



วารสาร

กฎหมายและการเมืองการปกครอง

Journal of Law and Political Affairs

ISSN 2985-0770 (Print)

ISSN 2985-0819 (Online)

ปีที่ 1

ฉบับที่ 2

(กรกฎาคม - ธันวาคม 2566)

JLPA
SDU

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

School of Law and Politics - Suan Dusit University



วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง
โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
Journal of Law and Political Affairs
School of Law and Politics, Suan Dusit University

ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2566

Vol.1 No.2 July – December 2023

ISSN: 2985-0770 (Print) ISSN: 29850819 (Online)

เจ้าของ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

วัตถุประสงค์ของการจัดพิมพ์วารสาร

1. เพื่อเผยแพร่บทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทรรศน์ หรือบทความวิจารณ์หนังสือในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อเป็นสื่อกลางการเผยแพร่ผลงานวิชาการ องค์ความรู้ที่มีคุณภาพ ประสบการณ์การวิจัย เป็นแหล่งอ้างอิง และประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน แก่ผู้นักวิจัย นักวิชาการ นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจ

นโยบายการจัดพิมพ์วารสาร

1. บทความที่เสนอขอตีพิมพ์ ต้องเป็นบทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทรรศน์ หรือบทความวิจารณ์หนังสือ ซึ่งเขียนเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ
2. บทความที่เสนอขอตีพิมพ์ ต้องมีขอบเขตของบทความในด้านที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา กฎหมายมหาชน กระบวนการยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กฎหมายเอกชน กฎหมายระหว่างประเทศ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้านการบริหาร การเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับรัฐ รูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐ องค์การทางการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่น การอำนวยความสะดวก การพัฒนาสังคมและชุมชน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. บทความที่ตีพิมพ์ทุกบทความต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง (Peer Review) ไม่น้อยกว่าสองท่านต่อหนึ่งบทความ ในรูปแบบ Double-bind Peer Review โดยบทความที่ส่งมาพิจารณานั้น ต้องไม่เคยเผยแพร่ในสิ่งพิมพ์อื่นใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของวารสารอื่น

คณะที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ศิโรจน์	ผลพินอิน	อธิการบดี
รองศาสตราจารย์ ดร.ชนะศึก	นิชานนท์	รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและพัฒนาการศึกษา
รองศาสตราจารย์ ดร.ธนภัทร	ปัจฉิมม์	คณบดีโรงเรียนกฎหมายและการเมือง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยุธยา	อยู่เย็น	ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนา

บรรณาธิการ

ดร. เปมิกา สนิทพจน์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
---------------------	---------------------

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด	เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลุถิม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด	สิงคะเนติ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศาสตราจารย์ พล.ต.ต.ดร.พัชรา	สินลอยมา	มหาวิทยาลัยศิลปากร
ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์	พวงงาม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.รังสรรค์	ประเสริฐศรี	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์	กัลยาจิตร	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์	กิตติยานุพงศ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร	อิสรัมย์	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวรรณธนา	เทพจิต	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ
รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งภพ	คงฤทธิ์ระจัน	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพงษ์	ลีลากิจไพศาล	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์	เจริญพูล	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ดร.พันธรักษ์	ผูกพันธ์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

คณะทำงาน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยอดชาย	ชุติกาโม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดั่งนภสร	ณ ป้อมเพชร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อัญชลี	รัตนะ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เบญจพร	พึงไชย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขมภัทท์	เย็นเปี่ยม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริมา	บุญมาเลิศ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์มนตรี	พานิชยานุวัฒน์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์กัญญกานต์	เสถียรสุคนธ์

ติดต่อกองบรรณาธิการ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

(วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง) อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษามหาวิชราลงกรณ์

เลขที่ 145/9 (แยกสวนรื่นฤดี) ถนนสุขุโขทัย แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

โทรศัพท์ 02-241-7194 ต่อ 4170 โทรสาร 02-2417195

E-mail : jpg-slp@dusit.ac.th

กำหนดการจัดพิมพ์วารสาร

วารสารราย 6 เดือน โดยจัดพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม

การเผยแพร่ออนไลน์

ผู้สนใจสามารถสืบค้นได้จาก <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JPG/index>

สถานที่พิมพ์

Graphic Site มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

295 ถนนนครราชสีมา แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 02-244 5080

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ (Readers)
ประจำวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง
โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
(สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรี ดร.ชัชฉันทน์ สิริระเต็มพงษ์	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร.พัชรา สีนลอยมา	มหาวิทยาลัยศิลปกร
ศาสตราจารย์ ดร.โกวิท พวงงาม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร.วิศิษฐ์ เจนนานนท์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพงศ์ มีสมนัย	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รองศาสตราจารย์ ดร.ธนภัทร ปัจฉิมม์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
รองศาสตราจารย์ ดร.นิภาพรรณ เจนสันติกุล	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
รองศาสตราจารย์ ดร.บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย	มหาวิทยาลัยนเรศวร
รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปันตบแต่ง	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.พาสีธี หล่อธีรพงศ์	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริ พวงค์เจริญ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
รองศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ รัฐฉัตรานนท์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.วินันท์กานต์ รุจิภักดิ์	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด ดวงจักร์	มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง
รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรวิทย์	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ กัลยาจิตร์	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์จิริประภา มากกลิ่น	มหาวิทยาลัยนเรศวร
รองศาสตราจารย์ตรีเนตร สาระพงษ์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
รองศาสตราจารย์พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลวรรณ วรรณธนีง	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎา พรรณราย	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิต์เดช สุทธิวานิช	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เจนพล ทองเย็น	มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนะศึก วิเศษชัย	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐนนต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล	มหาวิทยาลัยมหิดล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐานิดา บุญวรรณ	มหาวิทยาลัยนเรศวร

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ (Readers)
ประจำวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง
โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
(สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) (ต่อ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ตังนภสร ณ ป้อมเพชร์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธเนศ เกษศิลป์	มหาวิทยาลัยมหิดล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาติรี มหันตรัตน์	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญาณ นักพื่อน	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปณณวิช ทัทภวิมล	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรเลิศ อากานุกัณฑ์	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มานชญ์ อารีย์	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา ศรีสอน	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิวิธ วงศ์ทิพย์	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัชณี แดงอ่อน	มหาวิทยาลัยบูรพา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีรวัฒน์ จันทร์โชติ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภกร ปุญญฤทธิ	มหาวิทยาลัยมหิดล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สฤณี สืบพงษ์ศิริ	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธินี อัครถาวร	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวรรณ เทพจิต	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรทิพย์ อมราภิบาล	มหาวิทยาลัยบูรพา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาภาศิริ สุวรรณานนท์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ชัยนหา	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์โกญจนาท เจริญสุข	มหาวิทยาลัยเกริก
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สรศักดิ์ มั่นศิลป์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อัญชลี รัตนะ	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
พันตำรวจโท ดร.ธิดิ มหาเจริญ	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
อาจารย์ ดร.กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
อาจารย์ ดร.ญาเรศ อัครพัฒนานุกุล	มหาวิทยาลัยบูรพา
อาจารย์ ดร.ปิยะวดี โรหิตารชุน	มหาวิทยาลัยพะเยา
อาจารย์ ดร.พัชราพรรณ นาคพงษ์	มหาวิทยาลัยมหิดล
อาจารย์ ดร.ปณณธร หอมบุญมา	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
อาจารย์ ดร.ศิริพงษ์ ทองจันทร์	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
อาจารย์ ดร.สกลกฤษณ์ เอกจักรวาล	มหาวิทยาลัยรังสิต
อาจารย์ ดร.อมรเทพ พลศึก	สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม
อาจารย์ ดร.เอกพงษ์ สารน้อย	มหาวิทยาลัยศรีปทุม

บทบรรณาธิการ

วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ฉบับนี้เป็นฉบับปีที่ 1 ฉบับที่ 2 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อเผยแพร่บทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทรรศน์ หรือบทความทวิภาคีในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นสื่อกลางการเผยแพร่ผลงานวิชาการ องค์ความรู้ที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพการวิจัย เป็นแหล่งอ้างอิง และประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน แก่ผู้ นักวิจัย นักวิชาการ นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจ โดยกำหนดระยะเวลาการตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ และเป็นไปตามเกณฑ์ของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai-Journal Citation Index Centre: TCJ)

วารสารฉบับนี้ประกอบด้วยบทความ จำนวน 7 บทความ จำแนกเป็นบทความวิจัย จำนวน 4 เรื่อง บทความวิชาการ จำนวน 2 เรื่อง และบทความทวิภาคี จำนวน 1 เรื่อง หัวข้อหลักครอบคลุมเนื้อหา ด้านนิติศาสตร์ นิติวิทยาศาสตร์และอาชญาวิทยา การบริหารงานยุติธรรม การเมืองการปกครอง และการพัฒนาสังคมและชุมชน

ทั้งนี้ ขอขอบคุณผู้เขียนบทความและผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาประเมินบทความ ที่ปรึกษา ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับแก้ไขบทความให้มีคุณภาพ มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยสวนดุสิต และคณะทำงานที่ให้การสนับสนุนทรัพยากร และคำแนะนำต่าง ๆ จนทำให้การดำเนินการจัดทำวารสารฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ ตอบสนองความต้องการของผู้ที่สนใจ และเป็นแหล่งข้อมูล ในการอ้างอิงทางวิชาการได้อย่างมีคุณภาพ

ดร.เปมิกา สนิทพจน์

บรรณาธิการ

สารบัญ

	หน้า
บทความวิจัย	
การศึกษาแนวทางการเชื่อมโยงฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือระหว่างสำนักบริหาร การทะเบียนกรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ <i>สายสุรีย์ เกิดกัน และวรรษ วิชชวาณิชย์</i>	1
มาตรการทางกฎหมายเพื่อขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม <i>ชัชชนันท์ ลีละเต็มพงษ์</i>	15
รูปแบบเครือข่ายและการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของผู้สูงอายุในตำบลหนองแสง อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก <i>ดั่งนภสร ณ บ่อมเพชร และสุชาดา โทผล</i>	28
ปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการ ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 <i>นฤชา แก้วอุดมวัชรระ อานุภาพ รักษ์สุวรรณ และมนตรี พานิชยานุวัฒน์</i>	42
บทความวิชาการ	
การพัฒนาภาคประชาสังคมประมงด้วยแนวคิดความร่วมมือในพื้นที่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ <i>นันทชัย สุขแก้ว</i>	55
แนวทางการขับเคลื่อนทางกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหาย <i>พลอยคมน เอี่ยมศิลา และอมรเทพ พลศึก</i>	70
บทวิจารณ์หนังสือ	
หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย <i>วรพชร จันทร์ขันตี</i>	80
การดำเนินการจัดพิมพ์และการเตรียมบทความเพื่อเสนอการตีพิมพ์	83



การศึกษาแนวทางการเชื่อมโยงฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือระหว่างสำนักบริหารการทะเบียน
กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
A STUDY OF GUIDELINES FOR LINKING FINGERPRINT DATABASES BETWEEN THE
BUREAU OF REGISTRATION ADMINISTRATION AND CRIMINAL RECORDS DIVISION

สายสุรีย์ เกิดกัน¹ และวรวัช วิชชวาณิชย์²

^{1,2}คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Saisuree Koetkan¹ and Woratouch Witchuvanit²

^{1,2}Faculty of Forensic Science, Royal Police Cadet Academy

saisuree.ker@gmail.com

รับบทความ : 3 มิถุนายน 2566 แก้ไขบทความ : 18 ธันวาคม 2566 ตอรับบทความ : 30 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและขั้นตอนในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือในการบันทึกฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพกลุ่มตัวอย่าง คือ เจ้าหน้าที่จากสำนักบริหารการทะเบียน และเจ้าหน้าที่จากกองทะเบียนประวัติอาชญากร ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบและขั้นตอนในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือของการทะเบียน กรมการปกครอง ได้แก่ งานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน งานทะเบียนราษฎร งานทะเบียนบุคคล และงานทะเบียนครอบครัว โปรแกรมที่ใช้ คือโปรแกรม ENROLL และ Application Thailand Foreign Workers Card Check กองทะเบียนประวัติอาชญากรจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ต้องหาและการตายแบบผิดธรรมชาติ และจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือของประชาชนในหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โปรแกรมที่ใช้ คือ Automated Fingerprint Identification System (AFIS) และโปรแกรมสำเร็จรูป Microsoft Access สำหรับการเชื่อมโยงข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือของทั้งสองหน่วยงานในปัจจุบัน คือ การกรอกใบอนุญาตขับขี่ให้กับประชาชน การออกบัตรประจำตัวการรักษาโรคที่โรงพยาบาล สามารถอ่านประวัติและลายพิมพ์นิ้วมือของประชาชนผ่านบัตร Smart Card จากเครื่องอ่าน Driver

คำสำคัญ : การเชื่อมโยงฐานข้อมูล, ลายพิมพ์นิ้วมือ, สำนักบริหารการทะเบียน, กองทะเบียนประวัติอาชญากร

Abstract

This research aimed to study the format and procedure for scanning the following prints in the following requirements of the Bureau of Treasury government agency and the Criminal Records Division, source code. It is a qualitative research, the sample is officers from the office of

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

² พันตำรวจเอก ดร.อาจารย์ที่ปรึกษา หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Registration Administration and officers from the Criminal Records Division. The results showed that Forms and procedures for collecting fingerprints for registration of the Department of Provincial Administration is ID card registration, Civil registration, Personal registration and Family registration Programs used are ENROLL program and Application Thailand Foreign Workers Card Check. Criminal Records Division National Police Agency Collect fingerprints of suspects and unnatural deaths as well as collecting fingerprints of people in both government and private sectors the program used is (Automated Fingerprint Identification System: AFIS) and Microsoft access package program. Linking the fingerprint information of both agencies, currently issuing a driver's license to the public. Issuing medical identification cards at the hospital Able to read history and fingerprints of citizens via Smart Card from Driver Reader.

Keyword: Database link, Fingerprint, The bureau of registration administration, Criminal records divisions.

บทนำ

ลายนิ้วมือเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญมากอีกอย่างหนึ่งของงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ เนื่องจากลายนิ้วมือของแต่ละบุคคลจะไม่ซ้ำกันและไม่เปลี่ยนแปลงตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต (โตทง, 2558) การจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือในประเทศไทย ดำเนินการโดยหน่วยงาน 2 หน่วยงานหลัก คือ สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครองที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือประชากรไทยทุกคนที่มาแจ้งเกิด ทำบัตรประชาชน และจัดทำเป็นฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หน่วยงานที่ 2 คือ กองทะเบียนประวัติอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีภารกิจหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับงานทะเบียนประวัติอาชญากรรม การจัดเก็บระบบข้อมูลการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดของผู้ต้องหา หรือบุคคล รวมถึงการตรวจสอบประวัติบุคคลกรณีเข้ารับราชการ หรือสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ ให้การสนับสนุนข้อมูลที่เกี่ยวข้องในกิจการตำรวจและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อประโยชน์ด้านการสืบสวนค้นหาตัวผู้กระทำความผิด อีกทั้งดำเนินงานพัฒนาระบบลายพิมพ์นิ้วมือและข้อมูลงานอาชญากรรม (เบญญาภา ทองเมืองหลวง, 2563) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นไปได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการสืบสวนติดตามจับกุมตัวผู้กระทำความผิดให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ข้อมูลประวัติอาชญากรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเป็นฐานข้อมูลการกระทำความผิดของประเทศ จากข้อมูลสถิติผลการตรวจลายพิมพ์นิ้วมือในส่วนของงานผู้ต้องหา (เกี่ยวกับคดี) และที่ไม่ใช่งานผู้ต้องหา (ไม่เกี่ยวกับคดี) แยกตามประเภทงาน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 – 31 ธันวาคม 2560 พบว่า จำนวนงานที่ตรวจลายพิมพ์นิ้วมือ มีประวัติการกระทำผิดของผู้ต้องหาหรือบุคคลมากถึงร้อยละ 50 ซึ่งถูกจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูลของกรมการปกครอง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรม คือ กรมราชทัณฑ์ (เบญญาภา ทองเมืองหลวง, 2563) ดังนั้น ประธานกรรมการอำนวยการบูรณาการข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลแห่งชาติ จึงได้ริเริ่มโครงการในการบูรณาการข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลระหว่างหน่วยงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและสามารถถ่ายโอน เชื่อมโยงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลร่วมกันได้อย่างรวดเร็วและมี

ประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถตรวจสอบและยืนยันบุคคล ประวัติบุคคล ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ช่วยสนับสนุนงานกระบวนการยุติธรรม งานบริการประชาชน แก้ไขความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วถูกต้องและเป็นการสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สถาบันนิติเวชศาสตร์ กรมการปกครอง สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น พร้อมเชื่อมโยงระบบข้อมูลอัตลักษณ์บุคคล หรือ Personal Identity Data เข้าด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ข้อมูลเอกลักษณ์บุคคลจากหน่วยงานต่าง ๆ มีการจัดเก็บไม่สอดคล้องกัน และข้อมูลไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้โดยตรง ดังนั้น จากความสำคัญและเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ในการเชื่อมโยงข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนและเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานทั้งสองแห่ง ว่ามีรูปแบบและขั้นตอนในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมืออย่างไร และมีทิศทางในการพัฒนารูปแบบการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือร่วมกันระหว่างสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปัจจุบันอย่างไร และในอนาคตอย่างไร เพื่อจะได้ทราบถึงข้อจำกัดและวิธีแก้ไขปัญหาในการเชื่อมโยงข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบ และขั้นตอนในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือในการบันทึก ลงฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการเชื่อมโยงข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
3. เพื่อเสนอแนะการพัฒนารูปแบบการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือร่วมกันระหว่างสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับลายพิมพ์นิ้วมือ

งานทางด้านนิติวิทยาศาสตร์เริ่มต้นตั้งแต่ภายหลังจากได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนให้เข้าทำการตรวจสถานที่เกิดเหตุ เก็บรวบรวมพยานวัตถุ จากนั้นจึงส่งวัตถุพยานดังกล่าวไปตรวจพิสูจน์ในห้องปฏิบัติการทางนิติวิทยาศาสตร์ และรายงานผลการตรวจพิสูจน์นั้น ซึ่งงานทางด้านนิติวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 8 กลุ่มงานตามโครงสร้างของกองพิสูจน์หลักฐานกลาง สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ ดังนี้ (กองพิสูจน์หลักฐานกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ม.ป.บ.) โดยงานตรวจลายนิ้วมือแฝง เป็นงานที่ใช้หลักการทางนิติวิทยาศาสตร์ตรวจพิสูจน์เปรียบเทียบลายนิ้วมือ ลายฝ่ามือ และลายฝ่าเท้าแฝงที่เป็นวัตถุพยานกับลายนิ้วมือ ลายฝ่ามือ และลายฝ่าเท้าของผู้ต้องสงสัยในคดีต่าง ๆ และยังตรวจพิสูจน์ลายนิ้วมือแฝงกับฐานข้อมูลลายนิ้วมืออัตโนมัติ (AFIS) รวมถึงตรวจพิสูจน์ลายนิ้วมือ ฝ่ามือ และฝ่าเท้าแฝงกับลายนิ้วมือ ฝ่ามือและฝ่าเท้าตัวอย่าง เพื่อยืนยันตัวบุคคลด้วยลายนิ้วมือแฝงเป็นพยานหลักฐานที่ดีที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการค้นหาและพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีได้นั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และเป็นพยานหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือ

(Reliability) คือ (ปรางทอง เดชโต และวีระพงษ์ บุญโญภาส, 2554) และเป็นพยานหลักฐานที่แท้จริง (Real Evidence) หมายถึง พยานวัตถุทุกชนิดที่ตั้งอยู่ในสถานะของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ โดยพยานหลักฐานประเภทนี้เป็นพยานวัตถุที่มีความชัดเจนในตัวเอง ซึ่งถือเป็นพยานหลักฐานที่มีความสำคัญที่สุด และสามารถนำไปใช้ยืนยันการกระทำผิดในคดีต่าง ๆ ได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม (สันต์ สุขวัจน, 2550)

ลายนิ้วมือ (Fingerprint) หมายถึง ลายเส้นที่ปรากฏอยู่บนผิวหนังด้านหน้าของนิ้วมือ ประกอบด้วยเส้น 2 ชนิด คือ เส้นนูน หรือสันลายนิ้วมือ (Ridge) ที่เป็นรอยนูนที่ยกสูงกว่าพื้นผิวหน้านิ้วมือ มีลักษณะเป็นเส้นนูนโค้งและยาวตามรูปแบบลายนิ้วมือ (เมื่อประทับลายนิ้วมือจะติดหมึกพิมพ์) และร่องลายนิ้วมือ (Furrow) ที่เป็นรอยลึกสลับระหว่างเส้นนูน (จะมองเห็นเป็นร่องสีขาว เมื่อประทับลายนิ้วมือ) (Thaiware, 2563)

ผู้ศึกษาได้รวบรวมเทคนิคการจัดเก็บลายนิ้วมือด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

1) เครื่องสแกนลายนิ้วมือ (Finger Scanner) เป็นเครื่องยืนยันตัวตนที่มีประสิทธิภาพ ปลอดภัยได้ยาก และยังคงเป็นหลักฐานสำคัญขององค์กร และเป็นข้อมูลสำคัญของพนักงานที่จำเป็นต่อฝ่ายทรัพยากรบุคคล ในการบันทึกเวลาทำงานตลอดจนการคำนวณต่าง ๆ ที่จำเป็น โดยเฉพาะการคำนวณชั่วโมงทำงานกับอัตราจ้าง นอกจากนี้เครื่องสแกนลายนิ้วมือ (Finger Scanner) ในยุคปัจจุบันพัฒนาไปมาก อ่านข้อมูลได้ละเอียด มีความปลอดภัยสูงขึ้น และรองรับการเชื่อมต่อกับระบบ LAN และ Wifi เพื่อเชื่อมต่อกับระบบคลาวด์ (Cloud System) ที่กำลังได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัจจุบันเครื่องสแกนลายนิ้วมือ (Finger Scanner) มีการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยตามเทคโนโลยีมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีคุณสมบัติมากขึ้น สามารถเชื่อมต่อและรองรับการทำงานกับระบบอินเทอร์เน็ตได้อย่างยอดเยี่ยม และที่สำคัญมีคนหันมาพัฒนาเครื่องสแกนลายนิ้วมือ (Finger Scanner) เป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่เป็นตัวเลือกในตลาดหลากหลาย และนั่นทำให้เครื่องสแกนลายนิ้วมือ (Finger Scanner) มีราคาที่ถูกลง ทำให้หลายองค์กรหันมาเปลี่ยนอุปกรณ์ให้ทันสมัยได้ง่าย และพัฒนาสู่การเป็นองค์กรยุคดิจิทัลเพิ่มมากขึ้น

2) โปรแกรมจัดเก็บลายนิ้วมือด้วยเครื่องตรวจพิสูจน์ลายพิมพ์มืออัตโนมัติ (Automated Fingerprint Identification System : AFIS) การตรวจพิสูจน์ด้วยเครื่องตรวจพิสูจน์ลายพิมพ์มืออัตโนมัติ (Automated Fingerprint Identification System : AFIS) ในกรณีไม่มีผู้ต้องสงสัยให้ตรวจพิสูจน์ลายนิ้วมือจากสถานที่เกิดเหตุกับเครื่องตรวจพิสูจน์ลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ เพื่อค้นหาตัวผู้กระทำความผิดจากฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือ 10 นิ้ว ของผู้มีประวัติที่กองทะเบียนประวัติอาชญากร ซึ่งได้จัดเก็บไว้ในสารบบตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ ระบบ AFIS เป็นการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้งานร่วมกับหลักวิชาลายพิมพ์นิ้วมือ โดยในขั้นตอนของการใช้งานนั้นลายพิมพ์นิ้วมือของอาชญากรทั่วประเทศจะถูกส่งมาตรวจสอบและเก็บในฐานข้อมูลของระบบ AFIS ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร Software ของระบบ AFIS จะทำการแยกประเภทมัดหวาย ประเภทกันหอย และแสดงจุดใจกลางของลายเส้นในลายนิ้วมือจะมีจุดสำคัญ ลักษณะสำคัญพิเศษ จุดลักษณะของลายเส้น แล้วคำนวณค่าความสัมพันธ์ของจุดต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นค่าทางคณิตศาสตร์โดยอัตโนมัติ ประเภทลายนิ้วมือและค่าทางคณิตศาสตร์ของลายนิ้วมือแต่ละนิ้วจะเป็นข้อมูลเข้าไปค้นหาเปรียบเทียบกับฐานข้อมูลในระบบ AFIS หากพบข้อมูลที่ตรงกันก็แสดงว่าผู้นั้นเคยมีประวัติอาชญากร เพื่อที่จะให้รายละเอียดและยืนยันประวัติทั่วไปของผู้ต้องหา แม้ในสถานที่เกิดเหตุจะพบลายนิ้วมือแฝงหรือลายนิ้วมือของผู้ต้องสงสัยที่ไม่สมบูรณ์ ระบบ AFIS ก็สามารถนำลายนิ้วมือที่ไม่สมบูรณ์นั้นมากำหนดจุดลักษณะสำคัญของลายเส้นและเปรียบเทียบกับข้อมูลประวัติอาชญากรได้ (โศภษา สิงห์ทอง, 2558) เทคโนโลยีระบบการเปรียบเทียบลายนิ้วมืออัตโนมัติ (AFIS) ในเครื่องสแกนลายนิ้วมือหรือ finger scan มีการใช้งานที่แพร่หลายอย่างรวดเร็ว รวมถึงด้านความปลอดภัย อย่างไรก็ตามการเร่งรีบใช้

ประโยชน์จากเทคโนโลยี มาตรฐานที่เหมาะสมในอนาคต และวิธีการตรวจสอบความใช้ได้ของเทคโนโลยี มีแล้วโน้มน้าวที่จะส่งผลเสียเป็นวงกว้างในการบรรลุมาตรฐานที่คาดหวังไว้ในระยะยาว สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ เครื่องสแกนลายนิ้วมือ หรือ finger scan เป็นที่ยอมรับและถูกนำมาใช้งานอย่างแพร่หลายที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับเทคโนโลยีชีวภาพอื่น ๆ เช่น เครื่องสแกนใบหน้า (Face scan) เครื่องสแกนม่านตา (Iris scan) เครื่องสแกนโครงสร้างมือ (Hand scan) หรือ เครื่องสแกนเส้นเลือดฝอย (Vein Recognition) ทั้งที่บางเทคโนโลยีมีความแม่นยำสูงกว่าในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัตินั้นปัจจัยหลาย ๆ ประการทำให้เครื่องสแกนลายนิ้วมือนั้นเป็นที่นิยมและพบเห็นได้มากที่สุด เช่น เพราะเป็นอวัยวะที่ต่อหนึ่งคนมีถึง 10 ชิ้น ทำให้มีอะไหล่สำรองมากกว่าอวัยวะอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งเพราะมีมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับอันเนื่องมาจากการใช้งานต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน เป็นต้น

3) โปรแกรมจัดเก็บลายนิ้วมือด้วยบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ (Smart Card)

เกิดขึ้นจากคณะกรรมการบูรณาการและปฏิรูประบบการทะเบียนแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนมีบัตรหลักบัตรเดียวในการขอรับบริการจากรัฐ (e-Citizen) กรมการปกครองได้ออกบัตรประจำตัวประชาชนเป็นแบบแถบแม่เหล็กมาได้ระยะหนึ่งแล้ว เห็นว่าปัจจุบันเทคโนโลยีบัตรพลาสติกมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วและมีราคาถูก ประกอบกับแนวนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้การบริการของภาครัฐมีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกส่วนราชการ จึงได้เปลี่ยนจากบัตรแถบแม่เหล็กเป็นบัตร Smart card ซึ่งมีความปลอดภัยและจัดเก็บข้อมูลได้มาก เพื่อให้สามารถจัดเก็บข้อมูลของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ประสงค์ เพื่อการบริการและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเจ้าของบัตร บัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ หรือบัตร Smart card ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเลือกใช้เป็นเทคโนโลยีชนิด Contact smart cards ซึ่งจะต้องใช้คู่กับเครื่องอ่านบัตร (Smart card Reader) ให้กับคนไทยที่มีอายุครบ 7 ปีบริบูรณ์ทั่วประเทศ

4) เทคโนโลยีชีวมิติ (Biometrics) เป็นเทคโนโลยีที่ใช้ข้อมูลอัตลักษณ์ทางกายภาพของบุคคล

เช่น ใบหน้า ลายนิ้วมือ หรือพฤติกรรมของผู้ใช้เพื่อพิสูจน์และยืนยันตัวบุคคล ซึ่งเทคโนโลยีชีวมิติในปัจจุบันมีพัฒนาการที่ก้าวหน้าขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งด้านความแม่นยำในการระบุตัวบุคคลและความสะดวกในการใช้งาน และได้ถูกนำมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการในภาคการเงินมากขึ้น เทคโนโลยีชีวมาตร (Biometrics Technology) คือ แนวคิดการนำเอาเทคโนโลยีด้านชีวภาพทางการแพทย์และเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์มาบูรณาการเข้าด้วยกัน เพื่อใช้กำหนดหรือระบุคุณลักษณะเฉพาะส่วนบุคคลทั้งด้านกายภาพและพฤติกรรม ได้แก่ ลายพิมพ์นิ้วมือ ภาพถ่ายฝ่ามือ ม่านตา ใบหน้า เสียงพูด ลายเซ็น ดีเอ็นเอ เป็นต้น นายแพทย์สุรวิทย์ วิรัตน์ กรรมการสมาคมความมั่นคงปลอดภัยระบบสารสนเทศ กล่าวถึงความหมายของ “ชีวมาตร” ในมติชนออนไลน์ เรื่อง เทคโนโลยีระบุตัวตน “ชีวมาตร” น่ากลัวหรือไม่ วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2562 โดยกล่าวเอาไว้ว่า ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่เพิ่งประกาศใช้เมื่อเร็ว ๆ นี้ว่า “ชีวมาตร” หรือไบโอเมตริกซ์คือข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นเทคโนโลยีในการระบุตัวตน ได้แก่ 1. ภาพถ่าย 2. ลายนิ้วมือ และ 3. ม่านตา ซึ่ง “หน้าตา” เปลี่ยนได้แต่ซ้ำเป็นเหตุผลให้ต้องทำบัตรประชาชนใหม่ทุก 5 ปีที่ว่า “ลายนิ้วมือ” คือเซลล์ที่ตายของผิวหนังจึงไม่เปลี่ยนแปลง ส่วน “ม่านตา” เป็นอวัยวะที่ไม่ได้บอกแค่เพียงลักษณะ แต่ยังบอกถึงสุขภาพ พฤติกรรม และโรคทางพันธุกรรมได้หลายโรคอีกด้วย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎระเบียบรวมลายนิ้วมือของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นนวัตกรรมและวิธีการจัดเก็บ

เอกลักษณ์บุคคลที่นำไปสู่การเชื่อมโยงการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

2. แนวคิดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

ปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างฐานข้อมูลต่าง ๆ ทั้งภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานภาครัฐสามารถจำแนกปัญหาได้ดังนี้

(1) การใช้รหัสอ้างอิงที่แตกต่างกัน เช่น การอ้างอิงบุคคล กรมการปกครองใช้เลขประจำตัวประชาชน โรงเรียนใช้เลขประจำตัวนักเรียน มหาวิทยาลัยใช้รหัสนิสิต/นักศึกษา และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยใช้เลขที่มัคคุเทศก์ เป็นต้น

(2) การแยกแยะหมวดหมู่ที่ต่างกัน เช่น ประเภทสินค้าตามพิกัดศุลกากร จะมีความแตกต่างไปจากประเภทสินค้าตามพิกัดสรรพสามิต ประเภทผู้ป่วยตามระบบสาธารณสุขจะต่างจากประเภทผู้ป่วยตามระบบประกันสุขภาพของธุรกิจประกันชีวิต หรือประเภทผู้ประกอบการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะต่างไปจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(3) ความหมายของรายการข้อมูลที่แตกต่างกัน เช่น ความเสียหายเมื่อเกิดอุบัติเหตุ สำหรับกรมทางหลวงจะหมายถึงความเสียหายในทรัพย์สินของกรมทางหลวง ในระบบสาธารณสุขอาจหมายถึงคำรักษาพยาบาล ขณะที่ความหมายของกรมบรรเทาสาธารณภัยอาจหมายถึงความเสียหายในทรัพย์สินราชการ ทรัพย์สินส่วนตัว และคำรักษาพยาบาล เป็นต้น

(4) หน่วยนับ/หน่วยอ้างอิง มีความแตกต่างกัน เช่น ผู้ป่วยโปลิโอในในระบบสาธารณสุขมีความต้องการในการแยกแยะอายุของผู้ป่วยเป็นเดือน แต่ในระบบรายงานประชากรจะมีความสนใจในระดับปีเท่านั้น ปริมาณมลพิษในระบบการรายงานมลพิษจากการปล่อยน้ำเสียจะเป็นค่าของเสียที่วัดได้จากแต่ละโรงงาน แต่ในรายงานน้ำเสียตามแหล่งน้ำจะเป็นปริมาณของเสียของทั้งแหล่งน้ำนั้น หรือน้ำหนักปลาที่ตลาดปลาจะเป็นน้ำหนักเฉลี่ยของปลาทั้งหมดที่ประมูลได้ แต่น้ำหนักปลาที่ส่งออกจะเป็นน้ำหนักของปลาแต่ละตัว เป็นต้น

(5) รูปแบบข้อมูลและชนิดของข้อมูลมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดข้อมูลในระบบจัดการฐานข้อมูลต่าง ๆ และการออกแบบรูปแบบของข้อมูลที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน เช่น ข้อมูลชนิดตัวอักษรในระบบจัดการฐานข้อมูลหลักที่ใช้อยู่ปัจจุบัน มีมาตรฐานในการกำหนดประเภทของข้อมูลที่หลากหลาย อันได้แก่ข้อมูลที่เป็นประเภทข้อความ ก็มีการกำหนดเป็น Char, Var Char, Text, String, Long, Note เป็นต้น สำหรับข้อมูลประเภทจำนวนเต็ม ก็มีทั้ง Small Integer, Short Integer, Integer และ Long Integer

(6) การกำหนดกรอบความถูกต้องของข้อมูลแตกต่างกัน เช่น น้ำหนักในโรงพยาบาลที่ให้บริการผู้ใหญ่ไม่จำเป็นต้องเก็บทศนิยม แต่ในโรงพยาบาลเด็กมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บทศนิยมของน้ำหนัก เพื่อประโยชน์ในการกำหนดขนาดยาให้เหมาะสมกับน้ำหนักตัว อายุในโรงเรียนประถมศึกษาอาจกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 5 ปี แต่ในโรงเรียนปฐมวัยจะรับนักเรียนได้ตั้งแต่อายุไม่ถึงปี หรือ ในระบบบริการงานบุคคลข้าราชการอายุข้าราชการจะต้องไม่เกิน 60 ปี ขณะที่ระบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสามารถระบุได้มากกว่า 60 ปี

(7) การอ้างอิงมาตรฐานที่แตกต่างกัน เช่น กระทรวงมหาดไทยมีการกำหนดรหัสหน่วยงานปกครองระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการกำหนดรหัสพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจเป็นมาตรฐานของสำนักงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถนำมากล่าวได้ครบ อย่างไรก็ตามปัญหา ดังกล่าวข้างต้นทั้ง 7 ประการ เป็นปัญหาหลักของการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดทำมาตรฐานข้อมูลจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ในระบบข้อมูลของหน่วยงานที่ต้องการใช้ข้อมูลร่วมกันเป็นคณะทำงานในการจัดทำมาตรฐานข้อมูลร่วม

ในการจัดทำมาตรฐานการเชื่อมโยงข้อมูลนั้นสามารถจัดทำได้หลายระดับ เช่น มาตรฐานระดับหน่วยงานมาตรฐานระดับกลุ่ม มาตรฐานระดับอุตสาหกรรม มาตรฐานระดับประเทศ และมาตรฐานระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการและความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน การจัดทำมาตรฐานข้อมูลมีความสำคัญ ดังนี้

- 1) เพิ่มความสามารถในการแลกเปลี่ยนและใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน
- 2) ลดค่าใช้จ่ายในการใช้ข้อมูลร่วมกัน เนื่องจากในการดำเนินโครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานนั้น มักจะเป็นการดำเนินโครงการของหน่วยงานที่จะพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อให้บริการต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยจะมีค่าใช้จ่ายในการศึกษา สำรวจ และวิเคราะห์ข้อมูลที่ต้องการใช้หรือต้องการแลกเปลี่ยน เมื่อมีหน่วยงานอื่นที่มีความประสงค์จะดำเนินโครงการเช่นนี้จะต้องมีค่าใช้จ่ายในกิจกรรมเหล่านี้อีกด้วย ดังนั้น เมื่อมีการจัดทำมาตรฐานระดับกลุ่มหรือระดับชาติที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันและประกาศเป็นมาตรฐานกลางจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจัดทำรายการข้อมูลซ้ำและลดความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

