

วารสารกฤษฎีกา

OCS E-JOURNAL

เล่ม ๖ ตอน ๒

Better Regulation
for **BetterLife**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



OCS

e-JOURNAL

April 2026

Volume 6 Part 2

Better Regulation for Better Life

พัฒนากฎหมายให้ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

บทบรรณาธิการ

วารสารกฤษฎีกา เล่ม ๖ ตอน ๒ ฉบับนี้ รวบรวมบทความวิชาการที่ชวนให้ผู้อ่านพิจารณาบทบาทของกฎหมายในโลกปัจจุบันอย่างรอบด้าน ทั้งในมิติของสิทธิขั้นพื้นฐาน สุขภาพ สาธารณะ การจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชน สิ่งแวดล้อม การพัฒนาระบบอนุญาตของรัฐ เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ และแนวคิดที่ว่าด้วยการทำให้กฎหมายบรรลุผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง แม้ประเด็นของแต่ละบทความจะมีจุดเน้นแตกต่างกัน แต่เมื่ออ่านร่วมกันจะเห็นเส้นเรื่องสำคัญร่วมกัน คือ การแสวงหาความสมดุลระหว่างเสรีภาพของปัจเจกกับประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนความพยายามออกแบบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้เท่าทันความเสี่ยง ความเปลี่ยนแปลง และความซับซ้อนของสังคมร่วมสมัย

บทความแรก “สิทธิการถือครองและพกพาอาวุธ (Right to Bear Arms) กับ ผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย: เมื่อโครงสร้างสิทธิขั้นพื้นฐานกำหนดมาตรฐานความรุนแรงของรัฐ” โดยคุณสมภาร นิลประพันธ์ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน ซึ่งเปิดประเด็นด้วยคำถามสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานกับการใช้อำนาจของรัฐ โดยชี้ให้เห็นว่า มาตรฐานการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่และการประเมินความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับใช้กฎหมายนั้น มิได้ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงเฉพาะหน้าเพียงอย่างเดียว หากแต่เชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับโครงสร้างสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละระบบกฎหมาย บทความนี้จึงมิได้เพียงชวนให้พิจารณากฎหมายต่างประเทศ หากยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการทำความเข้าใจ “ฐานคิด” ของระบบกฎหมายก่อนการนำมาเปรียบเทียบหรือเป็นต้นแบบในการตรากฎหมาย จากประเด็นเรื่องสิทธิและอำนาจรัฐ บทความที่สอง “การต่อสู้โรคอ้วนลงพุง (Metabolic Syndrome) ตามสไตล์นักกฎหมายญี่ปุ่นด้วย Metabo Law” โดยคุณอรุณา วิริยะธนาวุฒิวงษ์ ที่จะพาผู้อ่านไปเห็นอีกด้านหนึ่งของการออกแบบกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือเชิงป้องกันและส่งเสริมสุขภาวะของประชาชน โดยแสดงให้เห็นว่ากฎหมายสามารถออกแบบกลไกคัดกรองสุขภาพ การติดตามผล และการให้คำแนะนำเฉพาะทางแก่ประชากรกลุ่มเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบ ทั้งยังสะท้อนแนวคิดสำคัญของกฎหมายสมัยใหม่ที่มีได้มุ่งกำหนดภาระหรือบทลงโทษเพียงอย่างเดียว หากแต่มุ่งสร้างผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบายที่จับต้องได้จริงในชีวิตประจำวัน บทความที่สาม “แนวคิด “สัตว์เลี้ยงชุมชน” เพื่อการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชน” โดยคุณมุกิตา สารพัฒน์ นำเสนอแนวคิดที่นำไปสู่การขยายการพิจารณาขอบเขตสุขภาพของมนุษย์ไปสู่ปัญหาสาธารณสุขที่เชื่อมโยงทั้งกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน และสาธารณสุขอย่างแนบแน่น บทความนี้ชวนให้มองสุนัขจรในฐานะ “ผลผลิตของระบบ” มากกว่าจะเป็นเพียงปัญหาสังคม และเสนอให้ใช้กรอบคิดเชิงระบบที่ผสมผสานมาตรการทางกฎหมาย มาตรการท้องถิ่น และการปรับพฤติกรรมของมนุษย์ควบคู่กันไป ความน่าสนใจของบทความอยู่ที่การชี้ให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาสาธารณสุขอย่างยั่งยืนย่อมต้องอาศัยทั้งกลไกทางกฎหมายที่เหมาะสมและการออกแบบสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนเพื่อสร้างความรับผิดชอบในการเลี้ยงสัตว์เลี้ยง รวมตลอดจนการรับรู้ที่มีต่อสุนัขในเชิงบวก

เมื่อชัยภูมิมองออกไปสู่โจทย์ระดับประเทศและระดับโลก บทความที่สี่ “แนวคิดและหลักการสำคัญในกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดก๊าซเรือนกระจก” โดยคุณปรางทิพย์ ระเบียบ ช่วยให้ผู้อ่านเห็นว่าวิกฤตภูมิอากาศมิได้เป็นเพียงประเด็นทางสิ่งแวดล้อม หากยังเป็นโจทย์สำคัญของกฎหมายมหาชน นโยบายสาธารณะ และความร่วมมือระหว่างประเทศ บทความนี้อธิบายอย่างเป็นระบบถึงฐานทางวิทยาศาสตร์ พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ และทิศทางของกฎหมายไทยในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นความจำเป็นของการมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับขับเคลื่อนเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง ต่อเนื่องจากโจทย์เรื่องการกำกับดูแล บทความที่ห้า “การพัฒนากรอบอนุญาโตของไทยจากการใช้อำนาจรัฐสู่การกำกับดูแลตามแนวทางการประเมินความเสี่ยง” โดยคุณพชร รุ่งเรืองกลกิจ ชวนให้กลับมาทบทวนกลไกสำคัญของกฎหมายไทยเองว่า ระบบอนุญาโตซึ่งเป็นเครื่องมือจำกัดสิทธิของประชาชนควรดำรงอยู่อย่างไรในรัฐสมัยใหม่ บทความนี้เสนออย่างมีนัยสำคัญว่า การใช้ระบบอนุญาโตควรจำกัดเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็น และต้องตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ผลกระทบและการประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การกำกับดูแลของรัฐมีความได้สัดส่วน สอดคล้องกับบริบทและไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ บทความที่หก “ภาพรวมของกรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในต่างประเทศและข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการพัฒนากรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ที่คล่องตัวและยืดหยุ่น (Agile Regulatory Governance for AI) ของประเทศไทย” โดยคุณกมลทิพย์ แมนชาโน ที่เปิดมิติเนื้อหาสมัยใหม่ของฉบับนี้ด้วยคำถามสำคัญว่า กฎหมายจะกำกับดูแลเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างไร โดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของกรอบการกำกับดูแลที่มีทั้งความยืดหยุ่น ความคล่องตัว และความรอบคอบ เพื่อให้สามารถส่งเสริมนวัตกรรมไปพร้อมกับการคุ้มครองสังคมจากความเสี่ยงรูปแบบใหม่ที่อาจเกิดขึ้น และในบทความสุดท้าย “หลักการปฏิบัติตามกฎหมายให้บรรลุผล (Regulatory Delivery) ตามแนวทางของ OECD” โดยคุณกรณ์ อรรถเนติศาสตร์ จะพบว่า บทความนี้ทำหน้าที่ประหนึ่งสะพานเชื่อมความคิดของบทความทั้งฉบับเข้าหากันอย่างน่าสนใจ ด้วยการเสนอว่ากฎหมายจะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อสามารถ “ส่งมอบผลลัพธ์” ตามวัตถุประสงค์ได้จริงในทางปฏิบัติ มิใช่เพียงบังคับใช้ให้ครบตามขั้นตอนเท่านั้น บทความนี้จึงชี้ให้เห็นความสำคัญของการกำกับดูแลที่อิงข้อมูลและหลักฐาน การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่าปริมาณงาน การเลือกใช้มาตรการให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงและลักษณะพฤติกรรมของผู้ถูกกำกับดูแล ตลอดจนการพัฒนากรอบอนุญาโต การตรวจสอบ และการใช้สภาพบังคับให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และเอื้อต่อการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า กฎหมายในปัจจุบันมิได้เผชิญเพียงโจทย์การตีความตัวบท หากยังต้องตอบคำถามที่ลึกกว่านั้นอยู่เสมอว่า รัฐควรแทรกแซงเพียงใด จะเลือกใช้มาตรการแบบใดจึงจะเหมาะสม และจะทำให้กฎหมายสามารถรับมือกับโลกที่เปลี่ยนแปลงได้จริงเพียงใด

วารสารกฤษฎีกา เล่ม ๖ ตอน ๒ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความทุกเรื่องในฉบับนี้จะมีได้เพียงให้ความรู้ทางวิชาการแก่ผู้อ่านเท่านั้น หากยังช่วยเปิดมุมมองใหม่ กระตุ้นการใคร่ครวญ และเชิญชวนให้ร่วมกันคิดต่อถึงบทบาทของกฎหมายไทยในสังคมร่วมสมัยและในอนาคตข้างหน้า

สารบัญ

บทความทางกฎหมาย

- 1 สิทธิการถือครองและพกพาอาวุธ (Right to Bear Arms) กับผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย : เมื่อโครงสร้างสิทธิขั้นพื้นฐานกำหนดมาตรฐานความรุนแรงของรัฐ
โดย สมภาพร นิลประพันธ์
- 6 การต่อสู้โรคอ้วนลงพุง (Metabolic Syndrome) ตามสไตล์นักกฎหมายญี่ปุ่นด้วย Metabo Law
โดย อรญา วิริยะธนาวุฒิวงษ์
- 20 แนวคิด “สัตว์เลี้ยงชุมชน” เพื่อการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชน
โดย มุทิตา สารพัฒน์
- 42 แนวคิดและหลักการสำคัญในกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดก๊าซเรือนกระจก
โดย ปรางทิพย์ ระเบียบ
- 69 การพัฒนาระบบอนุญาตของไทยจากการใช้อำนาจรัฐสู่การกำกับดูแลตามแนวทางการประเมินความเสี่ยง
โดย พชร รุ่งเรืองกลกิจ
- 80 ภาพรวมของกรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในต่างประเทศและข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการพัฒนากรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ที่คล่องตัวและยืดหยุ่น (Agile Regulatory Governance for AI) ของประเทศไทย
โดย กลทีปป์ แมนชาโน
- 116 หลักการปฏิบัติตามกฎหมายให้บรรลุผล (Regulatory Delivery) ตามแนวทางของ OECD
โดย กรณ์ อรรถเนติศาสตร์

สิทธิการถือครองและพกพาอาวุธ (Right to Bear Arms) กับผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย: เมื่อโครงสร้างสิทธิขั้นพื้นฐานกำหนดมาตรฐานความรุนแรงของรัฐ*

สมาพร นิลประพันธ์**

ภาพการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะกรณีที่มีการใช้อาวุธปืนต่อผู้ต้องสงสัย มักสร้างความรู้สึกระทอนใจแก่ผู้สังเกตจากประเทศอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หลายเหตุการณ์เมื่อดูจากคลิปวิดีโอ อาจทำให้เกิดคำถามว่า “จำเป็นต้องรุนแรงถึงเพียงนี้หรือไม่” และหากเหตุการณ์ในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นในประเทศไทยหรือประเทศที่ใช้ระบบควบคุมอาวุธอย่างเข้มงวด เจ้าหน้าที่อาจถูกตั้งคำถามเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการกระทำเกินกว่าเหตุในทันที

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในเชิงกฎหมาย คำถามที่แท้จริงอาจไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลัง “เกินสมควรหรือไม่” หากแต่ควรถามให้ลึกลงไปว่า ระบบกฎหมายและโครงสร้างสิทธิขั้นพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ส่งผลให้มาตรฐานการประเมินการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่แตกต่างกันอย่างไร แนวคิดนี้เป็นจุดตั้งต้นสำคัญของการทำความเข้าใจการบังคับใช้กฎหมายในสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่อาจแยกออกจากสิทธิขั้นพื้นฐานที่เรียกว่า *Right to Bear Arms* ได้เลย

๑. สิทธิการถือครองและพกพาอาวุธ (Right to Bear Arms) ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิในการถือครองและพกพาอาวุธปืน (Right to Bear Arms) ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สอง (Second Amendment)^๑ ซึ่งสะท้อนแนวคิดพื้นฐานของอเมริกัันยุคก่อตั้งว่า พลเมืองทั่วไปมีสิทธิในการครอบครองอาวุธ

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

** ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มีนาคม ๒๕๖๙)

^๑ Constitution of the United States (Second Amendment)

A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed. <<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-2/>> accessed 5 February 2026.

ชนิดทั่วไป และใช้มันในสถานการณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การป้องกันตัวภายในบ้าน ถึงแม้ว่าจะไม่มีความเกี่ยวข้องใด ๆ กับกองกำลังติดอาวุธท้องถิ่น (militia) ก็ตาม^๒

ตลอดระยะเวลายาวนาน สิทธิดังกล่าวเป็นประเด็นถกเถียงทางกฎหมายว่า ควรตีความเป็นสิทธิของรัฐหรือสิทธิของปัจเจกชน จนกระทั่งศาลฎีกาสหรัฐได้วางบรรทัดฐานที่ชัดเจนในคดี *District of Columbia v. Heller* (2008)^๓ และ *McDonald v. City of Chicago* (2010)^๔ ว่า Right to Bear Arms เป็น สิทธิของปัจเจกชน และเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (fundamental right) ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญสหรัฐ

ผลของการยกระดับสิทธิดังกล่าวมีนัยสำคัญอย่างยิ่งในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ รัฐไม่อาจออกกฎหมายควบคุมหรือจำกัดสิทธินี้ได้โดยง่าย มาตรการใดก็ตามที่กระทบแก่นของสิทธิ ต้องผ่านการตรวจสอบอย่างเข้มงวดในเชิงรัฐธรรมนูญ และต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอรองรับ สิทธิในการพกพาอาวุธจึงเป็น *negative right* ที่จำกัดอำนาจรัฐในการแทรกแซง ไม่ใช่การขยายหน้าที่ของรัฐที่จะจัดให้มีสิทธิขั้นพื้นฐาน

๒. สิทธิขั้นพื้นฐานที่มาพร้อมกับกฎเกณฑ์การกำกับดูแล

แม้ Right to Bear Arms จะได้รับการคุ้มครองอย่างเข้มแข็ง แต่ระบบกฎหมายอเมริกันมิได้ปล่อยเสรีอาวุธปืนโดยปราศจากกติกา ในทางตรงกันข้าม รัฐยังคงมีอำนาจออก

^๒ NRA-ILA, ‘What Is The Second Amendment And How Is It Defined’ <<https://www.nra.org/what-is-the-second-amendment-and-how-is-it-defined/>> accessed 5 February 2026.

^๓ *District of Columbia v. Heller*, 554 U.S. 570 (2008) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/554/07-290/index.pdf>> accessed 8 February 2026. คำพิพากษาในคดี *District of Columbia v. Heller* (2008) โดยศาลฎีกาสหรัฐฯ สรุปได้ว่า บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๒ (Second Amendment) คุ้มครองสิทธิของบุคคลในการครอบครองและใช้ปืน (โดยเฉพาะภายในบ้าน) เพื่อการป้องกันตนเอง แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับกองกำลังติดอาวุธ (militia) โดยการห้ามปืนพกทั้งหมดและการบังคับให้เก็บปืนในสภาพไม่พร้อมใช้งานภายในบ้านนั้น ละเมิดสิทธิรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๔ *McDonald v. City of Chicago*, 561 U.S. 742 (2010) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/561/08-1521/index.pdf>> accessed 8 February 2026. คำพิพากษาในคดี *McDonald v. City of Chicago*, 561 U.S. 742 (2010) โดยศาลฎีกาสหรัฐฯ สรุปได้ว่า ศาลฎีกาสหรัฐฯ วินิจฉัยว่า สิทธิในการครอบครองและพกพาอาวุธปืนตามบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สอง (Second Amendment) ซึ่งศาลรับรองไว้แล้วในคดี *Heller* เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และมีผลผูกพันบังคับใช้ต่อมลรัฐผ่านบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สี่ (Fourteenth Amendment) ดังนั้น กฎหมายของนครชิคาโกและอ็อกพาร์กที่ห้ามการครอบครองปืนพกของประชาชนทั่วไปจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะละเมิดสิทธิพื้นฐานในการป้องกันตนเอง โดยเฉพาะภายในเคหสถานของตนเอง

กฎหมาย^๕ เพื่อกำกับดูแล “เงื่อนไข” และ “กระบวนการ” ที่เกี่ยวข้องกับอาวุธปืน เช่น การออกใบอนุญาตจำหน่าย การขึ้นทะเบียนอาวุธ การตรวจสอบประวัติผู้ซื้อ (background checks) ตลอดจนข้อกำหนดด้านอายุและคุณสมบัติของผู้ครอบครอง ซึ่งการกำกับดูแลเฉพาะ “เงื่อนไข” และ “กระบวนการ” ที่กล่าวไปนี้ ไม่ได้ถูกมองว่ากระทบแก่นของสิทธิ เพราะยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิในการครอบครองอาวุธตามหลักการข้างต้นได้

นอกจากนี้ ระบบอเมริกันยังอาศัยกลไกกำกับดูแลจากองค์กรเอกชน เช่น สมาคมปืนไรเฟิลแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (National Rifle Association: NRA) ซึ่งมีได้ทำหน้าที่เป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หากแต่มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติของผู้ประกอบการร้านปืนและสมาชิก ในเชิงกฎหมาย^๖ กลไกดังกล่าวสะท้อนรูปแบบการกำกับดูแลแบบ *co-regulation* ที่รัฐยอมให้การควบคุมบางส่วนเกิดขึ้นนอกระบบกฎหมายมหาชนโดยตรง เพื่อลดแรงปะทะกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

๓. การพกพาอาวุธ การประเมินภัยคุกคาม และการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่

เมื่อการพกพาอาวุธเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน การบังคับใช้กฎหมายย่อมต้องตั้งอยู่บนสมมติฐานที่แตกต่างจากประเทศที่ควบคุมอาวุธโดยรัฐตั้งแต่นั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ไม่อาจสันนิษฐานได้ว่าบุคคลที่เผชิญหน้าอยู่นั้น “ไม่มีอาวุธ” การประเมินความเสี่ยงจึงต้องตั้งอยู่บนความเป็นไปได้ว่าผู้ต้องสงสัยอาจมีอาวุธปืนติดตัวโดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรสหรัฐ (ICE) ที่มลรัฐมินิโซตา ซึ่งรัฐบาลชี้แจงว่าผู้เสียชีวิตพกอาวุธปืนเข้าร่วมการชุมนุม และถูกโต้แย้งโดย NRA ว่าการพกพาดังกล่าวอยู่ภายใต้การคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความตึงเครียดระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างชัดเจน

การเปลี่ยนสมมติฐานตั้งต้นนี้เป็นการเปลี่ยนระดับโครงสร้าง (structural shift) มิใช่เพียงการเปลี่ยนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รายบุคคล เจ้าหน้าที่ที่ต้องตัดสินใจภายใต้ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ เวลาที่จำกัด และความเสี่ยงต่อชีวิตของตนเองและผู้อื่น การเคลื่อนไหวเพียงเล็กน้อย

^๕ ตัวอย่างกฎหมายระดับสหพันธรัฐที่กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับอาวุธปืน ได้แก่ The National Firearms Act (NFA) of 1934 และ Gun Control Act of 1968 ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับปืนในแต่ละมลรัฐจะมีการกำหนดกฎหมายที่แตกต่างกัน

^๖ NRA-ILA ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เป็นสถาบันเพื่อการดำเนินการทางนิติบัญญัติ (Institute for Legislative Action – ILA) เป็นหน่วยงานด้านการ “ล็อบบี้” ของ สมาคมปืนไรเฟิลแห่งชาติสหรัฐอเมริกา โดย ILA มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิทักษ์และรักษาสิทธิของบุคคลที่ปฏิบัติตามกฎหมายทุกคน ในเวทีด้านนิติบัญญัติ การเมือง และกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สามารถซื้อ ครอบครอง และใช้อาวุธปืนเพื่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาครั้งที่สอง (Second Amendment) รองรับสิทธิไว้

เช่น การไม่ยอมแสดงมือ หรือการไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง อาจถูกตีความว่าเป็นสัญญาณของภัยคุกคามที่ใกล้จะเกิดขึ้น

ในทางกฎหมาย ศาลสูงสหรัฐได้วางหลัก *objective reasonableness* ไว้ในคดี *Graham v. Connor*^๗ โดยวางแนวทางว่า

“การกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายใช้กำลังเกินสมควรระหว่างการจับกุม การตรวจค้น หรือการยึดตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะต้องพิจารณาภายใต้มาตรฐาน “ความสมเหตุสมผลเชิงวัตถุวิสัย” (*objective reasonableness*) ตามบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาครั้งที่สี่ (*Fourth Amendment*) ไม่ใช่มาตรฐานของกระบวนการยุติธรรมเชิงเนื้อหา (*substantive due process*) ตามบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สิบสี่ (*Fourteenth Amendment*) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การวิเคราะห์ต้องอาศัย **ข้อเท็จจริง และสถานการณ์แวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลัง** เป็นหลัก ไม่ใช่เจตนาที่ไม่เหมาะสมหรือแรงจูงใจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กำลังนั้น”

แม้ระบบอเมริกันจะพัฒนาเครื่องมือถ่วงดุล เช่น กล้องติดตัวเจ้าหน้าที่และกล้องหน้ารถ แต่กลไกเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นการตรวจสอบภายหลัง มิใช่การควบคุมล่วงหน้า และการพิจารณาของศาลยังคงดำเนินไปตามกรอบ *objective reasonableness* มิใช่มาตรฐานความจำเป็น และได้สัดส่วนแบบเคร่งครัดตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนสากล

ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่ใช้ระบบควบคุมอาวุธโดยรัฐ เช่น ประเทศไทย หรืออังกฤษ การพกพาอาวุธถือเป็นข้อยกเว้น การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่จึงถูกออกแบบให้เป็นมาตรการสุดท้าย (*last resort*) และต้องเป็นไปตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน (*necessity and proportionality*) อย่างเคร่งครัด^๘ โครงสร้างนี้ทำให้เจ้าหน้าที่มีพื้นที่ในการใช้ดุลพินิจน้อยกว่า แต่เปิดช่องให้การตรวจสอบย้อนหลังทำได้ง่ายกว่าในระบบอเมริกัน

^๗ *Graham v. Connor*, 490 U.S. 386 (1989) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/490/386/>> accessed 8 February 2026. ‘Primary Holding: A claim of excessive force by law enforcement during an arrest, stop, or other seizure of an individual is subject to the objective reasonableness standard of the Fourth Amendment, rather than a substantive due process standard under the Fourteenth Amendment. In other words, the facts and circumstances related to the use of force should drive the analysis, rather than any improper intent or motivation by the officer who used force.’ ประกอบบรรยายตรวจสอบเอกสารของ ญัฐวรรณ สิตวรเวศย์, ‘ขอบเขตและสภาพบังคับทางกฎหมายในกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้กำลังจับเกินความเหมาะสม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๑) ๖๓. ‘ความเชื่ออันสมควรของเจ้าพนักงานตำรวจจึงเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาการใช้กำลังของเจ้าพนักงานตำรวจ และเจ้าพนักงานตำรวจสามารถใช้กำลังขั้นรุนแรงถึงตายในการจับได้โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักกระบวนการนิติธรรม’

^๘ เฟิงอ้าง, น. ๔๘.

๔. บทสรุป

ก่อนจะ “นำแบบอย่างต่างประเทศมาใช้” เราต้องศึกษาระบบของประเทศนั้นอย่างถี่ถ้วนเสียก่อน เพื่อที่จะเข้าใจประวัติศาสตร์ความเป็นมา ความแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศอื่น มิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ หากแต่เป็นผลสะท้อนจากโครงสร้างสิทธิ ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ และฐานคิดทางกฎหมายที่แตกต่างกันโดยรากฐาน ดังนั้น การนำแนวทางของต่างประเทศมาใช้โดยไม่พิจารณาฐานคิดดังกล่าว อาจนำไปสู่การวิเคราะห์ที่คลาดเคลื่อนและนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายของเราได้ คำถามที่สำคัญต่อผู้ร่างกฎหมายจึงไม่ใช่ว่า “ระบบใดดีกว่า” หากแต่คือ สังคมยินดีรับต้นทุนของสิทธิในระดับใด และพร้อมออกแบบกลไกถ่วงดุลให้สอดคล้องกับต้นทุนนั้นหรือไม่ นี่อาจเป็นคำถามที่ยาก แต่เป็นคำถามที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากจะถกเถียงเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความรุนแรงของรัฐอย่างจริงจังในสังคมกฎหมายใดก็ตาม

การต่อสู้โรคอ้วนลงพุง (Metabolic Syndrome) ตามสไตล์นักกฎหมายญี่ปุ่นด้วย Metabo Law*

อรุณา วิริยะธนาวุฒิวงษ์**

ตามที่ปรากฏในสื่อสังคมออนไลน์ที่ได้รับความสนใจอย่างล้นหลามเกี่ยวกับกฎหมายของพนักงานในบริษัทญี่ปุ่นห้ามอ้วนลงพุงนั้น จึงก่อให้เกิดคำศัพท์ใหม่ที่ถูกพูดถึงในหมู่พนักงานบริษัทไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งรู้จักกันในนามคำว่า \times タボ法 (Metabo Law) พร้อมกับเสียงชื่นชมองค์กรบริษัทหรือนายจ้างของประเทศญี่ปุ่นที่มีความเอาใจใส่สุขภาพของพนักงานบริษัทอันเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ในขณะที่บางส่วนก็มีความกังวลว่าหากตนมีรอบเอวเพิ่มขึ้นจะมีมาตรการใดกระทบต่อการทำงานของตนหรือไม่

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณา Metabo Law ในทีนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจทั้งในด้านการออกแบบนโยบายสุขภาพผ่านกระบวนการทางกฎหมาย มาตรการในการขับเคลื่อนเป้าหมายให้สำเร็จ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนมาตรการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เพิ่มประสิทธิภาพของเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือแนวทาง Regulatory Delivery อันเป็นหลักการสำคัญขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ที่นักกฎหมายและผู้กำหนดนโยบายสามารถเรียนรู้ได้จากกฎหมายฉบับนี้

๑. ความเป็นมาของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากคำว่า “Metabo Law” ที่ถูกพูดถึงกันอย่างแพร่หลายนั้น มีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ Metabolic หรือ Metabolism ซึ่งหมายความถึงระบบการเผาผลาญของร่างกาย บางท่านที่ได้ยินชื่ออาจเข้าใจผิดเป็นว่า บริษัทหรือองค์กรการทำงานให้ความสำคัญกับสุขภาพจนต้องออกกฎหมายให้ภาวะการเผาผลาญของร่างกายเป็นเงื่อนไขในการจ้างงานเลยหรือ แท้จริงแล้วกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญ เจตนารมณ์และความเป็นมาแตกต่างจากชื่อกฎหมายที่รู้จักทางออนไลน์อย่างสิ้นเชิง และชื่อกฎหมายในวงการของนักกฎหมายญี่ปุ่นไม่ได้มีชื่อว่า Metabo Law แต่มีชื่อว่า 高齢者の医療の確保に関する法律^๑ (ซึ่งแปล

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายประเมินและวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย ปริญญาโท สาขากฎหมายระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (LL.M. in International Laws and International Relations with Distinction) มหาวิทยาลัย Lancaster University ประเทศสหราชอาณาจักร ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปริญญาตรี สาขาการเมืองการปกครองระหว่างประเทศ (B.A. Social Sciences International Governance) มหาวิทยาลัย Ritsumeikan Asia Pacific University ประเทศญี่ปุ่น และเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ ๗๖

^๑ Act on the Assurance of Medical Care for Elderly Persons (2008 Act No. 80), <<https://laws.e-gov.go.jp/law/357AC0000000080>> (in Japanese) accessed 1 February 2026.

เป็นภาษาไทยว่า “พระราชบัญญัติการรักษาทางการแพทย์ของผู้สูงอายุ” เจตนารมณ์ของการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้สูงอายุจะได้รับบริการหรือการรักษาทางการแพทย์อย่างเหมาะสม และกำหนดมาตรการทางการแพทย์ที่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการแพทย์ให้แก่ผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีสุขภาวะที่ดี^๒ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘)

เหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายสืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาสุขภาพของประชากรญี่ปุ่นในศตวรรษที่ ๒๑ [21 世紀における国民健康づくり運動(健康日本 21)]^๓ ที่คำนึงถึงสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุของประเทศ ประกอบกับกฎหมายประกันสุขภาพของประเทศญี่ปุ่น (医療保険各法) ที่กำหนดให้ผู้ที่มิประกันสุขภาพจะต้องได้รับการตรวจสุขภาพประจำปี ตามสิทธิของผู้ประกันตนในกลุ่มต่าง ๆ จากข้อมูลการตรวจสุขภาพประจำปีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นแนวโน้มของปัญหาสุขภาพสำคัญที่ประชากรญี่ปุ่นส่วนใหญ่เผชิญ คือ โรคที่เกิดจากลักษณะนิสัยการใช้ชีวิตที่สำคัญและเป็นโรคที่ประชากรประสบมากที่สุด คือ โรคอ้วนลงพุง ที่เรียกว่า Metabolic Syndrome จากสถิติสุขภาพของประชากรที่อายุระหว่าง ๔๐-๗๔ ปี พบโรคนี้ในเพศชายทุก ๒ คน และเพศหญิงทุก ๕ คน^๔

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้กำหนดมาตรการหลักเพื่อแก้ไขปัญหา^๒ ๒ มาตรการ คือ ๑) การสร้างระบบการตรวจสุขภาพที่สามารถคัดกรองและป้องกันประชากรที่อาจมีความเสี่ยงที่จะประสบภาวะโรคอ้วนลงพุง และ ๒) การรักษาประชากรผู้ประสบภาวะอ้วนลงพุงให้มีสุขภาวะดียิ่งขึ้น ซึ่งเหตุผลเบื้องหลังของมาตรการระบบตรวจสุขภาพมาจากการวิเคราะห์ถึงต้นทุนทางงบประมาณค่ารักษาพยาบาลของภาครัฐที่จะต้องใช้จ่าย ประกอบกับค่ารักษาพยาบาลของประชาชนที่จะต้องแบกรับในวัยสูงอายุ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสถานะของงบประมาณด้านสุขภาพ

^๒ Article 1 of the Act on the Assurance of Medical Care for Elderly Persons (2008): The purpose of this Act is to ensure the provision of appropriate medical care to the nation’s citizens in their advanced years. To this end, the Act provides for measures concerning the formulation of plans to promote the rationalization of medical expenditures and the implementation of health examinations and other related services by insurers. (translated by AI)

^๓ The National Health Promotion Movement in the 21st Century, Ministry of Health, Labour and Welfare, <<https://www.mhlw.go.jp/content/001102474.pdf>> (in Japanese) accessed 1 February 2026.

^๔ White Paper on Health, Labour and Welfare, Ministry of Health, Labour and Welfare, “第一章：我が国における健康をめぐる施策の変遷”, p.39, <<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/14/dl/1-01.pdf>> accessed 1 February 2026.

ของประเทศ รวมทั้งภาระค่ารักษาพยาบาลของผู้สูงอายุที่อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ลดรั้งเศรษฐกิจและสุขภาพของประชากรโดยรวมด้วย^๕

ดังนั้น มาตรการสำคัญสำหรับประชากรและวัยแรงงานภายใต้กฎหมายฉบับนี้ คือ การตรวจคัดกรองสุขภาพเฉพาะทาง ที่เรียกว่า 特定健康診査 ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในหมู่คนญี่ปุ่นว่า メタボ健診 “Metabo Kenshin” ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในมาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาทางการแพทย์ของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ หากผู้นั้นเข้าข่ายที่ประสบภาวะ Metabolic Syndrome ก็จะต้องเข้าสู่ระบบการรักษาสุขภาพเฉพาะทาง ที่เรียกว่า 特定保健指導 (Tokutei Hoken Shidou)

๒. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการรักษาทางการแพทย์ของผู้สูงอายุกำหนดนิยาม “กลุ่มผู้สูงอายุ” ซึ่งจะต้องได้รับการตรวจคัดกรองสุขภาพเฉพาะทาง “Metabo Kenshin” ได้แก่ กลุ่มประชากรที่มีอายุตั้งแต่ ๔๐-๗๔ ปี ตามมาตรา ๑^๗ แห่ง Ministerial Ordinance of the Ministry of

^๕ Izumi M. (2010), “高齢者医療制度の概要とこれまでの経緯—財政調整を中心に” [Overview of the elderly medical care system and its development: focusing on fiscal adjustment], p. 55-79 Tokyo: National Diet Library, Research and Legislative Reference Bureau

^๖ Article 18 of the Act on the Assurance of Medical Care for Elderly Persons (2008): The Minister of Health, Labour and Welfare shall formulate the Basic Guidelines for Specified Health Examinations, etc., being the basic guidelines for ensuring the appropriate and effective implementation of the Specified Health Examination—meaning a health examination concerning diabetes mellitus and other lifestyle-related diseases prescribed by Cabinet Order—and the Specified Health Guidance—meaning health guidance provided to persons prescribed by Ministerial Ordinance as requiring efforts to maintain their health based on the results of the Specified Health Examination, by persons prescribed by Ministerial Ordinance as having professional knowledge and skills concerning health guidance. (translated by AI)

^๗ Article 1 of the Ministerial Ordinance of the Ministry of Health, Labour and Welfare No. 157 (2008): Pursuant to the provisions of the Act on the Assurance of Medical Care for the Elderly (hereinafter referred to as the “Act”), insurers are required, in accordance with the provisions of an Ordinance of the Ministry of Health, Labour and Welfare, to conduct specified health checkups and specified health guidance (hereinafter collectively referred to as “Specified Health Checkups, etc.”) for insured persons aged 40 years or older. In response

Health, Labour and Welfare No. 157 แต่ไม่รวมผู้มีครุภัณฑ์หรือแรงงานญี่ปุ่นที่อยู่ต่างประเทศ โดยช่วงอายุดังกล่าวถือเป็น “ผู้สูงอายุตอนต้น” ตามความหมายของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ และประชากรที่มีอายุตั้งแต่ ๗๕ ปี ขึ้นไปจะเข้าข่ายนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุตอนปลาย” ที่ต้องการระบบการรักษาทางการแพทย์ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาให้ถี่ถ้วนจะพบว่า กลไกที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายประชากรที่จะได้รับการตรวจคัดกรองสุขภาพ “Metabo Kenshin” นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนประสบกับภาวะ Metabolic Syndrome หากตรวจเจอก่อน ก็มีโอกาสสูงที่จะรักษาให้หายเป็นปกติโดยเร็ว ซึ่งหากตรวจพบซ้ำในช่วงผู้สูงอายุตอนปลายแล้ว ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือการฟื้นฟูอาจใช้งบประมาณและทรัพยากรมากกว่าเดิม

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดกลุ่มเป้าหมายประชากรที่จะต้องได้รับการตรวจคัดกรองสุขภาพเพียงอย่างเดียวก็อาจมีความเสี่ยงสูงที่ประชากรกลุ่มนี้จะละเลยไม่เข้ารับการตรวจคัดกรองสุขภาพได้ ดังนั้น เพื่อให้มั่นใจว่ากลุ่มเป้าหมายประชากรที่กำหนดซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในระบบได้รับการตรวจคัดกรองอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรา ๖๖-๑^๙ และมาตรา ๖๖-๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติ 労働安全衛生法 (Industrial Safety and Health

to this statutory requirement, Article 1 of the Ordinance on Standards for the Implementation of Specified Health Checkups and Specified Health Guidance (hereinafter referred to as the “Standards Ordinance”) provides that insurers shall conduct specified health checkups each fiscal year for insured persons who, as of April 1 of the relevant fiscal year, are enrolled and will attain the age of 40 years or older but less than 75 years during that fiscal year. (translated by AI), available in Japanese at <https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?datald=00tb4947&dataType=1&pageNo=1>, accessed 4 February 2026.

^๙ Article 66-1 of the Industrial Safety and Health Act (Act No. 57 of June 8, 1972): Health Examinations

(1) An employer shall, in accordance with the provisions of an Ordinance of the Ministry of Health, Labour and Welfare, have workers undergo medical examinations conducted by a physician (excluding examinations prescribed in Article 66-10, paragraph (1); hereinafter the same shall apply in this Article and the following Article).

(2) An employer shall, in accordance with the provisions of an Ordinance of the Ministry of Health, Labour and Welfare, have workers who are engaged in hazardous work as specified by Cabinet Order undergo medical examinations covering special items conducted by a physician. The same shall apply to workers who have been engaged in hazardous work as specified by Cabinet Order and who are currently employed. (translated by AI)

^๙ Article 66-7 of the Industrial Safety and Health Act (Act No. 57 of June 8, 1972): Health Guidance

Act No.57 1972) จึงกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปีให้แก่ลูกจ้าง รวมทั้งหากผลการตรวจสุขภาพของลูกจ้างปรากฏออกมาเป็นประการใดจะต้องดำเนินการให้ลูกจ้างเข้าสู่ระบบการรักษาสุขภาพเฉพาะทางด้วย และหากนายจ้างละเลยอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ระบบการคัดกรองสุขภาพ “Metabo Kenshin” นั้น ออกแบบตามความเสี่ยงของภาวะ Metabolic Syndrome ด้วยการจำแนกประเภทของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการระบบการรักษาสุขภาพเฉพาะทางที่แตกต่างกัน จึงอาจมีข้อสงสัยว่า การตรวจคัดกรองเฉพาะทาง Metabo Kenshin นั้น แตกต่างกับการตรวจสุขภาพประจำปีที่สถานประกอบการจะต้องจัดให้แก่แรงงานในสถานประกอบการอย่างไร คำตอบคือ วัตถุประสงค์ในการตรวจสุขภาพ หากเป็นการตรวจสุขภาพประจำปีพนักงานที่มีอายุนอกเหนือเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายอาจเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพที่แตกต่างกันไปในแต่ละบริษัท ในขณะที่ระบบ Metabo Kenshin ซึ่งเป็นระบบการตรวจสุขภาพตามกฎหมาย กลุ่มเป้าหมายไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ใด รวมทั้งหากผลตรวจแสดงให้เห็นว่า พนักงานมีความเสี่ยงต่อภาวะ Metabolic Syndrome พนักงานดังกล่าวจะได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงน้ำหนักหรือภาวะ Metabolic Syndrome จากแพทย์ พยาบาล หรือผู้เชี่ยวชาญทางโภชนาการ เพื่อให้มีสุขภาพที่ดีขึ้น

รายละเอียดของระบบการตรวจคัดกรอง Metabo Kenshin ประกอบด้วย การตรวจสอบประวัติการรักษาทางการแพทย์ที่ผ่านมาหรือโรคประจำตัว ประวัติการสูบบุหรี่ รวมทั้งการตรวจสอบสรีระของร่างกายไม่ว่าจะเป็นน้ำหนัก ส่วนสูง และรอบเอว เพื่อใช้ในการคำนวณค่าดัชนีมวลกาย (Body Mass Index: BMI) รวมทั้งการตรวจสอบความดันโลหิต การทำงานของตับ ปริมาณน้ำตาลในเลือด รวมถึงปริมาณค่าไขมันในเลือดอีกด้วย ขั้นตอนต่อมาคือ ขั้นตอนการประเมินผล ซึ่งจะจำแนกประเภทกลุ่มเป้าหมายโดยพิจารณาจากค่า BMI และค่ารอบเอว และจัดแบ่งกลุ่ม ดังนี้

(1) Where, based on the results of a health examination conducted pursuant to the provisions of Article 66, paragraph (1), a health examination conducted pursuant to the proviso to paragraph (5) of the same Article in relation to such health examination, or a health examination conducted pursuant to the provisions of Article 66-2, an employer determines that a worker is particularly in need of making efforts to maintain his or her health, the employer shall endeavor to provide such worker with health guidance by a physician or a public health nurse.

(2) A worker shall endeavor to maintain his or her health by making use of the results of the health examination notified pursuant to the provisions of the preceding Article and the health guidance provided pursuant to the provisions of the preceding paragraph. (translated by AI)

กลุ่มที่ ๑: เพศชายผู้ที่มีรอบเอวตั้งแต่ ๘๕ เซนติเมตร ขึ้นไป เพศหญิงผู้ที่มีรอบเอวตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตร ขึ้นไป

กลุ่มที่ ๒: เพศชายผู้ที่มีรอบเอวไม่ถึง ๘๕ เซนติเมตร เพศหญิงผู้ที่มีรอบเอวไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร แต่มีค่าดัชนีมวลกายมากกว่า ๒๕ ขึ้นไป

แล้วพิจารณาเกณฑ์ความเสี่ยงทางสุขภาพเพิ่มเติมจากผลการตรวจคัดกรองอื่นได้แก่

(๑) ค่าน้ำตาลในเลือด (Blood Glucose) ในภาวะอดอาหารมีค่ามากกว่า 100mg/dl ขึ้นไป หรือค่า HbA1c มากกว่า ๕.๖% ขึ้นไป

(๒) ค่าไขมันในเลือด (Triglycerides) ไตรกลีเซอไรด์ มากกว่า 150mg/dl ขึ้นไป หรือค่าไขมัน HDL/cholesterol ไม่ถึง 40mg/dl

(๓) ค่าความดันโลหิตสูงสุดขณะหัวใจห้องล่างบีบตัว (Systolic) มากกว่า 130mmHg ขึ้นไป หรือค่าความดันโลหิตต่ำสุดขณะหัวใจห้องล่างคลายตัว (Diastolic) มากกว่า 85mmHg ขึ้นไป

(๔) หากมีประวัติการสูบบุหรี่ ถือว่ามีความเสี่ยงทางสุขภาพ

หากบุคคลในกลุ่มที่ ๑ เข้าเกณฑ์ความเสี่ยงภาวะทางสุขภาพเพิ่มเติม ๑ ข้อ หรือกลุ่มที่ ๒ เข้าเกณฑ์ความเสี่ยงทางภาวะสุขภาพ ๑-๒ ข้อ จะอยู่ในประเภทที่ต้องเข้าสู่ 動機づけ支援 หรือระบบ Motivational Health Guidance Support เนื่องจากแม้ว่าจะมีความเสี่ยงเกิดขึ้น แต่ไม่ร้ายแรงมาก สามารถจัดการการออกกำลังกายเพื่อให้ผลตรวจสุขภาพในคราวถัดไป ประสบผลสำเร็จตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ การช่วยเหลือทางการแพทย์กรณีนี้จึงเป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ

หากบุคคลในกลุ่มที่ ๑ เข้าเกณฑ์ความเสี่ยงภาวะทางสุขภาพเพิ่มเติม ๒ ข้อ หรือกลุ่มที่ ๒ เข้าเกณฑ์ความเสี่ยงทางภาวะสุขภาพ ๓ ข้อขึ้นไป จะอยู่ในประเภทต้องเข้าสู่ระบบ 積極的支援 หรือระบบ Intensive Health Guidance Support ซึ่งเป็นกรณีที่แพทย์พยาบาล และนักโภชนาการต้องเข้ามากำหนดแผนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการดำรงชีวิต เพื่อให้มีสุขภาพเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด และจะต้องมีการติดตามความก้าวหน้าของสุขภาพทุก ๖ เดือน

ทั้งนี้ ยังมีบุคคลกลุ่มเป้าหมายกลุ่มสุดท้ายที่มีรอบเอวไม่เกินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งไม่มีความเสี่ยงใด จะมีการแจ้งผลการคัดกรองสุขภาพเท่านั้น 情報提供のみ ไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมระบบสุขภาพเฉพาะทางในลักษณะเดียวกับสองกลุ่มที่กล่าวมาข้างต้น

เมื่อพิจารณากลไกของระบบสุขภาพเฉพาะทาง ทั้งแบบ Motivational Health Guidance Support และ Intensive Health Guidance Support เป็นการประยุกต์ใช้หลักการจำแนกกลุ่มเป้าหมายบนพื้นฐานความเสี่ยงทางสุขภาพรายบุคคล (Risk-based Approach) เพื่อออกแบบระบบสุขภาพเฉพาะทางที่ตอบสนองกับความต้องการส่วนบุคคลได้อย่างเหมาะสม

ถือเป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอย่างรัดกุมด้วยการคัดกรองที่ละตอนเปรียบเสมือน
ขั้นบันได (階層化) มีใช้หลักการ one size fits all approach

นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายของระบบสุขภาพเฉพาะทางยังนำเทคโนโลยี
มาใช้ในการติดตามความก้าวหน้าด้วย ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระบบดังกล่าวที่ประสงค์ให้
ผู้ที่ประสบภาวะ Metabolic Syndrome สามารถดูแลตนเองได้หรือปรับพฤติกรรมได้ด้วยตนเอง
(self-care) ดังนั้น การปรึกษาแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องหลังจากได้รับการตรวจครั้งแรก
จะมีการติดต่อผ่านทางจดหมาย โทรศัพท์ อีเมล หรือแอปพลิเคชัน โดยผู้มีภาวะ Metabolic
Syndrome สามารถประเมินตนเองผ่านระบบการประเมินสุขภาพตนเอง (Self-monitoring)
ซึ่งเป็นเครื่องมือการแพทย์ที่นำเทคโนโลยี Internet of Things มาประยุกต์ใช้ ในขณะที่แพทย์
และผู้เกี่ยวข้องอื่นสามารถใช้ระบบ monitoring system เพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลง
หรือความก้าวหน้าของการรักษา ซึ่งการกำหนดวิธีการติดต่อประสานนี้ ทำให้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญ
และผู้ป่วยไม่จำเป็นต้องพบกันโดยตรง และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนเกินสมควร

ภาพสรุป Infographic ด้านล่างเป็นการสรุปขั้นตอนการคัดกรองบุคคลที่มีภาวะ
เสี่ยงเป็นโรคอ้วนลงพุง ตามที่กฎหมายกำหนด



ที่มา: ผู้เขียนเรียบเรียงขึ้นโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและข้อมูลจาก Nippon Steel Health Insurance Society^{๑๐}

^{๑๐} Nippon Steel Health Insurance Society, “『特定健診・特定保健指導』”, <<https://www.kenpo.gr.jp/nskenpo/contents/hoken/tokutei/index.html>> accessed 1 February 2026.

๓. การพัฒนาระบบสุขภาพเฉพาะทางตามการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย

แม้ว่าระบบตรวจคัดกรอง Metabo Kenshin จะใช้บังคับครั้งแรกในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) ก็ตาม แต่ระบบนี้ได้ถูกพัฒนาให้สอดคล้องเข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นไปตามหลักการมีกฎหมายที่ดี (Better Regulations Framework) การเปลี่ยนแปลงประการแรกในระบบสุขภาพเฉพาะทางดังกล่าวได้เปลี่ยนแนวคิดเรื่องการวัดผลสัมฤทธิ์จากแต่เดิมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการ (Process Evaluation) มาเป็นให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของการพัฒนาสุขภาพมากขึ้น (Outcome-based Evaluation) ตัวอย่างที่ปรากฏเป็นรูปธรรม เช่น การตั้งเป้าหมายของผู้ที่เข้าร่วมในระบบสุขภาพโดยการลดรอบเวลง ๒ ชม. หรือลดน้ำหนักตัวลง ๒ กิโลกรัม เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องสามารถให้คำแนะนำการดำเนินชีวิตได้ตามสภาวะของผู้ป่วยแต่ละคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเปลี่ยนแปลงประการที่สอง คือ การปรับรูปแบบวิธีการตั้งคำถาม ให้มีการตั้งคำถามเชิงลึกเพื่อค้นหาสาเหตุของภาวะ Metabolic Syndrome ได้อย่างแม่นยำ โดยเฉพาะในส่วนคำถามที่เกี่ยวกับประวัติการดื่มแอลกอฮอล์หรือประวัติการสูบบุหรี่ ไม่เพียงแค่คัดกรองว่ามีพฤติกรรมเกี่ยวกับการดื่มหรือสูบบุหรี่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการสอบถามถึงปริมาณและความถี่ของการบริโภคเพื่อให้แพทย์ได้วินิจฉัยความเสี่ยงและแนวทางการฟื้นฟูสุขภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม

ความเปลี่ยนแปลงประการที่สาม คือ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ระหว่างแพทย์พยาบาล และนักโภชนาการที่เกี่ยวข้อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการติดตามและรายงานผลความคืบหน้าของสุขภาพ ไม่ว่าจะแรงงานผู้ที่เข้าร่วมในระบบสุขภาพจะทำงานที่บ้านหรือทำงานในพื้นที่ห่างไกลล้วนสามารถขอรับคำปรึกษาได้อย่างราบรื่น อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างที่การเข้าสู่ระบบสุขภาพดังกล่าวที่ไม่กระทบต่อชั่วโมงทำงานของแรงงาน

ความเปลี่ยนแปลงประการที่สี่ คือ เกณฑ์ในการวัดไขมันในเลือด ซึ่งมีเสียงสะท้อนจากผู้เข้าร่วมในระบบสุขภาพเฉพาะทางว่า หากมีการรับประทานอาหารเช้า จะทำให้ค่าไขมันในเลือดที่ปรากฏมีค่าสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนเมื่อแพทย์และผู้เกี่ยวข้องวินิจฉัยเรื่องความเสี่ยงของสุขภาพ ดังนั้น เพื่อให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความละเอียดมากยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดเกณฑ์การวัดค่าไขมันในเลือดออกเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ หากเป็นเวลาตอนท้องว่างหรือก่อนรับประทานอาหารเช้า ค่าไขมันในเลือดเกินกว่า 150mg/dl ขึ้นไป จะถือว่ามีความเสี่ยงทางสุขภาพเพิ่มเติม แต่หากวัดปริมาณไขมันในเลือดหลังจากรับประทานอาหารแล้วมากกว่า 175mg/dl ขึ้นไป จึงจะถือว่ามีความเสี่ยงทางสุขภาพเพิ่มเติม

ความเปลี่ยนแปลงประการที่ห้า คือ ผู้ที่มีภาวะ Metabolic Syndrome อยู่แล้ว แต่ได้รับการรักษาอยู่ที่โรงพยาบาลหรือมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญดูแลรักษาความเจ็บป่วยที่เกี่ยวข้องกับโรคดังกล่าวอยู่แล้ว ซึ่งบางกรณีอาจเป็นผู้ป่วยที่มียาประจำตัวทานอยู่เป็นประจำ สามารถขอไปรับรองแพทย์เพื่อยืนยันไม่ต้องเข้าร่วมระบบสุขภาพเฉพาะทางก็ได้

เมื่อพิจารณาจากความเปลี่ยนแปลงข้างต้นพบว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการปรับปรุงให้ระบบสุขภาพเฉพาะทางสามารถวินิจฉัยความเสี่ยงเพิ่มเติมของบุคคลได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ทีมแพทย์และผู้เกี่ยวข้องให้คำปรึกษาและการรักษาได้ตรงตามความต้องการบนพื้นฐานของสุขภาพของแต่ละบุคคลได้อย่างแม่นยำและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งระบบดังกล่าวยังได้เพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่ทั้งทีมแพทย์ ผู้เกี่ยวข้อง ผู้เข้ารับการรักษาในระบบสุขภาพ และนายจ้างด้วย

๔. ราคาที่ต้องจ่ายกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

ผู้อ่านบางท่านอาจเกิดข้อสงสัยว่าหากแรงงานในบริษัทไม่ได้เข้าร่วมการตรวจคัดกรองสุขภาพนี้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อนายจ้างหรือไม่ นายจ้างจะต้องเสียค่าปรับหรือจะกระทบต่อสัญญาการจ้างงานในบริษัทหรือไม่ เนื่องจากบางบริษัทได้มีการขอความร่วมมือให้พนักงานในบริษัทรักษารอบเอาไว้ จึงเกิดเป็นโพสต์ดึงดูดความสนใจในโลกออนไลน์ว่า “ทำงานบริษัทญี่ปุ่น ต้องรักษาหุ่นและห้ามอ้วนด้วย”

เหตุผลเบื้องหลังที่บริษัทหรือนายจ้างเข้ามามีบทบาทนั้น ไม่ใช่เพราะเหตุผลในเรื่องความเอาใจใส่ต่อสุขภาพส่วนบุคคลของพนักงาน แต่เป็นเพราะว่านายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบส่วนของตนในประกันสุขภาพของลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนด จากสถิติของกระทรวงแรงงานของประเทศญี่ปุ่นพบว่า ค่ารักษาพยาบาลของโรค Metabolic Syndrome ที่ผู้ป่วยจะต้องแบกรับสูงกว่าผู้ป่วยทั่วไป ในเพศชาย ประมาณ ๘๐,๐๐๐ ถึง ๙๐,๐๐๐ เยน ในเพศหญิง ๑๐๐,๐๐๐ ถึง ๑๘๐,๐๐๐ เยน ส่งผลให้งบประมาณด้านการสาธารณสุขของประเทศญี่ปุ่นที่ภาครัฐต้องใช้จ่ายในส่วนนี้คิดเป็นจำนวนเงินมากกว่า ๑ ล้านล้านเยน หรือคิดเป็นเงินไทยมากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท^{๑๑} จึงทำให้มีการนำมาตรการป้องกันภาวะลงพุงมาใช้กับประชากรญี่ปุ่นเพื่อช่วยป้องกันโรคและประหยัดงบประมาณแผ่นดินไปในคราวเดียวกัน

ยิ่งไปกว่านั้น เหตุผลที่ว่าเมื่อประชากรเข้าสู่วัย ๗๕ ปี ซึ่งตามกฎหมายเป็นผู้สูงอายุตอนปลาย ภาครัฐจะมีภาระค่าใช้จ่ายทางการแพทย์คิดเป็นสัดส่วนคือ งบประมาณของรัฐในสัดส่วน ๕๐% เงินประกันสุขภาพของผู้สูงอายุจากองค์กรประกันสุขภาพ 健康保険組合 (ซึ่งเป็นเงินประกันสุขภาพตามกฎหมาย Health Insurance Act ซึ่งมีนายจ้างเป็นผู้จ่ายให้) ในสัดส่วน ๔๐%

^{๑๑} Taniguchi, T. (2023), “脱・メタボがもたらす医療費抑制のインパクト：健康増進・疾病予防に向けた行動変容で年間 1 兆円超の可能性” [The impact of reducing metabolic syndrome on medical cost containment: The potential to save over ¥1 trillion annually through behavioral change for health promotion and disease prevention]. Tokyo: Dai-ichi Life Research Institute, <<https://www.dlri.co.jp/files/ld/271188.pdf>> accessed 9 February 2026.

และผู้ประกันตนจ่ายในสัดส่วน ๑๐%^{๑๒} จะเห็นได้ว่าหากภาครัฐปล่อยปละละเลยให้ผู้สูงอายุเป็นโรคที่เกิดจากการใช้ชีวิต ในช่วงบั้นปลายในช่วงอายุตั้งแต่ ๗๕ ปี จะก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณและค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ที่สูงมาก ในทางกลับกัน หากตรวจพบโรคดังกล่าวและทำการแก้ไขตั้งแต่แรกเริ่ม ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะลดจำนวนลง ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดให้มีการตรวจคัดกรองภาวะ Metabolic syndrome ในช่วงอายุระหว่าง ๔๐-๗๔ ปี โดยมีการวางมาตรการป้องกันและระบบสุขภาพเฉพาะทางมิให้กระทบกระเทือนต่องบประมาณค่ารักษาพยาบาลในช่วงท้าย

จากข้อมูลข้างต้นเกี่ยวกับองค์กรประกันสุขภาพตามกฎหมาย Health Insurance Act ซึ่งนายจ้างหรือบริษัทเอกชนมีหน้าที่ต้องสมทบให้แก่ลูกจ้างนั้น ภาครัฐจึงเล็งเห็นมาตรการที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ระบบดังกล่าว โดยกำหนดเป้าหมายว่า หากบริษัทสามารถปฏิบัติตามกฎหมายให้มีการตรวจคัดกรองภาวะ Metabolic Syndrome แก่พนักงานหรือลูกจ้างในบริษัทอย่างครบถ้วน และไม่มีพนักงานที่ประสบภาวะดังกล่าวเกินเกณฑ์มาตรฐานบริษัทจะได้ประโยชน์โดยการลดเงินสนับสนุนเบี้ยชราภาพผู้สูงอายุที่ต้องสมทบเข้าไปในประกันสุขภาพขององค์กรประกันสุขภาพ ซึ่งมีการคิดคำนวณตามกฎหมายอย่างเป็นระบบ ในทางกลับกัน หากพนักงานในบริษัทมีภาวะ Metabolic Syndrome เกินเกณฑ์กำหนดโดยที่บริษัทไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้อง บริษัทจะต้องนำส่งเงินสนับสนุนเบี้ยชราภาพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น (後期高齢者支援金) โดยจำนวนเงินจะมีฐานคำนวณเป็นรายปี สูงสุดถึงปีละ ๑๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นเงินไทยประมาณ ๒๐ ล้านบาท ซึ่งไม่ใช่เป็นการคิดแยกในแต่ละปี แต่เป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันไดในการคำนวณต่อไปเรื่อย ๆ^{๑๓}

ระบบที่ให้นายจ้างร่วมส่งเงินสนับสนุนเบี้ยชราภาพผู้สูงอายุเพิ่มเติม นั้นเริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ (ค.ศ. ๒๐๑๓) โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ องค์กรประกันสุขภาพได้กำหนดเกณฑ์เป้าหมายชี้วัดว่า หากบริษัทที่ตรวจพบภาวะ Metabolic Syndrome แต่ไม่สามารถดำเนินการให้ประสบผลสัมฤทธิ์ได้คิดเป็น ๑๐% จะได้รับโทษ^{๑๔} ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่า ในบริษัทหลายแห่งมีการขอความร่วมมือให้พนักงานของตนดูแลสุขภาพ รวมถึงรอบแอมด้วย เพื่อป้องกันและดูแลสุขภาพของพนักงานไม่ให้เกิดความเสี่ยงต่อภาวะ Metabolic Syndrome

^{๑๒} Supra note 5, p.63.

^{๑๓} Keio University Health Insurance Society (2018), “特定健診結果でメタボリックシンドロームと判定された方へ,” <<https://www.kenpo.keio.ac.jp/contents/topics/2018/181107.html>> accessed 5 February 2026.

^{๑๔} PERSOL Business Process Design Co., Ltd. (2025), “特定保健指導の実施率を上げるにはどうしたらいい？ペナルティについても徹底解説,” <<https://www.persol-bd.co.jp/service/hrsolution/s-hr/column/healthguidance-penalty/>> accessed 8 February 2026.

