับเพื่อกักขังเพื่อรอผู้มารับหรือขายทอดตลาดหรือทำลายได้ตามสมควร และสามารถดำเนินการกับผู้ปล่อยหรือเลี้ยงสุนัขในที่สาธารณะได้อีกด้วย¹

2.4.3 การขึ้นทะเบียนสุนัขและการเฝ้าระวังการเคลื่อนย้ายสุนัขเข้าออกในพื้นที่

กรณีที่สัตว์แพทย์เห็นว่ามีความเสี่ยงโรคระบาดในท้องที่ที่รับผิดชอบจะระบดออกไป หรือท้องที่อื่นที่ติดกับท้องที่นั้นจะระบดเข้ามา ให้สัตวแพทย์มีอำนาจประกาศกำหนดเขตโรคระบาดชั่วคราว ในท้องที่ที่รับผิดชอบไม่เกิน 5 กิโลเมตร รวมทั้งให้ระบุนิดของสัตว์ ห้ามเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ โดยให้ประกาศ ณ สำนักงานเขต ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานเทศบาล ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และชุมชนภายในท้องที่นั้น²

นอกจากนี้ การขึ้นทะเบียนสุนัข เป็นวิธีการกำหนดจำนวนสุนัขได้ดีที่สุด ดังนั้น จึงมีมาตรการการขึ้นทะเบียนสุนัข โดยขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในการขึ้นทะเบียนสุนัข ซึ่งเมื่อมีการขึ้นทะเบียน จะสามารถดำเนินการเฝ้าระวังการเคลื่อนย้ายสุนัขเข้าออกในพื้นที่ได้ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเลี้ยงหรือการปล่อยสัตว์ รวมทั้งการขึ้นทะเบียนสุนัข และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศ เรื่อง วิธีและขั้นตอนขึ้น/จดทะเบียน โดยอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้ออกนั้น

2.4.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุนัขไม่มีเจ้าของ หรือที่เราเรียกว่าสุนัขจรจัดนั้น ต่างสร้างปัญหาให้กับประชาชนในท้องที่นั้น ๆ ซึ่งหากเกิดความเสียหาย หรือได้รับบาดเจ็บจากสุนัขจรจัดนั้น หากพิจารณาค่าเสียหายทางละเมิดแล้ว ย่อมหาเจ้าของมารับผิดชอบไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติโดยเฉพาะเจาะจงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับสุนัขจรจัด ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เท่านั้น ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันโรคติดต่อ รวมทั้งมีหน้าที่ในด้านการสาธารณสุขเท่านั้น ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด พิจารณาให้การส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่มีหน่วยงานในความรับผิดชอบดูแลครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศจัดการปัญหาสุนัขจรจัด

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกับสุนัขจรจัดนั้น ทั้งในส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 73

² มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558

พ.ศ. 2537 เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และกรุงเทพมหานคร ตามระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ต่างกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรืออาจกล่าวได้ว่า ในการจัดการเพื่อป้องกันและระงับโรคติดต่อที่เกิดจากสุนัขจรจัด โดยเฉพาะโรคพิษสุนัขบ้า นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ต่างมีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นของตนเองน่าอยู่ อย่างยั่งยืน ต่อไป

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด

ปัญหาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด มีปัญหา ดังนี้

2.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ

จากกรณีที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีหนังสือด่วนที่สุด เกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการโรคพิษสุนัขบ้า ทั้งกรณีสุนัขมีเจ้าของและสุนัขจรจัด ซึ่งประเด็นสำคัญประการหนึ่งได้แก่ การเร่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์อย่างเป็นระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาการทอดทิ้งสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ รวมทั้งการป้องกันเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์สู่มนุษย์ ซึ่งเป็นการดูแลสถานะความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ส่งตัวอย่าง (แนวทาง) ในการร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ โดยทำเป็นหนังสือเวียนเพื่อเป็นแนวทางในการร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า ในการออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัตินั้น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบกับอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นหลัก ปัญหาในกระบวนการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัตินั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น จะต้องดำเนินการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ยังมิได้ดำเนินการในการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการตามหนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ยังมิได้มีการดำเนินการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอำนาจในการดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของพื้นที่เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ หรืออาจกำหนดเป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาดได้ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ. 2535 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเด็นดังกล่าวจะเป็นการกล่าวถึงการห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ และเมื่อตีความแล้ว ย่อมเป็นสัตว์เลี้ยง หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นสัตว์มีเจ้าของเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสัตว์ที่ไม่มีเจ้าของ หรืออาจกล่าวว่าเป็นสุนัขจรจัด ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากสุนัขจรจัด ศาลปกครองได้ตัดสินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น และคำพิพากษานั้นผูกพันเฉพาะคู่ความ ซึ่งหากผู้เสียหายอยากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบจะต้องมีการฟ้องร้องกันไป ดังนั้น ประเด็นการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ จึงมีความจำเป็น เพื่อจะได้ครอบคลุมสุนัขจรจัดด้วย

2.5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสุนัขจรจัด

การขึ้นทะเบียนสัตว์นั้น หากพิจารณาแล้ว จะมีการดำเนินการขึ้นทะเบียนสัตว์ เฉพาะกรณีที่ เป็นสัตว์เลี้ยง หรือสัตว์มีเจ้าของ เนื่องจากเมื่อเป็นสัตว์มีเจ้าของ ย่อมง่ายต่อการขึ้นทะเบียน ทั้งนี้ การขึ้นทะเบียนสัตว์ หรือสุนัขนั้น ย่อมมีประโยชน์ในการควบคุมและเคลื่อนย้ายสัตว์ดังกล่าว อีกทั้งยังมีประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งการการขึ้นทะเบียนสุนัขนั้น มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ให้ อำนาจในภาพรวมเท่านั้น ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายนั้นบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้บังคับใช้กฎหมายร่วมกับสัตว์แพทย์เท่าที่ควร ซึ่งยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาการขึ้นทะเบียนสัตว์ต่อไป จะเห็นได้ว่า การขึ้นทะเบียนสัตว์หรือสุนัขนั้น ย่อมมีความเชื่อมโยงกับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ได้จัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเรียบร้อยแล้ว การขึ้นทะเบียนสัตว์หรือสุนัขย่อมสามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศ เกี่ยวกับขั้นตอนการขึ้นทะเบียน เพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนสัตว์หรือสุนัขจรจัดให้แล้วเสร็จต่อไป

จะเห็นได้ว่า กรณีที่กล่าวมาแล้ว เป็นกรณีขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง หรือสัตว์มีเจ้าของเป็นหลัก หากพิจารณากรณีสัตว์หรือสุนัขจรจัดแล้ว ยังมีปัญหาในการขึ้นทะเบียน กล่าวคือ สุนัขจรจัด กฎหมายไม่ได้บังคับให้มีการขึ้นทะเบียนในภาพรวม ซึ่งเป็นการแตกต่างจากสุนัขมีเจ้าของ เนื่องจากสุนัขจรจัดยากในการจับตัว และอาจเป็นสุนัขดุร้าย อาจทำอันตรายให้กับคนจับได้ ดังนั้น กรณีสุนัขจรจัดคงมีปัญหาในการขึ้นทะเบียน

2.5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า สำหรับสุนัขจรจัด

ในการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า นั้น พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 สัตว์แพทย์ของกรมปศุสัตว์หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจฉีดวัคซีนกับสุนัขจรจัด ซึ่งปัจจุบันนี้ การดำเนินการป้องกัน และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ส่วนมากจะเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ประกอบกับความเห็น

ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ความเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ

การดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กรณีสัตว์มีเจ้าของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยจัดทำโครงการและงบประมาณ เพื่อดำเนินการฉีดวัคซีนได้ ทั้งนี้อาจมีการจ้างเหมาหรือให้บุคลากรในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหาอยู่ที่งบประมาณในการดำเนินการ อันเชื่อมโยงมาจากการสำรวจ และการขึ้นทะเบียนสุนัขขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันนำไปสู่การจัดทำโครงการและงบประมาณ เพื่อรับการอุดหนุนงบประมาณในการฉีดวัคซีนต่อไป

การดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กรณีสัตว์ไม่มีเจ้าของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถดำเนินการได้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ในการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าไม่ได้กำหนดให้หมายรวมถึงสุนัขจรจัดด้วย จึงควรมีแก้ไขกฎหมายโดยให้หมายรวมถึงสุนัขจรจัดด้วย เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าภายใต้กฎหมายดังกล่าว ให้มีความหมายครอบคลุมถึงสุนัขจรจัดด้วย เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำโครงการภายใต้ข้อบัญญัติงบประมาณได้ และการจับสุนัขจรจัดเพื่อฉีดวัคซีนนั้น ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้ดำเนินการฉีดวัคซีนอาจได้รับอันตรายจากสุนัขจรจัดนั้น รวมทั้งหากการจับนั้น เป็นการทำร้ายสัตว์หรือสุนัขจรจัดนั้น กฎหมายยังเอาผิดคนที่ทำร้ายหรือทารุณกรรมสัตว์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 อีกด้วย ซึ่งในการดำเนินการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า กรณีสุนัขจรจัดคงมีปัญหา

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การดำเนินการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เริ่มต้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยราชการส่วนกลางได้กระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเริ่มต้นจากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจของประเทศไทย และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจเช่นเดิม โดยได้มีการกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน

โรคพิษสุนัขบ้า เป็นโรคติดต่อที่มีสัตว์เป็นพาหะนำโรคมารสู่คน ซึ่งโรคพิษสุนัขบ้านี้ เป็นโรคที่เป็นปัญหาอย่างมากในด้านสาธารณสุขทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

ศาสตราจารย์ ดร.สมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒน วรขัตติยราชนารี ทรงมีพระประสงค์ให้โรคพิษสุนัขบ้าหมดไปจากประเทศไทย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงน้อมรับสนองพระปณิธาน โดยนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งที่ 214/2559 ลงวันที่ 29 กันยายน 2559 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการสัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้า โดยเฉพาะตามพระปณิธานของศาสตราจารย์ ดร.สมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒน วรขัตติยราชนารี

นอกจากนี้ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสิริภาจุฑาภรณ์ ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นรองประธานกรรมการ เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวเห็นผลเป็นรูปธรรม คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2550 องค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การควบคุมโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) ได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในการตั้งเป้าหมายให้ประเทศที่ยังมีการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าต้องร่วมมือกันในการกำจัดโรคนี้ให้หมดไปภายในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ยังคงพบการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้า ทั้งในคนและสัตว์ ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องมีการดำเนินการและมาตรการในการควบคุมและป้องกันโรคนี้อย่างเข้มงวดเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อตกลงดังกล่าว

ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุข โดยกรมควบคุมโรค กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมปศุสัตว์ และกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงได้ร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการสัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้า ตามพระปณิธานของศาสตราจารย์ ดร.สมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒน วรขัตติยราชนารี ในปี พ.ศ. 2560 – 2563

แผนยุทธศาสตร์นี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป้าหมายสำคัญคือการป้องกันไม่ให้ผู้คนและสัตว์เสียชีวิตด้วยโรคพิษสุนัขบ้าอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies Free Area) เพื่อให้แต่ละจังหวัดนำไปใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการสร้างพื้นที่ปลอดโรคในพื้นที่ของตนต่อไป

ในการดำเนินการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า นั้น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ทั้งกรณีที่เป็นสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์มีเจ้าของ รวมถึงสัตว์หรือสุนัขจรจัดด้วย

กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ซึ่งให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการได้ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน รวมถึงพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ด้วย นอกจากนี้ยังมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ในการดำเนินการควบคุมโรคติดต่อในเขตพื้นที่ของตนเองได้

ในการดำเนินการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว บางท้องถิ่นยังมีกฎหมายระดับเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติของตนเองในการดำเนินการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งจะทำให้การดำเนินการไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีปัญหากฎหมาย กล่าวคือ ปัญหาในการจัดทำเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาในการขึ้นทะเบียน และปัญหาในการฉีดวัคซีนกรณีสุนัขจรจัด ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัย เรื่อง มาตรการในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีสุนัขจรจัด ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเร่งดำเนินการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ทั้งนี้ เนื่องจาก หากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเสร็จแล้ว และได้ดำเนินการออกกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศ ซึ่งออกตามความในเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัตินั้น จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้านการขึ้นทะเบียนสัตว์ ทั้งกรณีสัตว์มีเจ้าของ หรือสัตว์จรจัด รวมทั้งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า กรณีสุนัขจรจัดด้วย

4. เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *คู่มือแนวทางการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์ สัตว์*. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. *แนวทางการดำเนินงานป้องกัน และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. https://pvlo-sri.dld.go.th/webnew/images/stories/service/Rebies/Book_Rabies/แนวทางการดำเนินงานป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าของอปท..pdf

กระทรวงสาธารณสุข. (2561). *คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์ เพื่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า และเหตุรำคาญ พ.ศ. 2561*. <https://laws.anamai.moph.go.th/th/recommendation/193139>

ขจร กระจ่างพลากร. (2557). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสัตว์เลี้ยง ศึกษาเฉพาะกรณีการเลี้ยงสุนัข และแมวภายในบ้านที่ไม่ใช่การพาณิชย์*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. มหาวิทยาลัยบูรพา.

ประดิษฐ์ ชาลีเครือ. (2562). มาตรการการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า. *ชัยภูมิเวชสาร*, 39, 68-76.

พงษ์ศักดิ์ ปัตถา. (2567). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้า*. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1927

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า

Problems in Law Enforcement for Controlling Electronic Cigarettes

ถวัลย์ รุยาพร¹

Thawal Ruyaporn²

วรยุทธ พูลสุข³

Vorrayuth Poonsuk⁴

วันที่รับบทความ : 25 เมษายน 2567
วันที่แก้ไขบทความ : 3 พฤษภาคม 2567
วันที่ตอบรับ : 10 พฤษภาคม 2567
วันที่เผยแพร่ : 14 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา ประเภท และส่วนประกอบของบุหรี่ไฟฟ้า เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า

ผลการวิจัยพบว่า บุหรี่ไฟฟ้าถูกคิดค้นโดย ฮอนลิก (Hon Lik) เกษตรกรชาวจีนเมื่อปี พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2003) โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่มีส่วนผสมของใบยาสูบ และประเภทที่มีส่วนผสมของใบยาสูบ ซึ่งมีส่วนประกอบ ได้แก่ แบตเตอรี่ อะตอมไมเซอร์ แท่งหรือคาร์ทริดจ์ คอยล์ และปากสูบ กฎหมายไทยมีมาตรการในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า 4 ด้าน กล่าวคือ ควบคุมการนำเข้า ควบคุมการจำหน่ายหรือให้บริการ

¹ ถวัลย์ รุยาพร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 3 ซอยรามอินทรา 1 แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220, E-mail: thawal.r@hotmail.com

² Thawal Ruyaporn Faculty of Law Krirk University 3 Soi Ramindra 1, Khwaeng Anusawari, Khet Bang Khen, Krung Thep Maha Nakhon 10220, E-mail: thawal.r@hotmail.com

³ วรยุทธ พูลสุข คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 3 ซอยรามอินทรา 1 แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220, E-mail: det_poonsuk@hotmail.com

⁴ Vorrayuth Poonsuk Faculty of Law Krirk University 3 Soi Ramindra 1, Khwaeng Anusawari, Khet Bang Khen, Krung Thep Maha Nakhon 10220, E-mail: det_poonsuk@hotmail.com

ควบคุมการครอบครองหรือรับฝากไว้ และการห้ามสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ ซึ่งมาตรการในการควบคุมทั้ง 4 ด้านดังกล่าวนี้คงมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กล่าวคือ การนำเข้า การจำหน่ายหรือให้บริการ การครอบครองหรือรับฝากไว้ และการห้ามสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ นอกจากนี้ ควรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และควรมีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และโทษหนักกว่าประชาชนทั่วไป

คำสำคัญ: การบังคับใช้กฎหมาย; การควบคุม; บุหรี่ไฟฟ้า

Abstract

This research aims to study the background, types, and components of electronic cigarettes, to examine the problems in the enforcement of laws regulating electronic cigarettes, and to propose solutions for improving the enforcement of laws regulating electronic cigarettes.

The research found that electronic cigarettes were invented by Hon Lik, a Chinese pharmacist, in 2003 (2546 B.E.). They are divided into two types: those without tobacco leaf components and those with tobacco leaf components. The components of electronic cigarettes include a battery, an atomizer, a tank or cartridge, a coil, and a mouthpiece. Thai laws has measures to control e-cigarettes in four areas: regulating imports, regulating sales or services, regulating possession or storage, and prohibiting smoking in smoke-free zones. However, the enforcement of these four control measures may face challenges in aligning with the law's intended purposes.

The researcher recommends amending the laws, particularly the Tobacco Products Control Act of 2017 (2560 B.E.), to cover all four aspects: importation, sale or service, possession or custody, and prohibition of smoking in non-smoking areas. Additionally, officials should be granted the authority to enforce the laws, and there should be stringent penalties for officials who neglect to enforce the laws, with harsher punishments than those for the general public.