- 3) ลดระยะเวลาในการดำเนินงานในโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่มีความต้องการใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานนั้น จากการสำรวจพบว่าเวลาที่ผู้ใช้ไปไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของงาน คือ การติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อขอใช้ข้อมูล และมีกฎ กติกา ระเบียบ ที่ต้องปฏิบัติตามอีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งต้องจัดทำเอกสารระหว่างหน่วยงาน จัดประชุมเพื่อทำความเข้าใจ เพื่อวิเคราะห์เนื้อหา และตัดสินใจอีกหลายครั้งดังนั้นเมื่อสามารถจัดทำมาตรฐานข้อมูลและประกาศใช้แล้ว ก็จะสามารถลดระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ลงได้

- 4) เพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จของการดำเนินโครงการเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ในการดำเนินงาน ปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญประการหนึ่งคือ หน่วยงานที่ผู้ใช้ต้องการข้อมูลอาจจะไม่ให้ข้อมูล หรือปฏิเสธในการเข้าร่วมโครงการ หรือตกลงเข้าร่วมโครงการ แต่ใช้ระยะเวลาทำให้เมื่อดำเนินโครงการไประยะหนึ่งแล้วไม่สามารถดำเนินโครงการต่อได้ และจำเป็นต้องปรับเนื้อหาใหม่ ทำให้เสียโอกาสในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก ดังนั้นการจัดทำมาตรฐานข้อมูลและประกาศใช้ชัดเจนจะทำให้สามารถศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการได้ชัดเจนก่อนเริ่มโครงการทำให้โอกาสที่โครงการล้มเหลวน้อยลง

- 5) สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐได้มากขึ้น ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐสามารถให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ได้ในระดับหน่วยงานของตน และมีระดับคุณภาพของการให้บริการที่ดี แต่ประชาชนยังมีความยุ่งยากในการติดต่อเพื่อทำธุรกรรมจากหลายหน่วยงานในการดำเนินกิจกรรมหนึ่ง ๆ เช่น การขอจดทะเบียน ประกอบกิจการอุตสาหกรรมจะต้องติดต่อและทำธุรกรรมกับหลายหน่วยงาน อาทิ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากรสำนักงานประกันสังคม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นหากสามารถรวบรวมบริการให้เป็นบริการแบบเบ็ดเสร็จ ด้วยการกำหนดมาตรฐานของข้อมูลที่จะใช้ร่วมกัน จะก่อให้เกิดนวัตกรรมบริการจากข้อมูลเดิมได้ เช่น การติดตามผลการขอจดทะเบียน การยื่นเปลี่ยนสถานที่ตั้ง และการขอใบอนุญาตอื่นเพิ่มเติมได้ อีกทั้งเป็นการเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงประชาชน นอกจากนี้เมื่อมีผู้นิยมใช้บริการอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น หน่วยงานต่าง ๆ สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินงานจากการกำกับมาเป็นการตรวจสอบได้มากขึ้น เช่น การให้บริการเสียภาษีบุคคลธรรมดา

ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต จะช่วยให้มีผู้ใช้บริการทางอินเทอร์เน็ตมากขึ้น ส่งผลให้มีผู้ใช้บริการผ่านเคาน์เตอร์น้อยลง ทำให้เจ้าหน้าที่มีเวลาในการตรวจสอบและประเมินภาษีได้มากขึ้น หรือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลนักเรียนระหว่างโรงเรียนและโรงพยาบาลได้ ครูก็สามารถที่จะวิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างการเจ็บป่วยและผลการเรียน และสามารถช่วยเหลือนักเรียนให้มีผลการเรียนดีขึ้นได้

6) ลดผลกระทบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของข้อมูล โดยทั่วไปเมื่อไม่มีการกำหนดมาตรฐานข้อมูล เมื่อมีความต้องการที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือรหัสต่าง ๆ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของก็จะทำการปรับเปลี่ยนทันที ส่งผลให้หน่วยงานอื่นที่ใช้ข้อมูลร่วมกันต้องรีบเร่งแก้ไขตาม ซึ่งบางหน่วยงานอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ทัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่มีการใช้ร่วมกันมากจะส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง การกำหนดเป็นมาตรฐานข้อมูลกลางนั้น การแก้ไขไม่สามารถแก้ไขได้โดยอิสระแต่จะต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานกำกับมาตรฐานให้ออกมาตรฐานเวอร์ชันใหม่ซึ่งจะมีการวิเคราะห์ผลกระทบและประกาศให้ทราบล่วงหน้าก่อน

จากการศึกษาแนวคิดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สรุปได้ว่า ปัจจุบันการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างภาครัฐยังคงมีปัญหาในหลายประเด็น ซึ่งปัญหาที่สำคัญคือการอ้างอิงมาตรฐานที่แตกต่างกัน เช่น กระทรวงมหาดไทยมีการกำหนดรหัสหน่วยงานปกครองระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการกำหนดรหัสพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจ เป็นมาตรฐานของสำนักงาน เป็นต้น เช่นเดียวกับการเชื่อมโยงข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับกรมการปกครองที่มาตรฐานข้อมูลไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาเบื้องต้น คือ การจัดทำฐานข้อมูลให้ตรงกัน และมีการอ้างอิงที่ได้มาตรฐานในระดับเดียวกัน เช่น ชื่อข้อมูล น้าหนัก ความหมาย และการจัดลำดับหมวดหมู่ของข้อมูล จะเห็นได้ว่าการเชื่อมโยงข้อมูลนั้นไม่ใช่เพียงแคการถ่ายโอนข้อมูลจากหน่วยงานหนึ่งไปยังหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น แต่การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับกรมการปกครองเป็นข้อมูลระดับบุคคลที่มีความสำคัญต่อสิทธิส่วนบุคคล และมีผลกระทบต่อการดำเนินคดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันจะต้องดำเนินงานอย่างรอบคอบ มีคณะทำงานที่มีประสบการณ์ และมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ในการเชื่อมโยงฐานข้อมูล

ระเบียบวิธีวิจัย

1. วิธีการวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) วิธีดำเนินการศึกษาวิจัยแบบปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และข้อมูลแบบทุติยภูมิโดยค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Study) คัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มที่มีความสมัครใจ และมีบทบาทหน้าที่ในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือในการบันทึกฐานข้อมูล และผู้ให้ข้อมูลสามารถถอนตัวได้หากเกิดความไม่สบายใจ และหลังจากจบการวิจัยผู้วิจัยจะทำลายข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลภายใน 1 ปี

2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ที่มีประสบการณ์ในการจัดเก็บและพิมพ์ลายนิ้วมือของประชาชน ไม่ต่ำกว่า 2 ปี จำนวน 5 คน เจ้าหน้าที่ทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีประสบการณ์ในการจัดเก็บและพิมพ์ลายนิ้วมือของประชาชน ไม่ต่ำกว่า 2 ปี จำนวน 5 คน ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งได้จากวิธีการเลือกแบบมีจุดมุ่งหมายหรือแบบจงใจ

3. เครื่องมือในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง โดยมีเนื้อหาจำนวน 4 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งการปฏิบัติงาน ประสบการณ์ด้านพิมพ์ลายนิ้วมือ ตอนที่ 2 รูปแบบและขั้นตอนในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือในการบันทึก

ฐานข้อมูล ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตอนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคในการเชื่อมโยงข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตอนที่ 4 การพัฒนารูปแบบการจัดเก็บลายพิมพ์ นิ้วมือของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยทำหนังสือขอความร่วมมือไปยังเจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และเจ้าหน้าที่ของกองทะเบียนประวัติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และนัดหมายการสัมภาษณ์ และขออนุญาตถ่ายรูปและอัดเสียงเพื่อเก็บรายละเอียดข้อมูลให้ครบถ้วน และสัมภาษณ์แบบ Face to Face เท่านั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จริงและตรงตามวัตถุประสงค์มากที่สุด เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วผู้วิจัยจะทำการถอดเทป และเรียบเรียงข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย และทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

5. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนาโวหาร (Descriptive Statistics) จากสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการนำเสนอโดยการเขียนบรรยายข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย พร้อมทั้งบรรยายในรูปแบบของร้อยแก้ว แผนภาพ แผนภูมิ แสดงให้เห็นถึงผลที่ได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัย

1. รูปแบบ และขั้นตอนในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือในการบันทึก ลงฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง แบ่งออกเป็น 4 ประเภท โดยอ้างอิงตามคำสั่งของอธิบดีกรมการปกครองในการพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูลทะเบียนบัตร ดังนี้ 1) งานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ได้แก่ การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนทุกคนที่เกิดภายในราชอาณาจักรไทย ปัจจุบันพระราชบัญญัติประจำตัวประชาชน (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 2) งานทะเบียนราษฎร ได้แก่ การแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ การขอเลขที่บ้าน การแก้ไขรายการในทะเบียนบ้าน การเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ฯลฯ ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 3) งานทะเบียนบุคคล ได้แก่ การจดทะเบียนสมรส การเปลี่ยนชื่อ การหย่า การทำพินัยกรรม การจดทะเบียนรับรองบุตร เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะเรียกว่างานด้านทะเบียนทั่วไป 4) งานทะเบียนครอบครัว ในปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติครอบครัว (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2533 ส่วนโปรแกรมที่ใช้ คือ การบันทึกลายพิมพ์นิ้วมือของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง โปรแกรมที่ใช้ คือ โปรแกรมที่เรียกว่า ENROLL โดยได้มีการนำร่องใช้งานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 จนถึงปัจจุบัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้นำเอกสารการบันทึกลายนิ้วมือประชาชนจากคู่มือการลงข้อมูล นอกจากนี้ยังมีโปรแกรม Application สำหรับประชาชนที่เป็นชาวต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในเมืองไทย เพื่อตรวจสอบและจัดเก็บประวัติลายพิมพ์นิ้วมือ คือ Application Thailand Foreign Workers Card Check

2. รูปแบบ และขั้นตอนในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือในการบันทึกลงฐานข้อมูลของกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีรูปแบบการเก็บ 3 รูปแบบ ดังนี้ รูปแบบที่ 1 การจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือผู้ต้องหา โดยรับข้อมูลมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในสถานีตำรวจ และพิสูจน์หลักฐานจังหวัดที่ส่งลายพิมพ์นิ้วมือผู้ต้องหาตรวจ และเจ้าหน้าที่ตำรวจของกองทะเบียนประวัติอาชญากรจะนำมาจัดเก็บเข้าสู่ระบบต่อไป กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม รูปแบบและวิธีการในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือของกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติว่ามีความทันสมัยและมีรายละเอียดของผู้ต้องหาที่ครบถ้วน ทั้งฐานความผิด

ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาคดี และลายนิ้วมือที่ครอบคลุมในทุกนิ้ว การจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวนี้มีการพัฒนาและปรับปรุงประมาณ ปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา ซึ่งได้มีการพัฒนาให้สามารถจัดเก็บข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงเอกลักษณ์บุคคล และประวัติการกระทำผิด เพื่อที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการติดตามสืบสวนและสอบสวนในงานคดีต่อไป รูปแบบที่ 2 การจัดเก็บลายนิ้วมือของประชาชนในหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีการจัดเก็บลายนิ้วมือไว้ 7 ประเภท พร้อมแสดงรายละเอียดของข้อมูลการจัดเก็บและตรวจสอบลายนิ้วมือ ดังนี้ 1) สำนักงานตำรวจคนเข้าเมือง 2) บริษัทเอกชน (คนต่างชาติ) โดยแนบหนังสือนำส่ง (บัตรประจำตัวประชาชนตัวจริง หรือหนังสือเดินทางสำหรับชาวต่างชาติ) 3) บริษัทเอกชน (คนไทย) โดยแนบหนังสือนำส่ง บัตรประจำตัวประชาชนตัวจริง หรือหนังสือเดินทางสำหรับชาวต่างชาติ 4) สำนักงานขนส่ง สำนักงานขนส่งได้ส่งหนังสือเพื่อขอให้กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ทำการตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือของประชาชนที่มีความประสงค์จะยื่นต่ออายุ ออกใบอนุญาตขับรถยนต์สาธารณะ 5) หน่วยงานราชการ (คนต่างชาติ) โดยการส่งตัวมาตรวจสอบลายนิ้วมือที่กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยต้องแสดงหนังสือนำส่ง พร้อมบัตรประจำตัวประชาชนตัวจริง และหนังสือเดินทางมาพร้อมกัน 6) หน่วยงานราชการ (คนไทย) ตรวจสอบประวัติเพื่อรับเข้าทำงานเช่นเดียวกับ หน่วยงานราชการ (คนต่างชาติ) 7) บริษัทรักษาความปลอดภัย โดยส่งหนังสือนำส่ง มายังกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อนำประกอบการยื่นขอใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 พร้อมทั้งแนบบัตรประจำตัวประชาชนตัวจริงมาพร้อมกัน รูปแบบที่ 3 การจัดเก็บลายนิ้วมือศพผู้เสียชีวิต มี 6 รูปแบบ ดังนี้ (1) ศพที่ยังไม่ขึ้นอืดหรือตายใหม่ ๆ (2) ศพที่หนึ่งนิ้วมือเหยี่ยว่น (3) ศพที่หนังสือมือเหยี่ยว่นทั้งหนึ่งติดกับกระดูก (4) ศพที่ขึ้นอืดจนเน่าผิวหนึ่งนิ้วมือนหลุดล่อนแต่ยังติดอยู่กับมือศพ (5) ศพที่ขึ้นอืดจนเน่าผิวหนึ่งนิ้วมือนหลุดล่อนหายไป (6) ศพที่ถูกไฟไหม้ 3) โปรแกรมการบันทึกลายพิมพ์นิ้วมือของกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มี 3 โปรแกรม

3. แนวทางในการเชื่อมโยงข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีระบบการเชื่อมโยงข้อมูลพื้นฐานข้อมูลของประชาชนที่อยู่ในระบบทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติไปยังหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนในการดำเนินเอกสารและการได้รับสิทธิการเข้ารักษาที่โรงพยาบาล เช่น การเชื่อมโยงข้อมูลกับกรมการขนส่งในการออกใบอนุญาตขับขี่ให้กับประชาชน การออกบัตรประจำตัวการรักษาโรคที่โรงพยาบาล โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สามารถอ่านประวัติและลายพิมพ์นิ้วมือของประชาชนผ่านบัตร Smart Card จากเครื่องอ่าน Driver ได้ในทันที นอกจากนี้ประชาชนสามารถสแกนนิ้วมือผ่านเครื่องสแกนแล้วข้อมูลของประชาชนก็จะปรากฏขึ้นบนฐานข้อมูลของ สปสช. เนื่องจากได้ทำการเชื่อมระบบเข้ากับสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง เรียบร้อยแล้ว และจะแสดงให้เห็นถึงเลขที่บัตรประจำตัวประชาชน ชื่อสกุล ที่อยู่ อาชีพ ภูมิลำเนา แต่ยังไม่ได้แสดงถึงประวัติทางด้านอาชญากร สำหรับความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือระหว่างสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก เนื่องจากในปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมีการก้าวหน้าและรวดเร็ว สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างแน่นอน ในส่วนของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดหรือประวัติอาชญากรนั้น ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของงานด้านทะเบียนราษฎร ดังนั้น หากกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจต้องการให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลในประเด็นดังกล่าวนี้จะทำให้เกิดการทำงานซับซ้อน ดังนั้น ข้อมูลระหว่างหน่วยงานควรจะเป็นในลักษณะ Two Way Communication โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลในรูปแบบที่หน่วยงานแต่ละแห่ง

มีความชำนาญ และมีบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดไว้ ดังนั้น กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจ จะเป็นหน่วยงานที่จะต้องให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับฐานความผิดแก่สำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และสำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครองจะให้ข้อมูลด้านทะเบียนราษฎรแก่กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจ โดยมี Model การเชื่อมโยงข้อมูล โดยใช้ข้อมูล input ลงในฐานข้อมูลกลาง และดึง source ที่ต้องการมาจากฐานข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

4. การพัฒนารูปแบบการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือร่วมกันระหว่างสำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้ 1) ร่างและกำหนดกฎหมายในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือร่วมกันระหว่างสำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือทำข้อตกลงร่วมกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูล 2) การสร้างเทคโนโลยีบล็อกเชนหรือศูนย์ฐานข้อมูล เพื่อให้สำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถส่งและรับข้อมูลผ่านบล็อกเชนได้อย่างรวดเร็วและข้อมูลมีการใส่รหัสการรับและส่งข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลได้รับการปกป้องจากมิจฉาชีพ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เหมาะสม และสามารถตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายได้อย่างครบถ้วน เพื่อลดต้นทุนในการดำเนินงาน ลดภาระของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ อำนวยความสะดวกต่อผู้ว่าจ้าง ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว รวมถึงบริการที่รวดเร็ว ป้องกันการทุจริตและการเอื้อประโยชน์ต่อการปลอมแปลงเอกสาร และมีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพแบบออนไลน์ที่สามารถบันทึกประวัติได้

อภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่า มีการเชื่อมโยงข้อมูลเฉพาะในส่วนของคดีพิเศษหรือมีการร้องขอจากหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง ซึ่งยังไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลแบบ real time หรือแบบออนไลน์ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หน่วยงาน ทั้ง 2 แห่ง ได้มีความพยายามในการเชื่อมโยงข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือของประชาชน ดังนี้

ตามคำสั่งกรมการปกครอง ที่ 1275 / 2559 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2559 เรื่อง การจัดโครงสร้างส่วนราชการ และการแบ่งงานภายในกรมการปกครอง (เพิ่มเติม) กลุ่มงานวิจัยและประเมินผลได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการบริหารการปกครอง และตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ และผลลัพธ์ของนโยบายมาตรการแผนงานโครงการของกรม การพัฒนาระบบ การสำรวจจัดเก็บและการใช้ประโยชน์ ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด และเป็นศูนย์ข้อมูลของกรม การเชื่อมโยงระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ภาครัฐและประชาชน ตลอดจนการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาระบบงานของกรมการปกครอง การนำผลการวิจัยใช้ประโยชน์ รวมทั้งกำกับ ติดตาม และประเมินผลการทำงาน และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย เพื่อสนับสนุน การบูรณาการและการบริการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และออกแบบระบบโดยการ UML (Unified Modeling Language) และพัฒนาระบบตามข้อกำหนดและมาตรฐานการเชื่อมโยง ข้อมูลที่กรมการปกครองกำหนด โดยพัฒนาระบบในรูปแบบ RESTful Web Services ทำงานบนโปรโตคอล HTTPS (TLS 1.1 ขึ้นไป) และใช้รูปแบบข้อมูล JSON (java Script Object Notation) ในการรับส่งข้อมูลผ่านระบบเครือข่าย สื่อสารข้อมูลเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ GIN (Government Information Network) โดยผู้วิจัยได้เลือกใช้ภาษา โปรแกรม JavaScript ร่วมกับ Node.js และ Express Framework ในการพัฒนาระบบ โดยมีการเชื่อมโยงไปยังระบบจัดการฐานข้อมูล DB2 ของฐานข้อมูลทะเบียนผู้ใช้งานระบบเชื่อมโยงคำขอกลางๆ และทำการจัดเก็บ Log ผู้ใช้งานระบบ ด้วยระบบจัดการฐานข้อมูล MariaDB โดยใช้ภาษา SQL (Structured Query Language) ในการ

บริหารจัดการฐานข้อมูล ผลการวิจัยพบว่า กรมประมงมีระบบที่มีการเชื่อมโยงและให้บริการตรวจสอบข้อมูลทะเบียนผู้เข้าใช้งานระบบเชื่อมโยงค้าขอกกลางฯ ผ่านระบบฐานข้อมูลประชาชนกลาง (Linkage Center) ซึ่งช่วยสนับสนุนการบริการของหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้การบริการประชาชนมีความรวดเร็ว มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งได้ข้อสรุปขั้นตอน กระบวนการ และวิธีการพัฒนาระบบพร้อมตัวอย่างการพัฒนาระบบงานที่สามารถนำมาประยุกต์เป็นแนวทางในการพัฒนาการเชื่อมโยงและให้บริการข้อมูลที่สำคัญของกรมประมงด้านอื่น ๆ ผ่านระบบฐานข้อมูลประชาชนกลาง (Linkage Center) ของประเทศ เพื่อให้การบริการข้อมูลดังกล่าวของกรมประมงสามารถเชื่อมโยงและให้บริการข้อมูลแบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างแท้จริง (นภดล สุขพันธุ์, ม.ป.ป.)

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ลงนามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการขอใช้ประโยชน์ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางด้วยระบบคอมพิวเตอร์โดยวิธีเชื่อมโยงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (ONLINE) และการใช้โปรแกรมสำหรับอ่านข้อมูลจากบัตรประจำตัวประชาชนกับกรมการปกครองเชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนราษฎรกับระบบฐานข้อมูลนักวิจัย ในระบบ NRMS อนาคตช่วยให้การพิจารณาทุนวิจัยงบวิจัยของประเทศชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด จากการสามารถตรวจสอบสถานภาพนักวิจัย ประวัติการวิจัย แก้วการวิจัยซ้ำซ้อน วิจัยไม่สำเร็จ ความร่วมมือเชื่อมโยงข้อมูลในครั้งนี้จะส่งผลดีในการตรวจสอบข้อมูลนักวิจัย โดยในการยื่นเสนอขอทุนวิจัย นักวิจัยจำเป็นต้องลงทะเบียนเป็นนักวิจัยในระบบ NRMS ใช้เลข 13 หลักตามบัตรประจำตัวประชาชน ดังนั้นการตรวจสอบข้อมูลนักวิจัยในระบบ NRMS ที่เชื่อมโยงข้อมูลประชากรในทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางของกรมการปกครอง จะช่วยให้สามารถตรวจสอบตัวบุคคลของนักวิจัยและพิสูจน์ตัวตนของนักวิจัยตลอดจนตรวจสอบสถานภาพปัจจุบันของนักวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โปร่งใสขึ้น จากเดิมไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ทั้งหมด “การเชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนราษฎรจะทำให้ วช. มีข้อมูลสถานภาพปัจจุบันของนักวิจัยของประเทศ ช่วยคัดกรองนักวิจัย การวิจัยซ้ำและผู้ที่ได้ทุนไปแล้วแต่วิจัยไม่สำเร็จภายใน 2 ปี ซึ่งหากเกิน 3 ปี จะไม่สามารถขอทุนได้อีก กระบวนการเหล่านี้จะทำให้การจัดสรรงบประมาณวิจัยแก่นักวิจัยที่มีการพิสูจน์ตัวตนและสามารถตรวจสอบได้ถูกต้องและทำให้ใช้งบประมาณวิจัยของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด” สำหรับเครือข่ายองค์กรบริหารงานวิจัยแห่งชาติ (คอบช.) ประกอบด้วย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) (ThinSiam Dotcom, 2016)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รัฐบาลมีคำสั่งพิเศษให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมการปกครองสร้างเทคโนโลยีบล็อกเชนหรือศูนย์กลางข้อมูลเพื่อให้สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถส่งและรับข้อมูลผ่านบล็อกเชนได้อย่างรวดเร็วและข้อมูลมีการใส่รหัสการรับและส่งข้อมูลเพื่อทำให้ข้อมูลได้รับการปกป้องจากมิจฉาชีพ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เหมาะสม และสามารถตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายได้อย่างครบถ้วน เพื่อลดต้นทุนในการดำเนินงาน ลดภาระของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

อำนวยความสะดวกต่อผู้ว่าจ้าง ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว รวมถึงบริการที่รวดเร็ว ป้องกันการทุจริตและการเอื้อประโยชน์ต่อการปลอมแปลงเอกสาร และมีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพแบบออนไลน์ที่สามารถบันทึกประวัติได้

2) รัฐบาลมีคำสั่งพิเศษให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมการปกครองร่างและกำหนดกฎหมายในการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือร่วมกันระหว่างสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือทำข้อตกลงร่วมกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูล

3) รัฐบาลมีคำสั่งพิเศษให้หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการขนส่ง กรมราชทัณฑ์ บริษัท ห้างร้าน ฯลฯ ที่ทำการเก็บประวัติของประชาชน ให้ส่งเอกสารดังกล่าวมายังหน่วยงานกลางหรือระบบบล็อกเชนหรือศูนย์ฐานข้อมูล โดยได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของข้อมูล

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) ให้สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลประชาชนของส่วนราชการ (Population Information Linkage Center) และทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการข้อมูล (Gate Way) ตามที่ส่วนราชการร้องขอ

2) ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ จัดทำฐานข้อมูลประชาชนของตนเองตามอำนาจหน้าที่ โดยใช้เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก เป็นดัชนีในการจัดเก็บข้อมูลและมีหน้าที่ปรับปรุงฐานข้อมูลให้ครบถ้วน ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน

3) ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ที่มีฐานข้อมูลประชาชนเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์กับสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง และจัดทำระบบให้บริการตรวจสอบข้อมูล (Services) เพื่อรองรับการอ่านข้อมูลประชาชน (Read Only) จากระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง

4) ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชนปรับปรุงระบบการบริการประชาชนเพื่อรองรับการใช้บัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ (Smart Card) และเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์กับระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เพื่อเรียกใช้ข้อมูลในการให้บริการประชาชนจากระบบฐานข้อมูลประชาชนของหน่วยงานต่าง ๆ ผ่านระบบคอมพิวเตอร์ ของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ทดแทนการใช้สำเนาเอกสาร

เอกสารอ้างอิง

กองพิสูจน์หลักฐานกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **โครงสร้างสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ**. เข้าถึงเมื่อ 1 พฤษภาคม 2566 จาก www.forensic.police.go.th/FS/html/historynew.php

นภดล สุขพันธุ์. (ม.ป.ป.). **การพัฒนาระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลประชาชนกลาง เพื่อให้บริการตรวจสอบข้อมูลทะเบียนผู้เข้าใช้งานระบบเชื่อมโยงค่าของกลางและระบบสนับสนุนใบอนุญาตและใบรับรองผ่านอินเทอร์เน็ตของกรมประมง**. https://hectortarr.arda.or.th/api/uploaded_file/zQ2iXuTl8YCsPfvCk-cz

ปรางทอง เดชไต และวีระพงษ์ บุญไธยาภาส. (2554). การตรวจสอบความจริงของการได้มาซึ่งพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์. **วารสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต**. 5(1). 106-114.

โศภษา สิงห์ทอง. (2558). ลายนิ้วมือกับการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล. **วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์**. 2(2). 52-63.

สันต์ สุขวัจน์. (2550). การตรวจสถานที่เกิดเหตุ. เอกสารประกอบการสอน วิชาการตรวจสถานที่เกิดเหตุ. สาขานิติวิทยาศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ มหาลัยศิลปากร.

เบญญาภา ทองเมืองหลวง. (2563). การบริหารจัดการทะเบียนประวัติอาชญากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. วารสารวิชาการอาชญาวิทยาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ. 6(1). 165-182.

Thaiware. (2563). ลายนิ้วมือ (Fingerprint) คืออะไร ทำไมลายนิ้วมือคนเราต้องแตกต่างกัน?. เข้าถึงเมื่อ 30 มกราคม 2566 จาก <https://review.thaiware.com/1760.html>

Thinsiam Dotcom. (2016). วช.พัฒนาระบบบริหารจัดการชันีวิจัยฯแทนเก็บข้อมูลสำรวจไปรษณีย์. เข้าถึงเมื่อ 30 มกราคม 2566 จาก www.thinsiam.com/archives/22590

มาตรการทางกฎหมายเพื่อขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชน
และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

LEGAL MEASURES TO DRIVE VOLUNTEERISM, DEVELOPM COMMUNITY
ENTERPRISES AND REDUC INEQUALITY IN SOCIETY

ชัชพันธ์ ลิละเต็มพงษ์¹

¹คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Chatchanan Leeratermpong¹

¹Faculty of Forensic Science, Royal Police Cadet Academy

chatchanunleelatempong@gmail.com

รับบทความ : 21 พฤศจิกายน 2566 แก้ไขบทความ : 28 ธันวาคม 2566 ตอรับบทความ : 30 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการยกระดับยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำทาง ใน 2 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ และด้านนวัตกรรมวิสาหกิจชุมชน และศึกษา มาตรการทางกฎหมายลดความเหลื่อมล้ำในสังคม กลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชน จำนวน 83 คน และผู้นำชุมชน จำนวน 3 คน ในหมู่บ้านปากมาบ ตำบลบางแก้ว จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาและอุปสรรค คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2560 ทำให้กลุ่มเรือประมงอวนรุนที่มีใบอนุญาตถูกต้องไม่สามารถออกทำการประมงได้ ทำให้เกิดภาระหนี้สินและไม่มีค่าใช้จ่ายภายในครอบครัวโดยที่ภาครัฐไม่มีมาตรการรองรับอย่างทันท่วงที และด้านนวัตกรรมวิสาหกิจชุมชนพบว่ายังไม่มีการทำงานเป็นสินค้าที่เป็นลักษณะกลุ่มของหมู่บ้าน หรือสินค้าประจำตำบล 2) ประชาชนได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2560 คือ สำรวจพื้นที่ประมง แต่ละแห่งให้ละเอียดว่าการใช้เรืออวนรุนในพื้นที่ดังกล่าวนี้เกิดผลกระทบกับทรัพยากรทางทะเล เช่น บ้านปากมาบ จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นพื้นที่ทะเลน้ำตื้น ไม่มีทรัพยากรทะเลประเภทปะการัง และใช้อวนขนาด 5 เซนติเมตร ทำให้ไม่สามารถจับสัตว์น้ำขนาดเล็กได้อยู่แล้ว และ (2) แก้ไขกฎหมายการทัณฑ์ของดินบนร่องเดินเรือลงทะเล

คำสำคัญ : กฎหมายการประมง, ความเหลื่อมล้ำทางกฎหมาย, วิสาหกิจชุมชน

Abstract

This research aims to study problems and obstacles in upgrading and strengthening community enterprises and reducing inequality in 2 areas: Economic aspect and community enterprise innovation aspect and study legal measures to reduce inequality in society. The target group is 83 people and 3 community leaders in Pak Map Village, Bang Kaeo Subdistrict, Samut

¹ ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรี ดร., โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Songkhram Province. The research results found that 1) Problems and obstacles are that the Fisheries Royal Decree of 2017 makes it difficult for groups of seine-trawl fishing boats with valid licenses to go fishing. This causes a burden of debt and no expenses within the family without the government having immediate measures to support it and in terms of community enterprise innovation, it was found that there has not yet been a product that is a village group characteristic or products of the subdistrict. 2) People have proposed amending the law regarding the Fisheries Emergency Decree, B.E. 2017, which is to survey each fishing area in detail to determine whether the use of drift net boats in that area has an impact on marine resources, such as Ban Pak Map, Samut Songkhram Province It is a shallow sea area. There are no marine resources such as coral and using 5-centimeter nets, making it impossible to catch small aquatic animals; and (2) amending the law on the accumulation of soil on shipping lanes into the sea.

keyword: Fisheries law, Legal inequality, Community enterprise

บทนำ

ความพยายามในการพัฒนาฐานรากของประเทศทำให้เกิดวิสาหกิจชุมชนขึ้น เพื่อประโยชน์ของคนในชุมชน โดยมีคนในชุมชนร่วมกันคิดร่วมกันทำร่วมกันเป็นเจ้าของ และร่วมกันรับผิดชอบที่เกิดจากการดำเนินงาน ซึ่งการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนเป็นเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาให้เศรษฐกิจชุมชนมีความเจริญก้าวหน้า โดยมีการส่งเสริมให้คนในชุมชนทำธุรกิจชุมชน ที่นำเอาภูมิปัญญาชุมชนและทุนทางสังคมของชุมชนมาใช้ในการดำเนินงานส่งเสริมให้คนในชุมชนมีโอกาสเรียนรู้วิธีการจัดการธุรกิจที่ไม่สลับซับซ้อนรู้จักการทำงานร่วมกัน เพื่อส่วนรวมและเพื่อตัวเองตลอดจนได้เรียนรู้ถึงการจัดการผลประโยชน์ เพื่อพัฒนาชุมชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน และมีผลต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการรู้จักใช้ทรัพยากรภายในชุมชน ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการใช้ภูมิปัญญาชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน (วรรณพงศ์ ช่วยรักษา, 2560) แต่ในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาพบว่าสิ่งที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และไม่สามารถก้าวกระโดดผ่านกับดักความเหลื่อมล้ำทางสังคมไปได้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศหยุดชะงัก ทำให้ประเทศตกอยู่ในสภาวะความว่างเปล่ามากกว่า 10 ปี

จากรายงานของ ข่าวเศรษฐกิจ (2561) เปิดเผยว่า ประเทศไทยขยับขึ้นจากอันดับ 11 เป็นอันดับที่ 3 ของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลกรองจากรัสเซียและอินเดียโดยประเทศไทย มีคนรวยร้อยละ 1 ของประเทศถือครองทรัพย์สินถึงร้อยละ 58 ของประเทศ มีมหาเศรษฐีระดับพันล้านในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก 5 คนในปี 2551 เป็น 28 คนในปี 2558 ในขณะที่คนไทยร้อยละ 10 หรือประมาณ 7 ล้านคน ยังมีชีวิตอยู่ใต้เส้นความยากจนและคนไทยมากกว่า 3 ใน 4 ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน โดยโฉนดที่ดินกว่าร้อยละ 61 ของประเทศไทยอยู่ในมือประชากรเพียง 10% ของประเทศข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นชัดว่าแม้ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างความเจริญก่อให้เกิดการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท แต่ในความเป็นจริงแม้ความแตกต่างทางรายได้หรือความยากจนโดยสมบูรณ์จะลดลง

ในภาพรวม ยังคงมีประเด็นความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ โดยเฉพาะในด้านทรัพยากรที่เห็นชัดขึ้นและในมิติทางสังคม และคุณภาพชีวิตที่ตามมา ตลอดจนมิติทางกายภาพและสภาพแวดล้อมที่เห็นได้ชัดด้วยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ภายในเมืองเอง หรือพื้นที่ที่กำลังเข้าสู่ความเป็นเมืองที่กำลังเผชิญความเปลี่ยนแปลงตามนโยบายการพัฒนาที่เน้นเพียง ด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมและความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ยังส่งผลกระทบต่อคนจนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะคนจนในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นปี 2563 เป็นต้นมา ทั่วโลกเกิดโรคระบาด COVID-19 รวมถึงประเทศไทยต้องล็อกดาวน์ ประเทศ ปิดการค้าขาย ปิดการคบค้าสมาคม ปิดการพบปะสังสรรค์ ทำให้ระบบเศรษฐกิจยิ่งตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น การสร้างความสามารถในการแข่งขันจึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการกระตุ้น และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา ด้วยนวัตกรรมทางด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชนพัฒนาทักษะผู้ประกอบการ ยกระดับผลิตภาพแรงงาน และพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (SMEs) สู่สากลและพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และสถาบันเกษตรกร ซึ่งวิสาหกิจชุมชนนั้นถือเป็นกลไกที่สำคัญของเศรษฐกิจฐานราก ในการที่จะพัฒนาระดับเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อไป ดังที่จักรพงษ์ นวลชื่น (2561) กล่าวว่า ในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน นอกจากจะเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Productivity) โดยใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรมในทุกสาขาของภาคการผลิต และบริการที่เป็นฐานรายได้เดิมและที่ต่อยอด เป็นฐานรายได้ใหม่แล้ว ในขณะเดียวกันก็ต้องการวางรากฐานที่แข็งแกร่ง เพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันทั้งในด้านเสถียรภาพและสมรรถนะทางเศรษฐกิจมหภาค สำหรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาค และเมืองก็เพื่อให้ประเทศไทยสามารถใช้จุดแข็งของแต่ละพื้นที่ และชุมชนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา เศรษฐกิจในภาพรวมได้ อีกทั้งเป็นการสนับสนุนการกระจายความมั่งคั่งไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศช่วยลด ความเหลื่อมล้ำในทุกมิติและสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจ และสังคมในระดับท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน รวมถึงการพัฒนา เศรษฐกิจฐานราก เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองช่วยเหลือเอื้อเพื่อซึ่งกันและกัน มีคุณธรรมและเป็นระบบเศรษฐกิจที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาด้านอื่น ๆ ในพื้นที่ตามมา และในชุมชนบางแห่งมีปัญหา และอุปสรรคเรื่องกฎหมายที่เข้ามาทำให้การประกอบอาชีพของชุมชนเกิดข้อสะดุด เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2560 ที่ออกกฎหมายห้ามใช้ตาข่ายขนาดเล็กในการจับปลา ทำให้ประชาชนไม่สามารถจับปลาได้ทุกขนาด และกฎหมายห้ามนำเรือออกทะเลในช่วงการวางไข่ของปลาทุ เป็นต้น

งานวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนจึงมีความตระหนักที่จะยกระดับวิสาหกิจชุมชนบ้านปากมาบ จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งมีผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กที่สร้างรายได้ในชุมชนจากอาชีพท้องถิ่น และได้รับนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ แต่ยังมีปัญหาด้านกฎหมายที่กำหนดให้การประกอบอาชีพทางการประมงจะต้อง ดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้การประกอบวิสาหกิจชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกฤดูกาล ทำให้เกิด วิกฤตการณ์ในช่วงที่ผ่านมาได้ ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการสำรวจปัญหา และหาช่องทางกฎหมายในการแก้ไข ปัญหาในการประกอบอาชีพของชุมชน เพื่อเป็นการสร้างชุมชนเข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำทาง ใน 2 ด้าน คือ ด้านการศึกษา และด้านนวัตกรรมวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาคนตามหลัก โมเดล การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่จะนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นจากปัญหาต่าง ๆ ภายใต้บริบทการปฏิวัติ อุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (The Fourth Industrial Revolution) พร้อมทั้งนำประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน อย่างเป็นรูปธรรมพัฒนาจากการเป็นประเทศที่มีรายได้ขนาดปานกลางเป็นประเทศที่มีรายได้สูง ตามแผน ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยการสร้างความเข้มแข็งจากภายในควบคู่ไปกับการเชื่อมโยงกับประชาคมโลกตามแนวคิด ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการขับเคลื่อนผ่านกลไกประชารัฐวิสาหกิจชุมชน พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนโครงสร้าง

เศรษฐกิจไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม (Value-Based Economy) ซึ่งการเปลี่ยนผ่านของระบบที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่โมเดลประเทศไทย 4.0 ผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ชุมชนบ้านปากมาบ จังหวัดสมุทรสงคราม มีกฎหมายในการสร้างผลผลิตทางการเกษตร และเพิ่มผลิตในวิสาหกิจชุมชน และการประกอบการค้าภายในชุมชน ผลิตภัณฑ์ได้รับการยอมรับและรับรองมาตรฐานจากองค์การอาหารและยา สมุนไพรและพืชต่าง ๆ ได้รับการรับรองจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำมาสร้างผลผลิต และเพิ่มรายได้ให้แก่ชุมชน นอกจากนี้ยังได้รับการพัฒนาในด้านการศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ และการปลูกฝังความรักชาติ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสังคมได้อย่างรอบด้านและครอบคลุมทุกมิติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการยกระดับยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ และด้านนวัตกรรมวิสาหกิจชุมชน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชน หมายถึง การจัดการทุนของชุมชนและต้องจัดการโดยชุมชนเองอย่างสร้างสรรค์เพื่อการพึ่งพาตนเองซึ่งทุนในที่นี้ หมายถึง ทุนทางธรรมชาติ ทุนทรัพยากร ทุนที่เป็นผลผลิต ทุนที่มีการสะสมความรู้ภูมิปัญญา

ทุนทางสังคม หรือความไว้วางใจ รวมถึงความเป็นพี่น้องของผู้คนในชุมชน โดยวิสาหกิจชุมชนเป็นการประกอบการของชุมชนที่ไม่ได้วางเป้าหมายไว้ที่ตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่มีจุดมุ่งหมายที่ความสุขของชุมชนเป็นหลัก ซึ่งนำไปสู่การสร้างรากฐานให้ชุมชนเข้มแข็ง มีรายได้ มีสวัสดิการ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและเมื่อใดก็ตามที่ชุมชนอยู่รอด ย่อมส่งผลให้ประเทศชาติอยู่รอดเช่นกัน (เสรี พงศ์พิศ, 2545) ทั้งนี้ เป้าหมายของวิสาหกิจชุมชน แบ่งออกเป็น 4 ประการ ดังนี้ (เสรี พงศ์พิศ, วิจิต นันทสุวรรณ และ จานงค์ แรกพิณิจ, 2544) 1) มุ่งสนับสนุนการเรียนรู้โดยชุมชนและเพื่อชุมชน เน้นการแก้จุดอ่อนและเสริมจุดแข็งให้ชุมชน โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและทุนทางสังคม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยั่งยืนของวิสาหกิจชุมชน 2) มุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้และระบบการพัฒนา โดยจัดการให้ครอบคลุมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นระบบการจัดการ การผลิต การแปรรูป การตลาด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การจัดสวัสดิการชุมชน ซึ่งเกิดจากการดำเนินการ ร่วมกันของคนในชุมชนในรูปแบบขององค์กรชุมชน รวมถึงมีการประสานความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนด้วย เพื่อสุดท้ายนำไปสู่การพึ่งพาตนเองของชุมชน 3) มุ่งพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่มีอิสระ โดยสร้างระบบการจัดการที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต รวมถึงวัฒนธรรมชุมชนซึ่งนับว่าเป็นวิธีการจัดการที่ใช้ต้นทุนต่ำและเป็นสถาบันทางสังคมที่คนในชุมชนสามารถพึ่งพาอาศัยได้ 4) มุ่งพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนที่กระจายการพัฒนาไปทั่วทั้งชุมชน ไม่ใช่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจเหนือกว่าในทางเศรษฐกิจหรือการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์แบบเบ็ดเสร็จ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องวิสาหกิจชุมชนในด้านที่ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดไว้ในหลาย ๆ หัวข้อ เช่น กำหนดไว้ในหัวข้อที่ 4.5

ว่าพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานผู้ประกอบการยุคใหม่สร้างและพัฒนาผู้ประกอบการยุคใหม่ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ กลาง เล็ก วิสาหกิจเริ่มต้น วิสาหกิจชุมชน หรือวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมทั้งเกษตรกรให้เป็นผู้ประกอบการยุคใหม่ที่มีทักษะและจิตวิญญาณของการเป็นผู้ประกอบการที่มีความสามารถในการแข่งขันและมีอัตลักษณ์ ชัดเจน โดยมีนวัตกรรมใน 3 ด้าน คือ นวัตกรรมในการสร้างโมเดลธุรกิจ นวัตกรรมในเชิงสินค้า และบริการ และนวัตกรรมในเชิงกระบวนการผลิตและบริการ พร้อมทั้งเป็นนักการค้าที่เข้มแข็งที่จะนำไปสู่การสนับสนุนการเป็นชาติการค้าที่มีความสามารถในการเข้าถึงตลาดทั้งในและต่างประเทศ เป็นผู้ประกอบการ ที่ “ผลิตเก่ง ขายเก่ง” หรือ “ซื้อเป็น ขายเป็น” บริการเป็นเลิศ สามารถขยายการค้าและการลงทุนไปต่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมให้ ผู้ประกอบการ มีธรรมาภิบาล (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563)

2. แนวคิดเครือข่ายในภาคธุรกิจ

แนวคิดเรื่องเครือข่ายได้รับความนิยมและแพร่หลายในภาคธุรกิจเมื่อประมาณทศวรรษ 1970 ที่เริ่มเห็นความสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ (Connection-relationship) ซึ่งเป็นกระบวนการเริ่มต้นในการจัดการธุรกิจอย่างสำคัญ คำว่าเครือข่ายได้รับความนิยมในวงธุรกิจอย่างมากเนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

2.1 การแข่งขันใหม่ในยุคการค้าใหม่ไม่สามารถใช้โครงสร้างและการบริหารจัดการแบบเก่าซึ่งเป็นแบบอำนาจลำดับชั้น (Hierarchical) ได้ การใช้อำนาจแนวดิ่งไม่อาจนำองค์กรไปสู่เป้าหมายได้ ต้องปรับความสัมพันธ์ให้เป็นแนวนอน หรือเครือข่าย

2.2 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสื่อสาร (Information Technology) ทำให้บริษัทสามารถปรับตัวเองและมีปฏิสัมพันธ์กับบริษัทอื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.3 ความก้าวหน้าทางวิชาการที่ก่อให้เกิดเครื่องมือในการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมในลักษณะที่เป็นเครือข่ายและองค์กรต่าง ๆ ล้วนมีลักษณะเป็นเครือข่ายทั้งภายในตัวมันเองและในความสัมพันธ์กับภายนอกเป็นเครือข่ายที่มีการจัดการ เป็นเครือข่ายที่ขยายความไปถึงทุกคน ทุกฝ่าย ทุกเรื่อง ไม่ใช่แค่เรื่องของผู้บริหารไม่กี่คนในอดีต

เครือข่ายทางธุรกิจเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ และจะสามารถอยู่ได้ยาวนานเพียงใดขึ้นอยู่กับพันธะผูกพันของหุ้นส่วนภาคีซึ่งก็เกี่ยวข้องไปถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมทางสังคมและทางการเมือง ความไว้วางใจกัน (Trust) เป็นทุนทางสังคมเป็นผลของพันธะผูกพันของสมาชิกเครือข่ายที่ทำให้สมาชิกของกลุ่มทุกคนสามารถร่วมมือกันและไว้วางใจกัน ความไว้วางใจกันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีประสิทธิภาพ สิ่งสร้างสรรค์ของเครือข่ายในอดีตทักษะทางด้านเทคนิคต่าง ๆ ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดสำหรับธุรกิจ แต่ปัจจุบันเครือข่าย คือ หัวใจของธุรกิจ องค์กรเริ่มเปลี่ยนเป็นองค์กรแบบเครือข่ายเป็นองค์กรที่ไม่มีขอบเขต หรือ กำแพงขวางกั้นผู้คนในระดับต่าง ๆ อีกต่อไป ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วย ฝ่าย กอง ภายในหน่วยงานเองและกับภายนอก องค์กรที่ปรับตนเองเป็นองค์กรสร้างเครือข่าย (Networking Organization) จะเน้นการเสริมสร้างศักยภาพให้เข้มแข็ง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กร เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด บทบาทของผู้บริหาร คือ การสร้างบรรยากาศ สิ่งแวดล้อมและบริบทการทำงานที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของทุกคนที่เกี่ยวข้องให้ทุกคนได้พัฒนาและแสดงศักยภาพที่แท้จริงของตนเอง

3. แนวคิดรูปแบบการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน

กรมส่งเสริมการเกษตร (2562) ได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน ดังนี้

3.1 วิสาหกิจที่ประกอบกิจการเดี่ยว คือ วิสาหกิจที่ประกอบการเพียงหนึ่งเดียวโดยคณะผู้บริหารในชุมชนชุดเดียวและไม่สร้างเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนอื่น ๆ โดยจะมีผลผลิตมากกว่าหนึ่งผลิตภัณฑ์/บริการได้

3.2 วิสาหกิจที่ประกอบกิจการในรูปแบบเครือข่าย คือ วิสาหกิจที่มีความสัมพันธ์กับกิจการอื่นโดยแต่ละวิสาหกิจต่างมีการประกอบกิจการตามเป้าหมายวัตถุประสงค์ของกิจการ หากแต่มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาเกื้อกูลเชื่อมโยงกันในรูปแบบต่าง ๆ คือ

3.3 เครือข่ายกิจกรรมได้แก่วิสาหกิจที่มีต่อกิจกรรมเกื้อกูลกันมาเป็นเครือข่ายกันทั้งที่เป็นกิจกรรมประเภทเดียวกันหรือหลายประเภท

3.4 เครือข่ายพื้นที่ได้แก่วิสาหกิจที่ดำเนินการอยู่ในระดับพื้นที่เดียวกันหรือ ต่างระดับพื้นที่กัน เช่น วิสาหกิจระดับหมู่บ้านกับระดับตำบล มาเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกัน

4. แนวคิดระดับการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน

กรมส่งเสริมการเกษตร (2562) ได้จัดระดับการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน โดยใช้เป้าหมายผลผลิตของวิสาหกิจชุมชนเป็นเกณฑ์ 3 ระดับ ดังนี้

4.1 วิสาหกิจชุมชนระดับพื้นฐาน ได้แก่ วิสาหกิจที่มีการประกอบกิจการเพื่อให้เกิดผลผลิตที่จะนำไปกินไปใช้ได้อย่างพออยู่พอกิน มุ่งเน้นการลดรายจ่าย ทั้งระดับครัวเรือนและชุมชน

4.2 วิสาหกิจชุมชนระดับพัฒนา ได้แก่ วิสาหกิจที่มีการประกอบกิจการเพื่อให้ผลผลิตมีพอกินพอใช้เพื่อการลดรายจ่ายและมีส่วนเหลือสามารถนำไปแบ่งปัน แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายให้เกิดรายได้นำไปสู่การอยู่ดีกินดีของครอบครัว ชุมชน และระหว่างชุมชน

4.3 วิสาหกิจชุมชนระดับก้าวหน้า ได้แก่ วิสาหกิจที่มีการประกอบกิจการมุ่งสู่การเพิ่มรายได้สู่การขยายการลงทุน ลดการนำเข้าเพิ่มการส่งออกของผลิตภัณฑ์ ขยายกิจการ ขณะเดียวกันก็สามารถจัดสรรผลกำไรเพื่อสวัสดิการของชุมชนหรือเพื่อกิจกรรมสาธารณประโยชน์ สร้างความมั่งมีศรีสุขของครอบครัว ชุมชน ขยายไปถึงระหว่างชุมชน นำไปสู่การเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อไป

ขีดความสามารถวิสาหกิจชุมชน

การบริหารจัดการหน่วยงานในปัจจุบันตามเป้าหมายของรัฐที่ต้องการให้มีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นจะต้องมีระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพที่ต้องดูความสามารถในการทำงาน การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานนั้นจำเป็นต้องรู้และเข้าใจในเรื่องขีดความสามารถ (Competency) อันเป็นแก่นหรือรากเหง้าแห่งความสำเร็จของการบริหารงานขององค์กร การที่เราจะทำงานของเราประสบความสำเร็จได้นั้นเราจะต้องมีการพัฒนาความสามารถของคน Competency เป็นทั้งพฤติกรรมและทักษะที่ทุกคนแสดงออกมาเป็นคุณลักษณะหรือบุคลิกของแต่ละคน ทำให้เรารู้ว่าพฤติกรรมในการทำงานของคนนั้นจะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของงานอย่างไรยวด เราต้องสามารถเพิ่มความสามารถในการทำงานของแต่ละคนภายใต้สภาพการทำงานของแต่ละสถานการณ์ ลักษณะอันนี้เป็นส่วนที่ลึกและหยั่งยากของ Competency ที่เรามองไม่เห็นไม่สามารถสัมผัสทางสายตาได้อันเป็นส่วนหนึ่งของคุณลักษณะของคนแต่ละคน เราสามารถจะคาดการณ์ได้ว่าต้องการพฤติกรรมอย่างไรในการทำงานแต่ละงานหรือกิจกรรมภายใต้สภาวะการณ์ต่าง ๆ เราสามารถกำหนด Competency ที่ต้องการได้ดูว่างานที่เราต้องการเป็นอย่างไรและแต่ละงานจะต้องใช้ competency อะไรบ้าง มีปัจจัยอะไรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ Competency ที่เราต้องการนั้น สามารถกำหนดเกณฑ์ที่ใช้วัดได้ เป็นการเฉพาะเจาะจงในแต่ละงาน (อิริชค วินทร, 2550) ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานของจัดการเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนกลุ่มทอผ้าพื้นเมืองหมู่ 4 ตำบลโคกเจริญ อำเภอโคกเจริญ จังหวัดลพบุรี มีลักษณะเด่นซึ่งแตกต่างจากกลุ่มอื่น จึงต้องได้รับการพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพของกลุ่มโดยการสร้างความสามารถหลักของกลุ่ม (Core Competency)

5. พระราชกำหนดเรือประมง พ.ศ. 2560

ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างข้อกฎหมายจากพระราชกำหนดเรือประมง พ.ศ. 2560 ที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการประมงของบ้านปากมาบ จังหวัดสมุทรสงคราม ดังนี้

“มาตรา 7 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงในพื้นที่และในระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่หรือวางไข่เลี้ยงตัวอ่อนหรือระยะเวลาอื่นใดที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสัตว์น้ำตามที่อธิบดีประกาศกำหนด เว้นแต่จะใช้เครื่องมือ วิธีการทำการประมง และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นบรรดาที่อธิบดีกำหนดอำนาจตามวรรคหนึ่ง อธิบดีจะมอบหมายเป็นหนังสือให้คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดเป็นผู้กำหนดก็ได้”

มาตรา 21 ให้ยกเลิกความในมาตรา 81 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 81 เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด”

“มาตรา 67 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมงดังต่อไปนี้

(1) เครื่องมือโพงพาง รั้วไซมานหรือกันชูรั้วไซมาน เครื่องมือสี่ หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน

(2) เครื่องมือลอบพับได้หรือไถ่โง่ ที่มีช่องทางเข้าของสัตว์น้ำกลับซ้ายขวาอยู่ทางด้านข้างใช้สำหรับดักสัตว์น้ำ

(3) เครื่องมืออวนลากที่มีช่องตาอวนกันถุงเล็กกว่าขนาดที่อธิบดีประกาศกำหนด

(4) เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ติดกับเรือยนต์ เว้นแต่เป็นอวนรุนเคยความในวรรคหนึ่ง (1) และ (3) มิให้ใช้บังคับแก่การศึกษาวิจัยซึ่งกระทำโดยทางราชการเพื่อประโยชน์ในการหาขนาดช่องตาอวนที่เหมาะสมที่ประชาชนพึงใช้ได้ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแล้วความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ใช้เครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือ ขนาดเรือ วิธีการทำการประมง พื้นที่ทำการประมงและเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดการขออนุญาตผ่อนผัน การอนุญาตระยะเวลาการผ่อนผันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ปัญหาและอุปสรรคในการยกระดับยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำทาง 2 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ และด้านนวัตกรรมวิสาหกิจชุมชน และเสนอมาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมโดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชุมชน และประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านปากมาบ ตำบลบางแก้ว จังหวัดสมุทรสงคราม พร้อมทั้งศึกษามาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

2. กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย

กลุ่มเป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชน จำนวน 83 คน และผู้นำชุมชน จำนวน 3 คน ในหมู่บ้านปากมาบ ตำบลบางแก้ว จังหวัดสมุทรสงคราม โดยมีคุณสมบัติ ดังนี้

2.1 เป็นผู้มีความรู้ และข้อมูลสามารถให้คำตอบเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการยกระดับยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำ และการเสนอมาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม หรือ

2.2 เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้าร่วมพัฒนาวิสาหกิจชุมชน หรือเป็นสมาชิกวิสาหกิจชุมชนไม่ต่ำกว่า 3 ปี หรือเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหมู่บ้านปากมวบ ตำบลบางแก้ว จังหวัดสมุทรสงคราม และ

2.3 เป็นผู้ที่มีความสนใจในการให้ข้อมูลในการวิจัย

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง จำนวน 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลด้านประชากรศาสตร์ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ตำแหน่งในหมู่บ้าน

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการยกระดับยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำ

ตอนที่ 3 ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

4. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยวิเคราะห์จากข้อความในการวิจัยซึ่งเป็นเนื้อหาหลักในการวิจัย (Manifest content) โดยการวัดความถี่ของคำหรือข้อความที่ได้จากการสัมภาษณ์ ความเหมือน ความแตกต่างของข้อความพบจากการสัมภาษณ์ และนำมาตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) ประกอบกับเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการยกระดับยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำ และมาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ผลการวิจัย

1. ปัญหาและอุปสรรคในการยกระดับยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ และด้านนวัตกรรมวิสาหกิจชุมชน

1.1 ด้านเศรษฐกิจ พบว่าในช่วงปี 2559 เป็นต้นมา สัตว์น้ำในทะเลมีจำนวนลดน้อยลงเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นกุ้ง หอย ปู และปลา เมื่อสัตว์น้ำมีจำนวนน้อยลงแต่จำนวนชาวประมงมีเท่าเดิมและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีผลกระทบต่อรายได้ของประชาชนในพื้นที่บ้านปากมวบ สำหรับปัญหาใหญ่ที่ทำให้สัตว์น้ำในทะเลมีจำนวนลดน้อยลง การจับปลาทำได้น้อยลง ซึ่งเป็นปัญหาหลักในด้านเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นห่วงโซ่ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1.1 ปัญหาการยกเลิกเรืออวนรุน เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2558 มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 24/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพิ่มเติมตามที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยความเห็นชอบของ คสช. ได้ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ลงวันที่ 29 เมษายน 2558 เพื่อจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย” ขึ้น จากคำสั่งดังกล่าวภายใน 16 วัน ทำให้กลุ่มเรือประมงอวนรุนที่มีใบอนุญาตถูกต้องทั้งหมด 336 ลำ ไม่สามารถออกทำการประมงได้โดยไม่ทันตั้งตัว ทำให้เกิดภาระหนี้สินและไม่มีค่าใช้จ่ายภายในครอบครัวโดยที่ภาครัฐไม่มีมาตรการรองรับอย่างทันที่

คำสั่งดังกล่าว ทำให้ประชาชนในหมู่บ้านปากมาบ ไม่สามารถใช้เรืออวนรุนทำการประมงเพื่อลากปลาได้ ถึงแม้ว่า ภายหลังภาครัฐจะซื้อเรือกลับในราคาไม่สูงมาก แต่ก็เทียบไม่ได้กับรายได้ที่ขาดหายไปของชาวประมง สาเหตุหลักที่ ภาครัฐประกาศยกเลิกเรืออวนรุน เนื่องจากเรืออวนรุนทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ และจับสัตว์ขนาดเล็กซึ่งเป็นการทำลาย วงจรของปลาที่จะเติบโต โดยเฉพาะปลาทูซึ่งเป็นสัตว์น้ำที่ภาครัฐให้การดูแลเพื่อให้มีจำนวนมากและไม่ให้จับขณะที่ ยังเล็กอยู่ และการลากหน้าดินของเรือทำให้เกิดตะกอนและน้ำเน่าเสีย แต่ในพื้นที่บ้านปากมาบเป็นพื้นที่ป่าชายเลน และเป็นทะเลน้ำตื้น การยกเลิกเรืออวนรุนส่งผลกระทบต่อการทำพื้นที่ปากอ่าวตื้นเขินและไม่สามารถนำเรือเล็ก ออกทะเลหาปลาได้ และปลาในพื้นที่หมู่บ้านปากมาบ จังหวัดสมุทรสงคราม ส่วนใหญ่เป็นปลาเล็ก ซึ่งอวนที่ใช้ใน ปัจจุบันมีขนาด 5 เซนติเมตร ทำให้ไม่สามารถจับปลาเล็กได้อยู่แล้ว

1.1.2 ปัญหาการทับถมของดินบนร่องเดินเรือลงทะเล เป็นปัญหาต่อเนื่องจากการยกเลิกเรือ อวนรุนในการจับปลาของชาวประมง ทำให้ร่องเดินเรือตื้นเขินขึ้น และส่งผลกระทบต่อชาวบ้านไม่สามารถนำเรือ ลงออกหาปลาได้ ร่องเดินเรือลงทะเลมีระยะทางประมาณ 2.5 กิโลเมตร ทำให้เรือเล็กไม่สามารถลงสู่ท้องทะเลได้ ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อมีการใช้เรืออวนรุนในการออกหาปลา ซึ่งเรืออวนรุนมีขนาดใหญ่และมีน้ำหนักมาก เมื่อลงเดินเรือ ก็จะทำให้หน้าดินในร่องเดินเรือลงไปด้วยทำให้ร่องเดินเรือไม่ตื้นเขิน เมื่อรัฐบาลได้ระงับและสั่งยกเลิกการเดินเรืออวนรุน ทำให้หน้าดินดังกล่าวไม่ได้รับการกวาดล้างออกไป ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเรือเล็กหรือเรือที่ใช้ในการออกหาปลา ไม่ได้เพราะร่องน้ำตื้นเขิน ประกอบกับมีการปิดทะเลในช่วงเดือนมิถุนายนถึงเดือนสิงหาคมของทุกปี ยิ่งก่อให้เกิด ผลกระทบต่อการหารายได้เลี้ยงชีพของชาวประมงเพิ่มมากขึ้นด้วย

1.1.3 ปัญหาฟาร์มและโรงงานปล่อยน้ำเสียลงทะเลและปากอ่าว ประชาชนในพื้นที่ได้ให้ข้อมูลว่า มีการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานและฟาร์มเลี้ยงสัตว์ของภาคเอกชน โดยมีการปล่อยน้ำเสียในฤดูฝน ซึ่งมีลักษณะ การปล่อยน้ำเสีย 2 ประการ คือ ปล่อยจากโรงงานสู่ลำคลองและไหลลงสู่ทะเล ประการที่ 2 โรงงานนำน้ำเสียใส่เรือ มาปล่อยลงกลางทะเลในช่วงฤดูฝน และในช่วงเวลากลางคืน การปล่อยน้ำเสียดังกล่าวส่งผลให้สัตว์น้ำทะเลตายเป็น จำนวนมาก และสัตว์น้ำได้อพยพหนีไปอยู่ที่อื่น ซึ่งในปัจจุบันอ่าวไทยในบริเวณสมุทรสงครามนี้ไม่มีปลาให้ได้จับ เลยในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมา เพราะน้ำทะเลเน่าเหม็นทำให้ปลาตายและอพยพหนีไปอยู่ที่อื่น ดังนั้น ปลาทุ้มเกล็ด ที่มาจากทะเลในช่วงนี้จึงไม่มีอยู่จริง จะมีแต่ปลาทุ้มที่เลี้ยงในฟาร์มหรือปลาทุ้มที่ส่งมาจากที่อื่น

1.2 ด้านนวัตกรรมวิสาหกิจชุมชน พบว่า ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีอาชีพการประมง เลี้ยงปลา กุ้ง หอย และรับจ้างคนอื่น โดยมีวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบของเรือประมง ลึงแคะปู และการรับซื้ออาหารทะเล เพื่อส่งออกไปยังตลาด ถึงแม้ในช่วง 2 ปีมานี้จะมีงานน้อยลงหรือจับสัตว์น้ำได้น้อยลง แต่ก็ยังพอมีได้ทำอยู่บ้าง สำหรับสินค้าที่ประชาชนนำไปขายคือ เนื้อปูที่แคะและนึ่งแล้ว ปลา กุ้ง หอย และผักต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งอาหารสด และอาหารแห้ง ซึ่งสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าที่ต่างคนต่างนำขายในตลาด หรือมีพ่อค้ามารับเหมาไปขายอีกทอด อย่างไรก็ตาม ในด้านนวัตกรรมนี้ยังไม่มีการทำเป็นสินค้าที่เป็นลักษณะกลุ่มของหมู่บ้าน หรือสินค้าประจำตำบล เนื่องจากสินค้าที่ประชาชนส่งขายนั้นเป็นสินค้าสด หรือเป็นอาหารแห้งที่มีตลาดรองรับและขายได้อยู่แล้ว จึงไม่ได้สร้าง เป็นกลุ่มสินค้า หรือไม่มีการสร้างแบรนด์อาหารทะเลภายในชุมชน เป็นเพียงการรวมกลุ่มกันเพื่อส่งออกสินค้า และการสร้างแรงงานภาคการประมงเท่านั้น

2. ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนจิตอาสาพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

2.1 แก้ไขกฎหมายการยกเลิกเรืออวนรุน ประชาชนได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ใน 2 ประเด็น คือ 1) ระยะสั้น คือ ภาครัฐควรสำรวจพื้นที่ที่ประมงแต่ละแห่งให้ละเอียดว่า การใช้เรืออวนรุนในพื้นที่ดังกล่าวนั้นเกิดผลกระทบกับทรัพยากรทางทะเลจริงหรือไม่ เพราะการยกเลิกเรืออวนรุนในพื้นที่แต่ละแห่งนั้นประสบปัญหาไม่เหมือนกัน เช่น ในพื้นที่บ้านปากมวบ จังหวัดสมุทรสงคราม ไม่มีปัญหาเรื่องการจับปลาหรือสัตว์น้ำขนาดเล็ก และให้ควบคุมและยกเลิกการใช้อวนมากกว่าการยกเลิกเรือ เพราะเรือมีส่วนช่วยในการไถ่นำร่องเดินเรือไม่ให้ตื้นเขินได้ 2) ระยะยาว ควรมีการละเว้นการใช้เรืออวนรุนในบางพื้นที่เท่านั้น เช่น ในพื้นที่บ้านปากมวบ จังหวัดสมุทรสงคราม ใช้อวนขนาด 5 เซนติเมตร ในการจับปลา ทำให้สัตว์เล็กไม่สามารถติดอวนได้ และมีการปิดอ่าวเดินเรือปีละ 2 เดือนอยู่แล้ว พร้อมทั้งในเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นทะเลน้ำตื้น และไม่มีปะการังหรือทรัพยากรทางทะเลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้เรืออวนรุน

2.2 แก้ไขกฎหมายการทับถมของดินบนร่องเดินเรือลงทะเล ประชาชนได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ใน 2 ข้อ คือ 1) ระยะสั้น ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณในการไถร่องเดินเรือให้สามารถนำเรือเล็กออกไปยังชายทะเลได้ โดยระยะทางประมาณ 2,500 เมตร หรือ 2.5 กิโลเมตร จากการประชุมของประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐในหัวที่ผ่านมาพบว่า งบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว ประมาณ 1-2 ล้านบาท หากงบประมาณไม่เพียงพอจะไม่สามารถทำการไถร่องเดินเรือได้ เช่น หากได้งบประมาณจำนวน 3 ล้านบาท จะสามารถไถร่องเดินเรือได้ประมาณ 700 เมตร ซึ่งก็ยังไม่สิ้นสุดการเดินเรือ ก็ทำให้ไม่สามารถนำเรือออกสู่ทะเลได้ และในระยะสั้นนี้ เป็นการแก้ไขปัญหาลายเหตุเท่านั้น ถ้าหากได้งบประมาณมาจำนวน 1-2 ล้านบาท และสามารถไถร่องเดินเรือได้ ก็จะสามารถเดินเรือได้ไม่กี่เดือนเท่านั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไปสักพักร่องก็ตื้นเขินขึ้นเหมือนเดิม เพราะไม่มีเรือใหญ่หรือเรืออวนรุนที่เคยใช้ในอดีตมาทำการไถร่องเดินเรืออย่างสม่ำเสมอ 2) ระยะยาว ควรมีการพิจารณาให้ใช้เรืออวนรุนได้ในบางพื้นที่ เช่น บ้านปากมวบ จังหวัดสมุทรสงคราม เพราะในพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ทะเลน้ำตื้น ไม่มีทรัพยากรทะเลประเภทปะการัง และใช้อวนขนาด 5 เซนติเมตร ทำให้ไม่สามารถจับสัตว์น้ำขนาดเล็กได้อยู่แล้ว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ภาครัฐควรสำรวจพื้นที่ในทุกพื้นที่ เพื่อให้พื้นที่ที่ไม่มีปัญหาในการใช้เรืออวนรุนในการทำประมง โดยให้เข้มงวดในการใช้อวนมากกว่าการใช้เรือ

2.3 ปรับปรุงกฎหมายการจับกุมฟาร์มและโรงงานปล่อยน้ำเสียลงทะเลและปากอ่าว ประชาชนได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 อย่างเร่งด่วน คือ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ที่จะต้องเข้มงวดและตรวจสอบพื้นที่น้ำเน่าเสีย โดยหาสารปนเปื้อนจากน้ำว่าเป็นสารประเภทใดและถูกปล่อยมาจากที่ไหน และจับกุมผู้นำน้ำเสียจากฟาร์มและโรงงานมาทิ้ง โดยใช้กฎหมายที่รุนแรงเพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความหวาดกลัวและไม่กล้ากระทำความผิด

อภิปรายผล

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรค คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ทำให้กลุ่มเรือประมงอวนรุนที่มีใบอนุญาตถูกต้องไม่สามารถออกทำการประมงได้ ทำให้เกิดภาระหนี้สินและไม่มีค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว โดยที่ภาครัฐไม่มีมาตรการรองรับอย่างทันทั่วถึง ประชาชนจึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 คือ สำรวจพื้นที่ที่ประมงแต่ละแห่งให้ละเอียดว่าการใช้เรืออวนรุนในพื้นที่ดังกล่าวนั้นเกิด

ผลกระทบกับทรัพยากรทางทะเล เช่น บ้านปากมาบ จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นพื้นที่ทะเลน้ำตื้น ไม่มีทรัพยากรทะเลประเภทปะการัง และใช้ช้อนขนาด 5 เซนติเมตร ทำให้ไม่สามารถจับสัตว์น้ำขนาดเล็กได้อยู่แล้ว ซึ่งกฎหมายที่ยังเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้คือ มาตรา 67 (3) เครื่องมืออวนลากที่มีช่องตาอวนกันงูเล็กกว่าขนาดที่อธิบดีประกาศกำหนด และมาตรา 57 ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำหรือน้ำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดขึ้นเรือประมงอยู่แล้วดังกล่าวมา ในมาตราดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำมาใช้ได้กับพื้นที่บ้านปากมาบ จังหวัดสมุทรสงคราม เนื่องจากไม่มีปัญหาเรื่องการจับปลาหรือสัตว์น้ำขนาดเล็ก เพราะพื้นที่ดังกล่าวไม่มีปลา และไม่มีสัตว์น้ำขนาดเล็กที่เป็นจำพวกปลาทำให้ประชาชนไม่สามารถลงทะเลเพื่อจับกุ้งและหอยได้ และมาตรา 81 เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการ (1) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด ในภายหลังได้มีการแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2560 (แก้ไขเพิ่มเติม) ในหลายมาตรา แต่ก็ยังไม่สามารถตอบโจทก์หรือแก้ปัญหาให้กับชาวประมงในพื้นที่ดังกล่าวได้ เพราะกฎหมายจะต้องสามารถบังคับใช้ทั่วประเทศได้ จะเว้นในบางพื้นที่ไม่ได้เพราะการละเว้นทำให้เกิดความเสียหายมากกว่า เช่น จากสถิติการทำประมงปี 2563 มีการจับลูกปลาขนาดเล็กที่ไม่นิยมบริโภคโดยตรง แต่จะถูกส่งไปบดเพื่อป้อนอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ที่เรียกว่า “ปลาเป็ด” สะท้อนให้เห็นความหย่อนยาน ไม่เคร่งครัด ไม่ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย ปลาเป็ดส่วนใหญ่จะถูกจับโดยเรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาดเรือมากกว่า 10 ดันกรอส ปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถยกเว้นได้ เนื่องจากการจับลูกสัตว์น้ำวัยอ่อนนอกจากจะเป็นการทำผิดกฎหมาย ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร นับเป็นการ “ฆ่าตัดตอน” ความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ทำลายวงจรชีวิตสัตว์ทะเลในเชิงเศรษฐกิจแล้วก็ไม่มีคุณค่า เนื่องจากเป็นการเร่งจับสัตว์น้ำที่ยังตัวเล็ก ๆ น้ำหนักไม่มาก แทนที่จะดูแลรักษาให้โตเต็มวัยจนมีมูลค่าสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับบางพื้นที่เช่น บ้านปากมาบ จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นพื้นที่ทะเลน้ำตื้น ไม่มีทรัพยากรทะเลประเภทปะการัง และใช้ช้อนขนาด 5 เซนติเมตร อาจจะมีการกำหนดระเบียบพิเศษในการนำเรือใหญ่ออกสู่ทะเลในเขตพื้นที่ทะเลน้ำตื้นที่ไม่มีปะการังได้ เพื่อให้เรือสามารถค้นหาให้เล็กลงเพื่อให้สามารถนำเรือเล็กออกสู่ทะเลได้ และการอนุญาตให้จับสัตว์น้ำหรือน้ำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดขึ้นเรือประมง ในมาตรา 57 ในพื้นที่ที่ไม่มีสัตว์น้ำเศรษฐกิจ เช่น ปลาหู และปลาปากเปิด เพื่อให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม กรมประมงจัดประชุมหารือทางวิชาการเพื่อหาข้อยุติหลายครั้ง มีรายงานว่ากลุ่มประมงพื้นบ้านยอมรับขนาดของปลาหูที่ห้ามทำการประมงที่ขนาดต่ำกว่า 14 เซนติเมตร ขณะที่ทางประมงพาณิชย์ขอให้มีการศึกษาเพิ่มเติมอีกก่อนหาข้อยุติอธิบดีกรมประมงให้ความเห็นว่า การดำเนินการตามมาตรา 57 จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ มีความเห็นร่วมกันทั้งประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ เพื่อให้เกิดผลกระทบกับการประกอบอาชีพประมงน้อยที่สุด

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดทางออกที่เหมาะสมร่วมกันผู้วิจัยได้นำข้อเสนอแนะจากประชาชนนำมาเป็นข้อคำนึงให้หน่วยงานภาครัฐได้พิจารณาเพื่อกำหนดกฎหมายให้แก่ประชาชนในบางพื้นที่ให้สามารถประกอบอาชีพเพื่อยกระดับรัฐวิสาหกิจชุมชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ดังนี้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกรมการประมง ควรลงพื้นที่มาให้ความรู้แก่ชาวบ้านเกี่ยวกับการประมงที่ถูกต้องและถูกกฎหมาย การรักษาความสะอาดที่อยู่อาศัยอย่างถูกสุขอนามัย การรักษาสุขภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้

ปลอดภัยและสะอาด การส่งเสริมผลผลิตภัณฑ์จากการประมง เป็นต้น นอกจากนี้ควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในลักษณะการสื่อสารแบบสองทาง (Two Way Communication) เพื่อนำข้อเสนอแนะจากประชาชนไปปรับปรุงแก้ไข เนื้อหาในการอบรม

2. การสร้างเครื่องมือจับปลาที่หลากหลาย เพื่อให้ชาวประมงสามารถเลือกใช้เครื่องมือจับได้ตามความต้องการ และไม่ผิดกฎหมาย และไม่ทำให้ปลาเล็กติดอวนมาด้วย

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อกำหนดให้ชนิดและขนาดที่เหมาะสมของสัตว์น้ำเศรษฐกิจ ที่จะใช้กำหนด มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ ตามมาตรา 57 และ 71(2) พร้อมทั้งเสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดร้อยละของ สัตว์น้ำขนาดเล็ก สำหรับเป็นแนวทางในการประกาศกำหนดการจับ หรือการนำสัตว์น้ำขนาดเล็กขึ้นเรือประมง ซึ่งได้ผลการศึกษานำมากำหนดได้ คือ 1. กำหนดชนิดสัตว์น้ำเพื่อนำร่องกำหนดมาตรการ ได้แก่ ปลาทุ - ลัง และปูม้า 2. กำหนดความยาวขนาดเล็กที่ห้ามจับปลาทุ - ลัง เท่ากับ 15 เซนติเมตร ปูม้า 8.5 เซนติเมตร 3. กำหนดร้อยละ สัตว์น้ำขนาดเล็กที่ห้ามจับ

4. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 57 มีข้อกำหนด “ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำ ที่มีขนาดเล็กกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดขึ้นเรือประมง” มิได้มีข้อยกเว้นไว้กับจำนวนสัตว์น้ำที่นำขึ้นเรือประมง แต่ประการใด และหากได้มีการกำหนดขนาดสัตว์น้ำที่ห้ามนำขึ้นเรือแล้ว ก็มีได้มีข้อยกเว้นกับเรือประมงพื้นบ้านหรือ เรือประมงพาณิชย์ ทั้งนี้ มาตรา 57 จึงเป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมงเป็นอย่างยิ่ง มีความเสี่ยงที่ ชาวประมงจะกระทำผิดได้โดยง่าย และอาจทำให้ชาวประมงกระทำผิดโดยมิได้ตั้งใจ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ควรนำมาใช้กับเรือประมงพาณิชย์ในภาคอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2562). **คู่มือการดำเนินงานกิจการวิสาหกิจชุมชน**. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการเกษตร.
- จักรพงษ์ นวลชื่น. (2561). **แนวทางการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้ยั่งยืนด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นศึกษารณวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดนครพนม และจังหวัดสกลนคร**. รายงานการวิจัย หลักสูตรการป้องกัน ราชอาณาจักร รุ่นที่ 60 ลักษณะวิชาการเศรษฐกิจ. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- วรรณพงศ์ ช่วยรักษา. (2560). **แนวทางการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน: กรณีศึกษากลุ่มสตรีทอผ้าฝ้ายย้อมคราม บ้านถ้ำเต่า จังหวัดสกลนคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะการจัดการและท่องเที่ยว มหาวิทยาลัย บูรพา.
- อชิโชค วินทกร. (2550). **การขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง : ศึกษาการดำเนินการในจังหวัดสิงห์บุรี**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร ระดับสูง) ; รุ่น 11 (2550) (88).
- ข่าวเศรษฐกิจ. (2561). **รวยกระจุก จนกระจาย ! ไทย มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงอันดับ 1 ของโลก**. เข้าถึงเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2566 จาก <https://workpointtoday.com/thai-inequality-the-credit-suisse-global-wealth-report-2018/>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). รายงานประจำปีงบประมาณ 2563. Cited 2023 June 5. Available from: https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/04/article_20210326144745.pdf

เสรี พงศ์พิศ, วิชิต นันทสุวรรณ และ จำนงค์ แรกพินิจ. (2544). **วิสาหกิจชุมชน : แผนแม่บท แนวคิด แนวทาง
ตัวอย่าง ร่างพระราชบัญญัติ**. กรุงเทพฯ : ภูมิปัญญาไท.