ตั้งแต่แรก เป็นที่มาของคำกล่าวในโลกออนไลน์ว่าพนักงานบริษัทญี่ปุ่นห้ามอ้วนลงพุง แม้ไม่มีการห้ามอย่างชัดเจน แต่เป็นการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่พนักงานบริษัทในขณะเดียวกัน กรณีนี้จึงเป็นการใช้กลไกทางสังคมในการช่วยกันสอดส่องเรื่องการมีสุขภาพที่ดีไปในตัว นอกจากนี้ กฎหมายยังนำแรงจูงใจแก่นายจ้าง (Incentive) ผ่านการลดจำนวนเงินสนับสนุน เบี้ยชราภาพผู้สูงอายุที่บริษัทจะต้องจ่ายตามกฎหมาย มาเสริมให้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรค ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนรับผิดชอบช่วยกันผลักดันเรื่องดังกล่าวร่วมกันมากขึ้น

คำถามที่ตามมา คือ แล้วกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก จะทราบได้อย่างไรว่า บริษัทได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว หรือบริษัทดังกล่าวดำเนินการบรรลุผลตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ กลไกในการรวบรวมผลตรวจสุขภาพ Metabo Kenshin ไม่ได้ส่งตรงไปยังกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการโดยตรง แต่ถูกส่งไปยังองค์กรที่เรียกว่า コラボヘルス (CollaboHealth) ที่มาจากคำว่า Collaboration และ Health เป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่หลักในการรวบรวมข้อมูลการตรวจสุขภาพ Metabo Kenshin ทำการวิเคราะห์และวิจัยข้อมูลด้านสุขภาพเพื่อเสนอแผนการปฏิบัติการในประเด็นดังกล่าวหรือกำหนดตัวชี้วัดในคราวถัดไป ดังนั้น บทบาทสำคัญขององค์กรนี้เป็นการบริหารจัดการข้อมูลสุขภาพของพนักงานในบริษัท ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (Data Health Management) อย่างครบวงจร

๕. บทวิเคราะห์กฎหมายตามแนวทาง OECD

สิ่งที่น่าสนใจของกฎหมายนี้นอกจากการเป็นที่รู้จักแพร่หลายทางสื่อออนไลน์แล้ว ยังสามารถพิจารณาในแง่มุมตามหลักการมีกฎหมายที่ดี (Better Regulation Framework) ซึ่งเป็นตัวอย่างที่น่าศึกษาทั้งในด้านกระบวนการและหลักการเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ หากพิจารณาตั้งแต่เจตนารมณ์หรือเหตุผลในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการรักษาทางการแพทย์ของผู้สูงอายุจะพบว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเกิดขึ้นจากสถิติหรือผลการศึกษาด้านสุขภาพของประชากรญี่ปุ่นว่าประสบโรคใดมากที่สุด สาเหตุความเจ็บป่วยของโรคนั้นเกิดขึ้นจากปัจจัยใด วิธีการแก้ไขจัดการกับโรคดังกล่าวควรเป็นอย่างไร ภาระต้นทุนทางเศรษฐกิจ เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่ผู้ป่วยจะต้องแบกรับเป็นเช่นไร เงินงบประมาณภาครัฐที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่มีจำนวนเท่าไร นอกจากนี้ การวิเคราะห์ผลลัพธ์อย่างเป็นระบบด้วยการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัตินี้ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลสุขภาพ Data Health Management อย่างเป็นระบบ สะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่กระบวนการเริ่มวิเคราะห์ถึงวิธีทางแก้ไขปัญหา สอดคล้องกับหลักการ Evidence-based approach ในการออกกฎหมาย ประกอบกับระบบบริหารจัดการข้อมูล

ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและครบวงจรส่งผลให้หน่วยงานสามารถกำหนดตัวชี้วัดเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ระบบข้อมูลสุขภาพดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม (Ex-post evaluation)

ในมุมมองเรื่องการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น จะเห็นได้ว่ากลไกและมาตรการคัดกรองด้านสุขภาพแม้จะเริ่มต้นใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) ก็ตาม แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบคัดกรองสุขภาพให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงล่าสุดตามที่กล่าวไปข้างต้นเป็นการปรับเปลี่ยนคำถามการตรวจคัดกรองสุขภาพและประเมินความเสี่ยงของภาวะ Metabolic Syndrome เพื่อให้ทีมแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ พยาบาล และนักโภชนาการ ได้วิเคราะห์พฤติกรรมการใช้ชีวิตของผู้ป่วยได้อย่างแม่นยำและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับหลักการ Outcome-based approach ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งให้ความสำคัญเฉพาะกระบวนการตรวจสุขภาพเฉพาะเท่านั้น เนื่องจากตัวชี้วัดที่เปลี่ยนแปลงไปในกฎหมายฉบับนี้ คือ ผู้มีภาวะ Metabolic Syndrome ที่เข้าระบบสุขภาพเฉพาะทางเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ชีวิตได้สำเร็จ คิดเป็นจำนวน ๑๐% ดังนั้นการปรับปรุงชุดคำถามหรือหลักเกณฑ์ด้านสุขภาพ รวมทั้งการเพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่ระบบสุขภาพเฉพาะทางนี้เป็นการคำนึงผู้มีส่วนได้เสียประกอบกับการบรรลุเป้าหมายทางสุขภาพที่เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการของกฎหมายฉบับดังกล่าวที่ขับเคลื่อนตามพลวัตของสังคม

ประการสุดท้าย หลักการร่างกฎหมายแนวใหม่ตามคำแนะนำของ OECD คือ การวางมาตรการทางกฎหมายจำแนกตามแต่ละความเสี่ยง (Risk-based approach) เพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับประสบผลสัมฤทธิ์สูงสุดตามหลักการปฏิบัติตามกฎหมายให้บรรลุผล ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่า Regulatory Delivery นั้น เห็นได้ชัดจากกลไกตามกฎหมายฉบับนี้ที่มีการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการตรวจคัดกรองภาวะ Metabolic Syndrome ตั้งแต่ระบุช่วงวัย รวมทั้งประเมินความเสี่ยงสุขภาพตามปัจจัยต่าง ๆ เช่น ปริมาณไขมันในเลือด ปริมาณน้ำตาลในเลือดรอบเอว รวมทั้งพฤติกรรมการสูบบุหรี่หรือดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งเป็นการคัดกรองแบบขั้นบันไดเพื่อให้ได้กลุ่มเป้าหมายที่รัฐต้องเข้าไปดูแลตามความเสี่ยงและสภาวะสุขภาพอย่างแท้จริง รวมทั้งกฎหมายฉบับดังกล่าวยังใช้มาตรการทางสังคมที่กำหนดให้นายจ้างเข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้ตรวจสอบและส่งข้อมูลสุขภาพของพนักงาน (Health Data) ให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประเมินมาตรการของตน รวมทั้งเพื่อจัดทำตัวชี้วัดในคราวถัดไป

นอกจากนี้ กลไกของมาตรการบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทลงโทษทางอาญา ไม่มีบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปตรวจสอบสถานประกอบการใดเลย แต่กลับมีข้อมูลสุขภาพของพนักงานของบริษัทที่อยู่ในระบบประกันสุขภาพ ผ่านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลด้วยการกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างต้องส่งข้อมูลสุขภาพของพนักงานไปยังองค์กรวิจัยข้อมูลด้านสุขภาพ Collabo Health เมื่อมีการบริหารจัดการข้อมูลสุขภาพที่เกี่ยวข้องก็จะส่งผลให้ภาครัฐสามารถระบุความเสี่ยงหรือแนวโน้มสุขภาพของพนักงานในบริษัทโดยรวมได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ในการคำนวณงบประมาณ

ของรัฐที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (Incentive) แก่ผู้ประกอบการบริษัท ให้มีหน้าที่สอดส่องซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้กลไกทางสังคมควบคู่กันไป เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กลไกของกฎหมายฉบับนี้เป็นการร่วมแรงระหว่างประชาชน นายจ้าง และภาครัฐ โดยแบ่งหน้าที่ ออกเป็นหลายส่วน โดยใช้กลไกทางเศรษฐกิจในด้านเงินสมทบประกันสุขภาพมาขับเคลื่อน กล่าวคือ ประชาชนมีหน้าที่ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการดำรงชีวิตเพื่อไม่ให้ประสบภาวะ Metabolic Syndrome นายจ้างมีหน้าที่สอดส่องสุขภาพของพนักงานภายในบริษัท หากประสบผลสำเร็จนายจ้างจะได้รับส่วนลดในการส่งเงินสนับสนุนเบี้ยชราภาพผู้สูงอายุ ส่วนผลในประการ สุดท้ายคือ การช่วยประหยัดงบประมาณของประเทศในส่วนค่ารักษาพยาบาล โดยที่ทุกคนทุกฝ่าย ได้ประโยชน์ร่วมกัน ถือเป็นตัวอย่างมาตรการ Regulatory delivery ที่เป็นระบบและเป็นรูปธรรม มากที่สุดที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวคิดการร่างกฎหมาย

แนวคิด “สัตว์เลี้ยวชุมชน” เพื่อการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชน*

มุกิตา สารพัฒน์**

ปัญหาการไม่สามารถควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชนมิใช่เพียงประเด็นด้านสวัสดิภาพสัตว์ หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน และการสาธารณสุข ที่เชื่อมโยงกับความรับผิดชอบของมนุษย์โดยตรง การเพิ่มจำนวนประชากรของสุนัขจรทั้งในพื้นที่เมืองและชนบทมิได้สะท้อนถึง “ธรรมชาติของสัตว์” แต่หากสะท้อนถึงความไม่สมบูรณ์ของระบบกำกับดูแล กล่าวคือ เมื่อกฎหมายไม่สามารถสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อเจ้าของสัตว์เลี้ยง ไม่บังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์อย่างจริงจัง และขาดการบูรณาการระหว่างมาตรการควบคุมโรคกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นย่อมเป็นวงจรของการทอดทิ้ง การเกิดใหม่ และการแพร่กระจายของโรคอย่างต่อเนื่อง รวมถึง “ปรากฏการณ์สุนัขจรล้นเมือง” ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงควรถูกมองในฐานะตัวชี้วัดประสิทธิภาพของระบบกฎหมายและการบริหาร มากกว่าการมองว่าเป็นเพียงปัญหาความเดือดร้อนรำคาญหรือปัญหาด้านสวัสดิภาพสัตว์เท่านั้น

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์เชิงนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การปรับพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีความสำคัญกว่าการออกกฎหมายโดยลำพัง พฤติกรรมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงโดยขาดการตรวจสอบความพร้อมทั้งความพร้อมทางด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และจิตใจ การปล่อยสัตว์เลี้ยงเดินเตร็ดเตร่ในพื้นที่สาธารณะ หรือการทอดทิ้งเมื่อเกิดภาระค่าใช้จ่าย ล้วนมีรากฐานอยู่ในการรับรู้ เจตนาเชิงเศรษฐกิจ และความรู้ความเข้าใจของผู้เลี้ยง หากไม่สามารถเปลี่ยนแปลงปัจจัยเหล่านี้ได้ กฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในการแก้ไข ปัญหาในระยะยาว อย่างไรก็ตาม แม้การปรับพฤติกรรมจะเป็นแก่นแท้ของการแก้ไขปัญหาก็ตาม แต่กฎหมายยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะเครื่องมือที่ใช้สร้าง “สภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม” กล่าวคือ กฎหมายสามารถกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ แรงจูงใจ ลดข้อจำกัด และมาตรการสนับสนุนจากรัฐที่ส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ขึ้นได้ และทำให้พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหามีต้นทุนทางสังคมสูงขึ้น รวมทั้งป้องกันการเกิดผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์ (Moral Hazard) จากการออกกฎหมายและกฎ

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายเทคโนโลยีและการพลังงาน กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม และฝ่ายบริหารหลักสูตร สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน อีกหน้าที่หนึ่ง (มีนาคม ๒๕๖๙)

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายจึงต้องตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ รากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาเสียก่อน เพื่อให้สามารถระบุได้ว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจากปัจจัยใด และรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงหรือไม่ หากพฤติกรรมบางประการก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การป้องกันการทารุณกรรม การป้องกันโรค การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ การแทรกแซง ของรัฐภายใต้การพิจารณาหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ที่ได้ประสาน ประโยชน์รัฐและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมมีความชอบธรรม

เมื่อวิเคราะห์แล้วว่ารัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงโดยการออกกฎหมาย ขั้นตอน ต่อมาที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน คือ การออกแบบกลไกสนับสนุนจากรัฐหรือพิจารณา ผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเป็นศูนย์กลางนั้นจะเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย ได้จริง หากรัฐเพียงแต่กำหนดหน้าที่ทางกฎหมายที่มุ่งหมายจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน โดยปราศจากมาตรการสนับสนุนจากรัฐ เช่น หน้าที่ให้พาสุนัขไปทำหมัน หน้าที่จดทะเบียนสุนัข หน้าที่เข้ารับการอบรมการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีความรับผิดชอบ อาจทำให้กฎหมายที่ตราขึ้น ถูกรับรู้ว่าเป็นภาระซึ่งอาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การเลี้ยงสุนัขโดยหลบซ่อน หรือทอดทิ้งสุนัขเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น มาตรการ ทางกฎหมายจึงต้องดำเนินควบคู่กับมาตรการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ได้อย่างแท้จริง และป้องกันไม่ให้เกิดผลลัพธ์เป้าหมายเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่มุ่งจะแก้ไขปัญหา

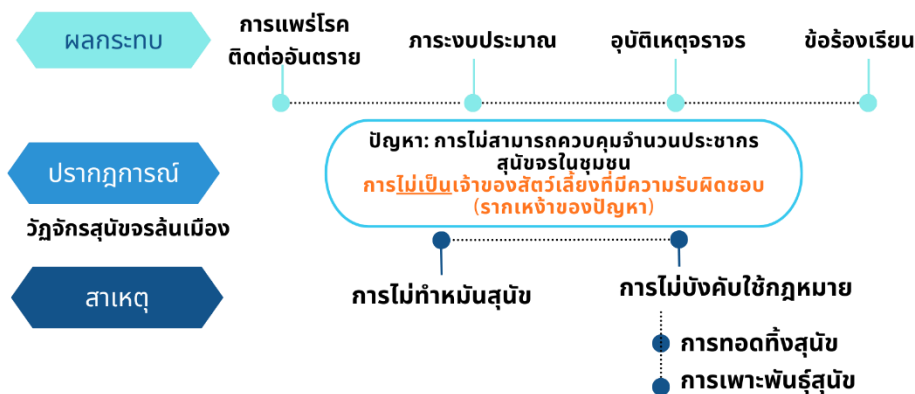
บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกรอบกฎหมายเชิงระบบที่ผสมผสานหลักความได้สัดส่วน กับการจัดการจำนวนประชากรสุนัขตามแนวปฏิบัติสากล โดยเสนอให้นำแนวคิด “สัตว์เลี้ยงชุมชน” (Community Pet) มาใช้จัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชน และชี้ให้เห็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายภาคบังคับไว้ในข้อบัญญัติ ท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ในพื้นที่รับผิดชอบของตน และพิจารณากำหนด มาตรฐานส่งเสริมเมื่อมีความพร้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของสัตว์เลี้ยงชุมชนในพื้นที่ กรอบแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนความเข้าใจว่า การแก้ไขปัญหาสุนัขจรอย่างยั่งยืนมิใช่เรื่องของการควบคุม การเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นเรื่องของการออกแบบระบบความรับผิดชอบต่อ ที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเลี้ยงสัตว์เลี้ยงของมนุษย์ การสร้างฐานข้อมูลเพื่อการ บริหารจัดการ และการพัฒนากฎหมายที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปรับพฤติกรรมของสังคมโดยรวม ให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะและสวัสดิภาพของสัตว์ไปพร้อมกัน

๑. สุนัขจรเป็น “ผลผลิตของระบบ” และไม่ใช่ปรากฏการณ์ธรรมชาติ

๑.๑ รากเหง้าของปัญหา

จำนวนประชากรสุนัขจรที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ได้เพิ่มขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เพิ่มขึ้นจากสิ่งที่คาดการณ์ได้ ได้แก่ การเลี้ยงโดยขาดความรับผิดชอบ การปล่อยปละละเลย สุนัขเดินเตร็ดเตร่ การทอดทิ้ง การไม่ควบคุมการผสมพันธุ์ไม่พึงประสงค์ และการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐทั้งการป้องกันการทอดทิ้งสุนัขและการควบคุมการเพาะพันธุ์สุนัข เมื่อองค์ประกอบเหล่านี้เกิดขึ้นพร้อมกัน สังคมจะเข้าสู่ภาวะที่กลุ่มพันธมิตรการจัดการสัตว์เลี้ยงระหว่างประเทศ (The International Companion Animal Management coalition: ICAM) เรียกว่า “unmanaged dog population” ซึ่งหมายถึง ประชากรสุนัขที่อยู่นอกระบบข้อมูลและการดูแลอย่างเป็นทางการ และเื้ออำนวยการให้ปรากฏการณ์สุนัขจรล้นเมืองยังคงดำรงอยู่ต่อไป

ผู้เขียนจัดทำแผนภาพด้านล่างขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของปัญหาอย่างชัดเจน แบ่งเป็น 3 ชั้น ได้แก่ สาเหตุ → ปรากฏการณ์ → ผลกระทบ โดยรากเหง้าของปัญหา คือ “การไม่เป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีความรับผิดชอบ” ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการไม่สามารถควบคุมจำนวนประชากรสุนัขในชุมชน และส่งผลกระทบต่อสุขภาพสาธารณะ ภาระงบประมาณ ความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยในสังคม



ที่มา : ผู้เขียนวิเคราะห์ข้อมูลและเรียบเรียงขึ้นเอง

๑.๒ การจัดการประชากรสุนัขต้องมองเป็นระบบ

ICAM เสนอกรอบแนวคิดการจัดการประชากรสุนัข ซึ่งรวมถึงสุนัขจรจำเป็นต้องออกแบบ ระบบบูรณาการ (Integrated System) ที่สามารถปรับเปลี่ยนองค์ประกอบในแต่ละส่วนของ “กระบวนการ” ที่ทำให้จำนวนประชากรสุนัขจรเพิ่มขึ้น ลดลง หรือการเปลี่ยนสถานะจากสุนัขมีเจ้าของ → ถูกทอดทิ้ง → กลายเป็นสุนัขชุมชนหรือสุนัขจร มากกว่าการจัดการที่ปลายเหตุ

เช่น การจับออกจากพื้นที่เพียงอย่างเดียว^๑ ระบบนี้เรียกว่า ระบบจัดการจำนวนประชากรสุนัข (Dog Population Management System: DPM System) ตามแผนภาพ



ที่มา : ICAM, Humane Dog Population Management Guidance หน้า ๑๐ แปลโดยผู้เขียน

DPM System ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ (๑) บริการพื้นฐาน (DPM Services) และ (๒) รากฐานเชิงโครงสร้าง (Foundation)^๒ ที่ต้องทำงานร่วมกัน หากขาดส่วนใดส่วนหนึ่ง ระบบจะขาดเสถียรภาพ และจะทำให้แนวโน้มจำนวนประชากรสุนัขจรจะกลับมาเพิ่มจำนวนสูงขึ้นได้ แม้จะมีการทำหมันหรือจับออกไปก่อนหน้าแล้วก็ตาม^๓ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการจัดให้มีบริการพื้นฐานตาม DPM System เป็นการดำเนินกิจกรรมที่สร้างเสริมพฤติกรรมเชิงบวกในมนุษย์ในการจัดการจำนวนประชากรสุนัขในชุมชน แบ่งออกเป็นกลุ่มการบริการพื้นฐาน ๔ กลุ่ม ที่จำเป็นต้อง

^๑ International Companion Animal Management Coalition, 'Humane Dog Population Management Guidance 2019' p 10 <<https://www.icam-coalition.org/download/humane-dog-population-management-guidance/>> accessed 8 February 2026.

^๒ กรุณาติดตามอ่านเพิ่มเติมได้จากคู่มือฉบับพิเศษของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชื่อ "มาตรการทางกฎหมายสำหรับการควบคุมและส่งเสริมการเลี้ยงสุนัขอย่างมีความรับผิดชอบเพื่อจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชน" ที่จะได้เผยแพร่ต่อไป

^๓ International Companion Animal Management Coalition, supra note 1, p. 31.

ดำเนินการในทุกพื้นที่ และกลุ่มการบริการเสริม ๕ กลุ่ม ที่นำมาปรับใช้ตามแต่ละบริบทของพื้นที่ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่จำเป็นต้องลงรายละเอียดเพื่อให้เห็นภาพการจัดการเชิงระบบสรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

(๑) กลุ่มการบริการพื้นฐาน

(๑.๑) การส่งเสริมความรับผิดชอบในการเลี้ยงสุนัข (Promoting Responsible Behaviour) พฤติกรรมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงของเจ้าของสุนัข ผู้ดูแลสุนัข หรือสมาชิกในชุมชน เป็นปัจจัยโดยตรงที่กำหนดพลวัตของจำนวนประชากรสุนัข การที่กลุ่มคนเหล่านี้เลี้ยงสุนัขโดยไม่ควบคุม ปล่อยสุนัขเดินเตร็ดเตร่ในพื้นที่สาธารณะ หรือทอดทิ้งเมื่อเกิดภาระค่าใช้จ่าย จะทำให้จำนวนสุนัขจรในชุมชนเพิ่มสูงขึ้นได้จากการผสมพันธุ์ไม่พึงประสงค์และทำให้เกิดลูกสุนัขจำนวนมาก จนเกินศักยภาพในการเลี้ยงดู การส่งเสริมให้ผู้เลี้ยงสุนัขมีความรับผิดชอบจึงเป็นบริการพื้นฐานสำคัญลำดับแรก และต้องอาศัยเครื่องมือด้านพฤติกรรมศาสตร์ การสื่อสารสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น สัตวแพทย์ หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย และนักการเมือง^๔

(๑.๒) การเสริมสร้างความเชี่ยวชาญของการให้บริการ (Strengthening DPM Professional Capacity) เนื่องด้วยการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญจากผู้มีทักษะหลายด้าน โดยเฉพาะสัตวแพทย์ และในหลายพื้นที่ยังขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความมั่นใจในการดำเนินการให้การรักษาหรือทำหมันได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น การฝึกอบรมให้แก่กลุ่มเป้าหมายนี้จะสร้างความรู้ความเข้าใจและบ่มเพาะความชำนาญให้สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น^๕

(๑.๓) การเข้าถึงการป้องกันการขยายพันธุ์ (Access to Reproduction Control) แม้ว่าการลดจำนวนประชากรสุนัขด้วยวิธีจำกัดการสืบพันธุ์ด้วยการทำหมันจะเป็นวิธีที่มีมนุษยธรรม แต่แนวทางของ DPM ที่มีประสิทธิภาพชี้ให้เห็นว่า เราไม่ควรมุ่งแค่การลดจำนวนสุนัขทั้งหมด หรือมองว่าสุนัขทุกตัวควรถูกควบคุมการสืบพันธุ์ในแบบเดียวกัน แต่ควรเน้นบริหารจัดการการสืบพันธุ์ให้เหมาะสมกับสุนัขแต่ละตัวเป็นรายกรณี^๖ โดยผู้เขียนเห็นว่า จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยสนับสนุนจากมนุษย์ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่า สุนัขตัวนั้นอยู่ในสถานะใด ในกรณีของสุนัขมีเจ้าของ เจ้าของย่อมมีเสรีภาพในการตัดสินใจในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของสุนัขไม่อาจควบคุมสุนัขไว้ในช่วงติดสัดได้อย่างปลอดภัย สิทธิและเสรีภาพนี้ย่อมถูกจำกัดได้เพื่อเป็นการป้องกันประโยชน์สาธารณะจากการเพิ่มจำนวนสูงขึ้นของการเกิดลูกสุนัขที่เกินจากความต้องการ

^๔ Ibid, p. 49.

^๕ Ibid, p. 54.

^๖ Ibid, p. 57.

ที่เป็นเหตุหลักของการทอดทิ้งสุนัขในพื้นที่สาธารณะ สำหรับสุนัขจรหรือสุนัขชุมชน^๗ นั้นมีบทบาทพลเมืองร่วม (Co-citizenship) ตามทฤษฎีการเมืองของสิทธิสัตว์ของ ซู โดแนลสัน กับวิล คิมลิก้า

^๗ รูปแบบการให้บริการป้องกันการขยายพันธุ์แก่สุนัขจรหรือสุนัขชุมชน จะใช้แนวทางการจัดการจำนวนสุนัขอย่างมีมนุษยธรรม คือ CNVR ซึ่งมีตัวย่อมาจากจับ (Capture) ทำหมัน (Neuter) ฉีดวัคซีน (Vaccine) และปล่อยคืนพื้นที่ (Release)

(ก) การจับ (Capture)

กระบวนการที่ใช้จัดการสัตว์จรที่ใช้กันแพร่หลายทั่วโลกมีหลายรูปแบบ ได้แก่ PNR, PSVIR, CNR, CNVR, TNR โดยสามารถเลือกดำเนินการได้ตามประเภทและชนิดของสัตว์จร ซึ่งกรณีสุนัขจร วิธีการที่นิยมใช้คือ การจับ (Capture) หรือการรับ (Pick) ขึ้นอยู่กับความคุ้นเคยที่สุนัขจรมีต่อคน ในขณะที่แมวจรจะใช้วิธีการดัก (Trap) เป็นหลัก โดยผู้เข้าดำเนินการจะต้องพึงระลึกเสมอว่า ผลลัพธ์เป้าหมายสุดท้ายคือการยังคงรักษาสภาพจิตใจที่ดีของสุนัขจรภายหลังการทำหมันและส่งกลับคืนพื้นที่ด้วย เพื่อให้สามารถนำสุนัขกลับมารับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคติดต่อรวมทั้งอยู่ร่วมกันกับชุมชนได้อย่างสงบสุข ดังนั้น วิธีการได้ตัวสุนัขจรมาเพื่อทำหมันต้องดำเนินการอย่างมีมนุษยธรรม และไม่ทำให้สุนัขเกิดอันตรายหรือเสี่ยงที่จะเสียชีวิต ตัวอย่างเช่น การวางยาสลบหรือการเป่ายาสลบจะกระทำไม่ได้ เมื่อผู้ดำเนินการมั่นใจว่าจะสามารถติดตามสุนัขได้ตลอด ไม่ละเลยปล่อยสุนัขหลบหนีไปจนอาจหมดสติและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุต่าง ๆ ได้

(ข) การทำหมัน (Neuter/Spay/Sterilize)

การทำหมันเป็นวิธีการป้องกันการผสมพันธุ์ไม่พึงประสงค์ในสุนัขที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการผ่าตัดทำหมัน ๒ รูปแบบ คือ การวางยาสลบ และการฉีดยาสลบ และการเลือกใช้ให้ยาสลบรูปแบบใดมีปัจจัยต้องพิจารณาหลายด้าน เช่น ค่าใช้จ่าย สถานที่ ความรวดเร็วในการผ่าตัด การเตรียมความพร้อมของผู้ผ่าตัด แต่ไม่ว่าจะเลือกใช้วิธีการให้ยาสลบรูปแบบใด จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ คือ การงดน้ำและอาหารแก่สุนัขไม่น้อยกว่า ๗-๘ ชั่วโมง เพื่อป้องกันการสำลักอาหารเข้าหลอดลมจนอาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุนัขจนเสียชีวิตได้ ทั้งนี้ การทำหมันจะต้องคำนึงถึงสุขภาพของสุนัขด้วย โดยจะต้องให้สัตวแพทย์หรือผู้มีวิชาชีพด้านสัตวแพทย์พิจารณาความพร้อมของสุนัข เช่น สุนัขเพิ่งคลอด หากทำหมันอาจเสี่ยงต่อการเสียชีวิต

(ค) การให้วัคซีนป้องกันโรค (Vaccinate)

การให้วัคซีนป้องกันโรค โดยเฉพาะวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า เป็นขั้นตอนสำคัญหลังจากที่สุนัขจรหรือสุนัขชุมชนได้รับการทำหมันแล้ว เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันในตัวสุนัขและป้องกันการแพร่กระจายของโรคสู่สุนัขตัวอื่นหรือคนในชุมชน การฉีดวัคซีนควรดำเนินการโดยสัตวแพทย์หรือบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ และควรบันทึกข้อมูลของสุนัขที่ได้รับวัคซีนอย่างเป็นระบบ รวมถึงติดเครื่องหมายแสดงการได้รับวัคซีนเพื่อป้องกันการฉีดยาซ้ำโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ การให้วัคซีนเป็นการเชื่อมโยงระบบควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรกับมาตรการสาธารณสุข ช่วยลดความเสี่ยงของโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

(ง) การปล่อยคืนสู่พื้นที่ (Release)

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการทำหมันและฉีดวัคซีนแล้ว สุนัขจรจะได้รับการดูแลฟื้นฟูสุขภาพจนแข็งแรงดี ก่อนจะถูกปล่อยกลับคืนสู่พื้นที่เดิมที่จับมา ขั้นตอนนี้ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง โดยต้องตรวจสอบความพร้อมด้านสุขภาพของสุนัขและทำสัญลักษณ์ระบุชัดเจนว่าเคยผ่านการทำหมันและได้รับวัคซีนแล้ว เพื่อลดความเสี่ยงในการจับซ้ำซ้อนและสร้างความเครียดต่อสุนัข การปล่อยคืนยังเป็นการคืนสิทธิการอยู่ร่วมในชุมชนให้กับสุนัขจร สร้างสมดุลระหว่างการจัดการจำนวนประชากรสุนัขกับความเมตตาต่อสัตว์ และยังช่วยป้องกันไม่ให้สุนัขจรหน้าใหม่เข้ามาแทนที่ในพื้นที่อย่างไม่มีที่สิ้นสุด อย่างไรก็ตาม

(Sue Donaldson and Will Kymlicka) สุนัขกลุ่มนี้จึงต้องมีหน้าที่ต่อชุมชนที่จะไม่ขยายพันธุ์จนเกินที่สังคมรองรับได้^{๘๘} และรัฐหรือชุมชนสามารถร่วมตัดสินใจควบคุมการขยายพันธุ์ให้แก่สุนัขกลุ่มนี้ได้ แต่โดยการทำให้สุนัขจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักวิชาชีพสัตวแพทย์ รัฐจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการให้บริการทำหมันสุนัขที่สามารถเข้าถึงได้ ว่างใจได้ และเข้าถึงง่าย เพื่อให้เจ้าของสุนัขและชุมชนสามารถใช้บริการเหล่านี้ได้ถูกที่ถูกเวลา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดลูกสุนัขที่ไม่ต้องการ แต่อย่างไรก็ดี แม้การทำหมันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการลด “อัตราการเกิด” ลูกสุนัขที่ไม่เป็นที่ต้องการ แต่การควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจะมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดเมื่อดำเนินควบคู่กับมาตรการอื่น โดยเฉพาะการลดการทอดทิ้ง ผ่านการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ลงโทษผู้ฝ่าฝืนและการสร้างกลไกการตรวจสอบความพร้อมก่อนตัดสินใจเลี้ยงสุนัข

(๑.๔) การเข้าถึงการบริการทางสัตวแพทย์ (Access to Veterinary Care)

การให้บริการทางสัตวแพทย์ที่กล่าวถึงในหัวข้อนี้ไม่จำกัดอยู่แค่เพียงการให้การรักษาและการทำหมันเท่านั้น แต่เน้นการป้องกันโรคให้แก่สุนัข โดยเฉพาะการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งเป็นสะพานเชื่อมโยงระบบ DPM เข้ากับการสาธารณสุข ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าการควบคุมโรคในสุนัขเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องโรคที่แพร่สู่มนุษย์ที่มีสุนัขเป็นพาหะหลักนั่นเอง^{๘๙}

(๒) กลุ่มการบริการเสริม

(๒.๑) การให้การศึกษาสำหรับเด็ก (Education of Children)

การให้การศึกษาสำหรับเด็กมีความสำคัญต่อการสร้างพฤติกรรมหรือทัศนคติของเด็กเกี่ยวกับสุนัขและส่งผลโดยตรงต่อพลวัตประชากรสุนัขทั้งในปัจจุบันและอนาคต เนื้อหาควรมุ่งเน้นความเข้าใจพฤติกรรมสุนัข ความปลอดภัย การดูแลที่เหมาะสม และการสร้างความเห็นอกเห็นใจสัตว์ มากกว่าการสอนทฤษฎี DPM โดยตรง การออกแบบการเรียนรู้ควรนำเอา “ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง” มาปรับใช้ เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเด็กได้จริงและได้ผลในระยะยาว ทั้งในเรื่องการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีความรับผิดชอบ และการรับรู้เชิงบวกทั้งต่อสุนัขและต่อความรับผิดชอบในการเลี้ยงสัตว์ของสังคม^{๙๐}

(๒.๒) ศูนย์พักพิงหรือสถานที่รอกการอุปการะ (Holding and Rehoming Centres)

ศูนย์พักพิงมีบทบาทสำคัญเมื่อต้องนำสุนัขออกจากพื้นที่ชั่วคราว เช่น เพื่อกักกันโรค

กรณีที่มีการเคลื่อนย้ายสุนัขเพื่อนำไปทำหมันในพื้นที่อื่น นอกจากพื้นที่อยู่อาศัยของสุนัขนั้น จะต้องทำสัญลักษณ์ที่ตัวสุนัขหรือที่กรงสุนัขให้ชัดเจนว่า นำมาจากพื้นที่ใด เพื่อสามารถนำส่งกลับพื้นที่ได้โดยถูกต้อง อีกทั้งก่อนการเคลื่อนย้ายจะต้องตรวจสอบความแน่นอนของกรงเพื่อป้องกันการหลุดหรือการร่วงหล่นของสุนัขระหว่างขนส่ง โดยควรจัดพื้นที่การทำหมันภายในพื้นที่ชุมชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชนในการเข้ามาลงแรงและลงใจ โดยมีภาครัฐลงเงินเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในการดำเนินโครงการและในสุนัขชุมชนร่วมกัน

^{๘๘} Sue Donaldson and Will Kymlicka, *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights* (New York: Oxford University Press. Edited by Will Kymlicka, 2011) 233, 224, 247-250.

^{๘๙} International Companion Animal Management Coalition, *supra* note 1, p. 57.

^{๙๐} *Ibid*, p. 63-64.

หรือเตรียมหาบ้านใหม่ อย่างไรก็ตามก็จำเป็นต้องตระหนักว่า ศูนย์พักพิงไม่ใช่มาตรการหลักในการควบคุมจำนวน เพราะมักเต็มเร็ว มีภาระค่าใช้จ่ายสูง และอาจกระทบสวัสดิภาพสัตว์หากแออัด จึงควรใช้เป็น “องค์ประกอบเสริม” ของระบบ DPM ที่ทำงานร่วมกับการป้องกันการทอดทิ้งและการหาบ้านใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๑}

(๒.๓) การระบุตัวตนสุนัขและการจดทะเบียน (Identification and Registration) การระบุตัวตนถาวร เช่น ไมโครชิป ควบคู่กับระบบจดทะเบียน ช่วยเชื่อมโยงสุนัขกับเจ้าของได้ และทำให้สามารถส่งคืนสุนัขที่พลัดหลงกลับบ้าน ลดภาระศูนย์พักพิง และเป็นฐานข้อมูลสำหรับการฉีดวัคซีน การทำหมัน และการบังคับใช้กฎหมาย^{๑๒}

(๒.๔) การควบคุมการเพาะพันธุ์และการจำหน่ายสุนัข (Control of Commercial Breeding and Sale) การเพาะพันธุ์สุนัขที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานจะส่งผลให้ได้ลูกสุนัขที่ไม่แข็งแรง และเพิ่มความเสี่ยงการทอดทิ้ง ดังนั้น การกำกับดูแลผู้เพาะพันธุ์และผู้จำหน่ายผ่านกลไกกฎหมาย การตรวจสอบ และการให้ความรู้แก่ผู้บริโภค จึงเป็นกลไกสำคัญในการลดแหล่งกำเนิดประชากรสุนัขส่วนเกิน ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับปัญหาสุนัขจรในระยยะยาว^{๑๓}

(๒.๕) การจัดการการเข้าถึงน้ำและอาหาร (Managing Access to Resources) การตัดอาหารเพื่อบีบจำนวนสุนัขเป็นสิ่งที่ไม่สนับสนุนให้ดำเนินการ โดยเสนอให้ “จัดการรูปแบบและตำแหน่งการเข้าถึง” เช่น การจัดการขยะหรือกำหนดจุดให้อาหารอย่างมีระบบ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างคนกับสุนัขโดยไม่กระทบสวัสดิภาพสัตว์ และเพื่อรักษาความปลอดภัยในสังคมกรณีถูกสุนัขหิวโซทำร้าย และจำเป็นต้องดำเนินการนี้ควบคู่กับการทำหมันและการดูแลสุขภาพ มิฉะนั้นอาจทำให้ประชากรยังคงเพิ่มขึ้นได้^{๑๔} ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า การตั้งกฎหมายขึ้นเองตามที่เห็นในปัจจุบัน เช่น การขึ้นป้ายห้ามให้อาหารสุนัขจร การสั่งปรับเมื่อมีการฝ่าฝืนให้อาหารสุนัขจรในพื้นที่ อาจนำมาซึ่งการฟ้องร้องกันว่า การดำเนินการเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่จะเป็นผลให้การนั้นเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

^{๑๑} Ibid, p. 66-67.

^{๑๒} Ibid, p. 68.

^{๑๓} Ibid, p. 70-73.

^{๑๔} Ibid, p. 75.

๒. สัญญาเตือนจากการเสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าต่อระบบ

๒.๑ มุมมองเชิงระบบภายใต้กรอบสุขภาพหนึ่งเดียว (One Health)

โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคที่ “ป้องกันได้” แต่ยังคงมีผู้เสียชีวิตต่อเนื่องในหลายพื้นที่ของประเทศไทย สถานการณ์นี้ไม่ได้สะท้อนให้เห็นแค่เพียงปัญหาด้านการแพทย์หรือสัตวแพทยหากแต่เป็น “สัญญาเตือนเชิงระบบ” ว่า กลไกการจัดการจำนวนประชากรสุนัข การควบคุมโรค และการบริหารข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ เมื่อผนวกการรับรู้เกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าผ่านกรอบ One Health เชื่อมโยงสุขภาพคน สัตว์ และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันกับข้อมูลสรุปการเสียชีวิตของประชาชนจากโรคพิษสุนัขบ้าระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึง ๒๕๖๘ ที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนผู้เสียชีวิตที่กระจายตัวในหลายจังหวัด และเกิดซ้ำอย่างต่อเนื่องในบางพื้นที่ จะพบว่า แหล่งโรคในระบบยังคงอยู่อย่างต่อเนื่อง มิใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะจุด การดำรงอยู่ของโรคพิษสุนัขบ้านี้เองเป็นผลลัพธ์ที่ชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องในการบริหารจัดการแบบองค์รวม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผนการทำหมันที่ยังไม่ครอบคลุม การไม่สามารถฉีดวัคซีนป้องกันโรคประจำปีให้แก่สุนัขได้ หรือการขาดความร่วมมือระหว่างชุมชนและภาครัฐ ส่งผลให้แหล่งโรคยังคงมีอยู่และมีโอกาสแพร่ระบาดซ้ำในพื้นที่เดิมอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การจัดการข้อมูลประชากรสุนัขที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ทันสมัย ยิ่งเพิ่มความยากลำบากในการติดตามและควบคุมโรคอย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้กรอบ One Health ปัญหาโรคพิษสุนัขบ้าจึงไม่ได้จำกัดอยู่แค่สุขภาพสัตว์หรือคนเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและระบบสังคมที่เอื้อต่อการอยู่รอดของสุนัขจร การแก้ไขปัญหาต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่การสร้างตระหนักรู้ให้ประชาชน การส่งเสริมความรับผิดชอบในการเลี้ยงดูสุนัข การบังคับใช้กฎหมาย ไปจนถึงการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลและการวางแผนเชิงรุกด้านสาธารณสุข ดังนั้น การยุติการเสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าจึงต้องมุ่งเน้นที่การจัดการจำนวนประชากรสุนัขอย่างเป็นระบบ การสร้างความครอบคลุมในการฉีดวัคซีนและทำหมัน รวมถึงการบริหารข้อมูลที่แม่นยำ เพื่อให้สามารถควบคุมโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว และสร้างความปลอดภัยให้กับคนในชุมชนอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาควบคู่กับข้อมูลประชากรสุนัข พบว่า จำนวนสุนัขที่ “ไม่มีเจ้าของ” และ “มีที่อยู่อาศัยในชุมชน” ยังคงมีสัดส่วนสูง และมีการเปลี่ยนแปลงตัวเลขระหว่างรอบสำรวจ ที่สะท้อนปัญหาความคลาดเคลื่อนของฐานข้อมูล การไม่สามารถระบุจำนวนสุนัขที่แท้จริงทำให้การวางแผนฉีดวัคซีนไม่สามารถบรรลุระดับความครอบคลุมที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ ๗๐ - ๘๐ ของประชากรสุนัขทั้งหมด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเสียชีวิตของคนจากโรคพิษสุนัขบ้าไม่ได้เกิดเพราะ “ขาดวัคซีน” เพียงอย่างเดียว แต่เกิดเพราะระบบไม่สามารถรู้ได้ว่าต้องฉีดวัคซีนให้สุนัข “กี่ตัวที่ไหน และเมื่อไร” ซึ่งเป็นปัญหาเชิงข้อมูลและการบริหาร มากกว่าปัญหาทางการแพทย์

๒.๒ โรคพิษสุนัขบ้าในฐานะต๋ขีชีวิตความประสิทธิภพของระบบ Dog

Population Management

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า การควบคุมโรคเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่ง ของระบบ แต่หากไม่สามารถดำเนินการควบคู่กับองค์ประกอบอื่น โรคพิษสุนัขบ้าจะยังคงหมุนเวียนได้ ดังนี้

- หาก การทำหมัน ไม่ครอบคลุม → จำนวนสุนัขใหม่เพิ่ม
- หาก ความรับผิดชอบของเจ้าของ ต่ำ → การทอดทิ้งเดิมสุนัขจรใหม่
- หาก การจัดการอาหารหรือสิ่งแวดล้อม ไม่ดี → ความสามารถในการ

อยู่รอดสูง โดยที่งานวิจัยของ TH Papavasili และคณะ^{๑๕} ชี้ให้เห็นว่า สุนัขเพศเมีย ๑ ตัว สามารถ ขยายพันธุ์ได้สุนัขอีกจำนวน ๕,๐๐๐ ตัว ในระยะเวลา ๕ ปี ภายใต้ขีดความสามารถในการรองรับ ของระบบนิเวศ (Carrying Capacity) คือ น้ำ อาหาร และที่อยู่อาศัย^{๑๕} และงานวิจัยของ Shireen Jagriti Bhalla และคณะ แสดงให้เห็นว่า แหล่งอาหารหลักของสุนัขจรมาจากบ้านเรือนมากกว่าขยะ^{๑๖} ดังนั้น การจัดระเบียบการทิ้งเศษอาหารจากบ้านเรือนจึงเป็นเรื่องที่ต้องจัดการเร่งด่วนไปพร้อม ๆ กับการจัดการขยะในชุมชน

- หาก กฎหมายไม่มีการบังคับใช้ → ไม่มีแรงจูงใจเปลี่ยนพฤติกรรม

โรคพิษสุนัขบ้าจึงไม่ใช่เพียงปัญหาสัตวแพทย์ แต่เป็น “อาการ” ของระบบ ประชากรสุนัขที่ยังไม่ถูกจัดการครบวงจร เมื่อจำนวนสุนัขจรสูง โอกาสการสัมผัสระหว่างคนกับสัตว์ เพิ่มขึ้น ความเสี่ยงของโรคจึงเพิ่มตาม ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการรักษาคนหลังถูกกัดเพียงอย่างเดียว แต่ต้องย้อนกลับไปจัดการ “โครงสร้างประชากรสัตว์” ควบคู่กันไป จะเห็นได้ว่า การดำเนินการ ตามหัวข้อ ๑.๓ ที่นำเอาวิธีการแนวทางการจัดการจำนวนสุนัขอย่างมีมนุษยธรรม CNVR มาใช้กับ สุนัขจรและสุนัขชุมชน จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการตามเป้าหมายของ One Health เพราะสามารถทำให้สุนัขที่อยู่ในชุมชนกลายเป็น “ประชากรที่ควบคุมได้” ในฐานะต๋ขีชีวิตเลี้ยงชุมชน สามารถนำกลับมาให้วัคซีนได้ และทำหน้าที่เสมือนกำแพงป้องกันการไหลเข้าของสุนัขที่ไม่มีภูมิคุ้มกัน การกำจัดสุนัขออกทั้งหมด (Set Zero) จะให้ผลในทางตรงกันข้าม โดยเมื่อนำสุนัขออกนอกพื้นที่ จะเปิดช่องว่างให้สุนัขใหม่ที่ยังไม่ได้รับวัคซีนและทำหมันเข้ามาแทนที่ แต่การดำเนินการจะสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถตัดวงจรการแพร่โรค ได้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

^{๑๕} TH Papavasili, A Kontogeorgos, A Mavrommati, E Sossidou and F Chatzitheodoridis, ‘Review of Stray Dog Management: Dog Days in the European Countries’ (2022) Bulgaria Journal of Veterinary Medicine, p 13 <<http://tru.uni-sz.bg/bjvm/2022-0035%20OnFirst.pdf>> accessed 8 February 2026.

^{๑๖} Shireen Jagriti Bhalla, Roy Kemmers, Ana Vasques, and Abi Tamim Vanak, ‘Stray appetites: a socio-ecological analysis of free-ranging dogs living alongside human communities in Bangalore, India’ (2021) Urban Ecosystems, 1245-1257.

๓. จากปลายเหตุสู่ต้นทาง: การศึกษาบทเรียนต่างประเทศเพื่อออกแบบระบบกำกับดูแลผู้เลี้ยงสุนัขของไทย

การศึกษาจากกลไกการควบคุมการเลี้ยงสุนัขในต่างประเทศนำมาซึ่งข้อพิจารณาว่า มาตรการใดที่ประเทศไทยควรนำมาปรับใช้เพื่อให้สามารถจัดการจำนวนประชากรสุนัขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะพบจุดร่วมของการใช้ “ระบบกำกับดูแลผู้เลี้ยง” เป็นแกนกลางของกฎหมายมากกว่ามุ่งแก้ที่ปลายเหตุด้วยการจับหรือกำจัดสุนัขจรเพียงอย่างเดียว การควบคุม “ต้นทางของประชากรสุนัข” ได้แก่ การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และความรับผิดชอบของผู้เลี้ยงสัตว์ จึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งในประเทศสิงคโปร์ ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศอินเดีย มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันไปดังต่อไปนี้

๓.๑ ประเทศสิงคโปร์: ระบบอนุญาตแบบครบวงจร (Licensing-Based Control)

สิงคโปร์เป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้ ระบบอนุญาต (licensing system) เป็นกลไกหลักในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยง โดยมีพัฒนาการต่อเนื่องจากการระบุตัวตนสัตว์ ไปสู่การควบคุม “คุณสมบัติของผู้เลี้ยง” อย่างเป็นระบบ ปัจจุบันกฎหมายสำคัญ คือ Animals and Birds (Licensing and Control of Cats and Dogs) Rules 2024 ซึ่งขยายขอบเขตจากสุนัขไปถึงแมว และปรับระบบให้ครอบคลุมทุกช่วงของวงจรชีวิตสัตว์เลี้ยง

องค์ประกอบสำคัญของระบบสิงคโปร์ ได้แก่

(๑) การขออนุญาตเลี้ยงสัตว์ (Permit to Keep) ผู้เลี้ยงต้องยื่นขอใบอนุญาตก่อนเลี้ยงสัตว์ ไม่ใช่เพียงแจ้งขึ้นทะเบียนภายหลัง ส่งผลให้รัฐสามารถตรวจสอบคุณสมบัติและความพร้อมของผู้เลี้ยงล่วงหน้าก่อนการเลี้ยง

(๒) การระบุตัวตนสัตว์ (Permanent Identification) กำหนดให้สัตว์ต้องฝังไมโครชิปตามมาตรฐานสากล ช่วยให้สามารถติดตามเจ้าของได้ตลอดชีวิตสัตว์

(๓) การอบรมผู้เลี้ยง (Pet Ownership Course) ผู้ขออนุญาตต้องผ่านหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการเลี้ยงสัตว์ สร้างมาตรฐานขั้นต่ำด้านพฤติกรรมของมนุษย์ก่อนเกิดปัญหา รวมทั้งผู้ขออนุญาตยังมีโอกาสได้ตรวจสอบความพร้อมของตนเองก่อนตัดสินใจนำสุนัขมาเลี้ยงด้วย

(๔) โครงสร้างค่าธรรมเนียมเชิงจูงใจ หากเจ้าของสัตว์เลี้ยงพาสัตว์เลี้ยงไปทำหมันจะได้รับส่วนลดค่าธรรมเนียม ในขณะที่สัตว์เลี้ยงที่ไม่ได้ทำหมันจะมีค่าธรรมเนียมรายปีที่สูงกว่าอย่างมาก สะท้อนการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อควบคุมจำนวนประชากรสัตว์เลี้ยง

(๕) การควบคุมสายพันธุ์เลี้ยง กำหนดให้สุนัขบางสายพันธุ์ต้องทำหมันทำประกัน และผ่านการฝึกเฉพาะทาง

(๖) กลไกเพิกถอนใบอนุญาต หากเจ้าของละเลยหน้าที่หรือกระทำความผิดกฎหมายให้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลี้ยงสัตว์ได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่ “แรงกว่าปรับ” และมีผลเชิงป้องปรามสูง

ระบบของประเทศสิงคโปร์ จึงมิได้มุ่งแก้ปัญหาสุนัขจรจัดโดยตรง แต่สร้างกลไกป้องกันไม่ให้เกิดสุนัขจรจัดใหม่ตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งเป็นหัวใจของประสิทธิภาพในการควบคุมประชากรสุนัข โดยประเทศสิงคโปร์มีพัฒนาการทางกฎหมายในเรื่องการจัดระเบียบเมืองที่เน้นการยกระดับประเทศให้เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางการค้าและการเงิน ตั้งแต่ภายหลังแยกตัวจากประเทศมาเลเซียใน ค.ศ. ๑๙๖๕ ซึ่งในขณะนั้นพบการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศมาเลเซียจำนวนมาก จึงไม่น่าแปลกใจว่าเหตุใดประเทศสิงคโปร์จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลี้ยงสุนัขที่เข้มงวดกว่าประเทศอื่น

๓.๒ ประเทศนิวซีแลนด์: ความรับผิดชอบของเจ้าของและการขึ้นทะเบียนระดับท้องถิ่น (Registration and Liability-Based Control)

นิวซีแลนด์ใช้ระบบจดทะเบียนและความรับผิดชอบที่เคร่งครัด โดยกำหนดให้สุนัขทุกตัวต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานท้องถิ่น แต่การควบคุมการเพาะพันธุ์สุนัขแตกต่างกันไปตามแต่ละเขตเมือง และเจ้าของมีความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครอง หากสุนัขก่ออันตรายหรือปล่อยปละละเลย

ลักษณะสำคัญของระบบนิวซีแลนด์ ได้แก่

- (๑) การขึ้นทะเบียนสุนัขเป็นรายตัว พร้อมข้อมูลเจ้าของ
- (๒) การเก็บค่าธรรมเนียมรายปี ซึ่งใช้เป็นงบประมาณด้านการควบคุมสัตว์
- (๓) อำนาจเจ้าหน้าที่ในการยึดหรือจำกัดสิทธิการเลี้ยงของผู้กระทำผิด
- (๔) การกำหนดให้เจ้าของต้องควบคุมสุนัขอย่างเหมาะสมในพื้นที่

สาธารณะ

ระบบของประเทศนิวซีแลนด์สะท้อนหลักคิดว่า สุนัขไม่ใช่ “ปัญหาสาธารณะ” หากเจ้าของปฏิบัติตามหน้าที่ของตน กฎหมายจึงมุ่งสร้างความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เคร่งครัดให้แก่ผู้เลี้ยงที่ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการรับรู้ต่อสุนัขของประเทศนิวซีแลนด์นั้น อยู่ในเชิงบวกมาโดยตลอด โดยชาวเมารีเดิมให้การรับรู้ต่อสุนัขว่าเป็นของล้ำค่า ทำให้ประเทศนิวซีแลนด์เน้นการจัดสวัสดิภาพที่ดีให้แก่สุนัขเป็นสำคัญและเป็นสิ่งสะท้อนภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศที่เป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ที่มาจากสัตว์เป็นหลักอีกด้วย

๓.๓ ประเทศอินเดีย: การรับรองสถานะ “สุนัขชุมชน” ภายใต้กฎหมาย Animal Birth Control (ABC) Rules

แม้จำนวนรวมประชากรสุนัขจรจัดในอินเดียจะมีสูง อัตราการเสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าสูง และจำนวนอุบัติเหตุที่สุนัขกัดคนสูง แต่กลไกที่ประเทศอินเดียเลือกใช้แตกต่างไปจากประเทศสิงคโปร์และประเทศนิวซีแลนด์ โดยประเทศอินเดียยอมรับข้อเท็จจริงว่ามีสุนัขจรจัดจำนวนมากที่อาศัยอยู่ร่วมกับชุมชน และตรากฎหมาย Animal Birth Control (ABC) Rules ขึ้นเพื่อจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรจัดในพื้นที่สาธารณะ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของสุนัขต้องนำสุนัขมาทำหมัน ซึ่งกฎหมายนี้กำหนดให้รัฐใช้แนวทาง CNVR คือ จับ-ทำหมัน-ฉีดวัคซีน-ปล่อยคืนพื้นที่ โดยห้ามกำจัดสุนัขจรจัดโดยไม่มีเหตุด้านสาธารณสุข และส่งเสริมบทบาทชุมชนในการดูแลสุนัขหลังทำหมันในฐานะการเป็น “สัตว์ชุมชน (Community Animals)” หรือ “สุนัขชุมชน (Community Dog)” ที่ได้รับ

การดูแลให้อาหารและน้ำจากผู้ดูแล (Community Feeder) ในพื้นที่ที่จัดระเบียบร่วมกัน แต่ต้องไม่ใช่พื้นที่สาธารณะที่มีกลุ่มเปราะบางเดินผ่าน เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

เราเรียนรู้อะไรจากประเทศอินเดีย แนวคิดของประเทศอินเดียตั้งอยู่บนหลัก อหิงสา คือ การอยู่ร่วมกันด้วยความสงบ อีกทั้งตั้งอยู่บนหลักกว่า การกำจัดสุนัขออกจากพื้นที่ทั้งหมด ทำให้เกิด “vacuum effect” หรือช่องว่างทางนิเวศที่สุนัขตัวใหม่จะเข้ามาแทนที่ การทำหมัน และฉีดวัคซีนสุนัขที่มีอยู่แล้วจึงเป็นกลไกควบคุมประชากรและโรคที่ยั่งยืนกว่า

บทเรียนร่วมจากทั้งสามประเทศที่สำคัญ คือ ประเทศเหล่านี้ไม่ได้เริ่มต้นจากการ “กำจัดสุนัขจร” แต่เริ่มจาก การกำกับพฤติกรรมมนุษย์และระบบข้อมูลสัตว์เลี้ยง การควบคุมต้นทางมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดการปลายทางเสมอ นำมาสู่การพิจารณาข้อเสนอองานวิจัยในหกประเด็น โดยเสนอให้ออกเป็นร่างกฎกระทรวงควบคุมและส่งเสริมการเลี้ยงสุนัข พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓ วรรคสอง) ร่างพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เพิ่มมาตรา ๑๗/๑ และมาตรา ๑๗/๒) และร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เพิ่มมาตรา ๓๔/๑)

(๑) การกำหนดให้มีการวางหลักประกันในขั้นตอนการขออนุญาตเพาะพันธุ์สุนัข เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกรณีที่ฟาร์มสุนัขเลิกกิจการโดยยังไม่สามารถบริหารจัดการสุนัขภายในฟาร์มได้ทั้งหมด เพื่อป้องกันการทอดทิ้งสุนัขในภายหลัง ในส่วนนี้ผู้ประกอบการจะมีโอกาสได้ตรวจสอบศักยภาพของตนว่ามีความพร้อมในการดำเนินการหรือไม่ โดยหากไม่สามารถวางหลักประกันได้ จะไม่ได้รับอนุญาตให้เปิดฟาร์มเพาะพันธุ์สุนัขได้

(๒) การกำหนดให้มีกลไกตรวจสอบความพร้อมของผู้ซื้อในการขั้นตอนการจำหน่ายสุนัข และการอบรมหลักสูตรการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีความรับผิดชอบเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลี้ยงสุนัขเพื่อให้ผู้ประสงค์จะเลี้ยงสุนัขสามารถเลี้ยงสุนัขได้อย่างถูกต้อง ป้องกันพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ รวมทั้งสุนัขมีสุขภาพแข็งแรง อันจะเป็นการป้องกันการทอดทิ้งสุนัข อย่างไรก็ตามก็นำหลักการควบคุมตามระดับความเสี่ยง (Risk-based approach) มาปรับใช้กรณีที่เจ้าของสุนัขพิสูจน์ได้ว่า ตนมีความรับผิดชอบในการเลี้ยงสุนัขเพียงพอ อาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องเข้ารับการอบรมดังกล่าวได้

(๓) การกำหนดให้มีสินบนนำจับสำหรับผู้แจ้งเหตุการณ์ทอดทิ้งสุนัข เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนร่วมกันสอดส่องตรวจตราดูแลการกระทำการฝ่าฝืน และเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ อีกทั้งจะเป็นการลดแรงจูงใจของผู้มีเจตนาทอดทิ้งสุนัขได้ เพราะมีโอกาสที่จะถูกตรวจสอบการฝ่าฝืนได้สูงขึ้น

(๔) การกำหนดมาตรการภาคบังคับในข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้มีการทำหมันสุนัขทุกตัว โดยได้นำหลักการควบคุมตามระดับความเสี่ยง (Risk-based approach) มาปรับใช้สำหรับกรณีที่สุนัขมีสุขภาพไม่แข็งแรงหรือสุนัขที่ต้องปฏิบัติราชการที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องทำหมัน ทั้งนี้ กำหนดให้รัฐต้องออกมาตรการสนับสนุนโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่คณะบุคคล

หรือสถานพยาบาลสัตว์ที่ดำเนินโครงการ CNVR เพื่อขยายการให้บริการทำหมันและฉีดวัคซีนที่เพิ่มเติมจากการดำเนินการโดยภาครัฐ โดยเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎและป้องกันการเกิดผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์

(๕) การกำหนดให้สถานะ “สัตว์เลี้ยงชุมชน” แก่สุนัขจรหรือสุนัขชุมชนที่ผ่านกระบวนการ CNVR เพื่อให้ผู้ดูแลสัตว์เลี้ยงชุมชนให้อาหารแก่สุนัขเหล่านี้ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ และสามารถนำสุนัขกลับมาฉีดวัคซีนเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตลอดจนป้องกันโรคอย่างอื่นได้ ซึ่งจะไปสู่การแบ่งแยกความรับผิดชอบตามกฎหมายตามหลักกรรมสิทธิ์ (Ownership) ของสุนัขที่มีเจ้าของ และหลักการให้การดูแล (Guardianship) ของสัตว์เลี้ยงชุมชนให้ชัดเจนขึ้น และเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมจากสมาชิกในชุมชนในการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจร

มาตรการทางกฎหมาย	นิวซีแลนด์	สิงคโปร์	อินเดีย	ไทย	ข้อเสนองานวิจัย
การเพาะพันธุ์สุนัข/ มีสุนัขหลายตัว	ระบบอนุญาตและค่าธรรมเนียมค่าขอในบางท้องถิ่น	อนุญาต (ไม่เกิน 200 ตัว) และค่าธรรมเนียม	จดทะเบียนและค่าธรรมเนียม	ขึ้นทะเบียนผู้เลี้ยง/ ขออนุญาตกิจการอันตราย	การวางหลักประกันเพื่อเป็นมาตรการเชิงป้องกัน
การจำหน่ายสุนัข	กม.กลาง เน้นการจัดสวัสดิภาพ/ อบรมตามเกณฑ์ท้องถิ่น	ระบบอนุญาตและค่าธรรมเนียม/ ระบบ Pals	จดทะเบียนและค่าธรรมเนียม พร้อมประเมินความสามารถผู้ซื้อ	จำหน่ายโดยคนกลางระบบอนุญาต	กลไกการตรวจสอบความพร้อม/อบรมหลักสูตรการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีความรับผิดชอบ
การจัดสวัสดิภาพสัตว์	หลักอิสภาพ 5 ประการ+ควบคุมตลอดเวลาและออกค่าสังคาย	หลักอิสภาพ 5 ประการ	หลักอิสภาพ 5 ประการ	หลักอิสภาพ 5 ประการ ยังพบกรอดกึ่ง (ไทยปรับเป็นพันธ์)	สนับสนุนเงิน incentive
การควบคุมประชากรสุนัข	ทำหมันภาคบังคับ เฉพาะสายพันธุ์อันตราย หรือมีนิสัยดุร้าย หรือสุนัขหลุดจากควบคุม	ทำหมันภาคบังคับ เฉพาะสายพันธุ์เฉพาะ หรือสุนัขอื่นที่ถูกสั่งเป็นการเฉพาะ / ส่วนลดค่าธรรมเนียม + ใบอนุญาตตลอดชีพ	ทำหมันภาคบังคับ	ทำหมันภาคสมัครใจ	ทำหมันภาคบังคับ ข้อยกเว้น และการสนับสนุนจากรัฐ
การป้องกันโรค	สุนัขมีเจ้าของ	สุนัขมีเจ้าของ	สุนัขมีเจ้าของ/ สัตว์ของชุมชน	สุนัขมีเจ้าของ	สุนัขมีเจ้าของ/ สัตว์เลี้ยงชุมชน
ความรับผิดชอบ	หลักกรรมสิทธิ์ (Ownership)	หลักกรรมสิทธิ์ (Ownership)	หลักกรรมสิทธิ์ (Ownership)	หลักกรรมสิทธิ์ (Ownership)	การให้ความดูแล (Guardianship)

ที่มา : ผู้เขียนวิเคราะห์ข้อมูลและเรียบเรียงขึ้นเอง

๔. มุมมองการดำเนินงานตามแนวคิดสุนัขชุมชนภายในประเทศ

สุนัขชุมชนเกิดจากการเข้ามามีส่วนร่วมกันดูแลสุนัขที่ไม่มีเจ้าของที่อาศัยในพื้นที่ชุมชน และได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ซึ่งเกิดขึ้นจากความเมตตาและเกื้อกูลดูแลของสมาชิกในชุมชน โดยพื้นที่ชุมชนหมายรวมถึง สถานที่พัก อาคารบ้านเรือนในละแวกเดียวกัน วัด ตลาด สถานศึกษา ในปัจจุบัน มีการใช้แนวคิดสุนัขชุมชนมาปรับใช้เพื่อการจัดการสุนัขจรในพื้นที่ของชุมชนในหลายพื้นที่ ตัวอย่างที่สำคัญคือ

(๑) สุนัขชุมชนในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่^{๑๗} ที่บริหารจัดการสุนัขจรในชุมชน โดยปรับให้เป็นสุนัขชุมชน ด้วยกระบวนการทำหมัน ให้อาหาร ปรับให้มีพฤติกรรมเชิงบวก สวมปลอกคอสามสีระบุลักษณะนิสัย และจัดระเบียบการให้อาหาร เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกับ บุคลากรและนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัย และชุมชนใกล้เคียง รวมทั้งมีการจัดทำ สื่อประชาสัมพันธ์สร้างความรับรู้ต่อโครงการและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านช่องทาง เว็บไซต์ เฟซบุ๊ก และวิทยุออนไลน์ โดยเป็นการถอดบทเรียนจากการสร้างอาคารดูแลสุนัขจร ในพื้นที่มหาวิทยาลัยมหิดล ที่พบว่า เมื่อมีการบริหารจัดการโดยการนำสุนัขมารวมอาศัย ในอาคารที่สร้างขึ้น เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้เกี่ยวข้องหลายส่วนอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการช่วยหาบ้าน และให้ส่วนลดค่ารักษาพยาบาลแก่สุนัขที่ได้รับการอุปการะก็ตาม

(๒) สุนัขชุมชนในตลาดแม่กลอง^{๑๘} ดำเนินการโดยคุณณัฐพงษ์ งามสง่า ร่วมกันกับ อาสาสมัครในชุมชน ซึ่งอาศัยแนวทางการใช้ปลอกคอสามสีของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อแสดง สัญลักษณ์ความคุ้นเคยที่สุนัขมีต่อคน รวมทั้งมีการจัดทำทะเบียนเพื่อระบุข้อมูลการให้อาหาร และการทำหมันด้วย

จากตัวอย่างที่นำเสนอไปข้างต้นเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ผู้เขียนได้มีโอกาสติดตามข้อมูล จากเว็บไซต์หรือสื่อสังคมออนไลน์แต่ไม่มีโอกาสได้พูดคุยหรือโดยตรงกับผู้ดำเนินโครงการ ด้วยตัวเอง และยังมีโครงการอื่น ๆ ที่น่าสนใจอีกจำนวนมาก ที่ผู้เขียนยังไม่ได้หยิบยกมากล่าวถึง โดยในบทความนี้ผู้เขียนจะนำเสนอการดำเนินการที่น่าสนใจที่ผู้เขียนได้มีโอกาสไปแลกเปลี่ยน เรียนรู้การดำเนินการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในพื้นที่ของจังหวัดสุโขทัย ซึ่งเป็นการดำเนินการ ที่ริเริ่มโดยท่านนพฤทธิ์ ศิริโกศล ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย^{๑๙} ในสโลแกน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และแก้ไขปัญหา” เพื่อที่จะเป็นข้อมูลให้จังหวัดอื่นสามารถนำไปปรับใช้เป็นต้นแบบได้ด้วย

การจัดการประชากรสุนัขจรในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นการดำเนินการที่ต้องทำเป็นประจำ อย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างการรับรู้ใหม่หรือปรับเปลี่ยนมุมมองของคนในพื้นที่ว่า เรื่องนี้เป็นประโยชน์ สาธารณะในด้านการรักษาความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของคนในชุมชน ท่านผู้ว่าฯ จึงเน้น การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดระเบียบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การดำเนินโครงการทำหมัน

^{๑๗} ศูนย์สื่อสารองค์กรและนักศึกษาเก่าสัมพันธ์, ‘เล่าสู่กันฟัง: MA CMU’ <https://ccarc.cmu.ac.th/th/media_details.aspx?MediaId=159> และเฟซบุ๊ก โครงการจัดการปัญหาสุนัข มช. สืบค้นเมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙.