Keywords: Law Enforcement; Controlling; Electronic Cigarettes

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

บุหรีเป็นยาเสพติดชนิดหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยมีประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 57 ล้านคน และผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2564 พบว่า เป็นผู้ที่ใช้บุหรี 9.9 ล้านคน (กรมควบคุมโรค, กองงานคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ, 2566) และมีแนวโน้มที่จำบุหรีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

รัฐพยายามสนับสนุนให้ประชาชนเลิกบุหรี โดยมีโครงการเลิกบุหรีสำหรับบุคคลที่สนใจ แต่อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ประกอบกับช่วงประมาณ พ.ศ. 2549 บุหรีไฟฟ้าเริ่มเข้ามามีบทบาทในโลกอีกครั้ง ทำให้กลุ่มวัยรุ่นหันมาสูบบุหรีไฟฟ้ามากขึ้น ซึ่งเป็นการทดแทนการสูบบุหรีจริง ซึ่งผู้ที่สูบบุหรีไฟฟ้าจะได้รับสารนิโคตินเหลวที่ระเหยด้วยความร้อนจากพลังงานไฟฟ้าเข้าสู่ร่างกาย การสูบบุหรีไฟฟ้าเป็นวิธีการนำสารนิโคตินเข้าสู่ร่างกายเช่นเดียวกับการสูบบุหรีซิการ์เรต แต่ใช้พลังงานความร้อนแทนการเผาไหม้ ทำให้ไม่เกิดสารที่เป็นผลจากการเผาไหม้ มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ยืนยันว่าบุหรีไฟฟ้ามีความเป็นอันตรายน้อยกว่าบุหรีซิการ์เรตถึง 95% ไอระเหยจากบุหรีไฟฟ้าปล่อยมลพิษเพียง 18 จาก 79 สารพิษที่พบในควันบุหรีซิการ์เรต และไม่มีการปล่อยน้ำมันดินและคาร์บอนมอนอกไซด์ ซึ่งเป็นสาเหตุของโรคมะเร็งและโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้ติดบุหรีซิการ์เรตลดการสูบบุหรีหรือเลิกสูบบุหรีได้ ทั้งยังช่วยลดมลพิษทางอากาศและลดมลพิษที่ตกค้างแก่ผู้ไม่สูบบุหรี เพราะไอระเหยจากบุหรีไฟฟ้าจะคงอยู่ในอากาศไม่ถึง 30 วินาที ความเข้มข้นของสารนิโคตินในอากาศจากบุหรีไฟฟ้าน้อยกว่าบุหรีซิการ์เรตถึง 10 เท่า และไม่มีการปล่อยควันเมื่อไม่ได้สูบบุหรี เนื่องจากบุหรีไฟฟ้าจะสร้างไอระเหยต่อเมื่อมีการกดปุ่มให้อุปกรณ์ทำงานเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการตามกฎหมายที่ควบคุมบุหรีไฟฟ้า จะเห็นได้ว่า มีมาตรการในการควบคุมบุหรีไฟฟ้าดังนี้ มาตรการในการควบคุมการนำเข้า มาตรการในการควบคุมการจำหน่ายหรือให้บริการ มาตรการในการควบคุมการมีไว้ในครอบครองหรือการรับฝากไว้ซึ่งบุหรีไฟฟ้า และมาตรการในการควบคุมผู้สูบบุหรีในเขตปลอดบุหรี ซึ่งในมาตรการดังที่กล่าวมาแล้วนั้น มีการออกกฎหมายโดยหน่วยงานคนละหน่วยงาน และอาศัยอำนาจตามกฎหมายคนละฉบับกัน

ผู้วิจัยจึงให้ความสนใจศึกษามาตรการในการควบคุมบุหรีไฟฟ้าในประเด็นดังกล่าว ซึ่งมาตรการในการควบคุมดังกล่าว นั้น ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการควบคุมบุหรีไฟฟ้า ทั้งปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการนำเข้า ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายหรือให้บริการ ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการครอบครองหรือรับฝากไว้ และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการห้ามสูบบุหรีในเขตปลอดบุหรี ซึ่งจะเห็นได้ว่า มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว นั้น

หากมีการแก้ไข ยื่อนำไปสู่มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อจะสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา ประเภท และส่วนประกอบของบุหรี่ไฟฟ้า
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าของประเทศไทย ทั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้า การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายหรือให้บริการบุหรี่ไฟฟ้า การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการครอบครองและการรับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้า และการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมผู้สูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ โดยศึกษาจาก ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า” ลงวันที่ 28 มกราคม 2558 และพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า เรียบเรียง ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายไทย งานวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารต่าง ๆ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและรวบรวมดังกล่าวมาวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

2. ผลการวิจัย

2.1 ความเป็นมาของบุหรี่ไฟฟ้า

บุหรี่ไฟฟ้ามีประวัติความเป็นมายาวนาน เริ่มจากการถูกคิดค้นและออกแบบครั้งแรกในปี พ.ศ. 2473 โดยโจเซฟ โรบินสัน (Joseph Robinson) ที่ได้จดสิทธิบัตรสำหรับสิ่งประดิษฐ์ที่สามารถพ่นควันโดยไม่ต้องใช้การเผาไหม้ แม้ว่าจะไม่มีการพัฒนาต่อไปในขณะนั้นก็ตาม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 เฮอเบิร์ต เอ. กิลเบิร์ต (Herbert A. Gilbert) ได้ประดิษฐ์บุหรี่ไฟฟ้ารูปแบบใหม่ ซึ่งปราศจากใบยาและควัน ผู้คิดค้นอธิบายว่าสิ่งประดิษฐ์นี้ใช้ความร้อน ความชื้น และกลั่นไอในอากาศแทนการเผาใบยาและกระดาษ อย่างไรก็ตาม อุปกรณ์ดังกล่าวไม่ได้รับการพัฒนาและผลิตต่อเช่นกัน และในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2543 มีความพยายามหลายครั้งที่จะผลิตบุหรี่ไฟฟ้าที่สามารถส่งผ่านสารนิโคตินได้ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ (ธีรพล ทิพย์พะยอม และปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์, 2557, น. 315)

ความสนใจในบุหรี่ไฟฟ้ากลับมาอีกครั้งในปี พ.ศ. 2546 โดยเก๊สซิงกราวจีนชื่อ ฮอนลิค (Hon Lik) อายุ 52 ปี ซึ่งเขาได้สูญเสียบิดาจากการสูบบุหรี่และป่วยด้วยโรคมะเร็งปอด ฮอนลิคได้คิดค้นบุหรี่ไฟฟ้าที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบ และอ้างว่าการสูบบุหรี่นี้เป็นการสูบบุหรี่นิโคตินที่สะอาดและปลอดภัยกว่า จากนั้นเขาได้นำสิ่งประดิษฐ์นี้เสนอให้กับบริษัท Golden Dragon Holding ซึ่งเป็นที่ทำงานของเขา ต่อมาบริษัทได้เปลี่ยนชื่อเป็น Ruyan ซึ่งในภาษาจีนหมายถึง "เหมือนสูบ" และได้กลายเป็นหนึ่งในผู้ผลิตบุหรี่ไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดในโลก โดยได้มีการนำผลิตภัณฑ์ออกสู่ท้องตลาดโดยเริ่มที่ประเทศจีนเป็นประเทศแรกและเริ่มขยายการขยายไปประเทศต่าง ๆ โดยได้มีการนำผลิตภัณฑ์เข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในแถบยุโรปในปี พ.ศ. 2549 (นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์, 2557, น. 1-2)

2.2 ประเภทของบุหรี่ไฟฟ้า

บุหรี่ไฟฟ้ามีวิธีการทำงานที่แตกต่างจากบุหรี่ซิการ์หรืออย่างสิ้นเชิง เนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้าใช้ความร้อนจากพลังงานไฟฟ้าแทนการใช้เปลวไฟในการเผาไหม้ บุหรี่ไฟฟ้าได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาตลอด จนปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบและประเภท ผู้เขียนจึงขอแบ่งประเภทของบุหรี่ไฟฟ้าออกเป็น 2 ประเภทหลัก ตามลักษณะของสิ่งที่ถูกนำไปทำปฏิกิริยากับพลังงานความร้อนจนเกิดเป็นไอระเหย ดังนี้

2.2.1 บุหรี่ไฟฟ้าประเภทที่ไม่มีส่วนประกอบของใบยาสูบ

บุหรี่ไฟฟ้าประเภทนี้ใช้สารละลายที่มีนิโคตินและสารอื่น ๆ เช่น โพรพิลีนไกลคอลและกลีเซอริน โดยไม่มีส่วนผสมของใบยาสูบจริง ๆ การทำงานของบุหรี่ไฟฟ้าประเภทนี้คือการให้ความร้อนกับสารละลายจนเกิดไอระเหยที่ผู้สูบบุหรี่สามารถสูดดมได้ (วิรัตน์ ทางรอด, 2557, น. 34)

บุหรี่ไฟฟ้าประเภทที่ไม่มีส่วนประกอบของใบยาสูบ สามารถแบ่งออกได้เป็นอีก 2 ชนิด ดังนี้

1) แบบใช้แล้วทิ้ง (Disposable)

บุหรี่ไฟฟ้าแบบใช้แล้วทิ้งมีขนาดและรูปร่างที่คล้ายกับบุหรี่ซิการ์เรต โดยทั่วไปแล้ว บุหรี่ไฟฟ้าแบบใช้แล้วทิ้งหนึ่งแท่งสามารถใช้ได้ประมาณ 400-500 ครั้ง ซึ่งเทียบเท่ากับการสูบบุหรี่ซิการ์เรตประมาณ 1-2 ซอง เมื่อใช้งานจนหมดแล้ว สามารถทิ้งได้ทันที ราคาของบุหรี่ไฟฟ้าแบบใช้แล้วทิ้งอยู่ที่ประมาณ 170 บาทขึ้นไป

จุดเด่นของบุหรี่ไฟฟ้าแบบใช้แล้วทิ้งคือความสะดวกในการใช้งานและการพกพา เนื่องจากมีขนาดเล็กและใช้งานได้ง่าย อย่างไรก็ตาม บุหรี่ไฟฟ้าแบบใช้แล้วทิ้งมีข้อเสียคือมีรสชาติให้เลือกน้อย ไม่สามารถเติมหรือเปลี่ยนน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าได้ และหากต้องซื้อแบบใช้แล้วทิ้งติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง จะพบว่ามีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับบุหรี่ไฟฟ้าแบบที่สามารถชาร์จใหม่ได้

2) แบบรองรับการชาร์จ (Rechargeable)

บุหรี่ไฟฟ้าแบบรองรับการชาร์จเป็นประเภทที่ได้รับความนิยมมากกว่า เนื่องจากมีความประหยัดมากขึ้นเมื่อใช้งานในระยะยาวและมีประสิทธิภาพในการสร้างไอระเหยได้ดีกว่าแบบใช้แล้วทิ้ง นอกจากนี้ยังมีผลิตภัณฑ์ให้เลือกมากมายหลากหลายแบบ อย่างไรก็ตาม บุหรี่ไฟฟ้าแบบรองรับการชาร์จมีราคาที่เริ่มต้นสูงกว่าแบบใช้แล้วทิ้งและต้องทำการชาร์จไฟเหมือนอุปกรณ์ไฟฟ้าเคลื่อนที่อื่น ๆ เช่น แบตเตอรี่สำรองสำหรับการใช้งานพกพา

ในบางอุปกรณ์ บุหรี่ไฟฟ้าไม่มีการบรรจุน้ำยามาให้ตั้งแต่แรก ผู้ใช้จะต้องซื้อน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าแยกต่างหากและเติมน้ำยาตามความถี่ในการใช้งาน บุหรี่ไฟฟ้าแบบรองรับการชาร์จสามารถแบ่งย่อยได้เป็น 3 ประเภทตามรูปร่างและลักษณะของอุปกรณ์ ได้แก่

(1) แบบปากกา (Pen-style) มีรูปร่างยาวเรียวคล้ายกับปากกา เหมาะสำหรับผู้ที่ต้องการความสะดวกในการพกพาและใช้งานง่าย

(2) แบบกล่อง (Box mod) มีขนาดใหญ่ขึ้นและมีกำลังไฟมากกว่า เหมาะสำหรับผู้ที่ต้องการความสามารถในการปรับแต่งการใช้งานและความจุแบตเตอรี่ที่มากขึ้น

(3) แบบพ็อด (Pod system) ขนาดเล็กและเบา มักมีการออกแบบที่ใช้งานง่ายและสามารถเปลี่ยนพ็อดน้ำยาได้ เหมาะสำหรับผู้ที่ต้องการความสะดวกสบายและความหลากหลายในการใช้งาน

2.2.2 บุหรี่ไฟฟ้าประเภทที่มีส่วนประกอบของใบยาสูบ

บุหรี่ไฟฟ้าประเภทนี้เริ่มพัฒนาจากบริษัทผู้ผลิตบุหรี่ซิการ์เรตที่ต้องการผลิตผลิตภัณฑ์ที่เรียกว่า "ผลิตภัณฑ์ไร้ควัน" (Smoke Free Products) ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยลดความเสี่ยงจากอันตรายของการเผาไหม้ โดยได้เริ่มวางจำหน่ายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2557 และปัจจุบันมีการจัดจำหน่ายในเพียง 37 ประเทศทั่วโลก ประเทศที่มีการจัดจำหน่ายได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แคนาดา รัสเซีย เยอรมนี ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ เป็นต้น (พิชญเนตร เรชะวิชัยดิษฐ์, 2560, น. 9-10)

สาเหตุที่มีการจัดจำหน่ายในเพียงไม่กี่ประเทศก็เนื่องจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนของการทดลองตลาดเท่านั้น บริษัทผู้ผลิตต้องการทดสอบประสิทธิภาพและการตอบรับจากผู้บริโภคในหลายๆ ประเทศก่อนที่จะขยายตลาดไปทั่วโลก การทดลองตลาดนี้ยังช่วยให้บริษัทสามารถปรับปรุงและพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตรงกับความต้องการและความคาดหวังของผู้ใช้ได้มากยิ่งขึ้น

กระบวนการทำงานของบุหรี่ไฟฟ้าประเภทนี้ใช้พลังงานความร้อนในการทำปฏิกิริยา โดยผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าแบบนี้ใช้พลังงานไฟฟ้าให้ความร้อนแกใบยาสูบ แทนการทำปฏิกิริยากับน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า หลักการทำงานนี้เรียกว่า Heat-Not-Burn หรือ HNB ตัวแท่งสูบจะใช้พลังงานไฟฟ้าเพื่อให้แกนกลางร้อน ซึ่งเป็นการอุ่นใบยาสูบให้ร้อนแทนการเผาไหม้ด้วยเปลวไฟ การอุ่นใบยาสูบนี้จะทำให้เกิดไอระเหยของสารนิโคตินจากใบยาสูบ แทนการสูบเอาควันเข้าไปในร่างกาย บุหรี่ไฟฟ้าประเภทนี้ต้องใช้งานร่วมกับบุหรีมวนสั้น (Heat Sticks) ซึ่งเป็นบุหรีที่มีลักษณะคล้ายกับบุหรีซิการ์เรตแบบมวนที่มีใบยาสูบเป็นส่วนประกอบ โดยถูกออกแบบมาเพื่อใช้เฉพาะกับแท่งสูบบุหรีไฟฟ้าชนิดนี้เท่านั้น แม้ว่าจะมีลักษณะคล้ายกับบุหรีซิการ์เรตแบบมวนทั่วไปในท้องตลาดแต่ไม่สามารถนำบุหรีซิการ์เรตทั่วไปมาใช้แทนหรือใช้กับผลิตภัณฑ์นี้ได้

ในการใช้งานบุหรีไฟฟ้าประเภทนี้ จะต้องชาร์จแท่งสูบให้แบตเตอรี่เต็มเสียก่อน โดยใช้ตัวเครื่องชาร์จ (Case) ซึ่งกระบวนการชาร์จจะใช้เวลาประมาณ 5 นาที หลังจากชาร์จเสร็จแล้ว ผู้ใช้จะต้องใส่บุหรีมวนสั้นลงในแท่งสูบบุหรีไฟฟ้า (Holder) จากนั้นกดปุ่มเพื่อให้อุปกรณ์เริ่มทำงาน โดยใช้พลังงานความร้อนทำปฏิกิริยากับใบยาสูบ เมื่อสัญญาณไฟแจ้งเตือนปรากฏ ผู้ใช้สามารถเริ่มสูบได้ การทำงานของกลไกนี้จะไม่ปล่อยควันออกมารบกวนผู้ที่อยู่ใกล้เคียง แท่งสูบสามารถทำงานได้ครั้งละไม่เกิน 6 นาทีต่อการชาร์จหนึ่งครั้ง และบุหรีมวนสั้นหนึ่งมวนจะสามารถสูบได้ประมาณ 14-16 ครั้ง ปัจจุบัน บุหรีมวนสั้นได้พัฒนาให้มีหลากหลายกลิ่นและรสชาติให้เลือก เช่น มินท์ องุ่น และเมนทอล เป็นต้น ทำให้ผู้ใช้สามารถเลือกตามความชอบของตนเองได้

2.3 ส่วนประกอบของอุปกรณ์บุหรีไฟฟ้า

บุหรีไฟฟ้าอาจมีรูปร่าง หรือลักษณะที่แตกต่างกันออกไป แต่ไม่ว่าจะอยู่ในรูปลักษณะใด บุหรีไฟฟ้าทุกชนิดจะมีส่วนประกอบของอุปกรณ์ที่เหมือนกัน (พิชญ์เนตร เรชะวิชัยดิษฐ์, 2560, น. 13) ดังนี้

2.3.1 แบตเตอรี่ (Battery)

เป็นแหล่งพลังงานหลักของบุหรีไฟฟ้า ทำหน้าที่จ่ายไฟให้กับอุปกรณ์เพื่อสร้างความร้อน แบตเตอรี่ (Battery) เป็นส่วนที่สำคัญของอุปกรณ์บุหรีไฟฟ้า เพราะเป็นแหล่งพลังงานหลักที่ใช้ในการทำงาน ขนาดของแบตเตอรี่จะแตกต่างกันไปตามรูปร่างและโมเดลของอุปกรณ์ โดยทั่วไปแล้วมีความยาวระหว่าง 55-80 มิลลิเมตร เพื่อให้พอดีกับการออกแบบและขนาดของอุปกรณ์ ส่วนที่สำคัญของแบตเตอรี่คือหลอดไฟ LED ที่ใช้แสดงสถานะและระดับพลังงานของแบตเตอรี่ โดยมีระบบแบตเตอรี่อัตโนมัติหรือตรวจด้วยมือ ซึ่งช่วยให้ผู้ใช้สามารถรู้ได้เมื่อแบตเตอรี่จะหมดพลังงานหรือต้องการชาร์จใหม่

การชาร์จแบตเตอรี่เป็นส่วนสำคัญที่ต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากแบตเตอรี่จะต้องมีพลังงานเพียงพอในการสร้างไอและความร้อนให้กับอุปกรณ์ การชาร์จจึงต้องเป็นเรื่องที่สม่ำเสมอโดยพิจารณาความถี่และระยะเวลาการใช้งานของอุปกรณ์

ดังนั้น แบตเตอรี่เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากในการให้พลังงานแก่อุปกรณ์บุหรีไฟฟ้า เพื่อให้ผู้ใช้สามารถสัมผัสประสบการณ์การสูบบุหรีไฟฟ้าได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.3.2 อะตอมไมเซอร์ (Atomizer)