เสรี พงศ์พิศ. (2545). “วิสาหกิจชุมชนไม่ใช่ธุรกิจชุมชน” วิสาหกิจชุมชนกลไกเศรษฐกิจฐานราก. กรุงเทพฯ: บริษัท
เอดิชั่นเพรส จำกัด.

รูปแบบเครือข่ายและการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ
ในตำบลหนองแสง อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก
NETWORK MODEL AND DRIVING OF ELDER NETWORK TO DEVELOPING QUALITY
OF LIFE OF ELDER IN NONG SAENG SUBDISTRICT, PAK PHLI DISTRICT,
NAKHON NAYOK RPOVINCE.

ดงนภสร ณ ป้อมเพชร¹ และสุชาดา โทผล²

¹โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต และ
²คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Darngnapasorn Na Pombejra¹ and Suchada Thophon²

¹School of Law and Politics, Suan Dusit University and ²Faculty of Science and Technology,
Suan Dusit University
politics.environment@gmail.com

รับบทความ : 15 สิงหาคม 2566 แก้ไขบทความ : 12 ธันวาคม 2566 ตอรับบทความ : 30 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการณ์และรูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน และวิเคราะห์แนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุ โดยทำการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุจำนวน 288 คน มีค่า IOC เท่ากับ 0.81 ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาครอนบาคอยู่ระหว่าง 0.58-0.90 และมีค่าอำนาจจำแนกอยู่ระหว่าง 0.99 และนำมาวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 13 คน โดยแบบสัมภาษณ์ได้รับการพิจารณาปรับแก้ไขจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ข้อมูลที่ได้นำมาทำการวิเคราะห์เนื้อหา โดยมีผลการวิจัย ดังนี้

1. ผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.54 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.40 ส่วนความต้องการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเครือข่ายของผู้สูงอายุในระดับปานกลางมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.03 และ 2.90 ตามลำดับ
2. รูปแบบเครือข่ายเป็นแบบมีพี่เลี้ยงภายใต้การดำเนินงานของโรงเรียนผู้สูงอายุ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ ทุนมนุษย์ ทุนด้านความรู้ และทุนด้านสังคม อันเป็นข้อได้เปรียบในการขับเคลื่อนเครือข่าย
3. ลักษณะกิจกรรมที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนเครือข่ายควรมีทั้ง 1) กิจกรรมแนวราบ คือ การแสวงหาหน่วยงานและเครือข่ายภายนอกชุมชนที่มีการร่วมมือกันอย่างเป็นทางการ และ 2) กิจกรรมแนวตั้ง คือ กิจกรรมที่มีความหลากหลายตามความต้องการของผู้สูงอายุ โดยจะต้องมีความต่อเนื่องในการทำกิจกรรมเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: ผู้สูงอายุ, คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ, การขับเคลื่อนเครือข่าย, โรงเรียนผู้สูงอายุ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Abstract

The purpose of this research is to study the situation and format of the elderly network that has the potential to develop a sustainable quality of life and analyze the guidelines for driving the elderly network. Quantitative data were collected using questionnaires from a sample of 288 elderly people with an IOC is 0.84, a Cronbach's alpha coefficient between 0.58-0.90 and a discriminatory power is 0.99 and the data were used to analyze the mean and standard deviation. The qualitative data was obtained from interviews with 13 people involved. The interview form was reviewed and revised by 3 experts. The data was used for content analysis. The research results are as follows:

1) The elderly in the sample had a high quality of life with a mean of 3.54 and a standard deviation of 0.40. As for the need for improving the quality of life and participating in driving the network of the elderly, there was The average values were moderate with values of 3.03 and 2.90, respectively.

2) The network model has a mentor model under the operation of the elderly school with 3 important elements, Human capital, knowledge capital and social capital that are advantage in driving the network.

3) The appropriate activities for driving the network should include both horizontal activities, seeking agencies and networks outside the community and formally cooperate, and vertical activities and vertical activities are activities that meet the needs of the elderly and have continuity in activities to achieve sustainable driving.

Key Word: Elderly, Quality of life, Driving of Network, Elderly school

บทนำ

สถานการณ์ผู้สูงอายุของโลกและประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ในระดับที่เรียกว่า Aging Society ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ กล่าวคือ ประเทศที่มีประชากรทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2559; ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556) ดังนั้น การจัดการผู้สูงอายุเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีจึงเป็นประเด็นที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยมีการศึกษากันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงวัยยังคงเป็นสิ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ด้วยแนวโน้มของประชากรในสังคมที่มีอายุยืนยาวขึ้น ซึ่งการพิจารณาถึงคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุมุ่งครอบคลุมที่หลากหลายที่ควรพิจารณา เช่น อายุ การออม ภาระหนี้สิน การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม รวมไปถึงสุขภาพของผู้สูงอายุ เป็นต้น (ดวงใจ คำคง, 2554) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสภาพปัญหาของผู้สูงอายุจะมีหลากหลายมิติ แต่การพัฒนาและใช้ศักยภาพของผู้สูงอายุเองในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเองก็ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นที่เร่งพัฒนา ซึ่งกรณีตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของผู้สูงอายุก็คือ การให้ความสำคัญกับศักยภาพของผู้สูงอายุ การใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้สูงอายุในการพัฒนาชุมชน รวมทั้งคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเอง

โดยการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุต้นแบบตำบลหนองแสง อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก อันเป็นการให้ความรู้แก่ผู้สูงอายุให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน และเป็นการแบ่งปัน แลกเปลี่ยน ความรู้และประสบการณ์แก่กัน อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการของจังหวัดนครนายกที่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ผู้สูงอายุจังหวัดนครนายก ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2558 - 2560) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุสำหรับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปสู่การบูรณาการงานด้านผู้สูงอายุในระดับจังหวัด ที่ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ผู้สูงอายุในจังหวัดนครนายกได้ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณภาพ มีความอยู่ดี กินดี มีสุขภาพดี และรู้สึกถึงการมีคุณค่าต่อครอบครัวและชุมชน อย่างไรก็ตามในพื้นที่ตำบลหนองแสง อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก มีประชากรผู้สูงอายุจำนวน 823 คน ที่กระจายอยู่ในชุมชนด้วยกันถึง 9 หมู่บ้าน และได้เข้าร่วมทำกิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ทั้งนี้หากมีการพัฒนารูปแบบของความร่วมมือเป็นแบบเครือข่ายที่ชัดเจน โดยรูปแบบเครือข่าวนั้นเป็นที่ยอมรับว่าเป็นรูปแบบการบริหารจัดการวิธีหนึ่งที่มีประสิทธิภาพและเป็นรูปแบบหนึ่งของกลยุทธ์ความร่วมมือระหว่างภาคีพันธมิตรที่จะมาร่วมมือกันการออกแบบระบบความสัมพันธ์ใหม่ที่จะได้ทำงานและบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งก็ย่อมจะส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่มีอยู่เดิมนั้นมีประสิทธิภาพผลดียิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของคำถามการวิจัยที่ว่า รูปแบบของเครือข่ายผู้สูงอายุใน ตำบลหนองแสง อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายกนั้นมีลักษณะแบบใดและมีแนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายอย่างไร ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดหรือเหมาะสมที่สุด

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์และรูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน
2. เพื่อวิเคราะห์แนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุ เป็นบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสภาวะทางร่างกายและจิตใจที่เปลี่ยนแปลงและเสื่อมลง เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต เป็นกลุ่มคนที่มีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ จิตใจ และสภาพทางสังคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงและปัญหาดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านร่างกาย เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนจากภายนอก การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบประสาทสัมผัส และการเปลี่ยนแปลงภายในตามระบบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถมองเห็น ส่วนการเปลี่ยนแปลงด้านจิตใจ เป็นผลที่เกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านร่างกายและสังคม การมองรูปลักษณ์ของตนเอง และมโนทัศน์ต่อตนเองที่อาจเปลี่ยนแปลงไป ประเด็นสุดท้าย คือ การเปลี่ยนแปลงด้านครอบครัวและสังคม ผู้สูงอายุต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงด้านครอบครัวและสังคม หลายด้านด้วยกันซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่ออารมณ์ ความรู้สึก เช่น การเป็นเพียงสมาชิกครอบครัว จากเดิมที่เคยเป็นหัวหน้าครอบครัว การเสียชีวิตจากไปของคู่สมรส การปลดเกษียณหรือการออกจากงาน สูญเสียรายได้ และแบบแผนการดำเนินชีวิตประจำวันเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น จากการเปลี่ยนแปลงข้างต้นการพิจารณาถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งองค์การอนามัยโลก (WHO, 1995) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของคุณภาพชีวิตที่จำเป็นและเป็นประเด็นที่บุคคลทั่วไปรวมทั้งผู้สูงอายุต้องการ 4 ประการ

(สุวัฒน์ มหัตถนิรันดร์กุล และคณะ, 2541) ได้แก่ 1) ด้านร่างกาย 2) ด้านจิตใจ 3) ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม และ 4) ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถูกใช้เป็นอย่างดีประกอบในการประเมินคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบ องค์ประกอบที่เป็นส่วนสำคัญในการทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดียังเกี่ยวข้องไปยังปัจจัยด้านอื่น เช่น ในด้านความสัมพันธ์ทางสังคม ที่ซึ่งต้องใช้แนวคิดในระดับสังคมมาวิเคราะห์และพิจารณาด้วยกัน

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายทางสังคม

แนวคิดในการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็นและรับฟังความเห็นจากผู้อื่นเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ทุกฝ่ายเห็นพ้อง นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมยังเป็นการเข้าไปมีหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาพรวม อันเป็นการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยไม่มีบทบาทอะไรเลยย่อมไม่เกิดการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ (Arnstein, 1969) ระดับการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ซึ่งใน 3 ระดับแบ่งเป็น 8 ขั้นตอน หรือเรียกว่าบันได 8 ขั้น ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชน (Ladder of Citizen Participation) ตามแนวคิดของ Arnstein (1969) ได้แก่ 1) ระดับการไม่มีส่วนร่วม (Nonparticipation) เป็นระดับที่เกิดการมีส่วนร่วมน้อยมากหรืออาจถือได้ว่าเป็นขั้นของการไม่มีส่วนร่วมก็ได้ แบ่งเป็น 2 ระดับได้แก่ ระดับที่ 1 การให้เกิดขึ้นหรือการจัดฉาก และระดับที่ 2 การรักษา 2) ระดับการมีส่วนร่วมบางส่วน เป็นการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วนหรือมีลักษณะของการมีส่วนร่วมเพียงเป็นพิธีเพื่อให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขของความชอบธรรม แบ่งเป็น 3 ระดับได้แก่ ระดับที่ 3 การรับรู้ข้อมูล ระดับที่ 4 การปรึกษา ระดับที่ 5 การทำให้สงบหรือพอใจ และ 3) ระดับอำนาจของประชาชน แบ่งเป็น 3 ระดับได้แก่ ระดับที่ 6 การเป็นหุ้นส่วน ระดับที่ 7 การมอบอำนาจ และระดับที่ 8 การควบคุมโดยประชาชน

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมในรูปแบบเครือข่ายถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมทรัพยากรด้านต่าง ๆ ที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือเพื่อการเป็นพื้นที่ทางสังคมที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และความสัมพันธ์ที่ดีแก่สมาชิก โดยมีการนำองค์ความรู้หรือกระบวนการใหม่ ๆ มาขับเคลื่อนงาน (ประภาพรณ อุ่นอบ, 2552) รูปแบบเครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือชุมชน ในสังคม ที่มีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความหลากหลายโดยเครือข่ายเหล่านี้มีเป้าหมายร่วมกัน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่าย 7 ประการ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2543) ได้แก่ 1) การรับรู้มุมมองร่วมกัน 2) การมีวิสัยทัศน์ 3) การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน 4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่าย 5) มีกระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน 6) การพึ่งพิงกัน และ 7) การมีปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตามการมีเครือข่ายนั้นจำเป็นต้องเป็นเครือข่ายที่มีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกระบวนการทำงานของเครือข่ายให้ต่อเนื่องนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) กระบวนการทำงานที่เชื่อมประสานจากจุดเล็กและขยายไปสู่หน่วยใหญ่ 2) การรักษาสัมพันธ์ภาพที่สร้างความรู้ ความหมาย และโลกทัศน์ร่วมกัน 3) การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และการปรับตัว และ 4) การพัฒนากิจกรรมและความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างขบวนการทางนวัตกรรมและวาทกรรมในการพัฒนา ทั้งนี้ในการสร้างเครือข่ายให้ประสบผลสำเร็จนั้นมักพิจารณาจากประเด็นสำคัญ 4 ประการได้แก่ 1) การพิจารณากระบวนการทำงานที่เชื่อมประสานจากจุดเล็กและขยายไปสู่หน่วยใหญ่ 2) การรักษาสัมพันธ์ภาพที่สร้างความรู้ ความหมาย และโลกทัศน์ร่วมกัน 3) การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และการปรับตัว และ 4) การพัฒนากิจกรรมและความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างขบวนการทางนวัตกรรมและวาทกรรมในการพัฒนา

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า เครื่องช่วยเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการประสานความร่วมมือ เป็นการทำงานแบบ ถ้อยทีถ้อยอาศัย โดยมีจุดเริ่มต้นจากการทำงานในพื้นที่และประเด็นเล็ก ๆ แล้วขยายกระบวนการเป็นเครือข่ายที่ กว้างออกไป พร้อมทั้งแสวงหาความรู้ใหม่ วิธีการใหม่ที่เหมาะสมกว่า โดยมีระบบการสื่อสารและนวัตกรรมใหม่เป็น เครื่องมือที่จะสร้างความหมายและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยกลยุทธ์ดังกล่าวจะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือใน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ เช่น การนำผู้สูงอายุได้เข้าสู่สังคมที่เชื่อมต่อในด้านความรู้ สร้างสัมพันธ์ภาพ ที่ดีต่อคนในสังคมและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่กว้างขึ้นได้

ระเบียบวิธีวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Method) ทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิง คุณภาพ โดยเน้นที่ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นสำคัญ (ข้อมูลหลัก) โดยศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพการณ์และ รูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุ และวิเคราะห์แนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต อย่างยั่งยืน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรสำหรับการศึกษานี้มีกลุ่มเป้าหมายในการวิจัย 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุในตำบลหนองแสง อำเภอบางพลี จังหวัดนครนายก ซึ่งมีจำนวน 823 คน และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชนเช่น ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ใน อบต.หนองแสง เป็นต้น การสุ่มกลุ่มตัวอย่างเชิง ปริมาณทำการสุ่มจากประชากรสูงวัยในตำบลหนองแสง อำเภอบางพลี จังหวัดนครนายก จำนวนประชากร 823 คน โดยการคำนวณจากสูตรของ Yamane จากที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5 ได้กลุ่มตัวอย่างที่ ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างน้อย 270 คน ส่วนกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพทำการคัดเลือกแบบเจาะจง โดยพิจารณา จากกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในตำบลหนองแสง ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐที่ ดูแลกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ จำนวน 5 คน ตัวแทนผู้สูงอายุจากชมรมผู้สูงอายุ จำนวน 4 คน และตัวแทนเจ้าหน้าที่ศูนย์การเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุตำบลหนองแสง จำนวน 4 คน รวมทั้งสิ้น 13 คน

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและคุณภาพเครื่องมือ

คณะผู้วิจัยได้พัฒนาเครื่องมือจากแบบการประเมินคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลก ฉบับภาษาไทย ที่เรียกว่า แบบวัดคุณภาพชีวิตฉบับย่อภาษาไทย (WHOQOL-BREF-THAI) (สุวัฒน์ มัทธินันต์กรกุล และคณะ, 2545) และพัฒนาแบบสอบถามขึ้นในส่วนของความต้องการของผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต การมีส่วนร่วมใน การขับเคลื่อนเครือข่ายของผู้สูงอายุ และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาเครือข่ายและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

เครื่องมือเชิงคุณภาพในการศึกษานี้ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์เพื่อศึกษารูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุที่มี ศักยภาพในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน และวิเคราะห์แนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นในการสัมภาษณ์ ดังนี้ 1) ที่มาและการก่อตั้งเครือข่าย คือ ชมรมผู้สูงอายุ และโรงเรียน ผู้สูงอายุ 2) รูปแบบของเครือข่าย คือ โครงสร้างชมรมผู้สูงอายุ และโครงสร้างโรงเรียนผู้สูงอายุ 3) ผู้สนับสนุน เครือข่ายและเครือข่ายภายนอก เช่น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ม.ศ.ว.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) สาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลบางพลี องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลี และบริษัทเบทาโกร และ 4) บทบาทและกิจกรรมของเครือข่าย เช่น ผลการดำเนินการและกิจกรรมของโรงเรียน ความสัมพันธ์ในเครือข่าย

และเครือข่ายภายนอก และผลสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรค โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจะดำเนินการตามหลักสามเส้า (Triangulation Approach)

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือเชิงปริมาณ คือ แบบสอบถามในส่วนคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ความต้องการของผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเครือข่ายของผู้สูงอายุ ซึ่งมีลักษณะเป็น Rating Scale ผู้วิจัยจะนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาความตรงเชิงเนื้อหาและนำแบบสอบถามไปทดลองใช้เก็บข้อมูลจำนวน 50 คน และทำการวิเคราะห์คุณภาพเครื่องมือในการวิจัยดังนี้

1) การตรวจสอบคุณภาพแบบสอบถาม คือ การตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ทำการตรวจสอบโดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach α -Coefficients) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.84

2) การตรวจสอบคุณภาพแบบสัมภาษณ์ โดยการพิจารณาค่า IOC จากผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน เพื่อปรับปรุงการใช้ภาษาให้ถูกต้องและสอดคล้องกับบริบทของกลุ่มเป้าหมาย มีค่า IOC เท่ากับ 0.99

ส่วนเครื่องมือเชิงคุณภาพทำการตรวจสอบคุณภาพโดยการพิจารณาประเด็นและข้อความจากผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน เพื่อให้ครอบคลุมรูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน วิเคราะห์แนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุ และนำเสนอวิธีการหรือกิจกรรมที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุ เมื่อทำการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือแล้วผู้วิจัยจึงทำการปรับปรุงแบบสัมภาษณ์เพื่อสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจะทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าเฉลี่ย และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะทำการวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจำแนกและจัดระบบหมวดหมู่ข้อมูล

ผลการวิจัย

1. การศึกษาสภาพการณ์และรูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืนผลการศึกษา พบว่า ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.54 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.40 รองลงมาคือ ความต้องการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเครือข่ายของผู้สูงอายุมีค่าอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.03 และ 2.90 ตามลำดับ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุในตำบลหนองแสง อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก

ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุ	\bar{x}	SD	ความหมาย
1. คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ	3.54	0.40	มาก
2. ความต้องการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต	3.03	0.40	ปานกลาง
3. การมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเครือข่ายของผู้สูงอายุ	2.90	0.62	ปานกลาง

รูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน ผลการศึกษาพบว่า เครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงเป็นองค์กรทางสังคมที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเครือข่ายฯ ได้ประชาสัมพันธ์ถึงการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุตำบลหนองแสง โดยแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่กลุ่มผู้สูงอายุในพื้นที่ได้ดำเนินการร่วมกันตลอดมา อย่างไรก็ตาม เครือข่ายผู้สูงอายุยังต้องปรับปรุงและพัฒนา เพื่อให้เครือข่ายฯ สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ในระยะยาว โดยผู้เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนเครือข่ายฯ ได้ให้ความเห็นตรงกันทั้งหมดว่า เครือข่ายฯ มีความเข้มแข็งเรื่องการได้ผู้นำในการขับเคลื่อนองค์กรที่มีความสามารถ มีความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ การทำงานผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและการตัดสินใจต่าง ๆ มีมติของที่ประชุมรับรอง จึงก่อให้เกิดความชอบธรรมและโปร่งใส โดยคณะกรรมการที่เข้ามาดำเนินการของเครือข่ายฯ ได้รับความพึงพอใจจากสมาชิกตลอดมา ทั้งนี้ ยังรวมถึงการได้รับความร่วมมือจากผู้นำในท้องถิ่นทุกระดับ คือ ระดับหมู่บ้านและตำบล รวมไปถึงในระดับบุคคลที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายและไม่เป็นสมาชิกของเครือข่ายด้วย อย่างไรก็ตามพบว่า ผู้สูงอายุในตำบลหนองแสงมีความพร้อมทั้งในด้านทัศนคติ ประสพการณ์ และฐานะ ความเข้มแข็งของเครือข่ายอีกประการหนึ่งก็คือ การมีหน่วยงานที่ปรึกษาที่ดี และได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนอื่น ๆ โดยหน่วยงานที่ปรึกษาเหล่านี้ได้ทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ซึ่งมีบทบาทในการขับเคลื่อนเครือข่ายฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการให้ความรู้ก่อนการตั้งเครือข่ายฯ เช่น การชี้แจงให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ตำบลหนองแสงมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปรับตัวต่อสังคมผู้สูงอายุและแนวทางในการเผชิญหน้ากับปัญหาที่จะเกิดขึ้น อันเป็นที่มาในการผลักดันให้ผู้สูงอายุในพื้นที่มีความตระหนักและพยายามก้าวข้ามปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากภาวะความกดดันในสังคมผู้สูงอายุ ด้วยการรวมตัว ร่วมมือ พึ่งพาอาศัยกันจนก่อให้เกิดเป็นเครือข่ายฯ และดำเนินการได้จนถึงปัจจุบัน

2. แนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน พบว่า การพัฒนาและขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสง สามารถนำเอาจุดแข็งและอุปสรรคในการขับเคลื่อนเครือข่ายฯ ที่ผ่านมาปรับปรุงและหาช่องทางในการลดอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถทำได้ดังนี้

2.1 การจะพัฒนาเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงให้มีความเข้มแข็งทางด้านงบประมาณมากขึ้นวิธีหนึ่งนั้น สามารถทำได้ด้วยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการจัดตั้งโรงเรียน ซึ่งถ้าหากโรงเรียนผู้สูงอายุตำบลหนองแสงจัดตั้งภายใต้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้ได้รับเงินสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสง โดยตรงไม่ต้องเขียนเป็นโครงการย่อยผ่านงบประมาณส่วนอื่น ๆ ซึ่งนับว่ามีความแน่นอนและช่วยลดขั้นตอนในการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงได้

2.2 การสิ้นสุดการเป็นที่ปรึกษาโครงการของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เป็นข้อบ่งชี้ว่า เครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงต้องมีแนวทางในการขยายเครือข่ายด้วยองค์ประกอบด้านผู้สนับสนุนและที่ปรึกษา เช่น การสร้างเครือข่ายด้วยการเชื่อมต่อกับมหาวิทยาลัยอื่น ทั้งนี้ สามารถใช้โครงการเดิมเป็นต้นแบบในการยื่นเสนอโครงการใหม่ไปยังภาคส่วนอื่น ๆ ได้

2.3 การนำจุดแข็งในด้านการมีทุนมนุษย์ที่เข้มแข็งมาลดอุปสรรคในเรื่องการขาดผู้นำและผู้ขับเคลื่อนเครือข่ายในอนาคต ทั้งนี้ จากข้อมูลจะเห็นว่า เครือข่ายฯ ประกอบไปด้วยผู้นำ แกนนำ คณะกรรมการรวมถึงสมาชิกที่มีความเสียสละ มีความร่วมมือร่วมใจ มีทัศนคติในการรู้จักรับและให้สามารถสร้างในสมาชิกในชุมชน ผู้สูงอายุตำบลหนองแสงรู้จักพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการมีความรู้ในการจัดการดำเนินการขับเคลื่อนเครือข่ายจนเป็นที่รู้จักของสังคม ดังนั้น จึงควรสร้างกระบวนการในการถ่ายทอดความรู้โดยการสร้างกลุ่มแกนนำใหม่

ถ่ายทอดประสบการณ์ที่เคยได้รับให้แก่กลุ่มผู้นำหรือแกนนำกลุ่มใหม่ ซึ่งนั่นคือ การนำทฤษฎีความรู้มาถ่ายทอดให้แก่สมาชิกที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการดำเนินงานด้วยเช่นเดียวกัน

แนวทางในการพัฒนาการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงนั้น ควรมุ่งความสำคัญในการขยายเครือข่ายให้ได้ทั้ง “แนวราบ” (Horizontal Network) และ “แนวตั้ง” (vertical Network) โดยเครือข่ายแนวราบนั้น ต้องทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่จะเพิ่มจำนวนสมาชิกของเครือข่าย อันจะส่งผลต่อการสร้างองค์ประกอบทางด้านผู้นำ แกนนำ และสมาชิกให้ได้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่การขยายเครือข่ายแนวตั้ง ด้วยการแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนผ่านโครงการของเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสง อันจะเป็นที่มาของการสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากรและความรู้ที่จะช่วยขับเคลื่อนให้ชมรมผู้สูงอายุตำบลมีความเข้มแข็งต่อไป นอกจากนี้การพัฒนาเครือข่ายผู้สูงอายุจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบการพัฒนาเครือข่ายฯ ที่ต้องมุ่งเน้นไปที่กระบวนการที่เริ่มจากการนำทรัพยากรที่มีคุณค่าของเครือข่ายฯ ไปพัฒนา ทั้งนี้ กระบวนการพัฒนาเครือข่ายจะต้องใช้โครงการและกิจกรรมเป็นกลไกในการดำเนินการเพื่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนาเครือข่ายผู้สูงอายุ และทำให้เครือข่ายผู้สูงอายุเป็นองค์กรทางสังคมที่เข้มแข็งและยั่งยืนในที่สุด โดยพิจารณาว่าทรัพยากรนำเข้า คือ ทักษะมนุษย์ จะต้องนำไปใช้ในการดำเนินโครงการและกิจกรรมที่จะนำไปสู่การขยายฐานสมาชิกของเครือข่ายโดยการร่วมมือกับพี่เลี้ยงและผู้สนับสนุนคือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านหนองหัวลิงใน และอบต. หนองแสง ซึ่งพี่เลี้ยงและผู้สนับสนุนยังต้องให้ความร่วมมือในการให้ความรู้ในการทำโครงการเพื่อยื่นขอของบประมาณผ่านช่องทางเดิมที่เคยดำเนินการมาก่อน รวมไปถึงการหาช่องทางในการหางบประมาณสนับสนุนใหม่ ๆ ด้วย นอกจากนี้ ทักษะความรู้ของเครือข่ายผู้สูงอายุจะต้องนำมาเผยแพร่ถ่ายทอดให้แก่ผู้นำและแกนนำ รวมไปถึงคณะกรรมการรุ่นใหม่ ๆ ผ่านโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องมีรูปแบบที่เป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เปิดโอกาสให้สมาชิก หรือภาคอื่น ๆ ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ โครงการและกิจกรรมจะต้องเสริมสร้างศักยภาพของผู้สูงอายุในทุกมิติ คือ สุขภาพ ความมั่นคงทางชีวิตและจิตใจ นั่นคือ กระบวนการพัฒนาเครือข่ายต้องสะท้อนให้เห็นถึงการนำไปสู่การเสริมสร้างรายได้ให้สมาชิกซึ่งเป็นความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุทางหนึ่ง และการเสริมสร้างคุณค่าให้แก่สมาชิกซึ่งเป็นความมั่นคงทางจิตใจอีกทางหนึ่ง ซึ่งนอกจากนั้นแล้ว การพัฒนาเครือข่ายฯ ยังต้องส่งเสริมความรู้ในด้านการเข้าถึงสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุอย่างถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ กระบวนการนำทฤษฎี ทักษะความรู้ และการรวมพลังทุนทางสังคมจะถูกนำไปบูรณาการ เพื่อใช้ในกระบวนการพัฒนาการเครือข่ายร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำไปใช้ในการสร้างเวทีที่จะถกเถียง แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินการจัดการตนเองแล้ว การมีส่วนร่วมในการพัฒนาโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการผู้สูงอายุบน “เวทีประชาคม” จะเป็นการนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดการจัดสวัสดิการแบบบูรณาการให้แก่ผู้สูงอายุในสังคมไทยในอนาคต

อภิปราย

จากข้อสรุปผลการวิจัยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการอภิปรายเป็นรายวัตถุประสงค์ดังนี้

1. สภาพการณ์และรูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน จากผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก ส่วนความต้องการของผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเครือข่ายของผู้สูงอายุมีค่าอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับ วิไลพร ขำวงษ์ และคณะ (2554) ที่ทำการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยใช้แบบวัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลกชุดย่อ ฉบับภาษาไทย

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตด้านร่างกาย ด้านจิตใจ ด้านสัมพันธ์ทางสังคม และด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคุณภาพชีวิตในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ 66.10 เช่นเดียวกับการศึกษาของ อภินันท์ สนน้อย ปิยาภรณ์ ศิริภานุมาศ และสุรชัย ปิยานุกูล (2559) ที่ทำการศึกษารูปแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า ระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูงแต่เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า คุณภาพชีวิตด้านร่างกายและด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีความแตกต่างบ้างในการศึกษาของ เจษฎา นกน้อย และวรรณภรณ์ บริพันธ์ (2560) ที่ทำการศึกษาคูณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในจังหวัดสงขลา ซึ่งผลในการศึกษาพบว่า คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในภาพรวมอยู่ในระดับสูง และเมื่อแยกพิจารณารายด้านพบว่า คุณภาพชีวิตด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ และด้านจิตใจมีค่าอยู่ในระดับสูง ยกเว้นด้านเศรษฐกิจมีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับปานกลาง

อย่างไรก็ตามจากการสังเกตผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมของเครือข่ายฯ พบว่า ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมมักเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ดี สามารถดูแลตนเองได้โดยมีต้องพึ่งพาบุคคลอื่น ไม่มีปัญหาเรื่องการทำมาหากิน แม้ว่าจะมิได้ร่ำรวยแต่ก็ไม่เดือดร้อน ประเด็นนี้เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งและเป็นหนึ่งในประเด็นหลักที่ต้องมีการพัฒนา ก่อนการพัฒนาในด้านอื่นหรือพัฒนาควบคู่กันไป ทั้งนี้ ประเด็นด้านเศรษฐกิจถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการวัดคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ สอดคล้องกับการศึกษาของ ปลื้มใจ ไพจิตร (2558) ที่ได้ศึกษาคุณภาพในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในจังหวัดสุราษฎร์ธานีพบว่าผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่างกันจะมีคุณภาพชีวิตต่างกัน รวมทั้งการศึกษาของ ชาริน สุขอนันต์ และคณะ (2554) ศึกษาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองบ้านสวน จังหวัดชลบุรี พบว่า รายได้ส่งผลคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เช่นเดียวกับ สมพร โพธินาม และคณะ (2552) ศึกษาผู้สูงอายุไทย: บริบทของจังหวัดมหาสารคาม ที่พบว่า รายได้และหนี้สินส่งผลคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเช่นกัน

นอกจากนี้รูปแบบของเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงยังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกที่สำคัญในฐานะของที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงได้แก่ ม.ศ.ว และ รพ.สต. บ้านหนองหัวลิงใน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าความจำเป็นอย่างย่งที่ชุมชนต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินโครงการ อันเป็นการสนับสนุนทั้งเรื่องของแนวคิดหรือรูปแบบในการดำเนินกิจกรรม งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรที่จะเข้ามาดำเนินการสอดคล้องกับ อนุชา พิมายนอก และคณะ (2558) ที่สรุปว่า การพัฒนาชุมชนให้ประสบความสำเร็จในบางกรณีจำเป็นต้องได้รับปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกชุมชน เช่นการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ ความรู้ หรืองบประมาณ เป็นต้น ซึ่งในกรณีของเครือข่ายเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงนี้ก็ได้รับการสนับสนุนทั้งความรู้และบุคลากรจาก ม.ศ.ว. และรพ.สต. บ้านหนองหัวลิงในรวมทั้งงบประมาณจากบริษัทเบทาโกร ประเด็นต่อมาในรูปแบบที่ดีของเครือข่ายฯ คือ การมีผู้นำชุมชน หรือแกนนำในการทำกิจกรรมที่เข้มแข็ง ซึ่งในกรณีของเครือข่ายฯ มีทั้งผู้นำที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ และแกนนำที่เป็นผู้สูงอายุเองช่วยกันดำเนินการและจัดตั้งเครือข่ายขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่ตนเองและผู้สูงอายุท่านอื่นอาจได้รับผลกระทบ อันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ตามมาในภายหลังเช่น โรงเรียนผู้สูงอายุ อีกทั้งยังเป็นการสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้สูงอายุคนอื่นโดยเฉพาะในเรื่องสุขภาพและการสร้างรายได้เสริมโดยการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ นิภาภรณ์ จงวุฒิเวศย์ รังสรรค์ สิงห์เลิศ และสมสงวน ปัสสาโก (2553) ที่อธิบายว่า การพัฒนาชุมชนจำเป็นต้องมีผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใช้ทักษะและอิทธิพลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับ ศศิภา พิทักษ์ศานต์ (2556) ที่พิจารณาว่า ผู้นำนั้นมี