^{๑๘} Urban Creature, ‘สุนัขชุมชน ตลาดแม่กลอง โมเดลที่บอกว่าหมาจรจัดไม่ใช่ภาระ และอยู่กับสังคมได้’ <<https://urbancreature.co/dog-maeklong/>> สืบค้นเมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

^{๑๙} สัมภาษณ์ นพฤทธิ์ ศิริโกศล, ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย (ศาลาว่าการจังหวัดสุโขทัย, ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๙) ประกอบเอกสารแนวทางการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดจัดทำโดยนายณพฤทธิ์ ศิริโกศล (สิงหาคม ๒๕๖๘)

และฉีดวัคซีนให้แก่สุนัขจรและสุนัขมีเจ้าของ การก่อสร้างและบริหารจัดการศูนย์พักพิงสุนัขจร^{๒๐} ความรับผิดชอบทางกฎหมายทั้งของเจ้าของสุนัขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวมถึงลดจนการนำเสนอข้อมูลคำพิพากษา^{๒๑}หรือคำวินิจฉัย^{๒๒}ที่ถูกต้อง เพื่อลดการบิดเบือนของข้อมูลในสื่อสังคมออนไลน์ที่จะสร้างความเข้าใจผิดและความตื่นตระหนกให้แก่ประชาชนผู้ให้อาหารสุนัขจรด้วยความเมตตา และตามที่คุณเขียนได้กล่าวไปในหัวข้อ ๑.๑ รากเหง้าของปัญหาว่า สุนัขจรที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ได้เพิ่มขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เกิดจากการเลี้ยงโดยขาดความรับผิดชอบ การปล่อยปละละเลยสุนัขเดินเตร็ดเตร่ การทอดทิ้ง ในส่วนนี้ ท่านผู้ว่าฯ ได้พิจารณาเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ๓ แนวทาง คือ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

^{๒๐} นพฤทธิ์ ศิริโกศล, ‘เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อ การแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด’, แผ่นที่ ๓๓๔ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งศูนย์พักพิงฯ ขึ้นเองหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อจัดตั้งขึ้นอย่างน้อยอำเภอละ ๑ แห่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการร้องเรียนของประชาชน ซึ่งเน้นการจัดหาอาหาร ยา คนดูแล สถานที่ที่เหมาะสม สะอาด ปลอดภัย รวมทั้งลดปัญหากลิ่นและเสียง อย่างไรก็ตามในส่วนนี้เป็นการจัดการสุนัขจรที่มีพฤติกรรมเชิงลบเท่านั้น สำหรับสุนัขจรที่สามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้ จะให้การดูแลแบบสุนัขชุมชนเพื่อสร้างกำแพงป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่ชุมชนต่อไป ตัวอย่าง ศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดจังหวัดสุพรรณบุรี แห่งที่ ๑ ของเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดจังหวัดสุพรรณบุรี แห่งที่ ๒ ของเทศบาลจรเข้สามพัน ศูนย์พักพิงสุนัขจรจัด อบต. ชัยจุฬพล จังหวัดอุตรดิตถ์

^{๒๑} โดยที่คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๖๓๙/๒๕๖๕ ได้ถูกบิดเบือนและสร้างความตื่นตระหนกให้แก่สังคมไทยอย่างต่อเนื่องว่า ผู้ที่ให้อาหารสุนัขจรด้วยความเมตตาจะต้องรับผิดชอบทางอาญา หากสุนัขจรนั้นสร้างความเสียหายต่อบุคคลอื่น รวมไปถึงกรณีที่ทำให้บุคคลใดถึงแก่ความตาย ในขณะที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐใดตรวจสอบ สื่อสาร และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อพฤติกรรมแห่งคดีว่าแท้จริงแล้ว การที่ศาลฎีกาพิพากษากลับให้ยืนลงโทษจำคุกจำเลย ๑ ปี เป็นกรณีที่ศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างของจำเลยที่ว่า สุนัขที่กัดผู้ตายเป็นสุนัขจรที่อาศัยอยู่แถวบ้านจำเลยเท่านั้น รับฟังไม่ได้ เนื่องจาก จำเลยมีพฤติกรรมให้ที่อยู่อาศัย และให้การดูแลสุนัขมาโดยตลอด รวมทั้งมีการแสดงเจตนาถือเอากรรมสิทธิ์ทั้งในตัวสุนัขและลูกสุนัข โดยตั้งใจเลี้ยงสุนัขดังกล่าวไว้ และส่งมอบลูกสุนัขให้แก่ผู้มาขอไปเลี้ยง ศาลฎีกาจึงเห็นว่า จำเลยเลี้ยงดูสุนัขอย่างเป็นเจ้าของ เมื่อสุนัขมีประวัติกัดสัตว์อื่นหลายครั้ง จึงถือเป็นสัตว์ดุร้ายที่ต้องควบคุมพิเศษ แต่จำเลยกลับปล่อยปละละเลยจนเป็นเหตุให้สุนัขไปกัดผู้ตาย จำเลยจึงต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาต่อกรณีดังกล่าว

^{๒๒} แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่วางหลักไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการเกี่ยวกับสุนัขจรเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๗๕๑/๒๕๕๙ พิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลช่องสาธิตา ต้องดำเนินการควบคุมสุนัขจรเพื่อมิให้รบกวนการประกอบอาชีพของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งนอกจากจะเป็นการรักษาสุขภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพของประชาชน ยังเป็นไปเพื่อป้องกันการแพร่โรคจากสัตว์สู่คนด้วย และในเรื่องเสรีจที่ ๔๒๑/๒๕๖๒ วางแนวทางให้กรมปศุสัตว์ต้องเข้าร่วมจัดการสุนัขจรที่พบในพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชน เมื่อได้รับการประสานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕

“๑. การแก้ไขปัญหาคือต้นน้ำ คือ การควบคุมจัดระเบียบการเลี้ยง การออกข้อบัญญัติควบคุมการเลี้ยง และผู้เลี้ยงมีความรับผิดชอบ

๒. การแก้ไขปัญหาคือกลางน้ำ คือ ผู้เลี้ยงฉีดวัคซีนและทำหมันสุนัขของตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการทำหมันและฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์จร และ

๓. การแก้ไขปัญหาคือปลายน้ำ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีศูนย์พักพิงสุนัขจร และจัดระเบียบสุนัขชุมชน”^{๒๓}

นอกจากนี้ ยังได้ส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานปศุสัตว์ร่วมมือดำเนินการที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และประสานการดำเนินการร่วมกับกลุ่มผู้ให้การดูแลสุขภาพสุนัขจรในพื้นที่ในการร่วมกันจับสุนัขจรมารับการทำหมันและฉีดวัคซีน เพื่อให้สามารถควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมทั้งยังเป็นการลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนคนรักสุนัข และหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งแนวคิดดำเนินการนี้ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นในระหว่างดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่สุโขทัย แต่เป็นการบ่มเพาะแนวคิดและการเข้าร่วมดำเนินการในพื้นที่อย่างจริงจังตั้งแต่สมัยท่านปฏิบัติราชการในตำแหน่งปลัดจังหวัดที่จังหวัดสุพรรณบุรี ต่อเนื่องมายังพื้นที่จังหวัดอุดรธานี ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนองานวิจัยที่เสนอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติในส่วนมาตรการบังคับอย่างพร้อมเพรียงกันในทุกพื้นที่^{๒๔} การจะบรรลุเป้าหมายการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรได้อย่างแท้จริงไม่อาจดำเนินการได้ แต่เพียงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เนื่องจากสุนัขเป็นสิ่งมีชีวิตที่สามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปในพื้นที่ต่าง ๆ ได้โดยอิสระ ซึ่งในส่วนนี้ ท่านผู้ว่าฯ ให้ข้อคิดเห็นว่า มีความจำเป็นต้องควบคุมการเลี้ยงสุนัขอย่างจริงจังโดยอนุญาตให้แต่เฉพาะประชาชนที่มีความพร้อม^{๒๕} และมีที่อยู่อาศัยที่มีรั้วรอบขอบชิดเท่านั้นที่เลี้ยงสุนัขได้ เพื่อป้องกันสุนัขออกไปเตร็ดเตร่และผสมพันธุ์ไม่พึงประสงค์ในยามค่ำคืน อย่างไรก็ตาม สำหรับบ้านเรือนที่ไม่มีรั้ว เจ้าของสุนัขจะต้องทำหมันสุนัขเพื่อป้องกันการขยายพันธุ์ไม่พึงประสงค์ซึ่งจะนำไปสู่การทอดทิ้งสุนัขในท้ายที่สุด และจะทำให้การจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรไม่บรรลุตามเป้าหมาย

โดยที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า หน้าที่รับผิดชอบในการจัดการสุนัขจรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่คำว่า “การจัดการ” ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า จะต้องนำสุนัขออกจากพื้นที่ทุกกรณี แต่ควรหมายถึงการจัดการที่สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์

^{๒๓} นพฤทธิ์ ศิริโกศล, ‘เอกสารแนวทางการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด (สิงหาคม ๒๕๖๘)’, แผ่นที่ ๑.

^{๒๔} อ่างแล้ว เชียงอรุณี ๓, ๒๗๙ - ๒๘๘.

^{๒๕} นพฤทธิ์ ศิริโกศล, ‘infographic การแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด’ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการเลี้ยงสุนัขด้วยความรับผิดชอบและมีความพร้อมในการเลี้ยงสุนัขในด้านการจัดหาอาหาร ยารักษาโรค ฉีดวัคซีน การทำหมัน สถานที่เลี้ยง และใจเมตตา

สาธารณะทั้ง “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี” และ “ความปลอดภัยสาธารณะ และการป้องกันโรคติดต่ออันตราย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรต้องเข้ามารับผิดชอบ ดำเนินการและประสานความร่วมมือกับสำนักงานปศุสัตว์ ผู้ให้การดูแลสุนัข และชุมชน ในการจับ ทำหมัน ฉีดวัคซีน และปล่อยคืนสุนัขสู่ชุมชนหรือนำสุนัขที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวไปเลี้ยงดูหรือฝึกฝน ในศูนย์พักพิงสุนัขในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในหลายพื้นที่พบว่ามีปัญหาการไม่สามารถจับสุนัขจรจัด ทำให้ไม่อาจดำเนินโครงการทำหมันให้แก่สุนัขจรจัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้วาง แนวทางไว้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดจ้างภาคเอกชนดำเนินการ ตามหลักการจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดไว้ในระเบียบพัสดุทั่วไป^{๒๖}

ตลาดวัดตระพังทอง จังหวัดสุโขทัย เป็นตัวอย่างการดำเนินการหนึ่งในพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในบริเวณวัด ที่ท่านผู้ว่าฯ ได้ริเริ่มสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาความสะอาดและความปลอดภัย ของประชาชนที่มาจับจ่ายใช้สอยในบริเวณตลาด และการให้ความเมตตากรุณาต่อสัตว์ด้วยการให้อาหาร โดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมหลักจากประชาชน คือ กลุ่มแม่ค้าในตลาด ด้วยการกำหนดจุด ให้อาหารสุนัขจรตามกำหนดเวลาและจุดรับฝากอาหารให้สุนัขจรตามแนวคิด “สะอาด ปลอดภัย เมตตา ปรองดอง” การแต่เพียงติดตั้งป้ายห้ามให้อาหารสุนัขจรแต่เพียงมาตรการเดียวไม่อาจ ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเลี้ยงของสุนัข ที่เป็นรากเหง้าของปัญหาการไม่สามารถ ควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรจัด หากแต่เป็นการสะท้อนการละเลยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการควบคุมจำนวนประชากรสุนัขทั้งระบบ และมีความเสี่ยงที่จะ ขัดต่อ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ตามมาตรา ๑๕๐^{๒๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ตัวอย่างการดำเนินการนี้จะช่วยปรับเปลี่ยนการรับรู้ต่อสุนัขจรให้เป็นเชิงบวกว่า เราสามารถอยู่ร่วมกันในพื้นที่เดียวกันอย่างเป็นระเบียบได้ และในขณะเดียวกันก็สามารถยังคง รักษาศีลธรรมอันดีในส่วนการรักษาความเมตตาธรรมไว้ให้คงอยู่กับสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

สำหรับในส่วนข้อเสนองานวิจัยนั้น ท่านผู้ว่าฯ เสนอให้พิจารณาแนวทางการตั้ง อาสาสมัครดูแลสุนัขจรในลักษณะเดียวกับอาสาสมัครสาธารณสุขของกระทรวงสาธารณสุข อาสาสมัครประเพณีของกรมคุมประพฤติ อาสาสมัครท้องถิ่นรักษ์โลกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดูแลช่วยเหลือสุนัขจร และในส่วนการกำหนดสินบนนำจับในคดีทารุณกรรมสัตว์เพื่อจูงใจ ให้ประชาชนร่วมกันสอดส่องดำเนินคดีทารุณกรรมสัตว์เช่นเดียวกับผู้ซึ่งขอให้เบาแสในคดียาเสพติด อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จำเป็นต้องเร่งรัดการดำเนินการ คือ การบังคับใช้กฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันแก้ปัญหา

^{๒๖} หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๒๑.๕/ว ๑๕๕๑ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๙ เรื่อง แนวทางการบูรณาการการทำหมันควบคุมจำนวนประชากรสุนัข-แมวกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.

^{๒๗} มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

การไม่สามารถควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรในพื้นที่รับผิดชอบ โดยมุ่งเน้นการดำเนินการ ดังนี้ (๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงของประชาชน ที่จำเป็นต้องมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนตัดสินใจเลี้ยงสุนัขเมื่อได้ตรวจสอบความพร้อม เพื่อป้องกันการทอดทิ้งสุนัขและการทารุณกรรมสุนัข (๒) การดำเนินการเพื่อควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรด้วยการทำหมันตามหลักวิชาชีพสัตวแพทย์ และ (๓) การจัดให้มีสถานสงเคราะห์สัตว์ เพื่อการจัดสวัสดิภาพสัตว์สำหรับสุนัขที่มีพฤติกรรมเชิงลบและไม่สามารถปรับตัวเพื่ออยู่ร่วมกัน ในชุมชนได้ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการข้างต้นอย่างจริงจัง ย่อมสามารถ นำมาใช้เป็นข้อมูลพยานหลักฐานเมื่อเกิดการฟ้องร้องกรณีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายต่อไปได้ และจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีจากการบริหารจัดการจำนวนประชากร สุนัขจรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนอีกด้วย

๕. บทวิเคราะห์

ผลกระทบทางด้านสุขภาพและผลกระทบด้านต่าง ๆ ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การจัดการจำนวนสุนัขเป็นประโยชน์ส่วนรวมสำคัญ ที่ทำให้การจัดการต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาคประชาสังคมและภาคเอกชน เจ้าของสัตว์ และชุมชน ในส่วนของการทำหมันให้แก่สุนัขทั้งที่มีเจ้าของและไม่มีเจ้าของ การศึกษา ของร้อยโท ธนภพ ศรีสถาพร^{๒๘} นำเสนอว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ค่าทำหมันในโรงพยาบาลสัตว์ของรัฐ เพศผู้ มีค่าใช้จ่ายประมาณ ๔๐๐ - ๕๐๐ บาท และเพศเมีย มีค่าใช้จ่ายประมาณ ๕๐๐ - ๘๐๐ บาท และในโรงพยาบาลสัตว์เอกชน เพศผู้ มีค่าใช้จ่ายประมาณ ๑,๐๐๐ - ๑,๓๐๐ บาท และเพศเมีย มีค่าใช้จ่ายประมาณ ๑,๐๐๐ - ๑,๕๐๐ บาท ทั้งนี้ ไม่รวมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าพักค้างคืน ค่าตรวจเลือด ค่าอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ค่าอาหาร ค่าตรวจแผล เป็นต้น สำหรับค่าใช้จ่ายการทำหมัน ในปัจจุบันตามบัญชีหมายเลข ๕ ของประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง ลักษณะและรายละเอียดของ รายการอัตราขั้นสูง-ขั้นต่ำของค่ารักษาพยาบาลและค่าบริการในสถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ของสุนัขเพศผู้ กำหนดค่าใช้จ่ายในการผ่าตัดทำหมัน ๑,๕๐๐ - ๓,๐๐๐ บาท และสุนัขเพศเมีย ๒,๕๐๐ - ๔,๐๐๐ บาท โดยไม่รวมค่าตรวจโลหิต ค่าวิสัญญี ค่าที่พักรักษาป่วย ค่ายาากิน และค่าบริการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการทำหมันโดยตรง

เมื่อการจัดการจำนวนสุนัขเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และรัฐจะเข้ามาแทรกแซงโดยกำหนดหน้าที่ในการทำหมันเพื่อให้สามารถควบคุมจำนวนสุนัขได้ทั้งหมด เช่นเดียวกับเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านไผ่ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วนของสุนัขมีเจ้าของนั้น เห็นว่า รัฐจำเป็นต้องให้การสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจ

^{๒๘} ร้อยโท ธนภพ ศรีสถาพร, ‘มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด ในเขตกรุงเทพมหานคร’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๒) ๒๓.

ให้ประชาชนปฏิบัติตามมาตรการเพื่อป้องกันการเกิดผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์ (Moral Hazard) เช่น การเร่งการทอดทิ้งสุนัข การหลบซ่อนสุนัขเนื่องจากไม่มีค่าใช้จ่ายเพียงพอในการทำหมันส่งผลให้สุนัขไม่ได้รับวัคซีนป้องกันโรคอื่นที่ภาครัฐเข้าไปดำเนินการให้ฟรี ซึ่งการสนับสนุนจากภาครัฐที่เร่งด่วนในขณะนี้คือ กลไกการเปิดรับทำหมันในราคาต้นทุนประจำสถานพยาบาลสัตว์ของรัฐ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้บริการทุกวัน โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ทางด้านสัตวแพทย์ ให้เพียงพอแก่การให้บริการ พร้อมทั้งจัดทำช่องทางและสื่อประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลและสามารถพาสุนัขของตนไปทำหมันและรับวัคซีนป้องกันโรคได้ อีกทั้งยังสามารถให้การสนับสนุนการทำหมันฟรีให้ประชาชนที่สามารถพาสุนัขของตนมาทำหมันได้ด้วยตามอำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุข

สำหรับสุนัขจรในชุมชน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้วางแนวทางสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ในเรื่องเสรีที่ ๔๒๑/๒๕๖๒^{๒๙} ว่า พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้กรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสุนัขจรที่พบในพื้นที่สาธารณะ เทศบาลจึงสามารถประสานให้สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเข้าไปร่วมจัดการสุนัขจรในพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนได้ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๑๐) ในเรื่องเสรีที่ ๔๔๒/๒๕๕๙^{๓๐} ที่วางแนวทางว่า แม้ไม่มีการประกาศกำหนดเขตท้องที่ดำเนินการตามมาตรา ๑๗^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า เทศบาลก็สามารถฉีดวัคซีน ตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่ โดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสัตว์ควบคุมได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการทำหมันเพื่อควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรหน่วยงานย่อมสามารถเบิกจ่ายได้ตามที่จ่ายจริงไม่เกินอัตราที่กรมปศุสัตว์กำหนดได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิภาพสัตว์ขององค์กรปกครอง

^{๒๙} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หน้าที่และอำนาจในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบลเขาน้อย

^{๓๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๑} มาตรา ๑๗ เพื่อป้องกันการเกิดและการแพร่โรคพิษสุนัขบ้า ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตท้องที่

(๑) ให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนำสัตว์ควบคุมไปรับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่สัตวแพทย์กำหนดโดยสัตวแพทย์ดังกล่าว จะได้ประกาศกำหนด วัน เวลา และสถานที่เพื่อการนั้น ปิดไว้ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ณ สถานที่ที่จะทำการฉีดวัคซีน และสำนักงานเขต ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน สำนักงานเทศบาล สำนักงานสุขาภิบาล ศาลาว่าการเมืองพัทยา หรือที่ทำการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แล้วแต่กรณี

(๒) ให้สัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ ไปทำการฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์ควบคุม ณ สถานที่ของเจ้าของสัตว์ควบคุม

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างไรก็ดี หน่วยงานข้างต้นจะต้องตรวจสอบว่า มีบุคคลใดที่ให้ อาหารสุนัขจรกลุ่มนั้น ๆ เป็นประจำ ที่จะสามารถเชื่อมโยงสร้างความคุ้นเคยหรือชี้เป้า การดำเนินการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เพื่อให้สามารถเข้าไปทำหมันเพื่อควบคุมจำนวนสุนัขจร ในพื้นที่สาธารณะได้อย่างครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน



ที่มา : ผู้เขียนวิเคราะห์ข้อมูลและเรียบเรียงขึ้นเอง

จากแผนภาพแสดงให้เห็นว่า ในการจัดการจำนวนประชากรสุนัขสามารถแบ่ง การดำเนินการออกเป็นสามฝ่ายหลัก คือ เจ้าของสุนัขหรือชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ (ปศุสัตว์จังหวัดหรือปศุสัตว์อำเภอ) โดยเน้นการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ต่อการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงอย่างมีความรับผิดชอบ เพื่อสร้างโอกาสในการ ตรวจสอบความพร้อมก่อนตัดสินใจเลี้ยงสุนัข ที่จะเป็นการป้องกันการทอดทิ้งสุนัขและมีการควบคุม การผสมพันธุ์ไม่พึงประสงค์ด้วยการทำหมันตามหลักวิชาชีพสัตวแพทย์ รวมตลอดจนการบังคับใช้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเพาะพันธุ์สุนัขอย่างจริงจัง ซึ่งจะทำให้จำนวนสุนัขจรในพื้นที่ สาธารณะลดน้อยลงได้ ในกรณีที่เป็นการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรหรือสุนัขชุมชน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนสามารถนำเอาแนวทางการดำเนินการ CNVR มาปรับใช้ร่วมกับ แนวคิดสุนัขชุมชน เพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันเชิงบวกในพื้นที่ชุมชน ซึ่งจะเป็นการช่วยบรรเทา ภาระงบประมาณด้วยการกระจายการดูแลสุนัขไว้กับชุมชนที่สุนัขจรคุ้นเคย แทนที่แนวคิดที่จะ นำเอาสุนัขจรออกนอกพื้นที่และส่งไปยังสถานพักพิง ซึ่งพบว่า มีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ จำนวนสูงและต้องใช้งบประมาณต่อเนื่องหลายสิบปี และในท้ายที่สุดอาจจะนำไปสู่ข้อร้องเรียน

เกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์และความเดือดร้อนรำคาญด้านเสียงและกลิ่นเมื่อมีการนำสุนัข
มากักตัวไว้จนเกินศักยภาพ

ด้วยการปรับใช้แนวคิด “สัตว์เลี้ยงชุมชน” ที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตสุนัขจร
และต่อยอดมาจากแนวคิด “CNVR” ร่วมกับ “สุนัขชุมชน” นี้อย่างจริงจัง รวมทั้งการเสนอให้ตรา
กฎหมายและกฎทั้งสี่ฉบับ ได้แก่ ร่างกฎกระทรวงควบคุมและส่งเสริมการเลี้ยงสุนัข พ.ศ.
ร่างพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓ วรรคสอง)
ร่างพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เพิ่มมาตรา ๑๗/๑ และมาตรา ๑๗/๒)
และร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(เพิ่มมาตรา ๓๔/๑) โดยมีกระทรวงมหาดไทยรับเป็นเจ้าของเรื่อง จะช่วยเป็นกำแพงป้องกัน
โรคพิษสุนัขบ้าจากการไหลเข้าสู่พื้นที่ของสุนัขจรหน้าใหม่ ภายใต้การสนับสนุนจากองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง จะสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนและชุมชนเข้ามา
มีส่วนร่วมในการดำเนินการและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมในโครงการ รวมตลอดจนยอมรับว่าการเป็น
ส่วนหนึ่งของสังคมของสัตว์เลี้ยงชุมชน และการจัดการสุนัขทั้งที่มีเจ้าของและสุนัขจรหรือสุนัข
ชุมชนไปโดยพร้อมเพรียงกันนี้จะช่วยให้สามารถบรรลุผลลัพธ์เป้าหมายทั้ง Zero by 30
และนโยบายสุขภาพหนึ่งเดียวได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนอย่างแท้จริง

แนวคิดและหลักการสำคัญในกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดก๊าซเรือนกระจก*

ปรางทิพย์ ระเบียบ**

ความนำ

ปัญหาภาวะโลกร้อน (Global warming) หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) ตลอดจนนโยบายในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ทวีความสำคัญขึ้นโดยต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งด้วยเหตุจากการยอมรับในเชิงวิทยาศาสตร์ในวงกว้างว่าอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้นและเป็นผลมาจากกิจกรรมของมนุษย์ ความถี่ของการเกิดขึ้นของสภาพลมฟ้าอากาศที่รุนแรง เช่น คลื่นความร้อน พายุ ภัยแล้งที่ยาวนาน และน้ำท่วมฉับพลัน เป็นต้น ตลอดจนพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ซึ่งปรากฏกฎหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและภายในประเทศ โดยกฎหมายในเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ ได้แก่ การลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกอันเป็นสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Mitigation) และเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนในการรับมือและปรับตัวจากผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) ซึ่งแนวคิด หลักกฎหมาย ข้อกฎหมาย และมาตรการในการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญของบทความนี้

อย่างไรก็ดี ในส่วนของความนำนี้ ประกอบด้วยหัวข้ออันเป็นการอธิบายศัพท์เชิงเทคนิค รวมทั้งคำบรรยายบริบทเกี่ยวกับพัฒนาการกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ (๑) การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศในทางวิทยาศาสตร์และกฎหมาย (๒) ความเป็นมาของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ (๓) ภาพรวมนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนี้

*บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มีนาคม ๒๕๖๙), Licence en droit (Université Pierre-Mendès-France (Grenoble II)), Master 2 (Recherche) Droit de l'environnement (Universités Paris 1 Panthéon Sorbonne et Paris 2 Panthéon-Assas), Docteur en droit (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) Droit public.

(๑) การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศในทางวิทยาศาสตร์และกฎหมาย

สภาพภูมิอากาศ (Climate) มิใช่ลมฟ้าอากาศ (Weather) แต่เป็นสภาพลมฟ้าอากาศในภาพรวมของแต่ละท้องถิ่น ณ ช่วงระยะเวลาใดช่วงเวลานึง^๑ ซึ่งมาจากการประเมินค่าเฉลี่ยของตัวแปรภูมิอากาศต่าง ๆ อาทิ อุณหภูมิ ปริมาณน้ำฝน ความชื้น ซึ่งตัวแปรดังกล่าวจะต้องได้มาจากการสังเกตการณ์ในช่วงระยะเวลานานเพียงพอที่ตัวอย่างชุดข้อมูลจะสามารถสะท้อนลักษณะของข้อมูลทั้งหมดได้อย่างถูกต้อง ซึ่งโดยทั่วไปช่วงเวลาสังเกตการณ์มีระยะสามสิบปี^๒

สำหรับสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างไปจากลักษณะทั่วไปหรือค่าเฉลี่ยของแต่ละท้องถิ่นนั้น เรียกว่า ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ (Climate Variability) เช่น ในบางปีมีปริมาณน้ำฝนมากกว่าหรือน้อยกว่าปกติ หรืออุณหภูมิสูงกว่าค่าเฉลี่ย ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ เช่น ภูเขาไฟระเบิด การไหลเวียนของอากาศและมหาสมุทร ก็เป็นได้ จึงเป็นกรณีที่แตกต่างจาก “การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)” ซึ่งในทางวิทยาศาสตร์และในทางกฎหมายระหว่างประเทศหมายถึงการที่สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงไปด้วยเหตุจากกิจกรรมของมนุษย์^๓ โดยข้อบทที่ ๑ แห่งกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change-UNFCCC) นิยามคำว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่าเป็น “การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศมีเหตุมาจากการที่กิจกรรมของมนุษย์ทำให้องค์ประกอบของชั้นบรรยากาศโลกเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม และความเปลี่ยนแปลงในส่วนที่นอกเหนือไปจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งสามารถสังเกตได้ในช่วงระยะเวลาที่สามารถใช้เทียบเคียงกันได้”^๔ ทั้งนี้ กิจกรรมของมนุษย์ซึ่งทำให้องค์ประกอบของชั้นบรรยากาศโลกเปลี่ยนแปลงไปประกอบด้วยกิจกรรมที่ทำให้ปริมาณก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases: GHGs) และละอองลอย (aerosols) มีปริมาณเพิ่มขึ้นหรือลดลง ตลอดจนกิจกรรมซึ่งเปลี่ยนแปลง

^๑ ศูนย์การเรียนรู้วิทยาศาสตร์โลกและดาราศาสตร์

^๒ Julien Cattiaux, « **Climat** », Marta Torre-Schaub, Aglaé Jézéquel, Blanche Lormeteau, Agnès Michelot. *Dictionnaire Juridique du Changement Climatique*. mare & martin, 69, 2022, Collection de l'ISJPS.

^๓ Robert Vautard, « **Changement climatique – Origine anthropique** », Marta Torre-Schaub, Aglaé Jézéquel, Blanche Lormeteau, Agnès Michelot. *Dictionnaire Juridique du Changement Climatique*. mare & martin, 69, 2022, Collection de l'ISJPS.

^๔ UNFCCC, article 1, “Climate change” means a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.

บทบาทของดิน ที่ดิน และมหาสมุทร ต่อการใช้ประโยชน์ดิน ที่ดิน และมหาสมุทร ต่อระบบภูมิอากาศโลก^๕

ปัจจุบัน ปรากฏหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นที่ยอมรับว่าการเพิ่มขึ้นของความเข้มข้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ในชั้นบรรยากาศเชื่อมโยงกับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลก^๖ และผลกระทบจากมนุษย์เป็นสาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ^๗ แม้ว่าปัจจัยทางธรรมชาติจะมีบทบาทบางส่วนก็ตาม อีกทั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) ซึ่งเป็นองค์กรวิทยาศาสตร์ด้านภูมิอากาศของสหประชาชาติได้เผยแพร่รายงาน^๘ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๒๓ เกี่ยวกับอิทธิพลของมนุษย์ต่อระบบภูมิอากาศว่าเป็นสาเหตุหลักของภาวะโลกร้อนตั้งแต่กลางศตวรรษที่ ๒๐

^๕ อ่างแล้ว, เชียงอรรถที่ ๓.

^๖ งานวิจัยซึ่งมีความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์ในด้านดังกล่าว ได้แก่ Arrhenius, S. “On the influence of carbonic acid in the air upon the temperature of the ground”. *Philosophical Magazine and Journal of Science*, (1896), 41(251), 237–276. เสนอเป็นครั้งแรกว่าการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สามารถทำให้อุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้นผ่านปรากฏการณ์เรือนกระจก ส่วนงานวิจัยยุคใหม่ที่น่าสนใจ ได้แก่ Solomon, S., Plattner, G. K., Knutti, R., & Friedlingstein, P. (2009). “Irreversible climate change due to carbon dioxide emissions”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(6), 1704–1709. <<https://doi.org/10.1073/pnas.0812721106>>. ซึ่งสรุปผลได้ว่าปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดภาวะโลกร้อนที่คงอยู่ยาวนานหลายศตวรรษ และ Stips, A., Macias, D., Coughlan, C., Garcia-Gorritz, E., & Liang, X. S. (2016). “On the causal structure between CO₂ and global temperature”. *Scientific Reports*, 6, 21691. <<https://doi.org/10.1038/srep21691>> ซึ่งใช้วิธีการทางสถิติเพื่อความเชื่อมโยงระหว่างการเพิ่มขึ้นของปริมาณ CO₂ และอุณหภูมิโลก เป็นต้น

^๗ Institute of Physics. “Scientific consensus on anthropogenic climate change.” *ScienceDaily*, 16 May 2013, <www.sciencedaily.com/releases/2013/05/130515203048.htm>. สืบค้นเมื่อ ๒ มีนาคม ๒๕๖๙.

Craig Loehle and Nicola Scafetta. “Climate Change Attribution Using Empirical Decomposition of Climatic Data”. *The Open Atmospheric Science Journal*, 20 July 2010, <[10.2174/1874282301105010074](https://doi.org/10.2174/1874282301105010074)>. สืบค้นเมื่อ ๒ มีนาคม ๒๕๖๙.

^๘ Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva, Switzerland: IPCC. <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>>, สืบค้นเมื่อ ๒ มีนาคม ๒๕๖๙.

(๒) ความเป็นมาของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศต่าง ๆ เป็นกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายระหว่างประเทศ โดยในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ เมื่อนักวิทยาศาสตร์พบหลักฐานชัดเจนเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกจากก๊าซเรือนกระจก โดยในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ ได้มีการจัดตั้งองค์การวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) เพื่อประเมินข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต่อมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ได้เข้าร่วมเป็นภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) ซึ่งเป็นความตกลงฉบับสำคัญในการจัดการปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีเป้าหมายในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศ

อย่างไรก็ดี ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งกำหนดพันธกรณีแก่รัฐภาคีต่าง ๆ ในการลดก๊าซเรือนกระจกได้แก่ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ซึ่งมีการลงนามตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ เป็นต้นมา ซึ่งแม้ประเทศไทยจะเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว ตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ (ค.ศ. ๒๐๐๒) แต่ก็ยังมีได้มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก^๙ เพราะว่่า พิธีสารดังกล่าวกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว เป็นสำคัญ ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ รัฐภาคีแห่งกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้บรรลุความตกลงที่สำคัญ คือ เป็นความตกลงที่แม้จะกำหนดพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก แต่ก็มีความยืดหยุ่นเนื่องจากรัฐภาคีเป็นผู้กำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศได้เองภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาและศักยภาพของแต่ละประเทศ ตามสภาวะการณ์ของประเทศที่แตกต่างกัน (Common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances)^{๑๐}

^๙ ประเทศไทยให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ (ค.ศ. ๒๐๐๒) จัดเป็นประเทศกลุ่มนอกภาคผนวกที่ ๑ (Non-Annex I) มีส่วนร่วมผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) เพื่อลดก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ

^{๑๐} ความตกลงปารีส, ข้อบทที่ ๔ (๑) In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with the best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century. (คำแปล) “เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย

ตลอดจนกำหนดให้มีการสนับสนุนทางการเงินด้านภูมิอากาศ (Climate Finance) เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถดำเนินมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกได้

(๓) ภาพรวมนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศไทยมีส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน โดยในด้านการลดก๊าซเรือนกระจก ภายหลังจากที่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ได้มีการออกระเบียบเพื่อขับเคลื่อนนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนกลไกเพื่อส่งเสริมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ ดังนี้

๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^{๑๑} ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติซึ่งมีอำนาจในการเสนอและขับเคลื่อนนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ

๒) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^{๑๒} ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) ขึ้นเป็นองค์การมหาชน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีภารกิจตั้งนี้ในการส่งเสริมการพัฒนาตลาดซื้อขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรอง ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการซื้อขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรอง ซึ่งเป็นกลไกส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ

ต่อมา เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงปารีส เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๙^{๑๓} และกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศโดยชัดเจน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงมีความสำคัญเชิงนโยบาย และได้มีการจัดตั้ง

อุณหภูมิตามที่กำหนดในข้อบทที่ ๒ ภาคีความตกลงกำหนดเป้าหมายในการบรรลุการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกโดยเร็วที่สุด โดยคำนึงถึงว่าประเทศกำลังพัฒนาอาจต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่า และดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกตามวิธีทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุความสมดุล” ระหว่างการปล่อยและการดูดกลับก๊าซเรือนกระจกโดยกิจกรรมของมนุษย์ภายในครึ่งหลังของศตวรรษนี้.

^{๑๑} การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดมีขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๗.

^{๑๒} การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดมีขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๘.

^{๑๓} “Status of Treaties, Paris Agreement” ใน United Nations Treaty Series, vol. 3156, Chap. XXVII ENVIRONMENT, 7. d Paris Agreement.

กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๖^{๑๔} ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีในการจัดทำรายงานสถานการณ์ก๊าซเรือนกระจกของประเทศตามข้อบทที่ ๑๓ (๔)^{๑๕} ตลอดจนการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ (Nationally Determined Contributions – NDCs) ตามข้อบทที่ ๔^{๑๖} และการจัดทำแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามข้อบทที่ ๗^{๑๗} จึงได้มีการจัดทำแผนระดับชาติ จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ ๑) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๙๓ ซึ่งกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อเป็นกรอบในการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อผลกระทบ ๒) แผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๓) (NDCs Roadmap) ซึ่งกำหนดมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ จำนวน ๑๕ มาตรการ และ ๓) แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (Thailand National Adaptation Plan – NAP) ซึ่งคาดการณ์สภาพภูมิอากาศและกำหนดแนวทางรับมือจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อย่างไรก็ดี กฎหมาย กฎ และแผนที่มีอยู่ในปัจจุบันดังกล่าวล้วนเป็นกลไกการกำหนดนโยบายและวิธีการขับเคลื่อนนโยบายด้านการลดก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งกลไกการส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ ยังมิได้มีการกำหนดมาตรการบังคับแต่อย่างใด แต่การจะบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net zero emissions) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ นั้น จำเป็นต้องมีมาตรการเชิงบังคับหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์อื่นเพื่อเป็นเครื่องมือให้รัฐสามารถผลักดันการลดก๊าซเรือนกระจก

^{๑๔} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖

^{๑๕} ความตกลงปารีส, ข้อบทที่ ๑๓ (๔) Each Party shall regularly provide a national inventory report of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases, (คำแปล) “ประเทศภาคีแต่ละประเทศต้องจัดให้มีรายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศจำแนกตามแหล่งกำหนดของก๊าซเรือนกระจกและแหล่งดูดกลับ”

^{๑๖} ความตกลงปารีส, ข้อบทที่ ๔ (๒) Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions (NDCs) that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions. (คำแปล) “รัฐภาคีกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ (NDCs) และดำเนินมาตรการภายในประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น”

^{๑๗} ความตกลงปารีส, ข้อบทที่ ๗ (๘) และ (๙) , Each Party shall, as appropriate, engage in adaptation planning processes and the implementation of actions. Each Party should, as appropriate, submit and update periodically an adaptation communication. (คำแปล) “ภาคีควรดำเนินการจัดทำแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับชาติ และดำเนินการตามแผนนั้น ตลอดจนส่งรายงานเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและทำให้เป็นปัจจุบันตามกำหนดเวลา”

ในภาพรวมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแม้ว่าจะได้กำหนดมาตรการสำคัญเพื่อการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกต่าง ๆ อาทิ กลไกการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภาษีคาร์บอน แต่ก็ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ซึ่งกำหนดมาตรการซึ่งเป็นเครื่องมือให้รัฐสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นกัน ดังที่จะอธิบายเพิ่มเติมต่อไปในบทที่ ๑ สำหรับข้อกฎหมายเพื่อรับมือจากผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือการปรับตัวจากผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ดังที่จะอธิบายต่อไปในบทที่ ๒

บทที่ ๑

แนวคิด หลักกฎหมาย และมาตรการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation)

การลดก๊าซเรือนกระจกเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงปารีส^{๑๘} จึงมีพันธกรณีตามข้อบทที่ ๔ แห่งความตกลงดังกล่าวในการกำหนดเป้าหมายเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ (Nationally determined contributions – NDCs) และดำเนินมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย และได้กำหนดเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net zero emissions) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐^{๑๙} หมายความว่า ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศซึ่งเป็นผลมาจากกิจกรรมของมนุษย์จะต้องมีปริมาณเท่ากับปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่มีการดูดซับกลับคืนมาโดยกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งนับว่าเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นจำนวนหนึ่งกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon neutrality) ซึ่งคำนวณเฉพาะปริมาณการปล่อยคาร์บอนเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ แต่ไม่รวมถึงก๊าซเรือนกระจกอื่น

^{๑๘} ประเทศไทยให้สัตยาบันในความตกลงปารีส เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙.

^{๑๙} เดิมประเทศไทยได้กำหนดเป้าหมายที่จะบรรลุความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี พ.ศ. ๒๕๙๓ (ค.ศ. ๒๐๕๐) และปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Greenhouse Gas Emission) ภายในปี พ.ศ. ๒๖๐๘ (ค.ศ. ๒๐๖๕) ต่อมา ในที่ประชุม COP๓๐ ณ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๘ ประเทศไทยได้ปรับเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net zero emissions) ในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ พร้อมทั้งตั้งเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ ๔๗ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๕.

๑. คำอธิบายเบื้องต้นเกี่ยวกับก๊าซเรือนกระจก

ก๊าซเรือนกระจก หมายถึง ก๊าซซึ่งเป็นองค์ประกอบของชั้นบรรยากาศ มีคุณสมบัติดูดซับความร้อนจากพื้นผิวโลก และแผ่รังสีอินฟราเรดกลับเข้าสู่ระบบภูมิอากาศของโลก ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก^{๒๐} ภายใต้กรอบอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความตกลงปารีส ก๊าซเรือนกระจกที่ต้องรายงานในปีบัญชีก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ ได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) มีเทน (CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (N₂O) และก๊าซกลุ่มฟลูออรีเนต (Fluorinated Gases) ซึ่งมีศักยภาพในการทำให้เกิดภาวะโลกร้อนสูงมาก ประกอบด้วย ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) ซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF₆) และไนโตรเจนไตรฟลูออไรด์ (NF₃) ซึ่งการรายงานปริมาณของก๊าซแต่ละชนิดดังกล่าวอ้างอิงจากหน่วยตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (ton Carbon dioxide equivalent: ton CO₂-eq) นอกจากนี้ ยังมีก๊าซเรือนกระจกอื่น ๆ ได้แก่ โอโซน (O₃) ใอน้ำ และฝุ่นเขม่าดำ (Black carbon) ซึ่งเป็นละอองลอยในบรรยากาศ (atmospheric aerosols) และเป็นส่วนหนึ่งของฝุ่นละอองขนาดเล็ก

ในรายการก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว มีเทน โอโซน และฝุ่นเขม่าดำ นับเป็น “มลพิษทางอากาศ”^{๒๑} ด้วย เนื่องจากมีผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ ทั้งนี้ แม้ก๊าซทั้งสองชนิดจะมีสถานะเป็นทั้งก๊าซเรือนกระจกและมลพิษทางอากาศ แต่กฎหมายที่ใช้บังคับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน โดยกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากมลพิษที่แพร่กระจายในระดับความสูงอยู่ในอากาศต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนอยู่อาศัย ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซอันจะไปสะสมอยู่ในชั้นบรรยากาศโลกเพื่อลดความรุนแรงของภาวะโลกร้อน

^{๒๐} คำจำกัดความทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดปรากฏในข้อบทที่ ๑ ของกรอบอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ “Greenhouse gases” means those gaseous constituents of the atmosphere, both natural and anthropogenic, that absorb and re-emit infrared radiation.

^{๒๑} มาตรา ๔ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕, “มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

๒. การคาดการณ์สถานการณ์ภูมิอากาศ (Climate Scenarios) ที่มาของการอ้างอิงค่าการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า ๒ องศาเซลเซียส ในการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกในกฎหมายระหว่างประเทศ

แนวคิดในการกำหนดเป้าหมายในการคงค่าการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า ๒ องศาเซลเซียส โดยพยายามจำกัดการเพิ่มขึ้นมิให้เกินกว่า ๑.๕ องศาเซลเซียสจากระดับก่อนยุคอุตสาหกรรม อันเป็นเป้าหมายตามข้อบทที่ ๒ แห่งความตกลงปารีส (Paris Agreement) มีที่มาจาก การคาดการณ์สถานการณ์ภูมิอากาศในอนาคต โดยใช้แบบจำลองภูมิอากาศโลก (Global Climate Models: GCMs) และแบบจำลองระบบโลก (Earth System Models: ESMs) ว่าจากระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แตกต่างกัน อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกจะเพิ่มขึ้นเท่าไรในปีใด

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เผยแพร่ผลการคาดการณ์สถานการณ์ภูมิอากาศในอนาคตผ่านรายงานฉบับต่าง ๆ ในสามมิติ ได้แก่ มิติวิทยาศาสตร์กายภาพ มิติผลกระทบและความเสี่ยง และมิติการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยรายงานการประเมินครั้งที่ ๖ (Sixth Assessment Report: AR6)^{๒๒} ซึ่งได้ใช้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของโลกในอนาคต (Shared Socioeconomic Pathways : SSPs) ในการคาดการณ์การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลก ปรากฏผลการคาดการณ์สำหรับสถานการณ์การลดก๊าซเรือนกระจกในระดับปานกลางและแนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของโลกใกล้เคียงกับปัจจุบัน (SSP2-4.5 scenario) ว่า อุณหภูมิของโลกมีแนวโน้มอย่างยิ่งจะเพิ่มสูงขึ้นประมาณ ๒.๗ (หรือระหว่าง ๒.๑ - ๓.๕) องศาเซลเซียสจากระดับก่อนยุคอุตสาหกรรม^{๒๓} ในช่วงปลายศตวรรษ (ประมาณปี ค.ศ. ๒๐๘๑ - ๒๑๐๐) และภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ระดับน้ำทะเลโดยเฉลี่ยของโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชายฝั่งทะเลและน้ำเค็มรุกล้ำ^{๒๔} คลื่นความร้อน

^{๒๒} IPCC, “2021: Summary for Policymakers”. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 3–32, doi:10.1017/9781009157896.001.

^{๒๓} เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๔.

^{๒๔} Fox-Kemper, B., H.T. Hewitt, C. Xiao, G. Aðalgeirsdóttir, S.S. Drijfhout, T.L. Edwards, N.R. Golledge, M. Hemer, R.E. Kopp, G. Krinner, A. Mix, D. Notz, S. Nowicki, I.S. Nurhati, L. Ruiz, J.-B. Sallée, A.B.A. Slangen, and Y. Yu, “2021: Ocean, Cryosphere and Sea

และน้ำท่วมฉับพลันจะเกิดขึ้นบ่อยและรุนแรงมากขึ้น^{๒๕} สิ่งมีชีวิตหลายชนิดจะสูญพันธุ์ และแนวปะการังของโลกอาจเสียหายประมาณ ร้อยละ ๗๐ - ๙๐ เป็นต้น

บทสรุปของรายงานการประเมินครั้งที่ ๖ ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้อยู่ที่ประมาณ ๑.๕ องศาเซลเซียสจากระดับก่อนยุคอุตสาหกรรม โดยการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องบรรลุการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์สุทธิเป็นศูนย์ (Net zero emissions) ภายในช่วงกลางศตวรรษที่ ๒๑ (ค.ศ. ๒๐๕๐) โดยต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างรวดเร็วตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๕ เป็นต้นไป และลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวมอย่างน้อยร้อยละ ๕๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ เพื่อลดผลกระทบรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเป็นเหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยได้รับเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ ในที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ ๓๐ (Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change : COP30) เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๘^{๒๖}

๓. ข้อพิจารณาในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการ เพื่อลดก๊าซเรือนกระจก

ในการบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มปริมาณการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก

วิธีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น การลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และทดแทนด้วยพลังงานหมุนเวียน การใช้ยานยนต์ไฟฟ้าและเชื้อเพลิงคาร์บอนต่ำในภาคส่วน

Level Change". In *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1211–1362, doi:10.1017/9781009157896.011, หน้า ๑๒๔๕.

^{๒๕} อังแล้ว เริงอรธที่ ๒๔, หน้า ๘.

^{๒๖} เดิมเมื่อการประชุมสมัชชาประเทศภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ ๒๖ (COP 26) เมื่อปี ๒๕๖๔ นั้น ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงในการกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓) และมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิของประเทศเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ (พ.ศ. ๒๖๐๘).

การขนส่ง การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน การเกษตรที่ยั่งยืน การจัดการปุ๋ย การลดการปล่อยมีเทนจากการเลี้ยงสัตว์ การใช้เทคโนโลยีสะอาดและนวัตกรรม เช่น เทคโนโลยีดักจับและกักเก็บคาร์บอน (Carbon Capture and Storage: CCS) เป็นต้น

ส่วนวิธีการเพิ่มปริมาณการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ การเพิ่มพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนและลดความเข้มข้นของ CO₂ ในชั้นบรรยากาศ อีกทั้งยังมีเทคโนโลยีการกำจัดคาร์บอนไดออกไซด์ออกจากบรรยากาศ อาทิ เทคโนโลยีดักจับคาร์บอนไดออกไซด์จากอากาศโดยตรง (Direct air capture: DAC) เทคโนโลยีการผลิตพลังงานชีวภาพด้วยการดักจับและกักเก็บคาร์บอน (Bioenergy with carbon capture: BECCS)

วิธีการต่าง ๆ ข้างต้น รัฐสามารถใช้มาตรการส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดมาตรการบังคับหรือมาตรการเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อเร่งรัดการลดก๊าซเรือนกระจกจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้ได้ตามเป้าหมาย โดยในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ นั้น รัฐจะต้องอาศัยการประเมินข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่ถูกต้องและแม่นยำมาจากภาคส่วนย่อยใดในปริมาณเท่าใด ซึ่งจะช่วยให้สามารถประเมินแนวโน้มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและศักยภาพในการลดการปล่อยในแต่ละภาคส่วนเศรษฐกิจ เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายลดก๊าซเรือนกระจกได้อย่างเฉพาะเจาะจงและกำหนดมาตรการที่ใช้บังคับกับภาคส่วนนั้นได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ จะต้องมีการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชน (ภาคการขนส่งและภาคการใช้ไฟฟ้าในอาคาร) หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (ภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตร) อีกทั้งในแต่ละประเทศ ต้นทุนการลดก๊าซเรือนกระจกของแต่ละภาคส่วนไม่เท่ากันและเป็นภาระต่อภาคธุรกิจแตกต่างกัน ตลอดจนผลกระทบโดยอ้อมของมาตรการดังกล่าวต่อเศรษฐกิจมหภาค เช่น การจ้างงาน ราคาพลังงาน เงินเฟ้อ และผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายครัวเรือน

๔. ความจำเป็นในการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกที่ต้องสมบูรณ์ และการได้มาซึ่งข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการกำหนดให้นิติบุคคลตรวจวัด รายงาน และทวนสอบ (Monitoring, Reporting, and Verification: MRV) ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมของตน

การจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศแม้จะเป็นพันธกรณีตามความตกลงปารีส^{๒๗} แต่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งกำหนดนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกโดยเข้มข้นล้วนจัดทำฐานข้อมูลก๊าซเรือน

^{๒๗} หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีเป็นไปตามคู่มือการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกระดับประเทศ ฉบับเพิ่มเติมปี ค.ศ. ๒๐๑๙ (2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories).

กระทรวงพลังงานหลายฐานข้อมูลหรือในระดับที่ละเอียดกว่าบัญชีที่จัดทำตามพันธกรณี ซึ่งนอกจากใช้เป็นข้อมูลสำหรับภาครัฐเพื่อทราบสถานการณ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบัน และใช้ประเมินผลมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกในระยะที่ผ่านมา รวมทั้งใช้กำหนดมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกแล้ว รัฐจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนรับทราบด้วยเนื่องจากสิทธิในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในหลาย ๆ ประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจัดทำฐานข้อมูลในลักษณะบัญชีเดียว-หลายรูปแบบการรายงาน โดยมีบัญชีที่จำแนกตามภาคส่วนการปล่อยก๊าซและพลังงาน (SECTEN - par SECTeur émetteur et par Energie) ซึ่งแสดงผลปริมาณการปล่อยก๊าซของแต่ละภาคส่วนย่อย เครื่องรัฐออสเตรเลียมีบัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติจำแนกตามพื้นที่และรายไตรมาส เป็นต้น^{๒๘}

ในการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว กฎหมายของบางประเทศกำหนดให้บุคคลรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยส่วนมากบังคับใช้เฉพาะแก่นิติบุคคลภาคธุรกิจที่มีขนาดใหญ่หรือปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูง เช่น กฎหมายของสหราชอาณาจักรที่กำหนดให้บริษัทในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทที่มีทุนหมุนเวียน สินทรัพย์ หรือจำนวนลูกจ้างเกินกว่าที่ กฎหมายกำหนดต้องรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมของตน กฎหมายของเครื่องรัฐออสเตรเลียกำหนดให้นิติบุคคลซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผลิตพลังงาน หรือใช้พลังงานเกินกว่าปริมาณที่กฎหมายกำหนดต้องรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก^{๒๙} กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดบังคับนิติบุคคลที่มีการจ้างบุคลากรมากกว่าห้าสิบคน หรือมีสาขาหรือมีกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดต้องจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจก (Bilan des émissions de gaz à effet de serre: BEGES)^{๓๐} เป็นต้น

ในการรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยภาคเอกชน ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ^{๓๑}อ้างอิงหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรฐาน ISO 14064-1: 2018 ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล

^{๒๘} ภาคภูมิ โลหวิธานนท์, ปรางทิพย์ ระเบียบ, พันธ์ญา ลากประเสริฐพร, ภควัด เหมรัชตานันต์, วงอร พัวพันสวัสดิ์, อภิขญา จันทร์ฉลอง, เหมือนพิมพ์ รอบคอบ, ปิยะมาศ กิจวีรุจดี, *โครงการศึกษาการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองภายใต้ (ร่าง) พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.--: รายงานฉบับสมบูรณ์* เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานครฉบับวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๖, หน้า ๔๘-๕๔.

^{๒๙} เฟิ่งอ่าง, หน้า ๙๓-๑๓๐.

^{๓๐} Code de l'environnement, art. L229-25. มาตรา L๒๒๙-๒๕ แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาจากการแก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา ๒๘ (V) รัฐบัญญัติฉบับที่ ๒๐๑๙-๑๑๔๗ ของวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๐๑๙ (LOI n°2019-1147 du 8 novembre 2019).

^{๓๑} ในกรณีสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอำนาจกำหนดวิธีการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกตามกฎหมายตามมาตรา R. 229-48 และ R. 229-49 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้อ้างอิงวิธีการตามมาตรฐานดังกล่าว ISO 14064-1: 2018 ใน Méthode pour la réalisation des bilans

ที่ระบุหลักปฏิบัติและข้อกำหนดในการตรวจวัด รายงาน และทวนสอบ ปริมาณการปล่อย และกำจัดก๊าซเรือนกระจกในระดับองค์กร (Monitoring, Reporting, and Verification (MRV) of greenhouse gas (GHG) emissions and removals at the organizational level) ซึ่งหลักปฏิบัติของการรายข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ๕ ประการ ประกอบด้วย ความเกี่ยวข้อง (Relevance) ความครบถ้วนสมบูรณ์ (Completeness) ความคงเส้นคงวา (Consistency) ความถูกต้องแม่นยำ (Accuracy) และความโปร่งใส (Transparency)^{๓๒} โดยหลักดังกล่าว สะท้อน อยู่ในตัวบทกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส^{๓๓} อาทิ การกำหนดขอบเขตการรายงานข้อมูล ตามประเภทของนิติบุคคลตามหลักความเกี่ยวข้อง การให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกระเบียบ กำหนดการตรวจวัด แบบรายงานผล ตลอดจนวิธีการคำนวณต่างๆ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบ ผลได้ระหว่างปีหรือระหว่างรอบการรายงานตามความคงเส้นคงวา รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลต่อ สาธารณะตามหลักความโปร่งใส

สำหรับกรณีของประเทศไทย ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ... ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ ปรากฏหลักการ เกี่ยวกับการให้มีบัญชีก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ และการกำหนดให้บุคคลรายงานข้อมูลการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกในภาคเอกชน

๕. มาตรการบังคับหรือกึ่งบังคับเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ด้วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ซึ่งจำเป็นต่อ การดำรงชีพและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ดังนั้น มาตรการบังคับโดยส่วนมากจึงเป็นการกำหนดให้ใช้ บังคับเฉพาะแก่สารบางชนิดหรือกิจกรรมปล่อยก๊าซเรือนกระจกบางกรณีที่มีสัดส่วนการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกสูง หรือมีผลกระทบต่อภาวะโลกร้อนสูง

d'émissions de gaz à effet de serre conformément à l'article L. 229-25 du code de l'environnement.

^{๓๒} ISO. *ISO 14064-1:2018 – Greenhouse gases — Part 1: Specification with guidance at the organization level for quantification and reporting of greenhouse gas emissions and removals*. Geneva: International Organization for Standardization, 2018, หน้า ๖-๗. อาทิ Relevance: Select the GHG sources, GHG sinks, GHG reservoirs, data and methodologies appropriate to the needs of the intended user. Completeness: Include all relevant GHG emissions and removals. Consistency: Enable meaningful comparisons in GHG-related information. Accuracy: Reduce bias and uncertainties as far as practicable. Transparency: Disclose sufficient and appropriate GHG-related information to allow intended users to make decisions with reasonable confidence.

^{๓๓} Code de l'environnement, art. R229-46 à R229-50-1.

๕.๑ การห้ามใช้สารซึ่งมีก๊าซกลุ่มฟลูออรีนเป็นส่วนประกอบ

ก๊าซกลุ่มฟลูออรีน (Fluorinated Gases: F-gases) มีศักยภาพในการทำให้เกิดภาวะโลกร้อนสูงกว่าก๊าซเรือนกระจกประเภทอื่นมาก เช่น ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HCFCs) โดยมีค่าศักยภาพของก๊าซเรือนกระจกในการทำให้เกิดภาวะโลกร้อนเมื่อเทียบกับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Global Warming Potential: GWP) เทียบเท่าการกักเก็บความร้อนในชั้นบรรยากาศเป็นระยะเวลา ๑๐๐ ปี (GWP100) หรือประมาณ ๗,๖๐๐ เท่าเมื่อเทียบกับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณเท่ากัน

ปัจจุบัน กฎหมายต่างประเทศได้กำหนดมาตรการเพื่อนำไปสู่การยกเลิกการใช้ก๊าซกลุ่มฟลูออรีน สหภาพยุโรปได้ตราข้อบังคับ^{๓๔}ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้ยกเลิกการใช้ก๊าซกลุ่มดังกล่าวทั้งหมดภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ เช่น ห้ามวางจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรืออุปกรณ์ที่ใช้หรือประกอบด้วยก๊าซกลุ่มฟลูออรีนที่มีค่าศักยภาพของก๊าซเรือนกระจกในการทำให้เกิดภาวะโลกร้อนสูง เช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น^{๓๕}ซึ่งจำกัดการใช้สารทำความเย็นที่มีศักยภาพของก๊าซเรือนกระจกในการทำให้เกิดภาวะโลกร้อนสูง ตลอดจนให้มีระบบกู้คืนและทำลายสารทำความเย็น

ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer) จัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีพันธกรณีในการลดและเลิกใช้สารไฮโดรคลอโรฟลูออโรคาร์บอน โดยกำหนดเป้าหมายในการเลิกการใช้สาร HCFCs ในปี พ.ศ. ๒๕๘๓ โดยที่ผ่านมากกระทรวงอุตสาหกรรมใช้มาตรการควบคุมและกำหนดโควตาการนำเข้าสารดังกล่าวเพื่อใช้ในประเทศ^{๓๖} การห้ามผลิตหรือนำเข้าเครื่องปรับอากาศที่มีขนาดทำความเย็นต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ บีทียูต่อชั่วโมง และใช้สารเอชซีเอฟซี-๒๒ (สารคลอโรไดฟลูออโรมีเทน) เพื่อจำหน่ายในประเทศ^{๓๗}

^{๓๔} Regulation (EU) 2024/573 on fluorinated greenhouse gases <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R0573>.

^{๓๕} Act on Rational Use and Proper Management of Fluorocarbons <https://www.env.go.jp/en/earth/ozone/mocie/law.html>.

^{๓๖} ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตนำเข้าวัตถุดิบและหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการนำเข้าวัตถุดิบสารกลุ่มไฮโดรคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (HCFCs) พ.ศ. ๒๕๕๖

^{๓๗} ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ห้ามโรงงานผลิตเครื่องปรับอากาศใช้สารเอชซีเอฟซี-22 (สารคลอโรไดฟลูออโรมีเทน) ในกระบวนการผลิต พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้เครื่องปรับอากาศที่ใช้สารเอชซีเอฟซี-22 (สารคลอโรไดฟลูออโรมีเทน) ที่มีขนาดทำความเย็นต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ บีทียูต่อชั่วโมง เป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๑

การห้ามใช้สารเอชซีเอฟซี - 141b (สารไดคลอโรฟลูออโรอีเทน) ในกระบวนการผลิตโฟม^{๓๘} เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมในส่วนที่ส่งออกผลิตภัณฑ์ไปยังสหภาพยุโรปได้ปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อใช้สารทดแทนที่ไม่ทำลายชั้นบรรยากาศหรือมีค่าศักยภาพของก๊าซเรือนกระจกในการทำให้เกิดภาวะโลกร้อนต่ำกว่าที่ข้อบังคับของสหภาพยุโรปกำหนดด้วย

๕.๒ มาตรการอนุรักษ์พลังงานและมาตรการให้ใช้พลังงานหมุนเวียน

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย^{๓๙}ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ (ค.ศ. ๒๐๒๒) มาจากภาคส่วนพลังงานมากที่สุด (ร้อยละ ๖๕.๘๙) โดยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนดังกล่าวประกอบด้วย การลดปริมาณการใช้พลังงาน และการเพิ่มสัดส่วนการผลิตพลังงานเป็นพลังงานหมุนเวียน

โดยปัจจุบันมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดกลไกเพื่อให้ประหยัดพลังงาน อาทิ มาตรฐานออกแบบอาคาร (BEC) เพื่อลดการใช้พลังงาน ซึ่งกำหนดให้ใช้วิธีการออกแบบอาคารเพื่ออนุรักษ์พลังงานกับอาคารสร้างใหม่หรือดัดแปลง ซึ่งมีขนาดใหญ่และเป็นประเภทอาคารซึ่งโดยลักษณะการใช้งานมีปริมาณการใช้พลังงานสูง เช่น สำนักงาน โรงแรม โรงพยาบาล โดยเน้นการออกแบบระบบแสงสว่าง ปรับอากาศ อุปกรณ์ไฟฟ้า^{๔๐} มาตรฐานการจัดการพลังงาน ซึ่งเป็นมาตรการบังคับแก่เจ้าของโรงงานและอาคารควบคุมซึ่งเป็นโรงงานหรืออาคารที่มีอัตราการใช้พลังงานสูงกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้มีการประเมินศักยภาพการอนุรักษ์พลังงาน จัดทำเป้าหมายและแผนอนุรักษ์พลังงาน และดำเนินการตามแผนอนุรักษ์พลังงาน^{๔๑}

สำหรับมาตรการบังคับในการใช้พลังงานหมุนเวียน ยังไม่ปรากฏในกฎหมายไทย แต่กฎหมายของบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดมาตรการบังคับ เช่น การกำหนดให้ลานจอดรถขนาดใหญ่ของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีพื้นที่ตั้งแต่ ๑,๕๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ต้องมีโครงหลังคาเพื่อติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ ครอบคลุมพื้นที่อย่างน้อยร้อยละ ๕๐

^{๓๘} ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ห้ามโรงงานใช้สารเอชซีเอฟซี - 141b (สารไดคลอโรฟลูออโรอีเทน) ในกระบวนการผลิตโฟม พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๓๙} กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์กรมการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของประเทศไทย ปี ๒๕๖๗. กรุงเทพฯ : กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๘.