ส่วนตัวที่ทำให้เกิดไอและความร้อนหรือ Atomizer จะตั้งอยู่ในส่วนกลางของอุปกรณ์บุหรีไฟฟ้า หน้าที่ของ Atomizer คือการทำให้น้ำยาบุหรีไฟฟ้าที่ถูกส่งเข้ามาจากตลับบรรจุยา กลายเป็นละอองไอน้ำหรือไอระเหย โดยการใช้ความร้อนจากการทำงานของลวดฮีตเตอร์ใน Atomizer

ใน Atomizer มีแผงวงจรไมโครชิปที่ควบคุมการทำงาน และขดลวดฮีตเตอร์ใน Atomizer เพื่อให้เกิดความร้อนต่อน้ำยา น้ำยาบุหรีไฟฟ้าเมื่อได้รับความร้อนก็จะแปลงเป็นไอหรือละอองไอน้ำ ซึ่งจะถูกส่งผ่านไปยังส่วนปากดูดที่ถูกดึงเข้าสู่ปากของผู้ใช้

หน้าที่สำคัญของ Atomizer คือการทำให้น้ำยาบุหรีไฟฟ้าถูกกล่าวในรูปแบบของไอหรือละอองไอน้ำซึ่งสามารถสร้างประสบการณ์การสูบบุหรีที่เหมือนจริงได้ และการควบคุมความร้อนเพื่อป้องกันการเสื่อมสภาพของน้ำยาบุหรีไฟฟ้าและเพื่อป้องกันการเผาไหม้ที่ไม่เหมาะสม

2.3.3 แท็งก์หรือคาร์ทริดจ์ (Tank/Cartridge)

ส่วนที่เก็บน้ำยาบุหรีไฟฟ้าหรือที่เรียกว่าหลอดบรรจุ (Tank หรือ Cartridge) เป็นส่วนที่สำคัญของอุปกรณ์บุหรีไฟฟ้า ที่ทำหน้าที่เก็บน้ำยาบุหรีไฟฟ้าไว้เพื่อรอการส่งไปทำปฏิกิริยากับส่วนตัวที่ทำให้เกิดไอและ

ความร้อน โดยส่วนบนของตลับบรรจุน้ำยาจะมีช่องที่สามารถเปิดออกได้เพื่อให้สามารถเติมน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าเข้าไปได้ และส่วนที่ติดกันด้านบนขึ้นไปจากส่วนที่เติมน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าจะเป็นส่วนที่ติดกันกับเป็นส่วนปากดูด

การออกแบบของหลอดบรรจุน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าจะคำนึงถึงความสะดวกสบายในการเติมน้ำยารวมถึงความประเภที่ช่วยให้สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์แบบ โดยมักจะมีการออกแบบให้สามารถเปิดฝาเพื่อเติมน้ำยาได้ง่ายขึ้น และมักจะมีการออกแบบให้สอดคล้องกับส่วนปากดูดเพื่อให้มั่นใจว่าน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าจะถูกส่งไปยังส่วนตัวที่ทำให้เกิดไอและความร้อนอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

2.3.4 คอยล์ (Coil)

คอยล์ (Coil) เป็นส่วนสำคัญของอุปกรณ์บุหรี่ไฟฟ้าที่ทำหน้าที่ในการสร้างความร้อนเพื่อให้ให้น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่อยู่ในหลอดบรรจุ (Tank) หรือหลอดเทียน (Pod) ไหลผ่านไปเพื่อเป็นไอ โดยที่ไอน้ำยานั้นจะถูกนำเข้าไปยังปากดูดของผู้ใช้ เมื่อสัมผัสกับคอยล์ที่มีอุณหภูมิสูงพอ

คอยล์มักถูกสร้างจากวัสดุที่มีการนำไฟฟ้าไปเข้าสัมผัส เช่น ลวดต้านทาน (Nichrome) หรือสแตนเลสสตีล (Stainless Steel) ซึ่งเมื่อไฟฟ้าไหลผ่านคอยล์จะทำให้คอยล์อุ่นขึ้น จนถึงจุดที่น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่เข้ามาติดตัวคอยล์จะไปแต่งรูปเป็นไอ ในบางกรณี คอยล์ยังสามารถถูกออกแบบให้มีรูปร่างหรือรูปแบบต่าง ๆ ได้ เพื่อให้ไอที่สร้างขึ้นมีลักษณะหรือรสชาติที่ต่างกันไปตามความต้องการของผู้ใช้งาน

นอกจากนี้ คอยล์ยังมีอายุการใช้งานที่จะหมดลงเมื่อคอยล์ถูกใช้งานอย่างต่อเนื่อง โดยคอยล์จะมีอายุการใช้งานประมาณหลายวันหรือหลายสัปดาห์ ขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้งานและสภาพการใช้งานของผู้ใช้งาน

2.3.5 ปากสูบ (Mouthpiece)

ปากสูบ (Mouthpiece) เป็นส่วนที่ผู้ใช้งานใช้ในการสูบบุหรี่ไฟฟ้า เป็นส่วนที่ถูกออกแบบมาเพื่อให้สะดวกและสบายต่อการสูด โดยปากสูบบ้างถูกสร้างให้มีรูปร่างที่พอดีกับปากและปากเรียวของผู้ใช้งาน เพื่อให้สามารถสูดไอดีอย่างสะดวกสบาย

ปากสูบบ้างถูกทำจากวัสดุที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น พลาสติกที่ไร้พิษ ซึ่งมักจะมีความร้อนเมื่อสัมผัสกับริมฝีปาก และมักจะมีการออกแบบให้มีรูปร่างที่สามารถใช้งานได้อย่างสะดวก เช่น มีความยาวพอดีกับปาก และมักจะมีควมนุ่มหรือระดับความหนาที่ที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ใช้งานสามารถสูดไอดีอย่างสะดวกและสบายใจได้

นอกจากนี้ ปากสูบบ้างยังมีบทบาทในการควบคุมการไหลของไอ โดยปากสูบบ้างอาจมีลักษณะที่ช่วยลดการไหลของควันออกมาจนเกินไปด้วยการออกแบบให้มีรูปร่างที่ทำให้มีการไหลของอากาศออกมาตรงไปตามทางที่ถูกออกแบบไว้ นอกจากนี้ ปากสูบบ้างยังมักจะมีการออกแบบเพื่อให้มีลักษณะที่สวยงาม และเข้ากับรูปลักษณ์ของอุปกรณ์บุหรี่ไฟฟ้าให้เหมาะสม

2.4 ส่วนประกอบของน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า

น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า (E-Juice หรือ E-Liquid) เป็นส่วนสำคัญของบุหรี่ไฟฟ้าที่ทำให้เกิดไอระเหยเมื่อถูกทำ ความร้อน ซึ่งน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า มีดังนี้¹

2.4.1 น้ำ (Water)

น้ำ (Water) ในบุหรี่ไฟฟ้ามักจะเป็นส่วนประกอบที่ไม่ได้รับความสนใจมากเท่ากับสารอื่น ๆ ในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า ในส่วนของน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า น้ำมักถูกใช้เป็นส่วนผสมเพื่อช่วยให้น้ำยามีความเป็นเหลืกได้ดีขึ้น และช่วยทำให้การสร้างไอเป็นไอที่ละเอียดและเนียนมากยิ่งขึ้น

น้ำมักถูกใช้เป็นส่วนผสมในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าเนื่องจากมีคุณสมบัติที่มั่นคงและปลอดภัย ไม่มี ส่วนกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภค เนื่องจากน้ำเป็นสารที่ไม่มีกลิ่น ไม่มีรสชาติ และไม่มีสี ซึ่งทำให้มักถูกใช้เป็น ตัวทำละลายสารอื่น ๆ ในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าอย่างปลอดภัย

นอกจากนี้ การใช้น้ำในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้ายังช่วยลดความหนืดของน้ำยา ทำให้การสร้างไอเป็นไอ ที่ละเอียดและเนียนมากยิ่งขึ้น และช่วยลดการกระตุ้นให้กับคอหรือทางเดินหายใจของผู้บริโภคอีกด้วย

2.4.2 โพรไพลีนไกลคอล (Propylene Glycol - PG)

โพรไพลีนไกลคอลหรือโพรพิลีนไกลคอล (Propylene Glycol) เป็นสารประกอบหลักที่อยู่ใน น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า มีคุณสมบัติที่ทำให้เหมาะสำหรับการสร้างไอ โดยมีลักษณะเป็นของเหลวใส และไม่มีสี นอกจากนี้ยังมีรสหวานเล็กน้อยและความหนืดค่อนข้างสูง

โพรไพลีนไกลคอลเป็นสารที่สามารถสังเคราะห์ได้ และมักนำมาใช้เป็นตัวทำละลายใน ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในชีวิตประจำวัน รวมถึงการใช้เป็นส่วนผสมในผลิตภัณฑ์เคมี เช่น ครีมทาหน้า น้ำยาบ้วน ปาก และยังสามารถใช้ในอาหารคนและอาหารสัตว์ เป็นต้น

นอกจากนี้ โพรไพลีนไกลคอลยังมีความสามารถในการปรับปรุงคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ โดย สามารถทนต่อความร้อนหรืออุณหภูมิสูงหรือต่ำได้ เช่น การใช้เป็นสารป้องกันการแข็งตัวในระบบทำน้ำดื่มหรือน้ำประปาในพื้นที่ที่มีอุณหภูมิต่ำ โพรไพลีนไกลคอลยังมีความสามารถในการระบายความร้อนที่ดี ทำให้สารที่อยู่ ใกล้ๆ มีอุณหภูมิลดลงได้ อีกทั้งยังมีความปลอดภัยในการใช้งานอย่างมั่นคงในสภาวะที่หนาวของพื้นที่เขตหนาว ด้วย

2.4.3 กลีเซอริน (Glycerin)

กลีเซอริน (Glycerin) ในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้ามีบทบาทสำคัญในการสร้างไอระเหยในระหว่าง การสูบ โดยทั่วไปกลีเซอรินที่ใช้ในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าเป็นกลีเซอรินจากพืช (Vegetable Glycerin) ซึ่งมีคุณสมบัติที่ เหมาะสมในการใช้งานในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

กลีเซอรินมีคุณสมบัติเป็นของเหลวที่ไม่มีสี ไม่มีกลิ่น มีความหนืดและมีรสหวานเล็กน้อย และมักถูกใช้เป็นตัวตั้งต้นและสารเติมแต่งในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า เมื่อนำมาใช้ร่วมกับอุณหภูมิและความดันที่เหมาะสม กลีเซอรินจะช่วยให้มีลักษณะไอที่ละเอียดและเนียนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ กลีเซอรินยังมียังมีคุณสมบัติที่มีประโยชน์ต่อผิวหนัง เนื่องจากมันมีความสามารถในการรักษาความชุ่มชื้นของผิว และมักถูกใช้ในผลิตภัณฑ์ดูแลผิวหน้า เช่น ครีมทาหน้า และสบู่ อีกทั้งยังใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอางและผลิตภัณฑ์สุขภาพอื่น ๆ ที่มีลักษณะหล่อลื่นที่ช่วยปกป้องผิวไม่ให้แห้งและรักษาความชุ่มชื้นของผิวได้

2.4.4 นิโคติน (Nicotine)

นิโคติน (Nicotine) เป็นสารที่พบอยู่ในบุหรี่ไฟฟ้าและเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้บุหรี่ไฟฟ้ามีผลกระทบต่อร่างกายของผู้ใช้ นิโคตินมีอิทธิพลทางประสาทที่ทำให้ผู้ใช้รู้สึกถึงความเร็วและเพลิดเพลิน โดยธรรมชาติแล้วมันเป็นสารที่มีความพิเศษในการสร้างความติดใจ และผู้ใช้บางครั้งอาจพบว่ามันทำให้รู้สึกสบายหรือผ่อนคลาย

นิโคตินมีผลกระทบต่อร่างกายอย่างหลากหลาย ซึ่งรวมถึงการกระตุ้นระบบประสาทกล่อมเนื้อให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลต่อการปลดปล่อยฮอโมนและสารสื่อประสาทที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกของความสุข นิโคตินยังสามารถเพิ่มความสนใจและความจำ แต่ในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น เพิ่มความเสี่ยงต่อโรคหัวใจและหลอดเลือด ซึ่งการใช้นิโคตินในปริมาณมากอาจเสี่ยงต่อการเกิดโรคหลอดเลือดซึ่งอาจทำให้เกิดภาวะหัวใจวายได้

นอกจากนี้ การเสพติดนิโคตินยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ผู้ใช้ยากที่จะเลิกใช้ การเลิกใช้นิโคตินอาจทำให้เกิดอาการขาดหรืออาการระออด ซึ่งสามารถก่อให้เกิดอาการวิตกกังวล อารมณ์เสีย หรือความรู้สึกขาดแคลน ในบางกรณีอาจทำให้เกิดอาการถอนแรงและต้องการการรักษาเสริมเช่น การใช้ยาช่วยในการเลิกสูบบุหรี่หรือการรักษาการเสพติดเป็นผลจากการใช้นิโคติน

2.4.5 สารหอมระเหย (Flavorings)

สารหอมระเหยในบุหรี่ไฟฟ้าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่มอบรสชาติและกลิ่นหอมให้กับน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า สารหอมระเหยเป็นส่วนที่ทำให้ให้น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้ามีรสชาติและกลิ่นหอมที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้ใช้ได้รับประสบการณ์การสูบบุหรี่ที่มีความพึงพอใจ

สารหอมระเหยส่วนใหญ่ที่ใช้ในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสารที่มีรสชาติและกลิ่นหอมต่าง ๆ อย่างผลไม้ เช่น สตรอเบอร์รี่ มะม่วง และกล้วย นอกจากนี้ยังมีสารที่มีลักษณะหอมเค็มเข้ม เช่น ช็อกโกแลต คอล่า และคาราเมล นอกจากนี้ยังมีสารหอมระเหยที่มาจากสมุนไพร เช่น มินต์ และผัก และยังมีส่วนผสมของสารหอมระเหยที่ทำมาจากผสมของหลายสารเคมีเพื่อสร้างรสชาติและกลิ่นหอมที่เป็นเอกลักษณ์

การเลือกใช้สารหอมระเหยมีความสำคัญในการสร้างประสบการณ์การสูบที่น่าประทับใจและเป็นที่ชื่นชอบของผู้ใช้ นอกจากนี้ สารหอมระเหยยังมีความสำคัญในการสร้างแบรนด์และความโดดเด่นของผลิตภัณฑ์ โดยบริษัทผู้ผลิตน้ำยาบุหรีไฟฟ้ามักจะพัฒนาสูตรเฉพาะที่มีความหลากหลายในรสชาติและกลิ่นหอม เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดและกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน

2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุหรีไฟฟ้า

การใช้บุหรีไฟฟ้าในประเทศไทยยังไม่ได้รับการควบคุมโดยกฎหมายหรือมาตรฐานที่ชัดเจนอย่างเหมือนกับบุหรีธรรมดา การนำเข้าและการจำหน่ายบุหรีไฟฟ้าส่วนใหญ่มักเป็นการละเมิดกฎหมายและไม่ได้รับการควบคุมอย่างเคร่งครัด

โดยเฉพาะการขายผ่านทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งยังไม่มีกฎหมายที่เข้มงวดเข้ามาควบคุมการจำหน่ายหรือการใช้งานบุหรีไฟฟ้า สิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบันมักเป็นข้อห้ามทั่ว ๆ ไปโดยไม่มีการกำหนดมาตรฐานหรือระเบียบการใช้งานที่ชัดเจน

ความไม่ชัดเจนในกฎหมายและข้อห้ามทำให้เกิดความสับสนและความไม่แน่นอนในการดำเนินการทางกฎหมาย เช่น การควบคุมการขายสินค้าอย่างเคร่งครัดหรือการกำหนดสถานที่และวิธีการขายอย่างชัดเจน เป็นต้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุหรีไฟฟ้า ผู้วิจัยแยกอธิบายได้ ดังนี้

2.5.1 กฎหมายในการควบคุมการนำเข้า

ประเทศไทยได้กำหนดให้บุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ผิดกฎหมายและยังไม่มีระเบียบกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับบุหรีไฟฟ้า รวมทั้งมีการห้ามนำเข้าอย่างเข้มงวด ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าบุหรีไฟฟ้า มีดังนี้

กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 โดยกำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้สาร สารสกัด หรือสิ่งอื่นใด ที่ใช้เป็นแหล่งกำเนิดควันหรือละอองไอน้ำ เพื่อการสูบบารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้า ซึ่งนำเข้ามาพร้อมสินค้าตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เพื่อใช้ร่วมกัน เป็นสินค้าห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรด้วย¹

¹ ข้อ 4 แห่ง ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557

และกระทรวงพาณิชย์ยังได้ออกประกาศ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำเข้าผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559 โดยกำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้า หรือบุหรี่ปั๊ไฟฟ้า เป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้าผ่านราชอาณาจักร ลำดับที่ 3¹

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดให้ห้ามผู้นำบุหรี่ปัไฟฟ้าซึ่งเป็นของต้องห้าม นำมาผ่านหรือกำลังผ่านพิธีการศุลกากรเข้ามาในราชอาณาจักร หรือส่งของดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร หรือนำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำโดยหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้ามอันเกี่ยวกับของนั้น โดยรวมถึงผู้ใดที่พยายามกระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน² ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนหรือผู้สมคบกันในการกระทำความผิดดังกล่าว ต้องรับโทษเช่นเดียวกันกับตัวการ³ ผู้ที่นำหรือยินยอมให้ผู้อื่นนำบุหรี่ปัไฟฟ้าขึ้นรถบรรทุกหรือออกจากยานพาหนะ ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกันกับมาตรา 244⁴ การกระทำความผิดตามมาตรา 244 นั้น แม้ผู้กระทำจะกระทำโดยมิได้มีเจตนา ผู้กระทำนั้นก็ต้องรับผิดชอบ⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยพยายามที่จะควบคุมไม่ให้มีการนำเข้าบุหรี่ปัไฟฟ้า เข้ามาในราชอาณาจักร โดยการออกกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่งานบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2.5.2 กฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายหรือผู้ให้บริการบุหรี่ปัไฟฟ้า