บทบาททั้งการสนับสนุนให้สมาชิกเกิดการเรียนรู้ ช่วยกระตุ้นการใช้ศักยภาพของตนให้สูงสุด และเป็นທີ່ปรึกษาให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน ปัจจัยอีกประการที่ทำให้รูปแบบของเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงมีศักยภาพคือการมีส่วนร่วมของชุมชน เนื่องจากผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมมักเป็นผู้ที่มีฐานะ ไม่กังวลในเรื่องของการมีรายได้ มีเวลาเพียงพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งในส่วนของความร่วมมือนั้นเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่ง สอดคล้องกับการศึกษาของ อนุชา พิทยานอก และคณะ (2558) ที่สรุปว่า มีปัจจัยภายในที่จะช่วยให้การพัฒนาชุมชนมีประสบความสำเร็จคือ การช่วยเหลือและความร่วมมือของคนในชุมชน การช่วยสนับสนุนในชุมชน การแลกเปลี่ยนความรู้ของคนในชุมชน เช่นเดียวกับการศึกษาของ อธิรัตน์ ราศิริ และอาจินต์ สงทับ (2561) ที่สรุปว่าการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญของการสร้างภาคีเครือข่ายในการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ โดยภาพรวมรูปแบบของเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงเป็นรูปแบบที่มีการดำเนินการที่ตึงเครียดของการมีการสนับสนุนจากหน่วยงานภายในและภายนอกชุมชน ทั้งการพิจารณาถึงความยั่งยืนของเครือข่ายนี้ยังต้องติดตามดูการดำเนินการหลังจากการออกไปของหน่วยงานสนับสนุนจากภายนอกว่าชุมชนยังสามารถดำเนินการได้ต่อเนื่องหรือไม่

2. การขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน จากการศึกษาเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงที่ประกอบไปด้วยองค์กรชุมชนหลักที่เข้ามามีส่วนร่วม 7 หน่วยงาน ได้แก่ ชมรมส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุตำบลหนองแสง โรงเรียนผู้สูงอายุตำบลหนองแสง ม.ศ.ว. พมจ. นครนายก อบต. หนองแสง โรงพยาบาลปากพลี และรพ.สต. บ้านหนองหัวลิงใน โดยแนวทางการขับเคลื่อนนั้นใช้โรงเรียนผู้สูงอายุตำบลหนองแสงเป็นแกนในการจัดกิจกรรม และมี ม.ศ.ว. เป็นผู้จัดการกิจกรรมในช่วงที่ผ่านมา พร้อมทั้งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะ รพ.สต. บ้านหนองหัวลิงใน

ข้อมูลการศึกษาพบว่า แนวทางในการพัฒนาการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงนั้นให้ความสำคัญในการขยายเครือข่ายให้ได้ทั้ง “แนวนราบ” (Horizontal Network) และ “แนวตั้ง” (Vertical Network) โดยเครือข่ายแนวนราบนั้นต้องทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่จะเพิ่มจำนวนสมาชิกของเครือข่าย อันจะส่งผลต่อการสร้างองค์ประกอบทางด้านผู้นำ แกนนำ และสมาชิกให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่การขยายเครือข่ายแนวตั้งด้วยการแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ เช่น หน่วยงานภาครัฐในระดับชาติ องค์กรหรือการขอเสนอโครงการไปยังหน่วยงานที่มีความร่วมมือระดับประเทศ รวมไปถึงการยื่นขอรับการสนับสนุนจากภาคเอกชนผ่านโครงการของเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสง อันจะเป็นที่มาของการสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากรและความรู้ที่จะช่วยขับเคลื่อนให้ชมรมผู้สูงอายุตำบลหนองแสงมีความเข้มแข็งต่อไป

ทั้งนี้ในการขยายเครือข่ายทั้งแนวนราบและแนวตั้งสามารถพัฒนาจากการเชื่อมต่อกับฐานทุนมนุษย์ ทุนความรู้ และทุนทางสังคม ซึ่งเป็นฐานองค์ประกอบเดิมของเครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงนั่นเอง โดยการขับเคลื่อนด้านทุนมนุษย์นั้นมีความสอดคล้องกับ ยุพา อภิโกมลกร และพวงน้อย แสงแก้ว (2557) ที่สรุป ปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุประกอบด้วยปัจจัยหลายประการซึ่งหนึ่งในปัจจัยเหล่านั้นคือ ผู้นำที่กล้าคิด กล้าเปลี่ยนแปลง และพร้อมที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ และการศึกษาของ บัณฑา บัระภา ชัยยง ขามรัตน์ และอัจฉรา จินวงษ์ (2559) ที่สรุปว่า การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุให้ประสบความสำเร็จประกอบด้วย การสร้างเครือข่าย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มในชุมชน การประสานงานระหว่างชุมชน และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างชุมชน ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นจากการมีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความมุ่งมั่นในการทำงาน พร้อมรับฟังปัญหา และคอยเอาใจใส่ดูแลสมาชิกในชุมชนโดยเฉพาะผู้สูงอายุ นอกจากนี้ อธิรัตน์ ราศิริ และอาจินต์ สงทับ (2561) ยังได้ให้ความเห็นว่าการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และการดำเนินการร่วมกัน เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาภาคี

เครือข่ายส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ ทั้งนี้ในส่วนของชุมชนผู้สูงอายุในตำบลหนองแสงมีการให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพที่เข้าร่วมทำกิจกรรมและสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนผู้สูงอายุเป็นอย่างดี

ประการต่อมาการมีทุนด้านความรู้ ซึ่งผู้สูงอายุในชุมชนตำบลหนองแสงที่เข้าร่วมกิจกรรมบางส่วนเป็นข้าราชการบำนาญ ซึ่งมีความรู้ความสามารถ และมีแนวคิดที่มองบริบทในอนาคตได้เป็นอย่างดี จึงสามารถเตรียมตัวและส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ที่มีความพร้อมเช่นเดียวกัน เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ว่า ชุมชนโชคดีที่ผู้สูงอายุบางส่วนเป็นข้าราชการเกษียณ ไม่มีภาระด้านรายได้ ในการดำเนินชีวิตจึงเป็นเหตุผลให้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง อันเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งด้านการแสดงความคิดเห็น การกระทำ และการประเมินผลการดำเนินงาน รวมทั้งการรับผลประโยชน์ร่วมกัน อย่างไรก็ตามมีผู้สูงอายุกว่าครึ่งในชุมชนที่ยังขาดโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง อันมีสาเหตุมาจากความจำเป็นการหารายได้เพื่อดำเนินชีวิต ดังนั้นจึงถือเป็นข้อได้เปรียบของชุมชนตำบลหนองแสงที่มีการมีส่วนร่วมจากผู้สูงอายุเป็นอย่างดี สอดคล้องกับการศึกษาของ อธิรัตน์ ราศิริ และอาจินต์ สงทับ (2561) ที่สรุปว่า การสร้างการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างและขับเคลื่อนภาคีเครือข่ายให้ดำเนินการไปได้อย่างยั่งยืน

ประการสุดท้าย คือ ทุนทางสังคม ซึ่งเป็นเรื่องของความไว้วางใจกันของคนในชุมชน ความผูกพันของคนใจชุมชน รวมทั้งการพึ่งพาอาศัยกันของคนในชุมชน ซึ่งผู้สูงอายุในตำบลหนองแสงที่เข้ามาเป็นแกนนำเป็นคณะกรรมการทำงาน และร่วมทำกิจกรรมในโรงเรียนผู้สูงอายุนั้น เข้ามาด้วยความเสียสละ และมีความจริงใจที่จะพัฒนาให้เครือข่ายผู้สูงอายุตำบลหนองแสงเข้มแข็งและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และด้วยความตั้งใจจริงของแกนนำส่งผลให้เกิดความเชื่อใจ เชื่อมั่นแก่ผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิก ซึ่งบางส่วนเป็นญาติกันยิ่งทำให้เกิดความเชื่อใจสูงขึ้น ให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีการพึ่งพากัน โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการทำกิจกรรมและข่าวสารในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ อธิรัตน์ ราศิริ และอาจินต์ สงทับ (2561) ที่นำเสนอประเด็นสำคัญของการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนต้องแสดงถึงความทุ่มเท ความรับผิดชอบ มีการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งในและนอกชุมชน และยังคงสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุด้วยวิธีพุทธบูรณาการ ซึ่ง เจริญ นุชนิยม (2561) อธิบายว่าประกอบด้วยหลักการที่สำคัญได้แก่ การบูรณาการหลักสติปัญญา 4 การบูรณาการหลักสังคหวัต 4 การบูรณาการไตรสิกขา 3 การบูรณาการหลักบุญกิริยาวัตร 3 และการบูรณาการหลักภาวนา 4 อันเป็นการนำหลักการในพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ

ส่วนวิธีการหรือกิจกรรมที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุ จากผลการศึกษาที่พบว่า ปัจจัยนำเข้าในการขับเคลื่อนเครือข่ายประกอบด้วยทุนมนุษย์ ทุนความรู้และทุนทางสังคม นำมาสู่การทำกิจกรรมส่งเสริมแกนนำขยายฐานสมาชิกโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และดำเนินโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในแนวราบและแนวตั้ง เพื่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งนั้น มีกิจกรรมที่ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องตามผลการวิจัยใน 3 ลักษณะได้แก่ กิจกรรมอบรม ผู้นำกิจกรรมการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ด้านการส่งเสริมสุขภาพ การออกกำลังกาย และอาหารสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งในแต่ละกิจกรรมจะมีการอบรมแกนนำก่อน แล้วหลังจากนั้นจึงเป็นการอบรมให้ความรู้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน ทั้งนี้การจัดกิจกรรมในลักษณะนี้เป็นการจัดกิจกรรมในลักษณะแนวตั้งกล่าวคือ เป็นการพัฒนา ให้ความรู้และจัดกิจกรรมให้ผู้สูงอายุในชุมชนในหลาย ๆ กิจกรรม เพื่อให้ครอบคลุมการดูแลคุณภาพชีวิตในด้านที่สำคัญได้แก่การออกกำลังกาย อาหาร และความสามารถในการดูแลตนเองได้ในเบื้องต้น อย่างไรก็ตามการวิจัยครั้งนี้ยังขาดการนำผลไปใช้ในการจัดกิจกรรมในแนวราบ

อันเป็นการขยายภาคีเครือข่ายให้มีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้มากขึ้นทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของเครือข่ายมีประสิทธิภาพสูงขึ้น สอดคล้องกับการศึกษาของ Arnstein (1969) และ อิติรัตน์ ราศิริ และอาจินต์ สงทับ (2561) ที่อธิบายว่า การมีส่วนร่วมนั้นมีหลายระดับ และมีผู้เข้ามามีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนทั้งจากภาครัฐและเอกชน โดยเป็นการสนับสนุนทั้งด้านเงินทุน ความรู้ บุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งจากการศึกษานี้อยู่ในช่วงของการเริ่มต้นหน่วยงานภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทมากในการช่วยเหลือการจัดตั้งเครือข่ายและโรงเรียนผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามจากข้อมูลการสัมภาษณ์ก็มีส่วนที่แสดงให้เห็นว่าในขณะที่เดียวกันที่ภาครัฐสนับสนุนชุมชนนั้น การสนับสนุนที่เกิดขึ้นก็มีข้อจำกัดหลายประการซึ่งบางกรณีเป็นข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่หน่วยงานราชการต้องยึดปฏิบัติส่งผลให้การทำงานเกิดผลไม่เต็มศักยภาพ แต่ด้วยความร่วมแรงร่วมใจกันของชุมชน การดำเนินการของเครือข่ายและโรงเรียนผู้สูงอายุจึงประสบผลสำเร็จได้อย่างเรียบร้อยและเป็นตัวอย่างให้กับชุมชนต่าง ๆ ที่ต้องการศึกษาเข้ามาเยี่ยมชมอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลจากการศึกษาสภาพการณ์และรูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืนของตำบลหนองแสง ทำให้ทราบถึงคุณภาพชีวิต ความต้องการ และระดับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในชุมชน ข้อมูลส่วนนี้หน่วยงานหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ประกอบการจัดทำแผนงานหรือโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ข้อมูลจากการวิเคราะห์แนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืนของตำบลหนองแสงทำให้ทราบถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ที่ชุมชนมีได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนด้านความรู้ และทุนทางสังคม ซึ่งในการกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ประกอบการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ จากการศึกษากิจกรรมที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนเครือข่ายผู้สูงอายุโดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าที่มีกระบวนการที่ชุมชนดำเนินการอยู่ และผลลัพธ์ที่ต้องการทำให้ได้ข้อเสนอในการจัดกิจกรรมที่มุ่งเน้นความต้องการ 3 ด้านอาหารสำหรับผู้สูงอายุ การออกกำลังกาย และการดูแลสุขภาพในเบื้องต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ได้มีการพัฒนาแกนนำให้สามารถเป็นผู้นำในการปฏิบัติและถ่ายทอดให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชนได้ ดังนั้น ทักษะที่ได้รับการพัฒนานี้สามารถจัดการอบรมได้อย่างต่อเนื่องและพัฒนาต่อยอดเป็นผลิตภัณฑ์ของท้องถิ่นได้

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

3.1 การศึกษาครั้งนี้ข้อมูลที่ได้ส่วนมากเป็นข้อมูลจากสมาชิกของโรงเรียนผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนมากเป็นผู้สูงอายุที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ มีเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมเนื่องจากไม่ต้องกังวลเรื่องการหารายได้ ดังนั้น การทำการศึกษากครั้งต่อไปอาจทำลักษณะของการเปรียบเทียบระหว่างผู้สูงอายุที่มีความพร้อมของกลุ่มที่ไม่มีความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจทำให้ได้ประเด็นหรือข้อสรุปที่แตกต่างและมุมมองในหลาย ๆ มิติที่ต่างออกไป

3.2 การศึกษาครั้งต่อไปอาจทำการศึกษาโดยการขยายพื้นที่การศึกษาเพื่อให้เกิดการจัดกิจกรรมที่มีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายภายนอกตำบลอย่างแท้จริง ซึ่งอาจนำมาซึ่งความรู้ และความร่วมมือในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น ทรัพยากรบุคคล เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). **การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา**. กรุงเทพฯ : ซีเคเอส มีเดีย.
- เจริญ นุชนิยม. (2561). การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุด้วยวิธีพุทธบูรณาการ. **วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์**. 6(2). 619-631.
- เจษฎา นกน้อย และวรรณภรณ์ บริพันธ์. (2560). คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในจังหวัดสงขลา. **วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์**. 9(3). 94-105.
- ชมพูนุท พรหมภักดี. (2556). การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย (Aging Society in Thailand). **บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา**. 3(16). 1-19.
- ดวงใจ คำคง. (2554). **ปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ตำบลลำสินธุ์ อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง**. วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการระบบสุขภาพบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- ธาริน สุขอนันต์ และคณะ. (2554). คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองบ้านสวน จังหวัดชลบุรี. **วารสารสาธารณสุขศาสตร์**. 41(3). 240-249.
- ฉัตรรัตน์ ราศรี และ อาจันต์ สงทับ. (2561). แนวทางการมีส่วนร่วมภาคีเครือข่ายในการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ เพื่อก้าวสู่ “ศตวรรษที่ 21”. **วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและการสาธารณสุขภาคใต้**. 5(1). 315-328.
- นิภาภรณ์ จงวุฒิเวศย์, รังสรรค์ สิงห์เลิศ และสมสงวน ปัสสาโก. (2553). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของธุรกิจชุมชนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด. **วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**. 4(2). 103-112.
- บัวพา บัวระภา, ชัยยง ขามรัตน์ และอัจฉรา จินวงษ์ (2559). รูปแบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุโดยชุมชน ตำบลสร้างก่อ อำเภอกุดจับ จังหวัดอุดรธานี. **วารสารการพยาบาล การสาธารณสุขและการศึกษา**. 17(2). 57-70.
- ประภาพรธณ อุ่่นอบ. (2552). **เครือข่าย: กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาอย่างบูรณาการเชิงพื้นที่** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : เอสพีกราฟฟิค พรินเทส พรินต์ติ้ง.
- ปลื้มใจ ไพบูลย์. (2558). คุณภาพในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในจังหวัดสุราษฎร์ธานี. **วารสารวิทยาการจัดการ** 2(2). 157-179.
- ยุพา อภิโกลกร และพวงน้อย แสงแก้ว. (2557). การจัดการความรู้ : การจัดการสุขภาพชุมชนเพื่อผู้สูงอายุบ้านศรีหมวดเกล้า อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง. **วารสารการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข**. 37(1). 89-98.
- วิไลพร ขำวงษ์ และคณะ. (2554). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ. **วารสารวิจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ**. 5(2). 32-40.
- ศศิภา พิทักษ์ศานต์. (2556). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่**. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2559). **ข้อมูลสถิติจำนวนผู้สูงอายุประเทศไทย ปี 2559**. เข้าถึงเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2566 จาก http://www.dop.go.th/download/knowledge/knowledge_th_20170707092742_1.pdf

- สมพร โปธินาม และคณะ. (2552). ผู้สูงอายุไทยบริบทของจังหวัดมหาสารคาม. **ศรีนครินทร์เวชสาร**, 24(3). 197-205.
- สุวัฒน์ มหัตนรินทร์กุล และคณะ. (2541). เปรียบเทียบแบบวัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลกชุด 100 ตัวชี้วัด และ 26 ตัวชี้วัด. **วารสารกรมสุขภาพจิต**. 5(3). 4-15.
- สุวัฒน์ มหัตนรินทร์กุล และคณะ. (2545). **เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลกชุดย่อ ฉบับภาษาไทย (WHOQOL-BREF-THAI)**. โครงการจัดทำโปรแกรมสำเร็จรูปในการสำรวจสุขภาพจิตในพื้นที่ ปี พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ.
- อภิรักษ์ สนน้อย ปิยาภรณ์ ศิริภานุมาศ และสุรัชย์ ปิยานุกุล. (2559). รูปแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดบุรีรัมย์. **วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์**. 8(2). 153-169.
- อนุชา พิมายนอก และคณะ. (2558). ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ของชุมชน บ้านน้ำซับ ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา. **การประชุมวิชาการและเสนอ ผลงานวิจัยระดับชาติ “สร้างสรรค์และพัฒนา เพื่อก้าวหน้าสู่ประชาคมอาเซียน” ครั้งที่ 2 วันที่ 18 – 19 มิถุนายน 2558 ณ วิทยาลัยนครราชสีมา อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา : ภาคโปสเตอร์**. 579-590.
- Arnstein, S.R., (1969). A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**. 35(4). 216-224.
- WHO. (1995). The World Health Organization quality of life assessment (WHOQOL): Position paper from the World Health Organization. **Social Science and Medicine** 1995. 41(10). 1403-9.

ปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการ
ทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

THE PROBLEMS REGARDING CIVIL SERVANTS ACCUSED OF SERIOUS
DISCIPLINARY IN ACCORDANCE WITH THE RULE OF CIVIL SERVICE
COMMISSION TOWARDS DISCIPLINARY ACTION 2013

นฤชา แก้วอุดมวิษระ¹ อานุภาพ รักษ์สุวรรณ² และมนตรี พานิชยานุวัฒน์³

^{1,2,3}หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Narucha Kaewudomwachara¹ Arnuphab Rakswan² and Montri Panichayanuwat³

^{1,2,3}Master of Arts Program in Administrative Law and Public Administration

School of Law and Politics, Suan Dusit University

narucha_na@hotmail.com

รับบทความ : 19 มิถุนายน 2566 แก้ไขบทความ : 20 ธันวาคม 2566 ตอรับบทความ : 30 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวินัยและผู้เชี่ยวชาญด้านวินัยของสำนักงาน ก.พ. ผู้บริหารที่รับผิดชอบงานด้านบริหารงานบุคคล พนักงานอัยการ ทนายความ และผู้ปฏิบัติงานด้านสอบสวนวินัยข้าราชการ

ผลการวิจัยพบว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถ ขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงข้อกล่าวหา อีกทั้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารในสำนวนการสอบสวนและไม่สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมข้อกำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถถึงใช้สิทธิเข้าถึงและการรับทราบพยานเอกสาร คัดสำเนาพยานเอกสารและนำทนายความมาช่วยปรึกษาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการได้รับทราบพยานหลักฐานและเข้าใจข้อกล่าวหา

คำสำคัญ: วินัยข้าราชการพลเรือน, การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2551 ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, การเข้าถึงพยานเอกสารของผู้ถูกกล่าวหา

¹ นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชนและการบริหารงานยุติธรรม โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Abstract

This study aims to investigate the problems of civil servants who were accused of serious disciplinary regard with the Rule of Civil Service Commission towards Disciplinary Action (2013). This is qualitative collected data by in-depth interviews. The key informants were executive officer and specialist in discipline of the Office of the Civil Service Commission, executive officer of human resource, prosecutors, lawyers and disciplinary investigating officials.

The results showed that the accused could not request to examine the documentary evidence before acknowledging the allegations or clarifying the allegations. Moreover, the accused are unable to copy documentary evidence and cannot bring lawyers to consultants in the process of examining or copying documentary evidence in the process of serious disciplinary proceedings. It suggests that it should increase provisions for the accused to exercise the right of access and acknowledgment of documentary evidence as well as copies of documentary evidence. Also, it must allow the accused to bring a lawyer for helping in the examination of documentary evidence or copying documentary evidence in the process of serious disciplinary action because this is granted fairness in acknowledging evidence and understanding the allegation.

Keyword: Civil service discipline, Serious disciplinary actions, Civil Service Act 2008, The Rule of Civil Service Commission towards Disciplinary Action 2013, Accessing document evidence of the accused

บทนำ

การกระทำของข้าราชการพลเรือนต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการจะต้องยึดถือและปฏิบัติในทางที่ถูกที่ควรอันเป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัย โดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2553)

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลักษณะ 3 หมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย และหมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ก.พ. แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) การดำเนินการทางวินัยย่อมกระทบสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าว งานวิจัยที่ผ่านมาระบุว่าหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนการดำเนินการทางวินัยมักพบปัญหาว่าแต่ละหน่วยงานมีกระบวนการที่ดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน อาทิเช่น บางหน่วยงานได้กำหนดเงื่อนไขในการประชุมครั้งแรกไว้ว่าจะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยภายในระยะเวลาที่วัน ในขณะที่บางหน่วยงานไม่ได้กำหนด นอกจากนี้ การประชุมพิจารณาลงมติอันเป็นขั้นตอนแจ้งข้อกล่าวหาและกรรมการจะทำการสรุปพยานหลักฐาน ที่ยังมีหลักเกณฑ์ที่ล้าสมัย โดยมีหลายหน่วยงานที่ยังคงใช้แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ

สว.3 เดิม ส่งผลให้ขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยที่มีมาตรฐานแตกต่างกัน และย่อมกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา (ตรีเนตร สาระพงษ์, อรรถพงษ์กาวาฬ และชรรค์เพชร ชายทวีป, 2565) ยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยอีกหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ตาม งานวิจัยสิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 อันเนื่องเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารและหลักฐานปรากฏยังไม่มีปรากฏออกมา การศึกษาในครั้งนี้จึงได้ศึกษาในเรื่องพยานเอกสารซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณารับฟังพยานหลักฐานในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องมีการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้อย่างไร

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดข้าราชการต้องรักษาวินัย โดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ในกฎ ก.พ. ว่าด้วย การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(5) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

2. กระบวนการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

เมื่อมีการกระทำความผิดอย่างร้ายแรง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการและระยะเวลากระบวนการดำเนินการทางวินัย ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักมาตรฐานวินัย, 2551)

(1) ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ได้บังคับบัญชามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำรงตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกันซึ่งได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การสอบสวนในกรณีที่มีข้าราชการร่วมกระทำความผิดนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันและพิจารณาจากพยานหลักฐานเดียวกันอีกด้วยซึ่งจะทำให้ผลการสอบสวนและพิจารณาเป็นไปอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว โดยคำสั่งดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญประกอบด้วย 1) ชื่อ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา 2) เรื่องที่กล่าวหา (พฤติการณ์ที่เป็นการกระทำความผิดวินัย) และ 3) ชื่อคณะกรรมการสอบสวน

ทั้งนี้ ตามแบบคำสั่งตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบว่าตนถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องใด และผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเพื่อจะได้ใช้สิทธิคัดค้าน หากผู้นั้นมีเหตุตามกฎหมายที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาได้คัดค้านโดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้กรรมการสอบสวนผู้ที่ถูกคัดค้านนั้นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนและเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนทราบว่า ตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหาอันเป็นกรอบในการดำเนินการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนเป็นสิทธิที่สำคัญข้อหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหาที่จะทำให้การสอบสวนเป็นไปอย่างยุติธรรมและปราศจากอคติ และหากกรรมการสอบสวนเห็นว่าตนมีเหตุแห่งการคัดค้านก็สามารถแจ้งเรื่องให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการได้เช่นกัน

(2) คณะกรรมการสอบสวนจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐาน หากพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยก็ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยก็ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

(3) คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเมื่อข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยตามที่เรื่องที่ถูกกล่าวหาให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด (แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา (ดว.5)) ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์กระทำการที่เป็นความผิดวินัย สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ แจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ โดยทำบันทึกเป็น 2 ฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน 1 ฉบับ

และให้ผู้ถูกกล่าวหา 1 ฉบับ ในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตรวจสอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยอมรับสารภาพว่ากระทำผิดตามที่ปรากฏพยานหลักฐานหรือไม่หากรับสารภาพคณะกรรมการสอบสวนจะพิจารณาลงมติเพื่อทำรายงานการสอบสวนก็ได้ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่รับสารภาพจะต้องแจ้งวิธีการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

(4) การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาโดยให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาตลอดจนให้สิทธิในการนำสืบหรืออ้างพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้ โดยคณะกรรมการสอบสวนกำหนดวันเวลาสถานที่และวิธีการชี้แจงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบในกรณีที่ไม่สามารถชี้แจงได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณากำหนดใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาต้องร้องขอก่อนครบกำหนดระยะเวลา กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนดถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นสมควรให้โอกาสชี้แจงเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงด้วยวาจาเป็นหนังสือหรือวิธีการอื่นใดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาอาจกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมเพื่อประกอบการพิจารณาได้

(5) การประชุมเพื่อพิจารณาลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากเป็นความผิดวินัยจะเป็นความผิดวินัยตามบทบัญญัติใดและควรได้รับโทษสถานใดจากนั้นจึงจัดทำรายงานการสอบสวน เพื่อเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาต่อไปตามแบบรายงานการสอบสวน (ดว.6) ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดโดยต้องมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ ในรายงานการสอบสวน กรรมการสอบสวนต้องลงลายมือชื่อทุกคน เว้นแต่มีเหตุความจำเป็นก็ให้ประธานกรรมการบันทึกเหตุอันไว้และสำหรับในกรณีที่กรรมการใดมีความเห็นแย้งก็ให้ระบุความเห็นนั้นไว้ในรายงานการสอบสวนด้วยซึ่งความเห็นโดยละเอียดจะให้เป็นบันทึกแนบท้ายรายงานการสอบสวนก็ได้

(6) การดำเนินการสอบสวนเป็นไปกรอบระยะเวลาเร่งรัดเวลาตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กล่าวคือ ให้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมครั้งแรก และสามารถขยายได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน โดยในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนจะไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวน สามารถวางกรอบระยะเวลาได้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่การสอบสวนไม่แล้วเสร็จได้ภายใน 180 วัน ก็ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เพื่อเร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(7) เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนแล้ว หากเห็นว่า การสอบสวนไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้อง หรือกรณีควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม และเมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้พิจารณามีความเห็นเพื่อสั่งหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณีพิจารณาต่อไป

3. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ตราขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้” (right to know) ของประชาชน โดยผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการ และหน่วยงานของรัฐนั้นได้แก่ บุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทย และนิติบุคคลซึ่งตามกฎหมายจัดว่ามีสัญชาติไทย ซึ่งประชาชนที่ขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีประโยชน์ได้เสีย หรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิในการเข้าตรวจสอบเอกสารที่หน่วยงานของรัฐจัดบริการไว้ หรือขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะรายเป็นไปตามหลักการให้ข่าวสารแก่เอกชนโดยไม่คำนึงถึงฐานะ ซึ่งการเปิดเผยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไปอย่างแพร่หลาย ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ และข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนเข้าตรวจสอบเฉพาะราย ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอเฉพาะรายพิจารณาในเชิงรูปแบบ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายฉบับนี้คือ เอกชนซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้แต่มิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องไม่เป็นบุคคลต่างด้าว และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อมูลที่ตนขอตรวจสอบหรือมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใด ๆ กับข้อมูลข่าวสารที่ตนขอเป็นการเฉพาะรายนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอจากประชาชน ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะรายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ยื่นคำขอเฉพาะรายว่ามีข้อมูลข่าวสารตามที่ขออยู่ในความครอบครองหรือไม่และข้อมูลข่าวสารที่ขออยู่ในสภาพพร้อมที่จะให้โดยไม่จำเป็นต้องไปจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวบรวมหรือจัดให้มีขึ้นใหม่และการขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไม่ขอบ่อยครั้งหรือจำนวนมาก โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, ม.ป.ป.)

4. การกระทำทางปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำทางปกครอง” ไว้ว่า “การกระทำทางปกครอง” คือผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558)

“การกระทำทางปกครอง” ในทางกฎหมายสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือในลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองและในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2543; สมยศ เชื้อไทย, 2530)

“การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน (สมยศ เชื้อไทย, 2530) ส่วน “การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นปฏิบัติการนั้นหมายถึงการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นของรัฐที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกับบุคคลอื่นได้ ปฏิบัติการทางปกครองอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น การที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2565)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงถือเป็นการกระทำทางปกครอง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

5. หลักความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law)

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติและทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน เพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาคจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ไม่ใช่หมายความว่าทุกคนจะต้องมีความเสมอภาค ความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในทางหน้าที่ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2543) ซึ่งหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วคือ ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค

ระเบียบวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “ปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่น และสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการเข้าถึงพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินคดีอาญา” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย ตำรา กฎหมาย และเอกสารสิ่งพิมพ์ทางกฎหมาย เพื่อรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมากำหนดเป็นคำถามในการวิจัย

2. กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย

การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 12 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) กลุ่มตัวอย่างจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีความสำคัญในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

- 1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จำนวน 2 คน
- 2) ผู้บริหารที่รับผิดชอบงานด้านบริหารงานบุคคล กรมปศุสัตว์ จำนวน 2 คน
- 3) พนักงานอัยการ จำนวน 2 คน
- 4) ผู้เชี่ยวชาญด้านวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จำนวน 2 คน
- 5) ทนายความ จำนวน 2 คน
- 6) ผู้ปฏิบัติงานด้านสอบสวนวินัย จำนวน 2 คน

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและคุณภาพเครื่องมือ

ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการใช้แบบสัมภาษณ์โดยโครงสร้างของข้อคำถามในรูปแบบของการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิดซึ่งเป็นกระบวนการวิจัย (Methodology) ที่มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างมาใช้ประกอบในการขึ้นำคำสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

4. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

โดยกระบวนการและวิธีการวิเคราะห์ที่ได้ดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก (Major Themes) หรือแบบแผนหลัก (Major Pattern) ที่พบในข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) จากผู้ทรงคุณวุฒิด้านวินัย ผู้บริหารที่รับผิดชอบงานด้านบริหารงานบุคคล พนักงานอัยการ ผู้เชี่ยวชาญด้านวินัย หน่วยงาน และนิติกรผู้ปฏิบัติงานด้านสอบสวนวินัย และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นำมาวิเคราะห์พรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์ เพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษา

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษในการกระบวนกรดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

จากการศึกษาทำให้ได้ทราบปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารในการดำเนินการกระบวนกรทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังนี้

1.1 ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจง แก่ข้อกล่าวหา เนื่องจากกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ไม่มีกำหนดให้ข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกลงโทษสามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาได้ หากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษประสงค์ขอตรวจดูพยานเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนจะต้องร้องขอตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือขอตรวจดูหรือขอคัดสำเนาข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการพิจารณาให้ตรวจดูหรือคัดสำเนาหรือไม่อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

1.2 ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารในส่วนการสอบสวนในการดำเนินการกระบวนกรทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

บทบัญญัติในกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดไว้แต่เพียงการให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเพื่อแจ้งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทราบกรณีพยานเอกสารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐานที่สำคัญ หรือถือเป็นพยานส่วนใหญ่ของพยานหลักฐานในส่วนการสอบสวนที่คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนรวบรวมนั้น ถือได้ว่าเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ต้องแจ้งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษได้รับทราบนั้น แต่กฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กลับไม่ปรากฏถ้อยคำที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิร้องขอสำเนาพยานเอกสารที่ใช้ประกอบการแจ้งข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจ โดยหากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษจะขอทราบพยานเอกสารทั้งหมดหรือขอคัดสำเนาพยานเอกสารก็จะต้องใช้สิทธิร้องขอโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการพิจารณาขึ้นอยู่กับปฏิบัติและดุลยพินิจของคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นแต่ละคณะ

1.3 ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการตรวจพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้ามาในระหว่างการสอบปากคำตามจำนวนที่คณะกรรมการสอบสวนที่ทำการสอบปากคำพิจารณาเห็นสมควรให้เข้ามาในระหว่างการสอบปากคำข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งหมายถึงการนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในระหว่างการสอบปากคำหรือการให้ถ้อยคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กลับไม่มีข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในระหว่างการดำเนินการสอบสวนวินัยไว้อย่างชัดเจนในขั้นตอนการขอตรวจพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และการกล่าวอ้างในเรื่องการนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาเข้ามาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยจึงยังคงต้องพิจารณาโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเสนอแนะ 2 แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

2.1 การปรับแก้กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ในส่วนของการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ชัดเจน โดยกำหนดถึงพยานเอกสารและหลักฐานเปิดเผยได้โดยไม่ต้องขออนุญาต และพยานเอกสารและหลักฐานใดหากจะเปิดเผย ขอตรวจดูพยานเอกสารและคัดสำเนาพยานเอกสารพยานเอกสารต้องอยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้ การสรุปพยานหลักฐานที่ต้องแจ้งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาประกอบด้วยอะไรบ้าง รวมถึงการมอบสำเนาพยานเอกสารเท่าที่เปิดเผยได้พร้อมกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา อีกทั้งกฎหมายควรมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้เป็นแนวทางเดียวกันย่อมจะเกิดประโยชน์ต่อกระบวนการสอบสวนวินัยและรับรองสิทธิให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาชัดเจนมากขึ้น

2.2 การอนุญาตให้นำพยานหลักฐานเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากการนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการสิทธิขอตรวจพยานเอกสารนั้น จะทำให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนและได้รวมเข้าไว้ในสำนวนการสอบสวนมีพยานเอกสารอะไรบ้างที่ผู้ทำหน้าที่สอบสวนได้ใช้ประกอบการกล่าวหาว่ากระทำผิด และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายใด สิทธิการมีพยานหลักฐานเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงจะช่วยทำให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิและต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

อภิปรายผล

จากการศึกษาการเข้าถึงในการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 พบว่ามีปัญหาที่สำคัญ คือ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นอกจากนี้ อีกทั้งข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารในส่วนการสอบสวนในการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ งานวิจัยยังพบว่า ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง

ผลการวิจัยการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมาว่า การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังมีปัญหาและข้อบกพร่องอยู่มากในหลายประเด็น อาทิเช่น ประเด็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ความไม่เป็นอิสระของกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการ หรือแม้กระทั่งกฎหมายมิได้กำหนดอายุความในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่เกิดปัญหาและความไม่เหมาะสมเท่านั้น (กันตินันท์ นามตะ และฉัตรณรงค์ศักดิ์ สุธรรมดี, 2562; ญัฐดนัย นาควัชระ, 2559)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้มีเพียงแต่ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น ข้อค้นพบในงานวิจัยเชิงคุณภาพฉบับนี้ยังช่วยสนับสนุนว่า การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังมีปัญหาและข้อบกพร่องอยู่มากในประเด็นการเข้าถึงและการรับทราบพยานเอกสารของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา อีกทั้งไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารและนำนายความมาช่วยปรึกษาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น เมื่อกฎหมายมีข้อบกพร่องและไม่ชัดเจน ย่อมไม่สามารถส่งเสริมความยุติธรรมและกระบวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Finnemore, 1999)

นอกจากนี้ เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารและนำนายความมาช่วยปรึกษาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้นั้น อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้นในการพิจารณาคดีทางวินัยนั้น ซึ่งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจถูกลงโทษทางวินัยโดยปราศจากสิทธิที่เข้าใจข้อกล่าวหา สิทธิในการแก้ต่างข้อกล่าวหา และสิทธิที่ต้องได้รับการบริการหรือเข้าถึงทุกกระบวนการและทุกขั้นตอนในการพิจารณาคดีทางวินัย ซึ่งผลที่ตามมาทำให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง เพราะการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติของมนุษย์ อีกทั้งผลการวิจัยยังขัดต่อหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้สิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติและทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน อันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคลและกับสังคม กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและ

หน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543)

เมื่อเปรียบเทียบกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กับบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการไต่สวนเรื่องกล่าวหาข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้นมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน อาทิเช่น การดำเนินการไต่สวนเรื่องกล่าวหาข้าราชการกระทำผิดวินัยตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 มีการกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นอาจอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้ เว้นแต่คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นมีความเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานบุคคลผู้กล่าวหา ผู้เสียหายผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทบต่อสาระสำคัญของพยานหลักฐานในคดีซึ่งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้มีการตรวจพยานหลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอ และหากคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นพิจารณาอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานได้ ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิขอจดบันทึกหรือคัดลอกเอกสารได้ตามสมควรเท่าที่จะไม่กระทบต่อรูปคดีหรือการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ การนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีใช้สิทธิขอตรวจดูพยานเอกสารและหลักฐานและสิทธิคัดสำเนาพยานเอกสารในสำนวนการสอบสวน สามารถช่วยให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับคำแนะนำเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ถูกต้องและไม่หลงประเด็นต่อสู้ อีกทั้ง การนำทนายเข้ามาเป็นที่ปรึกษายังเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การมีคำสั่งทางปกครอง และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหาในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมถึงหลักความยุติธรรมที่มุ่งหมายให้การพิจารณาใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต้องมีความยุติธรรมปราศจากอคติและเที่ยงธรรม (ถวัลย์ รุยาพร, 2550)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

การศึกษานี้พบว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา อีกทั้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารในสำนวนการสอบสวนในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ งานวิจัยยังพบว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ควรเพิ่มเติมข้อกำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถถึงใช้สิทธิเข้าถึงและการรับทราบพยานเอกสารคัดสำเนาพยานเอกสารและนำทนายความมาช่วยปรึกษาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสาร

ในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการได้รับทราบพยานหลักฐานและเข้าใจข้อกล่าวหา ซึ่งสอดคล้องตามหลักความยุติธรรมและรับรองสิทธิข้าราชการ พลเรือน ผู้ถูกกล่าวหาในการเข้าถึงพยานเอกสารอย่างเพียงพอและเท่าเทียมกับที่มีตามบทบัญญัติกฎหมายอื่นในการขอตรวจดูพยานเอกสารเพื่อให้การพิสูจน์ความจริง ในกระบวนการทางกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา อีกทั้งยังช่วยลดการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนและเพื่อให้กระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนประกอบด้วยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วนในอันที่จะส่งผลให้สำนวนการสอบสวนและการพิจารณาเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจมีความถูกต้องเที่ยงธรรมปราศจากอคติ นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงขอเสนอแนวทางในการกำหนดให้สิทธิให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาสามารถเข้าถึงพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- 2.1 ควรทำการวิจัยเกี่ยวกับการติดตามการดำเนินคดีกฎหมายปกครองเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556
- 2.2 ควรทำการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐาน และระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556
- 2.3 ควรทำการจัดทำมาตรฐานการดำเนินงานเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ม.ป.ป.). **วินัยข้าราชการ**. สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2566 จาก https://alro.go.th/uploads/org/central_admin/download/article/article_20160528153651.pdf
- สำนักงานข้าราชการพลเรือน. (2553). **คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551**. กรุงเทพฯ : สำนักงานมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.
- สมยศ เชื้อไทย. (2530). การกระทำทางปกครอง. **วารสารนิติศาสตร์**. 17(3). 61-62.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). การกระทำทางปกครอง เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น **รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543**. หน้า 1. (ม.ป.ท.).
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานมาตรฐานวินัย. (2551). **คู่มือการดำเนินการทางวินัย สำนักงานมาตรฐานวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. นนทบุรี : กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2565). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 31). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (ม.ป.ป.). **หลักการและเหตุผล**. เข้าถึงเมื่อ 26 พฤษภาคม 2566 จาก <http://www.oic.go.th/web2017/rationale.htm>

- กันตินันท์ นามตะ และฉัตรณรงค์ศักดิ์ สุธรรมดี. (2562). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา. *วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์*. 3(1). 96-117.
- ณัฐดนัย นาควัชร. (2559). ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน. *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- ตรีเนตร สารพงษ์ อรรถพงษ์ กาวาฬ และชรรค์เพชร ชายทวีป. (2565). ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและมาตรฐานการลงโทษของ อ.ก.พ. กระทรวง. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*. 13(1). 208-222.
- ถวัลย์ รุยาพร. (2550). *หลักสิทธิมนุษยชนและบทบาททนายความในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2566 จาก http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=11668&cat=4&typ=4&file=IS5H_600515.pdf
- Finnemore, M. (1999). *Introduction to labour relations in South Africa (7th ed)*. Cape Town: Butterworths.

การพัฒนาภาคประชาสังคมประมงด้วยแนวคิดการจัดการร่วมในพื้นที่อำเภอบางสะพาน
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
FISHERY CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT WITH THE CO-MANAGEMENT APPROACH
IN BANGSAPHAN DISTRICT, PRACHUAP KHIRI KHAN PROVINCE

นันทชัย สุขเกื้อ¹

¹สมาคมชาวประมงบางสะพาน

Nantachai Sukkeua¹

¹Bangsaphan Fisheries Association

nantachai.p35@gmail.com

รับบทความ : 7 กันยายน 2566 แก้ไขบทความ : 12 ธันวาคม 2566 ตอรับบทความ : 30 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

ปัจจุบันภาคประชาสังคมนับว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทต่อการพัฒนาชุมชนในระดับท้องถิ่น เนื่องจากภาคประชาสังคมมีความสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ไขประเด็นปัญหาของชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งบทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายลักษณะ รูปแบบ ของการก่อเกิดภาคประชาสังคมของชุมชนชาวประมงในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อันนับได้ว่าเป็นชุมชนประมงที่มีศักยภาพในการจัดการตนเอง โดยได้นำแนวคิดการจัดการร่วม แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน แนวคิดการสร้างเสริมเข้มแข็งชุมชน และแนวคิดประชาสังคม มาใช้อธิบายสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นกับชุมชนประมงในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยสรุปได้ว่าภาคประชาสังคมประมงในพื้นที่อำเภอบางสะพานเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มประมงอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งหลังจากได้เปิดโอกาสให้กลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงพาณิชย์ได้ทำงานร่วมกันจึงทำให้รูปแบบของกลุ่มเติบโตมีลักษณะเป็นภาคประชาสังคมมากขึ้น เช่น มีการก่อตั้งเป็นสมาคมชาวประมงบางสะพานอย่างเป็นทางการและเป็นผู้นำเครือข่ายชาวประมงบางสะพาน โดยมีการดำเนินการอย่างเป็นแบบแผนภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือ มีการทำงานร่วมกันกับทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ยังมีการจัดการในรูปแบบเครือข่ายที่กว้างและมีแผนการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

คำสำคัญ: การพัฒนาภาคประชาสังคม, ชุมชนประมงเข้มแข็ง, แนวคิดการจัดการร่วม

Abstract

At present, civil society is considered an organization that plays a role in local community development. It is due to civil society plays a role in driving actions to solve community problems in various areas, this article aims to explain the nature and forms of the creation of civil society

¹ นายกสมาคมชาวประมงบางสะพาน, สมาคมชาวประมงบางสะพาน อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

among fishery communities in Bang Saphan District. Prachuap Khiri Khan Province. It can be considered this fishery community has the potential to manage itself by adopting the concept of co-management, community participation concept, the concept of strengthening communities and the concept of civil society in order to discuss the situation occurring with the fishery community in Bang Saphan District. It can be concluded that the fishery civil society in Bang Saphan District was formed through informal fishing groups. After giving the local fishing group and commercial fishing group an opportunity to work together, the group's format has grown to look more like a civil society. For example, the Bang Saphan Fishermen's Association has been officially established, and it is the leader of the fishermen's Bang Saphan network. It is carried out in a systematic way under a consultation processes. There is collaboration with all sectors. In addition, it is organized in the form of a wide network and has a more concrete development plan.

Keywords: Civil society development, Strong fishing community, Co-management concept

บทนำ

ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศที่มีทรัพยากรชายฝั่งมากประเทศหนึ่ง อาชีพประมงจึงนับได้ว่าเป็นอาชีพที่สำคัญเนื่องจากเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรในทะเลอันเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้แก่ทั้งชุมชนชายฝั่งทะเลและสร้างรายได้ให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้น การทำประมงยังเป็นอาชีพที่สืบเนื่องต่อกันมายาวนานหลายชั่วอายุคนจึงเกี่ยวพันกับวิถีชีวิตด้านสังคมและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ด้วยกระแสแห่งพัฒนาการของสังคมที่เกิดขึ้นตลอดหลายสิบปี อาชีพประมงที่ซึ่งต้องตอบสนองความต้องการในการบริโภคสัตว์จากทะเลทั้งภายในประเทศและเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศนั้น กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้เกิดรูปแบบการทำประมงที่มีความหลากหลายมากขึ้น แม้แต่ผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้านที่มีอยู่เดิมก็เริ่มมีการใช้เครื่องมือในรูปแบบอื่น มีการใช้เครื่องทุ่นแรง และมีวิธีการทำประมงที่แตกต่างไปจากเดิม รวมไปถึง ความจำเป็นในการที่ต้องทำประมงในพื้นที่ที่ไกลจากชายฝั่งออกไป หรือที่เรียกว่า ประมงพาณิชย์ ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถจับสัตว์น้ำได้เป็นจำนวนมากมาตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคและระบบตลาดที่มีปริมาณสูงขึ้น ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมาในอดีต การพัฒนาและการเติบโตอย่างรวดเร็วทำให้อาชีพการทำประมงอาจขาดการจัดการอย่างเป็นระบบ ยังคงมีการจัดการที่ขาดความรู้รอบด้าน ขาดกฎหมายและข้อกำหนดที่ชัดเจน ขาดความเข้าใจที่ถูกต้องและเท่าทันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของผู้ประกอบการอาชีพประมง รวมไปถึงขาดการสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ทรัพยากรชายฝั่งต้องประสบกับภาวะเสื่อมโทรม เช่น ขยะชายฝั่ง ความเสื่อมโทรมของป่าชายเลนและป่าชายหาด การกัดเซาะชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสื่อมโทรม ถดถอยของทรัพยากรสัตว์น้ำที่ขาดแคลนมากยิ่งขึ้น ซึ่งวิกฤตทางทรัพยากรต่าง ๆ เหล่านี้ โดยเบื้องต้นมีผลกระทบต่อชุมชนประมงพื้นบ้านที่ส่วนใหญ่ยังตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลและยังคงมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ กับวิถีทางในการประมงแบบดั้งเดิม

การพัฒนาของภาคประมงอย่างรวดเร็วได้สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นมูลค่ามหาศาล ในทางกลับกัน นอกจากการพัฒนาอันจะส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและวิถีการประกอบอาชีพประมงดั้งเดิม

หรือ “ประมงพื้นบ้าน” ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนประมงชายฝั่งแล้ว ผลการพัฒนาอีกทางหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงกับผู้ประกอบการอาชีพประมงพาณิชย์ที่อาจเรียกได้ว่า เป็นผลกระทบต่อเชิงโครงสร้างในเวลาต่อมาเมื่อต้องเผชิญต่อการถูกจัดสถานะให้เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงว่าจะไม่ให้ความร่วมมือในการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมจากสหภาพยุโรปที่รู้จักกันในนาม “IUU” ทำให้ผู้ประกอบการประมงเชิงพาณิชย์ต้องปรับตัวต่อกฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดการด้านการประมงให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบและอนุรักษ์ ซึ่งจากการจัดสถานะดังกล่าวได้นำไปสู่การออกกฎหมายและข้อบังคับใหม่ของรัฐบาลที่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารจัดการของผู้ประกอบการประมงในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ด้านแรงงานที่ใช้แรงงานต่างชาติ และการเปลี่ยนแปลงด้านเงินทุนอย่างฉับพลัน โดยมีผลทำให้เรือประมงต้องหยุดออกทะเลไม่สามารถออกจับสัตว์น้ำได้เกือบทั้งหมด นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา (ภาวิดา รังษี และเศกสรรค์ ยงวิชัย, 2564) นอกจากนี้ ในเวลาต่อมายังทำให้แรงงานจากเรือประมงพาณิชย์กลับมาทำประมงพื้นบ้านที่มีลักษณะของการสวมชื่อจากแรงงานต่างด้าว เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ รวมทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอย่างต่อเนื่อง (อวิรุทธ์ ชุ่มเมืองปัก, จรัส สุวรรณมาลา และเฉลิมพร เย็นเยือก, 2564)

ด้วยสภาพการณ์ข้างต้นทำให้วิถีอาชีพของชุมชนประมงต้องเผชิญกับความท้าทายกับปัญหาทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ประกอบการในท้องถิ่นยังต้องการดำรงไว้ซึ่งความเป็นอาชีพของท้องถิ่นของตน พร้อมกับกับยังต้องดูแลรักษาทรัพยากรและสร้างระบบบริหารจัดการให้เหมาะสมกับการตอบสนองความต้องการในการบริโภคสัตว์ทะเลในระดับครัวเรือนและการเป็นปัจจัยสำคัญของการผลิตให้กับภาคอุตสาหกรรมสินค้าประมงที่จะส่งผลกระทบต่ออนุรักษทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืน รวมไปถึงการรักษาพันธสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ ในวงกว้าง ซึ่งนับว่าเป็นความท้าทายต่อผู้ประกอบการอาชีพประมงทั้งหมด ไม่ว่าจะผู้ประกอบการประมงเหล่านั้นจะทำประมงในรูปแบบ “ประมงพื้นบ้าน” หรือ “ประมงพาณิชย์” ก็ตาม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าชุมชนประมงในหลาย ๆ พื้นที่ของประเทศไทยได้มีความพยายามช่วยกันต่อสู้วิกฤติของการพัฒนาที่เกิดขึ้น โดยส่วนใหญ่ได้ใช้แนวคิดในการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลมากขึ้น เช่น ได้มีการสนับสนุนให้ออกกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งการอนุรักษ์พันธุ์ และรักษาป่าชายเลน หญ้าทะเล ปะการัง เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งและในทะเลอย่างถูกต้อง ซึ่งหากผู้ประกอบการประมงพื้นบ้านและผู้ประกอบการประมงพาณิชย์สามารถประกอบอาชีพประมงอย่างราบรื่นก็จะทำให้ห่วงโซ่อุปทานของภาคการประมงขับเคลื่อนต่อไปสามารถเป็นผู้สร้างความมั่นคงทางอาหารทะเลจากแหล่งทรัพยากรทางทะเลได้ด้วยความรับผิดชอบ และอย่างยั่งยืนต่อไป

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ เล็งเห็นความสำคัญของการต่อสู้ต่อวิกฤติที่ผู้ประกอบการอาชีพประมงที่เกิดขึ้นในชุมชนชาวประมงในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงมีวัตถุประสงค์ในการถอดบทเรียนจากศักยภาพของชุมชนประมงที่ขับเคลื่อนภาคประชาสังคมประมงในพื้นที่การศึกษา โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบกับแนวความคิดความร่วมมือเป็นกรอบการวิเคราะห์และอธิบายถึงแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนประมงในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมที่จะสร้างพลังในการต่อสู้ให้อาชีพประมงสามารถเป็นผู้ผลิตทรัพยากรอาหารอย่างถูกต้องชอบธรรมต่อไปได้

เนื้อหา

บทความนี้รวบรวมข้อมูลโดยมีแนววิเคราะห์ (Approach) ภายใต้ทฤษฎีฐานราก (Grounded theory) ซึ่ง Goulding (1999) ได้ระบุว่าในกระบวนการที่คนต่างก็มีวิธีการตีความมากมาย เช่น ชาติพันธุ์วิทยา สังคมศาสตร์ รวมไปถึงปรากฏการณ์วิทยา ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีไว้สำหรับการนำมาสร้างความรู้โดยมีข้อดีในการสร้างความเข้าใจสภาพการณ์ได้อย่างสอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจาก เป็นทฤษฎีที่มีความยืดหยุ่นต่อการสร้างกรอบในการทำความเข้าใจต่อบริบทที่แตกต่างหลากหลายและจะช่วยให้สามารถศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมที่ซับซ้อนจนนำไปสู่ข้อสรุปของประเด็นทางสังคมที่เฉพาะเจาะจงได้ชัดเจนมากขึ้น ดังนั้น บทความนี้จึงนำวิธีการตีความมาใช้เป็นเครื่องมือในการอธิบายปรากฏการณ์ของชุมชนประมงที่เกิดขึ้นร่วมกับกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดการจัดการร่วม (Co-Management concept)

การจัดการร่วม (Co-management or Collaborative management) โดย Ostrom and Schlager, 1996, 131) ได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการร่วมนี้ในมุมมองของการจัดการทรัพยากร เนื่องจากทรัพยากรได้ถูกจัดว่าเป็นทรัพยากรสาธารณะหรือทรัพยากรร่วม ซึ่งในการจัดการร่วมสำหรับสมบัติหรือทรัพยากรสาธารณะนั้นเกี่ยวข้องกับลักษณะของการใช้ “สิทธิ” ในการกำหนดรูปแบบการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนของตนเอง โดยการดำเนินการในการจัดการต่าง ๆ สามารถกระทำได้ที่ระดับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งหลายในพื้นที่อย่างร่วมมือกัน นอกจากนี้ ตัวแสดง (actors) ที่สำคัญต่อการสร้างความร่วมมือยังรวมถึง ภาครัฐ (state or government) และชุมชนท้องถิ่น (local resource users) อีกด้วย การจัดการร่วมมีฐานคติภายใต้หลักการของความร่วมมือ โดยมีสูตรในการวิเคราะห์เบื้องต้นด้วยองค์ประกอบของความร่วมมือจาก 2 ส่วน คือ ภาครัฐ และภาคประชาชนหรือชุมชนผู้ใช้ทรัพยากร ซึ่งในความเป็นจริงผู้เกี่ยวข้องมักมีหลายฝ่าย เช่น ภาครัฐ อาจประกอบไปด้วยหน่วยงานหลายฝ่าย ในขณะที่ ภาคประชาชนหรือชุมชนเองก็มีกลุ่มผลประโยชน์ทั้งที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันหลากหลายกลุ่มเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ Carlsson and Berkes (2005) ได้ระบุแนวทางในการจัดการร่วมโดยเบื้องต้นว่า เนื่องจาก การจัดการร่วมอาจประกอบไปด้วยกลุ่มที่แตกต่างจึงควรมีข้อกำหนดเพื่อเป็นกรอบในการแบ่งอำนาจหน้าที่และกำหนดการกำกับดูแลอย่างชัดเจน โดยมีทางเลือกในการนำแนวคิดการจัดการร่วมไปใช้ในทางปฏิบัติภายใต้สมมติฐานที่ว่า การจัดการร่วมเป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง (continuous problem-solving process) ที่ไม่มีรูปแบบตายตัว แต่เกี่ยวข้องอย่างมากกับกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเข้มข้นจริงจังและการเรียนรู้ร่วมกันภายในเครือข่ายเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งตามข้อสมมติฐานนี้ทำให้แนวคิดการจัดการร่วมให้ความสำคัญกับวิธีการจัดการความแตกต่างของงานให้เป็นระเบียบและการทำให้งานนั้นดำเนินการตามหน้าที่ได้อย่างบรรลุผลโดยไม่สนใจกับโครงสร้างที่เป็นทางการของระบบมากนัก ซึ่งนั่นก็คือ การเน้นถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ในการทำงานร่วมกัน (power sharing) โดยประกอบไปด้วยขั้นตอนของ (1) การกำหนดระบบสังคมนิเวศวิทยาภายใต้พื้นที่ของชุมชน (2) การทำแผนที่การจัดการที่จำเป็นและปัญหาที่ต้องแก้ไข (3) ชี้แจงผู้เข้าร่วมในกระบวนการแก้ปัญหา (4) การวิเคราะห์การเชื่อมโยงในระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับองค์กรและพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง (5) การประเมินความต้องการในการสร้างขีดความสามารถในการเสริมสร้างทักษะและความสามารถของผู้คนและสถาบันในระดับต่าง ๆ และ (6) การกำหนดวิธีในการปรับปรุงการทำงานนโยบายและการแก้ปัญหา

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการร่วมเป็นหลักการกว้าง ๆ ที่มีความยืดหยุ่นไม่ตายตัว จึงไม่ปรากฏว่านำไปใช้ในงานวิจัยอย่างชัดเจนมากนัก ตัวอย่างเช่น งานของ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2556) ในการศึกษาเรื่องวิเคราะห์บทบาทขององค์กรในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร

จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... ที่ได้ระบุว่าปัญหาที่ผ่านมาของการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คือ กฎหมายที่ไม่มีบทบาทของชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรมีส่วนร่วมในการกำหนด โดยงานวิจัยนี้จึงสรุปว่า ต้องมีการจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชน หากแต่ไม่ได้กำหนดวิธีการหรือกระบวนการในการจัดการร่วมอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งในทางปฏิบัติ ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดการจัดการร่วมต้องนำไปใช้ผสมผสานกับแนวคิดอื่น ๆ เช่น แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน แนวคิดการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน รวมไปถึงแนวคิดประชาสังคมหรือเครือข่าย เหล่านี้จึงจะทำให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community participation concept)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนเกี่ยวข้องกับหลักการสำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (people or public participation) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนดังที่ปรากฏตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 โดยเน้นถึงการให้โอกาสแก่สมาชิกในชุมชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ทั้งนี้ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดกระบวนการสื่อสารหรือแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างสมาชิกในสังคมและชุมชนให้เป็นไปได้โดยราบรื่น สามารถสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยนักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับแนวคิดการมีส่วนร่วมไว้ เช่น โสภิตา ศรีนุ่น (2558) ได้สรุปการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการดำเนินกิจกรรม ตั้งแต่การศึกษาปัญหา การวางแผนดำเนินการ การตัดสินใจ การแก้ไขปัญหา และการประเมินร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่กำหนดไว้ ในขณะที่ ธิวลาดี บุรีกุล และคณะ (2551) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการ ซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมหรือชุมชนนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาซึ่งเป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

Creighton (2005) ได้ระบุว่า กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่ประกอบด้วย การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ปัญหา การแสดงความคิดเห็น การดำเนินการติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินงานที่สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง ทำให้ชุมชนทำงานได้บรรลุเป้าหมาย และส่งผลให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในท้ายที่สุด เช่นเดียวกับกับ จีวรธรณ อินทริย์สังวร (2552) ที่ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนั้นหมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งยังต้องรวมถึงการที่จะต้องใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการดำเนินงานด้วย เช่น ในการจัดองค์กร การกำหนดกิจกรรมพัฒนา เป็นต้น และการตัดสินใจต้องมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์และการประเมินผลในกิจกรรมพัฒนาที่ได้ดำเนินการไปด้วย

นอกจากนั้น พระชนากร ระตะจารุ (2564) ได้อธิบายถึง การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการได้เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแบบทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ โดยอาจจะ เป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนที่ได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกิจกรรม เริ่มตั้งแต่การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติ ซึ่งจะต้องมีความเข้าใจปัญหาของตนและตระหนักถึงสิทธิของตน การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในด้านจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกของบุคคลในสถานการณ์กลุ่มที่จะกระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรค์ที่จะกระทำในสิ่งที่บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม และแบ่งความรับผิดชอบกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

และการมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดความพอใจของสมาชิกและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ ตลอดจนทำให้เขาได้รับการยอมรับ มีความรับผิดชอบและเกิดความนับถือตนเองมากขึ้น ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก การมีส่วนร่วมจึงเป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถนำมาปรับใช้ในการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่สมาชิกเป็นกลยุทธ์ที่จะช่วยให้มีแรงจูงใจในการดำเนินงานมากขึ้น และการเข้าไปมีส่วนร่วมยังทำให้เกิดทัศนคติต่อการดำเนินงานที่ดีขึ้น ส่งผลให้สมาชิกเกิดความพอใจ เกิดความผูกพันและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ

อนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนได้ คือ ความรับรู้ในคุณค่าในการทำงานร่วมกัน โดยจินตวีร์ เกษมสุข (2561) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน โดยสกัดบทเรียนจากการดำเนินงานของชุมชนแห่งหนึ่งพบว่า สิ่งที่สำคัญในการสร้างให้ประชาชนเกิดพฤติกรรมการมีส่วนร่วม คือ การตั้งกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ให้บริหารจัดการกันเอง โดยแต่ละกลุ่มจะมีกิจกรรมที่สอดคล้องกับการตอบสนองเป้าหมายร่วมกันของคนในชุมชน เช่น กลุ่มวิสาหกิจที่ตอบสนองชุมชนด้านอาชีพ กลุ่มการจัดการขยะรีไซเคิลที่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาของชุมชน ซึ่งการรวมกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ จะทำให้เกิดการคิด ค้นหา และแบ่งงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบหรือตามความถนัดของสมาชิกในกลุ่ม อันเป็นการที่จะแสดงให้เห็นการทำงานตอบสนองชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

3. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งชุมชน (Strengthening community establishment concept)

การพัฒนาชุมชนมีเป้าหมายและผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งโดยเบื้องต้น สมาชิกในชุมชนต้องมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนของตนเองในการที่จะแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาชุมชนของตนเองตามเป้าหมายที่ต้องการได้ด้วยการพึ่งตนเอง เช่นเดียวกับที่ กอบกุล ราชะนาคร (2543) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและสร้างความยั่งยืนให้ชุมชนประมงพื้นบ้าน ซึ่งพบว่า ลักษณะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนให้ชุมชนสามารถดำเนินการจัดการได้สำเร็จก็คือ “ศักยภาพ” ของชุมชนเอง ในขณะที่ ญัฐวุฒิ ทรัพย์อุปลัมภ์ (2560) ได้ระบุว่า การพัฒนาศักยภาพของชุมชนให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพได้นั้นจำเป็นต้องเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน โดยความรู้ อาจมาจากแหล่งที่แตกต่างจากมิติต่าง ๆ ในชุมชน ซึ่งจะเชื่อมโยงวิถีการดำรงชีวิตเดิมจากบรรพบุรุษกับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงในทุก ๆ ด้าน นั่นคือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนจึงนำไปสู่การแสวงหาวิธีการและกระบวนการในการที่จะนำมาแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาชุมชนนั้น ๆ ได้ ร่วมกับปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือ การเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด

นอกจากนั้น ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีการศึกษาของผู้ใดระบุอย่างแน่ชัดว่ากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งจะต้องมีขั้นตอนตายตัวอย่างไร หากแต่โดยหลักการตามทฤษฎีการพัฒนา ยังให้ความสำคัญกับชุมชนที่ซึ่งต้องมีกระบวนการในการบริหารจัดการแบบองค์รวมที่เน้นการประสานสถาบันทางสังคมเข้าด้วยกัน ตามที่ อานันท์ กาญจนพันธ์ (2544) ที่ได้ระบุว่า ความเข้มแข็งของชุมชนต้องมีกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพในชุมชนในเรื่องการสร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลุ่มในชุมชนเองและชุมชนอื่น ๆ ซึ่งชุมชนควรมีความร่วมมือกันในการสำรวจแหล่งเรียนรู้ของตนเองและเชื่อมต่อให้เกิดเป็นเครือข่ายแห่งการเรียนรู้ที่จะกลายเป็นชุมพลแห่งปัญญาที่มีค่าและเป็นทรัพยากรหรือสมบัติของชุมชนเอง

อย่างไรก็ตาม สุพัตรา ยอดสุรางค์ ชัชวาล แสงทองล้วน และอำนาจ บุญรัตน์โมตรี (2561) ได้สรุปองค์ประกอบและปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง โดยสามารถนำไปสู่การสร้างกระบวนการทำให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองและรวมไปถึงทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนเองได้ ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ปัจจัยภายในชุมชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน ประชาชนในชุมชน การบริหารจัดการชุมชนที่ดี และ 2) ปัจจัยภายนอกชุมชน ได้แก่ การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก การมีเครือข่ายชุมชน ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าชุมชนจะมีวิธีการบริหารจัดการหรือมีกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับชุมชนของตนเอง

4. แนวคิดประชาสังคม (Civil society concept)

ธีรยุทธ บุญมี (2547, อ้างถึงใน ธนวัฒน์ เกลิมรัตน์, 2562) ได้อธิบายคำว่า ประชาสังคม (Social Society) หมายถึง พื้นที่หรือส่วนของสังคมที่มีประชาชนเป็นผู้แสดงบทบาทหลัก พื้นที่ดังกล่าวจึงไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยมีกฎหมายรองรับ นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงภาคธุรกิจเอกชนที่เน้นดำเนินงานโดยมุ่งแสวงหาผลกำไรในพื้นที่ประชาสังคม ประชาชนทั่วไปเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการที่เป็นอิสระจากภาครัฐ และอยู่นอกบริบทการแข่งขันทางการเมือง ซึ่งกลุ่มและผู้กระทำการทางสังคมอาจมีวัฒนธรรม วิถีชีวิต วิถีคิดอันหลากหลายมาร่วมกัน ในกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล ถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิด สร้างเอกลักษณ์และความเห็นร่วมกัน รวมถึงต้องมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการพิทักษ์หรือเพิ่มพูนผลประโยชน์สาธารณะบางประการให้กับสังคม

ในทำนองเดียวกัน ชูชัย ศุภวงศ์ (2540, อ้างถึงใน อิทธิชัย ธนพิบูลย์, 2555) ได้อธิบายว่า “ประชาสังคม” หมายถึง การที่ผู้คนในสังคมมองวิกฤตการณ์ หรือรับรู้ปัญหาสังคมที่ซับซ้อน จึงมีวัตถุประสงค์ร่วมกันอันจะนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกันรวมตัว (Civic group) ไม่ว่าจะเป็ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคพลเมือง ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำการบางอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้การเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Civic network) ซึ่งภาคีขบวนการประชาสังคมไทยนั้น มีการก่อรูปและประสานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายของกลุ่มประชาสังคมในระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงองค์กรสมาชิกและสมาชิกเข้าด้วยกันเป็นช่องทางให้มีการสื่อสารระหว่างกัน (Channels of communication) การที่ประชาชนมีวัฒนธรรมรวมตัวกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เรียกกันว่า มีความเป็นประชาสังคม (Civil society) หรือประชาคมเข้มแข็ง หรือการมีทุนทางสังคม มีการจัดความสัมพันธ์ของสมาชิกในลักษณะแนวราบมากกว่าแนวตั้งให้ทุกคนเท่าเทียมกันเพื่อให้ทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของความสมานฉันท์อันเป็นวิถีทางแห่งประชาธิปไตย

จากแนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมที่เป็นส่วนหนึ่งของการนำไปสู่การพัฒนาให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและทำให้การนำเอาแนวคิดประชาสังคมมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ จึงได้มีการศึกษาถึงองค์ประกอบของกระบวนการประชาสังคม โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2558) ได้ระบุว่า การดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการของภาคประชาสังคมนั้น ต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) จิตสำนึกประชาคม (Civic consciousness) หมายถึง ความคิดและความยอมรับเรื่องการรวมตัวกันอย่างอิสระด้วยความรัก ความเอื้ออาทร ความยอมรับในความคิดเห็นของกันและกันในอนาคตที่จะเรียนรู้ร่วมกันหรือแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ การรวมตัวกันจึงมีลักษณะที่เป็นหุ้นส่วน (Partnership) มีความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเป็นแนวราบ (Horizontal) มีอิสระเท่าเทียมกัน และมีการเรียนรู้ร่วมกัน

2) โครงสร้างองค์กรประชาสังคม (Civic organization) หมายถึง กลุ่มการรวมตัวซึ่งอาจเป็นองค์กรที่เป็นทางการ (นิติบุคคล) หรือไม่เป็นทางการก็ได้ เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเฉพาะคราวเฉพาะเรื่องอย่างต่อเนื่องเป็นสมาชิกของกลุ่มอาจเป็นบุคคลในภาครัฐ ภาคธุรกิจ หรือประชาชนหรือทุกภาคส่วนรวมกัน มีจำนวนสมาชิกไม่จำกัด

มีสมาชิกเพียง 2 - 3 คนก็ได้ รูปแบบที่เห็นได้มากที่สุด คือ องค์กรเอกชนสาธารณะประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมูลนิธิ สมาคม ชมรม สมาพันธ์ สหพันธ์ ชุมนุม สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มอื่น ๆ ประเด็นสำคัญ การรวมกลุ่มต้องมีจิตสำนึกประชาคมครบถ้วน การรวมกลุ่มที่มีลักษณะจัดตั้ง ชี้นำ ขาดการสร้างความเป็นหุ้นส่วน ไม่มีการเรียนรู้ร่วมกันและมีลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง แม้จะเกิดอยู่ในชุมชน ไม่ว่าจะสนับสนุนโดยภาครัฐหรือ องค์กรเอกชนก็ไม่สามารถนับเป็นประชาสังคมได้

3) เครือข่ายประชาคม (Civic network) หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการซึ่งเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่ม หรือเชื่อมโยงองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ปัจจัยสำคัญของเครือข่ายประชาสังคม คือ ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการประชาสัมพันธ์ด้วยความสมานฉันท์ เครือข่ายประชาสังคมจะเป็นสิ่งที่ช่วยรวม จิตสำนึกของสมาชิกและองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ ให้เกิด “อำนาจที่สาม” ที่มีความเข้มแข็งในสังคมหรือชุมชนนั้น ๆ

จากแนวคิดทั้ง 4 แนวคิด ประกอบด้วย แนวคิดในการจัดการร่วม (Co-management concept) แนวคิด การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community participation concept) แนวคิดการสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชน (Strengthening community establishment concept) และ แนวคิดประชาสังคม (Civil society concept) ซึ่งผู้เขียนได้นำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ร่วมกับสภาพการณ์เชิงประจักษ์ของชุมชนประมงในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อที่จะนำไปสู่การถอดบทเรียนเพื่อสร้างแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนประมง ในฐานองค์กรภาคประชาสังคมในอนาคตต่อไป

บทวิเคราะห์

1. ภูมิหลังของปัญหาของชุมชนประมง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งสมบูรณ์ ประเทศหนึ่ง หากแต่สถานการณ์โดยรวมของผู้ประกอบการประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนผู้ชาวประมงตามแนว ชายหาดที่ซึ่งต้องเผชิญปัญหาตลอดมาจนกระทั่งเมื่อต้องประสบกับปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 เพิ่มขึ้นอีก จึงนับได้ว่า ตลอดระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ชุมชนประมงต้องปรับตัวกับสถานการณ์ด้านทรัพยากรทะเล และชายฝั่งและการทำประมงของไทยได้ประสบปัญหา “ทับถม” หลายประการ ประการแรก คือ ปัญหาที่เกิดจาก การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมโดยธรรมชาติ รวมไปถึงปัญหาที่ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งต้อง เผชิญกับภาวะเสื่อมโทรมที่เป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากรโดยขาดจิตสำนึก ขาดการจัดการอย่างเหมาะสม และ มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของความพยายามในการไขปัญหาเรื่องความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ป่าชายเลนและชายหาดที่เสื่อมโทรม การกัดเซาะชายฝั่ง การเสื่อมโทรมของทรัพยากร สัตว์น้ำ รวมไปถึงขยะและสิ่งปฏิกูลบริเวณชายฝั่งที่ทำให้คุณภาพน้ำในทะเลสกปรกและปนเปื้อน อันเป็นสาเหตุในการ ทำลายพืชพันธุ์สัตว์น้ำต่าง ๆ และกลายเป็นวิกฤตทางทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบันของ ประเทศไทย