^{๔๐} กฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐานหลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๖๓

^{๔๑} กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดการพลังงาน ในโรงงานควบคุมและอาคารควบคุม พ.ศ. ๒๕๕๒

ของลานจอดรถ โดยกำหนดให้ดำเนินการภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๖ หรือ ค.ศ. ๒๐๒๘ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ลาน^{๕๒} นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีการติดตั้งและใช้งานระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์หรือหลังคา ซึ่งปลูกพืชหรือต้นไม้ด้านบนอาคารบางประเภท เช่น อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม คลังสินค้า อาคารสำนักงานขนาดใหญ่ เป็นต้น โดยต้องครอบคลุมพื้นที่อย่างน้อยร้อยละ ๓๐ ของพื้นที่หลังคา^{๕๓}

๕.๓ การกำหนดให้ผู้ผลิตพลังงานหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กระทำการเพื่อกำจัดหรือลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยใช้เทคโนโลยี

การลดก๊าซเรือนกระจกที่มีประสิทธิภาพอีกวิธีหนึ่ง คือ การใช้เทคโนโลยีดักจับ และกักเก็บคาร์บอน ณ แหล่งกำเนิด แต่วิธีการดังกล่าวมีต้นทุนสูง ที่ผ่านมา บางประเทศได้ออกกฎหมายบังคับให้ผู้ผลิตพลังงานหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีดักจับหรือกักเก็บคาร์บอน แต่เป็นการใช้บังคับเฉพาะกับผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกบางกรณีเท่านั้น ไม่ได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยเป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่หรือไม่กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันเกินกว่าเหตุ เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้โรงไฟฟ้าถ่านหิน ที่กฎหมายกำหนดต้องดักจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้อย่างน้อยร้อยละ ๙๐ ของปริมาณการปล่อยทั้งหมด^{๕๔} ส่วนสหภาพยุโรปได้มีการออกข้อบังคับที่เรียกว่า European Union Net-Zero Industry Act (2024) กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาความสามารถในการกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อย่างน้อยปริมาณ ๕๐ ล้านตันภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐^{๕๕}

เทคนิควิธีที่ดีที่สุด (Best Available Techniques - BAT) หมายถึง ระดับการพัฒนาและวิธีการดำเนินกิจกรรมในระดับที่มีประสิทธิภาพและก้าวหน้าที่สุดซึ่งบ่งชี้ถึงความเหมาะสมของเทคนิควิธีเฉพาะที่มุ่งหมายให้นำมาใช้ป้องกันการปล่อยก๊าซฯ หรือลดการปล่อยก๊าซนั้นในกรณีที่ไม่สามารถป้องกันได้^{๕๖} ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม

^{๕๒} Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables และ Décret n° 2024-1023 du 13 novembre 2024.

^{๕๓} Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

^{๕๔} Clean Air Act, EPA Greenhouse Gas Standards for Power Plants (2024), 40 CFR Part 60– New Source Performance Standards.

^{๕๕} Regulation (EU) 2024/1735 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem, art. 20, 23. <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj/eng>>, สืบค้นเมื่อ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๙.

^{๕๖} เป็นนิยามตามมาตรา ๓ (๑๐) ของ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0075>>, สืบค้นเมื่อ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๙.

โดยส่วนมาก มาตรการบังคับให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมใช้เทคนิควิธีที่ดีที่สุด เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดต้นทุนราคาสูงแก่ผู้ประกอบกิจการ โดยทั่วไปใช้ในกฎหมายควบคุมมลพิษเพื่อป้องกันอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายของประเทศใดกำหนดให้ใช้กับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

๖. “กลไกราคาคาร์บอน” (Carbon pricing) กลไกทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดก๊าซเรือนกระจก

ก๊าซเรือนกระจกเป็นผลพวงจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ซึ่งโดยมากมาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงในส่วนการผลิตพลังงานและการขนส่ง และกระบวนการผลิตในภาคส่วนอุตสาหกรรม การจะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ต้นทุน ดังนั้น แนวคิดในการใช้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น เรียกว่า “กลไกราคาคาร์บอน” (Carbon pricing)

กลไกราคาคาร์บอนที่ได้นำไปใช้บังคับแล้วในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme: ETS) และภาษีคาร์บอน (Carbon taxes)

๖.๑ ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme: ETS)

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นกลไกเชิงเศรษฐศาสตร์ และเป็นมาตรการภาคบังคับในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็นสามกรณีดังนี้

๑) ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบกำหนดเพดาน (Cap-and-Trade) ซึ่งรัฐกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวม (emissions cap) สำหรับภาคเศรษฐกิจหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ภายใต้การควบคุมให้สอดคล้องกับเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ จากนั้น รัฐจึงจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (allowances หรือ emission units) ให้แก่แต่ละแหล่งกำเนิดโดยวิธีการให้เปล่า (grandfathering) โดยพิจารณาจากผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตหรือประสิทธิภาพการใช้พลังงาน หรือวิธีการประมูล (auctioning)^{๔๗}

^{๔๗} UNFCCC, “Cap-and-trade programme”, <<https://unfccc.int/policy/cap-and-trade-programme>>, สืบค้นเมื่อ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๙.

๒) ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยจัดสรรสิทธิโดยใช้ค่ามาตรฐาน (Benchmark-based allocation) ซึ่งวิธีการจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยอ้างอิงจากค่ามาตรฐานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (benchmark) ต่อหน่วยผลผลิตของอุตสาหกรรม แล้วจึงจัดสรรการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามปริมาณการผลิตของแต่ละโรงงานอุตสาหกรรม

๓) ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบฐานการปล่อยและเครดิต (Baseline-and-Credit) ซึ่งเป็นระบบการซื้อขายสิทธิการปล่อยที่ไม่ได้กำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวม แต่กำหนดระดับฐานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (baseline emissions) สำหรับกิจกรรมแต่ละประเภท

ตามระบบต่าง ๆ ข้างต้น หากในช่วงกำหนดระยะเวลาใด ผู้ประกอบกิจการอันเป็นแหล่งกำเนิดของก๊าซเรือนกระจกใดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่สูงกว่าจำนวนสิทธิที่ได้รับจัดสรร ก็จะมีหน้าที่ตามกฎหมายในการซื้อสิทธิจากผู้ประกอบกิจการรายอื่นที่มีคงเหลือ โดยรัฐกำหนดมาตรการตรวจสอบและบทลงโทษ โดยอาจจะกำหนดให้สามารถหักลบกลบสิทธิ (Offsetting) โดยซื้อหน่วยลดก๊าซเรือนกระจกที่เทียบเท่าจากระบบหรือกลไกอื่น

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ ประกอบด้วยร่างบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้มีระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบกำหนดเพดาน (Cap-and-Trade) ซึ่งเป็นกลไกที่มีข้อได้เปรียบหลายประการ โดยเป็นกลไกที่ควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง ผ่านการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงสุด รัฐสามารถปรับเพดานการปล่อยก๊าซให้เข้มงวดขึ้นตามนโยบายและเป้าหมายของประเทศในแต่ละปีได้ เป็นกลไกที่ยืดหยุ่น ผู้ประกอบธุรกิจสามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมของตนในปริมาณที่กำหนดเองได้ตามบริบทและขีดความสามารถ อีกทั้งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการติดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการใช้พลังงานสะอาดหรือในการดักจับหรือกักเก็บคาร์บอน เนื่องจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดลงเป็นที่มาของรายได้ จึงคุ้มค่าแก่การลงทุน นอกจากนี้ รายได้จากการประมูลสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและค่าปรับเป็นพินัยกรณีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินสิทธิที่ได้รับจัดสรรก็ยังเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้แก่รัฐในการนำกลับมาใช้เป็นเงินสนับสนุนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อไป^{๔๘}

ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เก่าแก่ที่สุดในโลก ได้แก่ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป (EU ETS) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยมีตัวอย่างจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์

^{๔๘} คำอธิบายร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.: เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘

ในสหรัฐอเมริกา (Sulfur Dioxide Emission Trading System) ประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบดังกล่าว ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสวีเดน แลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในสหรัฐอเมริกา และประเทศคาซัคสถาน ซึ่งกลไกในแต่ละประเทศถูกออกแบบให้เหมาะสมกับบริบทการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศ อาทิ เป้าหมายการลดก๊าซและระดับเพดานการปล่อยก๊าซที่กำหนด วิธีการจัดสรรสิทธิ ภาคส่วนที่ใช้บังคับ^{๔๙} โดยการออกแบบระบบจะต้องคำนึงถึงการคงราคาสีทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับราคาที่ไม่สูงเกินไปเพื่อไม่เป็นการกระทบต่อผู้ประกอบการกิจกรรมกระทบกระเทือนความสามารถในการแข่งขัน และในขณะเดียวกันต้องไม่ต่ำเกินไปจนไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

๖.๒ ภาษีคาร์บอน (Carbon tax)

เป็นกลไกทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งกำหนดต้นทุนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นเงินภาษี และเรียกเก็บจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือนำเข้าสินค้าที่ก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยอัตราภาษีขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าที่ผลิตหรือนำเข้า ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ ด้วย

ภาษีคาร์บอนเป็นกลไกที่มีข้อดีแตกต่างจากระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยต้นทุนที่จะเกิดกับผู้ประกอบการชัดเจนและคาดการณ์ได้เนื่องจากอัตราภาษีกำหนดไว้ล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม ต้นทุนจากภาษีคาร์บอนโดยมากจะนำไปสู่การขึ้นราคาสินค้าและบริการ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยการกระตุ้นให้เกิดความพยายามลดการใช้สินค้าที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อประหยัดต้นทุนและขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ซับซ้อน ภาษีคาร์บอนเป็นระบบที่เรียบง่ายกว่าระบบ ETS ในแง่ของการจัดการและการบังคับใช้ ทำให้การบริหารจัดการสะดวกและเข้าใจได้ง่าย นอกจากนี้ ในกฎหมายไทย แหล่งรายได้จากภาษีคาร์บอนจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ไม่สามารถนำรายได้ในส่วนนี้จัดเก็บเข้ากองทุนภูมิอากาศได้^{๕๐}

^{๔๙} Wettestad, J., & Gulbrandsen, L. (Eds.). (2017). *The Evolution of Carbon Markets: Design and Diffusion* (1st ed.). Routledge, 2019, หน้า ๒๓๒ - ๒๓๙.

^{๕๐} อ่างแล้ว, เชิงอรุณที่ ๔๘.

บทที่ ๒

แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
(Climate Adaptation)

ความตกลงปารีสได้กำหนดให้การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นเสาหลักที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยข้อบทที่ ๗ แห่งความตกลงปารีสได้กำหนดเป้าหมายระดับโลกด้านการปรับตัวร่วมสามด้าน ได้แก่ การเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัว (adaptive capacity) การเพิ่มความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate resilience) และการลดความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate vulnerability) ภายใต้บริบทของเป้าหมาย ด้านคงการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้ไม่เกิน ๒ องศาเซลเซียสจากระดับก่อนยุคอุตสาหกรรม^{๕๑} โดยการดำเนินการควรจะมีลักษณะเป็นการขับเคลื่อนในระดับประเทศ (country-driven) คำนึงถึงมิติทางเพศ (gender-responsive) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความโปร่งใส อย่างครบถ้วน

การแก้ไขปัญหาตลอดจนการเตรียมความพร้อมในเชิงสังคมและเศรษฐกิจ ในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยส่วนมากไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการเชิงบังคับ แต่จำเป็นต้องอาศัยนโยบายและการขับเคลื่อนของภาครัฐในการจัดให้มีข้อมูลการคาดการณ์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เพียงพอแก่การกำหนดยุทธศาสตร์ในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยซึ่งประชาชนจำนวนมากมีรายได้จากภาคการเกษตรซึ่งจะได้รับผลกระทบ จากอุณหภูมิสูงขึ้นและความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝน ตลอดจนการวางแผนเพื่อเตรียมรับมือ กับวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น กลไกทางกฎหมายส่วนใหญ่ที่กำหนดขึ้นในด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงเป็นการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ และอำนาจในการจัดให้มีข้อมูลการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในด้านต่าง ๆ การกำหนดให้มีระบบการวางแผนเพื่อรับมือจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันประกอบด้วย การประเมินความเสี่ยง การจัดลำดับความสำคัญ และมาตรการรายสาขา และเชิงพื้นที่ ตลอดจนกลไกช่วยเหลือทางการเงิน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มาตรการเชิงบังคับที่ปรากฏเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน สำหรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบางประการ ซึ่งอาจจะไม่ได้ปรากฏ ในตัวบทกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ

^{๕๑} ความตกลงปารีส, ข้อบทที่ ๗.

๑. การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางในแต่ละท้องที่และภาคส่วนทางเศรษฐกิจ เป็นหลักการสำคัญของการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กุญแจสำคัญของการเสริมสร้างความสามารถของประชาชนในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ การที่ประชาชนรับรู้ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศล่วงหน้า เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจต่าง ๆ การเตรียมความพร้อม ตลอดจนการพัฒนาเชิงเทคโนโลยี ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate risk assessment) การประเมินความเปราะบาง (vulnerability assessment) และการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงเป็นกุญแจสำคัญ

การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Projection) ไม่ใช่การพยากรณ์อากาศ (Weather forecast) โดยการศึกษาในเชิงวิทยาศาสตร์ในด้านสภาพภูมิอากาศ เรียกว่า “ภูมิอากาศวิทยา” (Climatology) ซึ่งศึกษาลักษณะและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสภาพภูมิอากาศของโลกในระยะยาว จึงมีส่วนที่เหมือนกันกับ “อุตุนิยมวิทยา” (Meteorology) แต่ว่ามีขอบเขตที่กว้างกว่า และรวมไปถึงสมุทรวิทยา อุทกวิทยา ธรณีวิทยา ตลอดจนการใช้ข้อมูลเชิงสถิติจำนวนมากกว่าเพื่อคาดการณ์สภาพภูมิอากาศ^{๕๒}

ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือการประเมินความเสี่ยงด้านภูมิอากาศเป็นการเฉพาะ แต่ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ ปรากฏหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลซึ่งเผยแพร่ข้อมูลการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ^{๕๓} ซึ่งหากได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็ย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง และสามารถเตรียมความพร้อมในการรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ^{๕๔} กฎหมายของสหภาพยุโรป^{๕๕} ได้กำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐสมาชิกในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยอ้างอิงจากตัวชี้วัดและบทวิเคราะห์ความอ่อนไหวที่ได้มาจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด

^{๕๒} อ้างแล้ว, เซึ่งรรถที่ ๒.

^{๕๓} อ้างแล้ว, เซึ่งรรถที่ ๔๘.

^{๕๔} อ้างแล้ว, เซึ่งรรถที่ ๒๘.

^{๕๕} (Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European Climate Law’)), art. 5 (4).

และเป็นปัจจุบันที่สุด นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยสังเกตการณ์สภาพภูมิอากาศ และสุขภาพ (European Climate and Health Observatory) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๑^{๕๖} เพื่อจัดหาข้อมูลและกลไกในการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในด้านที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ทรัพยากรน้ำ คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส^{๕๗} ได้จัดตั้งหน่วยสังเกตการณ์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique: ONERC) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ให้อยู่ภายใต้สังกัดกรมพลังงานและภูมิอากาศ และได้รับจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานสังกัดกระทรวงที่มีภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่หลักในการจัดทำรายงานข้อมูลผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประจำปีเพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและต่อรัฐสภา^{๕๘} ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการป้องกันผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รายงานข้อมูลดังกล่าวจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ตลอดจนรายงานข้อมูลอื่นแก่นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามที่ได้รับมอบหมาย^{๕๙} หน่วยสังเกตการณ์ฯ ทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ^{๖๐} ได้แก่ ศูนย์วิจัยทางวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (Centre national de la recherche scientifique: CNRS) สำนักงานอุตุนิยมวิทยา (Météo France) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (Institut de recherche pour le développement : IRD) เพื่อจัดหาและเก็บข้อมูล เพื่อใช้คาดการณ์สภาพอากาศที่รุนแรง และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชน พื้นที่ทางธรรมชาติ และภาคส่วนเศรษฐกิจต่าง ๆ ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว และข้อเสนอแนะด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแก่ประชาชน ปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสมีฐานข้อมูลเฉพาะทางรวม ๔ ด้าน ซึ่งพัฒนาโดยภาครัฐหรือภาคเอกชนโดยความช่วยเหลือของรัฐ ได้แก่ ๑) ฐานข้อมูลเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศด้านการเกษตร เรียกว่า CANARI (Climate Analysis for Agricultural Recommendations and Impacts)^{๖๑} ๒) ฐานข้อมูลเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศสำหรับภาคธุรกิจ (Climadiag Entreprise) ซึ่งวิเคราะห์ผลกระทบจากคลื่นความร้อน คลื่นความเย็น ปริมาณน้ำฝน ต่อกิจกรรมของนิติบุคคลเพื่อการพาณิชย์ด้านต่าง ๆ

^{๕๖} Longer-term strategic objectives for the European Climate and Health Observatory: towards climate-prepared health systems and resilient populations in Europe by 2030, 5 October 2023.

^{๕๗} Code de l'environnement, art. L229-2 (Modifié par l'ordonnance n°2004-330 du 15 avril 2004).

^{๕๘} Code de l'environnement, art. D229-2.

^{๕๙} Code de l'environnement, art. D229-4.

^{๖๐} Code de l'environnement, art. D229-1.

^{๖๑} สามารถเข้าถึงฐานข้อมูลดังกล่าวได้ผ่าน <https://canari-france.fr/>

ได้แก่ การได้มาซึ่งวัตถุดิบในการผลิต กระบวนการผลิต การเก็บสินค้า การขนส่ง การจ้างงาน การขาย เพื่อให้ภาคธุรกิจได้ข้อมูลปริมาณความอ่อนไหวของกิจกรรมของตน เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมในการปรับตัว^{๖๒} ฐานข้อมูลเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศสำหรับสิ่งปลูกสร้าง (Bat-ADAPT) ซึ่งวิเคราะห์ผลกระทบจากคลื่นความร้อน ความแห้งแล้ง น้ำท่วม ระดับน้ำทะเล และการยุบตัวหรือการบวมขึ้นของพื้นดินอันเนื่องมาจากความแห้งหรือความชุ่มน้ำของพื้นดินต่อสิ่งปลูกสร้าง^{๖๓} และฐานข้อมูลเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสำหรับชายฝั่งซึ่งวิเคราะห์ข้อมูลการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลและการจมน้ำ^{๖๔}

๒. ระบบวางแผนเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กฎหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของหลายประเทศกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนหรือยุทธศาสตร์ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัวระดับชาติ โดยในการพัฒนาระบบวางแผนเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพนั้น คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้มีคำแนะนำว่า การวางแผนการปรับตัวที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงและความเปราะบาง ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลภูมิอากาศในอดีตและการคาดการณ์ภูมิอากาศในอนาคต ต้องมีการบูรณาการการปรับตัวเข้ากับนโยบายและแผนพัฒนาประเทศ (mainstreaming adaptation) ไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นโยบายด้านการเกษตรและพลังงาน และการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้านภูมิอากาศ และการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ การมีระบบการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation: M&E) เพื่อประเมินประสิทธิผลของมาตรการและการปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับข้อมูลใหม่ ตลอดจนการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านภูมิอากาศและการพัฒนาเทคโนโลยี ก็ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในระบบวางแผนเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ปัจจุบัน กฎหมายต่างประเทศที่กำหนดเกี่ยวกับระบบวางแผนเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ในตัวบทกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดให้มีแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทั้งระดับชาติและระดับ

^{๖๒} สามารถเข้าถึงฐานข้อมูลดังกล่าวได้ผ่าน <https://meteofrance.com/climadiag-entreprise>

^{๖๓} สามารถเข้าถึงฐานข้อมูลดังกล่าวได้ผ่าน <https://www.taloen.fr/bat-adapt>

^{๖๔} สามารถเข้าถึงฐานข้อมูลดังกล่าวได้ผ่าน <https://coastal.climatecentral.org>

ท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และกลไกประสานงานระหว่างผู้กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง^{๖๕} กฎหมายของประเทศเกาหลีใต้^{๖๖} กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนระดับชาติว่าด้วยปรับตัวต่อวิกฤตสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยแผนป้องกันภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การส่งเสริมการพัฒนาทางเทคโนโลยี ตลอดจนการวางแผนเชิงงบประมาณและการสนับสนุนทางการเงิน และกลไกการประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ส่วนกรณีของประเทศไทย ปัจจุบันมีแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ซึ่งกำหนดแนวทางรับมือจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ ได้กำหนดให้มีแผนระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้านปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกลไกติดตามและประเมินผล ตลอดจนบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

๓. มาตรการเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเฉพาะด้าน

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแต่ละประเทศประกอบด้วยภัยอันตรายและความเสี่ยงที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศพิจิเป็นรัฐเกาะขนาดเล็ก จึงมีปัญหากับน้ำทะเลหนุน น้ำท่วมชายฝั่ง พายุ เป็นต้น ประเทศญี่ปุ่นมีความเสี่ยงด้านการเกิดพายุไต้ฝุ่นและคลื่นความร้อน ส่วนประเทศไทยได้รับการจัดให้เป็นประเทศที่มีความอ่อนไหวสูงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยรายงานสังเคราะห์การประเมินสถานการณ์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฉบับที่ ๖ (AR6 Synthesis Report: Climate change 2023) ซึ่งเผยแพร่โดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งปรากฏผลการศึกษาวิจัยว่า การที่อุณหภูมิสูงขึ้นและความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝนได้ส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตร โดยทำให้ผลผลิตข้าวและพืชเศรษฐกิจลดลงในหลายพื้นที่ของประเทศ^{๖๗}

^{๖๕} Climate Change Adaptation Act (2018), (Act No. 50 of 2018), <<https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3212>>, art. 7-10, สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๘.

^{๖๖} Framework Act on Carbon Neutrality and Green Growth for Coping with Climate Crisis <https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=59958&type=part&key=39>, art. 10-14, สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๘.

^{๖๗} กมนทัต มูลศรี K. M., & ภัคพงศ์ พจนารถ P. P. (๒๐๒๓). ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อปริมาณผลผลิตอ้อยในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ THE EFFECT OF CLIMATE CHANGE ON SUGARCANE PRODUCTIVITY IN NORTHEASTERN THAILAND. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน, ๑๕(๒), ๔๖-๖๑, ธันวาคม ๒๕๖๒, <<https://doi.org/10.14456/jem.2019.10>> , สืบค้นเมื่อ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘.

อีกทั้งมีงานวิจัยด้านอุทกวิทยาซึ่งปรากฏผลว่า การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิและการเปลี่ยนแปลงของวัฏจักรน้ำทำให้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมและภัยแล้งที่รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือของประเทศไทย^{๖๘} นอกจากนี้ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย (United Nations Development Programme: UNDP Thailand) ได้รายงานว่า โลกร้อนและรุนแรงกระทบต่อคนไทยในด้านการสาธารณสุขโดยโรคติดต่อที่ถูกกำจัดจนหมดสิ้นแล้วอุบัติขึ้นใหม่ด้วยในด้านระบบนิเวศนั้น สัตว์น้ำและสัตว์บกบางสายพันธุ์สูญพันธุ์ อีกทั้งภาวะโลกร้อน (Global Warming) ทำให้อุณหภูมิน้ำทะเลเพิ่มขึ้น ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น และสภาพแวดล้อมทางทะเลเปลี่ยนแปลง ตลอดจนเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจถึงหกพันล้านบาทจากชายฝั่งถูกกัดเซาะ^{๖๙} ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล เช่น แนวปะการัง แหล่งหญ้าทะเล และสัตว์ทะเลหายากอย่างพะยูน ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการท่องเที่ยวทางทะเลของประเทศไทย

ปัจจุบัน มีกฎหมายสำคัญที่รัฐสามารถอาศัยอำนาจเพื่อกำหนดมาตรการเพื่อรับมือจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อกำหนดกลไกที่น่าสนใจดังนี้

๑) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้อำนาจสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเมื่อเกิดสาธารณภัย อาทิ การกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดในการสั่งให้บุคคลใดให้ปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็น ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนทุกระบบที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยหรือท้องที่ที่เกี่ยวข้อง สั่งห้ามเข้าหรือให้ออกจากพื้นที่อาคารหรือสถานที่^{๗๐} ตลอดจนอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตัดแปลง ทำลายหรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัด ป้องกันภัยอันตรายเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายในกรณีที่เกิดสาธารณภัย และภัยอันตรายจากสาธารณภัยนั้นใกล้จะถึง^{๗๑}

๒) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดมาตรการเพื่อรับมือกับภาวะน้ำแล้ง โดยกำหนดให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรการลดปริมาณการใช้

Attavanich, W. (2017). *Effect of climate change on Thailand's agriculture: New results* (Research Paper No. 21/2017). Faculty of Economics, Kasetsart University, 30 September 2017, <<https://mpr.ub.uni-muenchen.de/118290/>>, สืบค้นเมื่อ ๒ มีนาคม ๒๕๖๙.

^{๖๘} Shrestha, S., et al. (2021). *Projection of hydro-climatic extreme events under climate change in Yom and Nan River Basins, Thailand*. *Water*, 13(5), 665.

^{๖๙} United Nations Development Programme. (2024). *Climate impacts in Thailand*. April 28, 2024 <<https://www.undp.org/stories/climate-impact-thailand>> สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

^{๗๐} พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐, มาตรา ๒๑.

^{๗๑} พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐, มาตรา ๒๕.

หรือห้ามการใช้น้ำบางประเภทเกินกว่าจำเป็นแก่การอุปโภคบริโภค^{๗๒} ผันน้ำจากกลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกกลุ่มน้ำหนึ่งเพื่อบรรเทาภาวะน้ำแล้ง^{๗๓} อีกทั้งในกรณีที่เกิดภาวะน้ำแล้งอย่างรุนแรง กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งให้บุคคลซึ่งกักเก็บน้ำไว้ต้องเฉลี่ยน้ำเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในการอุปโภคบริโภคของประชาชนในพื้นที่ โดยได้รับค่าทดแทนจากการที่ต้องสูญเสียน้ำที่กักเก็บไว้^{๗๔}

ในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ กฎหมายของหลายประเทศให้ความสำคัญกับการใช้กลไกของกฎหมายผังเมืองในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายอันอาจเกิดจากภัยธรรมชาติที่มีการคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาทิ กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้มีการวางผังเมืองซึ่งมีบริเวณสำหรับบุคคลที่มีความเปราะบางจากสภาพดินฟ้าอากาศและอาคารป้องกันคลื่นความร้อน^{๗๕} กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงมาตรการทางผังเมือง เช่น การวางผังเมืองเพื่อลดความเสี่ยงด้านน้ำท่วม และการลดผลกระทบจากคลื่นความร้อน^{๗๖} ทั้งนี้ ประเทศไทยยังมีได้มีแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อให้ครอบคลุมการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับผลกระทบด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

บทสรุป

กฎหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ ได้แก่ การลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกอันเป็นสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Mitigation) และเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนในการรับมือและปรับตัวจากผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) โดยการได้มาซึ่งข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ถูกต้องและครบถ้วนสมบูรณ์ และข้อมูลการคาดการณ์สภาพภูมิอากาศและการวิเคราะห์ความเสี่ยงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์โดยลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มปริมาณการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกนั้น ต้องอาศัย

^{๗๒} พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๒, มาตรา ๕๘.

^{๗๓} พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๒, มาตรา ๕๙.

^{๗๔} พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๒, มาตรา ๖๐.

^{๗๕} Federal Building Code (Baugesetzbuch), Section 1 (5), <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_1.html>, สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

^{๗๖} Climate Change Adaptation Act (2018), (Act No. 50 of 2018), <<https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3212>>, art. 12, สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำด้วย
ดังนั้น การกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย นอกจากมาตรการบังคับแล้ว การใช้กลไก
ทางเศรษฐศาสตร์ตลอดจนการจัดให้มีเงินทุนเพื่อสนับสนุนในการดำเนินการทางกฎหมาย
ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้บรรลุผล ส่วนในด้านการปรับตัวจากผลกระทบอันเกิดจาก
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบการวางแผนเป็นมาตรการที่สำคัญ ส่วนมาตรการ
ทางกฎหมายอื่นจะต้องพิจารณาความรุนแรงของความเสียหายและภัยอันตรายของแต่ละพื้นที่
เป็นสำคัญ

การพัฒนากรอบอนุญาตของไทยจากการใช้อำนาจรัฐสู่การกำกับดูแล
ตามแนวทางการประเมินความเสี่ยง
(The Evolution of Thailand's Authorization Framework: Shifting from
Administrative Control to Risk-Based Management)*

พชร รุ่งเรืองกลกิจ**

การอยู่ร่วมกันในสังคมจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นกลไกควบคุมเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยรูปแบบและระดับความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมายจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของผลกระทบต่อสังคม อย่างไรก็ตาม การใช้ “ระบบอนุญาต” (Licensing System) ซึ่งเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามากำกับดูแลกิจการของประชาชนอย่างใกล้ชิด ถือเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในระดับสูง ดังนั้น การออกแบบระบบกฎหมายจนถึงการบังคับใช้จึงต้องผ่านการวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗^๑ ได้วางหลักการสำคัญให้รัฐมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบพร้อมทั้งประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎ หลักการดังกล่าวได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยเฉพาะมาตรา ๑๗

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

** นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ ฝ่ายวิจัยและพัฒนากฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย (มีนาคม ๒๕๖๙)

^๑ มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

และมาตรา ๒๑ ที่กำหนดให้ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นของการที่จะใช้ระบบอนุญาตเป็นกลไกการควบคุม ต้องเป็น “ทางเลือกสุดท้าย” เท่านั้น โดยรัฐจะนำระบบนี้มาใช้ได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง และต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนเป็นสำคัญเพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควร

นอกจากนี้ เพื่อให้การตัดสินใจเลือกใช้ระดับการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐมีความสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) และเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยเฉพาะในบริบทที่ประเทศไทยกำลังเตรียมความพร้อมเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) กระบวนการ ประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) จึงเป็นกระบวนการสำคัญก่อนการตรากฎหมายทุกครั้ง ซึ่งการระบุและวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเป็นระบบ จะช่วยให้รัฐสามารถกำหนดระดับการกำกับดูแลที่เหมาะสม ตั้งแต่การกำหนดเกณฑ์ไปจนถึงการบังคับใช้เพื่อให้สามารถพัฒนาประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของความเป็นจริง

๑. แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาต

ระบบอนุญาต^๒ มีหลักการที่มุ่งเน้นให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแลเป็นหลักและรัฐต้องการที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาอนุญาต จึงจำเป็นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนและกำหนดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะกระทำได้ รวมถึงกระบวนการพิจารณาผลของการขออนุญาตนั้นมีรูปแบบ เงื่อนไข และวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งมีอำนาจในการอนุญาตสามารถใช้ดุลยพินิจ^๓ ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่ก็ได้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมกิจการของประชาชนที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมอยู่ในระดับสูง แต่เมื่อพิจารณาด้านปัจเจกบุคคล (individual) เกี่ยวกับหลักสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนต้องได้รับ และเป็นหลักการสากลที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยอมรับ ดังนั้น วิธีการใช้กลไกการอนุญาตดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป

^๒ ระบบอนุญาต หมายความว่า การควบคุม กำกับดูแล หรือการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการทำกิจกรรม การดำเนินชีวิต หรือการประกอบธุรกิจของประชาชนโดยใช้กฎหมาย

^๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ <www.lawreform.go.th/uploads/files/1593488899-2md2a-80h4b.pdf> สืบค้นเมื่อ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๘.

หลักสิทธิและเสรีภาพของไทยได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๕^๔ วางหลักการพื้นฐานซึ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย แต่มาตรา ๒๖^๕ ก็ได้วางหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ด้วย จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าในการอยู่ร่วมกัน สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องถูกจำกัด เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมสามารถดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีความเป็นระเบียบ ดังนั้น การกระทำที่กระทบต่อสังคม ความมั่นคง เศรษฐกิจ หรือต่อประโยชน์สาธารณะในทางที่เป็นผลร้าย จำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลลง กล่าวคือ การพิจารณาความได้สัดส่วนในการที่จะเลือกแนวทางระหว่างระบบอนุญาตที่มุ่งเน้นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแต่มีการควบคุมอยู่ในระดับสูงและหลักสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่ประชาชนพึงจะได้รับ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินความเสี่ยงเพื่อให้สามารถเลือกแนวทางที่คุ้มค่า เป็นประโยชน์ และเกิดประสิทธิภาพมากที่สุดที่จะนำมาใช้เป็นกลไกและวิธีการในการขับเคลื่อนสังคมและประเทศชาติต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการให้ต้องมีการตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบ และการตรวจสอบเนื้อหา ร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ

^๔ มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๕ มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ โดยกลไกระบบอนุญาตก็ยังเป็นประเด็นที่มีการจำกัดขอบเขตการใช้ กล่าวคือ รัฐจะใช้ระบบอนุญาต ควบคุมกำกับดูแลได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น ซึ่งตามมาตรา ๑๗^๖ วางหลักให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบของการนำระบบอนุญาตมาใช้ และมาตรา ๒๑^๗ วางหลักให้ต้องไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น โดยต้องคำนึงถึงความสะดวกและไม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ แนวทางของการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายได้มีคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย โดยแบ่งระดับการควบคุมเป็น ๔ ระดับ เรียงจากน้อยไปมาก ดังนี้ ๑) การกำหนดเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม ๒) การจัดแจ้ง ๓) การจดทะเบียนหรือการขึ้นทะเบียน และ ๔) การอนุญาตหรือใบอนุญาต ทั้งนี้ การที่รัฐจะเลือกใช้แนวทางใดแนวทางหนึ่งก็ต้องวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยเสมอ และจะต้องพิจารณาความคุ้มค่าทั้งด้านบุคลากร ความคุ้มค่าของเวลา และทรัพยากรที่ต้องใช้ในกระบวนการอนุญาตตั้งแต่ต้นจนจบ รวมทั้งนำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประโยชน์ของส่วนรวมที่สังคมและประเทศจะได้รับหากมีการใช้กลไกระบบอนุญาตในเรื่องนั้น เพื่อได้ผลการวิเคราะห์ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกแนวทางที่ดีที่สุด ดังนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายจึงเป็นขั้นตอนที่เป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาความจำเป็นของการจะนำระบบอนุญาตมาใช้ด้วย

^๖ มาตรา ๑๗ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

๑ล๑

๑ล๑

(๖) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑ล๑

๑ล๑

^๗ มาตรา ๒๑ หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๕) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

๑ล๑

๑ล๑

๒. แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินความเสี่ยงของกฎหมาย (Risk assessment)

การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในมิติของกฎหมายซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันภาคเอกชนประสบปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่ขาดเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน ดังนั้น ในกรณีที่ต้องนำระบบอนุญาตมาใช้เป็นกลไกควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงอย่างรุนแรง รัฐจำเป็นต้องมีแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดระดับการแทรกแซง โดยการตัดสินใจเลือกใช้วิธีการใด ๆ ต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีคุณภาพและการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน

ในการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบกำหนดให้ต้องมีการประเมินความเสี่ยง^๘ ของกิจการที่อาจส่งผลกระทบทั้งเชิงบวก เชิงลบ หรือกระทบต่อโอกาสในการบรรลุเป้าหมาย ข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดจะต้องถูกนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ หากข้อมูลใดไม่ถูกนำมาใช้จำเป็นต้องระบุเหตุผลประกอบเสมอ นอกจากนี้ หัวใจสำคัญคือ การคำนึงถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ทุกภาคส่วน โดยการเก็บข้อมูลต้องพิจารณาจากหลากหลายมุมมอง มีกระบวนการแปรผลที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้เข้าถึงปัญหาที่แท้จริง (Pain Point) อย่างเป็นกลาง และกำหนดแนวทางดำเนินการในขั้นต่อไปได้อย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม การจำแนกมาตรการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยง (Risk Level) เพื่อให้การเลือกใช้มาตรการกำกับดูแลหรือควบคุมมีความเหมาะสม รัฐควรใช้เกณฑ์การจำแนกระดับความเข้มข้นตามระดับความเสี่ยง ดังนี้

(๑) ระดับความเสี่ยงต่ำมาก ใช้การกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน (Standards) ให้ประชาชนถือปฏิบัติได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้รัฐทราบ

(๒) ระดับความเสี่ยงต่ำ ใช้ระบบการแจ้งเตือน (Notification) เพื่อให้รัฐทราบข้อมูลพื้นฐานของกิจกรรมนั้นๆ

(๓) ระดับความเสี่ยงปานกลาง ใช้การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน (Registration) ซึ่งรัฐจะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น

(๔) ระดับความเสี่ยงสูง ใช้ระบบอนุญาตหรือใบอนุญาต (Licensing) ซึ่งถือเป็นการควบคุมที่เข้มงวดที่สุด และต้องใช้เป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น

การจำแนกระดับความเสี่ยงมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดกลุ่มกิจกรรมให้รัฐสามารถกำหนดวิธีการจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรตลอดจนบุคลากรไปใช้ในการตรวจสอบกิจการ

^๘ สำนักงานพัฒนาคุณภาพและบริหารความเสี่ยง, การบริหารและจัดการความเสี่ยง <<https://qd.ku.ac.th/storage/files/news/MXK7kYTETdqCs8NYUKcmPqaDnX0NGONzk58h7pWh.pdf>> สืบค้นเมื่อ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘.

ที่มีความเสี่ยงสูงได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ประเด็นสำคัญคือรัฐต้องหลีกเลี่ยงการแก้ไขปัญหแบบ One size fits all หรือการใช้วิธีการเดียวเพื่อแก้ปัญหาในวงกว้าง โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของระดับความเสี่ยงในแต่ละกรณี

๓. กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินความเสี่ยงของต่างประเทศ

ตามที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการเข้าเป็นสมาชิก OECD ซึ่งหากได้เข้าเป็นประเทศสมาชิก OECD จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ การปฏิรูปโครงสร้างของประเทศและมีมาตรฐานเทียบเท่าสากล การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและโอกาสการเข้าถึงตลาดของประเทศสมาชิก การได้รับคำปรึกษาทางด้านวิชาการจาก OECD การสร้างภาพลักษณ์ที่ดี และการส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในเวทีโลก^๙

ในการเตรียมความพร้อมเข้าเป็นสมาชิก OECD ด้านกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อน โดยการสร้างและพัฒนาความพร้อมของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของประเทศไทยให้สอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานของ OECD^{๑๐} นอกจากนี้ OECD ยังได้ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ (Regulatory Oversight) ที่มุ่งทำให้มีกฎหมายที่ดี และเกิดผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดตามหลักการและให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ที่ยึดหลักฐานเชิงประจักษ์ การรวบรวมและคำนึงถึงความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบอย่างละเอียด การประเมินผลสัมฤทธิ์ และการประสานงาน รวมทั้งต้องเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นกลไกสำหรับการรักษาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การกำหนดประเด็นเชิงนโยบาย การตรากฎหมาย การตัดสินใจใช้มาตรการกำกับดูแล การบังคับใช้กฎหมายซึ่งรวมถึงกฎระเบียบด้วย ตลอดจนจนถึงการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบของไทย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของ OECD อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดควรจะต้องเริ่มตั้งแต่กระบวนการก่อนการกำหนดนโยบาย ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้ก่อนการตรากฎหมาย หน่วยงานต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบ โดยมีแนวทางการประเมินความเสี่ยงของกฎหมายของประเทศสมาชิก OECD ที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีกระบวนการของการประเมินความเสี่ยงของกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีประสิทธิภาพ และประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีการจัดโครงสร้าง

^๙ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การสร้างความตระหนักรู้ในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศไทย <<https://inter.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2024/03/ภาพรวมการเข้าเป็นสมาชิก-OECD-โดย-รศช.-วันฉัตร.pdf>> สืบค้นเมื่อ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘.

^{๑๐} สรุปรจากการบรรยายโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ นักกฎหมายกฤษฎีกา (ครั้งที่ ๗), ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘.

หน่วยงานที่กำกับดูแลการประเมินความเสี่ยงกฎหมายและวิเคราะห์ผลกระทบโดยเฉพาะ อีกทั้งยังมีการพัฒนาวิธีการและเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบที่ไม่ซับซ้อนและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการพัฒนาด้านบุคลากรซึ่งมีทักษะเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงของกฎหมายโดยเฉพาะอีกด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๑ ประเทศเกาหลีใต้ ใช้หลักความได้สัดส่วน (Proportionality Test)^{๑๑} เป็นหลักสำคัญในการพิจารณาการทำรายงานประเมินความเสี่ยงของกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติ Framework Act 1997^{๑๒} เป็นกฎหมายกลางในการเป็นฐานอำนาจที่ใช้ในการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ภายในประเทศ โดยมีสำนักงานปฏิรูปกฎระเบียบ (Regulatory Reform Office: RRO) ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเสนอด้านกฎระเบียบทั้งหมดจากหน่วยงานบริหารส่วนกลาง และในส่วนของพิจารณาประเด็นต่าง ๆ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Regulatory Reform Committee: RRC) ที่มีความอิสระในการกำกับดูแลและมีประธานคณะกรรมการฯ ร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและผู้แทนจากภาคเอกชน เป็นผู้พิจารณา นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งคณะกรรมการย่อยอีก ๒ คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการฯ ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านเศรษฐกิจ (Economic Subcommittee) และคณะอนุกรรมการด้านการบริหารและสังคม (Social and Administrative Subcommittee) ซึ่งมีหน้าที่พิจารณากฎระเบียบแยกกันตามเนื้อหาของกฎระเบียบ

ในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายหรือกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) ของประเทศเกาหลีใต้ จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในพระราชบัญญัติ Framework Act 1997^{๑๓} ซึ่งอาจมีกฎระเบียบบางฉบับที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบ แต่หากกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละปีเป็นมูลค่ารวมเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

(๒) มีผลกระทบต่อประชาชนเกินหนึ่งล้านคน

(๓) มีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ร่างกฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้น ๆ จะต้องจัดทำรายงาน RIA เต็มรูปแบบตามปกติ (Standard RIA) แต่ในบางกรณีหน่วยงานอาจขอจัดทำรายงาน RIA แบบย่อ

^{๑๑} OECD (2017), Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264274600-en>> สืบค้นเมื่อ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘.

^{๑๒} Framework Act on Administrative Regulation 1997

^{๑๓} Article 7 Framework Act on Administrative Regulation 1997

(Simplified RIA)^{๑๔} ก็ได้ ซึ่งในกระบวนการคัดกรองหน่วยงานที่รับผิดชอบจะทำการประเมินเบื้องต้นด้วยแบบฟอร์มคัดกรอง (Screening Checklist) แต่การพิจารณาและการตัดสินใจจะให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปกฎระเบียบ (RRC) เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดความเข้มข้นของการทำรายงาน RIA ซึ่งการใช้หลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาโดยมีเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นที่ประจักษ์และมีมาตรฐานเดียวกันหมด ทำให้การจัดทำรายงาน RIA ของประเทศเกาหลีใต้มีมาตรฐานเดียวกัน และส่งผลให้แนวทางในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ของประเทศไม่ซ้ำซ้อนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๓.๒ ประเทศออสเตรเลีย ในด้านการกำกับดูแลการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศออสเตรเลียนั้นมีหน่วยงานกลาง คือ สำนักงานวิเคราะห์ผลกระทบแห่งออสเตรเลีย หรือ Office of Impact Analysis (OIA)^{๑๕} เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Department of the Prime Minister and Cabinet) มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอ นโยบายต่อภาครัฐกิจ องค์กรชุมชน และประชาชนทั่วไป รวมถึงมีขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบที่เข้มงวด เพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการตั้งแต่การกำหนดนโยบายมีพื้นฐานจากหลักฐานข้อมูล มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ แม้ว่าหน่วยงาน OIA จะอยู่ภายใต้กำกับของสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่มีความเป็นอิสระในการกำกับดูแลและให้ความเห็นต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ บนเว็บไซต์ของ OIA ยังมีการเผยแพร่ข้อมูลของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเกี่ยวกับกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศออสเตรเลียทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ โดยยึดหลักความโปร่งใส (transparency) เป็นสำคัญ หากหน่วยงานใดไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบก็จะถูกประกาศชื่อหน่วยงานบนเว็บไซต์ของ OIA เช่นกัน

การวิเคราะห์ข้อมูลของประเทศออสเตรเลียนั้น มีแนวทาง ขอบเขต และมาตรฐานในการกำหนดกระบวนการประเมินผลกระทบอย่างชัดเจน โดยมีการใช้เครื่องมือซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญทางเทคนิคที่ใช้ในการประเมินผลกระทบ มี ๓ ส่วน^{๑๖} ได้แก่

^{๑๔} หลักเกณฑ์การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แบบย่อ (Simplified RIA) มีดังนี้

(๑) การดำเนินการทางปกครองที่มีการลงโทษและการปรับ

(๒) กฎระเบียบที่ให้อำนาจทางการเมือง โดยได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายระดับสูงและไม่ได้มีสภาพเป็นการควบคุม

(๓) กฎระเบียบที่กำหนดขั้นตอนในเชิงที่เป็นประโยชน์ในการบริหาร

(๔) การดำเนินการที่นำกฎระเบียบมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบทางปกครอง

^{๑๕} Australian Government Guide to Policy Impact Analysis <<https://oia.pmc.gov.au>> สืบค้นเมื่อ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘.

^{๑๖} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑๐

๑) แบบฟอร์มการประเมินเบื้องต้น (preliminary assessment form) ๒) เครื่องมือการประเมินเบื้องต้น (preliminary assessment tool) และ ๓) ระบบการบริหารจัดการรายกรณี (OIA case management system: ORCA) โดยความละเอียดของเนื้อหาที่ต้องรายงานและทำการวิเคราะห์ มีความเข้มข้นเพิ่มขึ้นตามลำดับ อีกทั้ง เมื่อหน่วยงานทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นเสร็จแล้ว รายงานดังกล่าวจะถูกส่งให้ OIA พิจารณาและให้คำแนะนำขั้นต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับฐานที่จะใช้ในการวิเคราะห์ และคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ เพื่อให้หน่วยงานได้นำคำแนะนำที่ได้ไปแก้ไขเพิ่มเติมในรายงานต่อไป

อีกประเด็นที่น่าสนใจของประเทศออสเตรเลีย คือ การแยกผลกระทบเป็นด้านต่าง ๆ ได้แก่ ๑) ด้านสวัสดิการ (welfare analysis) ๒) ด้านกฎระเบียบ (regulatory burden) และ ๓) ด้านผลกระทบของการกระจายตัว (distributional impacts) ซึ่งความแตกต่างของผลกระทบแต่ละด้านจะเป็นฐานที่ระบุแนวทางการใช้เทคนิคในการวิเคราะห์ข้อมูลที่แตกต่างกัน รวมถึงการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยและข้อริเริ่ม (approach) ที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นหลักสำคัญที่ต้องพิจารณาก็จะแตกต่างกันด้วย

ในด้านการพัฒนาบุคลากร ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจและให้ความเห็นต่อรายงานการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ โดยหน่วยงาน OIA มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างเข้มข้นตั้งแต่ระดับบัณฑิตศึกษา (graduate training) เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความรู้และความสามารถเพียงพอที่จะตัดสินใจเสนอแนวทางที่มีเป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุดให้แก่หน่วยงานเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานปฏิบัติตาม ในขณะที่เดียวกันก็สร้างความตระหนักรู้และความรู้พื้นฐานให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่หน่วยงานที่ต้องการศึกษาแนวทางการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของประเทศออสเตรเลีย เพื่อนำไปปรับใช้กับหน่วยงานของประเทศนั้น ๆ ต่อไปอีกด้วย

๔. ข้อท้าทายและข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาระบบอนุญาตของประเทศไทยโดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินความเสี่ยง

๔.๑ ข้อท้าทายต่อการพัฒนาระบบอนุญาตของประเทศไทยโดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินความเสี่ยง

(๑) ด้านการจัดการข้อมูล การประเมินความเสี่ยงของกฎหมายจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีคุณภาพทั้งในด้านความเป็นปัจจุบัน ความถูกต้อง ความครบถ้วนสมบูรณ์ และความสอดคล้องกัน เพื่อให้ผลการวิเคราะห์สะท้อนความเป็นจริง และนำไปสู่การตัดสินใจเลือกแนวทางการกำกับดูแลที่คุ้มค่าที่สุด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐยังคงมีข้อจำกัดของการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นภาครัฐดิจิทัลและการจัดเก็บข้อมูลที่กระจัดกระจาย

รวมถึงอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข้ามหน่วยงานอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งส่งผลให้การวิเคราะห์ผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ขาดประสิทธิภาพและความรอบด้านในทุกมิติ

(๒) ด้านมาตรฐานในการประเมินความเสี่ยง แม้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะได้กำหนดกรอบการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบไว้แล้ว และมีการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบความครบถ้วนในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายหรือกฎ แต่แนวทางดังกล่าวยังมีเนื้อหาอย่างกว้างเพื่อเปิดช่องให้แต่ละหน่วยงานสามารถบริหารงานได้ตามบริบทของตน จึงนำมาสู่ความท้าทายในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นเอกภาพ เพื่อให้การประเมินความเสี่ยงและการดำเนินการในขั้นตอนต่อไปเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมที่สุด

(๓) ด้านบุคลากร การจัดทำรายงานการประเมินผลความเสี่ยงของกฎหมายจำเป็นต้องใช้ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ประกอบด้วย ดังนั้น ผู้จัดทำรายงานดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีทักษะในการวิเคราะห์ปัจจัยและผลกระทบ จึงทำให้เป็นข้อจำกัดด้านบุคลากรซึ่งมาจากหน่วยงานที่หลากหลายอาจไม่มีความเชี่ยวชาญเป็นเหตุให้การวิเคราะห์ผลกระทบและการประเมินความเสี่ยงอาจมีการคลาดเคลื่อนของข้อมูลได้

๔.๒ ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาระบบอนุญาตของประเทศไทยโดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินความเสี่ยง

ในการพัฒนาฐานข้อมูลกลางและคุณภาพของข้อมูล (Data Quality) เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบ ประเทศไทยควรนำพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาเป็นกลไกสำคัญร่วมด้วย โดยมุ่งให้มีการลดขั้นตอนการติดต่อราชการ การเก็บข้อมูลที่กระจัดกระจายให้เป็นข้อมูลดิจิทัลเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกันได้ระหว่างหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐสามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงเบื้องต้นโดยอาศัยฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันจะช่วยให้สามารถพัฒนามาตรฐานของการใช้ระบบอนุญาตในหลายระดับ เช่น การใช้ระบบการอนุญาตโดยอัตโนมัติสำหรับกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำได้ทันที ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐาน OECD ที่มุ่งเน้นความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการกำกับดูแล โดยเสนอให้แบ่งเป็น ๒ ระยะ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ระยะเริ่มต้น เสนอให้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ในการจำแนกระดับความเข้มข้นของผลรายงานการประเมินความเสี่ยงของกฎหมาย เพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการเบื้องต้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและนำไปดำเนินการในขั้นต่อไป

(๒) จัดทำฐานข้อมูลที่จำเป็นเบื้องต้นของแต่ละหน่วยงาน โดยกำหนดแบบฟอร์มเพื่อให้การกรอกข้อมูลมีมาตรฐานเดียวกัน โดยอาจเริ่มจากการเก็บข้อมูลที่ได้มีการดำเนินการในปัจจุบันก่อน และยังไม่ต้องนำข้อมูลเก่าของหน่วยงานมากรอกเข้าระบบทั้งหมดภายในครั้งเดียว รวมถึงการจัดทำแผนการจัดทำฐานข้อมูลที่เป็นรูปธรรม

ระยะยาว เสนอให้

(๑) กำหนดเครื่องมือ วิธีการ และปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยง โดยจำแนกตามประเภทของผลกระทบอย่างละเอียด เพื่อให้หน่วยงานผู้จัดทำรายงานจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นการควบคุมมาตรฐานของการประเมินผลความเสี่ยงของกฎหมายซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพของกฎหมายที่จะถูกตราขึ้นต่อไป

(๒) พัฒนาความรู้และทักษะด้านการประเมินความเสี่ยงซึ่งเป็นทักษะพื้นฐานในการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรภาครัฐและประชาชนทั่วไป

๕. บทสรุป

การจะทำให้การใช้ระบบอนุญาตเป็น “ทางเลือกสุดท้าย” ที่ไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น จำเป็นต้องปฏิรูประบบอนุญาตโดยอาศัยการนำเอาแนวทางการประเมินความเสี่ยงมาปรับใช้ โดยไม่ได้ต้องการลดอำนาจรัฐ แต่เป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความทันสมัยและเป็นสากล โดยมีมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นรากฐานสำคัญในการกำหนดทิศทางการกำกับดูแลของภาครัฐต่อเอกชน

นอกจากนี้ การนำเครื่องมือประเมินความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมาใช้ตามแบบอย่างของประเทศสมาชิก OECD เช่น การใช้หลักความได้สัดส่วนที่เข้มงวดของประเทศเกาหลีใต้ ระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใสของประเทศออสเตรเลีย จะช่วยให้รัฐสามารถจำแนกระดับการควบคุมได้อย่างเหมาะสมตั้งแต่การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานไปจนถึงการออกใบอนุญาตตามระดับความรุนแรงของผลกระทบ และยังมุ่งเน้นให้การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based) ซึ่งจะช่วยให้การตรากฎหมายและการบังคับใช้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล และเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนและบทบาทของประเทศไทยในเวทีโลก

ภาพรวมของกรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในต่างประเทศ
และข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการพัฒนากรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์
ที่คล่องตัวและยืดหยุ่น (Agile Regulatory Governance for AI) ของประเทศไทย*

กลทีบี แมนซาโน**

ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เป็นเทคโนโลยีที่มีศักยภาพในการพลิกโฉมโลก ทั้งในแง่ของการก่อให้เกิดประโยชน์และการสร้างผลกระทบเชิงลบ โดยรายงาน Artificial Intelligence Index ๒๐๒๕ ที่จัดทำโดยมหาวิทยาลัย Stanford ระบุว่า ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ – ๒๐๒๕ มนุษย์ใช้ AI ในชีวิตประจำวันมากยิ่งขึ้น ภาคธุรกิจมีการลงทุนและใช้งาน AI สูงเป็นประวัติการณ์ และรัฐบาลของประเทศทั่วโลกเร่งดำเนินการออกกฎระเบียบและส่งเสริมการลงทุนด้าน AI^๑ จึงกล่าวได้ว่า AI เป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบันที่ภาครัฐต้องส่งเสริมการพัฒนาและประยุกต์ใช้ ควบคู่กับการกำกับดูแลผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นอย่างสมดุล

โดยที่ AI มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด และมนุษย์ไม่อาจทราบถึงศักยภาพและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง การออกแบบและพัฒนากรอบการกำกับดูแล (regulatory governance) ในเรื่อง AI ที่รวมถึงการตรากฎหมายและการใช้บังคับกฎหมาย จึงต้องมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับพัฒนาการของ AI รวมทั้งต้องไม่สร้างภาระเกินควรให้แก่ภาคธุรกิจหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จาก AI ทั้งนี้ องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้จัดทำข้อเสนอแนะในการออกแบบกรอบการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวเพื่อควบคุมและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรม (Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ โดยมีเป้าหมายในการช่วยให้ภาครัฐสามารถออกแบบและใช้แนวทางการกำกับดูแลที่คล่องตัวและยืดหยุ่น รวมทั้งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับและส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรม^๒ จึงควรนำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาพิจารณาประยุกต์ใช้ในการออกแบบและพัฒนากรอบการกำกับดูแล AI ของประเทศไทย

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

** นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย (มีนาคม ๒๕๖๙)

^๑ Nestor Maslej et al, “The AI Index 2025 Annual Report,” (AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University 2025) 3–4.

^๒ OECD, *Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, OECD/LEGAL/0464, 3.

บทความนี้มุ่งศึกษาประเด็นสำคัญที่สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนากรอบการกำกับดูแล AI ของประเทศไทย โดยประกอบด้วย ๕ หัวข้อ ได้แก่ (๑) ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ AI สำหรับนักกฎหมาย (๒) ภาพรวมของกรอบการกำกับดูแล AI ในต่างประเทศ (๓) สารระสำคัญของ Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation ของ OECD (๔) กรอบการกำกับดูแล AI ของประเทศไทยในปัจจุบัน และข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการพัฒนากรอบการกำกับดูแล AI ที่คล่องตัวและยืดหยุ่นของประเทศไทย และ (๕) บทสรุปส่งท้าย

อนึ่ง ในบทความฉบับนี้ คำว่า “AI” สื่อถึงแนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยี AI อย่างกว้างที่เป็นสาขาหนึ่งของวิทยาการคอมพิวเตอร์ และคำว่า “ระบบ AI (AI system)” สื่อถึงแนวคิดเกี่ยวกับ AI ที่เป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องจักร (machine-based system) และจำเป็นต้องได้โดยจะใช้ในบริบทของการกำหนดนโยบาย^๓

๑. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ AI สำหรับนักกฎหมาย

๑.๑ คำนิยาม

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยคำนิยามของระบบปัญญาประดิษฐ์ ของ OECD (Explanatory Memorandum on the Updated OECD definition of an AI system) ที่มีการปรับปรุงแก้ไขในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ กำหนดคำนิยามของระบบ AI ไว้ว่า ระบบที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องจักรตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย โดยระบบจะประมวลผลและคาดคะเนข้อมูลนำเข้าที่ได้รับเพื่อสร้างผลลัพธ์ เช่น ทำนาย สร้างเนื้อหา ให้ข้อเสนอแนะหรือตัดสินใจ ที่สามารถส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพหรือสภาพแวดล้อมเสมือน ทั้งนี้ ระบบ AI มีระดับของความเป็นอิสระและความสามารถในการปรับตัวที่แตกต่างกันหลังจากการใช้งาน^๔

^๓ Marko Grobelnik, Karine Perset, and Stuart Russell, “What is AI? Can you make a clear distinction between AI and non-AI systems?” (The AI Wonk, 6 March 2024) <<https://oecd.ai/en/wonk/definition>> accessed 13 March 2026.

^๔ Karine Perset and others, “Explanatory Memorandum on the Updated OECD Definition of an AI System” (2024) 8 OECD Artificial Intelligence Papers 4 <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/explanatory-memorandum-on-the-updated-oecd-definition-of-an-ai-system_3c815e51/623da898-en.pdf> accessed 13 March 2026.

“An AI system is a machine-based system that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions,

นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization: ISO) และคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐานสาขาไฟฟ้า (International Electrotechnical Commission: IEC) ได้ร่วมกันกำหนด คำจำกัดความ แนวคิด และคำศัพท์เกี่ยวกับ AI โดย AI หมายถึง การวิจัยและพัฒนากลไก และการประยุกต์ใช้ของระบบ AI^๕ และระบบ AI หมายถึง ระบบที่ออกแบบขึ้นเพื่อสร้างผลลัพธ์ เช่น เนื้อหาการพยากรณ์ ข้อเสนอแนะ หรือการตัดสินใจ ตามวัตถุประสงค์ที่มนุษย์กำหนด รวมทั้ง มีการระบุข้อมูลเพิ่มเติมว่า ระบบ AI เป็นระบบที่ออกแบบขึ้นเพื่อพัฒนาแบบจำลอง (model) ให้สามารถแสดงข้อมูล ความรู้ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องให้สามารถนำไปใช้งานได้ และระบบดังกล่าวสามารถทำงานโดยมีระดับความเป็นอิสระที่แตกต่างกัน^๖

ในทางกฎหมาย มาตรา ๓ (๑)^๗ แห่ง Regulation (EU) 2024/1689 (Artificial Intelligence Act) ของสหภาพยุโรป (European Union: EU) ที่เป็นกลุ่มประเทศแรก

content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments. Different AI systems vary in their levels of autonomy and adaptiveness after deployment.”

^๕ International Organization for Standardization and International Electrotechnical Commission, “Information technology — Artificial intelligence — Artificial intelligence concepts and terminology” (Online Browsing Platform (OBP), 2022) <<https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso-iec:22989:ed-1:v1:en>> accessed 13 March 2026, 3.1.3.

“research and development of mechanisms and applications of AI systems.”

^๖ *Ibid.*, 3.1.4.

“engineered system that generates outputs such as content, forecasts, recommendations or decisions for a given set of human-defined objectives

Note 1 to entry: The engineered system can use various techniques and approaches related to artificial intelligence to develop a model to represent data, knowledge, processes, etc. which can be used to conduct tasks.

Note 2 to entry: AI systems are designed to operate with varying levels of automation.”

^๗ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), art. 3(1).

“A machine-based system that is designed to operate with varying levels of autonomy and that may exhibit adaptiveness after deployment, and that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments.”

ที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ได้กำหนดนิยามของระบบ AI ไว้ว่า ระบบที่ทำงานด้วยเครื่องจักรที่ถูกออกแบบให้สามารถปฏิบัติงานได้ในระดับความเป็นอิสระที่แตกต่างกัน โดยอาจแสดงความสามารถในการปรับตัวหลังการนำไปใช้งานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยชัดเจนหรือโดยปริยาย และระบบดังกล่าวจะประมวลผลและคาดคะเนข้อมูลนำเข้าที่ได้รับเพื่อสร้างผลลัพธ์ เช่น ทำนาย สร้างเนื้อหา ให้ข้อเสนอแนะ หรือตัดสินใจ อันสามารถส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพหรือสภาพแวดล้อมเสมือน

อนึ่ง ประเทศไทยมีการกล่าวถึงความหมายของ AI ไว้ในแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๕ – ๒๕๗๐) คือ เทคโนโลยีการสร้างความสามารถให้แก่เครื่องจักรและคอมพิวเตอร์ ด้วยอัลกอริทึมและกลุ่มเครื่องมือทางสถิติ เพื่อสร้างซอฟต์แวร์ที่แก้ปัญหาที่สามารถเรียนรู้ เลียนแบบความสามารถของมนุษย์ที่ซับซ้อนได้ ในบางกรณีอาจไปถึงขั้นเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง^๘

เมื่อนำนิยามข้างต้นมาพิจารณา จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบร่วมที่สำคัญของระบบ AI ประกอบด้วย (๑) ระบบขับเคลื่อนด้วยเครื่องจักร (machine-based) (๒) ระบบสามารถประมวลผลและคาดคะเนข้อมูลเพื่อสร้างผลลัพธ์ (infer) ตามที่มนุษย์กำหนดโดยจะมีผลต่อโลกจริง เช่น ยานยนต์ไร้คนขับและเกษตรอัจฉริยะ หรือโลกเสมือน เช่น Generative AI ที่สร้างข้อความหรือภาพจากข้อมูลที่ได้รับ และ (๓) ระบบสามารถเรียนรู้และปรับตัวตามข้อมูลที่ได้รับอย่างเป็นอิสระ ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบ AI คือ ระบบที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องจักร และสามารถประมวลผลและคาดคะเนข้อมูลเพื่อสร้างผลลัพธ์ต่อสภาพแวดล้อมจริงหรือสภาพแวดล้อมเสมือนตามที่มนุษย์กำหนด โดยระบบจะเรียนรู้และปรับตัวจากข้อมูลที่ได้รับอย่างเป็นอิสระ และ AI คือ เทคโนโลยีที่เป็นสาขาหนึ่งของวิทยาการคอมพิวเตอร์ในระบบ AI

๑.๒ วิวัฒนาการของ AI

AI เป็นเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นมานานและมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถแบ่งได้เป็น ๔ ยุค ตามที่ปรากฏในหนังสือ AI for Legal Professionals: A Fast & Intelligent Companion in Precision and Performance ของ ดร. Siamak Goudazi ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัย Portsmouth สหราชอาณาจักร และเป็นผู้ซึ่งได้รับรองเป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน AI โดยมีรายละเอียดสำคัญ^๙ ดังต่อไปนี้

(๑) ยุคเริ่มต้น (ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๘๐) จุดเริ่มต้นของ AI เกิดขึ้นในทศวรรษที่ ๑๙๕๐ โดยนาย Alan Turing ได้เสนองานวิชาการเรื่อง Computing Machinery and

^๘ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, แผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๕ – ๒๕๗๐) ๒๕๖๕ ๑ <<https://pub.nstda.or.th/gov-dx/wp-content/uploads/2022/12/20220726-AI.pdf>> สืบค้นเมื่อ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๙.