นอกจากการควบคุมการนำเข้า ยังมีการควบคุมการจำหน่ายและให้บริการบุหรี่ปัไฟฟ้า ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2558 ลงวันที่ 28 มกราคม 2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ปัไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ปัไฟฟ้า” โดยกำหนดห้ามขายสินค้าบารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ปัไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ปัไฟฟ้า ทั้งนี้ ให้รวมถึงการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าว และกำหนดห้ามให้บริการสินค้าบารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ปัไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ปัไฟฟ้า ทั้งนี้ ให้รวมถึงการรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น⁶

¹ ข้อ 3 แห่ง ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำเข้าผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559

² มาตรา 244 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

³ มาตรา 245 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

⁴ มาตรา 247 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

⁵ มาตรา 252 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

⁶ ข้อ 2 และข้อ 3 แห่งคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2558

2.5.3 กฎหมายในการควบคุมการครอบครองหรือรับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้า

บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้าในราชอาณาจักร ดังนั้น การนำเข้าสินค้าที่ยังไม่ได้ผ่านพิธีการศุลกากรโดยถูกต้องเข้ามาในราชอาณาจักร ถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 กล่าวคือ การนำเข้าในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร หรือเคลื่อนย้ายของออกไปจากยานพาหนะ คลังสินค้าทัณฑ์บน โรงพักสินค้า ที่มั่นคง ท่าเรือรับอนุญาต หรือเขตปลอดอากร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานศุลกากร ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ โดยรวมถึงผู้ใดที่พยายามกระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน¹

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดให้ผู้ใดที่ช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อมา รับจำนำหรือรับไว้โดยประการใดซึ่งของอันตนพึงรู้ว่าเป็นของอันเนื่องด้วยความผิดตามมาตรา 242 ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด²

2.5.4 กฎหมายในการควบคุมผู้สูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่

การสูบบุหรี่ ทั้งบุหรี่จริง และบุหรี่ไฟฟ้านั้น หากเป็นกรณีสูบในที่ส่วนตัว ย่อมไม่เกิดปัญหาแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีสูบในที่สาธารณะ หรือในสถานที่ที่เป็นเขตปลอดบุหรี่ ย่อมทำให้ผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการควบคุมผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ให้ได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐาน ต่อไปซึ่งกฎหมายในการควบคุมการห้ามสูบบุหรี่ในบางสถานที่ ดังนี้

พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 กำหนดห้ามสูบบุหรี่ ทั้งนี้รวมถึงบารากู่ดั้งเดิม บารากู่ หรือบุหรี่ไฟฟ้าในเขตปลอดบุหรี่ หรือสูบในสถานที่สาธารณะ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่เป็นเขตสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติประกาศกำหนด³

2.6 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า

จากการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า มีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

2.6.1 ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้า

บุหรี่ไฟฟ้า ต้องห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นไปตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากู่และบารากู่ไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออก

¹ มาตรา 242 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

² มาตรา 246 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

³ มาตรา 42 ประกอบกับมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560

นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 อันจะเห็นได้ว่า เป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งไม่ใช่กฎหมายในระดับประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งมาตรการในการออกกฎหมายดังกล่าว เป็นกลไกหนึ่งในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน และทันทั่วทั้งต่อการกระจายของบุรีไฟฟ้า ซึ่งการกระจายของบุรีไฟฟ้านั้น ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การออกประกาศของกระทรวงพาณิชย์นั้น เป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น และรวดเร็วเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งในอนาคตหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือรัฐมนตรี อาจมีการออกประกาศยกเลิกประกาศดังกล่าวได้

หากพิจารณาแล้ว ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า แม้จะมีประกาศกระทรวงสาธารณสุขแล้ว ในระยะยาวควรจะต้องมีการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งแม้จะใช้เวลานานในการออกกฎหมาย แต่เป็นกฎหมายที่มีความยั่งยืน

ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ หากพิจารณาต่อไปแล้ว ปัญหาในการนำเข้าบุรีไฟฟ้านั้น ยังคงเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเนื่องจากมาตรการในการควบคุมการนำเข้าบุรีไฟฟ้านั้น อาจมีการลักลอบการนำเข้า เนื่องจากบุรีไฟฟ้านั้นมีชิ้นเล็กสามารถหลบซ่อนได้ง่ายเพื่อการนำเข้าโดยผิดกฎหมาย อีกทั้งอาจมีการรู้เห็นจากเจ้าหน้าที่ดูแลการนำเข้า ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวนี้ ยังคงเป็นปัญหาที่ควรนำไปสู่การแก้ไขต่อไป

2.6.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายหรือผู้ให้บริการบุรีไฟฟ้า

บุรีไฟฟ้า บารากู หรือบารากูไฟฟ้า ถูกห้ามจำหน่ายหรือให้บริการตามคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2558 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 36 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ซึ่งจะเห็นได้ว่า มาตรการในการควบคุมการจำหน่ายหรือให้บริการบุรีไฟฟ้านั้น เป็นกฎหมายลำดับรองเช่นเดียวกันกับ มาตรการในการควบคุมนำเข้าบุรีไฟฟ้า ซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมที่ใช้ความรวดเร็วในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อนำมาใช้บังคับให้ทันต่อสถานการณ์เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาต่อไปจะเห็นได้ว่า คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ เป็นกฎหมายในการบังคับใช้เช่นเดียวกันกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่า มีโทษทางอาญา กล่าวคือ มีโทษทั้งจำและปรับสำหรับผู้ดำเนินการฝ่าฝืนประกาศคณะกรรมการดังกล่าว

ประเด็นการห้ามจำหน่ายหรือให้บริการบุรีไฟฟ้านั้น หากพิจารณาคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว เนื้อหาของคำสั่งของคณะกรรมการฯ ที่เป็นกฎหมายนั้นมีความชัดเจนทั้งในด้านการห้ามและการตีความในเรื่องบารากูไฟฟ้าหรือบุรีไฟฟ้า ที่ถูกห้ามจำหน่ายหรือให้บริการ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัตินั้น เป็นปัญหาในการลักลอบจำหน่ายหรือให้บริการบุรีไฟฟ้า รวมถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่า กล่าวคือ บางพื้นที่ หรือบางร้านมีการลักลอบจำหน่ายหรือให้บริการบุรีไฟฟ้า พนักงานเจ้าหน้าที่พบ

เห็นการกระทำความผิดโดยชัดแจ้ง โดยเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นกลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการจับกุมเพื่อดำเนินคดี ซึ่งกรณีดังกล่าว อาจมีการเรียกรับเงินจากผู้จำหน่ายหรือผู้ให้บริการเหล่านั้น อันทำให้เกิดการลักลั่นในการดำเนินการของเจ้าพนักงานในแต่ละท้องที่ในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

2.6.3 ปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองหรือรับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้า

บุหรี่ไฟฟ้านั้น ตั้งแต่ต้นทางถูกห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรตั้งแต่เริ่มต้น ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 แต่อย่างไรก็ตามมีการลักลอบนำบุหรี่ไฟฟ้าเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งอาจมีการลักลอบนำเข้าได้หลายช่องทาง กล่าวคือ อาจมีการนำเข้ามาทางชายแดนที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่จำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อการลาดตระเวนในการตรวจสอบ จึงทำให้มีการลักลอบการนำเข้าในราชอาณาจักร

เมื่อบุหรี่ไฟฟ้าหลุดเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว จะเห็นได้ว่ามีกรณีลักลอบจำหน่าย ลักลอบให้บริการ รวมทั้งมีการครอบครองโดยผิดกฎหมาย โดยเฉพาะช่องทางออนไลน์

ปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองบุหรี่ไฟฟ้าโดยผิดกฎหมายนั้น จะเห็นได้ว่า บุหรี่ไฟฟ้าผิดกฎหมายตั้งแต่ต้นทางมาแล้ว แม้จะเข้ามาในประเทศไทยแล้ว เมื่อมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ทำการครอบครองหรือรับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้าแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีความผิดตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นในเนื้อหาของกฎหมายนั้นมีการบัญญัติไว้โดยชัดเจนตามมาตรา 242 และ 246 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ไม่มีปัญหาในการตีความ หรือการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด คงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อมีการครอบครองบุหรี่ไฟฟ้า หรือมีการรับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้า และเมื่อเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวแล้ว เจ้าพนักงานผู้นั้นอาจเพิกเฉย หรือไม่ดำเนินการจับกุมเพื่อดำเนินคดี ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวนี้เป็นปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ บางกรณีผู้ครอบครองหรือผู้รับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้านั้น ย่อมต้องปกปิดการกระทำความผิดของตนเอง เพื่อไม่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นการกระทำความผิดนั้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ คงเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกัน

2.6.4 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมผู้สูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่

ประชากรในประเทศไทยมีทั้งผู้ที่สูบบุหรี่และไม่สูบบุหรี่ ดังนั้น ปัญหาประการหนึ่งที่สำคัญได้แก่ การคุ้มครองสิทธิของคนที่ไม่สูบบุหรี่ โดยกฎหมายมีการห้ามสูบบุหรี่ในบางสถานที่ กล่าวคือ อาจมีการกำหนดเขตปลอดบุหรี่ เช่น สถานที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ การกำหนดเขตปลอดบุหรี่ดังกล่าวนี้ รวมถึงบุหรี่ไฟฟ้าด้วย ตามมาตรา 42 ประกอบกับมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ เป็นการคุ้มครองสิทธิของคนที่ไม่สูบบุหรี่เพื่อสุขภาพของบุคคลนั้น โดยเป็นการห้ามสูบบุหรี่รวมทั้งบุหรี่ไฟฟ้าในบางพื้นที่

ประเด็นดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายแล้ว ความชัดเจนของกฎหมายรวมถึงการตีความนั้น ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด คงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ ในเขตพื้นที่ที่ปลอด

บุหรี่ เช่น สวนสาธารณะ หรือสถานที่ที่ห้ามสูบบุหรี่ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลทั่วไปที่เห็นการสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรื่อดังกล่าวนั้น หากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลนั้นได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว อาจมีการกระทำความผิดกับผู้สูบบุหรี่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติการเพื่อบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

บุหรี่ไฟฟ้า หรือ บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์ เป็นอุปกรณ์ที่สร้างความร้อนด้วยการใช้แบตเตอรี่ โดยมีน้ำยาผสมอยู่ด้านในซึ่งจะระเหยออกมาเมื่อได้รับความร้อนโดยไม่ผ่านกระบวนการเผาไหม้ เป็นแนวทางใหม่ในการสูบบุหรี่ที่กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในหมู่วัยรุ่น

บุหรี่ไฟฟ้าได้รับการคิดค้นขึ้นครั้งแรกในประเทศจีน ในปี พ.ศ. 2546 โดย ฮอนลิก (Hon Lik) เกสเซอร์ชาวจีน ผู้ที่ตระหนักว่าผู้คนเสพติดบุหรี่เนื่องจากนิโคติน และสารจากการเผาไหม้ เช่น น้ำมันดิน หรือ ทาร์ และคาร์บอนมอนอกไซด์ เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดโรคมะเร็งปอดจากการสูบบุหรี่ ดังนั้น เขาจึงคิดค้นวิธีการระเหยควันไอจากน้ำยานิโคติน เพื่อหลีกเลี่ยงสารอันตรายเหล่านี้

การคิดค้นบุหรี่ไฟฟ้าเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) และเริ่มแพร่หลายไปยังต่างประเทศในปี พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) จุดขายสำคัญของบุหรี่ไฟฟ้าคือการใช้ยังคงสามารถเสพสารนิโคตินได้เหมือนเดิม แต่ลดความเสี่ยงต่อสุขภาพที่เกิดจากการเผาไหม้ ทำให้บุหรี่ไฟฟ้าได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าถึงที่ง่ายและความเป็นมิตรต่อสุขภาพมากกว่าบุหรี่ทั่วไป

บุหรี่ไฟฟ้าแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ บุหรี่ไฟฟ้าประเภทที่ไม่มีส่วนประกอบของใบยาสูบ โดยบุหรี่ไฟฟ้าประเภทนี้จะใช้สารละลายนิโคตินและสารละลายชนิดอื่น ๆ โดยไม่มีส่วนผสมของใบยาสูบจริง ๆ และบุหรี่ไฟฟ้าที่มีส่วนประกอบของใบยาสูบ โดยบุหรี่ไฟฟ้าประเภทนี้มีส่วนผสมของใบยาสูบจริง ๆ และน้ำยาของบุหรี่ไฟฟ้าผสมกัน ซึ่งทั้งสองประเภทนี้มีหลักการในการทำงานที่คล้ายกัน กล่าวคือ มีแบตเตอรี่และสามารถชาร์จได้ เพื่อให้อุปกรณ์ต่าง ๆ ของบุหรี่ไฟฟ้าสามารถทำงานได้

บุหรี่ไฟฟ้านั้น อาจมีรูปร่าง และลักษณะที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตาม บุหรี่ไฟฟ้าจะมีส่วนประกอบที่เหมือนกัน ดังนี้ แบตเตอรี่ (Battery) ทำหน้าที่เป็นแหล่งพลังงานหลักของบุหรี่ไฟฟ้า อะตอมไมเซอร์ (Atomizer) ทำหน้าที่ให้เกิดไอและความร้อน โดยมีแผงวงจรไมโครชิปควบคุมการทำงาน แทงก์หรือคาร์ทริดจ์ (Tank/Cartridge) ทำหน้าที่ในการเก็บน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า หรืออาจเรียกว่าหลอดบรรจุ คอยล์ (Coil) ทำหน้าที่ในการสร้างความร้อนเพื่อทำให้น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่อยู่ในหลอดบรรจุไหลผ่านไปเพื่อเป็นไอ และปากสูบ (Mouthpiece) เป็นส่วนที่ผู้ใช้งานใช้ในการสูบบุหรี่ไฟฟ้า

น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าเป็นส่วนประกอบที่มีส่วนสำคัญในการให้กลิ่นที่แตกต่างกันไป ซึ่งเป็นที่ชื่นชอบของวัยรุ่น ในการได้รับกลิ่นต่าง ๆ เหล่านั้น น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้ามียาส่วนประกอบ ดังนี้ น้ำ (Water) น้ำจะถูกใช้เป็นส่วนผสมกับ น้ำยา เพื่อช่วยในการสร้างไอได้ดีขึ้น โพรไพลีนไกลคอล (Propylene Glycol) เป็นสารประกอบหลักที่อยู่ใน น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า เป็นของเหลว ใส กลีเซอริน (Glycerin) อยู่ในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้ามียาส่วนประกอบสำคัญในการสร้างไอ ระเหยในระหว่างการสูบ นิโคติน (Nicotine) เป็นส่วนประกอบสำคัญในบุหรี่ไฟฟ้าและเป็นส่วนประกอบที่ทำให้ บุหรี่ไฟฟ้ามีผลกระทบต่อร่างกาย และสารหอมระเหย (Flavorings) เป็นส่วนที่มอบรสชาติและกลิ่นของบุหรี่ ไฟฟ้า หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการแต่งกลิ่นของบุหรี่ไฟฟ้าให้มีความน่าสนใจสำหรับคนสูบบุหรี่ไฟฟ้า

ประเทศไทยมีกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง กล่าวคือ กฎหมายควบคุม การนำเข้า ซึ่งเป็นไปตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็น สินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 โดยห้ามนำบุหรี่ไฟฟ้าเข้ามาในราชอาณาจักร และ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็น สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร รวมถึงพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ห้ามมิให้นำเข้าซึ่งบุหรี่ไฟฟ้า ด้วยเช่นกัน

กฎหมายควบคุมการจำหน่ายและการให้บริการบุหรี่ไฟฟ้านั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ออก ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2558 เรื่อง ห้ามขายหรือ ให้บริการสินค้า “บารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ ไฟฟ้า” ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมการขายหรือการให้บริการบุหรี่ไฟฟ้า

กฎหมายควบคุมการครอบครองหรือรับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้า เนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้าถูกนำเข้า รวมถึง ห้ามจำหน่ายหรือให้บริการแล้ว ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองหรือรับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้าย่อมมีความผิดด้วยเช่นกัน โดย พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ห้ามสินค้าที่ยังไม่ผ่านพิธีการศุลกากร หรืออาจกล่าวได้ว่า ครอบครองหรือ รับฝากไว้ซึ่งสินค้ายังไม่ผ่านพิธีการศุลกากรย่อมมีความผิดด้วยเช่นกัน

กฎหมายควบคุมผู้สูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ จะเห็นได้ว่า ทุกประเทศย่อมมีทั้งผู้สูบบุหรี่และผู้ไม่สูบบุหรี่ ดังนั้น ในการควบคุมอาจมีบางพื้นที่ เป็นสถานที่ต้องห้ามทำการสูบบุหรี่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเขตปลอดบุหรี่ เช่น สวนสาธารณะ หรือสถานที่ห้ามอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งสถานที่ดังกล่าวห้ามสูบบุหรี่ รวมถึงบุหรี่ไฟฟ้า ทั้งนี้เพื่อ บุคคลที่ไม่สูบบุหรี่จะได้อยู่ในสถานที่นั้นอย่างปกติสุข โดยพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ได้ มีการกำหนดห้ามมิให้มีการสูบบุหรี่ หรือบุหรี่ไฟฟ้าในเขตปลอดบุหรี่ หรือสถานที่สาธารณะต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า ซึ่งมีมาตรการในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ซึ่งมีปัญหา ได้แก่ ปัญหาการควบคุมการนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้า ปัญหาการควบคุมการจำหน่ายหรือให้บริการบุหรี่ไฟฟ้า ปัญหาการครอบครองหรือรับฝากไว้ซึ่งบุหรี่ไฟฟ้า รวมทั้งปัญหาการควบคุมผู้สูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่นั้น เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กล่าวคือ การนำเข้า การจำหน่ายหรือให้บริการ การครอบครองหรือรับฝากไว้ และการห้ามสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ นอกจากนี้ ควรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และควรมีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และโทษหนักกว่าประชาชนทั่วไป

4. เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมโรค, กองงานคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ. (2566). รายงานประจำปี 2566 กองงานคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ, กรมควบคุมโรค. ผู้แต่ง.
- ธีรพล ทิพย์พะยอม และปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์. (2557). บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์. วารสารสาธารณสุขศาสตร์, 44(3), 313-328.
- นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์. (2557). บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์. ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อควบคุมยาสูบ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พิชญ์เนตร เรชะวิชัยดิษฐ์. (2560). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิรัตน์ ทองรอด. (2557). บุหรี่ไฟฟ้า. หมอชาวบ้าน, 36(424), 34-36.

พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย¹

The Development of the law on political parties in Thailand

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว²

Kittisak Noochaikaew³

วันที่รับบทความ : 5 พฤษภาคม 2567
วันที่แก้ไขบทความ : 12 พฤษภาคม 2567
วันที่ตอบรับ : 15 พฤษภาคม 2567
วันที่เผยแพร่ :

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอถึงพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย ซึ่งพรรคการเมืองถือว่ามีบทบาทและหน้าที่สำคัญเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย คัดเลือกผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้วก็ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจทางการเมืองทั้งเป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน และรวมถึงการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัย และเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลในการนำเสนอการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนและการให้ความรู้ด้านการเมืองการปกครองแก่ประชาชน

จากการศึกษาพบว่า พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย สามารถแบ่งออกเป็น 8 ช่วง คือ (1) ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง (2) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 (3) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 (4) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 (5) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (6) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 (7) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ เรื่อง “การยุบพรรคการเมืองตามระบบกฎหมายไทย” หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปี 2566

² ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 110/1-4 ถนนประชาชื่น เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 ประเทศไทย, E-mail: Kittisak.noo@dpu.ac.th

³ Dr.kittisak Noochaikaew, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, 10/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand, E-mail: Kittisak.noo@dpu.ac.th

(8) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งนับจากอดีตจนถึงปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า กฎหมายพรรคการเมืองของไทยควรมีระยะเวลาในการบังคับใช้ที่ยาวนานและไม่ควรยกเลิกกฎหมายบ่อยครั้ง ประกอบกับควรกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายที่มีให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ: พรรคการเมือง; รัฐธรรมนูญ; เสรีภาพ

Abstract

This article aims to present the development of the laws concerning political parties in Thailand. Political parties play significant roles and responsibilities, starting from policy formulation and candidate selection for elections. Once elected, they exercise political power both as the government and the opposition. Additionally, they oversee the discipline of party members and act as intermediaries between the public and the government in addressing public issues and providing political and governance education to the people.

The study found that the development of the laws concerning political parties in Thailand can be divided into eight periods: (1) the period following the change of government before the enactment of political party laws, (2) the period of the Political Party Act of 1955, (3) the period of the Political Party Act of 1968, (4) the period of the Political Party Act of 1974, (5) the period of the Political Party Act of 1981, (6) the period of the Organic Act on Political Parties of 1998, (7) the period of the Organic Act on Political Parties of 2007, and (8) the period of the Organic Act on Political Parties of 2017. From the past to the present, there have been a total of seven political party laws.

The author suggests that the laws governing political parties in Thailand should have a long duration of enforcement and should not be frequently repealed. Additionally, legal conditions should be set to ensure they do not hinder the people's exercise of political rights and freedoms in a democratic system.

Keywords: political party; constitution; freedom

1. บทนำ

พรรคการเมืองเป็น “การรวมตัวกันอย่างอิสระของบุคคล โดยมีความมุ่งหมายในการเข้าไปบริหารงานสาธารณะและรวมถึงการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเสรีในระบอบประชาธิปไตย” (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2010, p. 8) พรรคการเมืองจึงถือว่าการรวมตัวกันของบุคคลที่จัดตั้งกันเป็นองค์กรซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองและมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาบริหารประเทศ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, น. 18) โดยพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่สำคัญเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย คัดเลือกผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้วก็ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจในการการเมืองทั้งเป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน และรวมถึงการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัยของพรรคด้วย และหน้าที่ประการสำคัญเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลในการนำเสนอการแก้ไขปัญหาคือต่อประชาชนและการให้ความรู้ด้านการเมืองการปกครองแก่ประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศประสบปัญหาในเรื่องของพรรคการเมืองในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งพรรคการเมืองถูกมองในทัศนคติที่เป็นเชิงลบ แต่ในเวลาต่อมากลุ่มประเทศเหล่านั้นก็ได้พัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง พรรคการเมืองจึงถือว่ามีความเหมาะสมและเป็นกลไกสำคัญในการปกครองในรัฐสมัยใหม่ได้อย่างลงตัว แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย ปัญหาพรรคการเมืองยังถือเป็นปัญหาที่ใหญ่มากและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ตรงจุด (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 396) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยมีความพยายามของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ในบางช่วงกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองก็ถูกกำหนดให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน ประกอบกับบริบททางประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน มีพลวัตรที่สำคัญในแต่และช่วงซึ่งทุกช่วงของการปกครองส่งผลต่อกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งถูกตรารื้อและยกเลิกอยู่บ่อยครั้ง

ดังนั้น บทความฉบับนี้จึงเป็นการนำเสนอต่อพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยในแต่ละช่วงสมัยว่ามีจุดกำเนิดและจุดสิ้นสุดเป็นอย่างไร เพื่อนำเสนอให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยยังต้องได้รับการพัฒนาอีกพอสมควรเพื่อให้เกิดการมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างแท้จริงในประเทศไทย

2. พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรการเมือง: จากอดีต ถึง ปัจจุบัน

กฎหมายว่าด้วยพรการเมืองของไทย เริ่มมีพัฒนาการตั้งแต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการมีกฎหมายว่าด้วยพรการเมืองฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งประกอบด้วยพัฒนาการของกฎหมายเป็น 8 ช่วง (กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, 2566, น. 145-176) ดังนี้

2.1 ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนมีกฎหมายว่าด้วยพรการเมือง

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 คณะราษฎรมีแนวคิดที่จะจัดตั้งพรการเมืองขึ้น และในขณะเดียวกันกลุ่มที่มีชื่อว่า “คณะชาติ” ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลภายนอกคณะราษฎรมีความคิดจะจัดตั้งพรการเมืองเช่นกัน แต่รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่อนุญาต ด้วยเหตุผลที่ว่าพึงเปลี่ยนแปลงการปกครองมายังไม่นาน ยังไม่ถึงเวลาอันสมควร (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2515, น. 104) ในเวลาต่อมาได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรการเมืองขึ้นมาสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนี้ มีเพียง 2-3 มาตรา เพื่อให้รัฐบาลได้กำหนดรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติได้ตามที่รัฐบาลมีความเห็น โดยในการเสนอร่างกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้สามารถมีการรับรองพรการเมืองได้โดยกฎหมาย สืบเนื่องมาจากในขณะนั้นไม่มีการรับรองการจัดตั้งพรการเมือง เมื่อไม่มีกฎหมายรับรองก็ไม่สามารถจัดตั้งพรการเมืองได้ และเมื่อไปขอจดทะเบียนที่กรมตำรวจ (ในขณะนั้น) ก็ได้รับการปฏิเสธการจดทะเบียนด้วยเหตุว่าเป็นสมาคมการเมืองไม่สามารถจดทะเบียนได้ และถ้าหากฝ่าฝืนให้มีการจัดตั้งพรการเมืองโดยไม่มีการไปจดทะเบียนที่กรมตำรวจก็อาจจะถูกฟ้องร้องได้ในฐานะที่เป็นสมาคมไม่จดทะเบียนซึ่งถือว่ามิชอบอาญาที่สูงได้ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักอย่างมากในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 สนับสนุนอยู่เบื้องหลังไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติพรการเมืองไว้พิจารณาก่อนสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ อันเป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติพรการเมืองไว้พิจารณา ทั้งนี้ ก่อนหน้าที่ในหลวงรัชกาลที่ 7 จะทรงสละราชสมบัติ พระองค์ได้มีคำร้องมายังรัฐบาลให้ยอมให้มีการจัดตั้งพรการเมืองขึ้นแต่ก็ไม่เป็นผล เป็นอันว่าในช่วงระยะนี้ไม่เกิดกฎหมายว่าด้วยพรการเมืองขึ้น (หยุด แสงอุทัย, 2512, น. 82)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยเพิ่งเสร็จสิ้นจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และเพื่อจะแสดงให้เห็นนาอารยประเทศเห็นว่ามีระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแล้วใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แทน

โดยได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน . . . การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง. . . ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นการแบ่งแยกออกอย่างชัดเจนแล้วระหว่างพรรคการเมืองกับสมาคม โดยไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาบังคับใช้กับพรรคการเมือง ดังนั้นแล้ว ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) เป็นต้นมา บุคคลย่อมมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ด้วยเหตุว่าไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองมาจำกัดขอบเขตของการใช้เสรีภาพดังกล่าว แต่พรรคการเมืองอาจจะไม่ได้สิทธิบางประการที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองพึงจะให้ (หยุด แสงอุทัย, 2512, น. 82-83) อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ตาม แต่เป็นการบัญญัติที่อยู่รวมกับการใช้เสรีภาพในด้านอื่นด้วย

ในปี 2490 เกิดรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง แล้วมีการประกาศยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) แล้วนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490) แทน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ฉะนั้นแล้ว ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้าบุคคลจะตั้งพรรคการเมืองก็ต้องตั้งในรูปแบบของสมาคมธรรมดา ซึ่งในทางความเป็นจริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะว่าจะไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจากกรมตำรวจนั่นเอง ในเวลาต่อมา หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) ได้มีการบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองชัดเจนขึ้นกว่าเดิม โดยอยู่ในมาตรา 39 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และ มาตรา 39 วรรคสอง บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้” ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว บทบัญญัติมาตรานี้มีได้แต่เพียงรับรองการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่เพียงเท่านั้น แต่รวมถึงการวางข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพด้วยสองประการ คือ ประการแรก พรรคการเมืองต้องดำเนินการตามวิถีประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองโดยวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดียว ประการที่สอง พรรคการเมืองต้องดำเนินการโดยไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้เป็นไปตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (หยุด แสงอุทัย, 2512, น. 83-84) แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายพรรคการเมืองมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า พัฒนาการในช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในยุคปัจจุบัน สำหรับพัฒนาการในช่วงนี้ อาจแบ่งได้เป็นสองระยะใหญ่ คือ ระยะแรกเป็นช่วงที่ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงจากรัฐธรรมนูญให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงมีสถานะเป็นสมาคมอย่างหนึ่ง

แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถจดทะเบียนเป็นสมาคมได้เพราะกฎหมายไม่อนุญาตให้จดทะเบียนสมาคมที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ส่วนในระยะที่สอง มีบทบัญญัติรับรองให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในระยะนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองแยกออกจากการจัดตั้งสมาคมอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้มีการตรากฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้กับพรรคการเมือง

2.2 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

ภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495) มาตรา 26 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” หมายความว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ทันที และห้ามมิให้น่ากฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้แล้วก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเฉพาะทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับสิทธิบางประการ ทั้งนี้ เมื่อไปพิจารณาสภาพการเมืองในขณะนั้นทุกกลุ่มการเมืองมีความโน้มเอียงไปในแนวทางที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่รอการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง รัฐบาลขณะนั้นได้ตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้น และในเวลาต่อมาได้เสนอร่างให้สภาผู้แทนราษฎรและนำมาสู่การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498” ในที่สุด (หยุด แสงอุทัย, 2512, น. 84-85) โดยการตรากฎหมายฉบับนี้ปรากฏคำปรารภความว่า “เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยมีให้ต้องหวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง”¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลต่อการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยก่อนวันที่มีการเลือกตั้งใหญ่เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550 ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาทั้งสิ้น 23 พรรคการเมือง ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นปรากฏว่ามีพรรคที่มีที่นั่งในสภา จำนวน 8 พรรค และมีข้อสังเกตว่ามีผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 13 คน ทั้งนี้ ภายหลังการเลือกตั้งมีพรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่เพิ่มอีก 7 พรรค ทั้งนี้ การเลือกตั้งที่ผ่านมาได้มีการกล่าวหาว่ามีการจัดการเลือกตั้งแบบทุจริตมีการโกงการเลือกตั้ง ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้ประชาชนในขณะนั้นเป็นอย่างมาก อันเป็นเหตุผลและข้ออ้างสำคัญสำคัญที่นำมาสู่การรัฐประหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม โดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วงเริ่มแรกของการรัฐประหารจอม

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พลสฤกษ์ดีก็ใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมืออำพรางการใช้อำนาจอยู่ระยะหนึ่ง หลังจากนั้นก็ทำการรัฐประหารตนเอง ในวันที่ 21 ตุลาคม 2501 (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 401-402)

2.3 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 โดยได้บัญญัติการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 37 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ การจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” ประกอบกับไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองใช้บังคับด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ดังนั้น เพื่อให้เป็นการอนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ขึ้น¹ ซึ่งนับเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่สอง นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2511

ผลของกฎหมายฉบับนี้มีการขอจัดตั้งพรรคการเมืองจำนวน 12 พรรค ในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 และภายหลังการเลือกตั้งมีเพิ่มอีกจำนวน 4 พรรค ทั้งนี้ ภายหลังการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด ทำให้พรรคการเมืองของผู้ที่สืบทอดอำนาจจากรัฐบาลเดิมต้องอาศัยบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งต่อมาภายหลังเหล่าสมาชิกรัฐสภาได้ไปจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแล้วเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตน อันเป็นเหตุผลสำคัญที่นำมาสู่การรัฐประหารตนเองของ จอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในฉบับหลังอย่างมาก รวมถึงฉบับปัจจุบัน (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 404)

2.4 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ถือเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่สามของไทย ตราขึ้นโดยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) ซึ่งมีผลพวงมาจากการเรียกร้องประชาธิปไตยจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยได้บัญญัติหลักการใหม่เกี่ยวกับพรรคการเมืองหลายประการ เช่น กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง สาเหตุที่บัญญัติเช่นนี้มา

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

จากพฤติกรรมในอดีตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองแล้วเกิดการเรียกร้องผลประโยชน์ในภายหลัง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 404) การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ปรากฏในคำปรารภว่า “โดยที่เป็นการเห็นสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมือง และสมควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ที่ห้ามมิให้จัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเสีย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้นักการเมืองมีตัวเลือกสองทางในการที่ต้องสังกัดพรรคการเมือง คือ การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเองหรือการหาพรรคการเมืองเพื่อเข้าสังกัด ด้วยเหตุนี้เองทำให้เกิดพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมากถึง 56 พรรคด้วยกัน แต่มีข้อน่าสังเกตว่า เมื่อมีการยื่นจดทะเบียนพรรคอย่างมากทำให้เกิดปัญหาการแย่งใช้ชื่อรวมถึงแนวนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันด้วย ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลานี้ได้เกิด “พรรคประชาธิปไตย” ซึ่งเริ่มพัฒนาให้พรรคการเมืองสู่การเป็นพรรคมวลชน โดยดำเนินการรวบรวมสมาชิกและขยายสาขาของพรรคในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่แล้วสิ่งที่ไม่อยากให้เกิดขึ้นต่อระบบการเมืองไทยก็เกิดขึ้นอีกครั้ง คือ เหตุการณ์รัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 405) นำมาสู่การหยุดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ทั้งนี้ สิ่งที่เป็นข้อสังเกตในกฎหมายฉบับนี้ คือ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้การใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมิได้เป็นไปโดยธรรมชาติของการเกิดขึ้นของพรรคการเมือง แต่กลายเป็นที่รองรับหรือฐานทางกฎหมายของผู้ก่อตั้งหรือหัวหน้าพรรคการเมืองแทน ดังนั้นแล้ว การจัดตั้งหรือการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองจึงมีนัยยะที่แตกต่างไปจากระบบที่ไม่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ส่งผลถึงปัญหาในยุคปัจจุบันอย่างมีนัยยะสำคัญ

2.5 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) ฉากทัศน์ของพรรคการเมืองไทยก็เปลี่ยนไป การดำเนินการของพรรคจำเป็นต้องใช้ทุนทรัพย์จำนวนมากในการขับเคลื่อน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่น่าพึงพอใจเท่าที่ควร อาทิ พรรคการเมืองต้องมีจำนวนสมาชิกที่มากขึ้นกว่าเดิม พรรคการเมืองต้องมีหน้าที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งอย่างน้อยตามจำนวนที่กำหนดในการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้ง เป็นต้น สำหรับที่มาของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เกิดขึ้นจากการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 และได้รับการแก้ไข

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

เพิ่มเติมเล็กน้อย เมื่อปี พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ในเวลาต่อมาแม้ว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จะทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แต่ก็ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 406)

ผลของกฎหมายฉบับนี้ จากบทบัญญัติกฎหมายที่ทำให้พรรคการเมืองต้องใช้ทุนที่สูงในการขับเคลื่อนกิจการของพรรค ดังนั้นแล้ว เมื่อต้นทุนของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมีจำนวนที่สูง ผู้ลงทุนย่อมคิดถึงผลตอบแทนที่จะได้รับด้วยและในเมื่อเป็นสิ่งที่พิสูจน์แล้วว่าผลที่ได้รับคุ้มกับการลงทุน จึงนำไปสู่การใช้วิธีที่ไม่ได้เป็นไปตามครรลองของประชาธิปไตยในการถอนทุนคืน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อสิทธิขายเสียง การคอร์รัปชันทางการเมือง เป็นต้น จึงเป็นหนึ่งในสาเหตุของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แต่ก็ได้ไม่มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ถึง 6 ครั้งแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองได้ จนนำไปสู่ยุคของการปฏิรูปการเมืองในช่วงถัดจากนี้ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 406-407)