ในขณะที่ปัญหาประการที่สอง คือ ผู้ประกอบการประมงท้องถิ่นทั้งเขตทะเลชายฝั่งและนอกเขตทะเลชายฝั่ง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นประมงพาณิชย์ หรือประมงพื้นบ้านก็ตามที่ย่อมจะต้องปรับตัวต่อข้อพิพาทกรณี IUU ซึ่งมีผลต่อ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการทำประมงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 จนมาถึงการออก พ.ร.ก. การประมง ในปี พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2560 ที่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพประมงจนถึงปัจจุบันแม้ว่าจะได้มีการปลดเงื่อนไขดังกล่าวแล้วก็ตาม ด้วยสาเหตุดังกล่าว ผู้ประกอบการอาชีพประมงทั้งประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ในพื้นที่อำเภอบางสะพาน

ต่างก็มีความตื่นตัวที่จะพยายามในการปรับตัวให้ชุมชนในพื้นที่สามารถฝ่าฟันต่อปัญหาและดำรงอาชีพต่อไปได้ จึงได้เกิดแนวคิดที่จะร่วมกันค้นหาแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของชาวประมงท้องถิ่นที่สำคัญ นั่นคือ การใช้ศักยภาพของชาวประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่ออาชีพประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสามารถในการนำทรัพยากรหรือสัตว์น้ำจากทะเลมาใช้ขับเคลื่อนชุมชนของตนอย่างยั่งยืน

2. การพัฒนาภาคประชาสังคมประมงในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

อำเภอบางสะพานเป็นอำเภอหนึ่งที่มีการระบุว่ามีความต้องการในการพัฒนาด้านเกษตรกรรม การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม สังคมและความมั่นคง รวมไปถึง ด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดเช่นเดียวกับหลาย ๆ อำเภอของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทั้งนี้ จากข้อมูลสถิติพบว่า การทำการประมงเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้แก่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นอันดับต้น ๆ ดังนั้น ผู้ประกอบการประมงในพื้นที่อำเภอบางสะพานที่ซึ่งประกอบด้วยการทำประมงชายฝั่งหรือประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์จึงมีความตระหนักถึงคุณค่าในอาชีพของตน จนกระทั่งเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น สมาชิกในชุมชนประมงจึงมีการรวมตัวเข้าด้วยกันและมีเป้าหมายว่าจะช่วยกันพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนของตนเอง

ชุมชนประมงบางสะพานเริ่มมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการจากผู้นำชุมชนประมงพื้นบ้านคือ กลุ่มเรือประมงพื้นบ้านบางสะพานซึ่งเป็นกลุ่มชาวประมงชายฝั่ง และส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงดั้งเดิมจากรุ่นสู่รุ่นในพื้นที่ชายทะเลบริเวณตำบลแม่รำพึงและใกล้เคียง กลุ่มชุมชนประมงบ้านปากคลองที่ได้รวมตัวจนก่อตั้งให้เกิดธนาคารปูม้าให้แก่ชุมชนประมงบางสะพานมาตั้งแต่ก่อนปี 2551 ร่วมกับกลุ่มเรือประมงพื้นบ้านบ้านต้นทองหลวงและกลุ่มปูม้าบ้านปากคลองบ้านกรูด ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าชุมชนประมงบางสะพานได้สะท้อนแนวคิดในการจัดการร่วมโดยมีหน่วยงานภาครัฐคอยสนับสนุน ประกอบด้วยสำนักงานประมงอำเภอบางสะพาน และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แม่รำพึงเป็นที่เล็งเห็นทั้งในด้านการบริบาลปูม้า ความรู้ด้านการทำประมงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการอำนวยความสะดวกในด้านการบริหารจัดการกลุ่มเพื่อให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือ โดยตลอดระยะเวลาการที่กลุ่มชาวประมงทั้ง 4 ที่พยายามรวมตัวในการกำหนดแนวทางที่จะดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะใช้พื้นที่ที่อยู่อาศัยของผู้นำกลุ่มแล้ว การรวมกลุ่มปรึกษาหารือยังได้รับการเอื้อเฟื้อสถานที่ เจ้าหน้าที่ด้านประมงจากอบต.แม่รำพึง และสำนักงานประมงอำเภอบางสะพานตลอดมา

นายประทีป อบเชย (สัมภาษณ์, 2566) ผู้ซึ่งปัจจุบันเป็นประธานเครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้กล่าวว่า เครือข่ายชาวประมงบางสะพานเกิดขึ้นจากกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงหลายกลุ่มในอำเภอบางสะพานและเนื่องจากแต่ละกลุ่มต่างมีอัตลักษณ์และความสนใจในการทำประมงที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องแตกออกเป็นกลุ่มตามความเหมาะสม โดยผู้เขียนเห็นว่า เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักการตามแนวคิดการจัดการร่วมที่ว่า ลักษณะของการจัดการร่วมเกิดจากลักษณะของชุมชนหรือสังคมนั้นจะประกอบไปด้วยกลุ่มที่แตกต่างหลากหลาย หากแต่ท้ายที่สุดก็สามารถนำมาจัดการร่วมกันได้ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ ด้วยวิธีการกระจายอำนาจหน้าที่ และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเห็นได้ว่า เครือข่ายชาวประมงบางสะพานมีการดำเนินการสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มในเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง และมีสมาชิกเป็นกลุ่มชาวประมงเพิ่มขึ้นเป็นเครือข่ายเพิ่มขึ้นมากถึง 13 กลุ่มในปัจจุบัน

การก่อเกิดและการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายชาวประมงบางสะพานมีลักษณะตามหลักการของแนวคิดการจัดการที่ประกอบไปด้วย การดำเนินการที่มีการจัดการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น เช่น สำนักงานประมงอำเภอบางสะพาน องค์การบริหารส่วนตำบลแม่รำพึง และกลุ่มชุมชนประมงที่เป็นสมาชิกต่าง ๆ โดยลักษณะของการดำเนินการที่ประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ก็มีกระบวนการของการปรึกษาหารือ ซึ่งพบว่า ผู้นำกลุ่ม

จะเป็นชาวประมงในพื้นที่ดั้งเดิมที่สามารถประสานร่วมกับปราชญ์ทะเลเพื่อขอคำปรึกษาหารือในเรื่องภูมิปัญญาประมงพื้นบ้าน รวมถึงการแจกจ่ายแบ่งหน้าที่ให้สมาชิกได้ดำเนินการกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการก่อตั้งธนาคารปูม้าที่ได้มีระยะเวลาในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้น เครือข่ายชาวประมงบางสะพานยังมีการดำเนินการตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยจะเห็นได้ว่า กระบวนการตามหลักการภายใต้แนวคิดการจัดการร่วมมีความสอดคล้องกับหลักการของการมีส่วนร่วมของชุมชน ตัวอย่างเช่น ในกระบวนการปรึกษาหารือ การประชุมของสมาชิกเครือข่ายชาวประมงบางสะพานมีการรวบรวมข้อเสนอจากสมาชิกในการประชุมแต่ละครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มสมาชิกสำรวจลักษณะสังคมนิเวศของตนว่าต้องการหรือมีประเด็นปัญหาใดให้เครือข่ายฯ นำมาดำเนินการ โดยเครือข่ายฯ จะช่วยกันพิจารณาเรียงลำดับกรณีตามความจำเป็นหรือเร่งด่วน เพื่อที่จะร่วมกันวิเคราะห์เชื่อมโยงองค์กรและผู้เกี่ยวข้อง และกำหนดวิธีการเพื่อจัดทำแผนการดำเนินงานต่อไป ซึ่งกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มสมาชิกเครือข่ายชาวประมงบางสะพานมีทั้งลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นสาธารณะมากขึ้นในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้เปิดโอกาสให้กลุ่มสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่สำคัญ เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับการฟื้นฟูชายหาด การจัดการขยะชายฝั่ง โดยจัดให้มีการพอกหาดทรายบริเวณชายหาดแม่รำพึง และชายหาดใกล้เคียง ในกรณีนี้ได้เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น โรงเรียนในเขตตำบลแม่รำพึง ผู้ประกอบการร้านค้า ที่พักชายหาด ซึ่งนับว่าเป็นการสร้างเครือข่ายภายนอกกลุ่มผู้ประกอบการประมงและทำให้เครือข่ายฯ มีลักษณะเป็นภาคประชาสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ทุกสมาชิกทุกกลุ่มสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ชุมชนประมงในพื้นที่บางสะพานสามารถผนึกพลังของชุมชนจากทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่าง “ประมงพื้นบ้าน” และ “ประมงพาณิชย์” ที่มีแนวโน้มว่าจะมีความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันและขาดความเข้าใจกันตลอดหลายปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้มีกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในปัญหาของชาวประมงที่มีลักษณะเป็นประโยชน์สาธารณะมากขึ้นด้วยการเข้าไปมีบทบาทในการร่วมปรึกษาหารือกับเครือข่ายอื่น ตัวอย่างเช่น กลุ่มประมงพื้นบ้านได้เข้าร่วมหารือปัญหาความขัดแย้งเรื่องพื้นที่ทำการประมงร่วมกับเจ้าหน้าที่ประมงในพื้นที่และเจ้าหน้าที่จากส่วนอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล สำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2562 ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมภายในชุมชนเองแล้ว ยังเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมพร้อมกับการขยายเครือข่ายของกลุ่มชาวประมงไปยังพื้นที่อื่น เช่น กลุ่มประมงพื้นบ้านคลองวาฬ กลุ่มประมงพื้นบ้านคันกระได กลุ่มประมงพื้นบ้านตามองลาย ซึ่งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์อีกด้วย

การดำเนินการของเครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้พัฒนาขยายเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการ โดยในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562 ได้มีการก่อตั้งเป็นสมาคมชาวประมงบางสะพานที่ตั้งเป็นฐานของการสร้างความเป็นภาคประชาสังคมให้แก่เครือข่ายชาวประมงบางสะพานในเวลาต่อมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ชุมชนประมงบางสะพานมีพัฒนาการของความร่วมมือที่เริ่มจากรูปแบบเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการและสร้างพลังขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ จนกระทั่งเกิดองค์กรที่เป็นทางการขึ้นมาเป็นองค์ประกอบของเครือข่ายชาวประมงบางสะพานภายใต้ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของชาวประมงและสมาชิกในชุมชน ภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอบางสะพานในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความร่วมมือของเครือข่ายประมงบางสะพานกับภาคส่วนต่าง ๆ เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนประมงและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่อำเภอบางสะพานอย่างเห็นได้ชัด คือ การปรับตัวในการทำประมงต่อการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดภายใต้ IUU และการปรับตัวต่อการเผชิญภาวะวิกฤติโรคระบาดไวรัสโควิด-19

ประการแรก เครือข่ายชาวประมงบางสะพานมีศักยภาพโดยการสร้างความร่วมมือที่จะก่อให้เกิดการปรับตัวในการทำางที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในการทำประมงภายใต้ IUU อันเป็นที่มาของความขัดแย้งในพื้นที่ทำประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างผู้ประกอบการประมงพื้นบ้านและผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ ซึ่งผู้ประกอบการอาชีพประมงทั้งสองแบบต่างต้องแสดงความรับผิดชอบในการประกอบอาชีพประมงทั้งในมิติการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและมิติทางด้านความยุติธรรมในการใช้แรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม จากกิจกรรมที่เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้ร่วมมือกันดำเนินการตลอดมา ด้วยการประกอบอาชีพประมงด้วยความเข้มงวดตามกฎหมายที่ควบคุมการทำประมงอย่างต่อเนื่อง เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้มีการสร้างระบบตรวจสอบการทำผิดกฎหมายร่วมกัน รวมถึงการช่วยกันแก้ปัญหาและสอดส่องดูแลไม่ให้เกิดการทำประมงที่ผิดกฎหมายในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่มพัฒนาศักยภาพการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งและฟื้นฟูทรัพยากรประมงที่เสื่อมโทรม เหล่านี้คือสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการปรับตัวต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงและวิกฤติในการประกอบอาชีพประมงของชุมชนประมงบางสะพานอย่างชัดเจน

ประการต่อมา คือ เครือข่ายชาวประมงบางสะพานใช้ศักยภาพในการสร้างความร่วมมือเพื่อการปรับตัวต่อการเผชิญภาวะวิกฤติโรคระบาดไวรัสโควิด-19 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าววิกฤติการแพร่ระบาดไวรัส-19 มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนทั่วทุกมุมโลก โดยสถานการณ์ดังกล่าว เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้มีการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในชุมชนในพื้นที่อำเภอบางสะพานในหลาย ๆ ด้าน เช่น การเป็นศูนย์การประสานงานเพื่อจัดหาวัคซีนให้แก่แรงงานต่างชาติดังกล่าวสำหรับผู้ประกอบการประมง พร้อมกับความพยายามในการประคับประคองให้สมาชิกในชุมชนสามารถประกอบอาชีพได้ด้วยวิธีการเริ่มพัฒนากลุ่มอาชีพที่จะต่อยอดให้เกิดผลิตภัณฑ์จากการประกอบการประมงมากขึ้น ทั้งนี้ ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันในกลุ่มชาวประมงในเครือข่ายฯ จนเกิดเป็นแผนฟื้นฟูของเครือข่ายฯ จนได้จัดทำเป็นข้อเสนอโครงการภายใต้แผนงานและโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมตามบัญชีท้าย พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 จากกระทรวงการคลังที่ซึ่งได้ดำเนินการผ่านกรมประมง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าข้อเสนอโครงการดังกล่าวจะไม่ได้รับการอนุมัติ หากแต่เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้นำแผนงานตามข้อเสนอโครงการนั้นมาปรับใช้เป็นแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพสมาชิกเครือข่ายประมงบางสะพานและสำหรับชุมชนในพื้นที่บางสะพานจนถึงปัจจุบัน

3. แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพสมาชิกเครือข่ายประมงบางสะพาน

เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้ร่วมกันวางแผนพัฒนากลุ่มประมงในพื้นที่ร่วมกับเครือข่ายในพื้นที่ใกล้เคียงและภาคส่วนอื่น ๆ ได้ถูกนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติในระยะยาวโดยมีเป้าหมายที่สำคัญ ดังนี้

(1) เป้าหมายในการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ชาวประมงในชุมชนซึ่งจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจในระดับฐานราก เนื่องจากจะเป็นการสร้างเสริมความรู้มีส่วนร่วมและยั่งยืนสามารถทำให้อาชีพประมงเป็นอาชีพที่สร้างคุณภาพชีวิต ครอบครัว และสังคม รวมไปถึงสามารถนำความรู้ในชุมชนที่นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไปได้

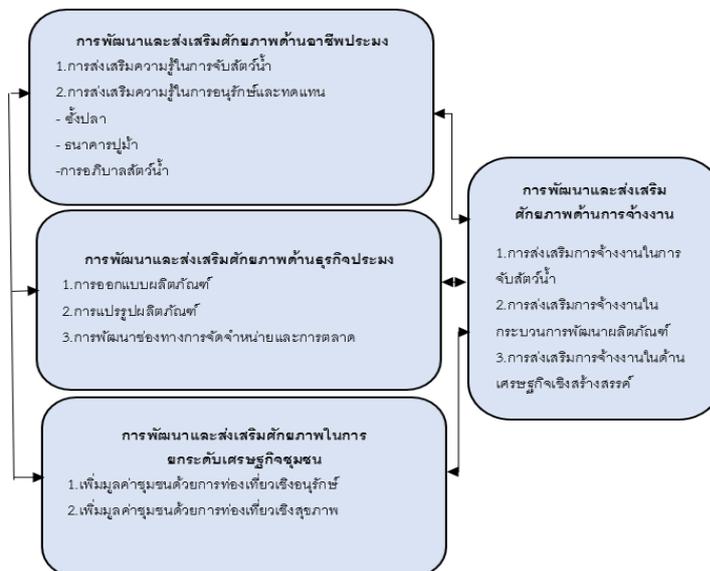
(2) เป้าหมายในการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพให้เกิดการจ้างงาน ซึ่งนอกจากจะแก้ไขปัญหาแรงงานที่ถูกเลิกจ้างจากผลกระทบจากการหยุดออกเรือจากกรณี IUU และยังไม่สามารถกลับเข้าระบบได้ ประกอบกับผลกระทบในช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่ผ่านมาหลายปีอย่างต่อเนื่อง แนวคิดในการสร้างแผนการจ้างงานตามแนวทางของแผนงานของเครือข่ายฯ ยังให้ความสำคัญกับบัณฑิต หรือนักศึกษาอาชีพและสายอาชีพที่

จบใหม่ที่มีโอกาสในการประกอบอาชีพประมง ซึ่งเป็นการพัฒนาศักยภาพของแรงงานไทยให้มีคุณภาพ รวมไปถึงยังเป็นการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวและแรงงานที่ผิดกฎหมายในระยะยาวอีกด้วย

(3) เป้าหมายในการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพชาวประมงท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งทางธุรกิจผ่านความร่วมมือของชุมชนประมงและเครือข่ายภาคอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อการออกแบบ พัฒนา และจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่มีมาตรฐานการประมงพื้นบ้านอย่างยั่งยืน และ

(4) เป้าหมายในการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพให้องค์กรชุมชนประมงบางสะพานได้ยกระดับชุมชนให้เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าเชิงอนุรักษ์ ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ โดยดำเนินการในรูปของกิจกรรมชุมชน อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาในทางเศรษฐกิจในระยะยาวของทั้งกลุ่มเครือข่ายชาวประมงและชุมชนในพื้นที่อำเภอบางสะพานทั้งหมด

จากเป้าหมายที่กล่าวข้างต้น สามารถแสดงกรอบความคิดที่เป็นแนวทางและเป้าหมายของแผนงานของเครือข่ายฯ ได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบความคิดที่เป็นแนวทางและเป้าหมายของแผนงานของเครือข่ายฯ

ที่มา: แผนงานพัฒนาเครือข่ายชาวประมงบางสะพาน, สมาคมชาวประมงบางสะพาน

จากแผนงานซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพให้แก่ชาวประมงและเครือข่ายของชุมชนชาวประมงบางสะพาน ได้สะท้อนให้เห็นแนวคิด ดังนี้

(1) แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โดยการส่งเสริมแหล่งเรียนรู้ด้านประมง ทั้งในด้านการจับสัตว์น้ำ การฟื้นฟูพัฒนาแหล่งทดแทน ซึ่งเครือข่ายชาวประมงฯ ได้ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การตั้งชั่งกอก ธนาคารปูม้า โดยการดำเนินการดังกล่าว ก็เพื่อสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงด้านทรัพยากรภายใต้แนวคิดการอนุรักษ์และความยั่งยืน ซึ่งจะสามารถนำไปใช้เพื่อสร้างวิสาหกิจชุมชนได้

(2) แนวคิดเศรษฐกิจชุมชน ด้วยการดำเนินการพัฒนาระดับการผลิตและแปรรูปสินค้าประมง พร้อมสร้างช่องทางการจัดจำหน่าย โดยเป้าหมายที่จะทำให้ผลิตภัณฑ์จากประมงบางสะพานสามารถนำมาซึ่งการยกระดับให้

ชุมชนประมงบางสะพานมีมูลค่าจากเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจริญรุ่งเรือง เจริญท่องเที่ยว และเชิงสุขภาพ พร้อมกับการสร้างคุณค่าของอาชีพประมงจากภูมิปัญญาประมงพื้นบ้าน

จะเห็นได้ว่า เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้พัฒนากลุ่มชุมชนของตนเอง ด้วยการเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและดำเนินการตามแผน เช่น การส่งเสริมศักยภาพเชิงอนุรักษ์ซึ่งปัจจุบันมีกลุ่มชาวประมงเข้าร่วมถึง 13 กลุ่ม การดำเนินการเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนประมงบางสะพาน โดยการรวมตัวของกลุ่มแม่บ้านของกลุ่มชาวประมงในพื้นที่ รวมไปถึงการจัดกิจกรรมเพื่อยกระดับเศรษฐกิจชุมชนให้เป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์ จากการศึกษาที่เคยจัดเป็นงาน “ประมงไทยชวนวิง” ในปี พ.ศ. 2561 ที่ผ่านมา และได้รับการตอบรับอย่างดี เครือข่ายชาวประมงบางสะพานจึงได้จัดงานเพื่อส่งเสริมแนวคิดของการสนับสนุนการท่องเที่ยว ร่วมกับแนวคิดอนุรักษ์ขึ้นอีกครั้งในวันที่ 1 - 3 กันยายน พ.ศ. 2563 โดยได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายฯ ที่ได้สร้างไว้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เช่น หน่วยงานของรัฐระดับกระทรวง คือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ระดับกรม คือ กรมประมง กองทัพเรือภาคที่ 1 ภาคเอกชนและผู้ประกอบการธุรกิจร้านค้าต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกในชุมชนทุกระดับ โดยทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่ดำเนินการโดยเครือข่ายชาวประมงบางสะพาน ทั้งนี้ เครือข่ายจะดำเนินการให้เกิดการจ้างงานให้เกิดเป็นรูปธรรมในลำดับต่อไป

บทสรุป

ศักยภาพที่เข้มแข็งของเครือข่ายชาวประมงบางสะพานนับได้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ผู้ประกอบการอาชีพประมงในอำเภอบางสะพานสามารถก้าวผ่านวิกฤติให้ช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ นอกจากนั้น ด้วยศักยภาพของเครือข่ายชาวประมงบางสะพานยังเป็นรากฐานที่ช่วยให้การพัฒนาชุมชนได้เติบโตในรูปแบบของภาคประชาสังคม อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ชุมชนบางสะพานทุกภาคส่วน เนื่องจาก ภาคประชาสังคมเป็นองค์กรชุมชนที่ประกอบไปด้วยเครือข่ายที่สนับสนุน ส่งเสริมและทำงานต่าง ๆ ร่วมกันในโอกาสต่อไป ทั้งนี้ การที่ภาคประชาสังคมเกิดขึ้นได้ก็เพราะศักยภาพของชุมชนที่จะต้องมีความเข้มแข็ง ซึ่งประกอบไปด้วย ศักยภาพในการสร้างความร่วมมือ การเปิดโอกาสให้กลุ่มประมงและสมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา แสดงความต้องการและสนับสนุนในการจัดการร่วมกัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เครือข่ายชาวประมงบางสะพานได้แสดงศักยภาพต่าง ๆ เหล่านั้น ด้วยการที่ชาวประมงได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการดำรงชีวิตภายในพื้นที่อำเภอบางสะพานผ่านการจัดการอาชีพประมงของตนไม่ว่าจะเป็นประมงพื้นบ้าน หรือ ประมงพาณิชย์ โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาโอกาสในการพัฒนาอาชีพและชุมชนของตนเองผ่านการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องเผชิญกับผลกระทบจากปัญหาเชิงโครงสร้างด้านกฎหมายและวิกฤติโลก

ดังนั้น การดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ของเครือข่ายชาวประมงบางสะพานจึงนับได้ว่า เป็นการสร้างศักยภาพให้ชุมชนประมงและสมาชิกในชุมชนอำเภอบางสะพานมีความสามารถในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการยกระดับศักยภาพในการพัฒนาประเทศ เนื่องจาก หากชุมชนประมงพื้นบ้านมีการพัฒนาขีดความสามารถที่จะจัดการสร้างความมั่นคงแก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติและยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเองได้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงการขยายผลไปยังการสร้างศักยภาพให้ชุมชนอื่น ๆ และในมิติอื่น นอกจากนั้น การสร้างให้ชุมชนมีความเข้มแข็งยังสะท้อนให้เห็นถึงการทำให้ประชาชนมีคุณภาพ ซึ่งนับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่ง

ในการเตรียมพร้อมด้านกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศในมิติอื่นที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านการผลิตและการบริการในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

การเติบโตของเครือข่ายชาวประมงบางสะพานพัฒนาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แนวทางที่จะสร้างให้เครือข่ายฯ เกิดความเข้มแข็งและนำไปสู่ความยั่งยืน สามารถทำได้ดังนี้

1. การขยายเครือข่ายในแนวนอน (Horizontal network) ที่เกิดจากความร่วมมือในพื้นที่ชุมชนชาวประมงบางสะพานที่รวมตัวในกลุ่มอื่น ๆ ทั้งที่เป็นชุมชนชาวประมง และชุมชนที่ประกอบอาชีพที่สามารถต่อยอดนำทรัพยากรไปใช้ได้ เช่น กลุ่มร้านอาหาร กลุ่มการแปรรูปสัตว์น้ำ กลุ่มที่พัก เป็นต้น

2. การขยายเครือข่ายในแนวตั้ง (Vertical network) ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนแบบเป็นทางการ ประกอบด้วย การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น รวมไปถึงนักวิชาการที่จะสามารถสนับสนุนให้ชุมชนได้รับความรู้ใหม่ ๆ และประยุกต์ใช้ความรู้ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล ราชนาคร. (2543). กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำ. ใน อานันท์ กาญจนพันธ์ (บรรณาธิการ). **พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวนทัศน์และนโยบาย** (หน้า 375). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558). **บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- จินตวีร์ เกษมสุข. (2561). แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน. **วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**. 26(50). 169-186.
- จิรวรรณ อินทรีย์สังวร. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งแพร่ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย. การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.
- ณัฐวุฒิ ทรัพย์อุปลัมภ์. (2560). กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนด้านการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน. **วารสารวิจัยรำไพพรรณี**. 11(1). 145-153.
- ธนพัฒน์ เฉลิมรัตน์. (2562). กระบวนการภาคประชาสังคมกับประชาธิปไตยแบบไทย ๆ. **วารสาร มจร. เลขปริทัศน์**. 1(3).
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2548). การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พระธนากร ระตะจารุ. (2564). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น. **วารสารวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร**. 1(2). 57-75.
- ภาวิตา รังษี และเศกสรรค์ ยงวนิชย์. (2564). บทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย กรณีศึกษา การประกอบอาชีพประมงในจังหวัดระนอง. **วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์**. 4(2). 1-14.
- สุพัตรา ยอดสุรางค์ ชัชวาล แสงทองล้วน และอำนวย บุญรัตน์ไมตรี. (2561). แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน. **วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**. 5(2). 407-420.

- โสภิตา ศรีนุ่น. (2558). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองเบตง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.
- อวิรุทธ์ ชุ่มเมืองปัก, จรัส สุวรรณมาลา และเฉลิมพร เย็นเยือก. (2564). การนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้ เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไป ปฏิบัติ กรณีศึกษา ประมงพื้นบ้านในจังหวัดชลบุรี. วารสารสหวิทยาการ นุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. 4(3). 1093-1104.
- อานันท์ กาญจนพันธ์. (2544). มิติชุมชน วิธีคิดท้องถิ่น ว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อิทธิชัย ธนพิบูลย์. (2555). การมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการจัดการสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา กลุ่มเครือข่ายรักษ์ ทะเลกรุงเทพและสิ่งแวดล้อม. (วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทมหาบัณฑิต) สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์. (2556). วิเคราะห์บทบาทขององค์กรในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. วารสารนักบริหาร. 33(4). 13-25.
- Carlsson, L. and Berkes, F. (2005). Co-management: concepts and methodological implication. *Journal of Environmental Management*. 75(1). 65-76.
- Creighton, J.L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: Jossey Bass.
- Goulding, C. (1999). *Grounded theory: Some reflections on paradigm, procedures and misconceptions*. Working paper series, WP006/99. University of Wolverhampton.
- Ostrom, E. and E. Schlager. (1996). *The Formation of Property Rights*. In *Rights to Nature: Ecological Economic, Cultural and Political Principles of Institutions for the Environment*. eds. S.S. Hanna, C. Folke, and K. G. Maler. 127-156. Washington. DC: Island Press.

แนวทางการขับเคลื่อนทางกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหาย
Legislative action for Effective Investigation in
Tracking of Missing Persons in Thailand: A Way Forward

พลอยศมน เอี่ยมศิลา¹ และอมรเทพ พลศึก²

^{1,2}สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม

Ploisamon Iamsila¹ and Amornthap Phonrasuek²

^{1,2}Central Institute of Forensic Science

nocake57120@gmail.com

รับบทความ : 19 กันยายน 2566 แก้ไขบทความ : 1 ธันวาคม 2566 ตอรับบทความ : 30 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

สภาพปัญหาในปัจจุบันของปัญหาคนหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจำเป็นต้องมีกระบวนการทางกฎหมายมาบังคับใช้ให้เกิดการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้มีความสะดวกรวดเร็วในการติดตามหาบุคคลสูญหายโดยทันทีที่ได้มีการรับแจ้ง เนื่องจากบุคคลที่สูญหายไปอาจจะประสบกับสถานการณ์อันตรายต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและร่างกายแก่ตัวบุคคลนั้น ๆ รวมถึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นอีกด้วย โดยรูปแบบของคดีคนหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีหลายกรณีด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการถูกลักพาตัว การหายตัวไปโดยไม่ทราบสาเหตุ การสมัครใจหาย การหายตัวไปด้วยภาวะอาการป่วยอัลไซเมอร์ คนหายพลัดหลง การหายตัวไปเพราะถูกระงับหรือการเกิดอาชญากรรม การประสบอุบัติเหตุหรือภัยพิบัติ หรือแม้กระทั่งการถูกอุ้มหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้หากมีกฎหมายและแนวทางในการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันก็จะช่วยให้งานด้านการติดตามคนหายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นการขับเคลื่อนทางกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในทางปฏิบัติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้ตรงตามเป้าประสงค์ที่ได้มีการกำหนดไว้ มีทิศทางในการดำเนินงานภายใต้กรอบและหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล และกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหายเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด

คำสำคัญ: การขับเคลื่อน, การขับเคลื่อนกฎหมาย, คนหาย, การติดตามคนหาย

¹ นักนิติวิทยาศาสตร์ชำนาญการ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม

² นักนิติวิทยาศาสตร์ชำนาญการ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม

Abstract

Tracking a missing person is of paramount importance owing to the fact that once a person goes missing there are various risks and dangers that they face depending on the circumstances and the individual's vulnerability. These are including lack of access to necessary food or medication, risk of personal harm, encountering dangerous situation, or becoming a victim of human trafficking. Therefore, once a missing person is reported, immediate actions by investigating agencies should be initiated with effective facilitation by legal procedures and authorities without delay. In Thailand, common patterns and categories of disappearance are including voluntary disappearance, mental health or cognitive impairment, abductions and kidnappings, runaways, human trafficking, natural disasters, accidents, criminal activity, among others. Irrespective of disappearing reasons, the investigation process will be greatly improved and more effective when it is supported by facilitative law enforcement and clearly stated, standardized operating procedure. Legislative action in accordance with the international standards is therefore critically needed to accelerate the process while a clear and precise standard investigating procedure will greatly improve the effectiveness and outcome of this time-sensitive matter.

Keywords: Legislative action, legal drive, Missing persons, Tracking of missing persons

บทนำ

การขับเคลื่อนทางกฎหมายในด้านการติดตามคนหายของประเทศไทยมีการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหายและการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 โดยการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่จำเป็นต้องมีการดำเนินงานเชิงบูรณาการกับหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานภาคประชาสังคม ซึ่งหากกฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่พนักงาน ก็อาจก่อให้เกิดความล่าช้าในทางปฏิบัติ ตลอดจนไม่สามารถติดตามหาคนหายได้ทันท่วงทีที่ได้มีการแจ้งคนหาย ถึงแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐได้พยายามที่จะขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดกฎหมายเฉพาะที่สามารถนำมาใช้เอื้ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ก็ยังไม่สามารถจะตอบสนองกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นในด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่จะต้องได้รับความร่วมมือและสนับสนุนซึ่งกันและกันในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจตามเป้าประสงค์ในการติดตามบุคคลสูญหายให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนในการให้บริการและการติดตามคนหายของภาครัฐ โดยจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันได้มีหลากหลายหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนโดยตั้งเป็นศูนย์รับแจ้งคนหาย และติดตามคนหายกลับคืนสู่ญาติ อาทิเช่น มูลนิธิกระจกเงาซึ่งเป็นหน่วยงานภาคประชาสังคมได้มีการก่อตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ให้ประชาชนสามารถแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสคนหายพร้อมทั้งประสานงานและติดตามหาคนหายกลับคืนสู่ญาติ หรือหน่วยงานภาครัฐ อาทิเช่น สำนักงานตำรวจ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม ที่ได้มี

การเปิดศูนย์ในการรับแจ้งคนหายและติดตามคนหาย โดยที่ผ่านมาในการแจ้งคนหายของหน่วยงานภาครัฐเมื่อเกิดเหตุบุคคลสูญหายหรือคนหายประชาชนจะต้องรอให้ครบ 24 ชั่วโมงก่อน ถึงจะสามารถแจ้งคนหายแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ ซึ่งในตอนนี้ถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับแก้ไขแนวทางการปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน เนื่องจากสาเหตุในการหายตัวไปมีหลากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นการหายตัวไปจากการเกิดคดีอาชญากรรม การลักพาตัว การถูกอุ้มหาย การพลัดหลง การหายจากอาการป่วยในภาวะโรคมองเสื่อมหรืออัลไซเมอร์ ซึ่งสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นล้วนแต่มีความเสี่ยงที่จะทำให้คนหายนั้นเสียชีวิตได้ และหากยังคงยึดหลักปฏิบัติในรูปแบบเดิมก็อาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในการตามหาตัวคนหายที่อาจตกอยู่ในสภาวะอันตรายแก่ชีวิตได้ ทั้งนี้โดยในกรณีที่จะแจ้งความคนหาย ตามข้อมูลหมายในระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับ คดีเรื่อง “คนหาย” “พลัดหลง” ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าต้องหายไปเกินกว่า 24 ชั่วโมง จึงจะสามารถแจ้งความได้ เพราะฉะนั้นหากเกิดเหตุในกรณีเร่งด่วน เช่น เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ หรือผู้ป่วยที่มีอาการทางสมอง หายออกไปจากบ้าน เราสามารถแจ้งความเพื่อขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทันที

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติงานติดตามคนหายและการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการรวบรวมข้อมูลคนหาย รวมถึงมีระบบมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานด้านคนหาย รวมถึงมีการปฏิบัติงานในเชิงบูรณาการร่วมกับหลาย ๆ หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม แต่ก็ยังขาดสภาพบังคับที่หน่วยงานเกิดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ส่งผลให้การทำงานเกิดความล่าช้า ซึ่งจะต้องมีมาตรการหรือแผนการดำเนินการในการรองรับการทำงานเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานด้านคนหายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

เนื้อหา

สภาพปัญหาในปัจจุบันของการดำเนินการติดตามคนหายในประเทศไทย

ในการปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหายในประเทศไทยจากสถิติในปี พ.ศ. 2566 ในปัจจุบัน มีจำนวนบุคคลสูญหาย จำนวน 882 คน แบ่งออกเป็น เพศชาย 570 คน และเพศหญิง 312 คน จะเห็นได้ว่าจากสถิติดังกล่าว จำนวนคนหายมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชากรไทยเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้เกิดปัญหาสุขภาพ เช่น ภาวะสมองเสื่อมหรืออัลไซเมอร์ ทำให้เกิดการพลัดหลงและหายตัวไปจากครอบครัวหรือแม้กระทั่งปัญหาเด็กพลัดหลงหรือเด็กหายที่เกิดจากการถูกลักพาตัว กรณีปัญหาเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้บ่อยเนื่องจากกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ยังไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองประกอบกับส่วนมากเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ปกครองหรือครอบครัวเองที่ไม่สามารถดูแลบุตรหลานให้อยู่ในการปกครองของตนเองได้ รวมไปถึงปัญหาเด็กถูกล่อลวงถูกล่อลวงต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการแก้ปัญหาให้ตรงจุด หากเมื่อเกิดปัญหาคนหายขึ้นหากตามไม่พบภายใน 24 ชั่วโมงแรก ก็อาจจะคาดการณ์ได้ว่าอาจเกิดอันตรายหรืออาจถึงขั้นเสียชีวิตได้ ดังนั้นการมุ่งให้ความสำคัญกับการหายตัวไปในตั้งแต่แรกที่ทราบว่าบุคคลนั้นหายไปไม่ว่าจะเป็นการสันนิษฐาน การคาดการณ์ หรือการสังเกตเห็นถึงความผิดปกติที่ผิดวิสัยของบุคคลคนนั้น เช่น หากเด็กไม่กลับบ้านตรงเวลาอันเป็นพฤติกรรมที่ผิดวิสัยจากการดำรงชีวิตปกติ ก็สามารถสันนิษฐานได้ว่า เด็กอาจหายตัวไปจากการถูกล่อลวงหรือถูกลักพาตัวไป สิ่งเหล่านี้จะต้องมีการดำเนินการเร่งติดตามค้นหาคนหายทันทีเพราะในการหายตัวไปหากมีการติดตามที่ล่าช้าก็อาจส่งผลให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลที่หายตัวไปได้ ดังนั้นการป้องกันคนหายจึงควรมีมาตรการหรือแนวทางที่ชัดเจนเพราะการตามหาคนหายในแต่ละคดีนั้นมีความสิ้นเปลืองทรัพยากรมากไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร หรือเครื่องมือ