^๙ Siamak Goudazi, *AI for Legal Professionals: A Fast and Intelligent Companion in Precision and Performance*, (Independently Published 2024) 11–14.

Intelligence ที่ได้พัฒนาเป็นวิธีการ Turing Test เพื่อทดสอบความสามารถของคอมพิวเตอร์ในการแสดงพฤติกรรมที่แตกต่างจากมนุษย์ และต่อมาในทศวรรษที่ ๑๙๕๖ นาย John McCarthy ได้ตั้งชื่อ Artificial Intelligence อย่างเป็นทางการในการประชุม Dartmouth ทั้งนี้ การพัฒนา AI ในยุคเริ่มต้นมุ่งเน้นที่ระบบฐานกฎ (rule-based systems) และการใช้เหตุผลเชิงสัญลักษณ์ (symbolic reasoning) โดยเป็นการใช้งาน AI ด้วยการกำหนดโปรแกรมไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ AI เลียนแบบการตัดสินใจของมนุษย์และทำงานในขอบเขตเฉพาะด้าน ข้อจำกัดสำคัญของ AI ในยุคแรกนี้ คือ การไม่สามารถเรียนรู้หรือปรับตัวจากข้อมูลใหม่ เพราะต้องอาศัยฐานกฎและฐานข้อมูลที่มีอยู่

(๒) ยุคการเกิดขึ้นและขยายตัวของการเรียนรู้ของเครื่อง (Machine Learning) และแบบจำลองการคำนวณตามโครงข่ายประสาทของสมองมนุษย์ (Artificial Neural Networks: ANNs) (ค.ศ. ๑๙๙๐ - ๒๐๑๐) โดยจุดเปลี่ยนสำคัญของงานวิจัยด้าน AI เกิดขึ้นในทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เนื่องจากการเปลี่ยนรูปแบบการเรียนรู้ของ AI ให้มีการเรียนรู้ของเครื่อง (Machine Learning: ML) ทำให้ AI สามารถพัฒนาตนเองได้ด้วยการเรียนรู้จากข้อมูล (data-driven learning) รวมทั้งมีการใช้แบบจำลองการคำนวณตามโครงข่ายประสาทของสมองมนุษย์ (ANNs) ควบคู่กัน อันส่งผลให้เครื่องจักรสามารถจดจำรูปแบบและปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจได้อย่างต่อเนื่อง ความก้าวหน้าสำคัญในยุคที่สองนี้ คือ การพัฒนาเทคโนโลยีการเรียนรู้เชิงลึก (Deep Learning) ที่เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ของเครื่อง (ML) โดยใช้แบบจำลองการคำนวณตามโครงข่ายประสาทของสมองมนุษย์ในหลายชั้น (multi-layered neural networks) ในการทำงานตามที่มนุษย์กำหนด เช่น การจดจำภาพ การประมวลผลภาษาธรรมชาติ และการรู้จำเสียงพูด โดยในทศวรรษที่ ๒๐๑๐ เทคโนโลยีดังกล่าวได้ปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เพราะทำให้ AI สามารถเรียนรู้และทำงานที่ต้องอาศัยปัญญาของมนุษย์ได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาของเทคโนโลยีการเรียนรู้เชิงลึก (Deep Learning) ได้สร้างข้อกังวลด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบ เนื่องจากความซับซ้อนของระบบทำให้ผู้ใช้งานไม่สามารถเข้าใจกระบวนการที่นำมาสู่การตัดสินใจของ AI

(๓) ยุคของโมเดลภาษาขนาดใหญ่และ OpenAI (ค.ศ. ๒๐๑๕ - ปัจจุบัน) โดยในช่วงที่ผ่านมา หนึ่งในความก้าวหน้าสำคัญที่สุดของการพัฒนา AI คือ การเกิดขึ้นของโมเดลภาษาขนาดใหญ่ (Large Language Models: LLMs) ที่เป็นระบบ AI ประเภทหนึ่งที่ได้รับการฝึกด้วยข้อมูลจำนวนมากให้มีความเข้าใจและประมวลผลภาษาธรรมชาติ เพื่อสร้างเนื้อหาและสนับสนุนการทำงานได้หลากหลายรูปแบบ^{๑๐} โดยเฉพาะโมเดล Generative Pre-trained Transformer หรือ GPT ของ OpenAI ที่สามารถทำความเข้าใจคำสั่งหรือคำถาม และสร้างภาษาธรรมชาติเพื่อตอบกลับผู้ใช้งานได้ ส่งผลให้ AI เข้าใกล้ขอบเขตของปัญญาประดิษฐ์ทั่วไป

^{๑๐} Cloudflare, “What is a large language model (LLM)?” (Learning Center, 2024) <<https://www.cloudflare.com/learning/ai/what-is-large-language-model/>> accessed 13 March 2026.

(Artificial General Intelligence: AGI) ที่สามารถเรียนรู้และใช้เหตุผลได้อย่างครอบคลุม โดยสามารถใช้สนับสนุนการทำงานได้อย่างหลากหลาย หนึ่งใน Generative AI เป็นระบบ AI ที่สามารถสร้างผลลัพธ์ได้หลากหลาย เช่น ข้อความ ภาพ เสียง รหัสคอมพิวเตอร์ ในขณะที่โมเดล ข้อมูลขนาดใหญ่ (LLMs) เป็นระบบ AI ที่เป็นกลุ่มย่อยของ Generative AI และได้รับการฝึกด้วยข้อมูลจำนวนมาก เพื่อให้ประมวลผลและสร้างข้อความที่มีลักษณะใกล้เคียงภาษามนุษย์^{๑๑}

(๔) แนวโน้มการพัฒนา AI ในอนาคต โดยที่ AI มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดแนวคิด Superintelligent AI หรือ AI ที่มีความฉลาดเหนือกว่ามนุษย์ในทุกด้าน และเป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น เพราะทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับการควบคุมความปลอดภัยและผลกระทบต่อสังคม ทั้งนี้ นาย Sam Altman ประธานเจ้าหน้าที่บริหารของ OpenAI ได้นำเสนอ ๕ ระดับการพัฒนา AI (Five Stages of AI Development) เพื่อเป็นแผนภาพในการทำความเข้าใจพัฒนาการของ AI และแนวโน้มในอนาคต ได้แก่ (๑) Internet AI เป็นระดับการพัฒนา AI ให้สามารถรวบรวมและตีความข้อมูลจำนวนมากจากอินเทอร์เน็ต (๒) Business AI เป็นระดับการพัฒนา AI เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในเชิงกระบวนการและผลิตภาพของภาคธุรกิจ (๓) Perception AI เป็นระดับการพัฒนา AI ให้สามารถรับรู้และตีความสภาพแวดล้อมทางกายภาพโดยใช้เทคโนโลยี เช่น การมองเห็นด้วยคอมพิวเตอร์ (computer vision) และการรู้จำเสียงพูด (speech recognition) (๔) Autonomous AI เป็นระดับการพัฒนา AI ที่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ โดยสามารถตัดสินใจและดำเนินงานโดยไม่ต้องอาศัยการแทรกแซงจากมนุษย์ และ (๕) Artificial General Intelligence (AGI) เป็นระดับการพัฒนา AI ขั้นสูงสุดที่สามารถทำงานได้ทุกประเภทเทียบเท่ามนุษย์

วิวัฒนาการของ AI ช่างต้นแสดงให้เห็นว่า AI เกิดขึ้นมานานและมีพัฒนาการอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ จนถึงปัจจุบัน ในระยะเวลา ๓๖ ปี รวมทั้งที่ผ่านมามีภาคธุรกิจและผู้คนใช้ประโยชน์จาก AI หลากหลายรูปแบบ และในอนาคต AI อาจมีศักยภาพในการทำงานได้เทียบเท่าหรือเหนือกว่ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม การใช้ AI อย่างแพร่หลายในทุกภาคส่วน ประกอบกับวิวัฒนาการที่รวดเร็วของ AI ได้นำมาซึ่งความเสี่ยงและผลกระทบในหลายมิติเช่นกัน

๑.๓ ความเสี่ยงที่เกิดจาก AI

หนังสือ AI for Lawyers: A practical book with use cases, practical ideas, risks, explanations ของนาย Nicolas Torrent ประธานร่วมของสมาคมเทคโนโลยีกฎหมายแห่งสวิสเซอร์แลนด์ (Co-President of Swiss LegalTech Association)

^{๑๑} Jamie A Sandhu, “What are LLMs and generative AI? A beginner’s guide to the technology turning heads” (University of Toronto, Schwartz Reisman Institute for Technology and Society, 6 June 2024) <<https://srinstitute.utoronto.ca/news/gen-ai-llms-explainer>> accessed 13 March 2026.

ได้ระบุความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจาก AI^{๑๒} ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญและจัดหมวดหมู่ได้เป็น (๑) ความเสี่ยงในระดับสังคมและเศรษฐกิจ (๒) ความเสี่ยงเชิงระบบ AI และ (๓) ความเสี่ยงในการกำกับดูแล AI โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ความเสี่ยงในระดับสังคมและเศรษฐกิจ

๑) ความเสี่ยงด้านจริยธรรมและสังคม (Ethical and Social Risks) ครอบคลุมปัญหาในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ที่มีอคติและการเลือกปฏิบัติ (bias and discrimination) โดยอาจสร้างผลลัพธ์ที่ไม่เป็นธรรมหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลบางกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลด้านจริยธรรม (ethical concerns) เกี่ยวกับการใช้ AI ในการตัดสินใจแบบอัตโนมัติ โดยไม่มีการตรวจสอบจากมนุษย์ ทำให้เกิดประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งปัญหาการกระจายประโยชน์จาก AI อย่างไม่เท่าเทียม (inequality) ที่ทำให้ผู้คนบางกลุ่มได้เปรียบและผู้คนบางกลุ่มถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ตลอดจน AI อาจส่งผลให้เกิดการเสื่อมถอยของวัฒนธรรมและความหลากหลาย (culture and diversity depletion) อันเกิดจากการสะท้อนค่านิยมหลักของผู้พัฒนา AI ที่ส่วนใหญ่เป็นบริษัทสหรัฐอเมริกา และการทำให้เนื้อหากระแสหลักในระบบ AI มีอิทธิพลเหนือวัฒนธรรมย่อยและภาษาท้องถิ่น ท้ายที่สุด อาจมีการนำ AI ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์หรือใช้ควบคู่กับวัตถุประสงค์อื่น (misuse or dual-use) เช่น อาชญากรรมทางไซเบอร์ และปฏิบัติการสร้างอิทธิพลอย่างไม่เปิดเผย (covert influence operations) เช่น การสร้างสื่อปลอมและการให้ข้อมูลที่บิดเบือนเพื่อชักจูงความคิดเห็นสาธารณะ

๒) ความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและแรงงาน (Economic and Workforce Risks) โดย AI และระบบอัตโนมัติอาจแทนที่แรงงานมนุษย์ อันส่งผลให้เกิดการว่างงานและความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ อีกทั้งความต้องการแรงงานที่มีทักษะในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI จะมากยิ่งขึ้น แต่โอกาสในการได้รับการพัฒนาทักษะอาจไม่เท่าเทียมกัน จึงทำให้เกิดช่องว่างทางทักษะมากขึ้น ตลอดจนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจาก AI อาจรวมอยู่ในกลุ่มบริษัทหรือบุคคลที่มีทรัพยากรสูง จึงอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ AI อาจทำให้มนุษย์เกิดการพึ่งพามากเกินไป (over-reliance) และส่งผลให้ทักษะของมนุษย์ลดลง โดยเฉพาะความสามารถในการตัดสินใจ ความเชี่ยวชาญ และทักษะการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการดำเนินงานของ AI แบบอัตโนมัติจะทำให้มนุษย์เกิดความประมาทในการจัดการความเสี่ยงและขาดการเตรียมความพร้อมในการรับมือเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดและต้องอาศัยการตัดสินใจของมนุษย์

^{๑๒} Nicolas Torrent, *AI for Lawyers: A Practical Book to Understand AI in Legal Practice with Use Cases, Hands-on Ideas, Risks, Explanations* (Independently Published 2024) 65–92.

๓) ความไม่สอดคล้องในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ให้เป็นไปตามคุณค่าเป้าหมาย และผลประโยชน์ส่วนรวมของมนุษย์ และการขาดความโปร่งใส (Alignment and Transparency) โดยความไม่สอดคล้องดังกล่าวอาจนำมาซึ่งความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ เช่น การตัดสินใจของ AI ที่มุ่งเน้นผลผลิตในการทำงานมากกว่าสุขภาพและความปลอดภัยของพนักงาน และการตัดสินใจของ AI ที่ขัดต่อมาตรฐานทางศีลธรรมและจริยธรรมของสังคม นอกจากนี้ การขาดความโปร่งใส (lack of transparency) หรือปัญหากล่องดำ (black box problem) เกี่ยวกับการตัดสินใจของระบบ AI ที่ซับซ้อนและยากต่อการทำความเข้าใจได้นำมาซึ่งปัญหาในหลายมิติ เช่น การกำหนดผู้ที่ต้องรับผิดชอบ (accountability issue) การบั่นทอนความเชื่อมั่นของสังคม (trust erosion) และการตรวจสอบและแก้ไขอคติในระบบ (bias and fairness) ที่ทำได้ยากเพราะความซับซ้อนของระบบ

(๒) ความเสี่ยงเชิงระบบ AI

๑) ความเสี่ยงด้านความเป็นส่วนตัวและความมั่นคงของระบบ AI (Privacy and Security Risks) โดยการละเมิดความเป็นส่วนตัว (privacy violation) เกิดขึ้นเมื่อมีการใช้ข้อมูลจำนวนมากในการพัฒนา AI ที่อาจเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลอ่อนไหวที่เก็บไว้โดยไม่ได้รับความยินยอม (unauthorised data collection) รวมถึงการใช้ข้อมูลที่เก็บไว้ในทางที่ละเมิดความเป็นส่วนตัว เช่น การใช้ข้อมูลที่มีอยู่เพื่อประมวลผลและคาดคะเนข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว อีกทั้ง AI ยังสามารถใช้เพื่อตรวจสอบและระบุตัวตนของผู้ให้ข้อมูลนิรนามได้ และสามารถสอดส่องติดตามพฤติกรรมของบุคคลได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ช่องโหว่ด้านความปลอดภัยของระบบ (security vulnerability) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการโจมตีหรือเจาะระบบ AI เพื่อเข้าถึงข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาต อันทำให้ข้อมูลที่เป็นความลับรั่วไหลและสร้างผลกระทบร้ายแรงต่อบุคคล องค์กร หรือความมั่นคงของรัฐ ตลอดจนความเสี่ยงที่เกิดจากการกระทำในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การทำให้ข้อมูลที่ใช้พัฒนาหรือใช้งานระบบ AI ไม่ถูกต้อง (Data Poisoning) การจงใจสร้างเงื่อนไขหรือให้ข้อมูลที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบบ AI (Adversarial Attack) ทำให้ AI ตัดสินใจไม่ถูกต้อง และการขาดมาตรการรักษาความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากองค์กรอาจให้ความสำคัญในการพัฒนา AI และการได้ส่วนแบ่งตลาด มากกว่าความปลอดภัยและความมั่นคงของระบบ AI

๒) ความเสี่ยงเชิงระบบและการดำเนินงานของระบบ AI (Systemic and Operational Risk) เริ่มจากความล้มเหลวของระบบที่ไม่สามารถอธิบายได้ (inexplicable failures) เพราะความซับซ้อนของระบบ อันทำให้การดำเนินการแก้ไขเป็นไปได้ยากเช่นกัน อีกทั้งผลกระทบของความล้มเหลวของระบบอาจส่งผลกระทบต่อระบบที่รุนแรง เช่น การวินิจฉัยทางการแพทย์ที่ผิดพลาด และอุบัติเหตุจากยานยนต์ไร้คนขับ โดยเฉพาะในสังคมที่มีการใช้ AI มากยิ่งขึ้น ความล้มเหลวของระบบ AI หนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกัน ตลอดจนการดำเนินการแก้ไขระบบ AI ที่ล้มเหลวมีค่าใช้จ่ายสูง และการหาผู้รับผิดชอบดำเนินการได้ยาก นอกจากนี้ การพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI เกี่ยวข้องกับประเด็นการใช้พลังงาน (energy

consumption) โดยเฉพาะการประมวลผลและฝึกโมเดลขนาดใหญ่ต้องใช้ทรัพยากรคอมพิวเตอร์ และทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ไฟฟ้าและน้ำ เป็นจำนวนมาก อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(๓) ความเสี่ยงในการกำกับดูแล AI

ความเสี่ยงทางกฎหมายและความรับผิด (Legal and Liability Risks) โดยความซับซ้อนทางเทคนิคและความไม่โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจของ AI เป็นอุปสรรคในการตรากฎหมายหรือการกำหนดมาตรการกำกับดูแล รวมทั้งการใช้บังคับกฎหมายที่ต้องมีการพิจารณาข้อเท็จจริงและการกำหนดความรับผิด (liability) ของผู้ที่ต้องรับผิดชอบเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยาก เนื่องจากมีความซับซ้อนและมีผู้ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากตามแต่ละกรณี โดยเฉพาะเมื่อระบบทำงานอย่างอัตโนมัติและไม่มีการควบคุมโดยมนุษย์ นอกจากนี้ การใช้งาน AI ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนทำให้เกิดความท้าทายในการกำหนดความรับผิดและใช้บังคับกฎหมาย เนื่องจากกฎระเบียบ มาตรฐาน และการตีความในการกำหนดความรับผิดอาจมีความแตกต่างกันตามแต่ละประเทศ รวมทั้งการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ AI ยังเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่มีบรรทัดฐาน และหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐอาจมีข้อจำกัดในด้านบุคลากรและเครื่องมือในการตรวจสอบและใช้บังคับกฎหมายที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

ความเสี่ยงที่เกิดจาก AI ตามที่ปรากฏข้างต้นทำให้ต้องมีการกำกับดูแล AI อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า ภาครัฐต้องออกกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์เป็นการเฉพาะแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อกำกับดูแล AI อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ควรพิจารณาทางเลือกอื่น โดยเฉพาะการใช้แนวนโยบาย มาตรการที่เกี่ยวข้องและใช้บังคับกฎหมายเดิมที่มีอยู่ควบคู่กันอย่างบูรณาการให้การกำกับดูแล AI มีประสิทธิภาพได้ตามบริบทและความเหมาะสมของประเทศตน

๒. ภาพรวมของกรอบการกำกับดูแล AI ในต่างประเทศ

จากการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับกรอบการกำกับดูแล AI โดยรวมถึงกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของกลุ่มประเทศและประเทศที่สำคัญในปัจจุบัน สามารถพิจารณาแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ (๑) กลุ่มประเทศที่มีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ ได้แก่ สหภาพยุโรป สาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น และ (๒) กลุ่มประเทศที่ไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่เป็นสามประเทศชั้นนำด้าน AI ตาม Global AI Index^{๑๓} พร้อมทั้งจะกล่าวถึงการกำกับดูแลด้วยตนเอง (Self-regulation) ของภาคเอกชนโดยสังเขปด้วย โดยมีสรุปสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

^{๑๓} Joe White and Serena Cesaro, “The Global AI Index” (Tortoise) <<https://www.tortoisemedia.com/data/global-ai>> accessed 14 March 2026.

๒.๑ กลุ่มประเทศที่มีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์

(๑) สหภาพยุโรป เป็นกลุ่มประเทศแรกที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ คือ Regulation (EU) 2024/1689 หรือที่เรียกว่า Artificial Intelligence Act โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับการทำงานของตลาดภายในสหภาพยุโรป และส่งเสริมการใช้ AI ที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางและมีความน่าเชื่อถือ พร้อมทั้งคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัย และสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในกฎบัตร (charter) รวมทั้งประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบที่เป็นอันตรายของระบบ AI ในสหภาพยุโรป ตลอดจนสนับสนุนนวัตกรรม^{๑๔} กฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับเต็มรูปแบบในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๒๗^{๑๕}

Artificial Intelligence Act กำหนดกรอบการกำกับดูแลการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ตามระดับความเสี่ยง (risk-based approach) โดยแบ่งได้เป็น ๔ ระดับ ได้แก่ (๑) ความเสี่ยงที่ไม่อาจยอมรับได้ (Unacceptable risk) โดยห้ามใช้ AI ในลักษณะดังกล่าวอย่างเด็ดขาด (๒) ความเสี่ยงสูง (High risk) โดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น การจัดทำมีระบบบริหารจัดการความเสี่ยง การใช้ข้อมูลอย่างเหมาะสม และการจัดทำธรรมาภิบาลข้อมูล และการจัดทำเอกสารเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการใช้ AI (๓) ความเสี่ยงด้านความโปร่งใส (Transparency risk) โดยต้องมีมาตรการเปิดเผยข้อมูลในการใช้งาน AI เช่น การแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบเมื่อใช้งานหรือสื่อสารกับ AI และ (๔) ความเสี่ยงน้อยหรือไม่มี (Minimal or no risk) ที่ไม่มีการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะเพิ่มเติม^{๑๖} แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายสหภาพยุโรปอื่นที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ครอบคลุมกรณีการใช้ AI ที่มีความเสี่ยงที่ไม่อาจยอมรับได้ ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกิน ๓๕ ล้านยูโร หรือในอัตราร้อยละเจ็ดของรายได้ทั่วโลกในปีที่กระทำความผิด แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่ากัน^{๑๗} กรณีไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกิน ๑๕ ล้านยูโร หรือในอัตราร้อยละสามของรายได้ทั่วโลกในปีที่กระทำความผิด แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่ากัน^{๑๘} และกรณีให้ข้อมูลเท็จหรือไม่ครบถ้วนต่อหน่วยงานกำกับดูแล ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกิน ๗.๕ ล้านยูโร หรือในอัตราร้อยละหนึ่งของรายได้ทั่วโลกในปีที่กระทำความผิด แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่ากัน^{๑๙}

^{๑๔} Artificial Intelligence Act, art. 1(1).

^{๑๕} European Commission, “AI Act” (Shaping Europe’s Digital Future, 27 January 2026) <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>> accessed 14 March 2026.

^{๑๖} *Ibid.*

^{๑๗} Artificial Intelligence Act, art. 99(3).

^{๑๘} *Ibid.*, art. 99(4).

^{๑๙} *Ibid.*, art. 99(5).

นอกจากนี้ Artificial Intelligence Act กำหนดให้มีการจัดทำประมวลแนวปฏิบัติ (Code of Practice) ในระดับสหภาพยุโรป เพื่อส่งเสริมการใช้บังคับและปฏิบัติตามกฎหมายโดยคำนึงถึงแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ พร้อมทั้งกำหนดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลแนวปฏิบัติ ตลอดจนทบทวนและการปรับปรุงประมวลแนวปฏิบัติตามความเหมาะสม^{๒๐} ท้ายที่สุด กฎหมายกำหนดให้มีการสร้างสนามทดสอบ AI (AI regulatory sandboxes) ในรัฐสมาชิกหรือดำเนินการสร้างพื้นที่ดังกล่าวร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิก โดยเป็นพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมควบคุมการพัฒนา ฝึก ทดสอบ และตรวจสอบระบบ AI ก่อนใช้งานจริง เพื่อสร้างความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายและสนับสนุนนวัตกรรมการเรียนรู้แนวทางการกำกับดูแลโดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based regulatory learning) และการเข้าถึงตลาดสหภาพยุโรป โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) และสตาร์ทอัพ^{๒๑}

(๒) สาธารณรัฐเกาหลี ตรากฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ คือ Basic Act on the Development of Artificial Intelligence and the Establishment of a Foundation for Trustworthiness (AI Basic Act) เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน พร้อมทั้งเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยมีกฎระเบียบที่จำเป็นต่อการพัฒนา AI อย่างเหมาะสมและการสร้างความเชื่อมั่น^{๒๒} โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๘ และมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๘^{๒๓} AI Basic Act นับเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ฉบับที่สองของโลกต่อจาก Artificial Intelligence Act ของสหภาพยุโรป^{๒๔} โดยประกอบด้วย ๓ หลักการสำคัญ ได้แก่ (๑) การกำหนดกรอบการพัฒนา AI และโครงสร้างพื้นฐานที่น่าเชื่อถือ (๒) การส่งเสริมมาตรการสนับสนุนอุตสาหกรรม AI และ (๓) การวางรากฐานในเรื่องของความปลอดภัยและความน่าเชื่อถือของ AI ที่มีผลกระทบสูงและ Generative AI^{๒๕}

^{๒๐} *Ibid.*, art. 56.

^{๒๑} *Ibid.*, art. 57.

^{๒๒} Basic Act on the Development of Artificial Intelligence and the Establishment of a Foundation for Trustworthiness (AI Basic Act), art. 1.

^{๒๓} AI Basic Act of the Republic of Korea, “Historic Timeline” (12 November 2025) <<https://aibasicact.kr/blog/historic-timeline/>> accessed 14 March 2026.

^{๒๔} Ministry of Science and ICT, “A New Chapter in the Age of AI: Basic Act on AI Passed at the National Assembly’s Plenary” (Press Release, 26 December 2024) <<https://www.msit.go.kr/eng/bbs/view.do?bbsSeqNo=42&mId=4&mPid=2&nttSeqNo=1071&pageIndex=&sCode=eng&searchOpt=ALL&searchTxt>> accessed 14 March 2026.

^{๒๕} *Ibid.*

AI Basic Act มุ่งเน้นการกำกับดูแล AI ที่มีผลกระทบสูง (High-Impact AI) คือ AI ที่ใช้ในสาขาต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อชีวิตความปลอดภัย หรือสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคล เช่น การจัดหาไฟฟ้าและพลังงาน ระบบการให้บริการด้านสาธารณสุข และการวิเคราะห์และใช้ข้อมูลชีวมิติในการสืบสวนอาชญากรรมหรือจับกุมผู้ต้องหา^{๒๖} ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ AI (AI business operators) ต้องดำเนินการตรวจสอบล่วงหน้าด้วยตนเองว่า AI ที่พัฒนาหรือประยุกต์ใช้เป็น High-Impact AI หรือไม่ หรือในกรณีที่จำเป็น ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ AI สามารถยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และ ICT ให้การรับรองได้^{๒๗} แล้วต้องปฏิบัติตามมาตรการเพื่อความปลอดภัยและความน่าเชื่อถือของระบบ High-Impact AI ตามที่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง เพิ่มเติมจากมาตรการขั้นพื้นฐาน เช่น การจัดทำและดำเนินแผนบริหารความเสี่ยง การกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้ และการจัดให้มีระบบการควบคุมและกำกับดูแลโดยมนุษย์^{๒๘} รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Impact Assessment of High-impact AI) ก่อนใช้งาน AI^{๒๙}

ในขณะที่การใช้งาน AI ที่ไม่มีผลกระทบสูงหรือ Generative AI ต้องปฏิบัติตามมาตรการขั้นพื้นฐานตามหลักการความโปร่งใสและความปลอดภัย เช่น การแจ้งผู้ใช้งานทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับการใช้ AI ในผลิตภัณฑ์หรือบริการ และการแจ้งหรือระบุให้ชัดเจนเมื่อมีการใช้ AI การสร้างเสียง ภาพ หรือวิดีโอที่อาจทำให้เข้าใจว่าเป็นของจริง^{๓๐} รวมทั้งการจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยของระบบ AI โดยผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ AI ต้องกำหนดแนวทางการระบุ ประเมิน และลดความเสี่ยงตลอดวงจรชีวิตของ AI และจัดตั้งระบบบริหารจัดการความเสี่ยง ตามแนวทางที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และ ICT กำหนด พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรี^{๓๑} ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ AI ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดใน AI Basic Act ต้องชำระค่าปรับทางปกครอง ไม่เกิน ๓๐ ล้านบาท^{๓๒} (ประมาณ ๘๔๐,๐๐๐ บาท) และท้ายที่สุด AI Basic Act วางหลักเรื่องการอนุญาตให้ทดลองใช้สินค้าหรือบริการที่เกี่ยวกับ AI ตามที่รัฐบาลกำหนดเป็นการชั่วคราว^{๓๓}

(๓) **ญี่ปุ่น** ตรากฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ คือ Act on Promotion of Research and Development and Utilization of Artificial Intelligence-Related Technologies เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ

^{๒๖} AI Basic Act, art. 2(4).

^{๒๗} *Ibid.*, art. 33(1).

^{๒๘} *Ibid.*, art. 34.

^{๒๙} *Ibid.*, art. 35.

^{๓๐} *Ibid.*, art. 31.

^{๓๑} *Ibid.*, art. 32.

^{๓๒} *Ibid.*, art. 43.

^{๓๓} *Ibid.*, art. 19(3).

ของประเทศ ผ่านการสนับสนุนการวิจัย การพัฒนา และการนำ AI มาใช้ประโยชน์ ควบคู่กับการบริหารจัดการและบรรเทาความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ AI ตลอดจนสร้างหลักประกันด้านความปลอดภัยและความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน^{๓๔} กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๖๘^{๓๕} และมีลักษณะหลักเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินความจำเป็นและมุ่งเน้นการใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ควบคู่กับแนวปฏิบัติ (guidelines) ที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อกำกับดูแลความเสี่ยงที่เกิดจาก AI นอกจากนี้กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบกรณีการใช้ AI ในทางที่ไม่เหมาะสม พร้อมทั้งให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะตามผลการตรวจสอบดังกล่าว^{๓๖} ทั้งนี้ กฎหมายไม่มีการกำหนดบทลงโทษโดยตรง แต่ได้กำหนดให้ภาครัฐมีอำนาจอย่างกว้างในการดำเนินการที่จำเป็นตามผลการตรวจสอบเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การเปิดเผยชื่อบริษัทที่ไม่ให้ความร่วมมือในทางปฏิบัติ^{๓๗}

ที่ผ่านมา ญี่ปุ่นใช้กรอบการกำกับดูแล AI ที่ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจกำกับดูแลตนเองตามแนวปฏิบัติที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (non-binding guidelines) ควบคู่กับการออกข้อกำหนดด้านความโปร่งใสแก่แพลตฟอร์มดิจิทัลขนาดใหญ่ (Regulation on AI) และการพัฒนากฎระเบียบเพื่อให้สามารถใช้งาน AI ในการพัฒนาสังคมและบรรลุเป้าหมายด้านกฎระเบียบ (Regulation for AI)^{๓๘} โดยเฉพาะในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศใช้หลักการทางสังคมว่าด้วย AI ที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Social Principles of Human-Centric AI: Social Principles) เพื่อเป็นแนวทางในการนำ AI ไปใช้ในสังคมบนปรัชญาพื้นฐาน ๓ ประการ ได้แก่ (๑) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (๒) ความหลากหลายและการมีส่วนร่วม และ (๓) ความยั่งยืน^{๓๙} หลักการข้างต้นได้นำมาจัดทำและประกาศใช้เป็นแนวปฏิบัติที่สำคัญ จำนวน ๓ แนวปฏิบัติ

^{๓๔} *Ibid.*

^{๓๕} Government of Japan, “[POLICY RELATED NEWS] Act on Promotion of Research and Development, and Utilization of Artificial Intelligence-related Technology Now in Full Effect” (2025) 209 Highlighting Japan 24 – 25 <https://www.gov-online.go.jp/en/assets/hj_november_2025_p24-25.pdf> accessed 14 March 2026.

^{๓๖} *Ibid.*

^{๓๗} White & Case, “AI Watch: Global regulatory tracker – Japan” (Insight, 13 June 2025) <<https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/ai-watch-global-regulatory-tracker-japan#:~:text=Laws%2FRegulations%20directly%20regulating%20AI%20,Regulations%E2%80%9D>> accessed 14 March 2026.

^{๓๘} Hiroki Habuka, “Japan’s Approach to AI Regulation and Its Impact on the 2023 G7 Presidency” (Center for Strategic and International Studies, 14 February 2023) <<https://www.csis.org/analysis/japans-approach-ai-regulation-and-its-impact-2023-g7-presidency>> accessed 14 March 2026.

^{๓๙} *Ibid.*

ได้แก่ (๑) Draft AI R&D Guidelines for International Discussions (๒) AI Utilization Guidelines: Practical Reference for AI Utilization และ (๓) Governance Guidelines for Implementation of AI Principles ver. 1.1 รวมทั้งมีการนำแนวปฏิบัติทั้งสามมาจัดทำเป็นแนวปฏิบัติด้าน AI สำหรับภาคธุรกิจ ฉบับที่ ๑ (AI Guidelines for Business ver. 1.0) และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๗^{๔๐}

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของญี่ปุ่นจะไม่มีกำหนดโทษเป็นการเฉพาะ ญี่ปุ่นใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่ในการกำหนดโทษหรือเรียกค่าเสียหายจากการใช้ AI ได้ เช่น หลักความรับผิดชอบที่รวมถึงความเสียหายที่เกิดจาก AI ด้วย โดยบทบัญญัติครอบคลุมถึงความรับผิดที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ใช้ ผู้พัฒนา หรือผู้ให้บริการ AI และจะพิจารณาจากการคาดการณ์และมาตรการป้องกันของบุคคลเหล่านั้น^{๔๑} และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลิตภัณฑ์ (Product Liability Act) ที่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ที่มีข้อบกพร่อง โดยรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่มีซอฟต์แวร์ AI ฝังอยู่ โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าผู้ผลิตมีความประมาท อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความท้าทายในการพิสูจน์ข้อบกพร่องที่นำไปสู่ความเสียหายในทางปฏิบัติ^{๔๒}

๒.๒ กลุ่มประเทศที่ไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์

(๑) สหรัฐอเมริกา ใช้คำสั่งบริหาร (executive order) ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการกำกับดูแล AI รวมทั้งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางดำเนินการกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วนของตนในลักษณะแนวดิ่ง ควบคู่กับการใช้กลไกตลาดเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมและสามารถปรับใช้แนวทางการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละภาคส่วนได้อย่างยืดหยุ่น แทนการใช้กรอบการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์โดยอาศัยกฎหมายกลาง ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องจะกำหนดแนวปฏิบัติหรือมาตรฐานให้ภาคส่วนที่ตนกำกับดูแลปฏิบัติตาม พร้อมทั้งส่งเสริมให้ภาคอุตสาหกรรมกำกับดูแลด้วยตนเอง (Self-regulation)^{๔๓} โดยมีตัวอย่างสำคัญ เช่น Federal Trade Commission กำกับดูแลการใช้ AI ในลักษณะที่เป็นการหลอกลวงผู้บริโภค ภายใต้กฎหมาย Telephone Consumer

^{๔๐} Akira Marsuda et al, “AI, Machine Learning & Big Data Laws and Regulations 2025 – Japan” (Global Legal Insights, 15 May 2025) <<https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/ai-machine-learning-and-big-data-laws-and-regulations/japan>> accessed 14 March 2026.

^{๔๑} Keiji Tonomura et al, *Artificial Intelligence 2024 Japan: Law and Practice* (Chambers Global Practice Guides, 2024) 6.

^{๔๒} *Ibid.*

^{๔๓} Tatevik Davtyan, “The U.S. Approach to AI Regulation: Federal Laws, Policies, and Strategies Explained” (2024) Volume 16 Issue 2 *Journal of Law, Technology, & Internet* 223, 223, 226, 227.

Protection Act^{๔๔} และ Consumer Financial Protection Bureau กำกับดูแลการใช้ AI ในการวิเคราะห์สินเชื่อ โดยจะต้องให้เหตุผลชัดเจนในการปฏิเสธสินเชื่อ ภายใต้ Equal Credit Opportunity Act และ Regulation B^{๔๕} อีกทั้งที่ผ่านมา สภาคองเกรสได้ตรากฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐบาลกลางในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และยกระดับศักยภาพรัฐเพื่อบริหารจัดการ AI โดยเฉพาะ National Artificial Intelligence Initiative Act และ AI in Government Act รวมทั้งตรากฎหมายเกี่ยวกับการวิจัย จริยธรรม และธรรมาภิบาล AI ควบคู่กับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับหลักความโปร่งใสและความเป็นส่วนตัว แต่ยังไม่มีการตรากฎหมายกลางที่กำกับดูแลการใช้ AI ของภาคเอกชนโดยตรง^{๔๖}

คำสั่งฝ่ายบริหารที่สำคัญ คือ คำสั่งฝ่ายบริหาร ที่ ๑๔๑๑๐ ว่าด้วยการพัฒนาและการใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างปลอดภัย มั่นคง และน่าเชื่อถือ (Executive Order (E.O.) 14110 on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence) ที่ออกโดยประธานาธิบดีไบเดน และมีผลเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๒๓ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นการริเริ่มการดำเนินการอย่างบูรณาการของรัฐบาลกลางในการรับรองการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI อย่างมีความรับผิดชอบ โดยให้ความสำคัญกับบทบาทนำของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง การกำกับดูแลโดยภาคอุตสาหกรรมด้วยตนเอง และความร่วมมือกับพันธมิตรระหว่างประเทศ^{๔๗} นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกามีการออกคำสั่งบริหาร และแนวปฏิบัติที่สำคัญ เช่น คำสั่งฝ่ายบริหารที่ ๑๓๘๕๙ ว่าด้วยการริเริ่มการดำเนินการด้านปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐอเมริกา (Executive Order (E.O.) 13859 on American AI Initiative) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ของประธานาธิบดีทรัมป์ ที่ได้กำหนดหลักการกำกับดูแล AI ให้มีความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองเสรีภาพพลเมือง ความเป็นส่วนตัว และความมั่นคงของชาติ^{๔๘} และกรอบการบริหารความเสี่ยงด้านปัญญาประดิษฐ์ ฉบับที่ ๑.๐ (NIST Artificial Intelligence Risk Management Framework: AI RMF Ver 1.0) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ ที่เป็นกรอบ

^{๔๔} Federal Trade Commission, ‘AI and the Risk of Consumer Harm’ (Technology Blog, 3 January 2025) <<https://www.ftc.gov/policy/advocacy-research/tech-at-ftc/2025/01/ai-risk-consumer-harm>> accessed 14 March 2026.

^{๔๕} Consumer Financial Protection Bureau, “Consumer Financial Protection Circular 2022-03 Adverse action notification requirements in connection with credit decisions based on complex algorithms” (Consumer Financial Protection Circulars, 26 May 2022) <<https://www.consumerfinance.gov/compliance/circulars/circular-2022-03-adverse-action-notification-requirements-in-connection-with-credit-decisions-based-on-complex-algorithms/>> accessed 14 March 2026.

^{๔๖} Tatevik Davtyan, *supra* note 43, p. 238.

^{๔๗} *Ibid.*, p. 240.

^{๔๘} *Ibid.*, p. 241.

การดำเนินการให้องค์กรสามารถออกแบบและบริหารจัดการ AI ที่น่าเชื่อถือและมีความรับผิดชอบ โดยสมัครใจและไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย^{๔๙}

นอกจากระดับรัฐบาลกลางแล้ว รัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาออกกฎหมาย กำกับดูแล AI ในเรื่องเฉพาะ เช่น รัฐอิลลินอยส์มีการตรากฎหมาย Employment (820 ILCS 42/) Artificial Intelligence Video Interview Act กำหนดให้นายจ้างที่ใช้ AI วิเคราะห์วิดีโอ สัมภาษณ์งานต้องแจ้งผู้สมัครล่วงหน้า อธิบายการทำงานของระบบ และต้องได้รับความยินยอม จากผู้สมัครก่อนใช้ AI รวมทั้งจำกัดการเผยแพร่วิดีโอเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องลบวิดีโอ เมื่อผู้สมัครร้องขอ นอกจากนี้ หากใช้ AI เป็นเครื่องมือหลักในการคัดเลือกผู้สมัคร นายจ้างต้องเก็บ และรายงานข้อมูลประชากรของผู้สมัครเพื่อให้รัฐตรวจสอบความเสี่ยงของอคติหรือการเลือกปฏิบัติ จาก AI^{๕๐} และนครนิวยอร์กมีการตราข้อบัญญัติ Local Law 144 of 2021 regarding Automated Employment Decision Tools (AEDT) กำหนดห้ามมิให้นายจ้างและบริษัท จัดหางานใช้เครื่องมือคัดเลือกผู้สมัครงานอัตโนมัติ เว้นแต่เครื่องมือนั้นได้ผ่านการตรวจสอบอคติ (bias audit) ภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนการใช้งาน รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบอคตินั้นต่อสาธารณะ และได้มีการแจ้งเป็นการเฉพาะต่อพนักงานหรือผู้สมัครงาน ตามที่กำหนด^{๕๑}

(๒) **สาธารณรัฐประชาชนจีน** ไม่มีการตรากฎหมายกลางว่าด้วย ปัญหาประดิษฐ์เป็นการเฉพาะ แต่ใช้แนวทางการออกกฎระเบียบเฉพาะด้านในการกำกับดูแล อัลกอริทึมและ AI ในลักษณะแนวดิ่ง (vertical approach) เพื่อให้สามารถรองรับและแก้ไข ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว^{๕๒} โดยมีกฎระเบียบที่สำคัญ ได้แก่ (๑) Provision on the Management of Algorithmic Recommendations in Internet Information Services ค.ศ. ๒๐๒๑ ที่มุ่งกำกับดูแลการแนะนำเนื้อหาแก่ผู้ใช้งาน และคุ้มครองแรงงานที่ต้องทำงาน ตามที่อัลกอริทึมกำหนด (๒) Provisions on the Administration of Deep Synthesis in Internet Information Services ค.ศ. ๒๐๒๒ โดยกำหนดให้เนื้อหาที่สร้างขึ้นโดย AI ต้องมีการ แสดงป้ายหรือสัญลักษณ์กำกับอย่างชัดเจน^{๕๓} และ (๓) Interim Measures for Management

^{๔๙} *Ibid.*, p. 243.

^{๕๐} 820 ILCS 42/5 (Illinois Artificial Intelligence Video Interview Act), sec 5.

^{๕๑} NYC Consumer and Worker Protection, ‘Automated Employment Decision Tools (AEDT, (New Laws & Rules) <<https://www.nyc.gov/site/dca/about/automated-employment-decision-tools.page>> accessed 14 March 2026.

^{๕๒} Mimi Zou and Lu Zhang, “Navigating China’s regulatory approach to generative artificial intelligence and large language models” (2024) Cambridge Forum on AI: Law and Governance 1, e8, 7 <<https://doi.org/10.1017/cfl.2024.4>> accessed 14 March 2026.

^{๕๓} Matt Sheehan, “China’s AI Regulations and How They Get Made” (Carnegie Endowment for International Peace 2023) 4.

of Generative AI Services ค.ศ. ๒๐๒๓ ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการ AI ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ เช่น การใช้ข้อมูลฝึกโมเดลอย่างถูกกฎหมาย การให้ผลลัพธ์ที่ถูกต้องแม่นยำและการป้องกันการสร้างหรือเผยแพร่เนื้อหาที่ผิดกฎหมายหรือเป็นอันตราย^{๕๔} นอกจากนี้ กฎระเบียบทั้งสามฉบับกำหนดให้ผู้พัฒนาเทคโนโลยี (developer) ต้องรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อระบบทะเบียนอัลกอริทึมของประเทศ (China's Algorithm Registry) สำหรับการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการฝึกและพัฒนาอัลกอริทึม รวมทั้งกำหนดให้ผู้พัฒนาเทคโนโลยีต้องประเมินความปลอดภัยด้วยตนเอง (Security Self-assessment) ให้แล้วเสร็จก่อนดำเนินการให้บริการหรือใช้งานระบบดังกล่าว^{๕๕}

แนวทางการกำกับดูแลข้างต้นมีแรงจูงใจตามเป้าหมายหลักสามประการ และเป้าหมายเสริมอีกหนึ่งประการ เป้าหมายประการแรกที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดทิศทางและควบคุมการพัฒนาเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับวาระของพรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยเฉพาะการควบคุมข้อมูลข่าวสารเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและสังคม ประการที่สอง คือ การจัดการและบรรเทาผลกระทบทางสังคม จริยธรรม และเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้ AI ต่อประชาชน เช่น การคุ้มครองแรงงานที่ถูกกำหนดเวลาการทำงานหรือค่าตอบแทนโดยอัลกอริทึม และประการที่สาม คือ การสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาจากรุ่นใหม่ (New Generation of Artificial Intelligence Development Plan) ค.ศ. 2017 ในส่วนของเป้าหมายเสริม คือ การเสริมสร้างบทบาทของประเทศในฐานะผู้นำด้านการกำกับดูแล AI ทั้งนี้ การที่จีนเลือกออกกฎระเบียบกำกับดูแลอัลกอริทึมแนะนำเนื้อหาและเทคโนโลยี Deep Synthesis เป็นลำดับแรกได้สะท้อนให้เห็นว่า จีนให้ความสำคัญกับการควบคุมข้อมูลและการบริหารความเสี่ยงภายในประเทศมากกว่าการแสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศ^{๕๖}

(๓) สาธารณรัฐสิงคโปร์ ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมายเดิมที่มีอยู่ และกรอบจริยธรรม (ethical frameworks) ควบคู่กันในการกำกับดูแลการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI อย่างมีความรับผิดชอบ^{๕๗} ในระดับนโยบาย นาย Lawrence Wong นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวในการสรุปการอภิปรายงบประมาณปี ค.ศ. ๒๐๒๖ ของรัฐสภาสิงคโปร์ไว้ว่า การผลักดันการใช้ AI ในเศรษฐกิจของประเทศจะไม่นำไปสู่การเติบโตที่ไม่สร้างการจ้างงาน (jobless growth) และรัฐบาลมีเป้าหมายใช้ AI เพื่อเพิ่มผลิตภาพทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งสร้างงานที่มีคุณภาพและค่าจ้างที่ดีขึ้นให้กับประชาชน ควบคู่กับการลงทุนในระบบการพัฒนาทักษะแรงงานและเตรียม

^{๕๔} Mimi Zou and Lu Zhang, *supra* note 52., p. 3.

^{๕๕} Matt Sheehan, *supra* note 53.

^{๕๖} *Ibid.*, pp. 17–18.

^{๕๗} Tristan Toh, “Regulation of AI in Singapore amidst a World of AI Proliferation” (2025) Singapore Policy Journal <<https://www.sgppolicyjournal.com/articles/regulation-of-ai-in-singapore-amidst-anbspworld-of-ai-proliferation>> accessed 15 March 2026.

บุคลากรให้พร้อมต่อยุค AI ตลอดจนถึงจัดตั้ง National AI Council เพื่อกำกับทิศทางการพัฒนา AI ของประเทศ และผลักดันโครงการ AI ในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น การผลิตขั้นสูง โลจิสติกส์ การเงิน และสาธารณสุข นอกจากนี้ รัฐบาลจะทำงานร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยให้แรงงานปรับตัว พัฒนาทักษะใหม่ และใช้ AI เพื่อเสริมศักยภาพของมนุษย์แทนการแทนที่แรงงาน^{๕๘} ทั้งนี้ รัฐบาลสาธารณรัฐสิงคโปร์กำหนดยุทธศาสตร์ปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ (National AI Strategy: NAIS) ฉบับแรกในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ภายใต้โครงการ Smart Nation ที่ระบุแผนการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ในการยกระดับเศรษฐกิจของประเทศ และต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ มีการปรับปรุงแผนดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์ปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ ๒.๐ (National AI Strategy 2.0: NAIS) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI เพื่อประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น^{๕๙}

โดยที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ จึงอาศัยการใช้บังคับกฎหมายและการออกแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลการพัฒนาและใช้งาน AI ในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยมีตัวอย่างการดำเนินงานที่สำคัญ คือ หน่วยงานด้านการสื่อสารและข้อมูลข่าวสาร (Infocomm Media Development Authority: IMDA) และคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data Protection Commission: PDPC) ที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของ AI และกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง โดย IMDA ได้จัดทำและเผยแพร่กรอบธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ต้นแบบ (Model AI Governance Framework) ฉบับแรกในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ และมีการปรับปรุงแก้ไขเป็นฉบับที่สองในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ และ PDPC ได้จัดทำและเผยแพร่กรอบธรรมาภิบาลสำหรับ Generative AI (Model AI Governance Framework for Generative AI) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๕^{๖๐} เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการนำ AI ไปใช้อย่างมีความรับผิดชอบขององค์กรภาคธุรกิจ นอกจากนี้ ในภาคการเงิน ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) ได้เผยแพร่หลักการ FEAT เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรม (Fairness) จริยธรรม (Ethics) ความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ในการประยุกต์ใช้ AI ในภาคอุตสาหกรรมการเงิน รวมทั้ง

^{๕๘} Lee Li Ying, “PM Wong assures Singaporeans that there will be no jobless growth amid AI push” The Straits Times (26 February 2026) <<https://www.straitstimes.com/singapore/politics/pm-wong-assures-singaporeans-that-there-will-be-no-jobless-growth-amid-ai-push>> accessed 15 March 2026.

^{๕๙} Smart Nation Singapore, “National AI Strategy” (Smart Nation Singapore Initiatives, 12 August 2025) <<https://www.smartnation.gov.sg/initiatives/national-ai-strategy>> accessed 15 March 2026.

^{๖๐} Lim Fang-Zhou, Noah and Tan Kay Shin, “The New Frontier: Regulating Artificial Intelligence in Singapore” (2025) 37 Singapore Academy of Law Journal 436, 439 <<https://journalsonline.academypublishing.org.sg/Journals/Singapore-Academy-of-Law-Journal/Current-Issue/ctl/eFirstSALPDFJournalView/mid/494/ArticleId/2090/Citation/JournalsOnlinePDF>> accessed 15 March 2026.

ได้เผยแพร่ต้นแบบการบริหารจัดการความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ (AI Model Risk Management) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ที่กำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับการกำกับดูแล ติดตาม และบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการพัฒนาและการนำระบบ AI ไปใช้^{๖๑} อย่างไรก็ตาม แนวทางข้างต้น มีลักษณะเป็นมาตรการส่งเสริมให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำใช้ดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบ โดยมีได้มีผลผูกพันตามกฎหมาย^{๖๒} และในกรณี^{๖๓} ที่ AI ก่อให้เกิดความเสียหาย ศาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์อาจนำหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดความรับผิดชอบได้^{๖๓}

๒.๓ การกำกับดูแลด้วยตนเอง (self-regulation) ของภาคเอกชน

การกำกับดูแลด้วยตนเอง (self-regulation) เป็นกรณีที่องค์กรธุรกิจหรือกลุ่มอุตสาหกรรมพัฒนามาตรฐานของตนเอง และใช้บังคับและติดตามการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวด้วยตนเอง โดยปราศจากการกำกับดูแลโดยตรงของภาครัฐ^{๖๔} และที่ผ่านมาบริษัทชั้นนำได้มีการออกหลักการหรือแนวปฏิบัติด้าน AI ภายในองค์กร และเผยแพร่รายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ เช่น Google^{๖๕} Microsoft^{๖๖} และ Amazon^{๖๗} นอกจากนี้ ภาครัฐมีการดำเนินการส่งเสริมการกำกับดูแลด้วยตนเอง โดยพบตัวอย่างสำคัญ คือ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ ทำเนียบขาวได้เชิญบริษัทชั้นนำที่พัฒนา AI จำนวน ๘ แห่ง โดยรวมถึง Amazon Google Meta Microsoft และ OpenAI มาหารือและประกาศคำมั่นโดยสมัครใจ (Voluntary Commitments) ในการพัฒนาระบบ AI อย่างปลอดภัย โปร่งใส และน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะการพัฒนาระบบ

^{๖๑} *Ibid.*, p. 440.

^{๖๒} *Ibid.*

^{๖๓} Lim Chong Kim and Cheryl Seah, “Singapore’s Approach to AI Adoption and AI Governance” (Chambers and Partners Trends and Developments, 22 May 2025) <<https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/artificial-intelligence-2025/singapore/trends-and-developments>> accessed 15 March 2026.

^{๖๔} Pierre Sarliève et al, “A mapping tool for digital regulatory frameworks: Including a pilot on efforts to regulate AI” (2025) 23 OECD Regulatory Policy Working Papers 51 <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/05/a-mapping-tool-for-digital-regulatory-frameworks_be6e3558/1cdad902-en.pdf> accessed 15 March 2026.

“Entities or industries develop, enforce, and monitor their own standards without direct governmental oversight.”

^{๖๕} See Google AI, “Our AI Principles” <<https://ai.google/principles/>> accessed 15 March 2026.

^{๖๖} See Microsoft AI, “Microsoft Responsible AI Principles and approach” <<https://www.microsoft.com/en-us/ai/principles-and-approach>> accessed 15 March 2026.

^{๖๗} See Amazon Web Services, “Transform responsible AI from theory into practice” <<https://aws.amazon.com/ai/responsible-ai/>> accessed 15 March 2026.

ให้สามารถระบุหรือทำเครื่องหมายเนื้อหาที่สร้างโดย AI^{๖๘} อย่างไรก็ดี มีข้อวิจารณ์ว่า คำมั่นดังกล่าวไม่ได้มีผลผูกพันและไม่มีมาตรการหรือกลไกในการใช้บังคับ อีกทั้งเป็นเพียงการเน้นย้ำให้ปรับปรุงมาตรการที่บริษัท AI ได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว จึงทำให้เห็นได้ว่าคำมั่นโดยสมัครใจอาจยังขาดความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลในการกำกับดูแลอย่างแท้จริง^{๖๙}

๒.๔ บทวิเคราะห์กรอบการกำกับดูแล AI ในต่างประเทศ

กรอบการกำกับดูแล AI ในต่างประเทศตามที่ปรากฏข้างต้นสามารถนำมาวิเคราะห์และสะท้อนประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

(๑) กรอบการกำกับดูแล AI ของประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบที่แตกต่างกันตามแนวนโยบายแห่งรัฐและบริบทของประเทศ โดยแม้ว่าสหภาพยุโรป สาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น จะมีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์เหมือนกัน แต่ก็เกินไปเพื่อให้มีกรอบการกำกับดูแล AI อย่างชัดเจนและเป็นเอกภาพ รายละเอียดและความเข้มงวดในการกำกับดูแลยังคงแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ Artificial Intelligence Act ของสหภาพยุโรป มีกรอบการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยง (risk-based approach) อย่างละเอียด รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษสูง ในขณะที่ AI Basic Act ของสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดกรอบการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยงเช่นกัน แต่แบ่งระดับความเสี่ยงอย่างกว้าง เป็น ๒ ระดับ ได้แก่ AI ทั่วไป และ AI ที่มีความเสี่ยงสูง โดยมุ่งเน้นการกำกับดูแลเฉพาะ AI ที่มีความเสี่ยงสูงและมีบทลงโทษไม่สูงมากนัก และท้ายที่สุด กฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของญี่ปุ่นมีลักษณะสำคัญเป็นการวางกรอบในการกำหนดนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI เป็นหลัก และมุ่งเน้นการกำกับดูแล โดยให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามแนวทางหรือมาตรฐานโดยสมัครใจ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดบทลงโทษ

ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้ว่าสหภาพยุโรปมีเศรษฐกิจขนาดใหญ่และต้องการส่งเสริมตลาดของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปให้มีความเป็นเอกภาพ จึงเลือกตรากฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ และสามารถกำหนดกรอบการกำกับดูแลอย่างละเอียดได้ ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีมีวิสัยทัศน์ในการก้าวขึ้นเป็นหนึ่งในสามประเทศมหาอำนาจด้าน AI และเป็นประเทศยุทธศาสตร์สำคัญของโลก (Global Pivotal State) โดยมีแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านการรับรองความปลอดภัยและความมั่นคงของระบบ AI (Ensure AI safety and

^{๖๘} Recent Event, “Voluntary Commitments from Leading Artificial Intelligence Companies on July 21, 2023” (2024) 137 Harv. L. Rev. 1282 <<https://harvardlawreview.org/print/vol-137/voluntary-commitments-from-leading-artificial-intelligence-companies-on-july-21-2023/#:~:text=Convening%20at%20the%20White%20House,framework%20could%20be%20a%20good>> accessed 15 March 2026.

^{๖๙} *Ibid.*, p. 1283.

security)^{๗๐} จึงตรากฎหมาย AI Basic Act ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและความเชื่อมั่น โดยมีกรอบการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวดมากเกินไป อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ มีการวิพากษ์วิจารณ์จากบริษัทสตาร์ทอัปว่ากฎหมายได้เพิ่มภาระและมีความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตาม แต่ภาคประชาสังคมมองว่ากฎหมายยังคงคุ้มครองประชาชนจากความเสี่ยงของ AI ไม่เพียงพอ^{๗๑} และท้ายที่สุด ญี่ปุ่นมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เข้มงวด ประกอบกับอุปสรรคด้านภาษา จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI โดยยังคงมุ่งเน้นการพัฒนา AI ให้เป็นเครื่องมือในภาคการผลิตและระบบอัตโนมัติ^{๗๒} อีกทั้งที่ผ่านมา ญี่ปุ่นให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามแนวทางหรือมาตรฐานโดยสมัครใจ กรอบการกำกับดูแล AI ของญี่ปุ่นตามกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์จึงมีความเข้มงวดน้อยที่สุด เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI เป็นสำคัญ

ในส่วนของสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่มีการตรากฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ และวางกรอบการกำกับดูแล AI โดยใช้คำสั่งบริหารหรือยุทธศาสตร์ชาติในการกำหนดทิศทาง ควบคู่กับการกำหนดแนวปฏิบัติและกรอบจริยธรรมและการใช้บังคับกฎหมายเดิมที่มีอยู่กำกับดูแล AI ในแต่ละภาคส่วนอุตสาหกรรม เพราะแนวนโยบายและบริบทของประเทศไม่ต้องการกำหนดกฎหมายที่ตายตัวขึ้น และการตรากฎหมายจะก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance costs) ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเทคโนโลยี รวมทั้งขัดขวางการพัฒนานวัตกรรม โดยเฉพาะสตาร์ทอัปที่พัฒนาหรือประยุกต์ใช้ AI จะได้รับผลกระทบจากภาระค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าบริษัทขนาดใหญ่^{๗๓} ในขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเลือกใช้แนวทางการกำกับดูแลที่ต่างออกไป โดยแม้ว่าจะไม่มีการตรากฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ สาธารณรัฐประชาชนจีนเลือกใช้แนวทางการออก

^{๗๐} Ministry of Science and ICT, “MSIT Presents Blueprint for Korea’s AI Innovation to Achieve AI G3 Status” (Press Releases, 26 September 2024) <<https://www.msit.go.kr/eng/bbs/view.do?bbsSeqNo=42&mId=4&mPid=2&nttSeqNo=1040&pageIndex=&sCode=eng&searchOpt=ALL&searchTxt>> accessed 15 March 2026.

^{๗๑} Raphael Rashid, “South Korea’s ‘world-first’ AI laws face pushback amid bid to become leading tech power” The Guardian (29 January 2026) <<https://www.theguardian.com/world/2026/jan/29/south-korea-world-first-ai-regulation-laws>> accessed 15 March 2026.

^{๗๒} Roula Khalaf, “Japan hosts unlikely winners of the global AI boom” Financial Times (16 April 2025) <<https://www.ft.com/content/6321624c-69b2-4819-bcad-23b0b288dd48>> accessed 15 March 2026.

^{๗๓} Weiyue Wu and Shaoshan Liu, “Compliance Costs of AI Technology Commercialization: A Field Deployment Perspective” (arXiv Cornell University 2023) <<https://arxiv.org/abs/2301.13454>> accessed 15 March 2026, 1.

กฎระเบียบเฉพาะด้านในการกำกับดูแลอัลกอริทึมและ AI เพื่อควบคุมทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ รักษาเสถียรภาพทางสังคมและเศรษฐกิจจากผลกระทบของ AI และสนับสนุนให้เงินก้าวขึ้นเป็นผู้นำด้าน AI ของโลก โดยให้ความสำคัญกับการควบคุมข้อมูลและการบริหารความเสี่ยงภายในประเทศ

(๒) การมีหรือไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ล้วนมีจุดแข็งและจุดอ่อน เพราะแม้ว่าการมีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์จะเป็นการกำหนดกรอบการกำกับดูแลที่ชัดเจน เป็นเอกภาพ และมีสภาพบังคับ กฎหมายดังกล่าวอาจสร้างภาระเกินควรขัดขวางการพัฒนานวัตกรรม และปรับเปลี่ยนไม่ทันบริบทและพัฒนาการของ AI ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์และใช้แนวทางการใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่ ควบคู่กับการออกแนวปฏิบัติในการกำกับดูแล AI จะทำให้เกิดความยืดหยุ่น และสามารถปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแลได้ตามบริบทของแต่ละอุตสาหกรรม แต่ก็ขาดสภาพบังคับและความเป็นเอกภาพได้ ในการนี้ การกำหนดกรอบการกำกับดูแล AI โดยที่จะต้องเลือกว่าควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์หรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับความต้องการและบริบทของสังคมของแต่ละประเทศ รวมทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล AI ที่มีอยู่

(๓) กรอบการกำกับดูแล AI ของประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) และสนามทดสอบ (regulatory sandbox) โดยการกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) เป็นแนวทางร่วมระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมในการพัฒนาและบังคับใช้มาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ร่วมกัน^{๗๔} และเป็นหนึ่งในแนวทางการกำกับดูแล AI ที่สำคัญ เนื่องจากภาครัฐไม่สามารถเข้าใจการพัฒนาการที่รวดเร็วของ AI และความซับซ้อนเชิงเทคนิคของระบบ AI เพื่อออกแบบกรอบการกำกับดูแลอย่างครอบคลุมและเหมาะสมได้โดยลำพัง แต่ต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้พัฒนา AI และผู้ประกอบการธุรกิจใช้อุตสาหกรรมที่ใช้ AI โดยมีตัวอย่างสำคัญ เช่น Artificial Intelligence Act ของสหภาพยุโรป กำหนดให้มีการจัดทำประมวลแนวปฏิบัติ (Code of Practice) โดยภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วม^{๗๕} และการจัดทำหลักการ FEAT เกี่ยวกับการใช้ AI ในการวิเคราะห์ข้อมูลในภาคอุตสาหกรรมการเงิน ร่วมกันระหว่างธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ (MAS) และสถาบันการเงินในประเทศ โดยหลักการดังกล่าวต้องนำมาประยุกต์ใช้เพิ่มเติมจากการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายธนาคาร และกฎหมาย

^{๗๔} Pierre Sarliève et al, *supra note* 64.

“A collaborative approach where both the government and the industry develop and enforce standards or rules.”

^{๗๕} Artificial Intelligence Act, art. 56(3).