2.6 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

นับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มีผลใช้บังคับ ทำให้ต้องมีการร่างกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองใช้บังคับด้วย ซึ่งไม่ได้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติธรรมดาอย่างในอดีตแต่อยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 323 ว่า “. . . ภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ...ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง . . .” ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นกรอบกว้างๆ ไว้ว่าในพระราชบัญญัติที่จะมีการยกร่างขึ้นใหม่นั้นจะต้องมีประเด็นสำคัญ ๆ ประเด็นใดบ้าง ซึ่งในระยะเวลาที่จำกัดนี้ทำให้ขาดในบางประเด็นที่สำคัญไปและนำมาสู่จุดอ่อนของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นในภายหลัง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 407) สำหรับคำปรารภในการตรากฎหมายฉบับนี้ความว่า “. . . โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนตั้งอยู่บนความคาดหวังว่าจะมาปฏิรูปการเมือง แต่ความคาดหวังนั้นก็ได้ไม่ถึงจุดหมาย เพราะเกิดจุดอ่อนต่อการปฏิรูปการเมือง คือ “พรรคการเมือง” แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะมีความหวาดระแวงที่ต่อพรรคการเมือง จึงได้วางกลไกที่จะทำให้มีการกีดกันพรรคการเมืองออกจากวงจรของวุฒิสภาก็ตาม หรือวางหลักการใหม่ ๆ ในหลายเรื่องก็ตาม

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

แต่ขณะเดียวกันกลับไม่ได้ใส่ใจต่อการที่ที่จะยกระดับพรรคการเมืองของไทยให้ได้ตามมาตรฐานระดับสากลเท่าที่ควร และผู้ที่มีอำนาจบางคนไม่เข้าใจหลักการตามกฎหมายและยอมเป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายผู้มีอำนาจเสียเอง ทำให้การปฏิรูปการเมืองในยุคนี้ไม่เป็นผล ซึ่งไม่ได้แตกต่างจากอดีตที่การจัดตั้งพรรคการเมืองยังเป็นเรื่องของการจัดตั้งเพื่อเป็นฐานทางการเมืองของผู้นำ แต่เปลี่ยนจากพรรคการเมืองของทหาร มาสู่ “พรรคการเมืองของนายทุน” จนนำมาสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและการรัฐประหารยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ในท้ายที่สุด (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 410-411)

2.7 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ถูกร่างขึ้นมาบนสถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติของสังคมไทยภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เจตนารมณ์อย่างชัดเจนของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ คือ ต้องการสถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความยั่งยืนขึ้นในสังคมไทยเพื่อแก้ไขปัญหาและขจัดจุดอ่อนที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมุ่งรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนเพิ่มมากขึ้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 27) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า หลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2550 โดยส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายกับฉบับที่แล้วแต่กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่มาตรการในการยุบพรรคการเมืองซึ่งเป็นปัญหาที่ขัดกับหลักการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 411) สำหรับคำปรารภในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ความว่า “โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และสมควรกำหนดวิธีจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการเงินและการอุดหนุนทางการเงินของพรรคการเมือง ตลอดจนการเลิกและการยุบพรรคการเมือง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่พบว่าพรรคการเมืองไม่สามารถออกแบบโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองและระบบการบริหารงานภายในพรรคได้โดยเสรี แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการที่เป็นอุปสรรค อาทิเช่น เรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง การบังคับให้ใช้จ่ายเงินตามแบบที่กำหนด การบังคับให้ต้องตั้งสาขาพรรคการเมืองไว้ทุกภาค เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ส่งผลให้การใช้เสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่พึงจะเป็นถูกจำกัดให้ลดน้อยถอยลงไปจนเกินสมควร (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, น. 220-222) และการมีกฎเกณฑ์ในการควบคุมพรรคการเมืองมากเกินไป อาจมองได้ว่าพรรคการเมืองมีลักษณะที่คล้ายกับว่าเป็นองค์กรภายใต้

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

การดูแลของรัฐ ที่มีได้เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการแสดงเจตจำนงในทาง การเมืองเสียแล้ว (พรณชญา ศิริวรรณบุศย์, 2557, น. 92) ทั้งนี้ เมื่อมีการรัฐประหารอีกครั้งในประวัติศาสตร์ การเมืองไทยในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงและมีผลห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุม หรือดำเนินกิจการใด ๆ ในทางการเมือง และ การดำเนินการเพื่อการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรรคการเมืองให้ระงับไว้เป็น การชั่วคราว รวมทั้งให้ระงับการ จัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวด้วย¹ ดังนั้น แล้ว จากประกาศฉบับดังกล่าวทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองต้องหยุดชะงักไว้ชั่วคราว แต่ก็ยังคงอยู่ในระบบการเป็นพรรคการเมืองเหมือนเดิม ทั้งนี้ เมื่อตรวจสอบข้อมูลของพรรคการเมืองที่ ยังดำเนินการอยู่ภายหลังประกาศฉบับนี้ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ถึงจำนวน 74 พรรค (ข้อมูล ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2557)²

2.8 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “บุคคลมี เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเป็นเช่นไรนั้นบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคสองได้กำหนดไว้ว่า “. . . อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้ เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและ การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคล ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 130 (4) กำหนดให้ มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้น จึงต้องมีการตรากฎหมายให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เมื่อไปดูระยะเวลาของการร่างกฎหมายฉบับนี้ในคำบันทึกของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ ความว่า “. . . ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กรธ. . . ยังมีภารกิจต้องยกร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ จำนวน 10 ฉบับ ให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน เท่ากับ กรธ.มีเวลาเฉลี่ยในการร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับละ 24 วันเท่านั้น . . .” (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2561, น. 116) ซึ่งผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกต

¹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 57/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ ต่อไป (ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2557) โดยให้มีผลตั้งแต่ 22 พฤษภาคม 2557

² ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2557

ว่าการมีระยะเวลาที่จำกัดมากในการร่างกฎหมายฉบับนี้อีกทั้งผู้ร่างเองได้วิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดพลาดในอดีตถี่ถ้วนแล้วหรือยังในการนำมาออกแบบกฎหมายฉบับนี้ สำหรับคำปรารภต่อเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปรากฏเหตุผลว่า “กรณีจึงสมควรกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ ภายหลังจากวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2562 มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562 โดยสืบเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 150 วัน ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีผลใช้บังคับ² ในเวลาต่อมา นำมาสู่การจัดการเลือกตั้งใหญ่ในวันที่ 24 มีนาคม 2562 โดยพบว่า มีพรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวนทั้งสิ้น 77 พรรคการเมือง³ และในจำนวนนี้มีจำนวน 44 พรรคการเมืองที่แจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติเสนอให้รัฐสภาพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 272 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)⁴

เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยบนบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีข้อเสนอจากท่านศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ในแนวทางของการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่สำคัญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น. 74-76) ดังนี้

ประการแรก เปลี่ยนจากระบบอนุญาตในการจดทะเบียนพรรคการเมืองให้เป็นระบบการตั้งได้โดยเสรี กล่าวคือ เปลี่ยนจากระบบการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่จากระบบอนุญาตโดยการจดทะเบียนมาเป็นระบบ “เสรีภาพโดยแท้” โดยเสนอให้ตัดหมวด 1 (มาตรา 9-19) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ออก อันมีผลทำให้เปลี่ยนจากระบบอนุญาตเป็นระบบจัดตั้งพรรคการเมืองโดยเสรีซึ่งจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยด้วย

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

² พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562

³ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง รายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (ประกาศวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562)

⁴ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (ประกาศวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562)

ประการที่สอง ประนิยามของ “พรรคการเมือง” และกลไกสนับสนุนพรรคการเมืองใหม่ กล่าวคือ ท่านเสนอปรับนิยามความหมายตามแนวทางกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของเยอรมันความว่า “กลุ่มบุคคลซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องหรือดำเนินการในระยะเวลายาวเพื่อต้องการให้มีผลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง และต้องการมีตัวแทนของตนในสภาผู้แทนราษฎร หากกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้นำเสนอต่อสังคมถึงความมุ่งมั่นตั้งใจอย่างจริงจังเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว” นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องไม่มีต้นทุนในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองควรมีมาตรการเชิงสร้างสรรค์ในการสนับสนุนพรรคการเมือง อาทิ การสนับสนุนด้านค่าใช้จ่าย เป็นต้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับแรก จนถึงฉบับปัจจุบัน ใช้ระบบขออนุญาตโดยการจดทะเบียนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ยกเว้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ใช้ระบบจดทะเบียน) และได้มีการกำหนดเงื่อนไขอย่างมากมายในการจดทะเบียนและดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง และรวมถึงการกำหนดจำนวนบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน มีการตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะนี้ ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้เป็นพรรคการเมืองที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริงแต่เป็นพรรคการเมืองของชนชั้นนำ กล่าวคือ การกำหนดเงื่อนไขให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 500 คนนั้น เมื่อเริ่มที่คนจำนวนมากทำให้การดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายและต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ดังนั้นแล้ว มีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนคนธรรมดาออกจากการมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของพลเมือง แต่กลับกลายเป็นเรื่องของพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องของเหล่าชนชั้นนำเท่านั้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น. 69-70)

ดังนั้นแล้ว จึงถือได้ว่ากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาขบวนการประชาสังคมไปสู่กลุ่มการเมืองและพัฒนาไปสู่พรรคการเมืองได้ ดังนั้น ในการใช้เสรีภาพของประชาชนว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นสิ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรคใหญ่ในการที่จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง คือ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ดังคำกล่าวที่ว่า “พรรคการเมืองไม่อาจเข้มแข็งได้โดยการตรากฎหมายฉ้อฉล การขูดคลองขึ้นภูเขาก็ก็นำขึ้นภูเขาได้ฉนั้น” ดังนั้นแล้ว จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ระบบกฎหมายไทยมีการสร้างระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็งในระบบการเมืองการปกครองไทยต่อไป (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น. 70)

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากการศึกษาถึงพัฒนาการกฎหมายว่าด้วยพรกการเมืองของไทยพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายพรกการเมืองมาแล้วจำนวน 7 ฉบับ แต่อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายหลายฉบับเช่นนี้มิได้ทำให้ระบบพรกการเมืองของไทยมีความเข้มแข็ง อีกทั้งการจัดตั้งพรรคก็ค่อนข้างยากโดยเฉพาะการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยบนบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองสร้างเงื่อนไขให้พรรคการเมืองเกิดปัญหาในกระบวนการจัดตั้งพรรคที่ต้องอาศัยทุนจำนวนมากในการที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขทางกฎหมาย ประกอบกับได้กำหนดให้เงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองไปผูกกับการสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองถ้าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจัดตั้งพรรคได้ ฉะนั้น จึงถือว่ากฎหมายพรรคการเมืองเป็นอุปสรรคขนาดใหญ่ต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

3.2 ข้อเสนอแนะ

ควรปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กฎหมายพรรคการเมืองของไทยควรมีระยะเวลาในการบังคับใช้ที่ยาวนานและไม่ควรยกเลิกกฎหมายบ่อยครั้ง ประกอบกับควรกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายที่มีให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง เช่น ให้ประชาชนที่มีทุนจำนวนน้อยสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยได้

4. เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว. (2566). *การยุบพรรคการเมืองตามระบบกฎหมายไทย*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศไทย*. ใน *รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2556). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรกรณ์ นิลประพันธ์. (2561). สัจจิตเป็นเกราะกำบังศาสตร์พ้อง. ใน *ความเข้าใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พรณชญา ศิริวรรณบุศย์. (2557). กฎหมายพรรคการเมืองและผลกระทบต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพรรคการเมืองในประเทศไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 6(1), 75-96.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). *กฎหมายเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. วิญญูชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. *วารสารนิติศาสตร์*, 36(1), 1-27.
- หยุด แสงอุทัย. (2512). *คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511*. โอเดียนสโตร์.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2010, October 15-16). Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission. In *The Venice Commission at its 84th Plenary Session*. [Symposium]. Venice.

หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะกับบริการสาธารณะ ประเภทคมนาคมขนส่งทางบกในปัจจุบัน

Principles of continuity in the provision of public services and public services Current types of transportation

เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย¹

Krirkkiat Thipchai²

วันที่รับบทความ : 10 พฤษภาคม 2567

วันที่แก้ไขบทความ : 15 พฤษภาคม 2567

วันที่ตอบรับ : 20 พฤษภาคม 2567

วันที่เผยแพร่ : 14 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการในเวลาใดและสามารถหยุดให้บริการได้หรือไม่ และประชาชนสามารถมีสิทธิอย่างไรหากเกิดปัญหาในการใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก

จากการศึกษาพบว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ยังเป็นหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงเพราะศาลปกครองได้นำหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะจึงอาจถูกนำไปปรับใช้ในคดีปกครองอื่น ๆ ได้ นอกจากนั้น การที่หน่วยงานของรัฐหรือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะจนเป็นเหตุให้บริการ

¹ เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี เลขที่ 2 ถนนราชธานี ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี, E-mail: tonkroekkiat@gmail.com

² Krirkkiat Thipchai Faculty of Law Ubon Ratchathani Rajabhat University No. 2 Ratchathani Road, Nai Mueang Subdistrict, Mueang Ubon Ratchathani District Ubon Ratchathani Province, E-mail: tonkroekkiat@gmail.com

สาธารณะนั้นสะดุดหยุดลง ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว และเวลาในการให้บริการทั่วไปคือ 5.00 – 22.00 น. โดยประมาณ และไม่ปรากฏว่ามีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาเดินรถโดยสารหรือรถไฟฟ้าแต่อย่างใด รวมถึงหากประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกพบเจอปัญหาสิทธิร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนั้นยังมีสิทธิการฟ้องคดี ไปยังศาลยุติธรรมได้ในกรณีที่ได้รับอันตรายแก่กายหรือชีวิต เท่านั้น ส่วนการฟ้องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นการฟ้องในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่จริง ๆ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ โดยควรกำหนดให้หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องบังคับให้รัฐปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อประโยชน์ของประชาชน รวมถึงควรกำหนดระยะเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งทางบกให้ชัดเจน และควรควรกำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยา ก่อนฟ้องคดีตามสมควร

คำสำคัญ: หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ; บริการสาธารณะ; การคมนาคมขนส่งทางบก

Abstract

This article aims to study whether the principle of continuity in providing public services has been enacted into written law. According to the principle of continuity in providing public services, public land transportation services must operate at what times and whether they can be discontinued. Additionally, what rights do citizens have if problems arise in using public land transportation services?

The study found that the principle of continuity in providing public services is a general legal principle that has not been enacted into written law. However, it remains an important principle to consider, as the Administrative Court has applied the principle of continuity in providing public services in its rulings. Therefore, the principle of continuity in providing public services may be applied in other administrative cases as well. Additionally, if a government agency or a private party in a contractual relationship fails to fulfill an administrative contract in providing public services, resulting in an interruption of those services, it is considered a violation of the principle of continuity in providing public services. The general service hours are approximately from 5:00 AM to 10:00 PM, and there are no specific regulations, rules, or laws governing the operation hours of buses or electric trains. Furthermore, if public land

transportation service users encounter problems, they have the right to directly report the issues to the relevant authorities. They also have the right to file a lawsuit with the civil court if they suffer bodily harm or life-threatening injuries. However, lawsuits regarding the provision of public services must be filed only in cases where the relevant authorities neglect or delay their duties.

The researcher has the following recommendations: The principle of continuity in providing public services should be established as a strict criterion that the state must adhere to for the benefit of the public. Additionally, the timeframe for providing public land transportation services should be clearly defined. Furthermore, it should be stipulated that citizens who suffer damages should receive appropriate compensation before filing a lawsuit.

Keywords: Principle of continuity in the provision of public services; public services; land transportation

1. บทนำ

เมื่อสังคมพัฒนาขึ้น มีสมาชิกในสังคมมากขึ้นและหลากหลายขึ้น ส่งผลให้รัฐมีภารกิจเพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลรักษาความปลอดภัย รัฐจะต้องจัดทำภารกิจอีกประเภทเพิ่มเติมขึ้นมาคือภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น (สุรพล นิติไกรพจน์, 2543, น. 21) ภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะ คือ การส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมและประชาชนอยู่ดีกินดี ส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายและทางจิตใจ ประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น การให้บริการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน ค้ำครองการบริโภคของราษฎร ฯลฯ (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529, น. 6)

หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายปกครองเป็นหลักการที่รัฐต้องคำนึงถึงในการจัดทำบริการสาธารณะเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหลักความอ่อนตัวปรับเปลี่ยนได้และหลักความเสมอภาค บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกเป็นบริการสาธารณะที่ส่งผลให้ประชาชนมีความสะดวกในการเดินทางมากขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เช่น รถไฟฟ้า รถโดยสารสาธารณะประเภทรถตู้และรถโดยสาร ทางด่วน เป็นต้น

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้คำนึงถึงหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะในขณะปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ โดยมีประเด็นที่มุ่งศึกษา ดังนี้ 1) หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ 2) ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการในเวลาใดและสามารถหยุดให้บริการได้หรือไม่ 3) ประชาชนสามารถมีสิทธิอย่างไรหากเกิดปัญหาในการใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก

ผู้เขียนจึงหวังว่าบทความนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้สนใจและเห็นความสำคัญของหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปประเภทหนึ่ง

2. หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะกับบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกในปัจจุบัน

2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

ในสังคมหนึ่ง ๆ การกิจของรัฐในยุคดั้งเดิมนั้นในสมัยโบราณ รัฐได้เข้าควบคุม กำกับดูแลชีวิตประจำวันของประชาชนในทุก ๆ ด้านอาจจะเนื่องจากเป็นรัฐเล็ก ๆ มีประชาชนไม่มากมีรูปแบบการปกครองแบบกษัตริย์ ทำให้การกิจของรัฐในยุคโบราณรัฐเข้าดูแลในทุก ๆ เรื่อง ต่อมาในสมัยก่อนยุคคลาสสิกซึ่งสืบเนื่องจากประชาชนถูกจำกัดในเรื่องเสรีภาพจากสมัยโบราณ ทำให้เกิดการเรียกร้องในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ดังนั้นแนวคิดของรัฐในเรื่องนี้จำกัดเรื่องที่รัฐไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยวกับ โดยยึดหลักที่ว่า ธุรกิจควรปล่อยให้ไปเองตามธรรมชาติ รัฐจะเข้ายุ่งเกี่ยวกับเมื่อประโยชน์ทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรมหรือการค้าขาย วิธีการของรัฐ คือ การออกกฎหมายตั้งกำแพงภาษี จำกัดการนำสินค้าเข้าและห้ามนำเงินและทองแท่งออกนอกประเทศ ต่อมาพวกพาณิชย์นิยม (Mercantilism) โดย Petty เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษคนแรกที่กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐบาลไว้ว่า ต้องมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ รักษาราชบัลลังก์ของผู้ปกครองประเทศและต้องมีศาลยุติธรรมและให้การดูแลของสวัสดิการของประชาชน