ต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการติดตามหาคนหายก็จะต้องใช้การสืบสวนสอบสวน และการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ให้มีความครบถ้วนและรัดกุมเพื่อที่จะสามารถใช้เป็นเบาะแสในการติดตามคนหายให้ประสบผลสำเร็จ

ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อเกิดบุคคลสูญหายในอดีตนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อญาติผู้เสียหายจะไปแจ้งความเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการติดตามคนหายนั้น จะต้องรอให้ครบภายใน 24 ชั่วโมงเสียก่อน ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เหตุผลว่าการหายไปอาจเกิดจากคนหายอาจขาดการติดต่อหรือการคลาดเคลื่อนในด้านระยะเวลาจากเวลาปกติของบุคคล เจ้าหน้าที่จึงใช้อำนาจดุลพินิจไม่รับแจ้งความกรณีคดีที่มีมูลไม่สมเหตุสมผล ซึ่งที่ผ่านมาจะทำให้ญาติผู้เสียหายรอให้ครบ 24 ชั่วโมงเสียก่อน โดยตามหลักความเป็นจริงแล้วการแจ้งความคนหาย ตามข้อกำหนดในระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 14 เรื่องคนหายพลัดหลง (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2505) ไม่มีข้อกำหนดใดที่ระบุไว้ว่าจะต้องรอให้ครบ 24 ชั่วโมงจึงจะแจ้งความได้ ซึ่งหากญาติพบความผิดปกติหรือสงสัยว่าคนในครอบครัวหรือญาติพี่น้องอาจสูญหายไปที่อาจก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ก็สามารถแจ้งความได้ที่ตำรวจท้องที่และแจ้งรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับคนหายแก่พนักงานสอบสวน พร้อมทั้งขอสำเนาบันทึกประจำวันและหมายเลขติดต่อกับเจ้าหน้าที่ไว้ เพื่อใช้ในการติดต่อสอบถามความคืบหน้าทางคดีได้ ดังนั้นเมื่อผู้เสียหายเห็นว่าพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดแก่บุคคลที่หายตัวไปนั้นมีความผิดปกติหรือผิดวิสัยโดยทั่วไปของคนหายเกิดขึ้น ก็ควรที่จะต้องเร่งดำเนินการติดตามหาบุคคลผู้สูญหายนั้นให้ทันท่วงทีและไม่ชักช้าก่อนที่จะเกิดผลร้ายหรือเกิดการสูญเสียต่อผู้สูญหาย ทั้งนี้ขั้นตอนการแจ้งคนหายเบื้องต้นทั้งผู้แจ้งและเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งบุคคลสูญหายจะต้องทำการตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงให้เกิดความชัดเจนว่าคนหายได้หายไปจากพื้นที่หรือหายไปจากการดูแลของผู้ปกครอง โดยได้มีการตรวจสอบและตามหาในพื้นที่ใกล้เคียงแล้วไม่พบคนหาย จึงได้เข้ามาดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์แก่พนักงานสอบสวนให้ใช้ดุลพินิจในการรับแจ้งความได้ รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินและสิ่งของมีค่า ของสำคัญต่าง ๆ ของคนหายว่าคนหายได้มีการนำติดตัวไปด้วยหรือไม่ อาทิเช่น กระเป๋า เสื้อผ้า เอกสารสำคัญ บัตรประจำตัวประชาชน โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น นอกจากนี้ หากญาติผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสูญหายเมื่อไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนจะต้องเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสูญหายให้มากที่สุด เช่น ภาพถ่ายปัจจุบันของคนหาย สำเนาบัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน ใบสำคัญทางราชการ สถานที่ทำงาน ฯลฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้เป็นเอกสารสำหรับติดตามสืบหาคนหายได้ง่ายและเป็นการเอื้อประโยชน์การทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ใช้เป็นเบาะแสในการติดตามหาตัวบุคคลสูญหาย ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ายังขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงหลักการปฏิบัติที่ถูกต้องเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการติดตามหาญาติผู้สูญหายแก่เจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนและยังเป็นการช่วยให้พนักงานสอบสวนสามารถใช้เป็นเบาะแสในการติดตามคนหายได้สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในกรณีที่ประชาชนเข้าไปดำเนินการแจ้งความคนหายกับพนักงานสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ยอมรับการแจ้งความคนหาย โดยไม่มีเหตุอันสมควรนั้น ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งพนักงานสอบสวนจะปฏิเสธการรับแจ้งความคนหายนั้นมิได้ และในการแจ้งความคนหายพนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการออกสำเนาบันทึกประจำวันเพื่อใช้เป็นหลักฐานให้กับผู้แจ้งด้วยทุกครั้ง ผู้แจ้งความจึงมีสิทธิในการเรียกร้องสำเนาบันทึกการแจ้งความด้วยทุกครั้ง ตลอดจนในกรณีมีเหตุคนหายในลักษณะเร่งด่วน เช่น เด็กหาย คนหายในกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ป่วยอัลไซเมอร์หรือกรณีที่คนหายมีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยอันตรายแก่ร่างกายและชีวิต ฯลฯ กรณีดังกล่าวครอบครัวของคนหายสามารถแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ช่วยดำเนินการติดตามคนหายได้ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่พนักงาน

สอบสวนไม่ยอมช่วยดำเนินการรับแจ้งความเพื่อดำเนินการติดตามหาคนหาย ผู้แจ้งสามารถดำเนินการร้องทุกข์กับนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในระดับรองผู้กำกับการขึ้นไปในสถานีตำรวจนั้น ๆ เพื่อขอให้ช่วยเอื้อความสะดวกในการดำเนินการขอความช่วยเหลือการติดตามหาคนหาย ทั้งนี้หากพนักงานสอบสวนให้การปฏิเสธการดำเนินการรับแจ้งหรือช่วยเหลือกรณีที่มีการแจ้งบุคคลสูญหาย ผู้แจ้งสามารถดำเนินการเขียนกล่าวคำร้องทุกข์เสนอต่อผู้บังคับบัญชาตำรวจในสถานีตำรวจนั้น ๆ ได้ (นิกส์แห่งประเทศไทย, 2566)

บทวิเคราะห์

กฎหมายที่ใช้ในการขับเคลื่อนภารกิจงานด้านการติดตามคนหาย

หากพิจารณาจากกฎหมายในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 ที่ได้มีการกำหนดไว้ในหมวด 1 มาตรา 5 ให้สถาบันมีหน้าที่ในการให้บริการและส่งเสริมงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ โดยให้รวมถึงงานสนับสนุนการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาตามที่เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายร้องขอ รวมถึงการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และภาคเอกชน ในการพัฒนางานด้านนิติวิทยาศาสตร์ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยในงานด้านการติดตามคนหายนั้นจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ในการช่วยเหลือสนับสนุนเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนในการดำเนินการติดตามบุคคลสูญหายและการดำเนินการในการร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคมในการสร้างมาตรฐานในงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงมาตรฐานในงานด้านการติดตามคนหายซึ่งถือได้ว่าเป็นงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ที่มีการใช้องค์ความรู้ในกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ในหลาย ๆ สาขามาประยุกต์ใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุพยาน และหลักฐานต่าง ๆ ในการนำไปสู่การไขข้อสงสัยทางคดีได้ เช่น การสืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นการสืบแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการติดตามคนหายไม่ว่าจะเป็นการใช้ลายพิมพ์นิ้วมือในการตรวจเปรียบเทียบบุคคล การตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรมเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การพิสูจน์อัตลักษณ์บุคคลในกรณีที่คนหายกลายเป็นศพ เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้ถือเป็นขั้นตอนกระบวนการทางนิติวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์ทราบว่าคุณคนสูญหายนั้นหายไปเพราะสาเหตุอะไร ถูกลักพาตัว พลัดหลง สมครใจหาย หรือหายตัวไปจากอาการป่วยอัลไซเมอร์หรือไม่ ในการแจ้งหายในปัจจุบันสามารถดำเนินการแจ้งหายได้ทันทีที่ทราบว่าคุณคนนั้นหายตัวไปโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ครบ 24 ชั่วโมงก่อนพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ในการรับแจ้งคนหายได้ทันที หากพนักงานสอบสวนปฏิเสธการดำเนินการรับแจ้งคนหายดังกล่าวผู้แจ้งบุคคลสูญหายสามารถยื่นคำร้องต่อผู้บังคับบัญชาการตำรวจ ณ สถานีตำรวจนั้นได้ (พระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์, 2559)

ในกรณีตัวอย่างในการดำเนินการในคดีคนหายในประเทศเยอรมนี (Civil Law) โดยอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบจะอยู่ในส่วนของหน่วยงาน สำนักงานตำรวจอาญาแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundeskriminalamt, BKA) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการกับคดีผู้สูญหายนับตั้งแต่ก่อตั้งเป็นหน่วยงานตำรวจกลางทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปี 2494 หน้าที่ของหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการติดตามบุคคลผู้สูญหาย จะอยู่ในส่วนของสำนักงานตำรวจอาญาแห่งสหพันธ์รัฐ (BKA) ที่มีหน้าที่ในการสืบค้น และติดตามการค้นหายบุคคลสูญหาย โดยในการรับแจ้งคนหายจะต้องมีการสันนิษฐานได้ว่า จะมีอันตรายที่ใกล้จะถึงชีวิตและร่างกายของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เสียหายจากอาชญากรรม อุบัติเหตุ การช่วยตัวเองไม่ได้ เจตนาฆ่าตัวตาย เป็นต้น สำหรับขอบเขตที่สามารถจะเข้าดำเนินการแจ้งความคนหายในประเทศเยอรมนีในกรณีที่มีการเกิดภัยอันตราย จะมีการดำเนินการค้นหาผู้ที่หายตัวไป โดยจุดประสงค์ในการค้นหาเพื่อให้สามารถทราบตำแหน่งของบุคคลที่สูญหาย หากทราบที่อยู่ของผู้สูญหายแล้วเจ้าหน้าที่จะดำเนินการสอบถามถึงมูลเหตุที่หายตัวไป พร้อมทั้งสอบถามถึงการยินยอมให้เปิดเผยที่อยู่ให้ญาติผู้ติดตามหารับทราบหรือไม่

จะต้องได้รับความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ภารกิจงานสามารถบรรลุเป้าประสงค์ได้ หากได้มีการจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยี และมีการจัดเก็บฐานข้อมูลไว้ในแหล่งเดียวกันให้เป็นฐานข้อมูลใหญ่ ซึ่งจะต้องมีการจัดหาเครื่องมือการพัฒนาเครื่องมือที่มีอยู่ให้ทันสมัย และการบูรณาการข้อมูลร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการดำเนินการอันจะเห็นได้ว่ากฎหมายตามพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 ได้มีการกำหนดให้มีการบูรณาการร่วมงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมที่จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการติดตามคนหายในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น (Bundeskriminalamt, n.d.)

แนวทางการขับเคลื่อนทางกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหาย

ในการขับเคลื่อนทางกฎหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการด้านการติดตามคนหายนั้น ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำนโยบาย แผนแม่บท และแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านการติดตามคนหาย และการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม รวมทั้งการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการด้านการติดตามคนหาย เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์หาแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงหน่วยงานภาคประชาสังคมให้สามารถปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการรายงานข้อมูลและนำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านคนหาย โดยการปฏิบัติงานจะมุ่งพัฒนามาตรฐานและระบบงานที่มีคุณภาพให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญในงานด้านการติดตามคนหายที่ใช้ในการเชื่อมโยงข้อมูลและประสานข้อมูลเพื่อต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงการพัฒนาและเชื่อมโยงฐานข้อมูลขนาดใหญ่ ซึ่งฐานข้อมูลคนหายนั้นมีความจำเป็นอย่างมากที่ถือได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญในการติดตามคนหาย โดยเฉพาะในกรณีที่คนหายกลายเป็นศพข้อมูลรูปพรรณสัณฐานต่าง ๆ มีความจำเป็นต่อรูปคดีและการติดตามคนหายหรือแม้กระทั่งการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากการสอบสวนผู้แจ้งหายที่กำลังตามหาญาติว่ามีตำหนิรูปพรรณสัณฐานตรงกับข้อมูลที่มีการบันทึกไว้ในข้อมูลศพนิรนามหรือไม่ หากมีข้อมูลที่ตรงกันก็จะนำไปสู่การตรวจพิสูจน์ทางสารพันธุกรรมเพื่อหาความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องอันนำไปสู่การพิสูจน์ทราบตัวบุคคลและสามารถคลี่คลายคดีคนหายได้สำเร็จ ทั้งนี้แผนปฏิบัติการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นแผนที่ได้มีการจัดทำขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหายและการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 ที่มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 เพื่อมุ่งบูรณาการด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหาย โดยมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อป้องกัน จัดการ และแก้ไขปัญหาย่างเป็นรูปธรรมทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วและเรียบร้อย รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ด้วยกลไกและระบบที่มีมาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำคู่มือต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานสำหรับเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรภาครัฐ และภาคประชาสังคม โดยแนวทางในการขับเคลื่อนงานด้านการติดตามคนหายประกอบด้วยกำหนดแผนปฏิบัติการที่มีการบรรจุโครงการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องในงานด้านการติดตามคนหายไว้ และมีโครงการพัฒนาและยกระดับศักดิ์กฎหมายให้สามารถขับเคลื่อนงานด้านการติดตามคนหายไว้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น มีการจัดทำคู่มือเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการคนหายเพื่อใช้ในการติดตามและจัดเก็บข้อมูลไว้เป็นฐานข้อมูลกลางในอนาคต มีกลไกระดับชาติ (Agenda) ที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการพัฒนาระบบการติดตามคนหายและการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม (ค.พ.ศ.) ทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนระดับชาติ ให้ความเห็นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน กำหนดหลักเกณฑ์

วิธีการในการบริหารจัดการ กำหนดแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลไกระดับภารกิจ (Function) ซึ่งมีหน่วยงานระดับกระทรวง กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคีเครือข่าย ดำเนินงานตามภารกิจและกฎหมายที่กำหนดและกลไกระดับพื้นที่ (Area) ที่ได้มีการกำหนดหลักการรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและเฝ้าระวังในพื้นที่ โดยจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการพิเศษสำหรับการติดตามด้านคนหาย และพัฒนาภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมในการอำนวยความสะดวกและปฏิบัติการด้านการติดตามคนหายที่มีประสิทธิภาพสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและเป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล มีการบูรณาการแผนงานและงบประมาณ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ติดตาม รายงาน และประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ในการขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหายเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้มีการกำหนดกรอบพันธกิจและกลยุทธ์ เพื่อให้สามารถพัฒนากฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งยังเป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการแจ้งคนหายได้อย่างรวดเร็วและทันเวลาต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรวมถึงผู้ปฏิบัติงานให้สามารถดำเนินการติดตามคนหายให้เป็นไปตามรูปแบบที่มีมาตรฐาน ถูกต้องตามหลักการในการสืบสวนสอบสวนเพื่อติดตามคนหายกลับคืนสู่ญาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในปัจจุบันจะมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ อาทิเช่น สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรมที่ได้ดำเนินการในงานด้านการติดตามคนหายร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายภาครัฐ มีการบูรณาการร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานภาคประชาสังคม ที่สามารถติดตามหาคนหายกลับคืนสู่ครอบครัวของญาติผู้ติดตามหาได้จนสำเร็จ มีระบบการรับแจ้งคนหาย คนนิรนามและศพนิรนามที่มีประสิทธิภาพทั้งยังสามารถเข้าไปดูข้อมูลของศพนิรนามเบื้องต้น ในกรณีที่มีการดำเนินการติดตามหาคนหายที่อาจกลายเป็นศพนิรนามได้ในอนาคต

บทสรุป

การยกระดับศักดิ์กฎหมายจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหาย และการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 ให้พัฒนาขึ้นเป็นกฎหมายพระราชบัญญัตินั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการหารือร่วมกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนเพื่อหาข้อยุติในการออกกฎหมายมาบังคับใช้ร่วมกันและเป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติ ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือเป็นการก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนต่อเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งการขับเคลื่อนกฎหมายในงานด้านการติดตามคนหาย จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว เพื่อใช้เป็นนโยบายในการขับเคลื่อนให้มีการพัฒนาและยกระดับศักดิ์กฎหมายให้สามารถใช้งานได้อย่างครอบคลุมถูกต้องและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสามารถถ่ายทอดสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าประสงค์ที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการด้านคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม โดยได้มีการกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการเรื่องพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและครอบคลุมภารกิจการปฏิบัติงาน มีการกำหนดเป้าประสงค์เพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติงานด้านคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม และใช้กลยุทธ์เพื่อทบทวนและปรับปรุงเพื่อยกระดับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ซึ่งหมายความรวมถึงการมุ่งไปถึงขอบเขตด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐ และภาคประชาสังคม ทั้งนี้ในการพัฒนากฎหมายตามแผนปฏิบัติการนั้นจำเป็นต้อง

มีการศึกษาทบทวนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการนำไปยกร่างเป็นพระราชบัญญัติที่มีขอบเขตในเรื่องของการกำหนดอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์การปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานและมีความชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการขับเคลื่อนทางกฎหมายที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการให้บริการงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหายและการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 นั้นในเชิงปฏิบัติยังไม่ครอบคลุมกับงานด้านการติดตามคนหาย เพราะยังขาดหลักเกณฑ์วิธีการรวมถึงขอบเขตอำนาจของพนักงานที่ยังไม่มีความชัดเจน รวมถึงหลักการดำเนินงานที่จะต้องมีการร่วมมือการปฏิบัติงานกันกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะ

ในการขับเคลื่อนแนวทางการติดตามคนหาย นอกจากจะต้องอาศัยหลักกฎหมายที่มีความชัดเจนและจำเป็นต้องมีกฎหมายหลักเพื่อนำมาบังคับใช้ให้หน่วยงานและองค์กรอิสระอื่น ๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันแล้ว การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก็ถือว่าเป็นต้นทางที่ช่วยผลักดันให้เกิดการพัฒนาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายและแผนดังกล่าวจะนำไปสู่การยกระดับศักดิ์ของกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติต่อไป ซึ่งในการยกระดับศักดิ์กฎหมายดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายด้านการติดตามคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติด้านคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม ให้ครอบคลุมการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนสามารถที่จะติดตามหาคนหายได้ทันทั่วถึง มีการบริหารจัดการศพภายหลังการชันสูตรที่เป็นระบบ ง่ายต่อการติดตามหาญาติผู้เกี่ยวข้องกัศพนิรนาม และการดำเนินการในเรื่องการพิสูจน์คนนิรนามร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของภาครัฐ อันเป็นการอำนวยความสะดวกในภาคประชาชนให้ได้รับสิทธิและสวัสดิการตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนควรจะได้รับ ทั้งนี้รายละเอียดย่อยต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายระดับรองนั้น อันจะประกอบไปด้วย

- 1) วิธีการปฏิบัติงาน/กรอบระยะเวลา การรับ-ส่ง การฝังศพ ซึ่งจะอยู่ในการดูแลของมูลนิธิ/สมาคม/หน่วยงานภาคประชาสังคม ยังไม่มีข้อกฎหมายบัญญัติการจัดการ
- 2) อำนาจ/หน้าที่ของมูลนิธิ/สมาคม/หน่วยงานภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นหน่วยงานปลายทางที่ดำเนินการจัดการศพนิรนามภายหลังการชันสูตร พบว่ายังไม่มีแนวทางการจัดการ การรับ-ส่ง และฝังศพนิรนามแต่ละมูลนิธิที่ชัดเจน
- 3) แนวทางการบริหารจัดการด้านงบประมาณทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม
- 4) การเข้าถึงข้อมูลของคนหาย คนนิรนามและศพนิรนามของหน่วยงานภาครัฐ

ทั้งนี้การยกร่างกฎหมายดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในทางปฏิบัติในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในอนาคตให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันที่มีความน่าเชื่อถือ มีมาตรฐาน จึงมีความจำเป็นต้องมีการยกร่างกฎหมายในด้านการติดตามคนหาย พิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนามสามารถดำเนินการได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค เท่าเทียมและเป็นธรรม

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2505). **ประมวลระเบียบการตำรวจ ภาค 1 ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่ม 1** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- นักร้องแห่งประเทศไทย. (2566). **วิธีและขั้นตอนการแจ้งความคนหาย และการเตรียมเอกสารที่ควรรู้**. เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2566 จาก <https://www.detectives.in.th/missing-people/>.
- พระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559. (2559, 3 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 133 ตอนที่ 67ก หน้า 45-50.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหายและการพิสูจน์คนนิ รนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564. (2564, 27 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 138 ตอนพิเศษ 89ง หน้า 1-5.
- Bundeskriminalamt. (n.d.). **Police processing of missing persons cases in Germany**. Retrieved April 5, 2566, from <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CED/Session6/GermanyAnnex2.pdf>

หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

วรพชร จันทร์ขันธ์¹

¹สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Worapach Chankhanti¹

¹School of Law, Mae Fah Luang University

worapach.cha@mfu.ac.th

ชื่อหนังสือ	หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย
ผู้แต่ง	ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
จำนวนหน้า	348 หน้า
สำนักพิมพ์	วิญญูชน
ครั้งที่พิมพ์	12
ปีพิมพ์	2566
ภาษา	ไทย



รับบทความ 3 พฤศจิกายน 2566 แก้ไขบทความ 1 ธันวาคม 2566 ตอรับบทความ 30 ธันวาคม 2566

หนังสือหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ของศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ พิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2547 และพิมพ์ครั้งล่าสุดเป็นครั้งที่ 12 ในปี พ.ศ. 2566 นับเป็นเวลาเกือบสองทศวรรษที่หนังสือเล่มนี้ได้เผยแพร่ความรู้พื้นฐานทางกฎหมายมหาชน โดยหนังสือเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสองภาค ภาคที่หนึ่ง แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงแนวความคิดการเกิดรัฐโดยเน้นทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์ จอห์น ล็อก และรูสโซ ซึ่งให้ความสำคัญกับเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (หน้า 31-39) การเกิดอำนาจอธิปไตยที่มีความสัมพันธ์กับการเกิดรัฐและความเป็นนิติบุคคลของรัฐ (หน้า 46-58) ตลอดจนโครงสร้างและองค์กรทางการเมืองซึ่งแสดงถึงความเป็นรูปธรรมของรัฐผ่านกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐซึ่งมีสภาพเป็นนามธรรมจะไม่สามารถเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้หากปราศจากรัฐธรรมนูญ (หน้า 75) และกล่าวถึงแนวความคิดของรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นถึงการก่อสร้างสรรค์ที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดระเบียบการใช้อำนาจสูงสุดคืออำนาจอธิปไตยของรัฐ (หน้า 89) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมัยใหม่กับรัฐธรรมนูญที่เป็นการปกครองตามหลักนิติรัฐโดยทั้งผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย (หน้า 91) แนวความคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่จะต้องมาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชน และแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดอำนาจผู้ปกครองการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเสริมสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ซึ่งแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีอิทธิพลอย่างมากใน

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (หน้า 115-118) นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ประเภทของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ วัฒนธรรมทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นถึงรัฐธรรมนูญไทยที่มาจากอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญทั้งการปฏิวัติ รัฐประหารและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบอุปถัมภ์ที่ทำให้รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้เป็นสัญญาประชาคม แต่เป็นเพียงกติกาของฝ่ายผู้มีอำนาจ รัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นเพียงกฎหมายที่แสดงถึงสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอำนาจในสังคมมากกว่าจะเป็นการสร้างสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนตามที่ควรจะเป็นในระบอบประชาธิปไตย (หน้า 170) ส่วน “สิทธิมนุษยชน” กล่าวถึงแนวความคิดของสิทธิมนุษยชน โดยหลักสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นการประนีประนอมของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติและสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง โดยการนำสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลมาเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ (หน้า 195) ทั้งนี้ผู้เขียนได้นำเอกสารสำคัญที่เป็นต้นแบบการรับรองสิทธิมนุษยชนทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ อาทิ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 มาเชื่อมโยงให้เห็นถึงกระแสพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนด้วย

ภาคที่สอง หลักพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีสาระสำคัญต่อเนื่องมาจากภาคแรก โดยกล่าวถึงอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ รวมทั้งความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของทั้งสองทฤษฎีกับระบบของการมีผู้แทน อาทิ ประเด็นการเลือกตั้งเป็นสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน โดยทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้ว่ามาตรา 3 วรรคหนึ่งจะบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” ที่สะท้อนถึงทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่มาตรา 50 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” อันสะท้อนถึงการผสมผสานของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวได้อย่างชัดเจนส่วนเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง โดยมองเตสกิเออได้นำเสนอแนวความคิดดังกล่าวไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (L'Esprit des Lois) (หน้า 273) หลักการแบ่งแยกอำนาจมีอิทธิพลอย่างมากต่อการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 และปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยข้อ 16 บัญญัติว่า “สังคมใดไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ” นั้นหมายความว่ารัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่จะต้องบัญญัติเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สำหรับประเทศไทยได้รับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สะท้อนถึงการยอมรับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยมากกว่า 91 ปีแล้ว หากแต่ดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยยังไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร และสุดท้ายเรื่อง “กฎหมายฝ่ายบ้านเมือง” กล่าวถึงบทบาทของกฎหมายบ้านเมืองในการรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ชวนให้ตั้งคำถามว่ากฎหมายมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกันแน่ ซึ่งอาจหาคำตอบได้จากมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากกฎหมาย

จะต้องเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนแล้ว กฎหมายยังจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตของสิทธิและหน้าที่บุคคล ต้องเสมอภาคกันต่อนักกฎหมาย (หน้า 299-317)

ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าหนังสือ “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” มีเนื้อหาสาระที่สามารถปูพื้นฐานกฎหมายมหาชนที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกของรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย อันสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์และแนวความคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ไว้อย่างน่าสนใจ หนังสือเล่มนี้จึงเหมาะสำหรับผู้สนใจและเริ่มศึกษากฎหมายมหาชน ทุกรูปแบบ ผู้ที่ประสงค์จะได้รับความรู้พื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่กว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น ขอแนะนำให้ศึกษาเพิ่มเติมได้ในตำรา “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน” ของศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ผู้เขียนท่านเดียวกันกับหนังสือเล่มนี้

การดำเนินการจัดพิมพ์และการเตรียมบทความเพื่อเสนอการตีพิมพ์

วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง
โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
Journal of Law and Political Affairs
School of Law and Politics Suan Dusit University

.....

วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง (Journal of Law and Political Affairs) จัดทำเพื่อเผยแพร่บทความวิจัย (Research Article) บทความวิชาการ (Academic Article) บทความปริทรรศน์ (Review Article) หรือบทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตผลงานที่ตีพิมพ์

วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษในสาขาที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา กฎหมายมหาชน กระบวนการยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กฎหมายเอกชน กฎหมายระหว่างประเทศ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้านที่เกี่ยวกับการบริหาร การเมือง การปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับรัฐ รูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐ องค์การทางการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่น การอำนวยความสะดวก การพัฒนาสังคมและชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

กำหนดการเผยแพร่

วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต กำหนดการเผยแพร่ตีพิมพ์ราย 6 เดือน ปีละ 2 ฉบับ ได้แก่

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

การพิจารณาบทความ

บทความที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารนี้จะต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง (Peer Review) อย่างน้อย 2 ท่าน โดยผู้แต่งและผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาประเมินบทความจะไม่ทราบชื่อซึ่งกันและกัน (Double-blind Peer Review)

กระบวนการดำเนินงาน

1. กองบรรณาธิการเปิดรับต้นฉบับจากผู้เขียน
2. กองบรรณาธิการประชุมเพื่อพิจารณาความสอดคล้องของต้นฉบับกับวัตถุประสงค์ และขอบเขตของวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง รวมถึงตรวจสอบความถูกต้องในการจัดรูปแบบตามเกณฑ์ของวารสาร
3. กองบรรณาธิการดำเนินการจัดส่งต้นฉบับที่ผ่านการพิจารณาไปยังผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง
4. กองบรรณาธิการสรุปผลการประเมินคุณภาพต้นฉบับของผู้ทรงคุณวุฒิและจัดส่งไปยังผู้เขียนเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข
5. กองบรรณาธิการตรวจสอบความถูกต้องและคุณภาพของบทความและพิจารณาต้นฉบับวารสารฉบับที่จะจัดพิมพ์
6. กองบรรณาธิการตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของวารสารต้นฉบับก่อนทำการจัดพิมพ์
7. คณะทำงานจัดพิมพ์และเผยแพร่วารสาร

เกณฑ์ในการพิจารณาบทความ

1. ต้นฉบับที่ส่งมาเพื่อขอตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์ในวารสารใดวารสารหนึ่งมาก่อน หรือไม่อยู่ในระหว่างการเสนอขอตีพิมพ์ในวารสารอื่น
2. เนื้อหาของต้นฉบับมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
3. เนื้อหาของต้นฉบับมีคุณภาพตามหลักวิชาการในสาขาวิชานั้น ๆ และประกอบด้วยองค์ความรู้ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ รวมทั้งต้องไม่คัดลอก ลอกเลียน หรือตัดทอนจากบทความอื่นโดยเด็ดขาด (การละเมิดลิขสิทธิ์ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนเท่านั้น)
4. ผู้เขียนบทความต้องจัดรูปแบบของบทความตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการส่งบทความของวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
5. กรณีมีข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เขียนต้องแก้ไขและชี้แจงการแก้ไขบทความมายังกองบรรณาธิการ
6. การพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร กองบรรณาธิการจะพิจารณาเฉพาะบทความที่ผ่านการพิจารณาประเมินผลให้ตีพิมพ์เผยแพร่ได้จากผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น

ข้อเสนอแนะการเตรียมต้นฉบับ

การตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ให้ใช้ตัวอักษรแบบ TH Sarabun New กำหนดตั้งค่าน้ำกระดาษด้านบนและด้านซ้าย 1.5 นิ้ว ด้านล่างและด้านขวา 1 นิ้ว โดยบทความควรมีความยาวดังนี้

บทความวิจัย (Research Article)	ประมาณ 15 หน้า ต่อบทความ
บทความวิชาการ (Academic Article)	ประมาณ 15 หน้า ต่อบทความ
บทความปริทรรศน์ (Review Article)	ประมาณ 8 หน้า ต่อบทความ
บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)	ประมาณ 5 หน้า ต่อบทวิจารณ์

รูปแบบการเขียนบทความของวารสาร

รูปแบบการเขียนบทความของวารสารสามารถดาวน์โหลดได้จาก
<https://shorturl.asia/bRktS>

รูปแบบเอกสารอ้างอิงของวารสาร

รูปแบบเอกสารอ้างอิงของวารสารสามารถดาวน์โหลดได้จาก
https://joe-edu.rmu.ac.th/images/JOE2020/APA7_2563.pdf

โดยมีส่วนประกอบของวารสารดังนี้

บทความวิจัย	บทความวิชาการ	บทความปริทรรศน์	บทวิจารณ์หนังสือ
1. ชื่อบทความ	1. ชื่อบทความ	1. บทนำ	บทความที่วิพากษ์วิจารณ์ เนื้อหาสาระ คุณค่า และ คุณภาพของหนังสือ โดยใช้หลักวิชาการและ ดุลยพินิจ อันเหมาะสม
2. บทคัดย่อและคำสำคัญ	2. บทคัดย่อและคำสำคัญ	2. บทสรุป	
3. บทนำ	3. บทนำ	3. เอกสารอ้างอิง	
4. วัตถุประสงค์การวิจัย	4. เนื้อหา		
5. สมมติฐาน (ถ้ามี)	5. ทวิเคราะห์		
6. กรอบแนวคิด	6. บทสรุป		
7. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	7. ข้อเสนอแนะ		
8. ระเบียบวิธีวิจัย	8. เอกสารอ้างอิง		
9. ผลการวิจัย			
10. อภิปรายผล			
11. ข้อเสนอแนะ			
12. เอกสารอ้างอิง			

Research Article	Academic Article	Review Article	Book Review
1. Article Title	1. Article Title	1. Introduction	An article that critiques the content, value and contribution of a book using academic principles and appropriate discretion.
2. Abstract and Keywords	2. Abstract and Keywords	2. Conclusion	
3. Introduction	3. Introduction	3. References	
4. Research Objective	4. Content		
5. Hypothesis (If any)	5. Analysis		
6. Conceptual Framework	6. Conclusion		
7. Literature Review	7. Suggestion		
8. Research Methodology	8. References		
9. Research Results			
10. Results Discussion			
11. Research Suggestion			
12. References			

ลิขสิทธิ์

ลิขสิทธิ์ต้นฉบับที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ห้ามผู้ใดนำข้อความทั้งหมดหรือบางส่วนไปพิมพ์ซ้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต นอกจากนี้ เนื้อหาที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ทั้งนี้ไม่รวมความผิดพลาดอันเกิดจากเทคนิคการพิมพ์

ค่าใช้จ่ายในการตีพิมพ์

ไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับการตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง

การส่งบทความและติดต่อสอบถาม

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
(วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง) อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษามหาวิชราลงกรณ์
เลขที่ 145/9 (แยกสวนรื่นฤดี) ถนนสุขุโขทัย แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
โทรศัพท์ 02-241-7194 ต่อ 4170 โทรสาร 02-2417195
E-mail : jpg-slp@dusit.ac.th

จริยธรรมในการตีพิมพ์ (Publication Ethics)

วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
มีมาตรฐานทางจริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ ดังนี้

จริยธรรมของบรรณาธิการ

- บรรณาธิการมีหน้าที่ต้องพิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหาบทความกับวัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสาร
- บรรณาธิการต้องพิจารณาตรวจสอบคุณภาพ ความซ้ำซ้อน และรูปแบบของบทความร่วมกับกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิก่อนการจัดพิมพ์วารสาร
- บรรณาธิการต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนการจัดพิมพ์วารสารที่กำหนดไว้รวมทั้งรักษามาตรฐานของวารสารอยู่เสมอ
- บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความ หรือบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- บรรณาธิการต้องรักษาความลับของผู้เขียนบทความ และผู้ประเมินบทความ
- บรรณาธิการต้องปรับปรุงวารสารอย่างสม่ำเสมอและเต็มใจที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดการตีพิมพ์

จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

- ผู้ทรงคุณวุฒิต้องตระหนักถึงความเชี่ยวชาญทางวิชาการ ประสพการณ์ตามศาสตร์ของตนเองที่สอดคล้องกับบทความก่อนรับประเมินคุณภาพบทความ
- ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้เขียนบทความ
- ผู้ทรงคุณวุฒิต้องประเมินบทความด้วยหลักเกณฑ์วิชาการอย่างเป็นธรรม ปราศจากอคติ ความลำเอียง
- ผู้ทรงคุณวุฒิต้องทำการพิจารณาประเมินบทความและส่งผลการประเมินตามกรอบระยะเวลาของกระบวนการจัดทำวารสาร พร้อมข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)
- ผู้ทรงคุณวุฒิต้องรักษาความลับของผู้แต่งบทความ

จริยธรรมของผู้เขียนบทความ

- บทความที่ผู้เขียนส่งมาเพื่อขอรับการตีพิมพ์กับวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง ต้องไม่เคยตีพิมพ์ในวารสารใดวารสารหนึ่งมาก่อน หรือไม่อยู่ในระหว่างการเสนอขอตีพิมพ์ในวารสารอื่น
 - บทความที่มีการทดลองในมนุษย์หรือสัตว์ ผู้เขียนต้องปฏิบัติและแสดงหลักฐานตามหลักจริยธรรมในการวิจัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 - ผู้เขียนควรระบุแหล่งทุนที่สนับสนุนการดำเนินการวิจัย
 - ผู้เขียนควรเคารพและพิจารณาความคิดเห็นของผู้อื่นโดยปราศจากอคติ และแก้ไขตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ
 - ชื่อผู้เขียนที่ปรากฏในบทความต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในบทความนั้นอย่างแท้จริง
-



Journal of Law and Political Affairs

JLPA SDU

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษามหาชัราลงกรณ์ เลขที่ 145/9 (แยกสวนรื่นฤดี)
ถนนสุขโขทัย แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
โทรศัพท์ : 02-241-7194 ต่อ 4170 โทรสาร : 02-2417195
E-mail : jpg-slp@dusit.ac.th