ประกันภัย^{๗๖} และแม้ว่าการกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) ในบางกรณีและการกำกับดูแลด้วยตนเอง (Self-regulation) ของภาคเอกชน อาจไม่มีสภาพบังคับโดยตรง แต่แนวทางดังกล่าวสามารถสร้างค่านิยมที่ดีในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคม และเป็นเครื่องมือเสริมในการใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่เดิมในปัจจุบันให้สามารถกำกับดูแล AI อย่างมีประสิทธิภาพได้

นอกจากนี้ การจัดให้มีสนามทดสอบ (regulatory sandbox) อันเป็นสภาพแวดล้อมที่มีการควบคุมและมีการผ่อนผันด้านกฎระเบียบเป็นการชั่วคราวให้สามารถทดลองผลิตภัณฑ์ บริการ หรือรูปแบบธุรกิจใหม่ จะช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถเรียนรู้ความเสี่ยงและผลกระทบของ AI และสามารถนำข้อมูลจากการทดลองมาพัฒนากฎหมายหรือมาตรการกำกับดูแลให้เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานกำกับดูแลสามารถส่งเสริมนวัตกรรมควบคู่กับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากผู้ประกอบการสามารถพัฒนาและทดสอบนวัตกรรมได้โดยไม่ถูกจำกัดด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เข้มงวดเกินไป แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านความปลอดภัย ความโปร่งใส และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่หน่วยงานกำกับดูแลกำหนดเพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อผู้ใช้หรือสังคมในวงกว้าง

(๔) ประเทศไทยต้องพิจารณากำหนดกรอบการกำกับดูแล AI ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศ โดยในกรณีที่ต้องตราเป็นกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ที่รวมถึงความจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถใช้มาตรการทางบริหารและกฎหมายที่มีอยู่ในการกำกับดูแล AI การรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และการประเมินผลกระทบของกฎหมายอย่างรอบด้าน โดยรวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ดังกล่าว นอกจากนี้ กรอบการกำกับดูแล AI ของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นต้องมีความยืดหยุ่นและคล่องตัว เพื่อให้สามารถกำกับดูแลและใช้ประโยชน์จาก AI ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพัฒนาการอย่างรวดเร็วของ AI และนวัตกรรม

^{๗๖} Rajah & Tann Asia, “Guidance on Assessing Responsible AI Use in Banking and Insurance Sectors (Veritas Phase 2)” (Client Update: Singapore, February 2022) <https://www.rajahtannasia.com/wp-content/uploads/2024/10/2022-02_Veritas_Phase_2-FEAT_principles.pdf> accessed 15 March 2026, 1–2.

๓. สาระสำคัญของ Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation ของ OECD

AI เป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนการพัฒนานวัตกรรมอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน^{๗๗} อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการพัฒนาและเกิดขึ้นของนวัตกรรม รวมทั้งขอบเขตและความซับซ้อนของนวัตกรรม ได้ก่อให้เกิดความท้าทายในการกำกับดูแลของภาครัฐที่แบ่งได้เป็น ๔ มิติ ได้แก่ (๑) ความเร็วในการพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่งของนวัตกรรม (pacing problem) (๒) การกำกับดูแลให้บรรลุวัตถุประสงค์ (fit-for-purpose) โดยไม่ขัดขวางการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรม (๓) การใช้บังคับกฎระเบียบในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ และ (๔) การประสานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและการประสานข้ามพรมแดน^{๗๘} ดังนั้น Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation ของ OECD จึงได้จัดทำขึ้นเพื่อรองรับความท้าทายดังกล่าว โดยประกอบด้วย ๔ หลักการ และมีสาระสำคัญ^{๗๙} ดังต่อไปนี้

๓.๑ หลักการที่ ๑ การปรับเปลี่ยนเครื่องมือบริหารจัดการกฎระเบียบ เพื่อให้กฎระเบียบเหมาะสมกับบริบทในอนาคต (Adjusting regulatory management tools to ensure regulations are fit for the future)

ภาครัฐต้องเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแล (regulatory approach) ให้สามารถเรียนรู้และปรับเปลี่ยน (adapt-and-learn) เพื่อให้เข้าใจนวัตกรรมและสามารถประเมินผลกระทบของแนวทางการกำกับดูแลที่มีอยู่ต่อนวัตกรรมและผลลัพธ์ของนวัตกรรมต่อประโยชน์สาธารณะได้ นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายการกำกับดูแลจะทำให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบันสำหรับการตัดสินใจดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งนวัตกรรมอาจส่งผลกระทบข้ามพรมแดน แนวทางการกำกับดูแลจึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ดังนั้น ภาครัฐควรพิจารณาปรับเปลี่ยนเครื่องมือบริหารจัดการกฎระเบียบ ดังต่อไปนี้

(๑) ปรับเปลี่ยนการใช้เครื่องมือบริหารจัดการกฎระเบียบ (regulatory management tools) เช่น การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex post evaluation) และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Stakeholder engagement) อย่างคล่องตัวและบูรณาการ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบบ่อยครั้งมากยิ่งขึ้นตามความเหมาะสม เพื่อสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้

^{๗๗} Alex Singla et al, “The next innovation revolution—powered by AI” (QuantumBlack AI by McKinsey, 20 June 2025) <<https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/the-next-innovation-revolution-powered-by-ai?>> accessed 13 March 2026.

^{๗๘} OECD, *supra* note 2.

^{๗๙} *Ibid*, pp. 9–16.

และปรับตัวตามนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสนับสนุนการใช้เครื่องมือบริหารจัดการกฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล และการติดตามและประเมินผล ตลอดจนสนับสนุนหน่วยงานกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ (Regulatory Oversight Bodies: ROBs) ให้มีอำนาจและทรัพยากรที่เพียงพอในการใช้เครื่องมือบริหารจัดการกฎระเบียบได้อย่างเหมาะสมกับนวัตกรรม

(๒) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุม โดยเฉพาะประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม ภาควิชาการ สตาร์ทอัป SMEs ตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายการกำกับดูแล อันจะสร้างความไว้วางใจและทำให้ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบันในการออกแบบและดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) คำนึงว่าองค์ความรู้ ประสบการณ์ และแนวทางการกำกับดูแล ในต่างประเทศ พร้อมทั้งนำสนธิสัญญา คำแนะนำ หรือแนวปฏิบัติสากลที่เกี่ยวข้อง มาพิจารณาประกอบการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลของประเทศ และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการกำกับดูแลของประเทศเป็นการเฉพาะที่แตกต่างจากมาตรฐานสากลหรือแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ ควรคำนึงถึงหลักการและเหตุผลอย่างชัดเจน พร้อมทั้งประเมินต้นทุนของแนวทางดังกล่าวอย่างรอบด้าน

๓.๒ หลักการที่ ๒ การวางรากฐานเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและแนวทางการดำเนินงานแบบบูรณาการภายในประเทศและระหว่างประเทศ (Laying institutional foundations to enable co-operation and joined-up approaches, both within and across jurisdictions)

นวัตกรรมอาจมีขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนที่หลากหลาย และเกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐมากกว่าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง รวมทั้งอาจมีขอบเขตข้ามพรมแดนของประเทศ ภาครัฐจึงควรส่งเสริมความร่วมมือในการกำกับดูแลระหว่างหน่วยงานของรัฐทุกระดับในประเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมการกำกับดูแลผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือในระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่รองรับการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรม รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการประสานงานในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะประเด็นทางกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน (cross-cutting regulatory issues) และการสร้างสนามทดสอบ (regulatory sandbox) เพื่อส่งเสริมการดำเนินแนวทางการกำกับดูแลร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรม โดยริเริ่มจากการกำหนดวิสัยทัศน์ในระดับประเทศอย่างชัดเจน แล้วจึงส่งเสริมการประยุกต์ใช้เครื่องมือที่ได้รับจากความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล การจัดทำแนวปฏิบัติหรือเครื่องมือการกำกับดูแลร่วมกัน การเข้าร่วมเวทีนานาชาติเพื่อแลกเปลี่ยน

องค์ความรู้ และการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานของรัฐตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ควรสร้างความสอดคล้องระหว่างแนวทางการกำกับดูแลในประเทศและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ รวมทั้งประเมินผลกระทบด้านต้นทุนและผลประโยชน์ของนโยบายการกำกับดูแลเชิงเปรียบเทียบระหว่างการกำกับดูแลโดยประเทศตนเองเพียงประเทศเดียวและการกำกับดูแลร่วมกับประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมและคุ้มค่า

๓.๓ หลักการที่ ๓ การปรับเปลี่ยนกรอบการกำกับดูแลให้เอื้อต่อการพัฒนาแนวทางการกำกับดูแลที่คล่องตัวและยืดหยุ่น (Adapting the governance frameworks to enable the development of agile and adaptive regulation)

กรอบการกำกับดูแลต้องมีความคล่องตัว หลากหลาย และปรับเปลี่ยนได้ เพื่อรองรับการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรม นอกจากนี้ หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลด้านกฎหมาย (ROBs) ต้องได้รับการยกระดับขีดความสามารถ และมีหน้าที่และอำนาจอย่างชัดเจน โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ยกกระดับขีดความสามารถและกำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจนในการวิเคราะห์แนวโน้ม (horizon scanning) และสถานการณ์ (scenario analysis) เกี่ยวกับการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรม ภายใต้นโยบายการกำกับดูแลที่จะดำเนินการในอนาคต พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมข้อมูลอย่างครอบคลุม และจัดลำดับความสำคัญของนวัตกรรมที่ต้องได้รับการกำกับดูแล ตลอดจนประยุกต์ใช้ข้อมูลที่ได้รับเพื่อสนับสนุนการใช้เครื่องมือบริหารจัดการกฎระเบียบ

(๒) ส่งเสริมการใช้แนวทางการกำกับดูแลที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (outcome-oriented approach) อันจะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นในการกำกับดูแลและรับมือกับปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของการพัฒนากฎระเบียบให้รองรับนวัตกรรม (pacing problem) และการใช้บังคับกฎระเบียบตามหลักเกณฑ์อย่างตายตัว (prescriptive rules) เท่าที่จำเป็นเพื่อความแน่นอนทางกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย ควบคู่กับการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ตลอดจนใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสนับสนุนการติดตาม ตรวจสอบ และใช้บังคับกฎระเบียบที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ให้มีประสิทธิภาพ

(๓) ส่งเสริมการใช้แนวทางการกำกับดูแลที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (non-legally binding approach) เป็นทางเลือกหรือเครื่องมือกำกับดูแลเพิ่มเติมที่สามารถกำหนดขึ้นและนำไปใช้บังคับได้อย่างยืดหยุ่น เช่น การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่ส่งเสริมนวัตกรรม รวมทั้งทำความเข้าใจแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติตามโดยสมัครใจ ตรวจสอบและปรับปรุงมาตรฐานอย่างเปิดกว้างและครอบคลุม และออกแบบกลไกการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าว นอกจากนี้ สามารถเลือกใช้แนวทางการกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจในการกำกับดูแลประเด็นที่เกี่ยวข้องร่วมกันได้

(๔) สนับสนุนให้มีสนามทดสอบ (regulatory sandbox) เพื่อส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมและการเรียนรู้สำหรับการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลในอนาคต

ทั้งนี้ ต้องมีการวิเคราะห์เหตุผลอย่างละเอียด กำหนดหลักเกณฑ์คัดเลือกที่เป็นธรรม วางมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสาธารณะ และลดความเสี่ยงที่เกิดจากการครอบงำโดยการกำกับดูแล (regulatory capture) รวมทั้งควรส่งเสริมให้มีการทดลองข้ามภาคส่วนและหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและความสอดคล้องของกฎระเบียบ ตลอดจนเผยแพร่กรณีศึกษาและผลการทดลองเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและใช้ข้อมูลในการพัฒนานโยบายการกำกับดูแลต่อไป

๓.๔ หลักการที่ ๔ การปรับเปลี่ยนการใช้บังคับกฎระเบียบให้สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป (Adapting regulatory enforcement activities to evolving needs)

ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การใช้บังคับกฎระเบียบเพื่อให้การกำกับดูแลสอดคล้องกับบริบทของนวัตกรรมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและอาจมีผลกระทบข้ามพรมแดน รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรม โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญครอบคลุมการส่งเสริมแนวทางการใช้บังคับกฎหมายโดยพิจารณาตามระดับความเสี่ยง (responsive and risk-based) และขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (data-driven) เช่น ประวัติการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการ ควบคู่กับการกำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลให้มุ่งเน้นการจัดการความเสี่ยงและการบรรลุผลลัพธ์ของนโยบายการกำกับดูแล มากกว่าการกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์และกระบวนการอย่างละเอียดและตายตัว รวมทั้งจัดเตรียมทรัพยากรและพัฒนาทักษะที่จำเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ควรพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลและกลไกที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการร่างกฎหมาย เช่น การกำหนดให้รายงานข้อมูลเพื่อใช้ในการกำกับดูแลด้วยตนเอง และการกำกับดูแลร่วม (Self- and Co-regulation) และการจัดให้มีระบบติดตามที่เหมาะสม ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนเชิงรุกแก่ผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอแนะของ OECD ข้างต้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลที่ตอบโจทย์และความท้าทายในด้านความเร็ว ขอบเขต และความซับซ้อนของนวัตกรรมและเทคโนโลยีในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะ AI ที่เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนานวัตกรรม โดยยึด ๔ หลักการสำคัญ ได้แก่ (๑) การปรับเครื่องมือบริหารจัดการกฎระเบียบให้เหมาะสมกับอนาคตเพื่อให้ภาครัฐสามารถเรียนรู้และปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแลได้ (๒) การวางรากฐานเชิงสถาบันและความร่วมมือทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อกำกับดูแลนวัตกรรมที่มีลักษณะเชื่อมโยงกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและข้ามพรมแดน (๓) การปรับกรอบการกำกับดูแลให้ยืดหยุ่นและปรับตัวได้ โดยส่งเสริมศักยภาพหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนการใช้มาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ไม่ผูกพันทางกฎหมาย และสร้างสนามทดสอบ และ (๔) การปรับกลยุทธ์การใช้บังคับกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้หน่วยงานกำกับดูแลขับเคลื่อนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์และใช้บังคับ

กฎหมายตามระดับความเสี่ยง สนับสนุนแนวทางการกำกับดูแลร่วมและให้ความช่วยเหลือเชิงรุกแก่ผู้ประกอบการเพื่อปฏิบัติตามกฎระเบียบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. กรอบการกำกับดูแล AI ของประเทศไทยในปัจจุบัน และข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการพัฒนากรอบการกำกับดูแล AI ที่คล่องตัวและยืดหยุ่นของประเทศไทย

๔.๑ กรอบการกำกับดูแล AI ของประเทศไทยในปัจจุบัน

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์และใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล AI เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ อีกทั้งในกรณีที่ AI ก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งเรื่องการละเมิดตามมาตรา ๔๓๗^{๕๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเป็นกรณีที่ผู้ครอบครอง หรือควบคุมยานพาหนะ หรือทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายโดยสภาพต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ควบคุมและครอบครองต้องพิสูจน์แก้ต่าง ตามมาตรา ๘๔/๑^{๕๑} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อย่างไรก็ตาม ความรับผิดดังกล่าวอาจตกแก่ผู้ควบคุมหรือผู้ครอบครอง ซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยตรงและไม่ใช่ผู้ก่อความเสียหาย เช่น อุบัติเหตุจากการใช้งานยานยนต์ไร้คนขับ^{๕๒} นอกจากนี้ ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งเรื่องการละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑^{๕๓} โดยมาตรา ๕^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว วางหลักให้ผู้ประกอบการทุกคนที่เกี่ยวข้อง

^{๕๐} มาตรา ๔๓๗ บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

^{๕๑} มาตรา ๘๔/๑ คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

^{๕๒} ภูมินทร์ บุตรอินทร์, “กฎหมายกับปัญญาประดิษฐ์” (๒๕๖๑) ๓ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๔๙๑, ๕๐๗.

^{๕๓} เฟิงอ้วง, น. ๕๐๘.

^{๕๔} มาตรา ๕ ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และสินค้านั้นได้มีการขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม

ต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหาย ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม ประกอบกับมาตรา ๓^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ กำหนดนิยามของผู้ประกอบการให้ครอบคลุมผู้ผลิต หรือผู้ว่าจ้างให้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้ขายสินค้าที่ไม่สามารถระบุตัวผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต หรือผู้นำเข้าได้ ดังนั้น ผู้บริโภคจึงสามารถฟ้องผู้ผลิต ผู้ว่าจ้าง หรือผู้นำเข้าได้โดยตรงในกรณีที่อยู่ตัวบุคคลดังกล่าว และฟ้องผู้ขายในกรณีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้ผลิต ผู้ว่าจ้าง หรือผู้นำเข้า^{๕๖} อย่างไรก็ตาม ยังคงมีประเด็นเรื่องความคลุมเครือในการใช้บังคับกฎหมาย เช่น การตีความนิยาม “สินค้า” ตามมาตรา ๓^{๕๗} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ ที่อาจไม่ครอบคลุม AI ที่ไม่มีรูปร่างและอยู่ในเครือข่ายสารสนเทศ รวมทั้งการตีความคำว่า “ความยินยอม” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจาก AI เมื่อมีการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้โดยไม่ได้รับความยินยอม^{๕๘}

ในระดับนโยบาย เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๗๐) ที่กำหนดวิสัยทัศน์ คือ ประเทศไทยเกิดระบบนิเวศที่ครบถ้วนและเชื่อมโยงแบบบูรณาการ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่มีประสิทธิภาพสูงชัน และนำไปสู่การยกระดับเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๐^{๕๙}

^{๕๕} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบการ” หมายความว่า

(๑) ผู้ผลิต หรือผู้ว่าจ้างให้ผลิต

(๒) ผู้นำเข้า

(๓) ผู้ขายสินค้าที่ไม่สามารถระบุตัวผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต หรือผู้นำเข้าได้

(๔) ผู้ซึ่งใช้ชื่อ ชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า เครื่องหมาย ข้อความหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ

อันมีลักษณะที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิตหรือผู้นำเข้า

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๖} ภูมินทร์ บุตรอินทร์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๘๒*, น. ๕๐๘ - ๕๐๙.

^{๕๗} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สินค้า” หมายความว่า สัณนิษฐานที่ผลิตหรือนำเข้าเพื่อขาย รวมทั้งผลิตผลเกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงกระแสไฟฟ้า ยกเว้นสินค้าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๘} ภูมินทร์ บุตรอินทร์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๘๒*, น. ๕๐๙ - ๕๑๐.

^{๕๙} สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, “กรม. เห็นชอบ (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2565-2570)” (ข่าวประชาสัมพันธ์ NECTEC, ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕) <<https://www.nectec.or.th/news/news-pr-news/national-ai-draft.html>> สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ ๑ คือ การเตรียมความพร้อมของประเทศในด้านสังคม จริยธรรม กฎหมาย และกฎระเบียบสำหรับการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ และมีตัวชี้วัดที่รวมถึงการมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับ AI ถูกประกาศใช้งานไม่ต่ำกว่าจำนวน ๑ ฉบับ^{๙๐} พร้อมนี้ แผนปฏิบัติการดังกล่าวกำหนดให้มีกลไกการขับเคลื่อนที่สำคัญ คือ คณะกรรมการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (National AI Committee) ทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ^{๙๑} และเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เห็นชอบกลไกการขับเคลื่อนกรอบการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ (National AI Program) ประกอบด้วย ๔ กลไก ได้แก่ (๑) การจัดตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนแผนฯ (๒) การสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานรัฐ บริษัทเอกชน และสถาบันการศึกษาในลักษณะของกลุ่มภาคีเครือข่าย (๓) การเร่งรัดให้เกิดการดำเนินงานผ่านศูนย์รวมความเชี่ยวชาญเพื่อการพัฒนาประเทศ และ (๔) การจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านการขับเคลื่อนแผนฯ พร้อมทั้งเห็นชอบกรอบงบประมาณสำหรับการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ – ๒๕๗๐ ไม่น้อยกว่า ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท^{๙๒} นอกจากนี้ ที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกำกับดูแล AI และสนามทดสอบ (regulatory sandbox) ที่เกี่ยวข้องกับ AI เช่น แนวทางการประยุกต์ใช้ Generative AI อย่างมีธรรมาภิบาลสำหรับองค์กร^{๙๓} และแนวปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวทางการทดสอบการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาต่อยอดให้เกิดนวัตกรรมทางการเงิน (Regulatory Sandbox Guidelines)^{๙๔} ที่อาจครอบคลุมถึงการประยุกต์ใช้ AI เพื่อพัฒนา นวัตกรรมทางการเงิน

^{๙๐} กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๘*, น. ๑๓๖.

^{๙๑} *เพ็งอ้าว*, น. ๒๑๔ – ๒๑๕.

^{๙๒} สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.), ‘รัฐบาลเดินทางขับเคลื่อนกรอบการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ (National AI Program)’ (ข่าวประชาสัมพันธ์ สวทช., ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๘) <https://www.nstda.or.th/home/news_post/national-ai-20250730/> สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

^{๙๓} ดู กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, *แนวทางการประยุกต์ใช้ Generative AI อย่างมีธรรมาภิบาลสำหรับองค์กร (Generative AI Governance Guideline for Organizations) ๒๕๖๗* <https://www.etda.or.th/th/Useful-Resource/GovernanceGuideline_v1.aspx> สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

^{๙๔} ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย, *แนวปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวทางการทดสอบการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาต่อยอดให้เกิดนวัตกรรมทางการเงิน (Regulatory Sandbox Guidelines) ๒๕๖๗* <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/financial-innovation/digital-finance/fintech/sandbox/Published13June2024_แนวปฏิบัติ_RegulatorySandboxGuidelines.pdf> สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

๔.๒ การพัฒนากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทย

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ร่วมกับสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างหลักการของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทย ที่มุ่งเน้นการกำกับดูแล AI ที่มีความเสี่ยงสูง ส่งเสริมมาตรฐานการใช้ AI อย่างมีจริยธรรม ไม่ละเมิดสิทธิและมีความรับผิดชอบ และให้เป็นกฎหมายที่สมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิประชาชนกับการส่งเสริมนวัตกรรมอย่างยั่งยืน ผ่านระบบกลางทางกฎหมาย ระหว่างวันที่ ๑๐ พฤษภาคม - ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๘^{๙๕} โดยมีหลักการและรายละเอียดโดยสังเขป^{๙๖} ดังนี้

(๑) หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ กำหนดให้การกระทำหรือผลที่เกิดจาก AI ย่อมมีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับการกระทำของมนุษย์ และไม่อาจปฏิเสธความสมบูรณ์หรือผลทางกฎหมายของการกระทำนั้นเพียงเพราะไม่มีมนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง รวมทั้ง AI ถือเป็นเพียงเครื่องมือของมนุษย์ และผู้ใช้ AI ไม่อาจอ้างความคาดหมายไม่ได้ของการทำงานของ AI เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการทำนิติกรรมหรือสัญญาโดยใช้ AI บุคคลไม่ต้องผูกพันกับนิติกรรมหรือสัญญาดังกล่าว หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่สามารถคาดหมายผลดังกล่าวได้โดยสมเหตุสมผล และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบหรือควรทราบถึงความไม่อาจคาดหมายดังกล่าว

(๒) หลักการเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงจากปัญญาประดิษฐ์

๑) หลักการกำหนดสิ่งที่เป็นความเสี่ยงต้องห้ามและความเสี่ยงสูง โดยให้หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนี้ หรือหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วน (sectoral regulator) มีฐานอำนาจในการประกาศรายการของกรณีที่เป็น AI ความเสี่ยงต้องห้ามหรือความเสี่ยงสูง และให้หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้มีหน้าที่ประสานทิศทางการประกาศรายการดังกล่าว และกำกับดูแลกรณีที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วน

๒) หลักการของหน้าที่สำหรับผู้ให้บริการ AI ความเสี่ยงสูง ได้แก่ การบริหารจัดการความเสี่ยง การตั้งผู้แทนทางกฎหมาย และการแจ้งเหตุร้ายแรง

๓) หลักการของหน้าที่สำหรับผู้ประยุกต์ใช้ AI ความเสี่ยงสูง เช่น การมีบุคลากรที่ดูแลการทำงานของ AI เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดการควบคุมดูแลโดยมนุษย์

^{๙๕} สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, “ครั้งแรกของไทย! “ดีอี – ETDA” เปิด (ร่าง) หลักการกฎหมาย AI เน้นคุมความเสี่ยงสูง ดันมาตรฐานใหม่” (ข่าวประชาสัมพันธ์ ETDA, ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๘) <https://www.etda.or.th/th/pr-news/law_ai.aspx> สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

^{๙๖} กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, สรุปร่างหลักการของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ ๒๕๖๘ <https://apig.law.go.th/dga-backoffice-api/dga-storage/uploads/2025-05-10-23%3A15%3A34_สรุปร่างหลักการของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์.pdf> สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

(human oversight) การเก็บบันทึกการทำงาน (log) ของระบบ AI การกำกับดูแลคุณภาพของข้อมูล การแจ้งให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทราบถึงผลลัพธ์ และการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบโดยหน่วยงานกำกับดูแล

๔) การกำหนดผลในทางกฎหมายแก่ผู้ให้บริการและผู้ประยุกต์ใช้ AI ที่มีความเสี่ยงสูงจากการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกรอบความระมัดระวัง (duty of care) ตามที่กำหนดไว้ โดยสามารถนำมาใช้อ้างอิงตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อการกระทำที่เกิดจาก AI และอ้างอิงเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังเช่นผู้ประกอบวิชาชีพ

(๓) หลักการเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมปัญญาประดิษฐ์ ได้แก่ หลักการว่าด้วยการทำเหมืองข้อมูล (Text and Data Mining) และหลักการว่าด้วยสนามทดสอบ (Sandbox)

(๔) หลักการเกี่ยวกับหน่วยงานที่สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของศูนย์ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ ภายใต้ สพรอ.

(๕) ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมสิทธิของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบในลักษณะที่เป็นผลร้ายจากการตัดสินใจของ AI ความเสี่ยงสูง เช่น สิทธิที่จะได้รับการแจ้ง สิทธิที่จะได้รับคำอธิบาย และสิทธิที่จะโต้แย้งการตัดสินใจที่เกิดจาก AI การวางกรอบหน้าที่ในการกำกับดูแลความเสี่ยงจาก AI เช่น การพัฒนา AI ที่ไม่เป็นไปตามกรอบธรรมาภิบาล (misalignment) และการใช้ AI ในลักษณะที่ผิดกฎหมาย (misuse) ภาระบบการใช้บังคับกฎหมายและบทลงโทษเกี่ยวกับการใช้ AI ความเสี่ยงต้องห้ามและความเสี่ยงสูงเป็นโทษปรับเป็นพินัย การกำหนดมาตรการส่งเสริม และกลไกคณะกรรมการร่วมของหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator Committee) และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Expertise Committee)

๔.๓ ข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการพัฒนากรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ที่คล่องตัวและยืดหยุ่นของประเทศไทย

การจัดทำและพัฒนากรอบการกำกับดูแล AI ควรริเริ่มจากการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ที่ชัดเจน ควบคู่กับการกำกับดูแลความเสี่ยงที่เกิดจาก AI ผ่านแนวปฏิบัติหรือมาตรฐานอุตสาหกรรมในลักษณะของการกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) และการใช้บังคับกฎหมายเดิมที่มีอยู่ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดให้มีสนามทดสอบ (regulatory sandbox) เพื่อให้ภาครัฐสามารถเรียนรู้และมีข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการและการตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ต่อไป

ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการจัดทำและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๕ – ๒๕๗๐) รวมทั้งมีการออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกำกับดูแล AI โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การพิจารณาตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทยในระยะต่อไปที่จะสร้างสภาพบังคับมากยิ่งขึ้นจะต้องรองรับบริบทของสังคมและความต้องการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยภาครัฐต้องมุ่งดำเนินการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย รับฟังความคิดเห็น

ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์และสถิติที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างหลักการของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทย ผ่านระบบกลางทางกฎหมาย ระหว่างวันที่ ๑๐ พฤษภาคม - ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๘ (ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการสรุปผล^{๙๗}) ตลอดจนควรวิเคราะห์ผลกระทบในกรณีที่ไม่ตรากฎหมายดังกล่าวและใช้บังคับกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ควบคู่กับการใช้มาตรการทางบริหาร เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจใช้ทางเลือกการตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทย

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ ประเทศไทยควรพิจารณานำหลักการของ Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation ของ OECD มาปรับใช้ในการพัฒนา กฎหมายดังกล่าว เพื่อกำหนดกรอบการกำกับดูแล AI และนวัตกรรมที่สอดคล้องกับ มาตรฐานสากล โดยมีข้อเสนอแนะเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดหลักการในบททั่วไป เกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ ให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI และคุ้มครองสิทธิของประชาชน อย่างสมดุล โดยเป็นการวางหลักการในกฎหมายอย่างชัดเจนเพื่อรองรับการใช้แนวทางการกำกับดูแลที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (outcome-oriented approach) อันจะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่น ในการใช้บังคับกฎหมาย และสามารถรับมือกับปัญหาความล่าช้าของการพัฒนาหรือการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้รองรับนวัตกรรมในอนาคต (pacing problem) โดยไม่เพิ่มภาระเกินควร หรือขัดขวางการพัฒนานวัตกรรม

(๒) การกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายและกฎ ที่ออกภายใต้กฎหมายนี้เร็วขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะทำให้เกิดการทบทวน กฎหมายและกฎอย่างสม่ำเสมอมากยิ่งขึ้น และทำให้ภาครัฐสามารถเรียนรู้เพื่อปรับเปลี่ยน กฎเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับบริบทของ AI และนวัตกรรมที่เปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ การประเมินผลสัมฤทธิ์ควรใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์และสถิติ โดยหน่วยงาน ที่ใช้บังคับกฎหมายนี้อาจพิจารณาจัดให้มีระบบหรือกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้อง สำหรับการตรวจสอบและติดตามการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ของประเทศ อันจะทำให้มีข้อมูล ที่สามารถใช้ในการปรับปรุงกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๙๗} ระบบกลางทางกฎหมาย, “การรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) หลักการของกฎหมายว่าด้วย ปัญญาประดิษฐ์” <https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=NTMxNkRHQV9MQVdfRUPTlRFTkQ=> สืบค้นเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๙.

(๓) การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) และการใช้สนามทดสอบ (regulatory sandbox) โดยที่กฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทยจะให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนี้ และหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วน (sectoral regulator) ในการออกกฎหมาย ลำดับรองหรือแนวปฏิบัติเพื่อกำหนดรายละเอียดที่เหมาะสมในแต่ละภาคส่วน อันมีลักษณะ สอดคล้องกับการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) และแนวทางการกำกับดูแลในแนวตั้ง (vertical approach) ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐสิงคโปร์ จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้อง ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้พัฒนา AI สตาร์ทอัพ และภาคเอกชน ในการจัดทำกฎหมายลำดับรองหรือแนวปฏิบัติดังกล่าวอย่างเหมาะสม พร้อมทั้ง จัดให้มีกลไกติดตามผลและการสนับสนุนเชิงรุกแก่ผู้ประกอบการธุรกิจในการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ นอกจากนี้ หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนี้ และหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วน (sectoral regulator) ควรส่งเสริมการใช้สนามทดสอบ (regulatory sandbox) ทั้งในระดับหน่วยงาน และในระดับระหว่างหน่วยงาน พร้อมทั้งสนับสนุนและจูงใจให้ผู้พัฒนา AI เข้าร่วมและใช้ประโยชน์ จากสนามทดสอบ ควบคู่กับการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสาธารณะ

(๔) การกำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย ว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทย และการประสานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล ในแต่ละภาคส่วน (sectoral regulator) โดยกล่าวได้ว่า การออกแบบให้มีหน่วยงานที่ใช้บังคับ กฎหมายนี้ และหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วน (sectoral regulator) ที่จะกำหนด แนวทางการกำกับดูแล AI ในภาพรวมและในแต่ละภาคส่วน จะทำให้การกำกับดูแล AI มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของนวัตกรรมในแต่ละภาคส่วน อย่างไรก็ตาม แนวทาง ดังกล่าวได้นำมาซึ่งความท้าทายเกี่ยวกับการประสานระหว่างหน่วยงานของรัฐภายใต้กรอบ การกำกับดูแล AI ของประเทศอย่างเป็นทางการ ดังนั้น หน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน ที่ใช้บังคับกฎหมายนี้ที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานกลาง จึงต้องรองรับการแก้ไขปัญหาลูกขึ้น ในมิติดังกล่าวด้วย โดยอาจพิจารณากำหนดหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) จัดทำและเผยแพร่รายงานการวิเคราะห์แนวโน้ม (horizon scanning) และสถานการณ์ (scenario analysis) โดยติดตามแนวโน้มเทคโนโลยี และแลกเปลี่ยน ความเห็นร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศและหน่วยงาน ในต่างประเทศเพื่อใช้ในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลในภาพรวมของประเทศให้ทันต่อ การเปลี่ยนแปลงรวดเร็วของ AI ที่ครอบคลุมหลายภาคส่วนและมีลักษณะข้ามพรมแดน

๒) พัฒนาระบบหรือกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลกลาง เพื่อรองรับ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนี้และหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละ ภาคส่วน (sectoral regulator) ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยครอบคลุมการแลกเปลี่ยน ข้อมูลความเสี่ยงที่ตรวจพบ การรายงานเหตุร้ายแรง และผลการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรอง หรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยง พร้อมทั้งเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

อย่างเหมาะสม อันจะช่วยให้เห็นภาพรวมของผลการดำเนินงานและใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบายหรือกำหนดมาตรการกำกับดูแลอย่างเป็นเอกภาพ

๓) เสริมสร้างขีดความสามารถบุคลากรภาครัฐในด้าน AI ให้มีทักษะ ในการบริหารจัดการและกำกับดูแล AI เช่น การประเมินความเสี่ยงของ AI และการปฏิบัติตาม กรอบการกำกับดูแล AI เพื่อกำหนดมาตรการและใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง มุ่งเน้นการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล เกี่ยวกับแนวโน้มของ AI และการร่วมจัดทำแนวปฏิบัติในการกำกับดูแล AI ตามมาตรฐานสากล

(๕) **สภาพบังคับของกฎหมาย** โดยที่การใช้ AI ที่มีความเสี่ยงต้องห้าม จะมีบทลงโทษโดยสภาพเป็นโทษปรับเป็นพินัย การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้พัฒนา หรือผู้ประยุกต์ใช้ AI ความเสี่ยงสูงที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นหน้าที่เชิงบังคับ (mandatory) จึงควรมีบทลงโทษเป็นโทษปรับเป็นพินัยเช่นเดียวกัน เพื่อสร้างสภาพบังคับของกฎหมาย อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพให้สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักการของกฎหมาย อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ในต่างประเทศ ได้แก่ Artificial Intelligence Act ของสหภาพยุโรป และ AI Basic Act ของสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีการกำหนดบทลงโทษด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การกำหนดหลักการในบททั่วไปในลักษณะที่ทำให้การใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ ให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI และคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างสมดุล จะช่วยให้สามารถกำหนดโทษตามแต่กรณีอย่างเหมาะสมมากยิ่งขึ้นได้

๕. บทสรุปส่งท้าย

AI เป็นเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อน มีวิวัฒนาการอย่างรวดเร็วในช่วงเกือบ สี่ทศวรรษที่ผ่านมา และมีผลกระทบหลากหลายมิติ กรอบการกำกับดูแล AI จึงต้องมีความยืดหยุ่น และคล่องตัวที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยเมื่อพิจารณากรอบการกำกับดูแล AI ในต่างประเทศ พบว่า แต่ละประเทศมีกรอบการกำกับดูแล AI ที่แตกต่างกันตามแนวนโยบายแห่งรัฐและบริบท ของประเทศตน โดยอาจมีการตรากฎหมายกลางว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์หรือไม่ก็ได้ ในส่วน ของประเทศไทย มีความพยายามในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ในลักษณะที่เป็น กฎหมายกลาง จึงต้องดำเนินการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย รับฟังความคิดเห็น ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายอย่างละเอียดต่อไป โดยหาก มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ ประเทศไทยควรนำหลักการ ของ Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation ที่จัดทำโดย OECD มาพิจารณาประกอบการจัดทำกฎหมายดังกล่าวเพื่อสร้างกรอบ การกำกับดูแล AI ของประเทศที่ยืดหยุ่นและคล่องตัว โดยมีประเด็นสำคัญครอบคลุม การวางหลักการให้การใช้บังคับกฎหมายมุ่งผลลัพธ์อย่างชัดเจน การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และกฎอย่างสม่ำเสมอ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการกำกับ

ดูแลร่วม (co-regulation) และการใช้สนามทดสอบ (regulatory sandbox) การกำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนี้และหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วน (sectoral regulator) และการกำหนดบทลงโทษอย่างสอดคล้องกับหลักการให้การใช้บังคับกฎหมายที่มุ่งผลลัพธ์อย่างชัดเจน

หลักการปฏิบัติตามกฎหมายให้บรรลุผล (Regulatory Delivery) ตามแนวทางของ OECD*

กรณ์ อรรถเนติศาสตร์**

๑. บทนำ

Regulatory Delivery หมายถึงหลักการว่าด้วยการนำบรรดา กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทุกระดับในระบบกฎหมาย (ในฐานะเครื่องมือหรือกลไกที่ใช้ในการกำกับดูแลความประพฤติของบุคคล เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความยุติธรรมในสังคม พร้อมทั้งมีสภาพบังคับในทางกฎหมายหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ หรือ Regulatory Norm) ไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นแนวคิดว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานของรัฐให้เป็น "ผู้ส่งมอบการกำกับดูแล" (Deliverer of Regulation) ซึ่งดำเนินการการส่งมอบการกำกับดูแล (Regulatory Delivery) ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายให้ต้องตามวัตถุประสงค์ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในสังคมได้อย่างแท้จริง มากกว่าที่จะทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานกำกับดูแล (Regulatory Agency) ในแบบ "ผู้คุมกฎ" ที่บังคับใช้กฎหมายให้เกิดความครบถ้วนตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น^๑

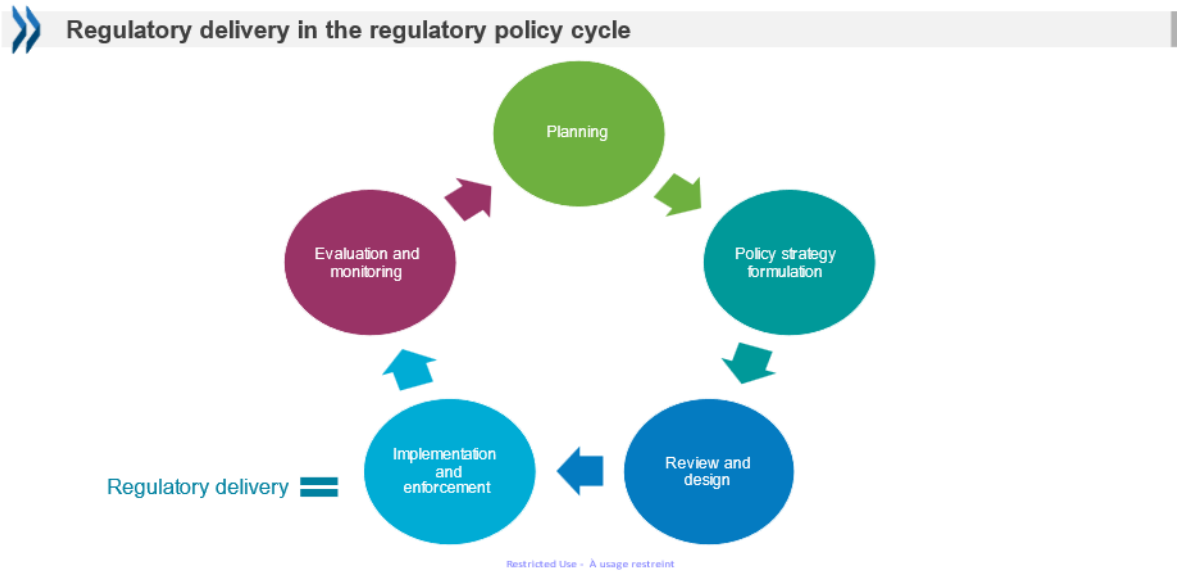
* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

เค้าโครงบทความนี้เรียบเรียงตามความเข้าใจของผู้เขียนจากการรับฟังการบรรยายในหัวข้อเดียวกันซึ่งบรรยายโดยผู้เชี่ยวชาญจาก OECD ประกอบด้วยคุณ Giuseppa Ottimofiore, Head of the Effective Regulatory Delivery Programme และคุณ Margarita Escobar, Policy Analyst (Regulatory Policy Division) ในโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่นักกฎหมายกฤษฎีกา จัดโดยสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชนร่วมกับกองพัฒนากฎหมาย ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๙ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เพิ่มเติมข้อมูลอันเป็นรายละเอียดจากเอกสารประกอบการบรรยาย ตลอดจนหนังสือคำอธิบายหลักในเรื่องนี้ คือ Graham Russell and Christopher Hodges (eds), *Regulatory Delivery*, (Hart Publishing 2019) และเอกสารเผยแพร่ของ OECD ฉบับอื่น ๆ ซึ่งผู้บรรยายอ้างอิงถึง

** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน, LL.M. (Information Law) (High Merit, Thesis accepted with High Distinction) King's College London (ทุนรัฐบาล ก.พ.), ป. บัณฑิต (กฎหมายมหาชน) และ น.บ. ธรรมศาสตร์, บ.ปค., นบพ. (มีนาคม ๒๕๖๙)

^๑ เนื่องจากการบรรยายโดยผู้เชี่ยวชาญจาก OECD คำว่า Regulatory Norm ในบทความนี้จึงให้น้ำหนักไปที่การตราและบังคับใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายเทคนิคของรัฐที่ใช้ในการกำกับดูแล

แผนภาพแสดงวงจรด้านนิตินโยบาย (Regulatory Policy Cycle)



จากแผนภาพ Regulatory Policy Cycle ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ได้อธิบายกระบวนการขั้นตอนในการจัดให้มีและปรับปรุงกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแล (Legislation as a Tool for Regulation) อันประกอบไปด้วยขั้นตอนในสาระสำคัญเรียงตามลำดับ ดังนี้

๑. การวางแผนเชิงนโยบาย (Planning) เป็นขั้นตอนในการระบุปัญหาและตั้งเป้าหมายว่ารัฐมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลในประเด็นเรื่องอะไรบ้าง

๒. การแปลงนิตินโยบายให้เป็นร่างกฎหมาย (Policy Strategy Formulation) เป็นขั้นตอนในการนำเป้าหมายอันเป็นนิตินโยบายที่ได้กำหนดไว้มากร่างให้อยู่ในรูปแบบของร่างกฎหมาย

๓. การวิเคราะห์และทบทวนเพื่อออกแบบมาตรการในร่างกฎหมายอย่างเหมาะสม (Review and Design) เป็นขั้นตอนในการตรวจสอบและประเมินว่าร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นนั้น กำหนดมาตรการที่คุ้มค่าหรือไม่ มีผลกระทบต่อบุคคลใดบ้าง อย่างไร พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็น

๔. การนำกฎหมายไปปฏิบัติและบังคับใช้ (Implementation and Enforcement) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานของรัฐนำกฎหมายที่ได้ตราขึ้นแล้วไปบังคับใช้จริงในสังคม

การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ อนึ่ง แม้ตำราด้านเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแล (Regulatory Economics) ที่เป็นภาษาไทยนิยมแปลคำว่า Regulatory Norm ในบริบทที่เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจว่า “กฎระเบียบ” แต่ในที่นี้ ขอแปลคำว่า Regulatory Norm ว่า “กฎหมาย” ให้ตรงกับหัวข้อการบรรยายภาษาไทยเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน อนึ่ง สำหรับคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และคำว่า “หน่วยงานกำกับดูแล” ในบทความนี้โดยหลักแล้วก็หมายถึงหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

๕. การประเมินผลสัมฤทธิ์และติดตามตรวจสอบสภาพปัญหา (Evaluation and Monitoring) เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวว่าบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ต่อไป

หลักการเรื่อง Regulatory Delivery เป็นหลักการใหม่ที่ทาง OECD พยายามนำเสนอเพื่อให้หน่วยงานของรัฐในประเทศต่าง ๆ นำไปปรับใช้ให้เข้ากับขั้นตอนในการนำกฎหมายไปปฏิบัติและบังคับใช้ อันเป็นขั้นตอนที่อยู่ตรงกลางระหว่างขั้นตอนในการวิเคราะห์และทบทวนเพื่อออกแบบมาตรการในร่างกฎหมายอย่างเหมาะสม กับขั้นตอนในการประเมินผลสัมฤทธิ์และติดตามตรวจสอบสภาพปัญหา โดยหัวใจหลักของ Regulatory Delivery ก็คือการให้ความสำคัญกับกระบวนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในสังคมภายใต้หลักปฏิบัติที่ชัดเจนของหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะทำให้กฎหมายที่เขียนไว้บนกระดาษเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ บรรลุเป้าหมายด้านนโยบายสาธารณะ เช่น ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สุขภาพของสังคม และการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ยิ่งกว่านั้น OECD เชื่อว่าการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพผ่านการดำเนินการตามหลักการเรื่อง Regulatory Delivery จะมีส่วนช่วยลดต้นทุนของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากจะช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการประกอบกิจการให้เหมาะสม อันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการความเสี่ยงและลดต้นทุนในการประกอบธุรกิจจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

๒. กรอบแนวคิดและหลักการพื้นฐาน

จากข้ออธิบายของ Graham Russell และ Christopher Hodges^๒ ฎหมายเป็นสิ่งที่มีไว้เพื่อกำกับดูแลและบริหารจัดการความเสี่ยงที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริง ฎหมายจึงไม่ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อบังคับใช้ในตัวเองอย่างโดดเดี่ยว แต่ล้วนมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สุดท้ายคือการผลักดันนิตินโยบายไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการสำหรับปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตลาดและสังคม^๓ ดังนั้น ในขั้นต้นกฎหมายจึงสมควรถูกจัดให้มีขึ้นโดยมีพื้นฐานจากวัตถุประสงค์ (เจตนารมณ์) ที่ชัดเจน และหน่วยงานของรัฐจะต้องสามารถอธิบายให้สังคมและผู้ประกอบกิจการเข้าใจถึงเหตุผลหรือตรรกะเบื้องหลังอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับได้ เช่น การบรรลุนโยบายเร่งด่วนประการต่าง ๆ ของรัฐบาล การรักษาคุณภาพและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ การส่งเสริมประสิทธิภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมนวัตกรรม การสร้างกลไกสนับสนุนการแข่งขันทางการค้า การบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบจากกิจกรรมของภาคประชาชนหรือภาคธุรกิจ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ อาทิ สิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือทรัพย์สิน หรือเสรีภาพในการประกอบกิจการ ประกอบอาชีพ หรือการเดินทางของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้การผลักดันการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ในทางสากลสามารถแบ่งประเภทของเครื่องมือที่เป็นมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแล (Regulatory Tools) ได้เป็น ๓ ลักษณะ ซึ่งผู้ออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย ตลอดจนผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถเลือกใช้อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างประกอบกันได้ กล่าวคือ^๔

๑. มาตรการกำกับดูแลก่อนเริ่มกิจกรรม (Ex-ante Regulatory Tools) เป็นมาตรการตรวจสอบล่วงหน้าก่อนที่รัฐจะยินยอมให้เริ่มดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามคำขอ เช่น

^๒ นักวิชาการจากสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นผู้เขียนและบรรณาธิการร่วมในหนังสือเรื่อง Regulatory Delivery จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ Hart Publishing เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๙ โดย Graham Russell ดำรงตำแหน่งประธานของ OECD Regulatory Policy Committee และยังเป็น CEO ของ UK Office for Product Safety and Standards ซึ่งทำหน้าที่เป็น "หน่วยงานกำกับดูแลของเหล่าผู้กำกับดูแล" (Regulator of Regulators) กล่าวคือ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดหลักการที่หน่วยงานกำกับดูแลทุกแห่งควรใช้ในการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับ Christopher Hodges ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เกียรติคุณแห่งมหาวิทยาลัย Oxford เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบังคับใช้กฎหมายและวิธีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เพื่อทำให้มั่นใจว่าผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายจะปฏิบัติตามในแนวทางที่กำหนด

^๓ Graham Russell and Christopher Hodges, "The Rational for Regulatory Delivery", *Regulatory Delivery*, (Hart Publishing 2019) 15.

^๔ Graham Russell, "Introduction", *Regulatory Delivery*, (Hart Publishing 2019) 5.

การอนุญาต (Licensing and Permitting) การขึ้นทะเบียน (Registration) การแจ้งก่อนดำเนินการ (Notification) และการรับรอง (Certification)

๒. มาตรการกำกับดูแลและระหว่างดำเนินกิจกรรม (Ex-post Regulatory Tools) เป็นมาตรการกำกับดูแลเมื่อได้มีการเริ่มดำเนินกิจกรรมไปแล้ว เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานในการประกอบกิจการตามกฎหมายเพื่อให้ปฏิบัติ (Prescriptions) แล้วดำเนินการตรวจสอบ (Inspection) ตรวจสอบบัญชี (Audit) หรือเปิดช่องให้มีการร้องเรียนการกระทำผิดกฎเกณฑ์ดังกล่าว (Complaint) เพื่อใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย (Enforcement Actions) เมื่อพบการกระทำผิดกฎเกณฑ์นั้น ๆ อีกชั้นหนึ่ง เช่น การเตือนหรือออกคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง รวมถึงการกำหนดสภาพบังคับเชิงลงโทษต่าง ๆ อาทิ การสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนการอนุญาต

๓. มาตรการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Engagement and Compliance Promotion) เป็นมาตรการที่เน้นการสร้าง ความเข้าใจและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความสมัครใจ ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามักมีประสิทธิภาพสูงกว่าการใช้มาตรการกำกับดูแลเชิงบังคับตามข้อ ๑. และ ๒. แต่เพียงอย่างเดียว^๕ เนื่องจากแท้จริงแล้วรัฐมีทรัพยากรทั้งบุคลากร งบประมาณ และอุปกรณ์ที่จำกัด ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับต่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้ตลอดเวลา

ความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถบรรลุซึ่งผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายด้านนโยบายสาธารณะได้นั้น ในทางปฏิบัติพบว่ามักเกิดจากหลายปัจจัยประกอบกัน ตัวอย่างเช่น (๑) กฎหมายมักเขียนด้วยภาษาที่เข้าใจยากในมุมมองของผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม มีแต่ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมายเท่านั้นถึงจะสามารถทำความเข้าใจได้โดยสะดวก หรือในบางกรณี แม้แต่นักกฎหมายด้วยกันเองก็ยังมี ความเข้าใจ ตลอดจนแนวทางการบังคับใช้ที่ไม่ตรงกัน (๒) กฎหมายที่ตราขึ้นกำหนดมาตรการให้ต้องปฏิบัติในลักษณะที่เป็นการสร้างภาระและต้นทุนในการปฏิบัติตามที่สูงเกินไปจนเกินขีดความสามารถของผู้ประกอบกิจการที่จะปฏิบัติได้ และ (๓) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ คือ การที่หน่วยงานของรัฐมักติดกับดักทางแบบพิธีหรือกระบวนการขั้นตอนมากกว่าผลสัมฤทธิ์อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ เป็นเหตุให้บ่อยครั้งมักจะเลือกใช้เครื่องมือและดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานจากเฉพาะจำนวนกิจกรรมในการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายตามกระบวนการขั้นตอน (กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เน้นไปที่ มาตรการกำกับดูแลเชิงบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ยังคงละเลยมาตรการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย) ซึ่งไม่อาจสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง^๖ ตัวอย่างเช่น จากการศึกษาของ OECD ปรากฏ

^๕ Graham Russell and Helen Kirkman, “Intervention Choices”, *Regulatory Delivery*, (Hart Publishing 2019) 343.

^๖ Graham Russell and Helen Kirkman, *Ibid*, 329.

ข้อเท็จจริงว่ารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐ (ในส่วนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสมควรเก็บรวบรวมไว้ใช้เป็นข้อมูลหลักในขั้นตอนการประเมินผลสัมฤทธิ์ และติดตามตรวจสอบสภาพปัญหา) ในหลายประเทศมักจะเน้นรายงานข้อมูลสถิติของจำนวนการตรวจสอบ จำนวนครั้งของการออกคำสั่งลงโทษปรับ หรือจำนวนค่าปรับที่เรียกเก็บได้ในปีนั้น ๆ แทนที่จะเน้นพิจารณาว่าพฤติกรรมของบุคคลหรือผู้ประกอบการในสังคมเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร เช่น ระดับของความเสียหายจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ลดลงในภาพรวมจริงหรือไม่ หรือในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในหนึ่งปีปรากฏผลว่ามลพิษในอากาศลดลงจริงหรือไม่ อย่างไร อนึ่ง สามารถสรุปสาระสำคัญ ข้อดี และข้ออ่อนของแนวทางการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐได้ดังตาราง

หัวข้อ	เน้นที่กระบวนการขั้นตอน (ทำเสร็จ) (Process-Based Approach)	เน้นที่ ผลสัมฤทธิ์ (ทำสำเร็จ) (Outcome-Based Approach)
สาระสำคัญ	ให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อให้บรรลุกระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายระบุไว้ทั้งหมด	ให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสูงสุดที่กฎหมายต้องการให้เกิดขึ้น
ข้อดี	มีแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ชัดเจนและคาดการณ์ได้ตามที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย	มีแนวทางปฏิบัติที่มีความยืดหยุ่นและลดภาระที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมายได้มากกว่า
ข้ออ่อน	ทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชนอาจติดกับดักเรื่องกระบวนการขั้นตอนจนลืมวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ กำหนดมาตรการ	มีความจำเป็นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และประสิทธิภาพของบุคลากรเพื่อดำเนินการวัดผลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในมุมมองด้านวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างชัดเจน

๓. เหตุผลซึ่งเป็นแรงจูงใจหลักในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Key Drivers of Legal Compliance)

ในการปรับเปลี่ยนแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐจาก Process-Based Approach มาเป็น Outcome-Based Approach ในเบื้องต้นสมควรที่จะต้องทำความเข้าใจถึงเหตุผลซึ่งเป็นแรงจูงใจหลักที่จะทำให้บุคคลยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าประกอบไปด้วยเหตุดังต่อไปนี้

๑. สภาพบังคับในเชิงป้องปรามของกฎหมาย (Deterrence) กล่าวคือ บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้มีการรับรู้รับทราบแล้วว่าพฤติกรรมใด ๆ เป็นการต้องห้าม และการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีความเสี่ยงที่จะถูกลงโทษตามสภาพบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากเชื่อได้ว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดและจริงจัง อนึ่ง แม้ว่าในความเข้าใจของบุคคลในสังคมโดยทั่วไป เหตุผลประการนี้ดูจะเป็นเหตุผลหลักที่จูงใจให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมาย แต่แท้จริงแล้วจากการศึกษาวิจัยในเชิงสถิติ กลับพบว่าเหตุผลประการนี้มีใช่แรงจูงใจหลักที่บุคคลส่วนใหญ่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายแต่อย่างใด^๗

๒. ความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Knowledge and Capacity) กล่าวคือ กรณีเป็นกฎหมายที่ยกสร้างขึ้นโดยการใช้ภาษาที่กระชับ ชัดเจน เข้าใจง่าย ไม่มีการกำหนดมาตรการที่สร้างภาระหรือสร้างต้นทุนในการประกอบกิจการมากจนเกินไป ตลอดจนได้มีการสื่อสารทำความเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นหรือตรรกะเบื้องหลัง อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ อย่างทั่วถึง จะเป็นปัจจัยที่เอื้อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนั้น ๆ มีความรู้ความเข้าใจ พร้อมทั้งมีความสามารถในการปฏิบัติตามได้โดยถูกต้องครบถ้วน^๘

๓. ความชอบธรรมและความเชื่อมั่น (Legitimacy and Trust) หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเชื่อว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นสิ่งเดียวกันกับความยุติธรรม กล่าวคือ ตราขึ้นโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่และอำนาจ ผ่านกระบวนการขั้นตอนในการตราที่ถูกต้องชอบธรรมและโปร่งใส ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการที่เป็นธรรมและบังคับใช้มาตรการอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ก็จะทำให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเชื่อมั่นว่าได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม พร้อมทั้งยินดีที่จะให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น^๙ ตัวอย่างเช่น หากผู้ประกอบการรายใดเข้าใจอย่างชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้มีการตราขึ้นโดยถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอน พร้อมทั้งทราบเหตุผลอย่างชัดเจนว่าเหตุใดตนจึงถูกจัดอยู่ใน

^๗ Graham Russell, *supra* note 4, 7.; Graham Russell and Christopher Hodges, *supra* note 3, 26-27.

^๘ Graham Russell and Helen Kirkman, *supra* note 5, 340.

^๙ Rob Velders, “Cooperative Approach: The Work of the Inspection Council in the Netherlands”, *Regulatory Delivery*, (Hart Publishing 2019) 166.

กลุ่มที่มีระดับความเสี่ยงเสียหายสูงกว่าและต้องถูกตรวจสอบบ่อยครั้งกว่าบุคคลอื่นซึ่งประกอบกิจการประเภทเดียวกัน ความเข้มงวดนั้นจะถูกมองว่าเป็นไปเพื่อกำกับมาตรฐานความปลอดภัย อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่การกั้นกั้วหรือเลือกปฏิบัติ และเมื่อสัมผัสได้ถึงความเป็นธรรม แนวโน้มในการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายก็จะเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

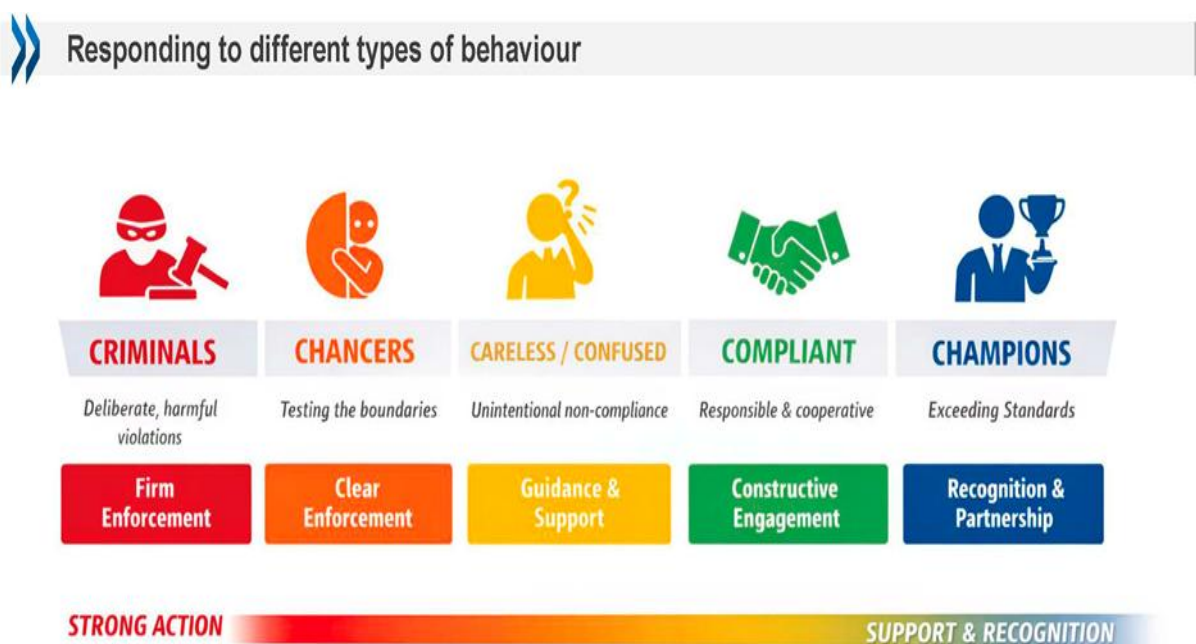
๔. แรงผลักดันทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Drivers) เป็นเหตุผลที่มีความสำคัญมากในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ เพราะโดยธรรมชาติแล้ว บุคคลมักเลือกตัดสินใจทำในสิ่งที่ตนเห็นว่าถูกต้อง อีกทั้งพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลยังถูกหล่อหลอมโดยบรรทัดฐานของสังคมรอบข้าง (พฤติกรรมเลียนแบบ) ดังนั้น แนวโน้มในการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายจะมีสูงมากยิ่งขึ้น หากบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายรู้สึกได้ว่ามาตรการตามที่กำหนดในกฎหมายเป็นมาตรฐานของสิ่งที่ถูกต้องและสมควรต้องกระทำ โดยสังเกตเห็นได้เองจากพฤติกรรมการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดของบุคคลอื่น ๆ ในสังคมเดียวกัน^{๑๐} ตัวอย่างเช่น สำหรับกฎหมายจราจร ในสังคมที่ประชาชนทั่วไปหยุดรอสัญญาณไฟจราจรให้เดินข้ามถนนอย่างพร้อมเพรียง บุคคลที่มาจากต่างถิ่นก็มีแนวโน้มที่จะหยุดรอสัญญาณไฟนั้นเช่นเดียวกัน แต่หากในสังคมนั้น ๆ บุคคลทั่วไปในสังคมนั้นเดินข้ามถนนโดยไม่มีใครสนใจปฏิบัติตามสัญญาณไฟจราจร บุคคลที่มาจากต่างถิ่นก็มีแนวโน้มที่จะไม่สนใจปฏิบัติตามไปด้วย โดยนัยนี้ ยิ่งหน่วยงานของรัฐยกย่องหรือให้รางวัลต่อบุคคลผู้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องจนเป็นที่รับรู้รับทราบในวงกว้างมากยิ่งขึ้นเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มที่บุคคลอื่น ๆ ในสังคมจะเต็มใจปฏิบัติตามกฎหมายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

๔. การเลือกใช้เครื่องมือตามกลุ่มพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย (Responding to Types of Behaviors)

แท้จริงแล้วการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายก็มีประโยชน์ต่อตัวผู้ประกอบการเองด้วย ในหลายประการ อาทิ เป็นการลดความเสี่ยงเสียหายในทางเศรษฐกิจต่อผู้ประกอบการจากการถูกสภาพบังคับเชิงลงโทษ เป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้านความซื่อสัตย์ จริยธรรม และความรับผิดชอบในการประกอบธุรกิจ และเป็นการเสริมสร้างชื่อเสียงและความเชื่อมั่นในตัวผู้ประกอบการต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นนักลงทุน ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการ ตลอดจนหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น หากเกิดกรณีที่พบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายขึ้น กรณีดังกล่าวนั้นจึงอาจไม่ได้เกิดจากสาเหตุที่ว่าผู้ประกอบการมีเจตนาที่จะไม่ดำเนินการตามกฎหมายเสมอไป อีกทั้งการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ก็อาจมีระดับของความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะที่มากหรือน้อยแตกต่างกันได้ ด้วยเหตุนี้ ในกระบวนการกำกับดูแล หน่วยงานของรัฐจึงพึงใช้ดุลพินิจเพื่อเลือกใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลที่เหมาะสมต่อลักษณะเชิงพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่มีความแตกต่างกันเป็นรายกรณีไป

^{๑๐} Graham Russell and Helen Kirkman, *supra* note 5, 334.