ในช่วงก่อนทศวรรษที่ 30 มีแนวความคิดด้านเสรีนิยมของสำนักคลาสสิกที่มี Adam Smith เป็นนักคิดสำคัญ มีแนวคิดถือหลักเสรีภาพทางเศรษฐกิจและการค้าขายในตลาดเสรีภาพ รวมถึงการคัดค้านการวางข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หลักเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม หลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักการแบ่งปันในตลาด จนกระทั่งในช่วงหลังทศวรรษที่ 30 เป็นต้นมา รัฐได้เปลี่ยนแปลงบทบาทโดยมีสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ คือ เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (ปี ค.ศ. 1930-1938) และสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II) ทำให้การผลิตและการค้าขายมี

ปัญหา และความต้องการมีการเปลี่ยนแปลงโดยความต้องการสินค้ามีมาก แต่ไม่สามารถผลิตได้ตามที่ต้องการ เนื่องจากต้องนำวัตถุดิบไปผลิตเป็นยุทธปัจจัย เช่น ปืน กระสุน เป็นต้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งมีแนวความคิดว่า “การจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต้องนำมาจัดการการวางแผนการใช้ทรัพยากรมาใช้” จากสาเหตุทั้ง 2 ประการทำให้รัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางโดยรัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากการเป็น รัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยมาเป็นรัฐที่จัดทำบริการที่รัฐจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การจำหน่ายไฟฟ้า การจัดหาน้ำประปาสำหรับอุปโภคและบริโภคหรือการให้บริการสื่อสารทางด้นโทรคมนาคม รถโดยสารสาธารณะ รถไฟ เป็นต้น

ในประเทศไทยนั้น การบริการสาธารณะระยะแรก ๆ นั้น ได้เกิดขึ้นโดยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ ในรูปแบบที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ เพื่อแก้ปัญหาการขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานของระบบราชการแบบเดิม แต่เมื่อสังคมมีความเปลี่ยนแปลงและเจริญเติบโตไปอย่างมาก รัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้ดำเนินการกิจการในการบริการสาธารณะนั้นก็มิใช่อำนาจในการดำเนินงานหลายประการ เช่น การขาดแคลนเงินทุนในการลงทุนเพิ่มเติม ระบบโครงสร้างที่ยังต้องดำเนินงานภายใต้กฎหมายเพราะยังมีสภาพเป็นองค์กรของรัฐ ทำให้รัฐต้องมีหน้าที่ปรับปรุงและพัฒนาบริการสาธารณะที่ตนจัดทำอยู่ให้ทันสมัยกว่าเดิมโดยการให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐหรือจัดทำบริการสาธารณะรัฐ

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นความรับผิดชอบของรัฐ การเจรจาตกลงของทั้งสองฝ่ายในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวปรากฏในรูปของสัญญาทางปกครอง อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือเทคนิคของบริการสาธารณะ หรืออาจจะต้องขยายขอบเขตของการให้บริการออกไปในเขตพื้นที่หรือชุมชนซึ่งทำให้ต้องมีการลงทุนอย่างมหาศาล ทำให้ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะตามที่ตนต้องการอย่างแท้จริง

การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นการมอบการดำเนินการของบริการสาธารณะให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง ในประเทศไทยนั้นการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนเกิดจากสัญญาของภาครัฐหลายรูปแบบ เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 การให้สัมปทาน เช่น สัมปทานการให้เอกชนนำรถร่วมเข้าร่วมเดินรถ หรือ การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เป็นต้น (เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย, 2559, น. 1-4)

2.2 หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (principe de continuité)

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (principe de continuité) ได้ถูกกล่าวขึ้นเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” หลังจากนั้นมาศาลปกครองก็ให้ความสำคัญกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องนี้ไม่มีมาตรฐานแน่นอนที่ตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะเช่นไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล หมายถึงวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จำเป็นต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ เช่น พิพิธภัณฑสถานกำหนดเวลา เปิด-ปิด ได้ หรือการหยุดพักร้อนประจำปี เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น. 46-47)

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย เช่น บริการสาธารณะที่ให้บริการไฟฟ้า ประปาหรือการขนส่งมวลชนหยุดชะงัก ย่อมจะก่อความเดือดร้อนและความเสียหายแก่ประชาชนอย่างมาก ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำจึงถือเป็นหลักสำคัญที่ต้องทำให้สม่ำเสมอและเป็นนิจเพราะความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547, น. 393-395)

สำหรับบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง หลักที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการเป็นนิจโดยสม่ำเสมอ ย่อมมีผลบังคับอย่างเคร่งครัดในกรณีที่เกี่ยวกับผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะ ถ้ากิจการที่ให้สัมปทานหรือเอกชนจัดทำต้องหยุดชะงักลงเพราะการกระทำผิดของเอกชนนั้นเอกชนผู้นั้นจักต้องถูกบังคับลงโทษตามที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญา ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะให้ดำเนินการไปตามปกติ หากบริการสาธารณะเกิดขัดข้องหรือหยุดชะงักลงไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ (ประยูร กาญจนดุล, 2538, น. 114-115) โดยผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อการปฏิบัติราชการบุคลากรภาครัฐและสัญญาทางปกครอง (บุบผา อัครพิมาน, 2548, น. 22-24) มีดังนี้

2.2.1 ผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อการปฏิบัติราชการ

ทำให้เกิดระบบการรักษาราชการแทน เช่น กรณีนายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน เป็นต้น

2.2.2 ผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อบุคลากรภาครัฐ

ในระบบกฎหมายไทยนั้น ห้ามมิให้ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน ส่วนในระบบกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะได้มีผลห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน โดยมีการบังคับให้สหภาพของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนัดหยุดงานต้องแจ้งการนัดหยุดงานล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปัญหาล่วงหน้าได้ และในบริการสาธารณะบางประเภทที่การหยุดดำเนินการโดยเด็ดขาดอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะได้ เช่น โรงพยาบาล ดำรวจ ไฟฟ้า ฯลฯ ในบริการสาธารณะเหล่านี้ หากจะนัดหยุดงานต้องให้มีบริการขั้นต่ำ

2.2.3 ผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อระบบสัญญาทางปกครอง

ทำ แม้ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจนำหลักสัญญาต่างตอบแทนมาใช้ได้ คือ หลักที่ว่าหากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดนัดชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิไม่ชำระหนี้ตอบแทนจนกว่าจะได้รับ การปฏิบัติการชำระหนี้ของฝ่ายที่ผิดนัดนั้นไว้ได้ (l'exceptio non adimpleticontractus) ซึ่งหลักนี้ไม่อาจนำมาใช้ได้สัญญาทางปกครองโดยเฉพาะสัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ เพราะจะทำให้บริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำอยู่นั้นขาดความต่อเนื่องและประชาชนผู้ใช้บริการต้องเดือดร้อน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไป

หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปประเภทหนึ่ง ดังนั้น ความหมายและที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปจึงเป็นสิ่งสำคัญ มีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ความหมายของหลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไป หมายถึง หลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายประเทศทั้งระบบ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบระเบียบ วางอยู่บนพื้นฐาน หลักการที่สำคัญหลายหลักการ (พนารัตน์ มาศผดาด, 2563, น. 64) เป็นหลักกฎหมายที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ปรากฏในตัวบทกฎหมายโดยตรง แต่ศาลจะเป็นผู้สกัดหลักดังกล่าวออกมาใช้กับฝ่ายปกครองใน กิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, น. 501)

2.3.2 ที่มาของหลักกฎหมายทั่วไป

ในการพิจารณาคดีของศาลหากกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่สามารถนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีปกครองได้ หลักกฎหมายทั่วไปจะมีความสำคัญขึ้นมาทันทีเพราะศาลปกครองสามารถนำหลักกฎหมายทั่วไปมาอุดช่องว่างในกรณีดังกล่าว ศาลจึงได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมา การศึกษาที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปจึงมีความสำคัญ มีรายละเอียด (บุบผา อัครพิมาน, 2548, น. 2-9) ดังนี้

1) กฎหมายลายลักษณ์อักษร

หลักกฎหมายทั่วไป อาจเกิดขึ้นจากการตีความตัวบทกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย มิใช่มีผลบังคับเพราะกฎหมายเขียนไว้

2) กฎหมายจารีตประเพณี

กฎหมายจารีตประเพณีคือ หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสังคมที่ปฏิบัติต่อกันและได้ยอมรับกันมาเป็นเวลานาน

3) แนวบรรทัดฐานของศาล

หลักกฎหมายทั่วไปเกิดขึ้นจากการสร้างโดยศาลแต่ก็ยังคงมีความแตกต่างกับคำพิพากษาของศาลหลายประการ ดังนี้

(1) ศาลไม่สามารถสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยอำเภอใจ จะต้องสร้างให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคม เพราะหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้มาจากความเห็นส่วนตัวของศาล

(2) คำวินิจฉัยของศาลเกิดขึ้นจากการตัดสินคดีหนึ่งและเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเพื่อระงับข้อพิพาทในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ส่วนหลักกฎหมายทั่วไปสามารถนำไปปรับใช้ได้ในสถานการณ์ที่แตกต่างและหลากหลาย เช่น หลักความเสมอภาค เป็นต้น และนอกจากนั้นบรรทัดฐานของศาลยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่าหลักกฎหมายทั่วไป

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก

การคมนาคมทางบกได้เริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ พาหนะที่สำคัญได้แก่ ม้า อูฐ เกวียนและรถม้า ชาวโรมันในสมัยโบราณได้เริ่มสร้างถนนเชื่อมระหว่างกรุงโรมกับเมืองต่าง ๆ ในอาณาจักรโรมัน ตั้งแต่ 315 ปี ก่อนคริสตกาล เช่น สร้างถนนเชื่อมระหว่างกรุงโรมกับอังกฤษ กรุงโรมกับซีเรีย ตลอดจนถึงเมืองท่าสำคัญอื่น ๆ ของโรมัน จนมีคำกล่าวที่ว่า “ถนนทุกสายมุ่งสู่กรุงโรม” (“All roads lead to Rome”) การขนส่งทางบกด้วยเกวียน รถม้า อูฐ ช้างและม้า หรือยานพาหนะโดยใช้แรงงานสัตว์ชนิดอื่น ๆ ยังคงมีบทบาทสำคัญในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารตลอดมา (กรมขนส่งทางบก, 2567)

2.4.1 นิยามความหมายของการคมนาคมขนส่ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า การติดต่อไปมาถึงกัน การสื่อสาร ชื่อกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม การขนส่ง การพาณิชยกรรม การสื่อสาร และการอุตสาหกรรมศึกษา Oxford Learner's Dictionary ให้ความหมายว่า ระบบที่เคลื่อนย้ายคนหรือสิ่งของจากจุดหนึ่งไปสู่จุดอื่น ๆ ผ่านการใชยานพาหนะ ถนน ฯลฯ

สรุปได้ว่า การคมนาคมขนส่งหมายถึงการเคลื่อนย้ายคนหรือสิ่งของจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง (ภูมิพัทธ์ กิริติวิทย์, 2562)

2.4.2 รูปแบบของการคมนาคมขนส่ง

รูปแบบการคมนาคมขนส่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ตามลักษณะการเดินทางประกอบไปด้วย (ภูมิพัทธ์ กิริติวิทย์, 2562)

- 1) การคมนาคมขนส่งทางบก เป็นรูปแบบการขนส่งที่สามารถแบ่งย่อยออกเป็นการคมนาคมขนส่งทางถนนและการคมนาคมขนส่งทางราง
- 2) การคมนาคมขนส่งทางน้ำ มักจะมีระยะทางสั้น ๆ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องความลึกของแม่น้ำ ดังนั้นพาหนะที่ใช้ได้จึงเป็นเรือขนาดเล็กที่เดินทางได้ในระยะทางสั้นเท่านั้น แต่หากเป็นการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่มักจะเป็นการคมนาคมเพื่อการท่องเที่ยว
- 3) การคมนาคมขนส่งทางอากาศ ได้รับความนิยมอย่างมากทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เพราะมีความรวดเร็วและปลอดภัยกว่าการเดินทางด้วยรูปแบบอื่น

2.5 คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.242/2555

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อาจนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับสัญญาทางปกครองได้โดยตรง กล่าวคือ “...5) ฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะสามารถแก้ไขข้อสัญญาทางปกครองให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้ ตามหลักการบริการสาธารณะสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ แต่ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายที่เพิ่มขึ้นให้แก่คู่สัญญาตามความเป็นจริง แต่มิใช่การชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และในกรณีที่คู่สัญญาของฝ่ายปกครองประสบภาวะที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าและไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแบกรับภาระชดเชยค่าความเสียหายดังกล่าวตามความจำเป็นตามหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ...”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 650/2557

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า กรุงเทพฯ ได้จัดให้มีทางขึ้น-ลง เป็นบันไดเลื่อนด้วยระบบไฟฟ้าและมีลิฟต์ในบางจุดเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการที่สถานีขนส่งแล้วจำนวน 5 สถานี จากสถานีขนส่งรวมจำนวนทั้งสิ้น 23 สถานี อย่างไรก็ตาม เมื่อกรุงเทพฯ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ มิได้แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าเหตุที่มิได้จัดให้มีลิฟต์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการและจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงอื่น ๆ แก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและรถรางนั้น เกิดจากข้อจำกัดใด หรือมีปัญหาอุปสรรคใด กรณีจึงเห็นได้ว่าการจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและรถรางนั้น อยู่ในวิสัยที่กรุงเทพฯ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ จะดำเนินการได้ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 13 กันยายน 2550 เป็นระยะเวลากว่า 6 ปี แต่กรุงเทพฯ เพียงจัดให้มีทางขึ้น-ลงเป็นบันไดเลื่อนด้วยระบบไฟฟ้าและมีลิฟต์ในบางจุดที่สถานีขนส่งจำนวน 5 สถานี จากสถานีขนส่งรวมจำนวนทั้งสิ้น 23 สถานี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้ออ้างอื่นตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิจารณากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้กรุงเทพฯ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ จัดทำลิฟต์ที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี และจัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานีและจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้า

2.6 กรณีตัวอย่างการจัดทำบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกกับหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

ผู้เขียนขอยกกรณีตัวอย่างการจัดทำบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกที่เกิดขึ้นจากจากข่าวผ่านช่องทางเว็บไซต์ต่าง ๆ มีดังนี้

2.6.1 กรณีรถไฟฟ้า

1) วันที่ 28 มีนาคม 2567 เวลาประมาณ 09.00 น. จากเหตุขัดข้องรถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองมีอุปกรณ์รางรถไฟฟ้าสายสีเหลืองร่วงลงมา พร้อมเศษวัสดุตกจากรางรถไฟฟ้าช่วงตลาดเอี่ยมสมบัติ และรถไฟฟ้าต้องจอดกลางทาง จึงได้ประกาศปิดให้บริการชั่วคราวทุกสถานี เจ้าหน้าที่เร่งทำการแก้ไข

ต่อมาในเวลา 10.00 น. จากการลงพื้นที่เกิดเหตุ พบรถไฟฟ้าสายสีเหลืองจอดนิ่งสงบบนราง ส่วนด้านล่างมีเจ้าหน้าที่คอยตามเก็บชิ้นส่วนที่ตกลงตลอดทางยาวนานกิโลเมตร (ไทยรัฐออนไลน์, 2567ก)

2) ช่วงเวลา 07.57 น. ขณะที่ขบวนรถไฟฟ้าหมายเลข 30 เคลื่อนที่ออกจากสถานีห้าแยกลาดพร้าว มุ่งหน้าสถานีหมอชิต เกิดระบบการรับส่งคลื่นอาณัติสัญญาณขัดข้องชั่วขณะ ส่งผลให้รถไฟฟ้าเกิดการเบรกอัตโนมัติเพื่อความปลอดภัยและขบวนรถหยุดในบริเวณที่ไม่มีรางจ่ายไฟฟ้า ทำให้ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ ระหว่างสถานีห้าแยกลาดพร้าว และสถานีหมอชิต จึงต้องใช้ขบวนรถไฟฟ้าอีกขบวนเข้าช่วยเหลือโดยการต่อพ่วง จนสามารถให้บริการได้ตามปกติ ทั้งนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวขบวนรถหมายเลข 30 ยังมีไฟสำรองจากแบตเตอรี่ในขบวนรถไฟฟ้า รวมทั้งระบบระบายอากาศยังคงทำงานอยู่ มีเจ้าหน้าที่ประกาศในขบวนรถ และบนสถานีอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าว รถไฟฟ้าสายสุขุมวิทยังคงให้บริการเดินรถ แต่จะมีความถี่ระหว่างขบวนนานกว่าปกติ ส่วนรถไฟฟ้าสายสีลมยังคงให้บริการตามปกติ (ไทยรัฐออนไลน์, 2567ข)

2.6.2 กรณีรถโดยสารสาธารณะ

1) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ประกาศหยุดเดินรถ 6 เส้นทาง โดยจะให้เอกชนเดินรถแทน โดยในจำนวนนี้มีสาย 34 ที่เป็นเส้นทางจาก รังสิต ไปถึง หัวลำโพง และสาย 39 ที่วิ่งจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รังสิต) ไปถึงอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ซึ่งทั้ง 2 สายนี้ถือเป็นสายที่ผู้คนบนถนนพหลโยธิน

คุ้นเคยและใช้บริการมาอย่างยาวนาน โดยจะเริ่มหยุดเดินรถตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน 2567 เป็นต้นไป (PPTV Online, 2567)

2) ขณะนี้บริษัทคู่สัญญาที่เหมาซ่อมรถโดยสารที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง (เอ็นจีวี) ยี่ห้อ BONLUCK หรือ BLK คือ กลุ่มร่วมทำงาน SCN-CHO ที่มีบริษัท ช ทวี จำกัด (มหาชน) และ บริษัท สแกน อินเตอร์ จำกัด (มหาชน) ไม่จ่ายค่าแรงให้พนักงานซ่อมบำรุง จึงทำให้พนักงานประท้วงหยุดงาน ส่งผลกระทบให้ ขสมก. ต้องหยุดให้บริการรถเมล์เอ็นจีวี 487 คัน