(Responsive Regulation)^{๑๑} มากกว่าการบังคับใช้มาตรการแบบเหมารวม (One-size fits all) ตัวอย่างเครื่องมือที่จะสามารถใช้ในการกำกับดูแลก็เช่น (๑) การกำหนดนโยบายเพื่อตรากฎหมายและแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ชัดเจนเข้าใจง่าย (๒) การให้คำปรึกษาหารือ แนะนำโครงการฝึกอบรม ตลอดจนการสื่อสารและสร้างความร่วมมือ (๓) การใช้เทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อกับภาครัฐ (๔) การใช้สภาพบังคับทางกฎหมายภายใต้หลักความได้สัดส่วนกับความเสี่ยงเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ (Risk Based and Proportionate Enforcement) และ (๕) การยกย่องและให้รางวัลแก่ผู้ที่ตั้งใจปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเพื่อให้สามารถเลือกใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลได้อย่างเหมาะสมนั้น OECD มีข้อเสนอแนะว่าสามารถปรับใช้จากแนวทางการแบ่งกลุ่มพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการ และตามระดับของความเสี่ยงเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากพฤติกรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของบุคคลแต่ละกลุ่มดังกล่าว ที่ได้รับการศึกษาโดยหน่วยงานของประเทศสหราชอาณาจักร คือ Scottish Environmental Protection Agency (SEPA) ดังตัวอย่างในแผนภาพของ OECD ดังต่อไปนี้



Source: Scottish Environmental Protection Agency, <https://www.regulation.org.uk/deregulation-regulating-smes-and-individuals.html>

๑. กลุ่มผู้เป็นอาชญากร (Criminals) กล่าวคือ กลุ่มผู้มีพฤติกรรมเลวร้าย เพิกเฉยไม่เคารพต่อกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย มีเจตนากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างชัดเจน และการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสังคมส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะต้องบังคับใช้มาตรการซึ่งเป็นสภาพบังคับเชิงลงโทษอย่างเด็ดขาด^{๑๒}

^{๑๑} Graham Russell and Helen Kirkman, *supra* note 5, 336-337.

^{๑๒} Graham Russell, *supra* note 4, 6.

เช่น การสั่งปิดกิจการ (เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ) หรือสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ด้วยจำนวนเงินมหาศาล เนื่องจากการสั่งปรับเพียงเล็กน้อยจะไม่เกิดผลเป็นการป้องปราม การกระทำความผิดของบุคคลกลุ่มนี้ อนึ่ง จากการศึกษาของ OECD พบว่าบุคคลกลุ่มนี้ ในทางสถิติมีจำนวนเพียงไม่เกินร้อยละ ๕ ของผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั้งหมดเท่านั้น ดังนั้น แม้หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลกลุ่มนี้อย่างเข้มงวด แต่ก็ไม่ควรนำสภาพบังคับเชิงลงโทษระดับเดียวกันมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติทั่วไปสำหรับบุคคลอื่น ๆ ทั้งหมด เพราะอาจเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่เกินสมควรแก่เหตุต่อบุคคลอื่น ๆ ซึ่งแม้อาจมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่บ้างแต่ก็ขาดซึ่งเจตนาร้ายได้

๒. กลุ่มผู้หลีกเลี่ยงกฎหมาย (Chancers) เป็นกลุ่มบุคคลผู้มีพฤติกรรมที่ไม่ถึงขั้น มีเจตนาร้าย กล่าวคือ มีความเข้าใจในกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแต่ก็ขาดซึ่งความใส่ใจในการ ปฏิบัติตาม และอาจมีพฤติกรรมที่พยายามทดสอบขอบเขตและหาช่องโหว่ที่จะไม่ต้องปฏิบัติตาม กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนตนเล็ก ๆ น้อย ๆ แนวทางปฏิบัติที่ทาง OECD แนะนำสำหรับบุคคลกลุ่มนี้คือ หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อแสดงให้เห็นว่าขอบเขตใดที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถประพฤติปฏิบัติได้โดยไม่ผิดกฎหมาย และขอบเขตพฤติกรรมลักษณะใดที่กฎหมายไม่สามารถยอมรับได้ แต่อาจลดหลั่นความรุนแรง ของสภาพบังคับเชิงลงโทษลงมาจากบุคคลกลุ่มที่ ๑

๓. กลุ่มผู้ประมาทเลินเล่อหรือขาดความเข้าใจต่อกฎหมาย (Careless/Confused) สำหรับบุคคลกลุ่มนี้พฤติกรรมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้เกิดจากเจตนา เพียงแต่ อาจมีความประมาทเลินเล่อ หรือขาดซึ่งความรู้ความเข้าใจในกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ตน ต้องปฏิบัติ อีกทั้งผลของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นมิได้สร้างความเสี่ยงเสียหายที่ร้ายแรง ต่อประโยชน์สาธารณะ สำหรับบุคคลกลุ่มนี้หน่วยงานของรัฐพึงเน้นใช้มาตรการเผยแพร่แนวทาง ปฏิบัติที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย ตลอดจนการเตือนและให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นรายกรณี^{๑๓} ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเกิดความรู้ความเข้าใจ และลดความเสี่ยงที่จะเกิด การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ต่อไปในอนาคต

๔. กลุ่มผู้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliant) เป็นกลุ่มบุคคล ซึ่งมีพฤติกรรมที่ค่อนข้างมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ตลอดจนให้ความร่วมมือในการ ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่เป็นพื้นฐาน แม้อาจจะมีความสับสนหรือไม่เข้าใจในกฎเกณฑ์ที่เป็น รายละเอียดอยู่บ้าง แต่ก็มี ความพยายามในการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตาม กฎหมาย เช่น มีการปรึกษาหารือข้อกฎหมายเพื่อทำความเข้าใจ ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลในชั้น การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนเร่งแก้ไขความบกพร่องผิดพลาดที่ได้พบจากการตรวจสอบ จนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องครบถ้วนมากยิ่งขึ้นอยู่เสมอ หน่วยงานของรัฐจึงควร

^{๑๓} Graham Russell and Helen Kirkman, *supra* note 5, 338.

เก็บรวบรวมข้อมูลและรักษาเครือข่ายความร่วมมือกับบุคคลกลุ่มนี้ไว้^{๑๔} ทั้งเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน ตลอดจนเพื่อรับฟังความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือพัฒนาระบบการกำกับดูแลเพิ่มเติมต่อไปได้ในอนาคต

๕. กลุ่มผู้ที่เป็นแบบอย่างได้ (Champions) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติได้อย่างมีมาตรฐาน ซึ่งสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างสม่ำเสมอ สำหรับบุคคลกลุ่มนี้ นอกจากการเก็บรวบรวมข้อมูลและรักษาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกันแล้ว หน่วยงานของรัฐยังสมควรใช้มาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยยกย่องหรือให้รางวัลในลักษณะบุคคลต้นแบบ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย การออกประกาศเกียรติคุณ หรือเผยแพร่ข้อมูลรายชื่อตัวอย่างบุคคลซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ดี (White List) ให้เป็นที่รับรู้ต่อสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพื่อสร้างพฤติกรรมเลียนแบบ ซึ่งเป็นแรงผลักดันทางสังคมที่ผู้อื่นในสังคมจะสามารถยึดถือเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติตามต่อไปได้

มีตัวอย่างแนวทางการใช้ดุลพินิจเลือกใช้เครื่องมือเพื่อทดลองปรับใช้หลัก Regulatory Delivery ในประเทศลิทัวเนียเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ในโครงการคำประกาศปีแรก (The First Year Declaration) ผ่านข้อตกลงความร่วมมือซึ่งเป็นมาตรการแบบสมัครใจระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน ที่หน่วยงานกำกับดูแลซึ่งเข้าร่วมโครงการให้สัญญาว่าจะไม่ลงโทษปรับทางปกครองต่อองค์กรธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการในปีแรกของการดำเนินโครงการ ยกเว้นแต่กรณีที่พบว่าองค์กรธุรกิจดังกล่าวเจตนากระทำความผิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดระดับของความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมากเท่านั้น โครงการดังกล่าวมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กซึ่งเพิ่งเริ่มต้นดำเนินกิจการ ที่มักจะได้รับผลกระทบจากกฎหมายมากที่สุดเพราะยังขาดซึ่งความรู้ความเข้าใจในกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ภายใต้โครงการดังกล่าวนี้ แม้จะมีข้อตกลงว่าจะไม่มีการลงโทษปรับเมื่อตรวจสอบพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่หน่วยงานกำกับดูแลก็สามารถให้คำแนะนำและแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ เพื่อช่วยให้ธุรกิจของผู้ประกอบการอยู่รอดได้แม้จะมีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องครบถ้วนทุกประการ

จากผลการสำรวจในปี ค.ศ. ๒๐๑๔^{๑๕} พบว่าผู้ประกอบการในลิทัวเนียร้อยละ ๙๔ เห็นพ้องว่ากระบวนการกำกับดูแลภายใต้โครงการดังกล่าวเป็นประสบการณ์เชิงบวก เพราะช่วยเปลี่ยนสถานะของผู้ประกอบการจากผู้ถูกตรวจสอบมาเป็นหุ้นส่วนที่มีความรู้ความเข้าใจ และพร้อมให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง และเป็นการสร้าง

^{๑๔} Duncan Johnson, “Primary Authority as a Mechanism for Strengthening Regulator Consistency and Accountability”, *Regulatory Delivery*, (Hart Publishing 2019) 144.

^{๑๕} Giedrius Kadziauskas, “Transparency Approaches, Changing the Role of Supervisory Institutions in Lithuania”, *Regulatory Delivery*, (Hart Publishing 2019) 91.

สภาพแวดล้อมที่สนับสนุนธุรกิจ (Business-Friendly) เพราะช่วยลดความเสี่ยงต่อธุรกิจใหม่ที่ผู้ประกอบการยังขาดซึ่งความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนด โดยไม่ทำลายแรงจูงใจในการประกอบกิจการ

สำหรับในส่วนของภาครัฐ โครงการนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากเพราะได้รับความร่วมมือและแรงสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง รัฐบาลให้การส่งเสริมมาตรการนี้ด้วยการจัดงานเฉลิมฉลองและประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนทุกครั้งที่หน่วยงานกำกับดูแลหนึ่ง ๆ ตกลงเข้าร่วมโครงการ ทั้งมีการจัดประชุมคณะทำงานติดตามผลการดำเนินโครงการทุก ๆ ๒ สัปดาห์ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจของลิทัวเนียเข้าร่วมเป็นคณะทำงานด้วย เมื่อหน่วยงานกำกับดูแลใดเข้าร่วมโครงการก็จะได้รับเกียรติบัตรและคำชื่นชมต่อสาธารณะ ด้วยมาตรการส่งเสริมเหล่านี้ ส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลหลักทั้งหมด ๙ แห่งในลิทัวเนียสมัครใจเข้าร่วมโครงการนี้ แม้จะมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานความคืบหน้าในการดำเนินโครงการในส่วนของตนเสนอในที่ประชุมคณะทำงานทุก ๆ ๒ สัปดาห์ก็ตาม ความสำเร็จจากโครงการนี้ส่งผลให้ในระยะต่อมามีลิทัวเนียได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐ (The Law on Public Administration) กำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลมีหน้าที่เป็นการทั่วไปในการให้คำปรึกษาหรือการปฏิบัติตามกฎหมายแก่ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Principle of Provision of Methodological Assistance) และจะต้องพยายามนำมาตราการเชิงป้องกันความเสี่ยงเสียหายอื่น ๆ มาใช้บังคับเป็นอันดับแรกก่อนสภาพบังคับเชิงลงโทษด้วย

๕. การจำแนกความแตกต่างระหว่างภัยอันตราย (Hazard) กับความเสี่ยงเสียหาย (Risk)

ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและกำลังคนของรัฐอันถือเป็นต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจทุ่มทรัพยากรทั้งหมดที่มีเพื่อตรวจสอบกิจกรรมและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายกับบุคคลทุกคนในสังคมเพื่อควบคุมความเสี่ยงเสียหายตลอดเวลาได้ แต่มีความจำเป็นต้องเลือกบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้เพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมให้เหมาะสมกับระดับของความเสี่ยงเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งวิธีบริหารจัดการความเสี่ยงที่ได้ผลดีที่สุดคือการทำให้ "ผู้มีโอกาสสร้างความเสี่ยงเสียหาย" (เช่น ผู้ประกอบการในภาคธุรกิจ) ส่วนใหญ่รู้และเข้าใจกฎหมาย พร้อมทั้งมีพฤติกรรมที่ถูกต้องเพื่อดำเนินการบริหารจัดการความเสี่ยงเสียหายในส่วนของตนเป็นการเบื้องต้นแทน

การบริหารจัดการความเสี่ยงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายให้ต้องตามวัตถุประสงค์อันเป็นเป้าหมายที่รัฐต้องการปกป้อง ตัวอย่างเช่น ในกรณีของภัยธรรมชาติ แม้รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงภัยอันตราย (Hazard) จากภัยพิบัติอันมีมาสู่สาธารณะได้ แต่รัฐก็สามารถลดระดับของความเสี่ยงเสียหาย (Risk) ที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติผ่านการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างดีที่สุดแทนได้ เช่น แม้หน่วยงานของรัฐ

ไม่อาจหยุดยั้งมิให้เกิดแผ่นดินไหวหรือสึนามิอันเป็นภัยอันตราย แต่หน่วยงานของรัฐก็สามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้มีระบบเตือนภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ จัดให้มีการฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจด้านการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ ไปจนถึงการควบคุมให้ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคารปฏิบัติตามมาตรฐานการก่อสร้างอาคารอย่างเคร่งครัด เพื่อลดระดับของความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

อนึ่ง ในมุมมองด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงนี้ Regulatory Delivery จึงย่อมาหมายความถึงทุกกิจกรรมหรือการกระทำที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อให้มั่นใจได้ว่ากฎหมายได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงโดยผู้มีโอกาสสร้างความเสี่ยงเสียหายนั่นเอง

ในการปฏิบัติตามหลัก Regulatory Delivery สิ่งที่ทำหายที่สุดสำหรับหน่วยงานของรัฐคือ การระบุให้ชัดเจนตั้งแต่ในขั้นแรกว่าอะไรคือความเสี่ยงเสียหายที่แท้จริงที่รัฐจำเป็นต้องการบริหารจัดการ กล่าวโดยเฉพาะ Hazard หมายถึงสิ่งหรือสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ เช่น ภัยธรรมชาติ มลพิษ ขยะอุตสาหกรรม หรือสารเคมี ขณะที่ Risk หมายถึงค่าความน่าจะเป็นที่เหตุการณ์ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจริง และจะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายที่รัฐต้องการปกป้อง เช่น ชีวิตและร่างกายของประชาชน หรือระบบเศรษฐกิจ ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในทางปฏิบัตินั้นพบว่าบ่อยครั้งที่ผู้ตรากฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายมักสับสนระหว่าง Hazard กับ Risk เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐมุ่งให้ความสำคัญกับ Hazard แต่เพียงอย่างเดียว จึงต้องทุ่มทรัพยากรอย่างมหาศาลและกระจัดกระจายไปในการตรวจสอบเพื่อบังคับการตามกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วหากหน่วยงานของรัฐมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของ Risk ก็จะทำให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมสามารถออกแบบมาตรการได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบังคับใช้กฎหมายมากยิ่งขึ้น อาทิ เน้นการใช้มาตรการตรวจสอบกับลักษณะของการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในลักษณะที่มีความเสี่ยงเสียหายต่อสาธารณะค่อนข้างสูง ในกลุ่มผู้เป็นอาชญากร (Criminals) หรือกลุ่มผู้หลีกเลี่ยงกฎหมาย (Chancers) เป็นหลัก สำหรับในกรณีที่พบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในลักษณะที่มีความเสี่ยงเสียหายต่อสาธารณะต่ำ ในกลุ่มผู้ประมาทเลินเล่อหรือขาดความเข้าใจต่อกฎหมาย (Careless/Confused) หน่วยงานของรัฐก็สมควรเลือกดำเนินการตักเตือนและให้ความรู้ความเข้าใจ แทนการกำหนดมาตรการลงโทษ อนึ่ง ความรู้ความเข้าใจในเรื่อง Risk ยังช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถเปลี่ยนตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติหน้าที่ จากปริมาณการปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอน เช่น จำนวนครั้งที่ตรวจสอบหรือจำนวนค่าปรับที่ได้จัดเก็บ มาเป็นการวัดผลสัมฤทธิ์จากระดับของความเสียหายที่ลดลงให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม อนึ่ง ตัวอย่างข้อบกพร่องผิดพลาดในการจำแนกระหว่าง Hazard กับ Risk สามารถพิจารณาเพิ่มเติมในรายละเอียดได้จากตาราง

สิ่งที่มักเข้าใจกันว่าเป็น Risk แต่แท้จริงแล้วคือ Hazard	Risk ที่แท้จริงในกรณีดังกล่าว	ข้ออธิบาย
ภัยธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว	การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล	เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่รัฐไม่สามารถห้ามการเกิดแผ่นดินไหวได้ แต่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงเสียหายได้ด้วยการเตือนภัยและกำกับดูแลการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร
การปล่อยน้ำเสีย ไอเสีย ฝุ่น PM ๒.๕	การสูญเสียชีวิตและสุขภาพของบุคคล	เป็นเพียงตัวอย่างของมลพิษที่เกิดขึ้น แต่เป้าหมายที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องการปกป้อง แท้จริงแล้วคือชีวิตและสุขภาพของบุคคล ทิศทางในการกำกับดูแลในเชิงตรวจสอบจึงสมควรมุ่งเน้นไปที่พฤติกรรมของกลุ่มบุคคลที่ปล่อยมลพิษในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอย่างสำคัญ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม เป็นอันดับแรกสำหรับบุคคลกลุ่มอื่น ๆ อาจเลือกใช้มาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อผลักดันให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการปล่อยมลพิษ (เช่น มาตรการสนับสนุนการใช้รถยนต์ EV แทนรถยนต์ ICE หรือสนับสนุนการทำปุ๋ยชีวภาพแทนการเผาทำลายเศษวัสดุในภาคการเกษตร)

สิ่งที่มักเข้าใจกันว่าเป็น Risk แต่แท้จริงแล้วคือ Hazard	Risk ที่แท้จริงในกรณีดังกล่าว	ข้ออธิบาย
สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)	ความเสียหายต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐ	สัดส่วนตัวเลขผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากนโยบายการคุมกำเนิดในอดีตประกอบกับพฤติกรรมการตัดสินใจมีบุตรของบุคคลในสังคมยุคปัจจุบัน ไม่ใช่ความเสียหายในตัวเอง (แท้จริงแล้วยังถือเป็นการสร้างโอกาสในทางธุรกิจสำหรับตลาดในกลุ่มผู้สูงอายุเองด้วย) แต่ ความเสี่ยงเสียหายที่แท้จริงคือผลกระทบในเชิงลบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐ เช่น การขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตซึ่งอาจมีการใช้มาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อบริหารจัดการในส่วนนี้ได้ (เช่น มาตรการสนับสนุนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ ถูกกฎหมาย หรือมาตรการลดภาระของผู้ประสงค์ที่จะมีบุตร)
การหลอกลวงออนไลน์ (Cyber Scams)	ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินของรัฐ	เป็นวิธีการที่ผู้กระทำความผิดใช้ในการก่ออันตราย แต่ ความเสี่ยงเสียหายที่แท้จริงคือความสูญเสียทางการเงินจากการถูกหลอกลวงทั้งในระดับบุคคลและระดับประเทศ (ซึ่งรัฐอาจต้องเน้นมาตรการไปที่การป้องกันหรือลดทอน

สิ่งที่มักเข้าใจกันว่าเป็น Risk แต่แท้จริงแล้วคือ Hazard	Risk ที่แท้จริงในกรณีดังกล่าว	ข้ออธิบาย
		ตัวเลขความเสี่ยงเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจริงเมื่อมีการหลอกลวงแล้วเพิ่มเติม)

สำหรับระดับของความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐสมควรพิจารณาเพื่อจัดลำดับความสำคัญในการใช้ทรัพยากรเพื่อบังคับใช้กฎหมาย สามารถอธิบายได้ในรูปแบบของสมการความเสี่ยง คือ

$$\text{Risk (ระดับของความเสียหาย)} = \text{Probability (โอกาสเกิดอันตราย)} \times \text{Magnitude of Harm (ความรุนแรงของอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น)}$$

ในการคำนวณหาค่า Risk ดังสมการ นั้น ในเบื้องต้นจะต้องมีการระบุปัจจัยเสี่ยง (Risk Factors) และการให้น้ำหนัก (Weighting) เสียก่อน โดยมีหลักการดังต่อไปนี้

๑. การจำแนกประเภทของปัจจัยเสี่ยง (Types of Risk Factors) ในการระบุปัจจัยเสี่ยง โดยหลักแล้วไม่ได้พิจารณาปัจจัยจากเพียงประเภทของกิจการหรือกิจกรรม เช่น ในบริบทของการคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย และสุขภาพ การประกอบกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยปกติย่อมถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความเสี่ยงเสียหายสูงมากเมื่อเทียบกับการประกอบกิจการร้านซักรีด ซึ่งโดยปกติย่อมถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความเสี่ยงเสียหายต่ำ แต่ก็ยังคงเป็นปัจจัยเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เพราะยังไม่ได้มีการพิจารณาปัจจัยเกี่ยวกับพัฒนาการของเทคโนโลยีที่ช่วยป้องกันความเสียหายหรือพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการแต่ละรายซึ่งอาจมีความแตกต่างกันอยู่ด้วย ดังนั้น ในการจำแนกประเภทของปัจจัยเสี่ยงที่ถูกต้องครบถ้วนจะต้องมีการแยกแยะปัจจัยเสี่ยงออกเป็น ๒ ลักษณะ แล้วนำมาพิจารณาประกอบกัน เพื่อให้เห็นภาพรวมของความเสี่ยงทั้งหมดด้วย กล่าวคือ (๑.๑) เกณฑ์ความเสี่ยงเชิงวัตถุประสงค์หรือเกณฑ์คงที่ (Static Risk Criteria) เป็นปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางกายภาพหรือประเภทของกิจกรรมที่ถูกกำหนดไว้อย่างแน่นอน ตัวอย่างเช่น ประเภทของอาคาร (อาทิ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อาคารสูง หรือสถานบันเทิง เทียบกับร้านค้าปลีก) ขนาดของฝูงชนที่ใช้อาคาร จำนวนทางออกฉุกเฉิน วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง (อาทิ วัสดุฉนวนกันความร้อนเทียบกับวัสดุที่ติดไฟง่าย) และ (๑.๒) เกณฑ์ความเสี่ยงเชิงพลวัต (Dynamic Risk Criteria) เป็นปัจจัยเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาหรือขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการ ตัวอย่างเช่น ความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตหรือระบบการรักษาความมั่นคงปลอดภัย (อาทิ เทคโนโลยีในการป้องกันภัยจากแผ่นดินไหวในอาคารสูงสมัยใหม่ หรือเทคโนโลยีของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ประเภท SMR ซึ่งมีความมั่นคงปลอดภัยสูง

ย่อมถือเป็นปัจจัยที่ทำให้ระดับของความเสียหายรวมลดลงได้จากพัฒนาการด้านเทคโนโลยี (เมื่อเทียบกับอาคารสูงหรือโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในยุคก่อนหน้า) ตลอดจนประวัติการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรฐานการดำเนินงาน หรือความโปร่งใสในการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการ

๒. การให้ค่าน้ำหนักแก่ปัจจัยเสี่ยง (Weighting of Risk Factors) เนื่องจากปัจจัยเสี่ยงแต่ละประการมีความสำคัญไม่เท่ากันต่อกระบวนการตัดสินใจบังคับใช้กฎหมาย ในการให้ค่าน้ำหนักแก่ปัจจัยเสี่ยงจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (๒.๑) ความเกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์อันเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง กล่าวคือ ต้องให้ค่าน้ำหนักที่สูงกว่าต่อปัจจัยเสี่ยงซึ่งส่งผลกระทบต่อเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายต้องการคุ้มครอง เช่น หากวัตถุประสงค์คือการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ปัจจัยเรื่องสุขอนามัยในโรงฆ่าสัตว์ต้องได้รับค่าน้ำหนักมากกว่าปัจจัยด้านธุรการ (อาทิ ความบกพร่องในการทำบัญชี) ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการดังกล่าว (๒.๒) การเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีต กล่าวคือ การให้ค่าน้ำหนักต้องอ้างอิงจากข้อมูลและพยานหลักฐาน (Evidence-Based) ว่าปัจจัยใดที่มักเป็นสาเหตุหลักของการเกิดความเสียหายจริง และ (๒.๓) การจัดการความเสี่ยงที่ซ้อนทับกัน กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการเลือกดำเนินการจัดการความเสี่ยงจากปัจจัยหนึ่งให้ลดลงแต่กลับไปเพิ่มความเสี่ยงในอีกปัจจัยหนึ่ง อาทิ ในการประกอบกิจการสถานบันเทิง การที่ผู้ประกอบกิจการก่อสร้างสถานบันเทิงโดยใช้ฉนวนกันเสียง (ลดความเสี่ยงด้านมลภาวะทางเสียง) แต่เป็นวัสดุไวไฟ (เพิ่มความเสี่ยงด้านอัคคีภัย) หรือการปิดประตูทางออกเพื่อป้องกันคนลักลอบเข้าใช้บริการ (จัดการความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ) แต่เพิ่มความเสี่ยงต่อชีวิตของผู้ใช้บริการเมื่อต้องอพยพหนีไฟ ในกรณีนี้ปัจจัยเสี่ยงต่อชีวิตที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารประสงค์คุ้มครอง คือ ความเสี่ยงด้านอัคคีภัยต่าง ๆ ต้องได้รับค่าน้ำหนักความสำคัญสูงกว่า

การปรับใช้สมการความเสี่ยงตามหัวข้อนี้เข้ากับแนวทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมาย ในเบื้องต้นจะมีประโยชน์ต่อการจัดลำดับกลุ่มเป้าหมายในการบังคับใช้กฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีที่คำนวณได้ค่า Risk สูง หน่วยงานของรัฐย่อมจะต้องดำเนินการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมอย่างละเอียดโดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีประสบการณ์สูงดำเนินการเป็นประจำสม่ำเสมอ อาทิ กำหนดให้มีการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ณ สถานประกอบกิจการอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง แต่กรณีที่คำนวณได้ค่า Risk ต่ำ ก็อาจเน้นไปที่การตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสาร หรือสามารถเว้นระยะการตรวจสอบ ณ สถานประกอบกิจการออกไปได้มากยิ่งขึ้น (วิธีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ ๗ หลักการว่าด้วยแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการตรวจสอบและการใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย) ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการปรับใช้สมการความเสี่ยงก็คือ เป็นการแสดงถึงความโปร่งใสและเป็นธรรมของกระบวนการขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการมีหลักเกณฑ์และค่าน้ำหนักที่ชัดเจนในการคำนวณตามสมการความเสี่ยงเพื่อประกอบการตัดสินใจดำเนินการ

หรือไม่ดำเนินการอย่างไร อันจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยตอบคำถามจากทั้งภาคธุรกิจ และภาคประชาชนได้ว่า เหตุใดบางประเภทของกิจการ หรือสถานประกอบกิจการบางแห่งในหนึ่ง ประเภทกิจการ จึงต้องถูกตรวจสอบหรือใช้สภาพบังคับทางกฎหมายที่เข้มงวดเป็นพิเศษกว่า กิจการประเภทอื่น ๆ หรือสถานประกอบกิจการอื่นในประเภทเดียวกัน เป็นต้น

๖. หลักการว่าด้วยแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับระบบอนุญาต (OECD Best Practice Principles on Licensing and Permitting)

ระบบอนุญาต (Licensing and Permitting^{๑๖}) คือ หนึ่งในเครื่องมือในการกำกับดูแล ของหน่วยงานของรัฐและในขณะเดียวกันก็เป็นกระบวนการขั้นตอนที่จำเป็นสำหรับผู้ประกอบ กิจการและประชาชน เพื่อที่จะสามารถเริ่มดำเนินกิจกรรมบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนด ข้อสงวนเอาไว้ได้ เช่น การก่อสร้างอาคาร การประกอบกิจการโรงแรม การประกอบกิจการผลิต และจำหน่ายยา การนำเข้าสินค้าบางประเภท หรือการขับซีรยนต์ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การดำเนิน กิจกรรมดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับความยินยอมอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการได้จากหน่วยงานของรัฐ เสียก่อน (กล่าวคือ ได้รับคำสั่งทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตของหน่วยงาน ของรัฐเพื่อแสดงเจตนาว่ายินยอมให้ดำเนินการได้) ไม่ว่าความยินยอมดังกล่าวนี้จะเรียกชื่อว่า ใบอนุญาต (License/Permit) หนังสือรับรอง (Certificates) มติหรือคำสั่งอนุมัติหรือเห็นชอบให้ ดำเนินการ (Approvals) หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกัน วัตถุประสงค์หลัก ของระบบอนุญาต คือ การเตรียมความพร้อมเพื่อให้แน่ใจว่าความเสี่ยงเสียหายต่อประโยชน์ สาธารณะต่าง ๆ อาทิ สุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน ระบบเศรษฐกิจ หรือคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ได้รับการบริหารจัดการอย่างเหมาะสมแล้วเป็นเบื้องต้นก่อนที่ความเสี่ยงเสียหาย จากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นจะเกิดขึ้นจริง

^{๑๖} ในทางวิชาการคำว่า Licensing กับ Permitting มีความแตกต่างกันในรายละเอียดบางส่วน กล่าวคือ Licensing มีความหมายทำนองเดียวกันกับคำว่า “การอนุญาต (ให้ประกอบกิจการ/ประกอบ วิชาชีพ)” ซึ่งมักเป็นการกระบวนการขั้นตอนในการขอเข้าสู่ตลาดเพียงครั้งเดียวจากรัฐแล้วให้สามารถ ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ต่อเนื่องไปจนกว่าการอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นผลทางกฎหมาย หรืออาจไม่ใช่ การประกอบกิจการ/วิชาชีพ แต่มีลักษณะการขอรับอนุญาตเพียงครั้งเดียวเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะทำนองเดียวกัน (ไม่จำกัดจำนวนครั้ง หรือจำนวนโครงการ) เช่น ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (Factory License) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (Professional License) และใบอนุญาตขับซีรยนต์ (Driving License) ส่วนคำว่า Permitting จะมีความหมายค่อนข้าง “การอนุมัติ (ให้ดำเนินกิจกรรม)” ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐเป็นรายครั้งรายโครงการ ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติในระบบ กฎหมายไทยพบว่ามีการใช้คำว่า “การอนุญาต” กับสิ่งที่แท้จริงแล้วควรมีลักษณะเป็น “การอนุมัติ” ปะปนกัน อยู่บ้าง เช่น ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (Building Permit) หรือใบอนุญาตนำเข้าสินค้าควบคุม (Import Permit) ในที่นี้ จึงขอเรียบเรียงโดยใช้ถ้อยคำรวมกันไปว่าระบบอนุญาตเพื่อให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจ

จากการศึกษาของ OECD พบว่าที่ผ่านมามุมมองของภาคธุรกิจต่อระบบอนุญาตในภาพรวมนั้นไม่สู้ดีนักในหลาย ๆ ด้าน จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ OECD พยายามผลักดันให้หน่วยงานของรัฐสามารถปรับเปลี่ยนระบบอนุญาตจากการเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายภายใต้ระบบราชการ ซึ่งแยกตัวออกมาต่างหากจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจและภาคประชาชน ให้กลายเป็นหนึ่งในเครื่องมือด้านการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามหลัก Regulatory Delivery ที่สามารถสนับสนุนการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจผ่านการผลักดันวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้บรรลุผลได้อย่างแท้จริงในขณะเดียวกันด้วย OECD จึงได้นำเสนอแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice^{๑๗}) ซึ่งเป็นคำแนะนำเชิงบรรทัดฐานสำหรับรัฐต่าง ๆ อันมีที่มาจากผลการศึกษาที่ OECD จัดทำร่วมกับกลุ่มธุรกิจและองค์กรต่าง ๆ ในเครือข่ายของ OECD สรุปเป็นหลักการสำคัญได้ดังต่อไปนี้

๑. การตอบสนองต่อผลลัพธ์เชิงนโยบาย (Policy Outcome) ในระดับสากลเป็นที่ทราบกันดีว่าระบบอนุญาตถูกนำมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยจนเกินไป คล้ายกับเป็นเครื่องมือสำเร็จรูปสำหรับทุก ๆ กิจกรรมที่รัฐมีนโยบายที่จะกำกับดูแล ตัวอย่างเช่น จากการศึกษาพบว่าในจำนวน ๑๗ ประเทศจากทั้งหมด ๓๘ ประเทศสมาชิกของ OECD ยังคงบังคับให้การประกอบกิจการค้าปลีก เช่น ร้านขายเสื้อผ้าหรือหนังสือบางประเภทต้องมีใบอนุญาต ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่มีระดับของความเสียหายต่ำมาก อันเป็นสภาพปัญหาทำนองเดียวกันกับวิธีคิดที่ว่าการตรากฎหมายเพิ่มเติมคือคำตอบของทุกการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ไม่ถูกต้องนัก เพราะแท้จริงแล้ว **ในชั้นของการยกร่างและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย** เครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลโดยกฎหมายที่เหมาะสมสมควรต้องเลือกใช้ในประเภทที่สามารถตอบสนองต่อนิตินโยบายได้อย่างได้สัดส่วนกับระดับของความเสียหาย เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของกฎหมายมิใช่เพียงการกำหนดให้มีระบบอนุญาตเพียงเพราะมีแนวทางการยกร่างกฎหมายแบบที่เคยดำเนินการกันมาในอดีต

ยิ่งกว่านั้น การที่กฎหมายกำหนดให้มีระบบอนุญาตแม้แต่ในกิจกรรมที่มีระดับของความเสียหายต่ำนั้น มีข้ออ่อนในตัวเองหลายประการ อาทิ (๑) เป็นการสร้างขั้นตอนและต้นทุนในการประกอบกิจการโดยไม่จำเป็น ทำให้การตัดสินใจลงทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจล่าช้าหรือมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยลง ซึ่งบั่นทอนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเกิดขึ้นของนวัตกรรมใหม่ ๆ ในทางกลับกัน ระบบอนุญาตที่ถูกกำหนดไว้อย่างเหมาะสมจะช่วยเปิดทางให้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ สามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่สร้างอันตรายต่อสังคม (๒) ความล่าช้าของการพิจารณาในระบบอนุญาตอาจเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งกระบวนการแก้ไขปัญหา

^{๑๗} สรุปข้อมูลเพิ่มเติมประกอบเนื้อหาการบรรยายในหัวข้อนี้จาก *OECD, Best Practice Principles for Licensing and Permitting – How to Manage Risks While Supporting Growth, (OECD 2025)*, <https://www.oecd.org/en/publications/best-practice-principles-for-licensing-and-permitting_5f63586d-en/full-report.html> accessed 9th March 2026.

ในช่วงเหตุการณ์ฉุกเฉิน หากกฎหมายมิได้กำหนดข้อยกเว้นหรือลดหย่อนความเข้มข้นของมาตรการเอาไว้ ตัวอย่างเช่น กรณีเกิดโรคระบาด ซึ่งสังคมต้องการการผลิตหรือนำเข้ายาและอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่รวดเร็วเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการ แต่กลับต้องผ่านการพิจารณาอนุญาตเต็มรูปแบบเสียก่อน และ (๓) อาจเป็นการลดทอนความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายจากทั้งภาคธุรกิจและภาคประชาชน หากกฎหมายกำหนดให้นำระบบอนุญาตมาใช้เพียงเพื่อเป็นช่องทางในการจัดเก็บรายได้ในระบบให้แก่รัฐ หรือถูกนำไปใช้เป็นช่องทางในการเรียกรับเงินนอกระบบเพื่อหลีกเลี่ยงการที่ต้องเข้าสู่ระบบอนุญาตอีกชั้นหนึ่ง ในทางกลับกัน ระบบอนุญาตที่ดีจะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมว่าภาครัฐกำลังทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะอย่างมีความรับผิดชอบ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงพึงต้องพิจารณาถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามนิติบัญญัติของรัฐเสียก่อนเป็นเบื้องต้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน ต่อมาจึงพิจารณาประเมินระดับของความเสียหาย (Risk Assessment) ของกิจกรรมที่ประสงค์จะกำกับดูแล แล้วเปรียบเทียบโดยชั่งน้ำหนักกับต้นทุนของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย (การตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายต่อผู้ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตแต่ฝ่าฝืนประกอบกิจการหรือกิจกรรมนั้น ๆ) ตลอดจนผลประโยชน์ที่จะต้องสูญเสียไปของภาคธุรกิจหรือภาคประชาชน (สิทธิและเสรีภาพ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ หรือเสรีภาพในการประกอบกิจการและการประกอบอาชีพ ซึ่งอาจคำนวณเป็นเงินได้หรือไม่ก็ตาม) ต่อไปว่ามีความจำเป็นต้องใช้ระบบอนุญาตเพื่อให้การกำกับดูแลบรรลุวัตถุประสงค์ในเชิงนิติบัญญัตินั้น ๆ ที่รัฐกำหนดไว้จริง ๆ หรือไม่

๒. ความได้สัดส่วนต่อระดับของความเสียหาย (Proportionate to Risk) เนื่องจากระบบอนุญาตจะเป็นประโยชน์ก็ต่อเมื่อสามารถปรับใช้เพื่อกำกับดูแลกิจกรรมบางประเภทอย่างมีความได้สัดส่วนกับระดับของความเสียหาย กล่าวคือ เฉพาะในกรณีที่จำเป็นเนื่องจากระดับของความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมนั้นอยู่ในระดับที่สูงมาก (Very High Risk) (เช่น การผลิตสารเคมี การแปรรูปเนื้อสัตว์ หรือการเปิดเหมืองแร่) และจำเป็นจะต้องถูกตรวจสอบให้แน่ใจเสียตั้งแต่ในขั้นก่อนเริ่มดำเนินกิจกรรม ว่าเงื่อนไขเบื้องต้นตามที่กฎหมายกำหนดได้ถูกจัดเตรียมไว้อย่างถูกต้องครบถ้วนเพื่อลดความเสี่ยงเสียหายเหล่านั้น มิเช่นนั้นแล้วอาจเกิดความเสียหายที่ไม่สามารถหรือยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง อาทิ การปนเปื้อนของสารเคมีในอาหารหรือในสิ่งแวดล้อม หรือการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

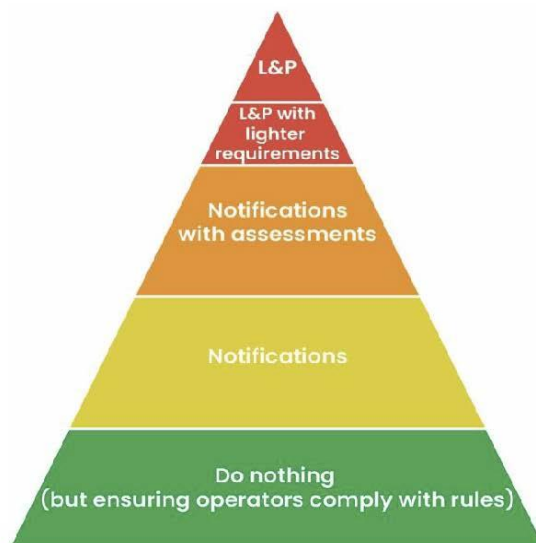
อนึ่ง ในทางกฎหมายยังมีเครื่องมือในการกำกับดูแลประการอื่น ๆ ที่มีระดับความเข้มข้นของมาตรการน้อยกว่าระบบอนุญาต ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้เพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมให้ได้สัดส่วนตามระดับของความเสียหายที่ลดหลั่นลงมา เช่น ระบบอนุญาตแบบลดรูป (ลดกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้กระชับมากยิ่งขึ้น) หรือ Licensing and Permitting with Lighter Requirements (หมายความรวมถึงการขึ้นทะเบียน (Registration)) สำหรับความเสี่ยงสูงในระดับที่ต่ำลงมา (High Risk) การแจ้งข้อมูลเพื่อให้ตรวจประเมิน

ก่อนดำเนินการ (Notifications with Assessments^{๑๘}) สำหรับระดับความเสี่ยงปานกลาง (Medium Risk) การแจ้งให้ทราบก่อนดำเนินการ (Notification) การรับรองตนเอง^{๑๙} หรือการกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานในการประกอบกิจการตามกฎหมายเพื่อให้ปฏิบัติ แล้วดำเนินการตรวจสอบในภายหลัง (Self-Declaration/Prescriptions and Ex-post Regulation) สำหรับความเสี่ยงในระดับต่ำ (Low Risk) ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการสำหรับกลุ่ม Low Risk นั้นค่อนข้างมีความคล่องตัวสำหรับผู้สนใจเริ่มประกอบกิจการ ด้วยเหตุที่สามารถเริ่มประกอบกิจการไปก่อนได้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องรอการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เสียก่อน และทั้งนี้ ในบางกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็อาจไม่จำเป็นต้องมีมาตรการกำกับดูแลตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ แต่ใช้บังคับกฎหมายทั่วไปฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีอยู่แล้วในระบบกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลก็ได้ ดังปรากฏตัวอย่างตามแผนภาพพีระมิดของ OECD แสดงเครื่องมือกำกับดูแลตามกฎหมายที่เหมาะสมกับระดับของความเสี่ยงเสียหาย

^{๑๘} ในทางตำราเป็นมาตรการที่ลดขั้นตอนในการพิจารณาแต่ยังคงมีการตรวจสอบเบื้องต้น เช่น เป็นการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนตามเอกสารเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนข้อมูลประกอบอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ก่อนที่รัฐจะยินยอมให้ดำเนินกิจกรรมได้ผ่านการออกคำสั่งทางปกครองในรูปแบบใบรับแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่

^{๑๙} การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้บุคคลให้คำยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับตนเองว่าถูกต้องและเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายได้ระบุไว้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานภายนอกมาตรวจสอบหรือออกใบรับรองให้ ในขณะที่จะเริ่มประกอบกิจการ แต่บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบต่อความถูกต้องของข้อมูลทั้งหมด โดยหากหน่วยงานของรัฐตรวจสอบพบในภายหลังว่าการยืนยันความถูกต้องของข้อมูลนั้นไม่เป็นความจริง ผู้รับรองอาจมีความผิดและถูกลงโทษตามกฎหมาย

Figure 2. A risk-proportionate approach to L&P



Source: (OECD, 2025^[2]), Best Practice Principles for Licensing and Permitting, OECD Publishing, Paris.

ด้วยเหตุนี้ ในชั้นการยกร่างและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย หากหน่วยงานของรัฐประสงค์ที่จะกำหนดให้มีระบบอนุญาต จึงสมควรต้องมีข้อมูลสนับสนุนว่า กิจกรรมที่ประสงค์ที่จะกำกับดูแลตามร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ มีระดับของความเสี่ยงเสียหายที่สูงมาก และไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะจัดการความเสี่ยงเสียหายได้อย่างเหมาะสมเท่ากับระบบอนุญาตอีกแล้ว อนึ่ง แนวทางนี้มีตัวอย่างในการปฏิรูประบบกฎหมายของประเทศกรีซ ที่ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๓-๒๐๑๔ ประเทศกรีซต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ จนองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น IMF และ European Commission ต้องเข้ามาแทรกแซงแนวทางการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และหนึ่งในข้อตกลงที่องค์การระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศกรีซต้องดำเนินการเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับมาตรการสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหา ก็คือการปฏิรูประบบอนุญาต เนื่องจากระบบอนุญาตที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในกฎหมายหลายฉบับของกรีซในขณะนั้นถูกมองว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการค้า การลงทุน และการเข้าสู่ตลาด อีกทั้งมีกระบวนการขั้นตอนที่ซับซ้อนมากจนเกินไป กลายเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตคอร์รัปชันและใช้อำนาจโดยมิชอบ ปัจจุบันแนวทางในการตรากฎหมายของประเทศกรีซจึงยึดถือหลักการที่สำคัญว่า “ห้ามมิให้มีระบบอนุญาตเว้นแต่จะมีเหตุผลความจำเป็นรองรับอย่างชัดเจน” (No licensing unless justified) กล่าวคือ ผู้ตรากฎหมายและหน่วยงานของรัฐต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ากิจกรรมนั้น ๆ มีระดับของความเสี่ยงเสียหายที่สูงมากเท่านั้น ทั้งจะต้องพิสูจน์ให้ได้ด้วยว่าไม่มีวิธีการอื่นใดอีกแล้วที่จะจัดการความเสี่ยงเสียหายนั้นได้อย่างเหมาะสมนอกจากการใช้ระบบอนุญาต จึงจะสามารถกำหนดให้มีระบบอนุญาตในร่างกฎหมายได้

๓. ความสอดคล้องกับขั้นตอนการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย (Inspection and Enforcement) การอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กับขั้นตอนการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย เพราะแต่ละขั้นตอนนี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำกับดูแล กล่าวโดยเฉพาะคือ รัฐควรนำหลักเกณฑ์การประเมินระดับของความเสียหายเสียหายมาใช้ในการวางแผนการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย เมื่อพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยระบบอนุญาตด้วย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เสียทรัพยากรไปกับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะต่ำ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้จะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อระบบอนุญาตได้ถูกออกแบบมาใช้เท่าที่จำเป็นและไม่สร้างภาระเกินสมควร เพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบกิจการประสงค์ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายโดยขอรับอนุญาตด้วยความสมัครใจเป็นเบื้องต้น

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาของ OECD พบว่าในบางกรณีหน่วยงานของรัฐต่างหน่วยงานที่มีภารกิจในการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจเรื่องเดียวกันผ่านระบบอนุญาต กลับปฏิบัติหน้าที่แยกกัน มีการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายอย่างกระจัดกระจาย เกิดความซ้ำซ้อนเพราะขาดการสื่อสารและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้การใช้ระบบอนุญาตกลายเป็นมาตรการที่สร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการเกินสมควร อาทิ การมีใบอนุญาตที่ต้องขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการเรื่องเดียวกันหลายใบ และต้องขออนุญาตหลายครั้ง ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับทั้งกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะ มีการตรวจสอบการประกอบกิจการและเรียกเก็บข้อมูลที่ซ้ำซ้อนจากหลายหน่วยงานทั้ง ๆ ที่เป็นไปเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรในการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่จำเป็นสร้างความสับสนแก่ผู้ประกอบการ และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงเสียหายร่วมกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่บางเหตุการณ์ต้องการความร่วมมือในการบริหารจัดการจากหลากหลายมิติ ในการนี้ OECD จึงได้มีหลักการเพื่อนำหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องของกระบวนการขั้นตอนทั้งหมดตั้งแต่การอนุญาตไปจนถึงการใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย โดยจะต้องร่วมผลักดันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อนกัน ตามหลักการเรื่อง Regulatory Delivery ด้วย

๔. การอำนวยความสะดวกเพื่อให้สอดคล้องกับหลักผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง (User-Friendly/User Centric Approach) หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจอนุญาตจะต้องพยายามปรับตัวเข้าหาผู้ขออนุญาตในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณะ โดยจะต้องมีการสื่อสารและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียเพื่อทำความเข้าใจในอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริง ตลอดจนต้องทำความเข้าใจพฤติกรรมของผู้ใช้บริการ และออกแบบเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขั้นตอนในระบบอนุญาตให้มีความเป็นมิตรต่อผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถเข้าใจกระบวนการขั้นตอนทั้งหมดได้จริงในทางปฏิบัติด้วย ตัวอย่างเช่น การออกแบบระบบให้ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาตซึ่งตนต้องริเริ่มดำเนินการทั้งหมดได้ ณ จุดเดียว ไม่มีความซับซ้อนหรือเผยแพร่ข้อมูลที่กระจัดกระจาย และให้ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตในระบบดิจิทัลได้ พร้อมทั้งมีคำอธิบายแต่ละขั้นตอน

ที่จะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบโดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายสำหรับบุคคลทั่วไป อนึ่ง ในกรณีที่มีการประกอบกิจการหนึ่งจำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากหลายหน่วยงาน รัฐพึงดำเนินการตามหลักการยื่นเอกสารเพียงครั้งเดียว (Once-Only Principle) เพื่อให้สามารถบูรณาการฐานข้อมูลภาครัฐ โดยนำข้อมูลที่ได้จัดเก็บแล้วครั้งหนึ่งไปใช้ได้กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านระบบรัฐบาลดิจิทัล ทั้งนี้ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสร้างความสะดวกสบายให้กับทั้งผู้ประกอบการและประชาชนให้ได้มากที่สุด

๕. การปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนในระบบอนุญาตให้มีความกระชับ คล่องตัว และยืดหยุ่น (Streamline and Flexible Process) หลักการข้อนี้กำหนดหน้าที่เชิงรุกให้หน่วยงานของรัฐมุ่งเน้นการลดภาระจากความซับซ้อนของระบบ (เช่น ระบบอนุญาตที่กำหนดขั้นตอนให้ผู้ขออนุญาตต้องติดต่อกับทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการปะปนกัน แทนที่จะให้หน่วยงานของรัฐทั้งสองประสานข้อมูลระหว่างกันเอง) โดยจะต้องพยายามตรวจสอบข้อบกพร่องหรือความซับซ้อนของขั้นตอนในส่วนที่ไม่จำเป็น พร้อมทั้งปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทั้งหมดในระบบอนุญาตให้มีความคล่องตัวและเป็นมาตรฐานเดียวกันอยู่เสมอ ยิ่งกว่านั้น **ในชั้นการยกร่างและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย** รัฐสมควรพิจารณาให้มีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นการขออนุญาตหรือลดระดับความเข้มข้นของกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้มีความยืดหยุ่นและสามารถเร่งรัดกระบวนการเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤติ (เช่น โศคราะห์ การขาดแคลนพลังงาน หรือภาวะสงคราม) ได้อย่างทันท่วงทีด้วย

๖. การจัดให้มีหลักประกันความเป็นธรรมและจรรยาบรรณในระบบอนุญาต (Ensuring Fairness and Integrity) หลักการนี้เน้นย้ำว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องทำให้แน่ใจว่ากระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตมีหลักประกันความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม ความมีจรรยาบรรณของผู้ปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนความโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยการตัดสินใจอนุญาตหรือปฏิเสธไม่อนุญาตจะต้องมีเหตุผลรองรับที่ชัดเจน ซึ่งสามารถอ้างอิงได้จากระดับของความเสียหาย มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อป้องกันการทุจริตหรือการเรียกรับผลประโยชน์ ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านกระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจอนุญาตด้วย

๗. หลักการว่าด้วยแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการตรวจสอบและการใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย (OECD Best Practice Principles for Regulation Enforcement and Inspections)

หลักการในหัวข้อนี้อ้างอิงจากเอกสารว่าด้วยแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของ OECD ซึ่งได้ตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๔^{๒๐} ประกอบกับเอกสารชุดคู่มือประกอบการทำงานที่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่เพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๘^{๒๑} เนื่องจาก OECD ตระหนักว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในสังคมเพื่อให้รัฐบรรลุเป้าหมายทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม กฎหมายจะไม่มีผลในทางปฏิบัติหากขาดซึ่งการตรวจสอบและการใช้สภาพบังคับทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมาย เอกสารนี้จึงนำเสนอหลักการซึ่งเป็นคำแนะนำเชิงบรรทัดฐาน เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถประเมินและปรับปรุงกระบวนการทำงานเกี่ยวกับการตรวจสอบและการใช้สภาพบังคับทางกฎหมายให้บรรลุผลตามกฎหมาย โดยใช้ทรัพยากรของรัฐให้น้อยลงและลดภาระแก่ภาคธุรกิจให้ได้มากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลัก Regulatory Delivery สรุปเป็นหลักการที่สำคัญประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การบังคับใช้กฎหมายภายใต้พื้นฐานของข้อมูลและพยานหลักฐาน (Evidence-Based Enforcement) กล่าวคือ การตัดสินใจดำเนินการของหน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายต้องตั้งอยู่บนฐานแห่งข้อมูลและพยานหลักฐานที่ชัดเจน ไม่ใช่ดำเนินการตามแบบแผน ความคุ้นชิน หรือการตอบสนองต่อเหตุการณ์เฉพาะแต่หน้าเพียงอย่างเดียว อีกทั้งการวัดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ควรที่จะหลีกเลี่ยงแต่เพียงการใช้ข้อมูลจากกิจกรรมอันเป็นขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตามทีละขั้นตอนในกฎหมายอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เช่น จำนวนการตรวจสอบ หรือจำนวนเงินค่าปรับ เพราะจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในเชิงลบแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการพยายามตรวจสอบหรือใช้สภาพบังคับทางกฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็นได้ แต่ควรมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติอันเป็นผลลัพธ์จากระดับของความเสี่ยงเสียหายที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง เช่น จำนวนผู้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากเหตุอันตรายประกอบด้วย ยิ่งกว่านั้น มีข้อเสนอแนะว่าหน่วยงานของรัฐควรจัดทำ

^{๒๐} สรุปข้อมูลเพิ่มเติมประกอบเนื้อหาการบรรยายในหัวข้อนี้จาก OECD, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Enforcement and Inspections*, (OECD 2014), <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/05/regulatory-enforcement-and-inspections_g1g3b1b4/9789264208117-en.pdf> accessed 9th March 2026.

^{๒๑} สรุปข้อมูลเพิ่มเติมประกอบเนื้อหาการบรรยายในหัวข้อนี้จาก OECD, *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, (OECD 2018), <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/08/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit_g1g931ce/9789264303959-en.pdf> accessed 9th March 2026.

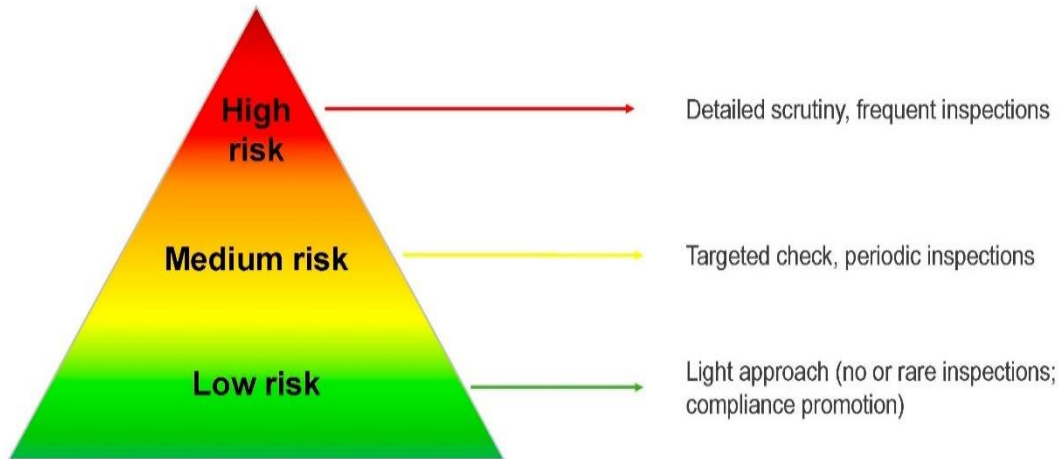
แบบสำรวจความพึงพอใจและรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ประกอบการและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ (เช่น พนักงานในสถานประกอบการหรือผู้ใช้บริการในกิจการที่เข้าดำเนินการตรวจสอบ) แบบสุ่มทุก ๆ ๒ ถึง ๓ ปี เพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ใช้บริการสาธารณะ แล้วนำมาใช้ประกอบการพิจารณาควบคู่กันไปกับข้อมูลเชิงสถิติ ข้อมูลทั้งหมดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมาย (Cost-Benefit Analysis) เพื่อให้รัฐสามารถทบทวนการจัดโครงสร้างหน่วยงาน เครื่องมือที่ใช้ และงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับระดับของความเสียหายได้ต่อไป

๒. การเลือกใช้เครื่องมืออย่างเหมาะสม (Selectivity) หมายถึงการเลือกใช้มาตรการอันเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ กล่าวคือ โดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย (โดยหลักคือสภาพบังคับในทางปกครอง) ในทุกเรื่องด้วยตัวเอง แต่สมควรเลือกใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่น แทนที่จะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบในทุกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รัฐควรพิจารณาระดับของความเสียหาย โดยหากการละเมิดต่อกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงในระดับที่ยากหรือไม่อาจที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง หน่วยงานของรัฐก็จำเป็นต้องดำเนินการเข้าตรวจสอบเพื่อเป็นการป้องกันล่วงหน้า แต่ในบางกรณีรัฐอาจเลือกใช้กลไกอื่น ๆ แทนมาตรการทางปกครองที่จะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หากเห็นว่าเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าก็ได้ อาทิ (๑) กำหนดให้การประกอบกิจการบางประเภทต้องมีระบบการเฝ้าระวังตนเอง (Self-Monitoring) และรายงานผล เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถลดความถี่ในการเข้าตรวจสอบหน้างานจริง (๒) ใช้การมอบอำนาจในการรับรองมาตรฐาน (Certification) หรือการรับรองระบบ (Accreditation) ให้แก่หน่วยงานเอกชนที่มีมาตรฐานเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลแทนหน่วยงานของรัฐ สำหรับในบางกิจการซึ่งเอกชนมีความสามารถในการเป็นผู้กำกับดูแลแทนรัฐได้ และให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานการดำเนินการ ตลอดจนใช้สภาพบังคับทางปกครองต่อหน่วยงานเอกชนเหล่านั้นหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ได้รับมอบอำนาจให้กำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือแก่ผู้ใช้บริการสาธารณะอีกชั้นหนึ่ง (๓) การให้ผู้เสียหายเป็นผู้ตัดสินใจริเริ่มดำเนินคดีในศาล เช่น คดีแพ่ง เพื่อให้มีคำพิพากษาบังคับให้เป็นไปตามสิทธิที่กฎหมายบัญญัติรับรองโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นกรณีที่ความเสียหายสามารถชดเชยหรือเยียวยาได้ในภายหลัง (กล่าวคือ อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้) (๔) กลไกตลาด โดยใช้การแข่งขันและทางเลือกของผู้บริโภคเป็นแรงกดดันให้ผู้ประกอบการรักษามาตรฐานการผลิตหรือการให้บริการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อรักษาฐานลูกค้าเอาไว้ เว้นแต่ในกรณีที่คู่สัญญาในตลาดมีอำนาจต่อรองแตกต่างกันมากจนกลไกตลาดล้มเหลว รัฐก็อาจต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแทรกแซงในบางส่วน และ (๕) กลไกจากภาคเอกชนและประชาสังคม เช่น อาศัยข้อมูลจากการตรวจสอบที่เป็นอิสระจากกลุ่มพลเมืองที่รวมตัวกันทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ซึ่งเผยแพร่ผลการตรวจสอบสู่สาธารณะ

๓. การจัดลำดับความสำคัญตามระดับของความเสียหายและดำเนินการด้วยความพอสมควรแก่เหตุ (Risk Focus and Proportionality) ดังได้กล่าวไว้ในหลักการตามข้อ ๒. ว่าหน่วยงานของรัฐพึงละเว้นจากการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย ต่อทุกกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเหมารวม ซึ่งเป็นไปไม่ได้โดยตัวเองโดยสภาพจากทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด และการพยายามดำเนินการเช่นนั้นจะสร้างภาระทางธุรการที่มากเกินไปจนเกินไป หลักการในข้อ ๓ นี้จึงได้นำเสนอแนวทางปฏิบัติในรายละเอียดว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมที่ต้องดำเนินการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับ ผ่านการประเมินระดับของความเสียหาย (Risk Assessment) โดยพิจารณาถึงระดับของความเสียหายที่ผู้ดำเนินกิจกรรมแต่ละรายอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง

หลักการนี้สามารถอธิบายในเชิงการยกตัวอย่างในเบื้องต้น เช่น ในการประกอบกิจการที่มีระดับของความเสียหายสูงเมื่อคำนวณจากองค์ประกอบด้านลักษณะของประเภทกิจกรรมร่วมกับประวัติการปฏิบัติตามกฎหมาย อาทิ ในกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ที่ผู้ประกอบกิจการเคยมีประวัติการไม่ปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนในระบบอนุญาต เพราะประกอบกิจการโดยขาดต่ออายุใบอนุญาต ณ ช่วงเวลาหนึ่ง และเคยบกพร่องไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการประกอบกิจการจนเสี่ยงที่จะกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ได้ดำเนินการระงับเหตุแล้ว กิจการดังกล่าวย่อมจะต้องถูกตรวจสอบและใช้สภาพบังคับอย่างเข้มงวดและบ่อยครั้งที่สุด ส่วนกิจการประเภทเดียวกันที่ผู้ประกอบกิจการมีประวัติการปฏิบัติตามกฎหมายที่ดีอย่างต่อเนื่องก็สมควรได้รับการยอมรับในระดับความน่าเชื่อถือ (Earned Recognition) เป็นการให้รางวัลตอบแทน โดยถูกจัดอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงที่ต่ำกว่า และได้รับการลดหย่อนความถี่ในการตรวจสอบลงมา เพื่อเป็นการลดต้นทุนและเพิ่มความคล่องตัวในการประกอบกิจการ ทั้งนี้ การที่จะแบ่งแยกระดับของความเสียหายเช่นนี้ได้ หน่วยงานของรัฐย่อมจะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานที่เพียงพอ ทั้งในส่วนของสถิติย้อนหลังจากผลการบังคับใช้กฎหมาย ประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนข้อมูลเปรียบเทียบจากต่างประเทศ (หากจำเป็น) ข้อมูลที่บ่งชี้ถึงระดับของความเสียหายที่แตกต่างกันไปสำหรับผู้ประกอบกิจการแต่ละประเภทหรือแต่ละรายในกิจการประเภทเดียวกันเหล่านี้จะมีประโยชน์ในการช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถตอบคำถามจากสังคมและผู้มีส่วนได้เสียได้ว่า เหตุใดจึงเลือกดำเนินการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายกับผู้ประกอบกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือรายใดรายหนึ่งอย่างเข้มข้นมากกว่าหรือเข้มข้นน้อยกว่าประเภทอื่นหรือรายอื่น

อนึ่ง ทาง OECD ได้นำเสนอแผนภาพพีระมิดลำดับชั้นของความเสี่ยงเสียหาย (Risk Pyramid) เมทริกซ์การประเมินความเสี่ยง (Risk Matrix) และตัวอย่างกิจกรรมที่ได้จำแนกไว้ตามตารางเมทริกซ์ (Matrix Chart) เพื่อประโยชน์ในการปรับใช้ในการปฏิบัติงาน ดังแสดงในแผนภาพทั้งสามตามลำดับ



Building a risk matrix

	Very low	Low	Medium	High	Very high
High	Lower Medium	Upper Medium	Upper Medium	High	High
Upper medium	Lower Medium	Lower Medium	Upper Medium	Upper Medium	High
Lower medium	Low	Lower Medium	Lower Medium	Upper Medium	Upper Medium
Low	Low	Low	Lower Medium	Lower Medium	Upper Medium

Risks inform priorities by guiding the **targeting** of inspections and the **measures** to be decided upon by inspectors **based on the risk level** posed by each establishment, project, or object

	RES projects	Construction	Environmental protection
High risk	Offshore wind farm	High building in an urban centre	Chemical plant with toxic emissions
Medium risk	Large scale solar farm	Mid-size retail shop in a non-residential area	Recycling non-hazardous waste
Low risk	Rooftop solar panels on a house	Interior renovation in a house	Energy efficient lighting installation

Risk Matrix (แผนภาพที่สอง) ในแกนนอนแสดงค่าความน่าจะเป็นที่จะเกิดเหตุการณ์ อันไม่พึงประสงค์ (โอกาสเกิดภัยอันตราย) ในขณะที่แกนตั้งแสดงถึงค่าความรุนแรงหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้น (ความรุนแรงของภัยอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น) ซึ่งเมื่อนำค่าจากทั้งสองแกนที่ตรงกันมาคูณกันตามสมการความเสี่ยงก็จะได้ผลลัพธ์เป็นค่าระดับของความเสี่ยงเสียหายเพื่อนำมาใช้ในการจัดประเภทของกลุ่มกิจการการลงใน Matrix Chart ต่อไป

จากตัวอย่างใน Matrix Chart (แผนภาพที่สาม) แสดงข้อมูลดังต่อไปนี้ (๑) สำหรับกิจการในโครงการพลังงานหมุนเวียน (RES projects) ต่าง ๆ กล่าวโดยทั่วไป (กรณีไม่ปรากฏว่าผู้ประกอบการมีพฤติกรรมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย) จะจัดระดับความเสี่ยงดังนี้ กิจการโครงการฟาร์มกังหันลมในทะเล (Offshore Wind Farm) จัดอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงสูง (High Risk) โซลาร์ฟาร์มขนาดใหญ่ จัดอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงปานกลาง (Medium Risk) และแผงโซลาร์เซลล์บนหลังคาบ้าน จัดอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงต่ำ (Low Risk) (๒) สำหรับกิจการในภาคการก่อสร้าง อาคารสูงในย่านใจกลางเมือง จัดอยู่ในกลุ่ม High Risk ร้านค้าปลีกขนาดกลางในย่านที่ไม่ใช่ที่พักอาศัย จัดอยู่ในกลุ่ม Medium Risk และการปรับปรุงภายในบ้าน จัดอยู่ในกลุ่ม Low Risk และ (๓) สำหรับกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์หรือที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กิจการโรงงานเคมีภัณฑ์ จัดอยู่ในกลุ่ม High Risk โรงงานรีไซเคิลขยะที่ไม่เป็นอันตราย จัดอยู่ในกลุ่ม Medium Risk และการติดตั้งระบบแสงสว่างประหยัดพลังงาน จัดอยู่ในกลุ่ม Low Risk ตัวอย่างเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นในเบื้องต้นว่ากิจกรรมประเภทต่าง ๆ นั้นสามารถถูกจัดกลุ่มได้อย่างไร แต่ในความเป็นจริงจากประสบการณ์ที่ OECD พบในหลายประเทศทุก ๆ กิจกรรมมักถูกมองว่าเหมือนกันและได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักการเรื่อง Regulatory Delivery นี้

Risk Pyramid, Risk Matrix และ Matrix Chart นี้สามารถใช้เป็นแนวทางเพื่อประกอบการตัดสินใจในการวางแผนการตรวจสอบ ทั้งในด้าน (๑) ความถี่และความเข้มข้นของการเข้าตรวจสอบ ยกตัวอย่างเช่น หากผลการประเมินระดับของความเสี่ยงเสียหายพบว่ากิจการนั้น ๆ อยู่ในกลุ่ม High Risk เจ้าหน้าที่จะต้องเข้าดำเนินการตรวจสอบหน้างาน (Physical Inspection) ณ สถานที่ประกอบกิจการอย่างละเอียด (Detailed Scrutiny) และอาจเพิ่มความถี่ในการเข้าตรวจสอบหน้างานอย่างสม่ำเสมอขึ้น เช่น เข้าตรวจสอบเป็นประจำทุก ๖ เดือนหรือ ๑ ปี แต่หากเป็นกลุ่ม Medium Risk เจ้าหน้าที่อาจจะเลือกใช้แนวทางการตรวจสอบเฉพาะจุด (Targeted Check)^{๒๒} ร่วมกับการตรวจตามรอบระยะเวลา เพื่อมุ่งเน้นไปที่ประเด็น

^{๒๒} ตัวอย่างเช่น ในการตรวจสอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือตรวจสอบอาคารสูง ในชั้นแรกหน่วยงานของรัฐต้องระบุให้ได้ว่าอะไรคือปัจจัยเสี่ยงหลักของสถานที่นั้น ๆ แม้หน่วยงานจะมีชุดคำถามเตรียมไว้ แต่หัวข้อหรือรายการตรวจสอบแต่ละประเด็นมีความสำคัญไม่เท่ากัน หากวัตถุประสงค์หลักของการตรวจสอบครั้งนั้น ๆ คือการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนหรือพนักงาน การตรวจสอบในประเด็นว่าพนักงานได้สวมชุดอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยที่เหมาะสมในเขตก่อสร้างหรือไม่ ย่อมมีความสำคัญเชิงกลยุทธ์สูงกว่าการตรวจสอบว่าสมุห์บัญชีได้ลงนามในเอกสารการชำระเงินหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น แบบรายการตรวจสอบ

ความเสี่ยงที่ทราบแน่ชัดว่ามีความสำคัญสำหรับการตรวจสอบผู้ประกอบการรายนั้น ๆ โดยอาจกำหนดรอบการเข้าตรวจสอบตามวงรอบปกติทุก ๆ ๒ ปี และสำหรับในกลุ่ม Low Risk แนวทางการกำกับดูแลอาจมีความผ่อนปรนมากขึ้น กล่าวคือ อาจจะไม่มีการเข้าตรวจสอบหน้างานแต่เลือกใช้วิธีเรียกเอกสารมาตรวจสอบแทน หรือมีการตรวจสอบหน้างานแต่เพียงช่วงในระยะเวลาที่ค่อนข้างนาน หรืออาจข้ามขั้นตอนการตรวจสอบในรอบนั้น ๆ หรือเลื่อนการตรวจสอบออกไปเป็นระยะเวลาตามความเหมาะสมแก่ความจำเป็นของการเข้าตรวจสอบ ตลอดจนข้อจำกัดด้านทรัพยากรในการบังคับใช้กฎหมายก็ได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญในการดำเนินการตามหลักการเรื่อง Regulatory Delivery สำหรับกลุ่ม Low Risk ก็คือการนำมามาตรการสร้างความร่วมมือและส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายมาใช้ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าผู้ประกอบการจะยังคงรักษามาตรฐานการปฏิบัติตามกฎหมายต่อไปด้วย และ (๒) การพิจารณาระดับความเชี่ยวชาญของบุคลากรที่จะส่งไปปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ความเสี่ยงเสียหายเป็นระดับ Very High Risk ก็มีความจำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่มีทักษะความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์สูงเป็นพิเศษเข้าไปดำเนินการด้วย

อนึ่ง ในการที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายอย่างยืดหยุ่นเช่นนี้ได้โดยปราศจากข้อโต้แย้งถึงอำนาจดุลพินิจในกฎหมายแม่บท นั้น OECD ได้มีข้อเสนอแนะว่า **ในชั้นการยกร่างและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมายสมควรมีบทบัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ ให้สามารถนำแนวทางการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายที่อิงตามระดับของความเสี่ยงเสียหาย (Risk-Based Approach) มาใช้ได้** เนื่องจากในบางกรณีบทบัญญัติของกฎหมายอาจมีข้อกำหนดที่ไม่เปิดช่องให้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าว^{๒๓} ทั้งนี้ มีตัวอย่างในระบบกฎหมายของประเทศกรีซซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนว่าสถานประกอบการจะต้องถูกจำแนกเป็นกลุ่มเพื่อจัดระดับของความเสี่ยงเสียหาย และต้องมีการแบ่งกลุ่มเป็นอย่างน้อย ๓ ระดับ เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายทำนองเดียวกันกับแนวทางของ OECD

สำหรับในส่วนของการดำเนินการด้วยความพอสมควรแก่เหตุ มีหลักการว่าในการใช้มาตรการตรวจสอบหรือสภาพบังคับทางกฎหมายในเชิงลงโทษเมื่อตรวจสอบพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การตรวจสอบและการลงโทษนั้นต้องได้สัดส่วนกับระดับของความเสี่ยงเสียหายและความร้ายแรงของความผิด โดยมุ่งเน้นไปที่การลดความเสี่ยงเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในกรณีนั้น ๆ เป็นสำคัญ ในส่วนของการตรวจสอบจึงไม่ใช่ว่าทุกข้อร้องเรียนที่ได้รับการแจ้งเข้ามาจะต้องนำไปสู่การบูรณาการตรวจสอบอย่างเข้มข้นโดยทันที แต่หน่วยงานของรัฐควรมีหลักเกณฑ์เพื่อคัดกรองก่อนว่าข้อร้องเรียนฉบับนั้น ๆ

(Checklist) ควรเอื้อให้เจ้าหน้าที่สามารถมุ่งเน้นไปยังประเด็นที่มีนัยสำคัญ (Materiality) กล่าวคือ เพื่อป้องกันอุบัติเหตุและสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของการปฏิบัติงานเป็นหลัก

^{๒๓} กล่าวคือ เขียนในลักษณะอำนาจผูกพันให้ต้องเข้าตรวจสอบและใช้สภาพบังคับค่อนข้างตายตัว

มีมูลความจริงเพียงใด และเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงเสียหายระดับไหน หากไม่ใช่เรื่องร้ายแรง และไม่ใช้กรณีจำเป็นเร่งด่วนก็สามารถนำไปบันทึกเป็นข้อมูลเพื่อให้คำแนะนำประกอบการตรวจสอบในวงรอบปกติต่อกิจการนั้น ๆ แทนได้ หรือหากในการตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ในกิจการที่โดยปกติแล้วผู้ประกอบการมีประวัติการปฏิบัติตามกฎหมายมาเป็นอย่างดี หน่วยงานของรัฐก็อาจใช้วิธีการออกคำสั่งเตือนและกำหนดให้ปรับปรุงแก้ไขแทนการลงโทษได้ ทั้งนี้ OECD มีข้อเสนอแนะว่าในการที่จะปฏิบัติตามหลักการเช่นนี้ได้ **ในชั้นการยกร่างและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย** สมควรมีบทบัญญัติเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจเลือกใช้สภาพบังคับที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี ภายใต้คู่มือหรือแนวทางปฏิบัติซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง (Guidance Documents) ของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดความชัดเจนของฐานอำนาจและแนวทางการใช้ดุลยพินิจด้วย

ตัวอย่างที่ ๑ ตามหลักการเรื่อง Regulatory Delivery สำหรับการประกอบกิจการร้านอาหาร หากมีการประเมินระดับของความเสี่ยงเสียหายต่อสุขภาพของกลุ่มผู้บริโภค ร้านอาหารที่ประกอบอาหารส่งโรงพยาบาลหรือโรงเรียนอนุบาล (กลุ่มเปราะบาง) จะถือว่ามีความเสี่ยงสูงกว่าร้านทั่วไป จึงอาจต้องมีการตรวจสอบสถานที่ประกอบกิจการบ่อยครั้งกว่า และร้านอาหารที่ได้รับคะแนนความสะอาดดีเยี่ยมติดต่อกันหลายปี อาจได้รับการผ่อนปรนจากการตรวจสอบประจำปี เป็นการเข้าตรวจสอบเพียง ๑ ครั้งต่อ ๒ ปี ในขณะที่ร้านที่มีประวัติถูกร้องเรียนเรื่องสุขอนามัย และพบการกระทำผิดจริง อาจถูกตรวจสอบเพิ่มเป็นทุก ๆ ๓ เดือน สำหรับการใช้สภาพบังคับเมื่อตรวจสอบพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น หากพบว่าเป็นกรณีพนักงานไม่สวมหมวกคลุมผม (ความเสี่ยงต่ำ) อาจออกใบเตือนให้ปรับปรุงแก้ไข แต่หากพบการปนเปื้อนของสารพิษในสายการผลิต (ความเสี่ยงสูง) จะมีการสั่งระงับการประกอบกิจการ (พักใช้ใบอนุญาต) ทันทีเพื่อป้องกันความเสียหาย แล้วกำหนดระยะเวลาให้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อรอการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและอนุญาตให้ประกอบกิจการอีกครั้งเมื่อปรับปรุงแก้ไขแล้วลงแล้วต่อไปได้ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

ตัวอย่างที่ ๒ ตามหลักการเรื่อง Regulatory Delivery สำหรับการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม หน่วยงานของรัฐควรใช้ข้อมูลสถิติอุบัติเหตุในอดีตมาวิเคราะห์ว่าเครื่องจักรประเภทใดหรืออุตสาหกรรมใดมักก่อให้เกิดอุบัติเหตุรุนแรงที่สุด ซึ่งหากมีการประเมินระดับของความเสี่ยงเสียหาย โรงงานที่มีการใช้สารเคมีไวไฟหรือหม้อน้ำแรงดันสูง มักจะถูกระบุว่าเป็นกลุ่มที่มีระดับของความเสี่ยงเสียหายสูงกว่าโรงงานประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ทั่วไป ในส่วนของการตรวจสอบ เนื่องจากการประกอบกิจการโรงงานมีหลายมิติที่ต้องตรวจสอบ จากหลายหน่วยงานกำกับดูแล การปฏิบัติที่ได้สัดส่วนสำหรับข้อมูลที่สามารถตรวจสอบร่วมกันได้ หน่วยงานของรัฐสมควรส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งจำเป็นต้องใช้ข้อมูลหลายประเด็นร่วมกัน เช่น เจ้าหน้าที่ด้านการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัยแรงงานมาร่วมดำเนินการตรวจสอบเสียในคราวเดียว หรือแยกกันตรวจสอบแต่ให้ประสานข้อมูลผลการตรวจสอบร่วมกัน เพื่อลดภาระการหยุดงานของโรงงานให้มัน้อยที่สุด และในกรณีมีข้อร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตาม

กฎหมาย หากเป็นการร้องเรียนเรื่องทางหนีไฟถูกปิดตาย (ความเสี่ยงถึงแก่ชีวิตของผู้ปฏิบัติงาน) หน่วยงานของรัฐจะเร่งส่งเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบโดยทันที แต่หากเป็นการร้องเรียนเรื่องแสงสว่างในที่ทำงานไม่เพียงพอ ข้อมูลนี้จะถูกบันทึกไว้เพื่อรอให้คำแนะนำในรอบการตรวจสอบปกติ เป็นต้น

๔. การกำกับดูแลที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ (Responsive Regulation) หลักการข้อนี้ ให้นำหนักกับกลยุทธ์การบังคับใช้กฎหมายในเชิงรุก ยืดหยุ่น ฉับไว และทันต่อความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งสามารถปรับเปลี่ยนระดับความเข้มข้นของมาตรการตามแต่ระดับของความเสี่ยงเสียหายจากพฤติกรรมในการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบกิจการแต่ละรายได้ จากการศึกษาของ OECD พบว่าการบังคับใช้กฎหมายจะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อมีการผสมผสานมาตรการต่าง ๆ ที่อยู่ระหว่างการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Support) กับ การป้องปราม (Deterrence) ได้อย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้ประกอบกิจการรับทราบแนวทางว่าพฤติกรรมทำให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายจะได้รับผลตอบแทนเป็นการอำนวยความสะดวกและลดภาระจากกระบวนการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย และในทางตรงกันข้ามหากเจตนาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็จะต้องได้รับการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายอย่างเข้มข้นรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตักเตือนไปจนถึงการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต การลงโทษปรับทางปกครอง หรือถึงขนาดถูกดำเนินคดีอาญาอย่างแน่แท้ ผู้ประกอบกิจการโดยส่วนใหญ่จะเลือกพยายามรักษามาตรฐานในการประกอบกิจการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ได้มากที่สุด

OECD มีข้อเสนอเพิ่มเติมแก่หน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามหลักการนี้ว่า

(๑) หน่วยงานของรัฐจะต้องพยายามสังเกตพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการว่า ได้พยายามปกปิดปัญหา หรือมีความโปร่งใสในการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ ตลอดจนเร่งแก้ไขปัญหาในทันทีที่ตรวจสอบพบความบกพร่องผิดพลาดในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่

(๒) สำหรับผู้ประกอบกิจการในระยะเริ่มต้น สมควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้ และปรับปรุงตัวก่อนที่จะถูกสภาพบังคับในเชิงลงโทษที่รุนแรง เพื่อสร้างวัฒนธรรมการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

(๓) สำหรับผู้ประกอบกิจการที่มีประวัติการปฏิบัติตามกฎหมายที่ดี หากตรวจสอบพบความผิดพลาดเล็กน้อย ควรใช้สภาพบังคับเริ่มจากการตักเตือนด้วยวาจาหรือสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขแทนการสั่งปรับทันที ในทางกลับกัน หากสามารถปฏิบัติในมาตรฐานที่สูงขึ้นกว่าที่กฎหมายกำหนดก็สมควรมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ได้รับผลประโยชน์เป็นมาตรการส่งเสริม โดยได้รับการจัดระดับของความเสี่ยงเสียหายให้ต่ำลงและถูกตรวจสอบในช่วงระยะเวลาที่มีความถี่น้อยลงเรื่อย ๆ ตามสัดส่วน เพื่อเป็นแรงกระตุ้นให้ยกระดับมาตรฐานในการประกอบกิจการให้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดยิ่ง ๆ ขึ้นไป

(๔) สำหรับผู้ประกอบกิจการที่ตรวจสอบพบพฤติกรรมกระทำผิดต่อกฎหมายซ้ำซาก สมควรได้รับการจัดระดับของความเสี่ยงเสียหายให้สูงขึ้นและถูกตรวจสอบ

ในช่วงระยะเวลาที่มีความถี่มากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งจะต้องไม่ได้รับการผ่อนปรนสภาพบังคับในเชิง
ลงโทษ เช่น โทษปรับ เมื่อพบการกระทำผิดซ้ำ ทั้งอาจยกระดับสภาพบังคับเชิงลงโทษไปสู่
การสั่งให้ระงับหรือเลิกกิจการ (พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต) ทั้งนี้ ตามสัดส่วนความรุนแรง
ของพฤติกรรมและระดับของความเสียหาย และ

(๕) ในขั้นการยกร่างและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย เพื่อกำกับดูแล
การประกอบกิจการที่มีระดับของความเสียหายสูง สมควรต้องมีทางเลือกของสภาพบังคับ
ในเชิงลงโทษที่หลากหลายกว่าการฟ้องร้องต่อศาลในทุกกรณี เช่น สมควรมีอำนาจในการลงโทษ
ปรับทางปกครอง เพื่อความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐเอง แต่ทั้งนี้
บทลงโทษต้องมีระดับความรุนแรงพอที่จะทำให้ผลประโยชน์จากการกระทำผิดกฎหมายน้อยกว่า
อัตราค่าปรับทางปกครองที่ต้องจ่าย เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบกิจการตัดสินใจเลือกยอมจ่าย
ค่าปรับแทนการแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมในการประกอบกิจการ

๕. วิสัยทัศน์ในระยะยาว (Long-Term Vision) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม
การทำงานของหน่วยงานของรัฐต้องอาศัยระยะเวลา ทั้งไม่อาจสำเร็จได้หากขาดซึ่งวิสัยทัศน์
ที่ชัดเจนและการสนับสนุนที่ต่อเนื่องจากฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักการนี้
จึงเน้นย้ำว่ารัฐจะต้องกำหนดให้การตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายถือเป็นภารกิจ
สำคัญระดับชาติในด้านการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและการลดภาระในการประกอบธุรกิจ
ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือทำตาม
กระแสสังคมเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งที่ไม่พึงประสงค์ขึ้นเท่านั้น โดย OECD
มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

(๑) จะต้องมีกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และแผนการปฏิรูป
การบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมทั้งการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ในการบังคับใช้
กฎหมาย การลดภาระแก่ภาคธุรกิจที่เป็นอุปสรรคมานาน (เช่น ความซ้ำซ้อนของกระบวนการ
ตรวจสอบโดยหลายหน่วยงาน ขั้นตอนการตรวจสอบที่มากเกินไป หรือกฎเกณฑ์ของกฎหมาย
ที่คลุมเครือยากแก่การทำความเข้าใจ) และการเพิ่มความโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งนี้ แผนการ
ปฏิรูปดังกล่าวจะต้องได้รับการประเมินและปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สอดคล้องกับ
สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(๒) การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายต้องอาศัยแรงสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้นำ
ทางการเมืองที่เข้มแข็ง และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในระดับปฏิบัติ สมควรมีการจัดตั้ง
หรือมอบหมายภารกิจแก่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะและมีทรัพยากร
ในการขับเคลื่อนภารกิจ ในการทำหน้าที่ประสานงานและผลักดันการเปลี่ยนแปลงในภาพรวม
เพื่อทำให้มั่นใจว่าหน่วยงานกำกับดูแลทุกแห่งและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องจะสามารถ
บูรณาการการทำงานร่วมกันได้ และ

(๓) รัฐจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้
ในการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายให้แก่หน่วยงานประสานงานตาม (๒) ในลักษณะที่เอื้อต่อการ

วางแผนในระยะกลางและระยะยาว และสำหรับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรตามแผนให้แก่แต่ละหน่วยงานกำกับดูแลก็ต้องสอดคล้องกับระดับของความเสียหายที่สมควรใช้การตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายอย่างเหมาะสม ตามหลักการในข้อที่ ๑ ถึง ๓ ทั้งจะต้องมีกระบวนการเพื่อป้องกันความผันผวนในการจัดสรรดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือนโยบายทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพื่อให้ปัจจัยที่จำเป็นต้องใช้การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายมีความต่อเนื่อง

๖. การบูรณาการการทำงานหรือควมรวม (ยุบรวม) หน่วยงานกำกับดูแล (Co-Ordination and Consolidation) หลักการนี้มุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงโครงสร้างเชิงองค์กรหรือบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อลดความซ้ำซ้อน ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย จากการศึกษาของ OECD พบว่าในหลายประเทศการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลมักเกิดขึ้นแบบเฉพาะกิจตามกฎหมายฉบับใหม่ ๆ ที่ตราขึ้นมาทำให้เกิดสภาพปัญหาที่มีหน่วยงานมากกว่าหนึ่งแห่งเข้าไปตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายกับการประกอบกิจการเรื่องเดียวกันหรือในเรื่องที่คล้ายกันโดยไม่จำเป็น ดังนั้นการควมรวมหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อน หรือประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกันจึงเป็นประโยชน์ทั้งในด้านของการลดภาระแก่ภาคธุรกิจ เพราะสามารถลดจำนวนครั้งที่ธุรกิจต้องหยุดดำเนินกิจการชั่วคราวเพื่อรับการตรวจสอบ และเป็นประโยชน์ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐเองด้วย เนื่องจากช่วยประหยัดทรัพยากรของรัฐโดยลดการใช้งบประมาณและบุคลากรในส่วนที่เป็นภารกิจซ้ำซ้อน (กรณีควมรวม) หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการฐานข้อมูลภาครัฐซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนและระยะเวลาในการเข้าตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในส่วนที่หน่วยงานอื่นเก็บรวบรวมมาก่อนแล้วได้ โดย OECD มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

(๑) ในเบื้องต้นสมควรจัดกลุ่มกิจกรรมพื้นฐานที่รัฐกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาควมรวมหรือการบูรณาการการทำงาน อาทิ ความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) ความปลอดภัยของสินค้าอุปโภคและการคุ้มครองผู้บริโภค (Non-Food Products Safety and Consumer Protection) อาชีวอนามัยและสุขภาพ (Occupational Safety and Health - OSH) หรือการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)

(๒) กรณีที่สามารถควมรวมหน่วยงานได้ ก็สมควรใช้รูปแบบหนึ่งความเสี่ยงหนึ่งหน่วยงาน (One Risk - One Inspectorate) เช่น การควมรวมหน่วยงานหรือยุบเลิกภารกิจบางส่วนของหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลด้านความปลอดภัยอาหารทั้งหมดมารวมไว้ในหน่วยงานเดียวกัน

(๓) ในกรณีที่มีการควมรวมระสบอุปสรรคในทางปฏิบัติ (เช่น แรงกดดันทางการเมือง) จนยากที่จะดำเนินการได้ หรือโดยเนื้อหาสาระเป็นเรื่องที่สมควรกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพราะมีระดับของความเสียหายสูงมากและมีลักษณะการประกอบกิจการที่ค่อนข้างซับซ้อนเฉพาะทาง เช่น การประกอบกิจการ

ทางนิเวศลิเยร์ หรือการให้บริการทางการเงินลักษณะพิเศษ รัฐอาจเลือกใช้วิธีบูรณาการการทำงาน โดยมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจ (Lead Agency) (เช่น หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน ทำงานร่วมกับหน่วยงาน ซึ่งกำกับดูแลการประกอบกิจการทางนิเวศลิเยร์) ทำหน้าที่ประสานข้อมูลผลการตรวจสอบ ของแต่ละหน่วยงานให้แก่หน่วยงานอื่นรับทราบ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อน อีกทั้ง หน่วยงานในกลุ่มภารกิจเดียวกันอาจพิจารณาใช้ระบบการบริหารจัดการบางส่วนร่วมกัน เช่น ระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศร่วม (Unified IT System) เพื่อสร้างฐานข้อมูลดิจิทัลที่ทุกหน่วยงานในกลุ่ม ภารกิจสามารถเข้าถึงผลการตรวจสอบของกันและกันได้ตลอดเวลา การร่วมฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ หนึ่งคนของหน่วยงานในกลุ่มภารกิจเดียวกันมีทักษะที่หลากหลายพอที่จะตรวจสอบในเรื่องที่เป็น พื้นฐานร่วมกันได้ เพื่อให้สามารถส่งต่อข้อมูล หรือเพื่อให้สามารถมอบหมายเฉพาะเจ้าหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมตรวจสอบเพิ่มเติมกับหน่วยงานที่ริเริ่ม ดำเนินการก่อนหน้าได้

(๔) เมื่อมีการบูรณาการการทำงานในรูปแบบของกลุ่มภารกิจแล้ว รัฐจะต้อง กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเพื่อจำกัดความถี่ในการเข้าตรวจสอบของหน่วยงานภายในกลุ่มภารกิจนั้น เช่น มีมติคณะรัฐมนตรีห้ามมิให้หน่วยงานต่าง ๆ ในกลุ่มภารกิจเดียวกันเข้าตรวจสอบประเด็นเดิม สำหรับในการประกอบกิจการเรื่องเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด (เช่น ๑ ปี) หากผล การตรวจสอบครั้งแรกของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดในกลุ่มภารกิจนั้นผ่านเกณฑ์มาตรฐานแล้ว

๗. ธรรมาภิบาลและความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparent Governance) หลักการนี้มุ่งเน้นไปที่นโยบายด้านทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานกำกับดูแล เพื่อสนับสนุนความเป็นอิสระ ความโปร่งใส ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการปฏิบัติงานที่โดยเน้นที่ผลลัพธ์ของการบังคับใช้ กฎหมาย โดย OECD มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(๑) ความเป็นอิสระในเชิงเนื้อหาของภารกิจจากฝ่ายการเมือง กล่าวคือ ในเชิงรูปแบบหรือโครงสร้างองค์กร หน่วยงานกำกับดูแลอาจถูกจัดให้อยู่ภายใต้โครงสร้างที่สังกัด ฝ่ายบริหาร โดยรับมอบนโยบายและงบประมาณจากรัฐบาล ตลอดจนอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ในทางปกครองของรัฐมนตรีได้ แต่ในเชิงเนื้อหาของการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ในกระบวนการกำกับดูแลจะต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระจากการแทรกแซง ของฝ่ายการเมือง กล่าวคือ หน่วยงานกำกับดูแลสมควรมีอำนาจในการกำหนดลำดับความสำคัญ ของงาน (เช่น การเลือกลำดับกิจการที่จะเข้าตรวจสอบก่อน-หลัง) และตัดสินใจใช้สภาพบังคับ ทางกฎหมายบนพื้นฐานความรู้ทางวิชาชีพและความเชี่ยวชาญได้อย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ อำนาจบังคับบัญชา อนุมัติ ทบทวน หรือยกเลิกการดำเนินการภายใต้ดุลพินิจของฝ่ายการเมือง

(๒) ความโปร่งใสในกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ควรสร้างระบบที่ทำให้ผู้บริหารระดับสูงมีความมั่นคงในตำแหน่ง แม้จะมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรี ผู้กำกับดูแล เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายด้านการบังคับใช้กฎหมายในระยะยาวได้ ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาเพื่อแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงก็ควรเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างให้สามารถ

พิจารณาจากคุณสมบัติทางวิชาชีพที่เหมาะสมเป็นสำคัญ อีกทั้งการมีคำสั่งแต่งตั้งควรได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงการตัดสินใจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเพียงคนเดียว

(๓) การสนับสนุนระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เน้นผลลัพธ์จากการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Compliance Promotion) และสามารถปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ (Responsive Regulation) ที่กำหนดในข้อ ๔ ได้เป็นอย่างดีสมควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลในฐานะผู้มีผลงานดีเด่น มิใช่วัดผลการปฏิบัติงานจากจำนวนครั้งในปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอน เช่น จำนวนการตรวจสอบหรือจำนวนค่าปรับ แต่ไม่อาจวัดผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแท้จริง และทั้งนี้สามารถมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นรายกลุ่มงานหรือรายหน่วยงาน โดยไม่ต้องประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นรายบุคคลก็ได้ หากการบรรลุผลสำเร็จของกฎหมายที่เกิดขึ้นมาจากความร่วมมือของหลายส่วนประกอบกัน

(๔) การป้องกันปัญหาการถูกครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนผลประโยชน์ทับซ้อน หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องระมัดระวังความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดเกินสมควรระหว่างตัวหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กับผู้ประกอบกิจการที่ถูกกำกับดูแล เพราะอาจมีผลให้การบังคับใช้กฎหมายหย่อนยานและสร้างรายได้เปรียบเสียเปรียบในตลาด และเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนจะต้องแยกภารกิจในการจัดหารายได้ให้รัฐออกจากภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ หากหน่วยงานกำกับดูแลเดียวรับหน้าที่ทั้งการออกใบอนุญาตที่สร้างรายได้จากค่าธรรมเนียมอย่างมหาศาลให้แก่รัฐ และจะต้องตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายกับผู้ถือใบอนุญาตนั้นด้วย ก็อาจทำให้เป้าหมายด้านรายได้มาดบังเป้าหมายด้านการบังคับใช้กฎหมายได้ ดังนั้น อย่างน้อยที่สุดในการจัดโครงสร้างองค์กรจึงควรแยกภารกิจแต่ละด้านให้อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานย่อยภายใน (เช่น หน่วยงานระดับกอง) คนละหน่วยงานกัน

๘. การบูรณาการฐานข้อมูล (Information Integration) เป็นหลักการที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์มาใช้เป็นเครื่องมือหลักเพื่อเข้ามาช่วยในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลสามารถตอบสนองต่อความเป็นจริงได้อย่างแม่นยำขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย และสามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบกำกับดูแลที่ขับเคลื่อนด้วยฐานข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical and Data-Based System) ได้อย่างแท้จริง เนื่องจาก OECD เห็นว่าการใช้กระดานชนวนความสะอาดต่อการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลในยุคปัจจุบัน หน่วยงานกำกับดูแลทั่วโลกจึงควรดำเนินการเปลี่ยนผ่านกระบวนการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลเต็มรูปแบบ เพราะระบบดิจิทัลที่มีข้อมูลครอบคลุมทุกการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง จะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการวางแผนการตรวจสอบตามระดับของความเสี่ยง

เสียหาย (Risk-Based Planning) และการประสานการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยลดความซ้ำซ้อนและค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น โดย OECD มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานของรัฐควรยึดหลัก Once-Only Principle โดยดำเนินการจัดเก็บข้อมูลจากผู้ประกอบกิจการเพียงครั้งเดียว แล้วทำการส่งต่อข้อมูลนั้นระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกันเองผ่านระบบรัฐบาลดิจิทัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่หน่วยงานหนึ่งเข้าตรวจสอบแล้วและพบว่ามีการปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมาย ข้อมูลนั้นควรถูกส่งต่อเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หลีกเลี่ยงการเข้าตรวจสอบซ้ำในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ดังนั้น อย่างน้อยที่สุดโครงสร้างและการจัดตั้งขึ้นข้อมูลด้านการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายจะต้องเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้แต่ละฐานข้อมูลสามารถส่งต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป และทั้งนี้ หากสามารถดำเนินการจัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกันของหลายหน่วยงานกำกับดูแลได้ก็จะมีคุณค่ามากกว่าการแยกจัดซื้อระบบที่สเปกใกล้เคียงกัน เพราะจะทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้อย่างครบวงจร ตั้งแต่การวางแผนและจัดตารางตรวจสอบ รายการ (Checklists) ที่ใช้ในการตรวจสอบ อุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ การบันทึกสิ่งที่พบ การวิเคราะห์ข้อมูล การรายงานผล ไปจนถึงการติดตามผลและใช้สภาพบังคับเชิงลงโทษทางปกครอง และ

(๒) หน่วยงานของรัฐควรจัดให้มีระบบคัดกรองข้อมูลเรื่องร้องเรียนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (Complaint Management System) เพื่อช่วยบริหารจัดการข้อร้องเรียนจำนวนมาก พร้อมทั้งเก็บข้อมูลสถิติว่ามีข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ เกี่ยวกับผู้ประกอบกิจการรายเดิมรายใดบ้างหรือไม่ ทั้งช่วยในการรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติตามกฎหมายจากทุกแหล่งที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบกิจการนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ระดับของความเสี่ยงเสียหายจากข้อมูลที่รอบด้าน ไม่พึ่งพาเพียงข้อมูลจากผู้ประกอบกิจการนำเสนอหรือสิ่งที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบ แต่ให้รวมถึงสิ่งที่หน่วยงานของรัฐอื่นและภาคประชาชนได้สะท้อนเกี่ยวกับการประกอบกิจการผ่านทางระบบนี้ด้วย ทั้งนี้ สถิติการร้องเรียนและตรวจสอบพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายตามข้อร้องเรียนในลักษณะซ้ำ ๆ กัน อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ระบบปรับระดับของความเสี่ยงเสียหายให้สูงขึ้นได้โดยอัตโนมัติ เพื่อที่จะนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจเข้าตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้นได้ต่อไป

๙. กระบวนการที่ชัดเจนและเป็นธรรม (Clear and Fair Process) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้ผู้ประกอบกิจการได้รับทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองในกระบวนการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อลดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Regulatory Uncertainty) ซึ่งเป็นต้นทุนและอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของธุรกิจ สร้างความเชื่อมั่นในความโปร่งใสในกระบวนการขั้นตอนของการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับของกฎหมาย และลดโอกาสในการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ โดย OECD มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(๑) ในชั้นการยกร่างและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลสมควรระบุรายชื่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการตรวจสอบ ขอบเขตหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการสรุปผลการตรวจสอบไว้อย่างครบถ้วนเป็นลำดับ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเข้าใจง่าย

(๒) รายละเอียดของกระบวนการขั้นตอนในการเข้าตรวจสอบที่ระบุในกฎหมายสมควรต้องมีเนื้อหาสาระอย่างน้อยดังต่อไปนี้ คือ

(๒.๑) การแสดงตน โดยให้เจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวและเอกสารมอบอำนาจก่อนเริ่มการตรวจสอบเสมอ

(๒.๒) การแจ้งวันเวลาเข้าตรวจสอบล่วงหน้า เพื่อช่วยลดการหยุดชะงักของธุรกิจและช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถจัดเตรียมเอกสารหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ข้อมูลได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาจมีข้อยกเว้นสำหรับในสถานการณ์ไม่ปกติ เช่น มีข้อสงสัยเรื่องการทุจริตร้ายแรงหรือภัยอันตรายอันมีมาโดยฉุกฉินเร่งด่วน และ

(๒.๓) การรับภาระค่าใช้จ่ายในกระบวนการตรวจสอบแต่ละรายการ เช่น กฎหมายจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐหรือผู้ประกอบการที่ถูกตรวจสอบเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเก็บตัวอย่างสินค้าไปตรวจสอบ

(๓) หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำและเผยแพร่เอกสารสรุปสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการในระหว่างการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายให้สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย และต้องจัดช่องทางให้ผู้ประกอบการสามารถอุทธรณ์โต้แย้งผลการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย หรือร้องเรียนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประพฤติมิชอบ และรัฐควรพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระในทางเนื้อหาจากหน่วยงานที่เข้าตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย พร้อมทั้งจัดให้มีระบบการอุทธรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งได้โดยสะดวก

(๔) หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการเผยแพร่แนวทางการตีความกฎหมาย

คำสั่งเกี่ยวกับผลการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งซึ่งเป็นที่สุดแล้ว ตลอดจนคำพิพากษาของศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการใช้สำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ตลอดจนเข้าใจและสามารถปกป้องสิทธิและหน้าที่ของตนได้มากยิ่งขึ้น

๑๐. การส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Promotion) หลักการนี้มุ่งเน้นไปที่การปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานของรัฐจากเดิมที่เน้นสถานะความเป็นผู้ตรวจตราความถูกต้องของการปฏิบัติตามกฎหมาย (ผู้คุมกฎ) มาเป็นผู้ให้การส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง (ผู้ส่งมอบการกำกับดูแล) โดย OECD เชื่อว่าผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่มีความประสงค์ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายแต่ยังขาดซึ่งความรู้ความเข้าใจในกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่ซับซ้อน จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานควรจัดทำคู่มืออันเป็นแนวทางปฏิบัติ (Guideline) ที่ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย แทนที่จะใช้ภาษากฎหมายที่ซับซ้อน เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าใจได้ว่าต้องปฏิบัติตามอย่างไรถึงจะถูกต้องตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

(๒) ในคู่มือฉบับดังกล่าวสมควรมีการกำหนดรายการตรวจสอบที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (Risk-Based Checklists) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่เปลี่ยนการตรวจสอบตามกระบวนการขั้นตอนในกฎหมายตามตัวอักษรให้เป็นการกำกับดูแลที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงเสียหายจริงในภาคปฏิบัติ ซึ่ง OECD แนะนำว่าควรประกอบไปด้วยรายการดังต่อไปนี้

(๒.๑) หัวข้อรายการที่ต้องตรวจสอบซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของระดับของความเสี่ยงเสียหาย (Risk Indicators)

(๒.๒) คำอธิบายประกอบ ซึ่งมีรายละเอียดระบุว่าแต่ละหัวข้อมีความสำคัญอย่างไร และปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อตัวชี้วัดนั้น เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถประเมินพฤติการณ์หน้างานได้อย่างเป็นมืออาชีพและมีมาตรฐานเดียวกัน และ

(๒.๓) ใช้ระบบการให้คะแนนเพื่อระบุระดับความรุนแรงของสิ่งที่ตรวจพบ แทนที่จะเป็นเพียงการกาเครื่องหมายถูก-ผิด ในแต่ละหัวข้อ

(๓) Risk-Based Checklist ที่ OECD แนะนำว่าสมควรจัดให้มึ้นนั้น จะไม่จัดลำดับความสำคัญในทุกหัวข้ออย่างเท่าเทียมกัน แต่จะกำหนดค่าน้ำหนักตามประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง กล่าวคือ หัวข้อที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพ หรือสิ่งแวดล้อม จะต้องมึ้นน้ำหนักสูงกว่าหัวข้อที่เป็นเพียงเรื่องทางธุรการ ตัวอย่างเช่น ในการตรวจสอบกิจการร้านอาหาร หัวข้อว่าพนักงานได้สวมหมวกคลุมผมหรือไม่ ถือเป็นความเสี่ยงเสียหายต่ำ แต่หัวข้อว่าพบการปนเปื้อนสารพิษในสายการผลิตหรือไม่ จะถือเป็นความเสี่ยงเสียหายที่สูงมากและต้องใช้สภาพบังคับทางกฎหมายตามมาทันที อนึ่ง ในการกำหนดค่าน้ำหนักต้องอาศัยข้อมูลจากประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมามา เพื่อพิจารณาว่าปัจจัยใดที่เป็นสาเหตุหลักของภัยอันตรายประกอบด้วย

(๔) ผลการตรวจสอบตาม Risk-Based Checklist ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบฐานข้อมูลดิจิทัลที่สามารถใช้ในการขับเคลื่อนการกำกับดูแลได้ในหลายมิติ เช่น

(๔.๑) ใช้สำหรับการปรับปรุงระดับของความเสี่ยงเสียหาย เนื่องจากผลคะแนนที่ได้รับจาก Checklist ในแต่ละรอบการตรวจสอบ จะถูกนำกลับไปประมวลผลเพื่อจัดระดับของความเสี่ยงเสียหายของผู้ประกอบการรายนั้น ๆ ใหม่ และ

(๔.๒) ใช้สำหรับการวางแผนการตรวจสอบในอนาคต เพราะข้อมูลจาก Checklist รูปแบบนี้มีรายละเอียดมากพอที่จะใช้เพื่อพิจารณาตัดสินใจว่าในปีถัดไปควรจะเข้าตรวจสอบผู้ประกอบการรายนี้บ่อยครั้งแค่ไหน และควรส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญระดับใดเข้าตรวจสอบ ทั้งนี้ การเปิดเผย Risk-Based Checklist ผ่านคู่มืออันเป็นแนวทางปฏิบัติ จะช่วยให้หน่วยของรัฐสามารถมุ่งเป้าในการตรวจสอบไปที่ปัญหาที่วิกฤตจริง ๆ แทนที่จะเสียเวลาและทรัพยากรไปกับประเด็นปลีกย่อยที่ไม่คุ้มค่า ในขณะที่ผู้ประกอบการก็สามารถทราบ

ล่วงหน้าว่าได้เจ้าหน้าที่จะมาตรวจสอบในหัวข้อใด ประเด็นใดบ้าง ซึ่งเป็นการสร้างความโปร่งใสและความสม่ำเสมอในผลการตรวจสอบที่มีเหตุผลรองรับอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน ลดการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล ทั้งยังลดปัญหาการตีความกฎหมายที่คลาดเคลื่อนระหว่างภาครัฐกิจและภาคประชาชนกับหน่วยงานของรัฐได้อีกด้วย อนึ่ง หน่วยงานของรัฐอาจพัฒนาแบบประเมินตนเอง (Self-Checks) ผ่านระบบดิจิทัล เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถประเมินระดับการปฏิบัติตามกฎหมายและทราบข้อบกพร่องของตนเอง ทั้งสามารถทำการปรับปรุงแก้ไขได้ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตรวจสอบจริงได้อีกด้วย

(๕) ในขั้นการยกร่างและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย รัฐอาจกำหนดเนื้อหาสาระที่เป็นบทสันนิษฐานความถูกต้องของการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสามารถให้คำแนะนำที่รับรองผลได้ (Assured Guidance) และหากผู้ประกอบการปฏิบัติตามคำแนะนำของหน่วยงานของรัฐอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขของบทสันนิษฐานแล้ว ก็ให้ถือว่ากิจการนั้นได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายและจะไม่ถูกลงโทษในภายหลัง ยิ่งกว่านั้น หน่วยงานของรัฐอาจขอแรงสนับสนุนจากภาคเอกชนโดยเผยแพร่คำแนะนำที่รับรองผลนี้ผ่านทางสมาคมของผู้ประกอบการด้านนั้น ๆ เพื่อให้ข้อมูลดังกล่าวสามารถไปถึงกลุ่มสมาชิกของสมาคมได้อย่างกว้างขวาง

(๖) หน่วยงานของรัฐควรเผยแพร่มาตรฐานการให้บริการ ที่ระบุชัดเจนถึงวิธีการติดต่อมายังหน่วยงาน นโยบายการตรวจสอบ อัตราค่าธรรมเนียมการตรวจสอบ (ถ้าหากมี) และขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งผลการตรวจสอบ พร้อมทั้งจัดตั้งสายด่วน (Hotlines) หรือการให้คำปรึกษาหรือผ่านระบบดิจิทัลเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว

(๗) หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาเลือกใช้ระบบการให้เกรด (Rating Schemes) โดยเปิดเผยผลการตรวจสอบที่ยุติแล้วสู่สาธารณะอย่างกว้างขวาง ในรูปแบบของระดับคะแนนที่สื่อถึงระดับความน่าเชื่อถือ (เช่น ระดับความปลอดภัยถูกสุขลักษณะของอาหารในร้านอาหาร หรือระดับความปลอดภัยในมาตรการป้องกันอัคคีภัยของสถานบริการประเภทไนต์คลับ ดิสโกเธค ผับ บาร์) ซึ่งจากการศึกษาของ OECD พบว่าเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังเป็นอย่างมากในการเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้ประกอบการตัดสินใจปรับปรุงพฤติกรรมในการประกอบกิจการเพื่อรักษาชื่อเสียงและส่วนแบ่งการตลาด อย่างไรก็ตาม ระบบการให้เกรดจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐมีข้อมูลที่ทันสมัย มีความน่าเชื่อถือ และโปร่งใส โดยมีมาตรการป้องกันการใช้อิทธิพลหรือการให้ข้อมูลที่ผิดพลาดด้วย และ

(๘) เมื่อกระบวนการตรวจสอบสิ้นสุดลงและตรวจพบข้อบกพร่อง เจ้าหน้าที่ควรให้คำแนะนำที่ชัดเจนทั้งในรูปแบบการสนทนาและที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่าผู้ประกอบการต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรเพื่อให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

๑๑. ความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) เป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญที่สุดที่ทาง OECD เห็นว่าจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพในทางความเป็นจริง เพราะแม้หน่วยงานของรัฐจะมีงบประมาณ ระบบ และทรัพยากรอื่น ๆ ที่ดีสักเพียงใด

แต่หากทรัพยากรบุคคล คือ เจ้าหน้าที่ขาดความเป็นมืออาชีพ การปฏิรูปกระบวนการตรวจสอบ และใช้สภาพบังคับของกฎหมายในทางปฏิบัติก็ไม่อาจสำเร็จได้ OECD จึงได้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(๑) ในการส่งเสริมความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะรอบด้านเกี่ยวกับการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่นั้น ๆ อันประกอบไปด้วย

(๑.๑) ทักษะทางเทคนิค (Technical Skills) กล่าวคือ ความรู้เชิงลึกในข้อกฎหมายและมาตรฐานทางเทคนิคของอุตสาหกรรมนั้น ๆ ซึ่งต้องได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

(๑.๒) ทักษะทั่วไปในกระบวนการตรวจสอบ (Generic Inspection Skills) ซึ่งรวมถึงการประเมินระดับของความเสี่ยงเสียหาย วิธีการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับตรรกะทางธุรกิจ แรงขับเคลื่อนของตลาด และบทบาทของผู้บริโภค เพื่อให้การตรวจสอบไม่เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่จำเป็น ตลอดจนทักษะการสื่อสารเพื่อสร้างความร่วมมือ

(๑.๓) ทักษะด้านการสืบสวน (Investigative Skills) เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานสนับสนุน ได้แก่ การแสวงหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และเบาะแสในเบื้องต้น รวมถึงความสามารถในการตั้งคำถามเพื่อค้นหาประเด็นที่ถูกปกปิดหรือการกระทำโดยทุจริตที่ถูกปิดบังไว้

(๑.๔) ทักษะในการบริหารจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) เมื่อต้องรับมือกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนหรือการเผชิญหน้ากับผู้ประกอบกิจการขณะเข้าตรวจสอบ และ

(๑.๕) ทักษะในการตัดสินใจเลือกใช้สภาพบังคับทางกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ อาทิ เจ้าหน้าที่ต้องมีความเชี่ยวชาญพอที่จะตัดสินใจว่า สถานการณ์ใดควรใช้มาตรการตักเตือน และสถานการณ์ใดต้องดำเนินการลงโทษทันทีตามแนวทาง Responsive Regulation และทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ข้ามสายงาน เช่น ให้เจ้าหน้าที่ด้านการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความรู้ด้านความปลอดภัยพื้นฐาน เพื่อให้สามารถประสานงานและส่งต่อข้อมูลให้เพื่อนร่วมงานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) แม้ว่าแม้โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีอิสระในการเลือกใช้มาตรการอันเป็นกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบแห่งดุลพินิจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งเจ้าหน้าที่ก็จะต้องมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้สามารถปรับเปลี่ยนมาตรการที่จะใช้บังคับได้ตามสถานการณ์จริงอยู่เองโดยสภาพ แต่เพื่อเป็นการรับประกันว่าผลการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่จะไม่แตกต่างกันมากจนเกินไป อีกทั้งเพื่อป้องกันปัญหาการคอร์รัปชัน การเลือกปฏิบัติ หรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ โดยอาศัยช่องว่างของดุลพินิจตามกฎหมายข้างต้น หน่วยงานของรัฐจึงควรจัดให้มีการรอบการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเครื่องมือที่ช่วยในการ

ตัดสินใจและควบคุมการใช้ดุลพินิจ (Decision-Support Tools) เป็นหัวใจสำคัญในการเปลี่ยนผ่านจากระบบที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ไปสู่ระบบที่มีมาตรฐานและโปร่งใสตรวจสอบได้ตามหลัก Regulatory Delivery และหนึ่งในเครื่องมือที่ทาง OECD นำเสนอก็คือ แผนภูมิการตัดสินใจ (Decision Tree) ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันอยู่สำหรับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศสหราชอาณาจักร^{๒๔} กรีซ และอิตาลี โดยเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่มีกระบวนการตัดสินใจตามลำดับตรรกะที่กำหนดไว้ เพื่อลดความลึกลับในการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องตอบคำถามตามลำดับในแผนภูมิ ซึ่งแต่ละขั้นตอนจะต้องมีเอกสารหรือหลักฐานอ้างอิงรองรับ (Evidence-Based) เพื่อให้การตัดสินใจเป็นภาวะวิสัย (Objective) Decision Tree ช่วยให้เจ้าหน้าที่ยังคงสามารถเลือกใช้มาตรการที่แตกต่างกันสำหรับผู้ประกอบกิจการแต่ละรายได้ตามแต่ระดับของความเสียหาย โดยที่ยังคงไว้ซึ่งความโปร่งใสและเป็นธรรม ยิ่งกว่านั้นเมื่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่มีเหตุผลมาจากฐานความคิดในเชิงตรรกะที่ชัดเจนพร้อมทั้งข้อมูลสนับสนุน ก็จะช่วยให้นักวิชาการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบกิจการที่ถูกรตรวจสอบ และประชาชนให้การยอมรับว่าการตัดสินใจนั้นเป็นไปโดยถูกต้องแล้ว ไม่ใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ

เครื่องมืออีกประการหนึ่งที่ทาง OECD แนะนำให้แต่ละหน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้น คือ คู่มือการปฏิบัติงาน (Official Guidelines) เพื่อให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่ไปในทิศทางและมาตรฐานเดียวกัน สำหรับในข้อเท็จจริงกรณีปกติทั่วไปที่มีได้มีเหตุผลพิเศษเป็นต้นว่า สถานการณ์ใดควรใช้มาตรการตักเตือน และสถานการณ์ใดต้องลงโทษปรับทางปกครองโดยทันที ทั้งนี้ ตามหลักการกำกับดูแลที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ อนึ่ง แนวทางปฏิบัตินี้ควรประกอบไปด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางการตีความกฎหมาย บรรทัดฐานจากแนวคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำพิพากษาของศาลประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถทำความเข้าใจขอบเขตหน้าที่และอำนาจของตนโดยมีข้อมูลอ้างอิงประกอบการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจน อันจะเป็นการลดโอกาสที่จะถูกดำเนินคดีโดยผู้ประกอบกิจการจากการปฏิบัติหน้าที่ได้อีกทางหนึ่งด้วย

๑๒. การประเมินผลตามสภาพความเป็นจริง (Reality Check) เป็นหลักการว่าด้วยเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย เพื่อชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดในข้อ ๑ ถึง ๑๑ แล้วจริงหรือไม่ และการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวสามารถบรรลุผลอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้จริงหรือไม่เพียงใด โดย OECD มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(๑) ผลสัมฤทธิ์ปลายทางของการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายนั้น มุ่งเน้นพิจารณาใน ๓ มิติหลัก กล่าวคือ

^{๒๔} หน่วยงาน UK Health and Safety Executive เป็นต้นแบบในการริเริ่มนำระบบ Decision Tree มาใช้เป็นแห่งแรก

(๑.๑) ความพึงพอใจ ความเชื่อมั่น และให้การยอมรับในกระบวนการขั้นตอนของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการ ผู้บริโภค และประชาชนทั่วไป

(๑.๒) ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพ (Efficiency) ของกระบวนการขั้นตอน โดยเปรียบเทียบกับจากผลประโยชน์ที่สังคมได้รับ กับงบประมาณของรัฐและภาระที่ภาคธุรกิจต้องแบกรับไว้ และ

(๑.๓) ประสิทธิภาพในการปกป้องสังคม (Total Effectiveness) ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม

(๒) คำถามสำคัญที่ใช้ในการประเมินเพื่อให้เห็นสภาพความเป็นจริงของกระบวนการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายในขณะนั้น ประกอบไปด้วย

(๒.๑) หน่วยงานของรัฐมีการติดตามดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพตาม (๑.๑) ถึง (๑.๓) (ความพึงพอใจ ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ) นี้ อย่างสม่ำเสมอหรือไม่ อนึ่ง การติดตามผลข้างต้นจะต้องมีการเก็บข้อมูลผ่านเครื่องมือต่าง ๆ เช่น การสำรวจ สถิติที่เป็นทางการ หรือการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ เพื่อใช้เป็นฐานในการปฏิรูปหรือปรับปรุงระบบด้วย

(๒.๒) ความเชื่อมั่นและความพึงพอใจในภาพรวมอยู่ในระดับคงที่หรือดีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ โดยวัดจากทั้งฝั่งผู้ถูกตรวจสอบ (เช่น กลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับคำแนะนำอย่างมืออาชีพ) และฝั่งผู้ที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครอง (เช่น กลุ่มคนงานที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน)

(๒.๓) รัฐมีความสามารถในการปกป้องสวัสดิภาพของสังคมหรือการควบคุมระดับของความเสียหายที่เพิ่มขึ้น (เมื่อพิจารณาปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้ประกอบแล้ว) หรือไม่ และ

(๒.๔) ต้นทุนต่าง ๆ ของรัฐที่ใช้ในกระบวนการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย กับภาระทางกฎหมายของผู้ถูกตรวจสอบสมดุลกับผลลัพธ์ที่ได้แล้วหรือไม่

(๓) ในการประเมินแต่ละเกณฑ์ แทนที่ชุดคำตอบที่ให้เลือกจะมีเพียงแค่ตัวเลือกกว่า ไข่ หรือ ไม่ใช่ OECD มีข้อเสนอแนะให้เปิดให้มีตัวเลือกคำตอบตามระดับความสำเร็จ (Gradation) แบ่งเป็น ๓ ระดับ ประกอบด้วย

(๓.๑) ระดับต่ำ (Poor) หากหน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้น้อยมากหรือเป็นเพียงส่วนน้อย

(๓.๒) ระดับกลาง (Average/Intermediate) หากหน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้ในระดับหนึ่งแต่ยังมีข้อบกพร่องอย่างสำคัญ และ

(๓.๓) ระดับดี (Good) หากหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามเกณฑ์ได้อย่างครบถ้วน อนึ่ง จะต้องไม่ลืมว่ากลไกในการบังคับใช้กฎหมาย แท้จริงแล้วมีได้จำกัดอยู่แต่เพียงมาตรการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายที่ได้กำหนดอยู่ในกฎหมายอย่างเป็นทางการลายลักษณ์อักษร อันเป็นเครื่องมือในรูปแบบของมาตรการกำกับดูแลเชิงบังคับเท่านั้น แต่กลไกในการบังคับใช้กฎหมายยังประกอบไปด้วยเครื่องมืออื่น ๆ ที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

มาตรการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การยกเว้นกฎหมาย หรือจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามกฎหมายโดยใช้ภาษาที่ชัดเจนเข้าใจง่าย การให้คำปรึกษาหารือ ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และการปรับปรุงกระบวนการขั้นตอน ตลอดจนบูรณาการฐานข้อมูลดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อกับทางราชการด้วย การขยายกรอบทัศน์เรื่องการบังคับใช้กฎหมายจากการกำกับดูแลเชิงบังคับไปสู่การกำกับดูแลที่อาศัยความร่วมมือที่เพิ่มเติมขึ้นมานี้ จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำเครื่องมือต่าง ๆ มาร่วมกันปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง

สุดท้ายนี้ เพื่อความเข้าใจหลักการทั้งหมดในภาพรวม ผู้เขียนขอยกตัวอย่างการปรับใช้หลักการเรื่อง Regulatory Delivery เข้ากับวงจรนิติบัญญัติแบบพอสังเขป เช่น ในกิจการโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการแปรรูปสัตว์เพื่อการบริโภค เมื่อมีการประเมินระดับของความเสียหาย (Risk Assessment) แล้วถือว่าอยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง (High Risk) จึงสมควรมีนิติบัญญัติในการกำกับดูแลให้ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ก่อนประกอบกิจการ เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพของผู้บริโภค เพราะเป็นความเสียหายที่ยากจะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง ในขั้นการยกเว้นและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมายจึงสมควรกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะจัดตั้งและประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ เพื่อกำหนดหน้าที่ให้ต้องพิสูจน์ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตเห็นว่าผู้ขออนุญาตมีพนักงานซึ่งมีทักษะและอุปกรณ์ที่เหมาะสม มีสัตวแพทย์ประจำการตามมาตรฐาน และมีองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารอย่างครบถ้วนก่อนที่จะได้รับความยินยอมจากรัฐให้ประกอบกิจการได้ ร่างกฎหมายดังกล่าวสมควรต้องกำหนดกระบวนการขั้นตอนให้มีการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขเยียวยาหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายขึ้นภายหลังจากได้รับอนุญาตแล้ว เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการความเสี่ยงเสียหายต่อสาธารณะ เนื่องจากแม้จะมีการปฏิบัติตามขั้นตอนการขออนุญาตแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานกำกับดูแลก็ไม่อาจทราบถึงพฤติกรรมในกระบวนการผลิตจริงได้ ทั้งนี้ ในขั้นการยกเว้นและออกแบบมาตรการในร่างกฎหมาย อาจกำหนดให้มีบทบัญญัติตามข้อเสนอแนะของ OECD เพิ่มเติม เช่น (๑) บทบัญญัติซึ่งเป็นข้อยกเว้นการขออนุญาต หรือลดระดับความเข้มข้นของกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาต ให้มีความยืดหยุ่นและสามารถเร่งรัดกระบวนการเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤติได้ในบางกรณี (๒) บทบัญญัติที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ ให้สามารถนำแนวทางการตรวจสอบและใช้สภาพบังคับทางกฎหมายที่อิงตามระดับของความเสียหาย (Risk-Based Approach) มาใช้ เพื่อให้สามารถเลือกระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบและสภาพบังคับทางกฎหมายได้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี ภายใต้กรอบในคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง (Guidance Documents) และ (๓) บทสันนิษฐานความถูกต้องของการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลสามารถให้คำแนะนำที่รับรองผลได้ (Assured Guidance) และหากผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามคำแนะนำของหน่วยงานกำกับดูแลอย่างถูกต้องครบถ้วน

ตามเงื่อนไขของบทสันนิษฐานแล้ว ก็ให้ถือว่ากิจการนั้นได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายและจะไม่ถูกลงโทษในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาความไม่เข้าใจกฎเกณฑ์ในกฎหมายของผู้ประกอบกิจการ

เมื่อร่างกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ในชั้นการบังคับใช้กฎหมายก็สมควรที่จะได้มีการจัดทำแผนการตรวจสอบเพื่อกำกับดูแลให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นไปตามมาตรฐานที่ถูกต้องอย่างต่อเนื่อง ยิ่งกว่านั้น หน่วยงานกำกับดูแลควรมีการใช้มาตรการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การบูรณาการฐานข้อมูลและปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ากับกระบวนการขั้นตอนในการติดต่อหน่วยงานของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ จัดทำคู่มือสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมาย จัดช่องทางให้มีการปรึกษาหารือ ร้องเรียนหรืออุทธรณ์โต้แย้ง และเผยแพร่ข้อมูลความรู้แก่ทั้งภาคธุรกิจและภาคประชาชนในเชิงส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น ให้คำแนะนำหรือประกาศเชิญชวนต่อสาธารณะว่าร้านอาหารสมควรเลือกซื้อเนื้อสัตว์จากแหล่งผลิตที่ปลอดภัย ซึ่งได้รับใบอนุญาตแล้วตามรายชื่อแนบท้าย (White Listing) เพื่อให้ผู้บริโภคหันมาให้การสนับสนุนผู้ประกอบการที่ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นแรงกระตุ้นทางสังคมให้ผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตประสงค์ที่จะยื่นคำขอใบอนุญาตด้วยความเต็มใจ เพื่อประโยชน์ในการรักษาฐานลูกค้าของตนไว้ต่อไป เป็นต้น

๘. บทสรุป

หลักการเรื่อง Regulatory Delivery ตามแนวทางของ OECD เป็นหลักการปฏิบัติเพื่อบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ที่มุ่งเน้นการปรับบทบาทของหน่วยงานของรัฐจากการเป็นเพียงผู้ควบคุมกฎตามตัวอักษร ไปสู่การเป็นผู้ส่งมอบการกำกับดูแล ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง โดยมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องเนื่องกับวงจรนิติบัญญัติตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ยกร่าง ออกแบบ มาตรการในร่างกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ไปจนถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หลักการนี้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความเสี่ยงเสียหายเพื่อจัดสรรทรัพยากรของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ตรงจุดและลดภาระที่ไม่จำเป็นแก่ภาคธุรกิจให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้ทาง OECD ยังได้มีข้อเสนอเป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับระบบอนุญาต การตรวจสอบ และการใช้สภาพบังคับของกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นธรรม และมีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลตลอดจนมาตรการอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณะ ด้วยความมุ่งหวังที่จะสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อเปลี่ยนกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพในระยะยาวอย่างยั่งยืน

ที่ปรึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์

บรรณาธิการ

นางสมาพร นิลประพันธ์

กองบรรณาธิการ

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม นางสุปราณี เพ็งหนู
นายกรณ์ อรรถเนติศาสตร์ นางสาวมุกิตา สารพัฒน์
นางสาวเสาวนีย์ จันทร์ชวลิต นางสาวจิราภรณ์ นรรัตน์
นางสุภาวิตา ครุฑธาพันธ์ นายปณิธิ จันทร์แก้ว

ผู้จัดการ

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม

เหรียญก

นางสาวศิริพรรณ พวงทอง

Better Regulation for Better Life

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



สถาบันพัฒนากฎหมายมหาชน
Advanced Legal Training Institute