นางมนพร (รมช.คมนาคม) กล่าวว่า ปัจจุบัน ขสมก. มีรถเมล์ร้อนที่อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ และมีการตรวจสภาพเรียบร้อยแล้ว โดยเป็นรถเมล์จากสายที่ถูกยกเลิกเส้นทางไป ดังนั้นจะนำรถส่วนนี้มาให้บริการแทนรถเมล์เอ็นจีวี เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่ประชาชนในช่วงวันหยุดเทศกาลปีใหม่ ทั้งนี้ เน้นย้ำกับ ขสมก. ว่าต้องแก้ไขปัญหาให้จบก่อนวันเปิดทำการหลังเทศกาลปีใหม่ เพราะจะมีประชาชนเดินทางกลับมากรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก เบื้องต้นได้รับรายงานว่า ขสมก. อยู่ระหว่างการรวบรวมรถเมล์จากอู่รถเมล์สายต่าง ๆ มาให้บริการแทนไปก่อน พร้อมทั้งได้ให้คู่สัญญา เร่งจ่ายค่าแรงพนักงานซ่อมบำรุง และบริหารจัดการภายในองค์กรให้เรียบร้อย (เดลินิวส์ ออนไลน์, 2567)

2.6.3 กรณีรถไฟ

วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2565 เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย ระดมกำลังคนพร้อมเครื่องจักรกล เข้าปรับพื้นที่ในจุดเกิดเหตุลอบวางระเบิดในพื้นที่บ้านท่าโพธิ์ ต.คลองแงะ อ.สะเดา จ.สงขลา เพื่อเร่งซ่อมทางให้ใช้ได้โดยเร็วที่สุด สภาพที่เกิดเหตุยังคงมีตู้รถไฟที่เสียหาย รวมถึงสินค้าทางพาราดักที่รถไฟบรรทุกมา กระฉีกเคลื่อนเต็มพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้นำออกนอกเส้นทางรถไฟเพื่อเร่งซ่อมบำรุงทาง โดยมีหน่วยกำลังด้านความมั่นคง คอยรักษาความสงบเรียบร้อย (Thai PBS, 2567)

2.7 หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะกับบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกในปัจจุบัน

ในปัจจุบันบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งมีความสำคัญกับประชาชนมาก หากนำหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะมาวิเคราะห์แล้วสามารถแบ่งแยกออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.7.1 หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่

โดยทั่วไปแล้วในประเทศไทยนั้นใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรในการพิจารณาพิพากษาของศาล แต่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น แม้หลักกฎหมายทั่วไปนั้นจะไม่ใช้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น แต่ศาลปกครองก็สามารถนำหลักกฎหมายทั่วไปมาพิจารณาพิพากษาคดีได้ เพราะหลักกฎหมายทั่วไปสามารถเข้าไปอุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษรรวมถึงสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้ โดยศาลปกครองจะนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปเข้ามาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองจะไม่ได้นำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีทุกคดี แต่หลักกฎหมายทั่วไปก็ยังคงมีความสำคัญกับคดีปกครองบางคดี อีกทั้งคำพิพากษาศาลปกครองนั้นยังเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการหรือการใช้อำนาจในทางปกครอง แม้จะไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายใด ๆ ก็ตาม

จากการศึกษาพบว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรดังเช่น หลักความเป็นกลางหรือหลักความเสมอภาค ถึงแม้จะไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรผู้เขียนเห็นว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะก็ยังเป็นหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงเพราะหากพิจารณาตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.242/2555 ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองได้นำหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะจึงอาจอาจถูกนำไปปรับใช้ในคดีปกครองอื่น ๆ ได้ นอกจากนั้นผู้เขียนยังเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐหรือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะจนเป็นเหตุให้บริการสาธารณะนั้นสะดุดหยุดลง ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว

2.7.2 ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการในเวลาใดและสามารถหยุดให้บริการได้หรือไม่

จากการศึกษาพบว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะมีหลักการว่ารัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง และไม่สามารถหยุดให้บริการได้ ดังนั้นเวลาที่ให้บริการจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เช่น หากเป็นบริการสาธารณะประเภทโรงพยาบาลจะต้องให้บริการ 24 ชั่วโมง บริการสาธารณะประเภทการจัดการศึกษาจะต้องให้บริการในเวลาราชการคือ 8.30 – 16.30 น. ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการตามเวลาทั่วไปคือ 5.00 – 22.00 โดยประมาณ ซึ่งเป็นเวลาที่บริษัทผู้ให้บริการกำหนดเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนจะใช้บริการมากที่สุด และไม่ปรากฏว่ามีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาเดินรถโดยสารหรือรถไฟฟ้าแต่อย่างใด

ดังนั้นหากประสบปัญหาที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ ปัญหาดังกล่าวจะต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน กล่าวคือรัฐต้องดำเนินการซ่อมแซม แก้ไข ปรับปรุง ให้บริการสาธารณะต้องกลับมาใช้ได้โดยเร็วที่สุด เพราะหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีหลักการว่า ความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา หากความต้องการของประชาชนสะดุดหยุดลง ประชาชนย่อมเดือดร้อน รัฐต้อง

ดำเนินการแก้ไขให้บริการสาธารณะกลับมาใช้ได้เร็วที่สุด เช่น กรณีขั้วรถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองมีอุปกรณ์รางรถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองร่วงลงมาและกรณีขั้วรถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองหมายเลข 30 เกิดระบบการรับส่งคลื่นอาณัติสัญญาณขัดข้องชั่วคราว ส่งผลให้รถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองเกิดการเบรคอัตโนมัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาแก้ไขซ่อมแซมปัญหาดังกล่าวให้สามารถให้บริการได้เร็วที่สุด

หากเป็นกรณีที่ไม่ใช่การซ่อมแซมแต่เป็นปัญหาอื่น ๆ เช่น กรณีขั้วองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ประกาศหยุดเดินรถ 6 เส้นทาง รัฐต้องจัดการแก้ปัญหาโดยการหารถโดยสารมาเดินรถแทนโดยเร็วที่สุด และกรณีขั้วบริษัทคู่สัญญาที่เหมาซ่อมรถโดยสารที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง (เอ็นจีวี ไม่จ่ายค่าแรงให้พนักงานซ่อมบำรุง จึงทำให้พนักงานประท้วงหยุดงาน ส่งผลกระทบให้ ขสมก. ต้องหยุดให้บริการรถเมล์เอ็นจีวี 487 คัน ปัญหานี้ก็เช่นกันรัฐจะต้องดำเนินการเรื่องการจ่ายค่าแรงและประท้วงหยุดงานให้เร็วที่สุด

2.7.3 ประชาชนสามารถมีสิทธิอย่างไรหากเกิดปัญหาในการใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคม

ขนส่งทางบก

จากการศึกษาพบว่า หากประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกพบเจอปัญหา เช่น การรอรถโดยสารหรือรถไฟฟ้ามหานครเกินสมควร การหยุดให้บริการ หรือให้บริการไม่ดี ประชาชนมีสิทธิสะท้อนปัญหาการใช้บริการสาธารณะ ดังนี้

1) สิทธิร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรุงเทพมหานคร (กรณีรถไฟฟ้า BTS) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (กรณีรถโดยสารในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง) บริษัทขนส่งจำกัด (กรณีรถโดยสารเดินทางระหว่างจังหวัด) ช่องทางร้องเรียนนั้นมีทั้งการโทรโดยตรง ทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชัน เป็นต้น

2) สิทธิการฟ้องคดี ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีไปยังศาลยุติธรรมได้ในกรณีที่ได้รับความเสียหายหรือชีวิต ทรัพย์สิน ส่วนการฟ้องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นการฟ้องในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่จริง ๆ ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 650/2557 ดังนั้น หากพบปัญหาในการใช้บริการสาธารณะ เช่น การรอรถโดยสารหรือรถไฟฟ้ามหานครเกินสมควร การหยุดให้บริการ หรือให้บริการไม่ดี ไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในทางแพ่งหรือทางอาญาได้เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่อยู่เหนือการควบคุม การร้องเรียนจึงเป็นช่องทางที่เหมาะสมที่สุด

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกโดยรัฐนั้น เป็นไปตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ โดยมีประเด็นที่มุ่งศึกษา ดังนี้ 1) หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ 2) ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการในเวลาใดและสามารถหยุดให้บริการได้หรือไม่ 3) ประชาชนสามารถมีสิทธิอย่างไรหากเกิดปัญหาในการใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก

จากการศึกษาพบว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร การให้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก เช่น รถโดยสาร รถไฟฟ้า ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดเวลาในการให้บริการไว้ จึงเป็นไปตามเวลาที่บริษัทผู้ให้บริการกำหนดเอง โดยทั่วไปจะอยู่ในช่วงเวลา 5.00 – 22.00 น. ของทุกวัน และประชาชนมีสิทธิร้องเรียนในกรณีที่พบปัญหาจากการใช้บริการสาธารณะ เช่น รอรถโดยสารหรือรถไฟฟ้านานเกินไปหรือการหยุดให้บริการเป็นต้น ส่วนสิทธิในการฟ้องคดีที่ศาลนั้น กรณีฟ้องศาลยุติธรรม ผู้เสียหายสามารถฟ้องได้ในกรณีที่ใช้บริการแล้วได้รับอันตรายแก่ร่างกายหรือชีวิต ส่วนกรณีฟ้องศาลปกครองจะต้องปรากฏว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

3.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ โดยควรกำหนดให้หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องบังคับให้รัฐปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อประโยชน์ของประชาชน รวมถึงควรกำหนดระยะเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งทางบกให้ชัดเจน และควรควรกำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยา ก่อนฟ้องคดีตามสมควร

4. เอกสารอ้างอิง

- กรมขนส่งทางบก. (2567). *การขนส่งทางบก (Land Transportation)*. <https://prozhang10.wixsite.com/chanon/about>
- เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย. (2559). *การควบคุม กำกับดูแลเอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ*. [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2562). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). วิญญูชน.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). *วิสาทกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิง วิเคราะห์ข้อความคิด*. [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. สำนักงานศาลปกครอง.
- เดลินิวส์ออนไลน์. (2567). *มนพร” ล้ง” ชลบท. ระดมรถเมล์ทุกอู่ วิ่งแทนรถเมล์เอ็นจีวี 487 คันหยุดวิ่ง*. <https://www.dailynews.co.th/news/3037422/>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2567ก). *รถไฟฟ้าสายสีเหลืองขัดข้อง จอดคาราวกว่า 2 ชั่วโมง (คลิป)*. <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2774135>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2567ข). *BTS ชี้แจงเหตุขบวนรถหยุด จากอาณัติสัญญาณขัดข้อง*. <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2695434>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). *หลักกฎหมายทั่วไป*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 5(1), 22-24.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- พนารัตน์ มาศมามาต. (2563). *กฎหมายปกครอง*. วิญญูชน.
- ภูมิพัทธ์ กิรติวิทย์พส. (2562). *การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ด้านการคมนาคมขนส่งกรณีศึกษา: เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร*. [สารนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- PPTV Online. (2567). *ชลบท. ยกเลิกวิ่งรถเมล์สาย 34 และ 39 พร้อมกับอีก 4 เส้นทาง*. <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/220927>
- Thai PBS. (2567). *เร่งซ่อมรางรถไฟขบวนสินค้า อ.สะเดา หลังถูกลอบวางระเบิด*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/322241>

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ โดยสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมาย และการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ได้จัดทำวารสารเพื่อให้เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความ วิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์ และศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ เป็นวารสารที่มีมาตรฐานตามเกณฑ์วารสารวิชาการ ระดับชาติที่เผยแพร่ผลงานบทความทางวิชาการ (Article) และบทความวิจัย (Research Article) โดยรับ พิจารณาบทความวิชาการ และบทความวิจัยทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการ เกี่ยวกับด้านนิติศาสตร์และกระบวนการยุติธรรม และต้นฉบับทุกเรื่องที่ตีพิมพ์เผยแพร่ได้รับการตรวจสอบความ ถูกต้องทางวิชาการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ด้วยรูปแบบ Semi-Blind Peer Review เฉพาะสาขาวิชา นิติศาสตร์และกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมาจากบุคคลภายนอกหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน

เกี่ยวกับผลงานที่จะรับตีพิมพ์

1. เป็นบทความวิจัย หรือบทความวิชาการ สาขานิติศาสตร์ และกระบวนการยุติธรรม และต้องไม่เคย ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารอื่นมาก่อน (กรณีที่ได้รับการตอบรับการตีพิมพ์จากวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ราชภัฏศรีสะเกษ) หรือกำลังเสนอตีพิมพ์ในวารสาร รายงาน หรือสิ่งพิมพ์อื่นใดมาก่อน
2. ต้นฉบับเขียนเป็นภาษาไทย หรือภาษาอังกฤษก็ได้ ถ้าเป็นผลงานวิจัยที่เขียนเป็นภาษาไทย ต้องมี บทคัดย่อทั้งภาษาไทย 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 ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเสนอบทความ และค่าตีพิมพ์เผยแพร่บทความในวารสาร

การจัดเตรียมต้นฉบับ

1. ต้นฉบับจะต้องพิมพ์ตามรูปแบบและขนาดตัวอักษรตามหลักเกณฑ์วารสาร นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
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 ต้องพิมพ์หน้าเดียวด้วยโปรแกรม 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
วิธีดำเนินการวิจัย	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ผลการวิจัย	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ผลการวิจัย (หวัข้อย่อ)	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 ไม่ควรเป็นบทความหรือการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล ถ้าเอกสารนั้นยังไม่ได้ถูกตีพิมพ์ ต้องระบุว่าการตีพิมพ์ (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)

วารสารนิเทศศาสตร์ 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)

วารสารนิเทศศาสตร์ 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). <i>หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์</i> (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). <i>หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย</i> . วิญญูชน.
ผู้แต่ง 2 คน	บุญศักดิ์ แสงระวี, และแวว ศศิธร. (2551). <i>วิวัฒนาการของลัทธิมาร์กซ, สุขภาพใจ</i> .
ผู้แต่ง 1-20 คน ใส่ชื่อทุกคน	นุสรา เตียงเกตุ, วลัย จักรทิพย์, และบุษบา อินตะพันธ์. (2551). <i>แนวทางการทอผ้าพื้นเมือง</i> . มีเดียทิม.
ผู้แต่ง 21 คน ขึ้นไป ใส่ชื่อ 19 คน แรก และใช้ ... ตามด้วย คน สุดท้าย	ศักดิ์สิทธิ์ เป้าทอง, กรวิทย์ พงษ์ธนู, วริสา อ่อนคำ, อุ่น ศิริทอง, หยกฟ้า แสงสี, กรกนก สติน, เอกวิทย์ จันทร, สรอรธ ห่วงหา, คมศักดิ์ อรรถพล, เรืองใจ ผิวพรรณ, ขยาดา หงส์ทอง, ชนิภา ศรีวรรณ, แววดา อุ่นโชติ, ขจร เลื่องโน, จำรัส มหิธร, อภิชัย ชิตชม, อภิศักดิ์ ดาวทอง, ดาว ดวงดี, พิศาล เอกองค์,...เอกนก โชติกุล. (2560). <i>การวิจัยทางสังคมศาสตร์</i> . อิมอุ่น.
ผู้แต่งเป็นสถาบัน	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). <i>เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ</i> .
หนังสือแปล	Ilan Pappé. (2563). <i>Ten Myths About Israel</i> [สิบมายาคติอิสราเอล] (พงษ์ประภัสสร แสงสุริยง, ผู้แปล). สำนักนิสิตสามย่าน.
บรรณาธิการ	ฉัสนา ขมะวรรณ มุกดาวิจิตร และภิญโญ ไตรสุริยธรรมา (บ.ก.) (2555). <i>อาชญากรรม ทักษะต่อประชาชนในกระแสความขัดแย้งและความหวัง</i> (พิมพ์ครั้งที่ 2). เคล็ดไทย.
ไม่ปรากฏผู้แต่ง	กาญจนา อาลยานุสรณ์: <i>อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รองศาสตราจารย์ ดร. กาญจนา อินทรสุนานนท์</i> . (2558). สันติศิริการพิมพ์.
ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	ศิริรัตน์ ทองค า. (ม.ป.ป.). <i>สังคมผู้สูงอายุ</i> . ดวงจันทร์การพิมพ์.

บทความหนังสือ	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์)/ ชื่อบท./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ (บ.ก.) / ชื่อหนังสือ/ (ครั้งที่พิมพ์/ // // // // // เลขหน้าแรก-หน้าสุดท้ายของบทความ)/ สำนักพิมพ์.
	สุรพันธ์ สิทธิสุข. (2563). การสัมภาษณ์ประวัติ. ใน วิทยา ศรีตามา (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. วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์, 5(1), 197-224. ภัทรพล จิงสมเจตไพศาล. (2563). การบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559, วารสารวิชาการสาธารณสุข, 29(2), 303-313.

วิทยานิพนธ์	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์)/ ชื่อวิทยานิพนธ์/ [ระดับวิทยานิพนธ์]. ชื่อมหาวิทยาลัย.
	ณดา วัลลา. (2561). ปัญหาความปลอดภัยด้านสุขอนามัยของผู้ใช้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ [สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. เกียรติพร อำไพ. (2540). ปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย: ศึกษากรณีน้ำมันเถื่อน [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

รายงานวิจัย	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อรายงานการวิจัย/[รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักพิมพ์.
	คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2560). การปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน [รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2564). พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 : ศึกษากรณีบทบาทนิติของกฎหมายหมดความจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม [รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักงานศาลยุติธรรม.

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

เอกสารประกอบการสอน/เอกสารคำสอน	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปี)./ชื่อเรื่อง(ชื่อเอกสารประกอบการสอน)/[เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์]./คณะ, /////////มหาวิทยาลัย.
	วระเดช ภาวัตเวทิน. (2565). กฎหมายภาษีอากร [เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์]. วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง, มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ. อภิรักษ์ บุรรุ่งโรจน์. (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 ประณีตวาทกุล และคณะ. (2565). ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์จากการใช้ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในภาคเกษตร. 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.